



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
DIRECCIÓN DE POSTGRADO
ESPECIALIZACIÓN EN GERENCIA DE PROYECTOS

TESIS
GP2004
S8

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

**FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE CONTROL DE
GESTIÓN PARA LA GERENCIA DE SUPERVISIONES DEL
FIDES**

Presentado a la Universidad Católica Andrés Bello, por:

FRANCISCO ALBERTO SIERRA MORALES

Como requisito parcial para optar al grado de:

ESPECIALISTA EN GERENCIA DE PROYECTOS

Realizado con la tutoría del profesor:

LIC. MARITZA M. FARRERA TOVAR

CARACAS, SEPTIEMBRE DE 2.004

ÍNDICE

RESUMEN DEL TRABAJO ESPECIAL DE GRADO	1
--	----------

CAPÍTULO PRIMERO: PROPUESTA	2
------------------------------------	----------

1.1	JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO	2
1.2	OBJETIVOS DEL PROYECTO	4
1.2.1	Objetivos Generales	4
1.2.2	Objetivos Específicos	4
1.3	METODOLOGÍA	4
1.3.1	Marco Organizacional	4
1.3.1.1	Reseña Histórica	4
1.3.1.2	Objetivo	5
1.3.1.3	Visión	5
1.3.1.4	Misión	5
1.3.1.5	Origen y Distribución de los Fondos	6
1.3.1.6	Acceso a los Recursos	6
1.3.1.7	Origen de la Gerencia de Supervisiones	7
1.3.2	Marco de Referencia	9
1.3.3	Marco Metodológico	15
1.4	RESULTADOS ESPERADOS	17
1.5	IMPLICACIONES	17
1.6	CRONOGRAMA	18
1.7	PRESUPUESTO	19
1.8	CONSIDERACIONES ÉTICAS	21

CAPÍTULO SEGUNDO: MARCO ORGANIZACIONAL	23
---	-----------

2.1	SOBRE SU CREACIÓN, OBJETO Y FUNCIONES	23
2.1.1	Reseña Histórica	23
2.1.2	Objetivo	23

2.1.3	Visión	24
2.1.4	Funciones	24
2.2	ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL FIDES	25
2.2.1	Origen y Distribución de los Fondos	27
2.2.2	Acceso a los Recursos	28
2.3	UNIDAD DE ANÁLISIS	30
2.3.1	Gerencia de Finanzas / Vicepresidencia de Finanzas	30
2.3.2	Gerencia De Supervisiones / Vicepresidencia De Proyectos	30
2.3.2.1	Supervisiones Internas	31
2.3.2.2	Supervisiones Externas	31
	 CAPÍTULO TERCERO: MARCO CONCEPTUAL	 36
3.1	CONTROL	36
3.1.1	Evolución del Control	40
3.1.2	Proceso Formal de Control	42
3.2	SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN	43
3.2.1	Diagnóstico como Función del Sistema de Control de Gestión	45
3.2.1.1	El Enfoque Jerárquico	46
3.2.1.2	El Enfoque Funciones	46
3.2.1.3	El Enfoque de Proceso	47
3.2.2	Proceso para el Desarrollo de un Sistema de Control de Gestión	47
3.2.2.1	Diagnóstico del Sistema	47
3.2.2.2	Identificación de Procesos Claves	48
3.2.2.3	Diseño del Sistema de Indicadores	48
3.2.2.4	Escoger los Instrumentos de Control	49
3.2.2.5	Validación del Sistema	49
3.2.2.6	Evaluación del Sistema	49
3.2.2.7	Implantación del Sistema	50
3.3	INDICADORES DE CONTROL DE GESTIÓN	50
3.4	EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	53

3.4.1	Metodología para Auditar la Gestión en la Administración Pública	58
3.4.1.1	Indicadores	62
3.5	HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL	64
3.5.1	El Análisis DOFA	64
3.5.1.1	Fortalezas y Debilidades	65
3.5.1.2	Oportunidades y Amenazas	67

CAPÍTULO CUARTO: MARCO METODOLÓGICO 68

CAPÍTULO QUINTO: PROCESO DE DIAGNÓSTICO 73

5.1	DIAGNÓSTICO PRELIMINAR	73
5.1.1	Resumen del Diagnóstico Preliminar	85
5.2	ESTUDIO DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES DEL FIDES	86
5.3	DIAGNÓSTICO DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES	97
5.3.1	Recursos	98
5.3.1.1	Recurso Humano y Estructura	98
5.3.1.2	Sistemas de Información y Equipos	100
5.3.1.3	Espacio Físico / Ubicación Espacial	102
5.3.2	Políticas y Lineamientos	102
5.3.3	Procesos y Actividades	105
5.3.3.1	Supervisiones Internas	105
5.3.3.2	Supervisiones Contratadas	107
5.3.4	Mecanismos y Sistemas de Control Interno	113
5.4	IDENTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS CLAVES EN LA GERENCIA DE SUPERVISIONES	122

CAPÍTULO SEXTO: RESULTADOS 125

6.1	SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN	125
6.1.1	Indicadores de Gestión	125

6.1.2	Formalizar el Sistema de Información	133
6.1.2.1	Actividades de Procesos Anuales	138
6.1.2.2	Actividades de Procesos Regulares	139
6.1.3	Implantación Adaptada	141
6.1.3.1	Un Sistema Ágil y Flexible	141
6.1.3.2	Una Implantación Progresiva	142
6.1.4	Validación del Sistema de Indicadores	143
6.1.4.1	Resultados de la Validación	148

CAPÍTULO SÉPTIMO: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 150

7.1	CONCLUSIONES	150
7.2	RECOMENDACIONES	152

BIBLIOGRAFÍA 154

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Proceso para el Acceso de los Recursos	7
Gráfico 2	Cronograma del Trabajo Especial de Grado	20
Gráfico 3	Organigrama Actual del FIDES	26
Gráfico 4	Origen y Distribución de los Fondos	27
Gráfico 5	Proceso para el Acceso de los Recursos	28
Gráfico 6	Sistema para el Financiamiento de Proyectos	29
Gráfico 7	Organigrama de la Gerencia de Supervisiones	31
Gráfico 8	Procesos de la Supervisiones Externas	33
Gráfico 9	Actividades del Sistema de Control de Gestión	48
Gráfico 10	Esquema de Análisis Sistemático	60
Gráfico 11	Visión Sistemática de la Organización y la Gestión: Aplicación de Parámetros para evaluar la Gestión Pública	63

Gráfico 12	Diagrama DOFA	65
Gráfico 13	Sistema de la Gerencia de Supervisiones I	87
Gráfico 14	Sistema de la Gerencia de Supervisiones II	88
Gráfico 15	Diagrama D.O.F.A.	121
Gráfico 16	Procesos Claves – Supervisiones Internas	123
Gráfico 17	Procesos Claves – Supervisiones Contratadas	124
Gráfico 18	Ejemplo de Gráficas de Seguimiento y Control de los Procesos	147

ÍNDICE DE TABLA

Tabla 1	Presupuesto de Trabajo Especial de Grado	19
Tabla 2	Resumen del Diagnóstico Preliminar	85
Tabla 3	POA-2.005 (1)	90
Tabla 4	POA-2.005 (2)	91
Tabla 5	POA-2.005 (3)	92
Tabla 6	POA-2.005 (4)	93
Tabla 7	POA-2.005 (5)	94
Tabla 8	POA-2.005 (6)	95
Tabla 9	POA-2.004	96
Tabla 10	Recurso Humano de la Gerencia de Supervisiones	98
Tabla 11	Distribución del Personal Técnico	99
Tabla 12	Actuación de la Gerencia de Supervisiones	104
Tabla 13	Eficacia de la Gerencia de Supervisiones	104
Tabla 14	Distribución de Trabajo en la Gerencia de Supervisiones	111
Tabla 15	Diagrama de las Actividades Claves de la Gerencia	112
Tabla 16	Zonificación FIDES	116
Tabla 17	Indicadores para los Procesos de Supervisiones Internas	127
Tabla 18	Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (1)	128
Tabla 19	Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (2)	129
Tabla 20	Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (3)	130



RESUMEN DEL TRABAJO ESPECIAL DE GRADO

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) es una institución dependiente del Ministerio de Planificación y Desarrollo, la cual tiene como objetivo, impulsar el proceso de descentralización y desarrollo de las regiones, apoyando administrativa, técnica y financieramente a los Estados y Municipios, a través de una adecuada orientación de los recursos provenientes del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.), para el logro del financiamiento de proyectos y/o programas con rentabilidad social y que contribuyan con el bienestar de la comunidad. La Gerencia de Supervisiones del FIDES es la Unidad encargada de coordinar las actividades relativas a la supervisión física de los proyectos, con el fin de asegurar que los recursos asignados, sean o hayan sido empleados para los fines que fueron aprobados. Para cumplir tanto con los objetivos planteados por el FIDES, como por las normativas y leyes que la rigen, esta unidad ha desarrollado procedimientos y políticas para el cumplimiento de sus obligaciones. Por estar dentro de la estructura de un ente del Estado, ésta Unidad debe ceñirse a los lineamientos que las leyes de la República le confiere, encontrándose sometida a la auditoría de organismos, tales como la Contraloría Interna y la Contraloría General de la República, los cuales ejercen las funciones de velar por el correcto cumplimiento de las obligaciones de las instituciones del Estado venezolano. Esta Gerencia en la actualidad carece de un Sistema de Control de Gestión eficiente que permita el monitoreo de los procesos, medir el grado de cumplimiento de las metas, así como la retroalimentación de los resultados o producto de su gestión. Ante tal planteamiento, el presente trabajo pretendió formular un sistema capaz de informar a la organización los niveles de avance, el cumplimiento de los procedimientos, la eficiencia, eficacia, calidad e impacto de la gestión de esta Gerencia, y a su vez, suministrar a la Institución de una herramienta efectiva para la toma de decisiones. La viabilidad de la implantación del Sistema de Control de Gestión propuesto, se convierte en un precedente importante, pudiendo dar a los clientes de la Unidad, una información permanente y veraz sobre los resultados e impactos de la ejecución de las políticas y programas del FIDES. La formulación del mencionado Sistema se enmarcó dentro del área del conocimiento de la Gerencia de Control de Proyectos, de la metodología de Dirección de Proyectos del Project Management Institute, que contempló: el análisis de la metodología empleada para auditar la gestión de las instituciones del Estado, el estudio y la selección de las actividades claves efectuadas por la Unidad, el diseño de Indicadores de Gestión, la formulación del Sistema de Control de Gestión y la comprobación de la aplicabilidad del Sistema propuesto.

Palabra Clave: Sistema de Control de Gestión

Área del Conocimiento de Gerencia de Proyectos: Ciencias Económicas, Organización y Dirección de Empresas, Gerencia Pública.

Sector Industrial: Institución Gubernamental que financia Proyectos de Inversión Sociales

Código CIIU: D242313



CAPÍTULO PRIMERO: PROPUESTA

1.1 JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La combinación de una serie de factores como la escasez de recursos, el creciente escrutinio público sobre las operaciones públicas y las tendencias internacionales hacia la globalización e interdependencia de las economías, conducen a la necesidad de focalizar la productividad del sector público como condición necesaria para que los gobiernos puedan responder a cambiantes situaciones domésticas y/o externas.

La consecución de mayores niveles de productividad en el uso de los recursos públicos tiene relevancia tanto en un sentido microeconómico como en el macroeconómico. La medición de la productividad de las instituciones públicas contribuye significativamente al control, análisis y crecimiento de la misma, como también a las proyecciones y al proceso presupuestario, la reducción de costos, el incremento de beneficios directos por el aumento de los niveles de producción y una mejor calidad de bienes y servicios.

Normalmente, el sector público tiende a desarrollarse más lentamente y con mayor grado de dificultad para adecuarse ante a un mundo siempre cambiante en donde la sociedad y la economía, surgen de manera natural, exigiendo con urgencia nuevas prácticas gerenciales, una cultura de desempeño focalizada en resultados y de servicio centrado en el ciudadano, con una mayor responsabilidad y profesionalismo, un mayor compromiso de cumplimiento, generación de esquemas de incentivos y evaluación constante. En este contexto, surge un nuevo paradigma de la gestión pública que parte del reconocimiento del derecho que tienen los ciudadanos como contribuyentes y usuarios de los servicios, a ser tratados como clientes cuya satisfacción importa, y que introducen nuevos criterios administrativos basados en la obtención de los resultados.

A pesar de las dificultades que puedan enfrentar las instituciones del Estado para aplicar estrategias de gestión, más propias del sector privado financiero e industrial, parece conveniente hoy en día, que los servicios



públicos se abran a la utilización de conceptos gerenciales tales como "cliente" o "producto", que aportan el sentido de un conjunto de obligaciones y derechos mutuos entre las respectivas unidades y las personas, instituciones o empresas con las que se relacionan.

Las organizaciones han centrado la gestión de sus procesos sobre el análisis de los resultados finales, sin poseer mucha información de lo que está ocurriendo antes y durante el desarrollo de los procesos, es por ello que nace la necesidad de crear sistemas capaces de generar información a tiempo real, que permitan sentar las bases suficientes para la toma de acciones acertadas con el fin de mejorar y optimizar la gestión de los procesos.

En el Informe de Gestión Anual de la Administración Pública emanado por la Contraloría General de la República (2.001), se evidencia la imperiosa necesidad de efectuar "cambios de actitud por parte de los responsables de la gestión pública, toda vez que la carencia de planificación, existencia e insuficiencia de normas y procedimientos, el desorden administrativo y el clientelismo menoscaban la capacidad gerencial del Estado". Ratifica igualmente, que entre las principales deficiencias detectadas en los diferentes organismos del Estado, se encuentra la falta de planificación, **control** y jerarquización de prioridades que afectan negativamente los esfuerzos de desarrollo y modernización del Estado; para finalmente recomendar, que se implanten eficientes **mecanismos** de información y de **control interno** que permitan evaluar los resultados de gestión para la oportuna y necesaria toma de decisiones y acciones correctivas indispensables para facilitar la ejecución, seguimiento y control de los planes previstos por el Estado.

Enmarcado en las afirmaciones anteriores realizadas por el máximo ente contralor del Estado, este trabajo basa su interés en la necesidad de buscar alternativas a los modelos, procedimientos y prácticas administrativas y gerenciales actuales, las cuales permitan superar las ineficiencias de índole diversa que caracterizan a las instituciones públicas en Venezuela. Es por ello que el objetivo básico de la presente investigación, es rediseñar el Sistema de Control de Gestión para que suministre información relevante en relación con los procesos que se desarrollan dentro de la Gerencia de Supervisiones del



FIDES y que faciliten el proceso de toma de decisiones, contribuyendo así a una mayor eficiencia de la unidad bajo estudio.

Para la obtención del mencionado objetivo, el trabajo especial de grado estará enmarcado bajo las prácticas tradicionales, de gran aplicabilidad y de aceptación generalizadas documentadas en el PMBOK^R Guide (2.000).

1.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO

1.2.1 Objetivos Generales

Desarrollar mecanismos alternativos de control de gestión para la Gerencia de Supervisiones del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES).

1.2.2 Objetivos Específicos

- Analizar el tipo de organización y los sistemas sobre los que se fundamentará el control de proceso
- Delimitar y evaluar los procesos, procedimientos y actividades que se desean mantener en retroalimentación.
- Adaptar y rediseñar el Sistema de Control de Gestión para la Gerencia de Supervisiones del FIDES.
- Validar el Sistema de Control de Gestión.

1.3 METODOLOGÍA

1.3.1 Marco Organizacional

1.3.1.1 Reseña Histórica

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (**FIDES**) es un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional,



financiera y de gestión, creado a fin de asistir a la administración pública estatal y municipal, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Fue creado en el 25 de noviembre de 1993, mediante Decreto Ley N° 3.265, el cual fue derogado por la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, que fue sancionada por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria número 5.132, del 3 de mayo de 1997. *Posteriormente reformada en Octubre de 2.000, según consta en la Gaceta Oficial N° 37.066 del 30 de octubre de 2.000.*

1.3.1.2 Objetivo

Tiene como objetivo fundamental promover el proceso de descentralización y desarrollo regional, a través del financiamiento de la inversión social, con criterios de eficiencia y compensación interterritorial.

De acuerdo con el artículo 12 de la citada Ley *“El Fondo tendrá por objeto apoyar administrativamente y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y desarrollo regional, a tal efecto, tendrá como funciones principales:*

- 1) *Determinar, asignar y administrar, tanto global como individualmente, la participación de Estados y Municipios en los recursos del Fondo.*
- 2) *Identificar, negociar y canalizar hacia Estados y Municipios recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional”.*

1.3.1.3 Visión

Es una organización de excelencia, promotora del proceso de descentralización y reconocida por los distintos niveles de gobierno como referencia para la inversión pública eficaz y eficiente, y por su contribución al desarrollo armónico del país.

1.3.1.4 Misión

Es una organización intergubernamental orientada a apoyar administrativa, técnica y financieramente el proceso de descentralización a través de una



adecuada canalización de los recursos provenientes del IVA y otras fuentes, con criterios de eficiencia, eficacia y equidad, atendiendo a requerimientos de inversión con rentabilidad social, de los estados y municipios, con el fin de contribuir con el bienestar de la comunidad.

1.3.1.5 Origen y Distribución de los Fondos

El FIDES administra y distribuye de manera condicionada, una proporción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecida anualmente, no inferior al 15%. Del total de estos fondos, el 2% se destina a los gastos de funcionamiento del Fondo. Una vez descontada tal proporción, se distribuye de la siguiente manera: 60% destinados a los estados, y 40% a los municipios del país.

La distribución de las proporciones antes indicadas entre las diversas entidades se hace tomando en cuenta la población (45%), el tamaño del territorio (10%) y el Índice de Compensación Interterritorial (45%).

El Índice de Compensación Interterritorial (ICI), correspondiente al cálculo de la alícuota para la distribución del 45% de los Recursos FIDES a los Estados y Municipios, que se propone para la aprobación en Consejo de Ministros y posterior publicación en Gaceta Oficial.

De esta forma, cada una de las entidades del país (estados y municipios) cuentan anualmente con una cuenta de participación para financiar la inversión pública. Por ser una transferencia de carácter condicionado, para acceder a estos recursos las entidades deben presentar proyectos de inversión que justifiquen el desembolso de estos fondos, de acuerdo con las regulaciones establecidas en el artículo 22 de la Ley que Crea el FIDES, publicada en la gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30/10/00.

1.3.1.6 Acceso a los Recursos

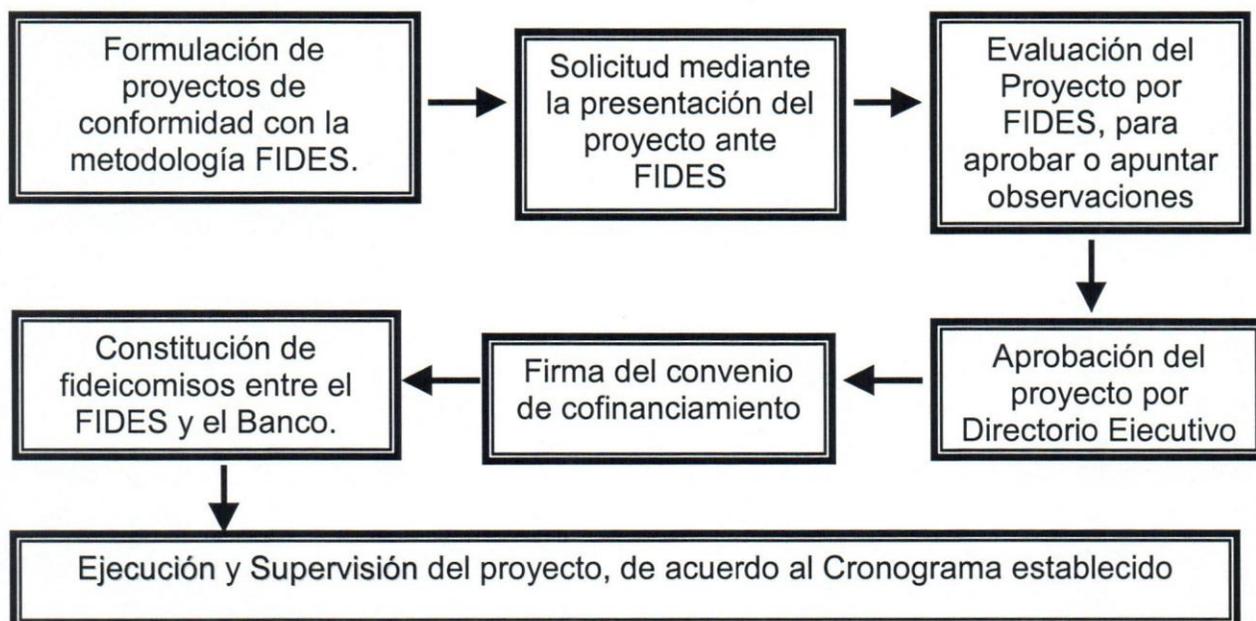
De acuerdo con todo lo anterior, el acceso de las entidades subnacionales a los recursos FIDES cumple con los siguientes pasos:

- a. Formulación de proyectos de conformidad con las pautas metodológicas establecidas por el FIDES.



- b. Solicitud del financiamiento, mediante la presentación del proyecto ante el FIDES.
- c. Evaluación del proyecto por parte de FIDES, para aprobar o apuntar las observaciones a que hubiere lugar.
- d. Sometimiento del proyecto a la aprobación del Directorio Ejecutivo del FIDES.
- e. Firma el convenio de cofinanciamiento.
- f. Constitución del fideicomiso en la banca comercial para la transferencia de los recursos correspondientes al proyecto.
- g. Ejecución el proyecto de acuerdo con los términos establecidos en el documento presentado ante el FIDES que le respalda.
- h. Supervisión durante y posteriormente a su ejecución, tanto física como financieramente.

Gráfico N° 1. Proceso para el Acceso de los Recursos



1.3.1.7 Origen de la Gerencia de Supervisiones

Para dar cumplimiento al artículo N°28 de la Ley que crea el FIDES, en el cual se enuncia que “*el Fondo contará con un sistema de información, seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos que financie.*”



*El control consistirá en la verificación del estricto cumplimiento del destino acordado a los recursos y a los términos en que los mismos fueron autorizados, a través de la implementación de los mecanismos que garantice una adecuada supervisión de la ejecución física y financiera de los mismos. De igual forma, se promoverá la participación ciudadana por lo que respecta al seguimiento de los programas y proyectos, y el buen uso de los recursos asignados a estos, tal como lo señala el artículo 26 de esta ley. Las irregularidades detectadas en la ejecución de los proyectos y programas, serán notificadas a la Contraloría General de la República, Contralorías Estadales y Municipales, según el caso a objeto de que se aplique las sanciones pertinentes”, la Oficina de Planificación presenta al Directorio Ejecutivo del FIDES, el *Manual de Procedimientos de Supervisión Física* en el cual se propone la organización y estructura que asumirá la Gerencia de Supervisiones, igualmente se especifican los objetivos, alcances y normas para garantizará el estricto cumplimiento del destino de los recursos que fueron autorizados por el Fondo. El mencionado documento es aprobado en abril del 98.*

En este manual, se esbozan dos grandes procesos para el cumplimiento de los objetivos de la unidad:

1. **Supervisiones Internas:** Consisten en las supervisiones efectuadas con el personal adscrito a la Gerencia de Supervisiones a los proyectos por aprobar y/o financiado por el FIDES, atendiendo debidamente motivas, las denuncias realizadas por la comunidad y/o las solicitudes de alguna de las dependencias del Fondo.
2. **Supervisiones Contratadas:** Son aquellas supervisiones ejecutadas a los proyectos financiados con recursos del FIDES con la finalidad de realizar su seguimiento y control corroborando el cumplimiento de los objetivos para los cuales se destinaron los recursos aprobados, para ello el Fondo contrata a los consultores externos inscritos y disponibles en el Registro de Consultores Interno.



1.3.2 Marco de Referencia

Haugan (2.002) señala que al inicio de todo proyecto debe realizarse la correspondiente planificación, en la cual durante su ejecución se generará el consumo progresivo de los recursos presupuestados, siendo el plan sometido a un sin número de variables que pudiesen generar desviaciones o variaciones con relación a lo previsto originalmente.

Estos cambios son y seguirán siendo parte inevitable del diseño y construcción de cualquier proyecto, ni el mejor conjunto de planes de diseños, ni las mas detalladas especificaciones contractuales son garantía que en la elaboración y ejecución de un proyecto no se experimenten un sin números de cambios. Continua Canepari (2.001) señalando que las mayores causas de cambios en los proyectos son los relacionados a los estándares de diseño, cambios en el alcance, imprevistos, requerimientos de la comunidad, etc.; originando que los gerentes tengan que amortiguar el impacto de estos cambios en los costos, en el cronograma y en la ejecución de los proyectos, comenzando por observar los valores usados inicialmente en la planificación.

Es por ello, que dentro de los procesos que deben desarrollar tanto los gerentes organizacionales, como los de proyectos durante su gestión al frente de una dependencia, organización o proyecto, se encuentra el **CONTROL**. Llamando control al monitoreo de las actividades incluidas en los planes de la unidad u organización con la finalidad de examinar la discrepancia entre lo planificado y lo cumplido, e instrumentar acciones para corregir estas discrepancias. El control viene a ser entonces “un proceso de búsqueda de información, medición y comparación de los hechos con respecto a lo planeado. El proceso plantea la toma de decisiones con respecto a la situación evaluada.” Palacios (2.000). p. 67.

El *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK^R Guide) identifica entre los procesos de la gerencia de proyectos los PROCESOS DE CONTROL, los cuales define como la supervisión y el regular seguimiento del progreso del proyecto, esto con la finalidad de identificar, controlar y prevenir las posibles variaciones que con respecto al plan previamente elaborado, pueda suscitarse.



Para controlar efectivamente un proyecto se hace necesario la implantación de un sistema de control con entradas de información, herramientas y técnicas de control, y salidas de información, que permitan plantear las acciones preventivas y correctivas del caso, siendo desarrollado éste tema por Anthony (1.998), el cual además alcanza a analizar tres tipos de planes que deben realizarse dentro de una organización: Planificación Estratégica, Gerencia de Control y Control Operacional.

Kerzner (2.001) por su parte, acota que un sistema de control es necesariamente implementado para afectar las variables que puedan generar los cambios en la planificación, como también para asegurar que estos cambios sean beneficiosos, su uso servirá para determinar que un cambio ya ha ocurrido, y gerenciarlos a medida que suceden.

Entonces, el control de gestión viene a ser el conjunto de actividades que realiza la gerencia para auto-examinar y auto-evaluar su gestión así como para implantar mecanismos de mejora del cumplimiento de la misión de la organización o de una de sus dependencias. Según Guardiola (1.998), es de gran importancia medir el desempeño de una empresa o unidad ya sea en calidad, productividad, costos, etc., ya que esto permitirá planificar con mayor certeza y confiabilidad, además de lograr discernir con mayor precisión las oportunidades de mejoras de un proceso dado y, analizar y explicar como han sucedido los hechos.

El PMBOK^R Guide (2.000) plantea que los procesos de control deberán ser ejecutados durante todas las fases del proyecto, así como también deberán estar presentes en todas las áreas del conocimiento de la gerencia de proyectos (*alcance, trabajo, costo, calidad y riesgo*) ya que estas se encuentran vinculadas y estrechamente relacionadas en sus productos o salidas para la consecución de los objetivos del proyecto.

Cuando un proyecto se encuentra en su fase de iniciación, es necesario y fundamental que se inicien igualmente las mediciones regulares de su avance, esto permitirá conocer la situación real de la organización y poder planificar, orientar y mejorar los recursos hacia todos los niveles de la organización, esto con el objetivo de gestionar la estrategia hacia la visión y/o



misión de la organización. Guardiola (1.998) agrega que todo lo que se pueda medir sirve estadísticamente para poder mejorar, pero evitando a toda costa medir todo lo medible, ya que eso de que medir excesivamente es tan perjudicial como no medir nada.

Palacios (2.000) afirma que el control es una “herramienta para optimizar el proyecto.” P 464. Un adecuado control le suministrará al gerente de toda aquella información que contribuirá a la toma de decisiones y acciones preventivas y/o correctivas, muestra las actividades ya realizadas y las que faltan por ejecutar, lo cual implicará tal vez la replanificación de la programación. Para ello, deberán cumplirse con los siguientes aspectos:

- ✓ Definir las variables a controlar: alcance, trabajo, costo, calidad y riesgo.
- ✓ Definir el equipo medidor a emplear.
- ✓ Contar con el equipo ejecutor.

El PMBOK^R Guide (2.000) desarrolla e explica los procesos de control en cada una de las áreas del conocimiento de la gerencia de proyectos y que se explican a continuación:

- ✓ El *Control del Alcance* es el proceso donde se analizan las actividades ejecutadas y se comparan contra las planificadas, determinando su ejecución, estudiando de ser necesario la incorporación o eliminación de actividades; haciendo de éste el proceso central del control de proyectos, ya que tiene repercusiones en todas las demás áreas del trabajo.
- ✓ El *Control del Trabajo* implica el análisis al tiempo empleado para ejecutar las actividades prevista en el plan, efectuando los correctivos necesarios para poder cumplir los trabajos según las especificaciones y necesidades de las partes interesadas.
- ✓ El *Control del Costo* es el proceso de chequeo y revisión contable de los costos incurridos en la ejecución del proyecto, realizando las comparaciones contra el presupuesto definitivo de trabajo, para lograr así determinar las variaciones y aplicar las acciones correctivas respectivas.



- ✓ El *Control de la Calidad* consiste en el monitoreo de las variaciones en los parámetros de calidad estandarizados en el proyecto, lo cual originará acciones como prevención, inspección, muestreo y corrección, como medidas para obtener los productos deseados por el cliente.
- ✓ El *Control de Respuesta* es el proceso de detectar posibles situaciones de riesgo y corroborar la ejecución de las respuestas adecuadas a las circunstancias presentadas.

A su vez, Palacios (2.000) propone tres (3) posibles métodos para efectuar el control del trabajo en un proyecto:

- ✓ **Control por Hitos.** Método que basa su técnica en llamar a los eventos mas importantes del proyecto *HITOS*, incluyéndolos en el plan general del proyecto en el espacio y/o fechas de ocurrencia, así como asignándoles estado de avances verificables y un correspondiente porcentaje de avance. Esto genera poco esfuerzo al momento de efectuar el control, ya que solo habría que enfocarse en unos pocos hitos y no en un sin número de actividades, siendo de sencilla y económica utilización. Sin embargo su mala ejecución traería como consecuencia la identificación de los problemas cuando ya sea tarde o cuando ocurra el retraso.
- ✓ **Control por Buffers.** Esta metodología se está basada en la aplicación de la *TEORÍA DE RESTRICCIONES* a la Gerencia de Proyectos, la cual plantea que el avance del proyecto se encuentra en función a las habilidades del equipo de trabajo para culminar las actividades de la ruta crítica, despreciando la efectividad en el cumplimiento en aquellas actividades que no son restrictivas para la conclusión del proyecto. El Control por Buffers o igualmente llamados Tanques de Seguridad, consiste en ir midiendo si los buffers establecidos para el proyecto y para las rutas de alimentación, se están consumiendo. Éste método resulta muchas veces engorroso en cuanto a la forma de medición a tiempo real, necesitando



incrementar los lapsos de mediciones para mantener bajo control el proyecto.

- ✓ **Control por Valor Ganado.** Es el método que revisa simultáneamente lo invertido o gastado en el proyecto, con lo ejecutado, constatando cuánto del presupuesto se ha debido haber consumido, dado que se han efectuado las actividades verificadas en campo. Éste método requiere del registro de los costos reales incurridos a la fecha y los avances físicos en el avance, permitiendo a la gerencia ajustar la estrategia del proyecto basado en los requerimientos de costo y tiempo.

Por otra parte, Zwikael, Globerson y Raz (2.000) proponen un sistema integrado de control de proyectos, el cual catalogan como una respuesta interesante que una organización puede ofrecer a la labor de control. Ésta metodología consiste en la configuración de un sistema de control flexible, para monitorear las variables avance y el costo durante el ciclo de vida del proyecto. Éste sistema busca responder preguntas como: ¿Cuánto trabajo se debió haber realizado?, ¿Cuánto trabajo del presupuestado se ha ejecutado?, ¿Cuánto costó el trabajo que se ha realizado?. Para ello hace uso de los siguientes indicadores:

- ✓ *Actual Cost of Work Performed (ACWP).*
- ✓ *Budged Cost of Work Scheduled (BCWS).*
- ✓ *Budged Cost of Work Performed (BCWP).*
- ✓ *Estimated At Completion (EAC).*

En la bibliografía consultada igualmente se encuentran otros enfoques modernos, como el de Mallo y Merlo (1.998) que conciben el Sistema de Control Gestión como un sistema de información-control superpuesto y enlazado continuamente con la gestión que tiene por fin definir los objetivos compatibles, establecer las medidas adecuadas de seguimiento y proponer las soluciones específicas para corregir las desviaciones. El control es activo en el sentido de influenciar sobre la dirección para diseñar el futuro y crear continuamente las condiciones para hacerlo realidad.



Simons (1.994) lo considera como aquellos procedimientos y controles habituales, de tipo formal, basados en la información y utilizados por la dirección para mantener o modificar determinadas pautas en las actividades de la organización, distinguiendo dentro del Sistema de Control de Gestión cuatro tipos de sistemas formales basados en la información en función de su relación con la estrategia: sistema de creencias, sistema de establecimiento de límites, sistema de control de diagnóstico y sistema de control interactivo. El sistema de creencias, para comunicar y reforzar las declaraciones sobre la misión y los objetivos de la empresa; el sistema de establecimiento de límites, para fijar las reglas y los límites, como los sistemas de elaboración de presupuestos; el sistema de control de diagnóstico, como sistema formal de feed-back, para realizar el seguimiento de los resultados y corregir las desviaciones que se producen en relación con lo previsto; y el sistema de control interactivo, para atraer la atención y fomentar el diálogo y el aprendizaje en toda la organización. Coincidiendo con estos autores, se encuentran los enfoques gerenciales japoneses y de otros autores como Goldratt (1.992) y Lorino (1.993).

Como se ha mostrado con anterioridad, evaluar la gestión de cualquier organización consiste en medir el desempeño de los planes, programas y proyectos, comparar los resultados obtenidos con criterios previamente establecidos y hacer un juicio de valor, tomando en cuenta la magnitud y dirección de la diferencia encontrada entre lo previsto y lo obtenido, para ello se requiere de la utilización de herramientas tales como los indicadores, que según Guardiola (1.998), son una relación entre variables cuantitativas o cualitativas que permite observar la situación y las tendencias de cambios generadas en el objeto o fenómeno observado, en relación con objetivos y metas previstas e impactos esperados. Estos indicadores pueden ser valores, unidades, índices, series estadísticas, etc.

Los indicadores de control (lc) de gestión son expresiones cuantitativas que permiten analizar cuán bien se está administrando la empresa. Según Harrington (1.997), un indicador queda expresado por un atributo, un medidor, una meta y un horizonte temporal.



Entre los indicadores comúnmente utilizados en la evaluación del desempeño de un sistema aparecen aquellos que apuntan hacia la eficacia, eficiencia, efectividad, estabilidad y mejora del valor, en concordancia con el triángulo de desempeño, esto según Hernández (2.000).

Goldratt (1.992) y Lorino (1.993) alertan sobre la necesidad de condicionar la definición de los indicadores a la precisión clara de los objetivos de la compañía, priorizando primero la importancia de lo que se mide y luego su indicador. En segundo lugar, los indicadores seleccionados deben permitir juzgar el impacto de las decisiones locales sobre la meta global de la compañía.

1.3.3 Marco Metodológico

La investigación se enmarca dentro del Campo de las Ciencias Económicas, en la disciplina Organización y Dirección de Empresas.

Por su finalidad, este estudio es una investigación de tipo Aplicada (Yáber &Valarino, 2003, p. 5), ya que busca resolver el problema planteado mediante la aplicación de las herramientas de Gerencia de Proyectos en el área del conocimiento donde se realiza el estudio.

De acuerdo a su propósito y al tipo de problema que aborda, se clasifica como una investigación y desarrollo (Yáber &Valarino, 2003, pp. 6-10), en donde para el manejo y control del proyecto seleccionado se han establecido cuatro fases que definen su ciclo de vida:

- Fase I: Diagnóstico.
- Fase II: Formulación.
- Fase III: Desarrollo.
- Fase IV: Validación.

Para el cabal cumplimiento de las fases definidas con anterioridad, se proponen los siguientes pasos y procedimientos:



- ✓ Accesar a los informes de gestión emanados por la Contraloría General de la República y que se encuentran archivados en la Contraloría Interna de la institución.
- ✓ Investigar la metodología empleada por el máximo ente contralor del Estado para la realización de las auditorías de control de gestión de una institución del Estado.
- ✓ Analizar el alcance de los parámetros de gestión empleados y la metodología aplicada por la Contraloría General de la República.
- ✓ Solicitar al Departamento de Planificación el último manual de normas y procedimientos aprobado para el funcionamiento de la Gerencia de Supervisiones.
- ✓ Analizar los procesos y actividades realizadas por la Gerencia de Supervisiones.
- ✓ Verificar y establecer, bajo los conceptos de la Planificación Estratégica, los parámetros teóricos y prácticos de los procedimientos ejecutados por la Gerencia de Supervisiones.
- ✓ Seleccionar los procesos de mayor relevancia e importancia realizados por la Gerencia de Supervisiones
- ✓ Formular el Sistema de Control de Gestión que sea aplicable y confiable para la Gerencia de Supervisiones del FIDES, adaptando los métodos existentes y propuestos por los estudios efectuados por la Gerencia de Proyecto a las exigencias de la organización.
- ✓ Determinar las salidas (outputs) y los resultados que se desean obtener al momento de la aplicación del Sistema de Control de Gestión, especificando tolerancia, desviaciones, características, calidad, etc.
- ✓ Fijar las especificaciones de las variables de entrada (inputs) requeridas por el Sistema de Control de Gestión.
- ✓ Determinar las técnicas y herramientas a emplear por Sistema de Control de Gestión que faciliten y apoyen a la obtención de los resultados requeridos por la organización.



- ✓ Solicitar acceso a todas las bases de datos de la Gerencia de Supervisiones, así como a los expedientes y archivos no computarizados, a fin de manejar todo el universo de información emanada por esta unidad.
- ✓ Digitalizar la información suministrada en documentos, si fuese necesario su utilización.
- ✓ Simular la aplicación del Sistema de Control de Gestión propuesto para así corroborar la confiabilidad del sistema, controlar las variables y las desviaciones que pudiesen ocurrir.
- ✓ Establecer la metodología a emplear para la correcta implantación del Sistema de Control de Gestión propuesto.
- ✓ Establecer los grados de responsabilidades en la aplicación del Sistema de Control de Gestión propuesto.
- ✓ Definir el personal requerido para la puesta en marcha de nuevo sistema, así como para el correcto funcionamiento del mismo.

1.4 RESULTADOS ESPERADOS

Desarrollar un Sistema de Control de Gestión que ofrezca una perspectiva a tiempo real del desenvolvimiento de las actividades que se realizan en la Gerencia de Supervisiones del FIDES, esto con la finalidad de que se adopten las mejores y más adecuadas decisiones, así como la aplicación de las medidas preventivas y correctivas en pro del mejoramiento y adaptación de los procedimientos a un entorno siempre cambiante tanto de la organización, como del país.

1.5 IMPLICACIONES

Las implicaciones que se derivan de la ejecución de dicha evaluación económica son:

- La demostración de la viabilidad de la implementación de un Sistema de Control de Gestión auditable y sustentable en un departamento de una institución de la Administración Pública Nacional, lo cual



podría servir de base para diseñar nuevos y adaptados sistemas de control en los diferentes entes del Estado.

- La aplicación del Sistema de Control de Gestión proporcionará al FIDES, la información y las herramientas necesarias para la elaboración de futuros presupuestos verosímiles y controlables.
- Los datos obtenidos y debidamente recabados con la implantación del Sistema de Control de Gestión, podrá apoyar el desarrollo del proceso de descentralización impulsado por el FIDES.
- La información suministrada por éste Sistema de Control de Gestión brindará a los ciudadanos la confianza y certeza de que los recursos que el FIDES administra están siendo invertidos, oportuna y eficientemente en la satisfacción de las necesidades de sus comunidades; además de incentivar la estrecha relación que debe existir entre los gobiernos regionales y la institución.

1.6 CRONOGRAMA

El cronograma del Trabajo Especial de Grado se divide en dos fases principales:

- Fase 1: Propuesta del Trabajo Especial de Grado.
- Fase 2: Desarrollo del Trabajo Especial de Grado.

La Fase 1 tiene como objetivo la elaboración de la “Propuesta del Trabajo Especial de Grado”, correspondiente a la asignatura Seminario del Trabajo Especial de Grado, cursada en el trimestre Septiembre-Diciembre de 2.003, fase que culmina con la entrega y presentación de dicha propuesta.

La Fase 2 tiene como finalidad la ejecución y desarrollo de la “Propuesta del Trabajo Especial de Grado”, tiene una duración de 6 meses, siempre y cuando la presente propuesta sea aprobada.

Es importante señalar que la duración estimada para la Fase 2, considera los 45 días hábiles requeridos para la revisión y evaluación del documento final por el jurado designado. Además, incluye revisiones periódicas del tutor al finalizar cada etapa de ejecución, de manera de



asegurar que cada fase culminada cuenta con la aprobación y asesoría del tutor. Adicionalmente, toma en cuenta el tiempo necesario para culminar de organizar el documento final (recopilación y organización del informe, impresión, empastado, etc.). Sin embargo, no incluye los 30 días hábiles de aprobación de la propuesta por parte del jurado designado por la Coordinación de Postgrado. Ver el cronograma de las actividades y semanas estimadas para la ejecución de la Fase N° 2 (pág.20).

1.7 PRESUPUESTO

Se estima que el costo total del Trabajo Especial de Grado sea de Bs. 556.841,25.

Dicho costo incluye:

- Gastos de impresión, por papel y cartuchos de tinta de la impresora.
- Internet: Servicio Acceso Banda Ancha ABA. Se estima un porcentaje de utilización del 25% para realizar el Trabajo Especial de Grado.
- Fotocopias.
- Encuadernación del documento definitivo.

A continuación se presenta el detalle de cada uno de los gastos estimados:

Tabla 1. Presupuesto de Trabajo Especial de Grado

Datos		
Costo de servicio ABA	85.900,00	Bs./Mes
Tiempo de Duración del Proyecto	7	Meses
* Porcentaje de uso de Internet para el TEG	25%	
Costo unitario de fotocopia	70,00	Bs.
Costo unitario de encuadernación	20.000,00	Bs.

Presupuesto	Unidad	
Impresión		
1 Cartucho para Impresora HP de inyección de tinta, negro	100.000,00	Bs.
1 Cartucho recargado para Impresora HP de inyección de tinta, negro	15.000,00	Bs.
1 Cartucho para Impresora HP de inyección de tinta, de color	120.000,00	Bs.
1 Cartucho recargado para Impresora HP de inyección de tinta, de color	20.000,00	Bs.
1 Resma de papel de impresora de inyección de tinta	15.000,00	Bs.
Otros Gastos		
Internet Servicio Acceso Banda Ancha (ABA, CANTV)*	150.325,00	Bs.
1000 Fotocopias	70.000,00	Bs.
Encuadernación de 2 tomos finales	40.000,00	Bs.
Subtotal	<u>530.325,00</u>	Bs.
Imprevistos (5%)	<u>26.516,25</u>	Bs.
Total Costo de TEG	<u>556.841,25</u>	Bs.

Gráfico N° 2. Cronograma del Trabajo Especial de Grado

Id	NOMBRE DE TAREA	DURACIÓN	COMIENZO	ABRIL				MAYO				JUNIO				JULIO				AGOSTO				SEPTIEMBRE				OCT					
				05	12	19	26	03	10	17	24	31	07	14	21	28	05	12	19	26	02	09	16	23	30	06	13	20	27	04			
1	DESARROLLO DE TEG	161 días	LUN 05/04/04	[Barra continua de inicio a fin]																													
2	Análisis de la metodología empleada por la Contraloría General de la República para auditar la gestión de las instituciones públicas del Estado Venezolano.	14 días	LUN 05/04/04	[Barra horizontal]																													
3	Solicitar y obtener acceso a los informes de gestión emanados por la Contraloría General de la República y que se encuentran archivados en la Contraloría Interna del FIDES.	1 día	LUN 05/04/04	[Barra vertical]																													
4	Solicitar a la Contraloría Interna del FIDES, la metodología Empleada por el máximo ente contralor del Estado para la realización de las auditorías de control de gestión de una institución del Estado.	1 día	LUN 05/04/04	[Barra vertical]																													
5	Analizar el alcance de los parámetros de gestión empleados y la metodología empleada por la Contraloría aplicada por la Contraloría General de la República.	13 días	MAR 06/04/04	[Barra horizontal]																													
6	Selección y estudio de las actividades y procedimientos realizados por la Gerencia de Supervisiones	21 días	MAR 20/04/04	[Barra horizontal]																													
7	Solicitar al Dpto. de Planificación el último Manual de Procedimientos aprobado para el funcionamiento de la Gerencia de Supervisiones	1 día	MAR 20/04/04	[Barra vertical]																													
8	Analizar los procesos y actividades realizadas por la Gerencia	18 días	MIE 21/04/04	[Barra horizontal]																													
9	Verificar y establecer los parámetros teóricos y prácticos de los procedimientos ejecutados por la Gerencia	18 días	JUE 22/04/04	[Barra horizontal]																													
10	Formulación del Sistema de Control de Gestión de la Gerencia de Supervisiones	28 días	LUN 10/05/04	[Barra horizontal]																													
11	Seleccionar los procesos de mayor relevancia realizados por la Gerencia	7 días	LUN 10/05/04	[Barra horizontal]																													
12	Formular el Sistema de Control de Gestión que sea aplicable y confiable para la Gerencia de Supervisiones del FIDES	21 días	LUN 17/05/04	[Barra horizontal]																													
13	Determinar las salidas y los resultados del Sistema de Control	7 días	MIER 26/05/04	[Barra horizontal]																													
14	Fijar las especificaciones de las variables de entrada del Sistema	4 días	JUE 27/05/04	[Barra horizontal]																													
15	Determinar las técnicas y herramientas a emplear por el Sistema	7 días	LUN 31/05/04	[Barra horizontal]																													
16	Solicitar acceso a las bases de datos de la Gerencia de Supervisiones	56 días	LUN 03/05/04	[Barra horizontal]																													
17	Solicitar acceso a los expedientes y archivos de la Gerencia	1 día	LUN 03/05/04	[Barra vertical]																													
18	Digitalizar la información suministrada en documentos	7 días	MAR 04/05/04	[Barra horizontal]																													
19	Simular la aplicación del Sistema de Control de Gestión	7 días	LUN 07/06/04	[Barra horizontal]																													
20	Establecer la metodología para la implantación del Sistema de Control	7 días	LUN 14/06/04	[Barra horizontal]																													
21	Establecer las responsabilidades en la aplicación del Sistema	7 días	LUN 21/06/04	[Barra horizontal]																													
22	Definir el personal requerido para la implantación del Sistema formulado	5 días	MIE 23/06/04	[Barra horizontal]																													
23	Revisión de tutor.	5 días	LUN 28/06/04	[Barra horizontal]																													
24	Corrección de revisiones del tutor.	7 días	LUN 28/06/04	[Barra horizontal]																													
25	Redacción del Informe.	7 días	LUN 28/06/04	[Barra horizontal]																													
26	Impresión de Tomos Preliminares.	4 días	VIE 02/07/04	[Barra horizontal]																													
27	Entrega y Evaluación del TEG.	70 días	MAR 06/07/04	[Barra horizontal]																													
28	Impresión de Tomos Definitivos.	3 días	MAR 01/09/04	[Barra horizontal]																													
29	Realizar correcciones de Tomos.	1 día	VIE 03/09/04	[Barra vertical]																													
30	Empastado y Encuadernación de Tomos.	3 días	LUN 06/09/04	[Barra horizontal]																													
31	Entrega de Tomos Definitivos de TEG.	1 día	VIE 10/06/04	[Barra vertical]																													



1.8 CONSIDERACIONES ÉTICAS

El *Project Management Institute (PMI)* es una organización profesional que persigue como objetivos específicos:

...el reconocimiento y la aceptación de la gerencia de proyectos como una profesión, mejorar el conocimiento base para la gerencia de proyectos, desarrollar y expandir la comunidad relacionada con los proyectos; promocionar la viabilidad de la metodología y la globalización del instituto. Palacios (2.000) p 114.

Dentro de los beneficios que la referida institución ofrece a sus miembros, destaca la publicación del *PMI MEMBER ETHICAL STANDARDS* el cual tiene como propósito principal definir y clarificar las responsabilidades éticas para los miembros actuales y futuros de dicha institución.

A fin de garantizar el cumplimiento del mencionado código, se especificarán a continuación las acciones a que se considerarán para lograr el cumplimiento de los principios éticos que sean de particular importancia para el presente trabajo de investigación:

- ✓ Se suscribirán compromisos escritos (si así es requerido) con las unidades que prestarán apoyo e información para el logro de los objetivos del presente trabajo. Dicho compromiso contemplará la confidencialidad de la información suministrada, así como el respeto de los derechos de propiedad intelectual.
- ✓ Se garantizará mediante un documento escrito (si la institución así lo exige) el compromiso de proteger la confidencialidad y privacidad de la identidad de la institución bajo estudio, así como de sus finanzas, estrategias de negocios y políticas internas.
- ✓ En ambos compromisos antes descritos se asegurará una actuación profesional honesta, imparcial, manteniendo altos estándares de integridad y la responsabilidad en las acciones en que incurriese el autor del presente trabajo. Igualmente, se asegurará la divulgación exacta y precisa de la información suministrada y tratamiento imparcial y honesto de los resultados obtenidos.



- ✓ Se tomarán en consideración el cumplimiento de todas leyes y reglamentos vigentes en el país, así como la aplicación de las normativas y procedimientos establecidas por la institución.



Capítulo Segundo: Marco Organizacional

En este capítulo se realizarán ciertas precisiones generales sobre el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (**FIDES**), institución donde se desarrollará la presente investigación.

2.1 SOBRE SU CREACIÓN, OBJETO Y FUNCIONES

2.1.1 Reseña Histórica

El Fondo Intergubernamental para la Descentralización (**FIDES**) es un servicio autónomo, sin personalidad jurídica, con autonomía funcional, financiera y de gestión, creado a fin de asistir a la administración pública estatal y municipal, adscrito al Ministerio de Planificación y Desarrollo.

Fue creado el 25 de noviembre de 1.993, mediante Decreto Ley N° 3.265, el cual fue derogado por la Ley que Crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización, que fue sancionada por el Congreso Nacional el 5 de noviembre de 1.996 y publicada en la Gaceta Oficial extraordinaria número 5.132, del 3 de mayo de 1.997. Posteriormente es reformada en octubre de 2.000, según consta en la Gaceta Oficial N° 37.066 del 30 de octubre de 2.000.

2.1.2 Objetivo

Tiene como objetivo fundamental promover el proceso de descentralización y desarrollo regional, a través del financiamiento de la inversión social, con criterios de eficiencia y compensación interterritorial.

De acuerdo con el artículo 12 de la citada Ley *“El Fondo tendrá por objeto apoyar administrativa y financieramente el proceso de descentralización, atendiendo a criterios de eficiencia, de compensación interterritorial y desarrollo regional, a tal efecto, tendrá como funciones principales:*

- 1) Determinar, asignar y administrar, tanto global como individualmente, la participación de Estados y Municipios en los recursos del Fondo.*



2) *Identificar, negociar y canalizar hacia Estados y Municipios recursos financieros de otras fuentes destinados a impulsar la descentralización y el desarrollo regional”.*

Igualmente, en el Artículo 23 de la misma se establece que dicho financiamiento se realizará a través de los programas y proyectos presentados ante el FIDES por el respectivo Gobernador o Alcalde, según sea el caso y previa aprobación del Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas correspondiente.

2.1.3 Visión

Es una organización de máxima eficiencia, eficacia y efectividad en el cumplimiento de sus obligaciones legales; soportada en un capital humano de excelencia, en el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, en una sinergia organizacional positiva y con total orientación de servicio a los ciudadanos.

2.1.4 Misión

Es una organización pública regida por las leyes y normas del Estado Venezolano. Tiene como misión institucional contribuir a generar un proceso de descentralización desconcentrada y desarrollo del equilibrio territorial, mediante la transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y social de derecho y justicia.

2.1.5 Funciones

- ✓ Definir los criterios a partir de los cuales se distribuirán los fondos que administra.
- ✓ Definir los criterios sobre los cuales se apoyará el régimen de cofinanciamiento de los proyectos presentados por cada una de las entidades.
- ✓ Fijar los criterios para acceder a los fondos.



- ✓ Determinar, asignar y administrar tanto global como individualmente, la participación de los estados y municipios en los recursos del Fondo.
- ✓ Canalizar hacia los estados y municipios, recursos financieros para impulsar la descentralización y el desarrollo regional.
- ✓ Desarrollar actividades dirigidas a fortalecer técnicamente el proceso de descentralización.

2.2 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DEL FIDES

El Fondo cuenta con un Directorio Ejecutivo, el cual esta integrado por nueve (9) Directores y sus respectivos suplentes designados por: el Presidente de la República (1), por los Ministros de Finanzas (1), de Interior y Justicia (1), de Planificación y Desarrollo (1), de Producción y Comercio (1), además de los designados por los gobernadores de estados (2) y los alcaldes de los municipios (2), los cuales fungirán como la máxima instancia de decisión, y que de acuerdo con el artículo 18 de la Ley que Crea el FIDES, tiene las siguientes funciones:

1. Elaborar los programas e informes de ejecución a ser considerados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo;
2. Aprobar las normas administrativas del Fondo;
3. Aprobar el proyecto de presupuesto de gasto de funcionamiento del Fondo;
4. Conocer, aprobar y evaluar los proyectos y programas que sean sometidos a su consideración por los estados y los municipios, y negar aquellos manifiestamente ilegales o improcedentes;
5. Considerar y aprobar los contratos y convenios que celebre el Fondo.

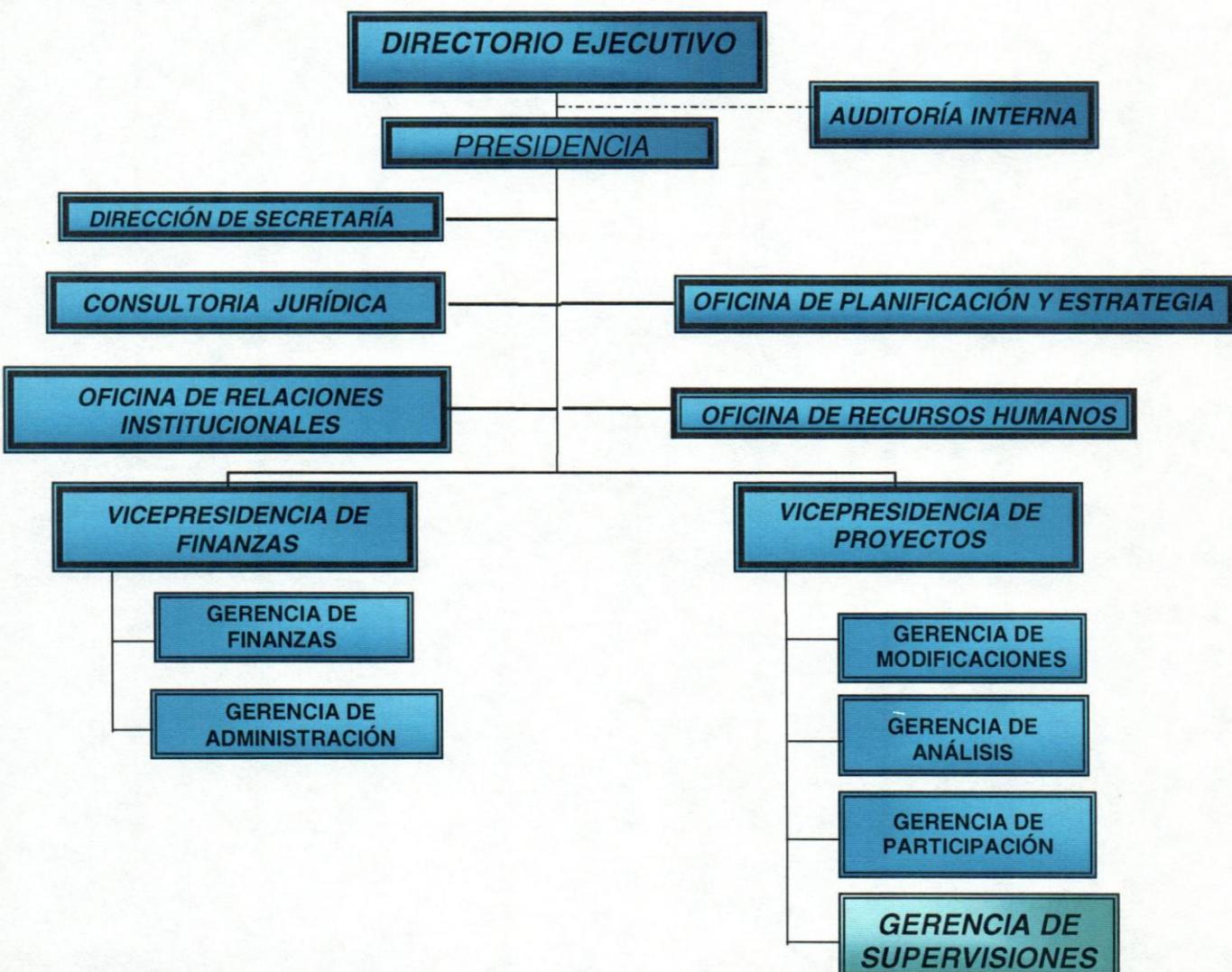
Igualmente, el FIDES cuenta con un Presidente que además de pertenecer al Directorio Ejecutivo tiene entre sus funciones principales: el dirigir y coordinar tanto el proceso de evaluación técnica de programas y proyectos presentados por los estados, los municipios y las comunidades organizadas, asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, así como su asistencia técnica, asumir la administración de los saldos no desembolsados, elaborar el Presupuesto Anual del Fondo, etc.



Además, la Ley que crea al Fondo adjudica a sus funcionarios y empleados, el carácter de Funcionarios Públicos con los derechos y obligaciones que les confiere las leyes de la nación.

Durante año 2.002, el FIDES adoptó una serie de cambios destinados a armonizar su gestión con la orientación del Gobierno Nacional, especialmente en los aspectos asociados a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en las políticas públicas que le afectan más directamente, así como al desarrollo regional equilibrado del país, en el marco de una política de descentralización desconcentrada. Dentro de este esquema, el Fondo realizó la actualización de su estructura organizativa, adoptando la que a continuación se observa:

GRÁFICO N° 3. ORGANIGRAMA ACTUAL DEL FIDES





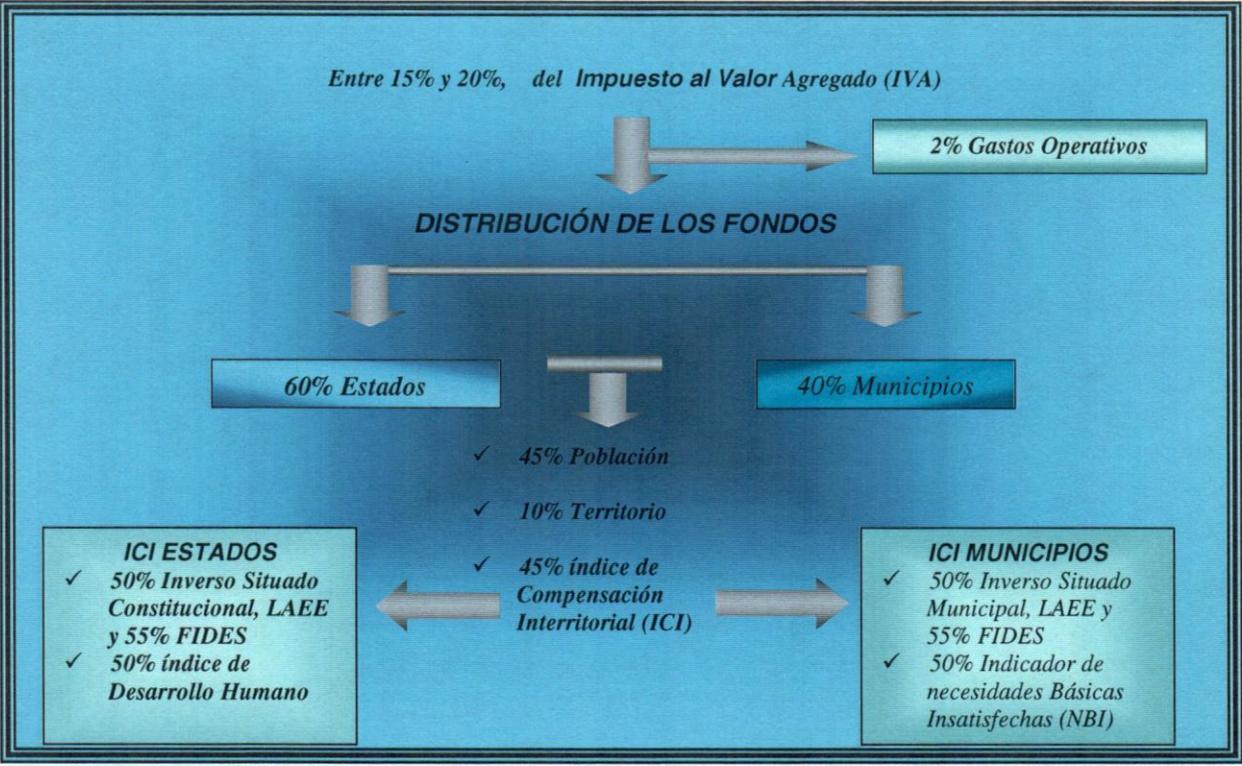
2.2.1 Origen y Distribución de los Fondos.

El FIDES administra y distribuye de manera condicionada, una proporción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) establecida anualmente, no inferior al 15%. Del total de estos fondos, el 2% se destina a los gastos de funcionamiento del Fondo.

Una vez descontada tal proporción, se distribuye de la siguiente manera: 60% destinados a los estados, y 40% a los municipios del país.

La distribución de las proporciones antes indicadas entre las diversas entidades se hace tomando en cuenta la población (45%), el tamaño del territorio (10%) y el Índice de Compensación Interterritorial (45%).

GRÁFICO N° 4. ORIGEN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS



FUENTE PROPIA: Interpretación

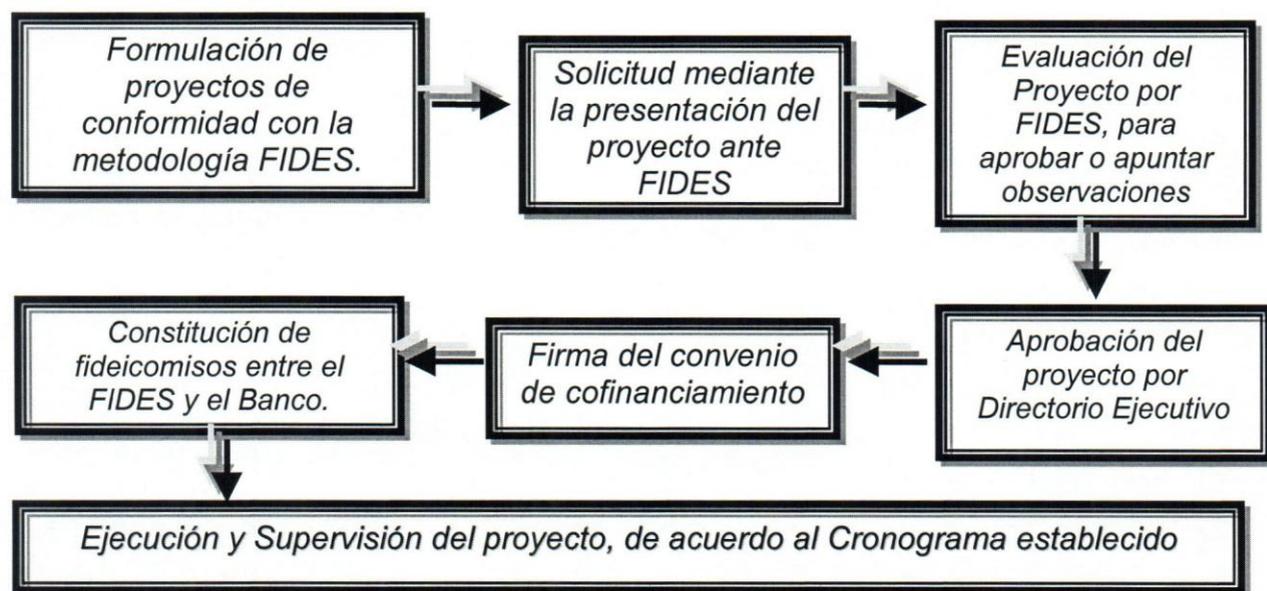
El Índice de Compensación Interterritorial (ICI), corresponde al cálculo de la alícuota para la distribución del 45% de los Recursos FIDES a los estados y municipios, que se propone para la aprobación en Consejo de Ministros y posterior publicación en Gaceta Oficial.

De esta forma, anualmente cada una de las entidades del país (estados y municipios) disponen con una Cuenta de Participación para financiar la inversión pública. Por ser una transferencia de carácter condicionado, para acceder a estos recursos, las entidades deben presentar proyectos de inversión que justifiquen el desembolso de estos fondos, de acuerdo con las regulaciones establecidas en el artículo 22 de la Ley que Crea el FIDES, publicada en la gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30/10/00.

2.2.2 Acceso a los Recursos

De acuerdo con todo lo anterior, el acceso de las entidades subnacionales a los recursos FIDES deben cumplir con los siguientes pasos:

Gráfico N° 5. PROCESO PARA EL ACCESO DE LOS RECURSOS



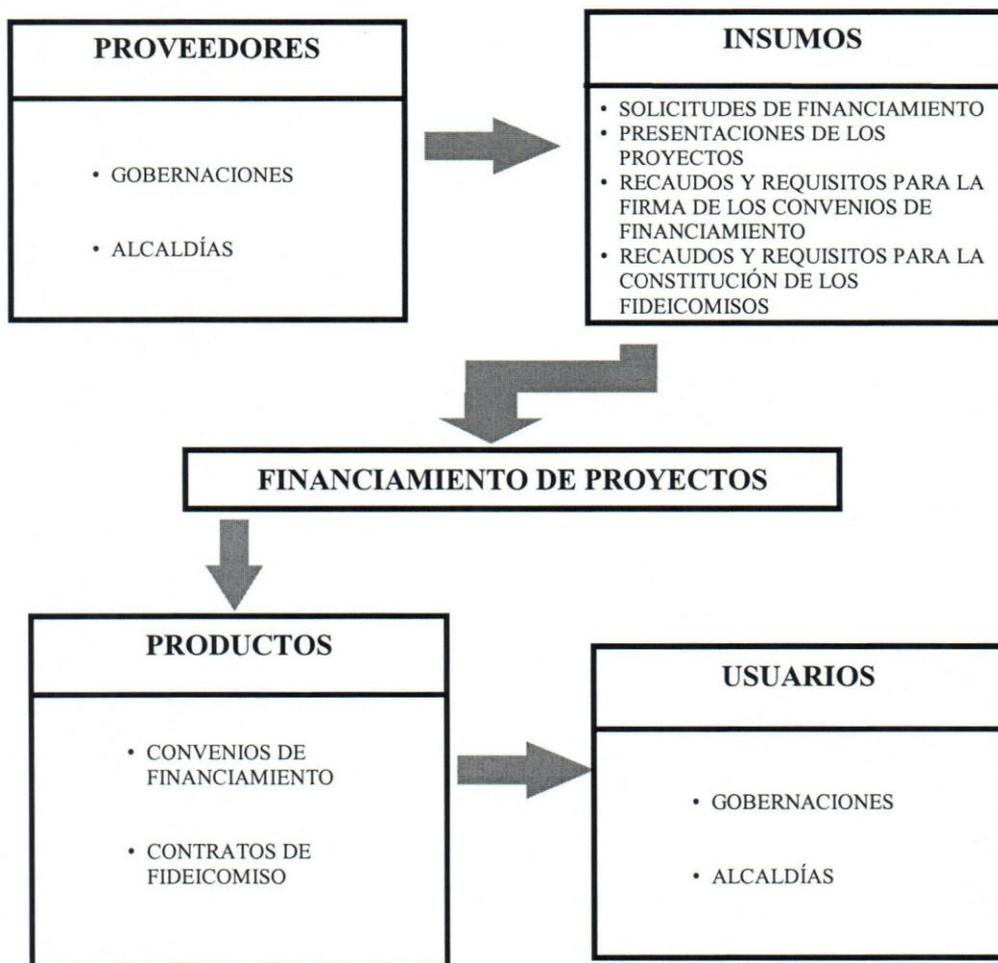
El proceso de evaluación y aprobación de proyectos que realiza el FIDES no está orientado a rechazar o aceptar, sino a verificar que este cumpla con los requerimientos técnicos mínimos. De esta forma, si un proyecto no es aprobado, la entidad tiene la oportunidad de presentarlo nuevamente una vez solventadas las causas de su desaprobación.

Al momento de presentar el proyecto ante el FIDES, las entidades debe consignar dentro los requisitos técnicos solicitados, el o los presupuestos que

serán ejecutados y financiados, los cronogramas de desembolso y de ejecución, que le servirán al FIDES para:

- ✓ Verificar los precios unitarios de las partidas que en él se contempla.
- ✓ Establecer la duración para la ejecución del proyecto (obra, adquisición, etc.).
- ✓ Determinar los aportes correspondientes de cofinanciamiento.
- ✓ Calcular el 4,5% del monto total, el cual será retenido a cada proyecto para cubrir los gastos de fideicomisos y supervisiones.
- ✓ Aperturar el fideicomiso en la entidad bancaria seleccionada.
- ✓ Realizar las supervisiones físicas y financieras a los proyectos aprobados.

GRÁFICO N° 6. SISTEMA PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS





2.3 UNIDAD DE ANÁLISIS

Para dar cumplimiento al artículo N°28 de la Ley que crea el FIDES, en el cual se enuncia que “el Fondo contará con un sistema de información, seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos que financie. El control consistirá en la verificación del estricto cumplimiento del destino acordado a los recursos y a los términos en que los mismos fueron autorizados, a través de la implementación de los mecanismos que garantice una adecuada supervisión de la ejecución física y financiera de los mismos. De igual forma, se promoverá la participación ciudadana por lo que respecta al seguimiento de los programas y proyectos, y el buen uso de los recursos asignados a estos, tal como lo señala el artículo 26 de esta ley. Las irregularidades detectadas en la ejecución de los proyectos y programas, serán notificadas a la Contraloría General de la República, Contralorías Estadales y Municipales, según el caso a objeto de que se aplique las sanciones pertinentes”, de tal manera que el Fondo constituyó dos unidades que tienen como principal función el seguimiento y control de todos los proyectos financiados con recursos del FIDES a través de contratos de fideicomisos celebrados con instituciones financieras.

2.3.1 Gerencia de Finanzas / Vicepresidencia de Finanzas

Es la unidad encargada de coordinar y ejecutar todo lo relacionado con los contratos de fideicomisos celebrados con la banca comercial para la transferencia de recursos hacia el Distrito Capital, Gobernaciones y Alcaldías; así como del seguimiento de la ejecución financiera de los proyectos financiados.

Para cumplir con este fin, la Gerencia de Finanzas inicia semestralmente el proceso de supervisiones financieras de los proyectos, para ello se diseñan carteras con una estructura homogéneas en cuanto a número y monto, considerando todos los proyectos que requieran ser supervisados. Posteriormente, se seleccionan y contratan los supervisores (personas naturales, jurídicas y/o asociaciones productivas), los cuales realizarán las correspondientes visitas a los bancos fiduciarios a fin de supervisar cada contrato, la administración de los recursos dispuestos para el logro de los objetivos, la verificación de la tramitación



de toda aquella documentación involucrada con el proyecto (valuaciones, órdenes de pago, soportes de los aportes cargados al 4,5%, etc.).

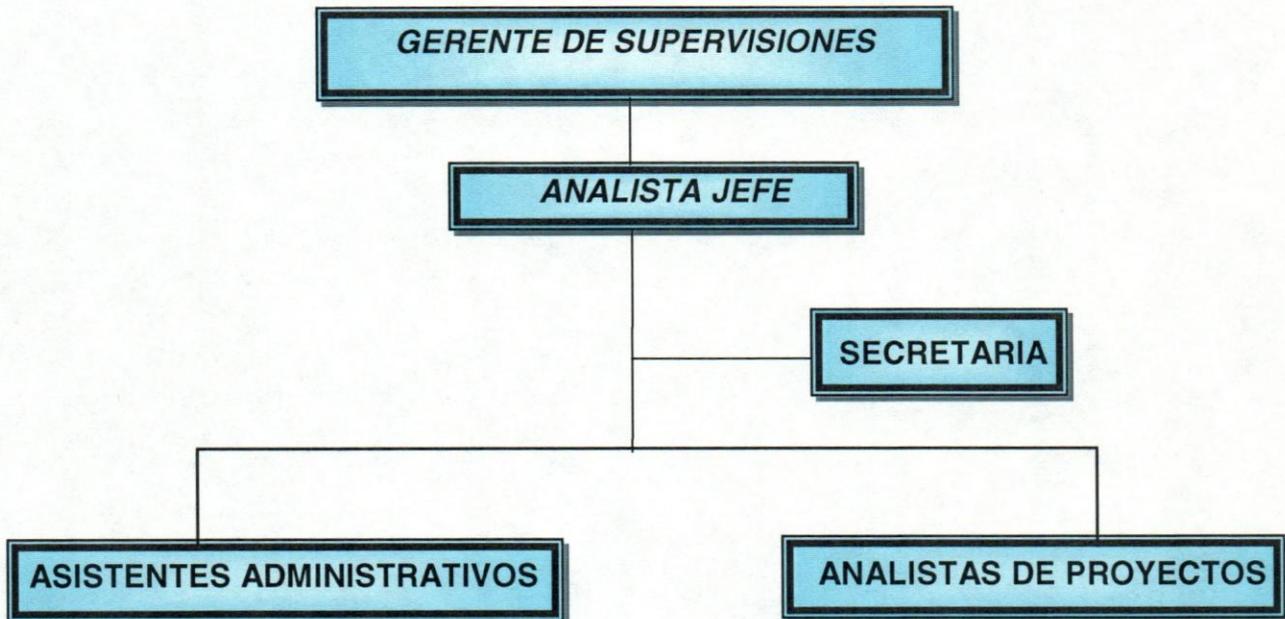
Al momento de recabar la información, el supervisor deberá presentar un informe por cada proyecto, esto siguiendo el formato suministrado por la Gerencia de Finanzas para tal efecto, lo que generará en una remuneración por concepto de honorarios profesionales previamente establecidos en la cartera de proyectos.

El informe o reporte presentado por el supervisor contratado, deberán contar con la información financiera de cada proyecto, el manejo de los recursos aprobados, la documentación que soporte los desembolsos efectuados contra el fideicomiso para la cancelación de los contratos celebrados por la entidad y las empresas ejecutoras de los proyectos.

2.3.2 Gerencia de Supervisiones / Vicepresidencia de Proyectos

Es la Unidad encargada de coordinar las actividades, relativas a la supervisión física de los proyectos, para asegurar que los recursos asignados sean o hayan sido utilizados para los fines que fueron aprobados.

GRÁFICO N° 7. ORGANIGRAMA DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES



En el mes de abril de 1.998, la Oficina de Planificación y Estrategia presenta al Directorio Ejecutivo del FIDES, el “Manual de Procedimientos de



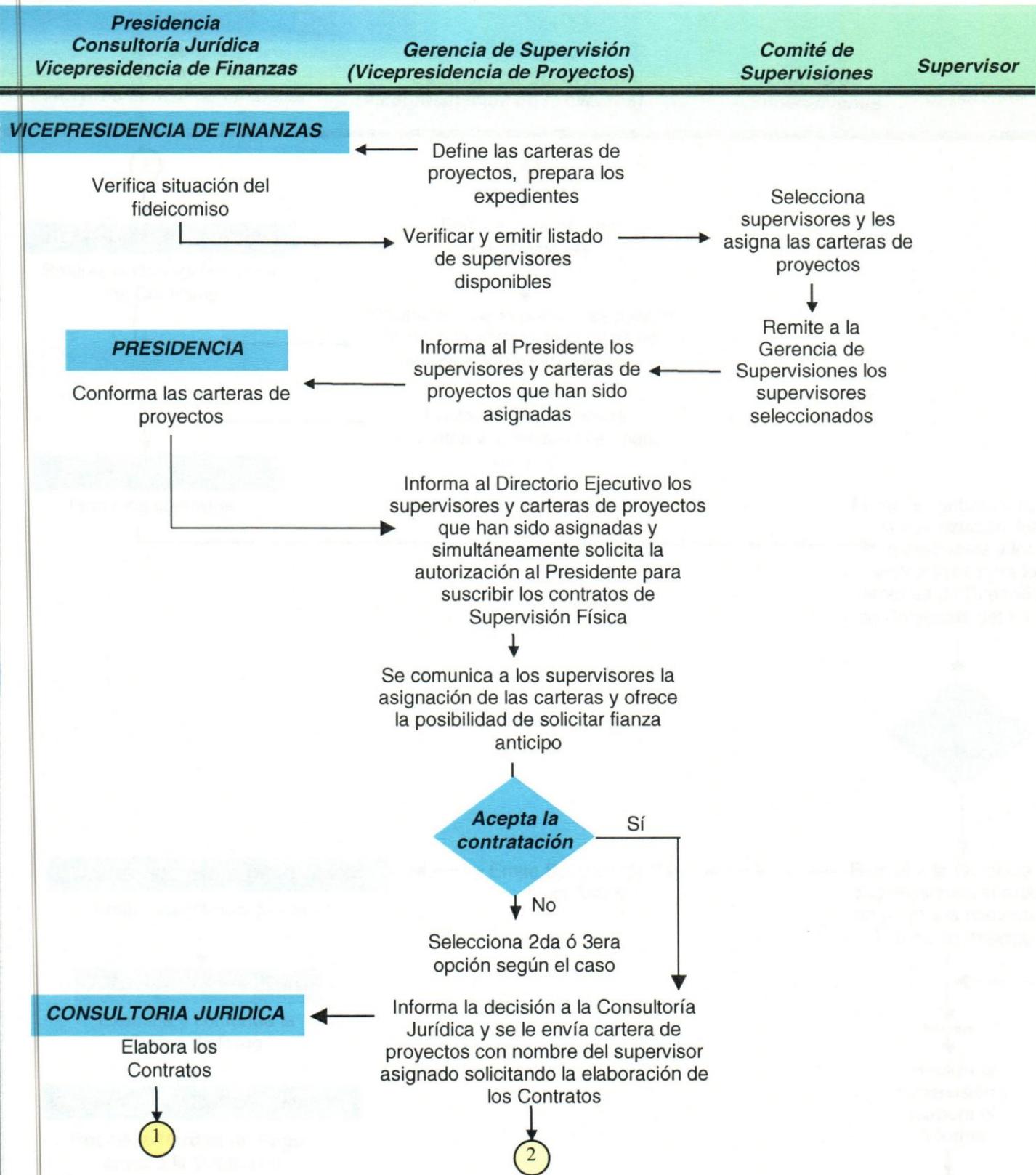
Supervisión Física – FDP-04” en el cual se propone la organización y estructura que asumirá la Gerencia de Supervisiones (Ver Gráfico N° 7), igualmente se especifican los objetivos, alcances y normas para garantizará el estricto cumplimiento del destino de los recursos. En el mencionado documento igualmente se esbozan dos procesos macros para el cumplimiento de los objetivos de la unidad:

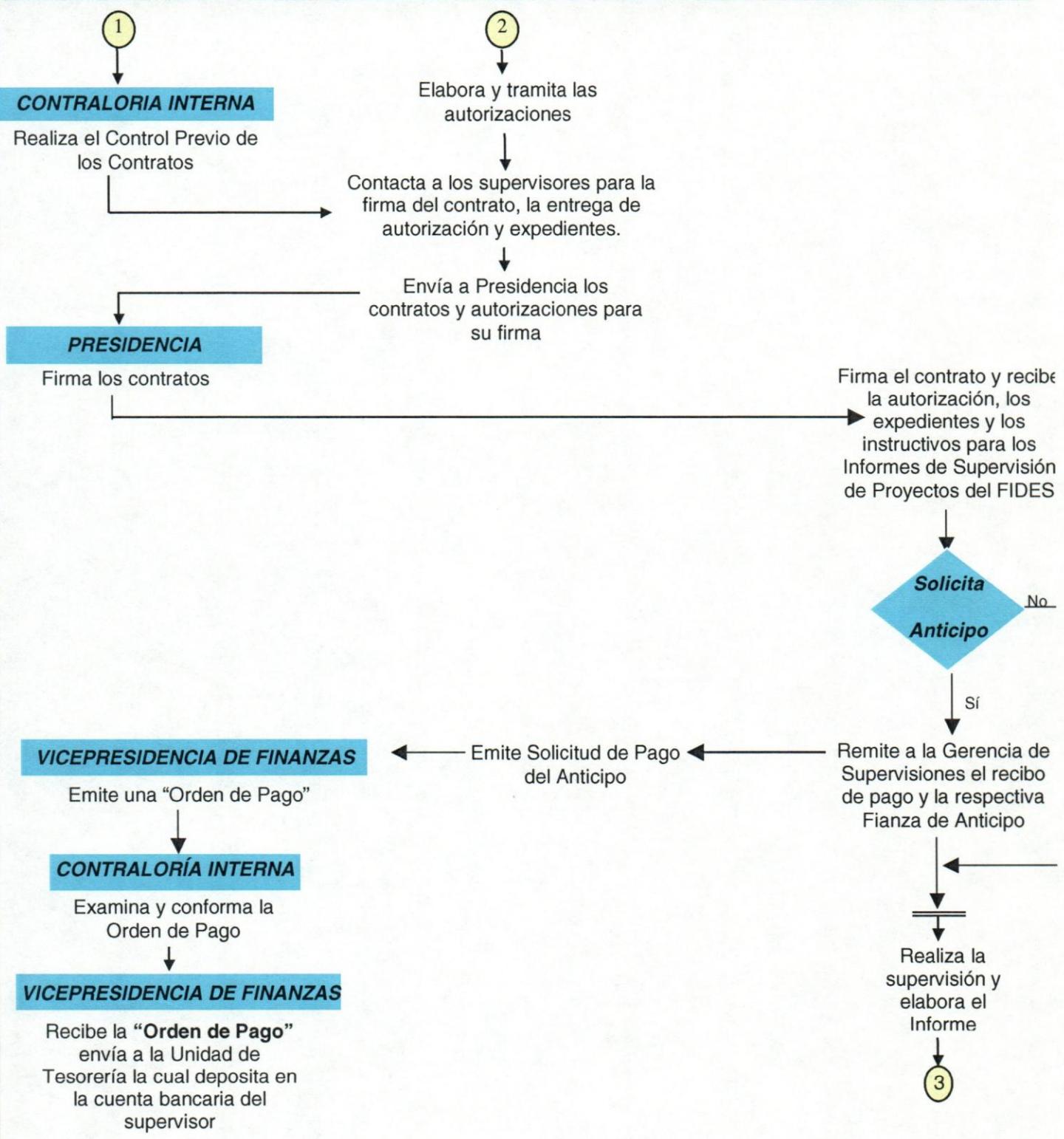
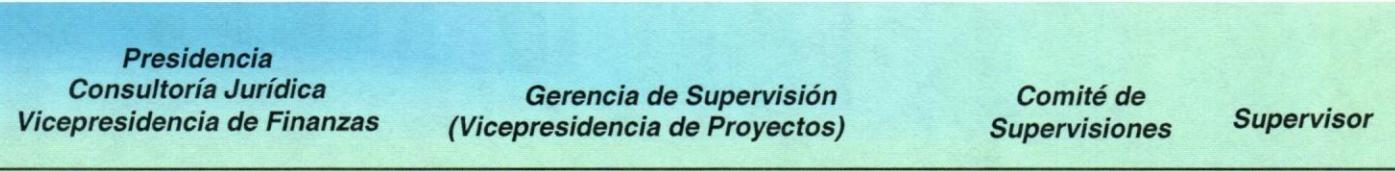
2.3.2.1 Supervisiones Internas: Consisten en la supervisión física, financiera y administrativa realizada por el personal técnico adscrito a la Gerencia de Supervisiones, a aquellos proyectos en trámite de aprobación y/o financiados con recursos provenientes del FIDES, atendiendo debidamente motivadas, las denuncias realizadas por la comunidad y/o las solicitudes de alguna de las dependencias del Fondo.

2.3.2.2 Supervisiones Contratadas: Son aquellas supervisiones efectuadas por consultores externos contratados, debidamente inscritos y disponibles en el Registro de Consultores Internos, a los proyectos financiados con recursos del FIDES con la finalidad de realizar el debido seguimiento y control, corroborando el estricto cumplimiento de los objetivos previos para los cuales se destinaron dichos recursos. A diferencia de las supervisiones financieras, las supervisiones físicas externas forman parte de un proceso continuo; para ello, igualmente se diseñarán y asignarán las carteras de proyectos, las cuales podrán constar de proyectos tanto de adquisición como de obras. Dichos proyectos posiblemente estarán totalmente ejecutados (carteras 100% de ejecución financiera) o en proceso de ejecución (carteras de proyectos progresivos). A continuación se presenta de forma esquematizada, los pasos establecidos por la Gerencia de Supervisiones para la contratación y cancelación de los honorarios profesionales contraído con los consultores contratados por las actividades de supervisiones.



GRÁFICO N° 8. PROCESOS DE LAS SUPERVISIONES







Presidencia
Consultoría Jurídica
Vicepresidencia de Finanzas

Gerencia de Supervisión
(Vicepresidencia de Proyectos)

Comité de Supervisiones

Supervisor

3

Remite a la Gerencia Supervisiones los informes correspondientes

Revisa, analiza y emite opinión sobre el informe de Supervisión

En caso de su aprobación emite una "Solicitud de Pago" por cada proyecto y envía con la respectiva documentación

Emite una "Orden de Pago" por cada solicitud

CONTRALORÍA INTERNA

Examina y conforma las Ordenes de Pago

VICEPRESIDENCIA DE FINANZAS

Recibe las "Ordenes de Pago" envía a la Unidad de Tesorería la cual deposita en la cuenta bancaria del supervisor



Capítulo Tercero: Marco Conceptual

En este capítulo se desarrollarán los conceptos que serán empleados en el presente estudio, los cuales están asociados a las áreas de la Planificación Estratégica, la Gerencia de Proyectos y la Administración Pública.

3.1 CONTROL

Las condiciones en que se compete en la actualidad por acceder a los recursos necesarios, por reducir gastos y costos, por aumentar la calidad de los productos y servicios, y el colosal desarrollo de las comunicaciones y el transporte, han modificado la forma de actuar e interactuar de las organizaciones. Los procesos de gerencia han evolucionado, de igual forma, a un sistema superior.

Todo sistema de gerencia o dirección, por distintas que sean sus características o función social, está compuesto por un conjunto de funciones complejas en su conformación y funcionamiento. Para Newman (1.968, p.21) *“la dirección ha sido definida como la guía, conducción y control de los esfuerzos de un grupo de individuos hacia un objetivo común”*.

El trabajo de cualquier gerente puede estar dividido en las siguientes funciones:

- A. *Planificar*: determinar qué se va a hacer. Decisiones que influyen en el esclarecimiento de objetivos, establecimiento de políticas, fijación de programas y campañas, determinación de métodos y procedimientos específicos y fijación de previsiones día a día.
- B. *Organizar*: agrupar las actividades necesarias para desarrollar los planes en unidades directivas y definir las relaciones entre los ejecutivos y los empleados.
- C. *Dirigir*: emitir instrucciones. Incluye el punto vital de asignar los programas a los responsables de llevarlos a cabo y también las relaciones diarias entre el superior y sus subordinados.
- D. *Controlar*: Vigilar si los resultados prácticos se comportan lo mas exactamente posible a los programas. Implica estándares, conocer la motivación del personal a alcanzar estos estándares, comparar los



resultados actuales con los estándares y poner en práctica la acción correctiva cuando la realidad se desvía de la previsión. (Newman, 1.968).

Para Haugan (2.002), dentro de cualquier proceso administrativo, la planificación constituye el punto inicial para la acción gerencial ya que supone un establecimiento de objetivos y los cursos de acción para lograrlo. Este logro depende del grado de conocimiento de las variables del entorno organizacional. Continúa el autor señalando que la planificación requiere de un proceso de toma de decisiones cuyos resultados implicarán una adecuación reguladora de las acciones operativas a aplicar para la consecución de las metas previstas, esto es, qué tipo de estructura organizacional se adaptará a la estrategia intentada, qué personal se asignará para ello, qué tipo de tecnología se necesitará, qué tipo de recursos se utilizarán y qué clase de controles se aplicarán para la producción de bienes o servicios. Esta visión integradora hace que la planificación sea entendida como un sistema compuesto por procesos capaces de diseñar, regular y evaluar la eficacia del mismo.

Cuando un proyecto se encuentra en su fase de iniciación, es necesario y fundamental que se inicien igualmente las mediciones regulares de su avance, esto permitirá conocer la situación real de la organización y la posibilidad de planificar, orientar y mejorar los recursos hacia todos los niveles de la organización, esto con el objetivo de gestionar la estrategia hacia la visión y/o misión de la organización. Guardiola (1.998) agrega que todo lo que se pueda medir sirve estadísticamente para poder mejorar, pero evitando a toda costa medir todo lo medible, ya que eso de medir excesivamente es tan perjudicial como no medir nada.

El *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* (PMBOK^R Guide) identifica entre los procesos de la gerencia de proyectos a los *Procesos de Control*, los cuales define como la supervisión y el regular seguimiento del progreso del proyecto, esto con la finalidad de identificar, controlar y prevenir las posibles variaciones que con respecto al plan previamente elaborado, pueda suscitarse. Igualmente, plantea que los procesos de control deberán ser



ejecutados durante todas las fases del proyecto, así como también deberán estar presentes en todas las áreas del conocimiento de la gerencia de proyectos (*alcance, trabajo, costo, calidad y riesgo*) ya que estas se encuentran vinculadas y estrechamente relacionadas en sus productos o salidas para la consecución de los objetivos del proyecto, definiendo los siguientes controles:

- ✓ El *Control del Alcance*: es el proceso donde se analizan las actividades ejecutadas y se comparan contra las planificadas, determinando su ejecución, estudiando de ser necesario la incorporación o eliminación de actividades; haciendo de éste el proceso central del control de proyectos, ya que tiene repercusiones en todas las demás áreas del trabajo.
- ✓ El *Control del Trabajo*: implica el análisis al tiempo empleado para ejecutar las actividades prevista en el plan, efectuando los correctivos necesarios para poder cumplir los trabajos según las especificaciones y necesidades de las partes interesadas.
- ✓ El *Control del Costo*: es el proceso de chequeo y revisión contable de los costos incurridos en la ejecución del proyecto, realizando las comparaciones contra el presupuesto definitivo de trabajo, para lograr así determinar las variaciones y aplicar las acciones correctivas respectivas.
- ✓ El *Control de la Calidad*: consiste en el monitoreo de las variaciones en los parámetros de calidad estandarizados en el proyecto, lo cual originará acciones como prevención, inspección, muestreo y corrección, como medidas para obtener los productos deseados por el cliente.
- ✓ El *Control de Respuesta* es el proceso de detectar posibles situaciones de riesgo y corroborar la ejecución de las respuestas adecuadas a las circunstancias presentadas.

Por su parte, Palacios (2.000) afirma que, el control es una "*herramienta para optimizar el proyecto*". Un adecuado control le suministrará al gerente toda aquella información que contribuirá a la toma de decisiones y acciones preventivas y/o correctivas, muestra las actividades ya realizadas y las que faltan por ejecutar,



lo cual implicará tal vez la replanificación de la programación. Para ello, deberán cumplirse con los siguientes aspectos:

- ✓ Definir las variables a controlar: alcance, trabajo, costo, calidad y riesgo.
- ✓ Definir el equipo medidor a emplear.
- ✓ Contar con el equipo ejecutor.

El control según la visión de Tripier (1.998), es la filosofía de mantener el flujo de negocios en un ambiente de legalidad y de cumplimiento de un cierto conjunto de reglas de juego, pero no estableciéndolas sino haciéndolas cumplir. Asimismo propone que el control debe asegurar que los eventos y procesos estén realmente orientados a cumplir con los objetivos y metas planteadas.

En resumen, cuando se habla de control se entiende como el monitoreo de las actividades incluidas en los planes de la unidad u organización con la finalidad de examinar la discrepancia entre lo planificado y lo cumplido, e instrumentar acciones para corregirlas.

Entonces, el control se puede concebir dentro de cuatro dimensiones que tienen que ver con el momento y con el lugar en que se ejerce:

- ✓ *El Control Previo*: Se produce antes de que ocurra el evento y su acción puede modificar o impedir que el evento ocurra. Es el conjunto de pasos necesarios el logro de un resultado.
- ✓ *El Control Posterior*: Se produce cuando ya el evento ocurrió y se trata de un análisis histórico que no puede ser modificado. Esta relacionado con la evaluación del logro de ciertos objetivos y metas.
- ✓ *El Control Interno*: Es ejercido sólo por la gerencia y por los órganos de auditoría interna en su momento posterior. Es el que está verdaderamente asociado y comprometido con las decisiones de negocio, y es la única dimensión en la cual el desempeño puede incorporarse como un elemento cierto.
- ✓ *El Control Externo*: Es el que por sus características es ejercido desde el exterior, no ya al proceso, sino al ente organizacional en si mismo. Tiene



su mejor desempeño en el momento posterior, y su punto de mayor conflicto, cuando se aplica en el momento previo. (Tripier, 1.998)

3.1.1 Evolución del Control

Definir el control implica también considerar el desarrollo del mismo en el ámbito administrativo, distintos autores han definido el concepto de acuerdo a sus propias posiciones e interpretaciones, sin embargo, es preciso describir cuál ha sido su evolución teórica en el transcurso de las últimas décadas a fin de destacar su impacto en el desarrollo y gestión organizacional.

Dentro de la descripción y valoración del Control de Gestión se especifican dos concepciones comúnmente aceptadas en el ámbito administrativo, por un lado la que define al control como un necesidad inherente al proceso de dirección y por el otro, la de ser un paradigma más integral vinculado no sólo a la dirección formal, sino a factores claves como la cultura, el entorno, la estrategia, lo psicológico, lo social y la calidad, representados por los llamados enfoques psicosocial, cultural, macrosocial y de calidad.

El enfoque racional se centra en la concepción del control como mecanismo determinante y sistemático, cuya implantación permite lograr por sí solo la eficiencia y eficacia de la organización. Este enfoque defendido por la escuela clásica, se evidencia por una particular definición dada por Henry Fayol en su obra *Administración Industrial y General*, en la cual señala que el control "*consiste en verificar si todo se realiza conforme al programa adoptado, a las órdenes impartidas y a los principios admitidos*" con el fin de detectar posibles desviaciones evitando su repetición. Esta concepción simple, orientada a la excesiva formalización de los mecanismos de control se fortalece con los trabajos de Anthony (1.998) en torno a entender el proceso de control por centros de responsabilidad y la medición de variables por medio de indicadores ligados a los aspectos claves de la organización, este enfoque, en palabras de Amat (2.000) constituye una visión "*excesivamente técnico y racional del proceso de control al limitarlo al diseño de aspectos formales reduciendo la complejidad del contexto organizativo en el que aquel opera*".



Siguiendo al análisis realizado por este autor dentro del enfoque racional, el concepto de control se desarrolla al introducir cálculos matemáticos (Kaplan, 2.001) en el tratamiento de los precios de transferencia en lo que se conoce como la teoría de la agencia. La teoría de la agencia entiende al control como el establecimiento de un contrato óptimo entre los objetivos individuales (responsables de la unidad y de la organización) por medio de la aplicación del análisis microeconómico del control.

Dentro de esta corriente, Amat (2.000) ubica la teoría de la contingencia como la representación del enfoque racional. La teoría de la contingencia entiende por su parte al control como el ajuste de la tecnología, la dimensión y el entorno a la eficacia de cómo se enfrenten las contingencias vividas por la organización. Del mismo modo critica tal postura al afirmar que en ella *"las relaciones de las variables no están suficientemente claras; no se ha estudiado la relación control-eficacia y no se ha tenido suficiente contrastación empírica"*.

Superando lo aportes del paradigma racional, a partir de los años 50 y 60 el paradigma psicosocial entendió al control como un proceso fundamentado en la consideración de aspectos motivacionales y conductuales al momento de implantar modelos de control organizacional, estos principios fueron desarrollados por la Escuela de las Relaciones Humanas, El Procesamiento Humano de la Información y la Teoría de Sistemas.

Según Amat (2.000), el concepto de control, se orientan a la desconsideración de aspectos sociales y organizacionales, centrándose solamente en elementos de carácter conductual y comunicacional, del mismo modo no sustenta el papel de la distribución del poder y la influencia de enfrentar las incertidumbres organizacionales y evita el no consentimiento de otros aspectos que no sean los cognitivos.

En otro enfoque más moderno, la Fundación Europea para la Dirección de la Calidad, propone un modelo de gestión integrada sobre la base de la visión globalizada y enfocada en el cliente a partir de los principios fundamentales de la calidad total. El concepto de control bajo la perspectiva de calidad, incluye un conjunto de herramientas y técnicas de control de los procesos básicos de la



organización; entre ellas se tiene al Control Estadístico de Procesos (SPC), el Control de la Calidad Total (TQC) y la Gestión de la Calidad Total (TQM).

Sus principios se centran en la formación y preparación de los empleados, la unión entre directivos y empleados para la formulación de estándares, el papel de la inspección por parte de los propios empleados de los resultados durante el proceso productivo y la revisión de los errores o desviaciones bajo la premisa de mejora continua. Estas ideas se originaron de los trabajos de Feigenbaum, Juran, Gryna, Deming, Ishikawa, entre otros.

Si bien por sus características el Control de Gestión tiende a ser histórico, según Tripiier (1.998), las bases de su efectividad se ubican antes de que ocurran los hechos, al establecer los indicadores en el proceso de planificación de una organización o proceso de negocio, considera que no se debería perder de vista que al ser llevado a cabo por personas, la actitud, la vocación de servicio y los principios de ética y moralidad son los pilares en los que se soporta.

Como se apreció en los párrafos anteriores, existen variadas interpretaciones sobre el proceso de control en la organización, cada uno de ellos lo enfoca de manera distinta pero partiendo de la noción básica sobre el control, en tal sentido se explicarán los procedimientos básicos para la realización de acciones de control.

3.1.2 Proceso Formal de Control

La estructuración del proceso de control, según Pérez (2.000) ya sea técnico e informal, requiere la consideración de los siguientes elementos:

- A. *Centros de Responsabilidad*: Estos constituyen las unidades o sujetos pertenecientes a la estructura organizacional donde la definición de funciones, responsabilidades y tareas, son la base para definir el grado de responsabilidad en las decisiones y seguimiento de las tareas para el control, en concordancia con las estrategias y objetivos establecidos por la organización.
- B. *Las Actividades del Control*: Constituyen las distintas fases mediante la cual se aplica el proceso en la actividad de dirección, es decir, la



fijación de objetivos, el establecimiento de estándares e indicadores, la comparación de resultados, las correcciones estimadas y la evaluación en su práctica.

- C. *Un Sistema de Información*: Constituye la plataforma de datos, análisis de datos y salidas de información necesaria para la administración del Sistema de Control.

En el ámbito organizacional, el control como proceso del Sistema de Gestión es un instrumento necesario para la eficacia organizacional, debido a la constante incertidumbre y a la propia escasez de los recursos. Desde su ámbito primario, el control pasó a constituirse en un sistema capaz de asegurar una efectiva gestión de la totalidad del sistema institucional, acuñado en la administración moderna e insertado en las actividades de los directivos más exitosos de hoy.

3.2 SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

Se entiende al Sistema de Control de Gestión como el conjunto de procedimientos que representa un modelo organizativo concreto para realizar la planificación y control de las actividades que se llevan a cabo en la empresa, el cual queda determinado por un conjunto de actividades y sus interrelaciones, y un sistema informativo. Esta concepción se encuentra muy generalizada en la bibliografía consultada sobre Management y Control de Gestión, identificándolo con dos grandes etapas o actividades: planificación (como fijación de objetivos, estándares, selección de alternativas o cursos de acción, presupuestos) y control (que tiene que ver con la vigilancia y medida de los logros, comparando las realizaciones con los objetivos y los estándares, las desviaciones, medidas correctivas y sistemas de recompensas). Pero este enfoque tiende a interpretar el Control de Gestión al estilo tradicional, reduciéndolo a una función de control reactivo, dirigida a saber si los resultados han sido alcanzados o no, o sea sobrevalora el Criterio de Efectividad (Hernández, 2.000).

Sin embargo se encuentran otros enfoques modernos, como el de Mallo y Merlo (1.998) que conciben el Sistema de Control de Gestión como un sistema de



información-control superpuesto y enlazado continuamente con la gestión y que tiene por fin definir los objetivos compatibles, establecer las medidas adecuadas de seguimiento y proponer las soluciones específicas para corregir las desviaciones.

Simons (1.994) lo considera como aquellos procedimientos y controles habituales, de tipo formal, basados en la información y utilizados por la dirección para mantener o modificar determinadas pautas en las actividades de la organización, distinguiendo dentro del Sistema de Control de Gestión cuatro tipos de sistemas formales basados en la información en función de su relación con la estrategia: sistema de creencias, sistema de establecimiento de límites, sistema de control de diagnóstico y sistema de control interactivo. El sistema de creencias, para comunicar y reforzar las declaraciones sobre la misión y los objetivos de la empresa; el sistema de establecimiento de límites, para fijar las reglas y los límites, como los sistemas de elaboración de presupuestos; el sistema de control de diagnóstico, como sistema formal de feed-back, para realizar el seguimiento de los resultados y corregir las desviaciones que se producen en relación con lo previsto; y el sistema de control interactivo, para atraer la atención y fomentar el diálogo y el aprendizaje en toda la organización. Coincidiendo con estos autores, se encuentran los enfoques gerenciales japoneses y de otros autores como Goldratt (1.992) y Lorino (1.993).

En el enfoque tradicional, se supone que las normas de desempeño fueron fijadas en un momento anterior y que permanecerán válidas por largo tiempo, por lo que el Sistema de Control de Gestión tradicional se reduce al control, comparando los comportamientos reales con las normas establecidas.

Sin embargo, la gestión del cambio significa que la norma de desempeño debe ser inestable debido a la inestabilidad del entorno. El estándar de desempeño representa un estado transitorio de la organización, más que una meta final. Por tanto, la gestión del cambio (Harrington, 1.997) exige apoyarse en una práctica de *análisis, diagnóstico y mejoramiento* permanentes, aumentar continuamente el estándar de desempeño, tratando de identificar las posibilidades de mejora. En estas condiciones, el Sistema de Control de Gestión necesita incluir

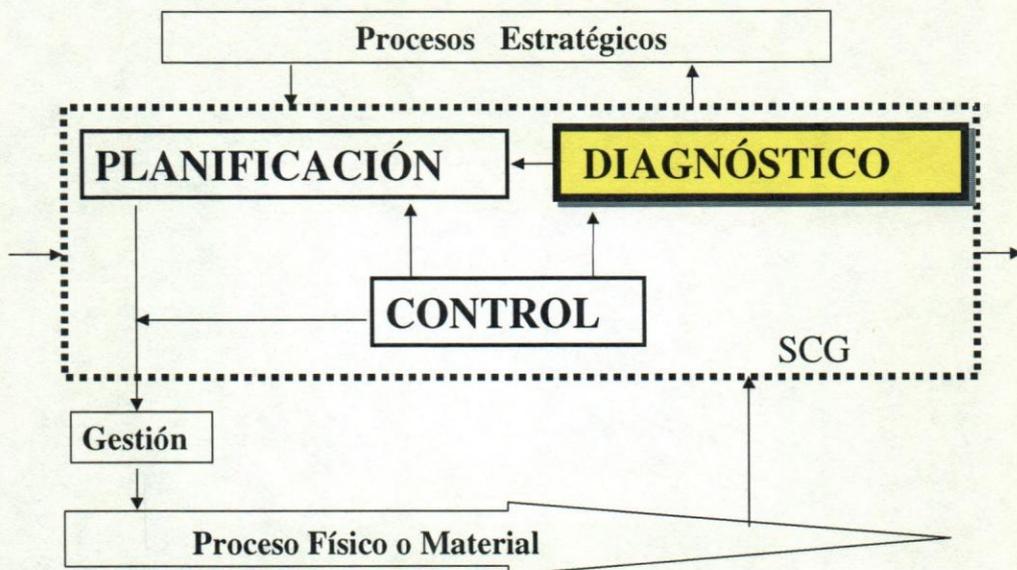


al diagnóstico como una de sus funciones, para poder estudiar y comprender el comportamiento de los procesos a través de sus inductores, lo cual está en consonancia con el rol del factor humano dentro del nuevo modelo empresarial orientado al aprendizaje y a la gestión del conocimiento en organizaciones inteligentes e innovadoras.

3.2.1 Diagnóstico como función del Sistema de Control de Gestión

Mediante el diagnóstico, el Sistema de Control de Gestión alcanza un conocimiento más completo del funcionamiento de la organización y revela los mecanismos que explican el comportamiento de los procesos y que condicionan sus resultados, mostrando los cursos de acción para mejorar el desempeño, y así permitiendo establecer los vínculos funcionales que ligan las variables técnicas-organizativas-sociales con el resultado económico de la empresa. El diagnóstico es la función del Sistema de Control de Gestión que según Gil-Estallo (1.993), le otorga inteligencia porque determina lo que hay que medir y porqué, en correspondencia con la estrategia vigente en la organización, y establece las alternativas de solución que mejor se adapten a la situación. El diagnóstico es sinónimo de saber dónde y cómo mejorar el desempeño.

Gráfico N°9 ACTIVIDADES DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN



FUENTE: PROPIA



El Sistema de Control de Gestión así enfocado por Lorino (1.993) en el Gráfico N° 9, cuenta con el control para saber si los resultados satisfacen los objetivos trazados; cuenta con el diagnóstico para entender las causas raíces que condicionan el comportamiento de los sistemas físicos, permite establecer los vínculos funcionales que ligan las variables técnicas-organizativas-sociales con el resultado económico de la empresa y es el punto de partida para el mejoramiento de los estándares; y finalmente mediante la planificación orientar las acciones en correspondencia con las estrategias trazadas, hacia mejores resultados.

Por otra parte, el diagnóstico puede efectuarse desde tres enfoques: el jerárquico, el funcional y el de proceso (Gil-Estallo, 1.993):

3.2.1.1 El Enfoque Jerárquico: se apoya en la estructura organizativa, este es un diagnóstico tradicional que se identifica con el control presupuestario por centros de responsabilidad y precios de costo. Este enfoque se basa en el análisis de desviaciones pero no está diseñado para mostrar los vínculos causa / efecto, por lo que presenta una escasa capacidad de diagnóstico y de mejoramiento. Utiliza preferentemente información financiera tomada de la contabilidad y se queda en un análisis económico superficial, sin llegar a las causas raíces de naturaleza técnica, organizativa o motivacional.

3.2.1.2 El Enfoque Funcional: descompone la organización por funciones. Da un enfoque más estructurado al diagnóstico porque es independiente de la estructura jerárquica pero no se caracteriza por mostrar los vínculos causa / efecto, y puede conducir a soluciones verticales que no tienen en cuenta las prioridades estratégicas de la organización. Ofrece una buena base metodológica al diagnóstico con la desventaja que aplicados unilateralmente, pueden conducir a sistemas funcionales óptimos que ponen en peligro la integración de las acciones hacia los objetivos globales de la organización,



porque trabajan con indicadores que miden el desempeño individual de cada especialidad.

3.2.1.3 El Enfoque de Proceso: es más complejo pero se corresponde con el diagnóstico estratégico al dar un sentido de propósito al cambio porque se enfoca en los resultados finales de la organización: descompone a la organización en una cadena de procesos interrelacionados y sus salidas estratégicas, que a diferencia de los enfoques anteriores, identifica a los usuarios finales del proceso. Está basado en el método de análisis que toma como base a los procesos: partiendo de entender los procesos actuales, presupone que detrás de cada objetivo o resultado buscado, se desarrolla un proceso donde se concentran los saberes, las competencias y los modos de hacer, que determinan el nivel de desempeño actual y futuro.

3.2.2 Proceso para el Desarrollo de un Sistema de Control de Gestión

Dentro del campo gerencial, el desarrollo de actividades para la elaboración y ejecución de Sistemas de Control de Gestión han tenido relación con el ámbito de concepción acerca del propio concepto de control, si bien es cierto cada una ha aportado al proceso, a continuación se explicarán las fases generalmente aplicadas en el diseño y desarrollo de los sistemas de control de gestión:

3.2.2.1 Diagnóstico del Sistema

Todo proceso de control de gestión comienza con el estudio propio del sistema a controlar. El diagnóstico tiene como objetivo, según Abad (1.996), de identificar posibles obstáculos que puedan interferir en la eficacia del sistema, del mismo modo establecer si están dadas las condiciones para la ejecución del sistema propuesto e identificar los procesos clave para que el sistema opere sobre ellos y sus variables claves, a fin de garantizar en lo posible el éxito organizacional.



Generalmente los análisis institucionales se orientan hacia el estudio estratégico de la organización, es decir identificando fortalezas y debilidades internas con su relación al entorno amenazante o facilitador de resultados productivos, de igual manera analiza normas, sistemas financieros, cultura organizacional, estructura, capacidad estratégica, desempeño institucional recursos humanos, etc.

3.2.2.2 Identificación de Procesos Claves

Luego de conocer cómo se encuentra el sistema a controlar, es necesario identificar los procesos claves para el éxito empresarial, el control de gestión no actúa sobre todos los procesos internos de la organización, sino por el contrario se centra en aquellos lo suficientemente importantes en el desempeño eficaz del sistema a controlar, van desde la situación financiera, pasando por la situación comercial, producción, productividad, personal, servicios al cliente, relaciones con otros entes, eficacia, eficiencia, calidad, pertinencia, etc.

3.2.2.3 Diseño del Sistema de Indicadores

De la definición de las áreas claves, se originan los indicadores que van a permitir medir atributos de dichos procesos y tomar las decisiones pertinentes para su corrección. Para Beltrán (1.999), un indicador se define *"como la relación entre las variables cuantitativas o cualitativas, que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto a los objetivos y metas previstas e influencias esperadas"*.

Siguiendo con el autor, un indicador debe contemplar las siguientes fases para su elaboración:

- a. *Contar con objetivos y estrategias*: Los objetivos deben cuantificarse para poder asignarle indicadores, generalmente un objetivo-meta cuenta con los siguientes patrones: poseer atributo (la meta), escala (unidad de medida), estatus, (valor actual) umbral, (valor a lograr) horizonte, (periodo de logro) fecha de inicio, (del horizonte) fecha de fin y el responsable directo de llevar a cabo el logro de la meta.



- b. *Definir los indicadores para los factores claves de éxito:* A cada factor de éxito se definirán los respectivos indicadores.
- c. *Determinar para cada indicador el estado, umbral y rango de gestión.*
- d. *Diseñar la medición:* Consiste en definir la fuente de información, la frecuencia de la medición, la presentación, la tabulación, análisis y el responsable del proceso.
- e. *Medir, probar y ajustar el sistema de indicadores.*
- f. *Estandarizar y formalizar:* Refiere a la elaboración del manual de indicadores y a la divulgación del mismo.

3.2.2.4 Escoger los Instrumentos de Control

Dentro del Control de Gestión, existe una variedad de técnicas e instrumentos generalmente aplicados en la gestión del proceso, Pérez (2.000) resume los instrumentos de control más usados en: manuales operativos y de procedimientos, intervención, inspección, control interno, auditoría interna, auditoría externa, auditoría operativa, contabilidad analítica, control presupuestario, análisis por ratios, control estadístico de procesos, control de calidad, el cuadro de mando, etc.

3.2.2.5 Validación del Sistema

Para Abad (1.996), consiste en alimentar el sistema de indicadores con cifras históricas con el objeto de revisar la calidad, pertinencia, consistencia y confiabilidad de los datos para la facilitación de su utilización por el nivel directivo en términos de su utilidad informativa y la dirección de la misma a los centros de responsabilidad adecuados.

3.2.2.6 Evaluación del Sistema

En palabras de Blanco (2.000), la evaluación de la gestión constituye la identificación de los desfases y puntos débiles de la gestión, básicamente ocupa dos niveles: Un nivel externo donde se evalúa el producto y el sector o entorno, en el ámbito interno la evaluación de resultados y la evaluación de los rendimientos.



Para ello existe una gran cantidad de técnicas para la aplicación de la evaluación en el ámbito interno, entre ellas se encuentran la rentabilidad del capital, el método de expansión, el método de enriquecimiento, el método de rendimiento por función, el método de valor de la estrategia, la evaluación individual y la evaluación de los grupos. En el ámbito externo, se tienen el método de la técnica de producto, el método de calidad, el método de renovación, el método de comparación vertical y el método de comparación horizontal.

3.2.2.7 Implantación del Sistema

Consiste en la implementación de las fases anteriormente descritas a fin de adoptar oficialmente el sistema y definir los mecanismos para su administración. Cumple generalmente los siguientes procesos: Diseño del sistema global, creación de un clima favorable para su aplicación y la introducción del sistema propiamente dicho.

3.3 INDICADORES DE CONTROL DE GESTIÓN

La manera de evidenciar la orientación al logro del proceso de planificación de una organización, es reflejarla a través de indicadores que muestren, según los valores que alcancen, si los objetivos fueron logrados o están en vías de alcanzarse.

Se entiende por Indicadores de Control de Gestión como expresiones cuantitativas que permiten analizar cuán bien se está administrando la empresa. Según Harrington (1.997), un indicador queda expresado por un atributo, un medidor, una meta y un horizonte temporal.

Entre los indicadores comúnmente utilizados en la evaluación del desempeño de un sistema aparecen aquellos que apuntan hacia la eficacia, eficiencia, efectividad, estabilidad y mejora del valor, en concordancia con el triángulo de desempeño (Hernández, 2.000).

En la generalidad de la bibliografía se propone un conjunto de indicadores para medir la eficacia y efectividad de cada unidad funcional de la empresa, Producción, Ventas, Suministros, Mercadeo, Investigación y Desarrollo, Planificación y Preparación de la Producción, Mantenimiento, Administración y



Finanzas, Recursos Humanos, Lorino (1.993) menciona a los indicadores financieros, de reactividad (plazo) y calidad. Gunn (1.992) en su libro sobre la fabricación en el siglo XXI, relaciona una serie de medidores de la excelencia empresarial para los diferentes subsistemas de la empresa como los de Contabilidad, Ventas y *Marketing*, enfocados a medir: tiempo, desperdicios, costo, calidad, flexibilidad, valor añadido, productividad, uso de activos, integración de datos e información.

Sin embargo, Goldratt (1.992) y Lorino (1.993) alertan sobre la necesidad de condicionar la definición de los indicadores a la precisión clara de los objetivos de la compañía, priorizando primero la importancia de lo que se mide y luego su indicador. En segundo lugar, los indicadores seleccionados deben permitir juzgar el impacto de las decisiones locales sobre la meta global de la compañía.

Por su parte, Tripier (1.998) clasificó a los Indicadores de Gestión bajo un conjunto de parámetros que permite mantener la coherencia del modelo y orientarlo a promover la transformación de la organización, en la siguiente forma:

- ✓ *Jerárquicos*, pueden originarse en procesos u organizaciones de mas alto nivel. Las organizaciones deben basar sus indicadores en la satisfacción de los indicadores de mas alto nivel.
- ✓ *Políticos*, se trata de logros que son necesarios cumplir por razones de política o de servicio.
- ✓ *Temporales o Permanentes*, para marcar productos, servicios o resultados que dependen del tiempo; ya sea que deben ser consideradas por una sola vez hasta lograr una meta, o aquellos permanentes inherentes a la propia organización.
- ✓ *Cuantitativos*, son aquellos que pueden ser fácilmente asimilables a valores numéricos por lectura directa o como resultado de la aplicación de ciertos algoritmos.
- ✓ *Cualitativos*, son aquellos que difícilmente pueden medirse con precisión; suelen ser el resultado de estudiar ciertos comportamientos directos o hacer inferencias por el comportamiento de ciertos indicadores.

- ✓ *Sectorizables*, marcando las diferencias y características de los diferentes departamentos o proceso.
- ✓ *Primarios*, son aquellos en los cuales hay público involucrado, y la imagen de la organización pueda ser asociada a factores de irritabilidad.
- ✓ *Directos*, tienen que ver con el resultado dependa del proceso o del evento en si mismo, sin que las actividades puedan ser atribuidas a una tercera parte.
- ✓ *Dependientes*, son aquellos en los que una sola autoridad no es capaz de lograr un cierto resultado, y en algún momento del proceso depende de otra entidad.
- ✓ *Necesarios*, son tal vez los mas importantes, pues sin ser exigibles, reflejan la voluntad y la orientación al logro.

Todo lo revisado alrededor de los indicadores permite concluir que:

- En la mayoría de las obras consultadas se presenta un listado de indicadores agrupados según el tradicional enfoque funcional (producción, técnico, ventas, recursos humanos, y otros).
- Se muestran indicadores globales propios de la alta dirección de la empresa, y no se le da importancia a la necesidad de clasificarlos para diferentes niveles de dirección, pasándose por alto los mecanismos de conexión entre los indicadores globales y los locales.
- Se sobrevalora la importancia de los indicadores, cayéndose a veces en recetas, restándole importancia al procedimiento para definirlos.
- Se presenta a los indicadores como algo que se puede determinar *a priori* o prefijar a espaldas de los objetivos, las estrategias, las restricciones del sistema, los problemas críticos y la propia especificidad del objeto industrial.
- Se considera que estos indicadores pueden tomarse como referencia pero no pueden incorporarse *a priori* en el Sistema Informativo de un Sistema de Control de Gestión de una organización, porque se corre el riesgo de disponer de muchos datos pero no tener las informaciones pertinentes para responder las preguntas gerenciales claves para una organización en particular.

3.4 EL CONTROL DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En la Administración Pública cuyo fin último es la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, la eficiencia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto.

En el marco del presente Trabajo Especial de Grado, donde la Unidad de Análisis se encuentra dentro de la concepción de la Administración Pública, se hace necesario el desarrollar el tema del Control de Gestión en el ámbito de las leyes, reglamentos y normativas elaboradas por el Estado Venezolano y que rigen la materia para los organismos públicos. Esencialmente se visualizarán las distintas reformas que sobre la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se han legislado, de igual manera se empleará como apoyo algunas ponencias, conclusiones de mesas de trabajo y artículos presentados por diversas personalidades autorizadas en el área.

Dentro de los esquemas generales de control en la Administración Pública, el Control de Gestión ha sido el concepto mas gastado y, proporcionalmente, el menos utilizado. Tripier (1.998) señala que es tal vez, el Control de Gestión el concepto mas comprometido ya que pone el énfasis en el desempeño y en los resultados; en la eficiencia y la eficacia, admitiendo en su estructura todo aquel parámetro que requiera ser evaluado o potenciado. Pero a la vez ha sido el menos empleado, pues el marco jurídico vigente, no está orientado al logro, sino a la acción, independiente de los resultados.

En el transcurso del mes de marzo de 1.998, se realizaron “Las Primeras Jornadas Nacionales de Reflexión sobre el Control Fiscal en Venezuela”, las cuales encontraron la justificación básica para su celebración en ciertos puntos entre los cuales se pueden resaltar:

1. El Control sobre la Gestión de la Administración Pública venezolana se ha venido desarrollando, al igual que el resto de sus funciones, en forma desarticulada, sin responder a un criterio moderno y de planificación, no



obstante a los esfuerzos realizados por la Contraloría General de República. Hasta la fecha, sólo por excepción algunos organismos del Estado han tomado la iniciativa de revisar su estructura y funcionamiento de manera integral, para determinar sus fallas y deficiencias, siendo una verdad indiscutible que sólo una gestión administrativa organizada puede ser oportuna y adecuadamente controlada. El crecimiento de la maquinaria administrativa, al arbitrio de un proceso de burocratización exagerada y de descentralización desordenada, ha desbordado al organismo con que el Estado cuenta para ejercer ese control.

2. Tradicionalmente, el legislador se ha limitado a promulgar y a reformar la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que por bien elaborada que sea, siempre constituirá un instrumento regulador de un ente del Estado, y no de un sistema estructural y funcionalmente organizado.
3. En el presente, el control ejercido en forma meramente legal y cuantitativo, no es suficiente. En la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República se contempla desde hace años la Gestión Gerencial o Administrativa, dentro del contexto de la eficiencia y de la calidad total, sin que se haya llegado a implementar.

En nuestro país, el Control de Gestión tiene su raíz en la ponencia sobre el Tema N°1 titulada *“Panorama de Control Fiscal en Venezuela. Coordinación de la Gestión Fiscalizadora”*, presentada por Contralor General de la República, Dr. Manuel V. Ledezma y aprobada en el Primer Seminario Nacional de Contralores celebrado en Caracas en mayo de 1.971 y presentada en el VII Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras celebradas en Canadá en diciembre de 1.971.

En el Literal h) del Cuerpo de Propositiones que se formularon a título de requerimientos para, se transcribe del texto del documento, *“...el mejoramiento de la labor de fiscalización a nivel nacional, requiere la adopción de importantes medidas, como son://// h) Establecer modalidades de control de gestión”*.



En el literal a) de tales demandas del máximo organismo de control de la República, igualmente se exige: “ a) *aprobación de una Ley Orgánica de Contraloría que permita superar las deficiencias del marco legal vigente. En el Congreso Nacional cursa desde hace varios años un anteproyecto que es objeto de revisión y estudio en la Comisión Especial de la Cámara de Diputados*”.

Dentro del ordenamiento jurídico venezolano, señala la Dra. Celia Poleo de Ortega en su ponencia denominada “El Control Fiscal en las tendencias Legislativas Contemporáneas” (1.998), se encuentran previstos diversos sistemas de control en relación con los actos de administración y disposición de los fondos y bienes públicos (Control Parlamentario, Control Jurisdiccional, Control Interno - Administrativo, etc.) que si bien se ejercen y manifiestan en diferentes formas; sin embargo, todos coinciden en algunos objetivos y finalidades trascendentales, destacando tres:

1. Vigilar la correcta administración del patrimonio público.
2. Asegurar la vigencia del *Estado de Derecho* en las actuaciones de administración de los recursos, bienes y fondos públicos, y
3. El respeto de los principios de probidad administrativa y probidad pública por quienes administran los dineros públicos.

El marco legal del Control en Venezuela esta constituido por todas las Leyes Orgánicas y Especiales, Reglamentos, decretos, resoluciones, Instructivos Presidenciales; así como las publicaciones de la Contraloría General de la República, todos relativos a la Hacienda Pública Nacional y su manejo, dentro de los cuales se puede conseguir entre otros:

- ✓ Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República
- ✓ Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos
- ✓ Ley Orgánica del Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas, entre otros.

En el artículo 64 de la Primera Ley Orgánica de la Contraloría de la República (1.975), contenía una expresa y descriptiva reseña acerca de la modalidad de Control de Gestión, el cual era definido en los términos siguientes:



“En las empresas en que la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, la Contraloría sólo podrá practicar auditorías, y ejercer funciones de Control de Gestión, a fin de verificar si la actividad de las referidas empresas se adecua a las decisiones adoptadas y a los planes y objetivos que le hubieren sido señalados; similares facultades de control podrá ejercer sobre las personas jurídicas en que las empresas del Estado tengan participación y en las demás instituciones promovidas por entes públicos”.

La Contraloría General de la República, en el Plan Estratégico 1.994 – 1.998 estableció dentro de sus objetivos institucionales, la implantación del Control de Gestión mediante el desarrollo legislativo de esta modalidad, de los instrumentos metodológicos para aplicarla y de la capacitación del personal para garantizar su eficiencia.

El primer paso en ese orden fue la promulgación de la Nueva Ley Orgánica de la Contraloría (1.996) en la cual se desarrolló un Capítulo Especial (el I del Título VI), denominado DEL CONTROL DE GESTIÓN, cuyos artículos 66, 67 y 68, recogen en esencia la descripción y basamentos conceptuales primigenios de la Ley de 1.975, dejan a la potestad de la Contraloría la práctica del Control de Gestión, en los organismos o entidades que determine.

Para Poleo de Ortega (1.998), la Ley Orgánica de la Contraloría tiene un objetivo general y trascendente que es la modernización de la función contralora en Venezuela y el fortalecimiento de los órganos de control, respondiendo a una doble necesidad que se puede resumir:

1. La reorientación de las funciones de la Entidad Fiscalizadora Superior de Control, para superar el simple control numérico – legal y orientar sus actuaciones hacia un Control de Gestión, a la evaluación de resultados y cumplimiento de las metas y objetivos.
2. Reforzar los mecanismos de control interno de los organismos y entidades de la Administración Pública.

Igualmente, esta Ley cambia la imagen de la Contraloría General de la República, pues dejó de ser coadministradora y corresponsable desde el momento que se transfirió el Control Previo a la Administración. El Reglamento precisa que éste comprende los procedimientos incorporados en los reglamentos, manuales



operativos y administrativos de cada entidad, el cual debe ser aplicado por las propias unidades administrativas y sus servidores antes de la ejecución de las operaciones y actividades del organismo, o antes de que sus actos causen efecto.

También contiene disposiciones expresas con el fin de fortalecer el control posterior (artículo 27) pudiéndose ejecutar por medio de auditorías, estudios, análisis e investigaciones, estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros orientadas a cumplir los siguientes objetivos (artículos 66 y 67):

- A. Evaluar los planes y programas de los organismos y entidades públicas.
- B. Evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales que guarden relación con los ingresos, gastos y bienes públicos.
- C. Determinar el costo de los servicios públicos.
- D. Verificar los resultados de la acción administrativa.
- E. En general, determinar la eficiencia con que operan los organismos públicos sujetos a su vigilancia, fiscalización y control.

En 1.997, el Ejecutivo Nacional por medio del Ministerio de Hacienda introduce para la consideración del entonces Congreso de la República un proyecto de Ley Orgánica del Sistema Integrado de Gestión y Control de Finanzas Públicas, cuyos objetivos fundamentales se encuentran establecidos en el artículo 1°, pudiéndose resumir así:

- ✓ Establecer y regular los Sistemas de Gestión y Control Interno de las Finanzas Públicas.
- ✓ La Coordinación del Sistema de Control Interno con el de Control Externo.

En su artículo 5° de esta Ley, se prevé un Sistema de Control Interno, cuyos objetivos fija en los siguientes aspectos:

- ✓ Promover la eficiencia en la captación y uso de los Recursos Públicos.
- ✓ El acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado.
- ✓ La confiabilidad de la información que se genere.
- ✓ Mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado.



- ✓ Garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión.

Ahora bien, Ley Orgánica de Régimen Presupuestario en el artículo 6º se dispone que *“En los presupuestos se indicarán las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto”*.

El artículo 7º fija el principio de gestión cuando determina que *“Las autoridades correspondientes designarán a los funcionarios responsables de los programas, quienes participarán en su formulación y responderán del cumplimiento de los mismos mediante la utilización eficiente de los recursos asignados”*.

En el artículo 40 se prescribe el principio de control de gestión que se podría denominar institucional o corporativo, cuando la norma obliga a los organismos ejecutores del Presupuesto informar sobre resultados de su gestión. Igualmente, en esta Ley (artículo 47) se prevé la situación de incumplimiento de metas y se indica el procedimiento que debe realizar el responsable del programa o proyecto, *“Cuando el responsable de un programa prevea el incumplimiento de una meta, comunicará al organismo del cual depende, la naturaleza del problema y propondrá las soluciones necesarias. En todos los casos, ese organismo comunicará la situación creada y la solución adecuada ...”*.

3.4.1 Metodología para Auditar la Gestión en la Administración Pública

La Contraloría General de la República ha diseñado un instrumento denominado “Metodología para la Auditoría de Gestión”, el cual tiene como objeto el regularizar las actividades en los organismo y entidades sujetos a su control persiguiendo:

- a. Medir y comparar los logros alcanzados por los entes del sector público en relación con las metas y objetivos previstos, lo cual permitirá promover la aplicación de los correctivos necesarios para aumentar sus niveles de eficiencia, eficacia y calidad.

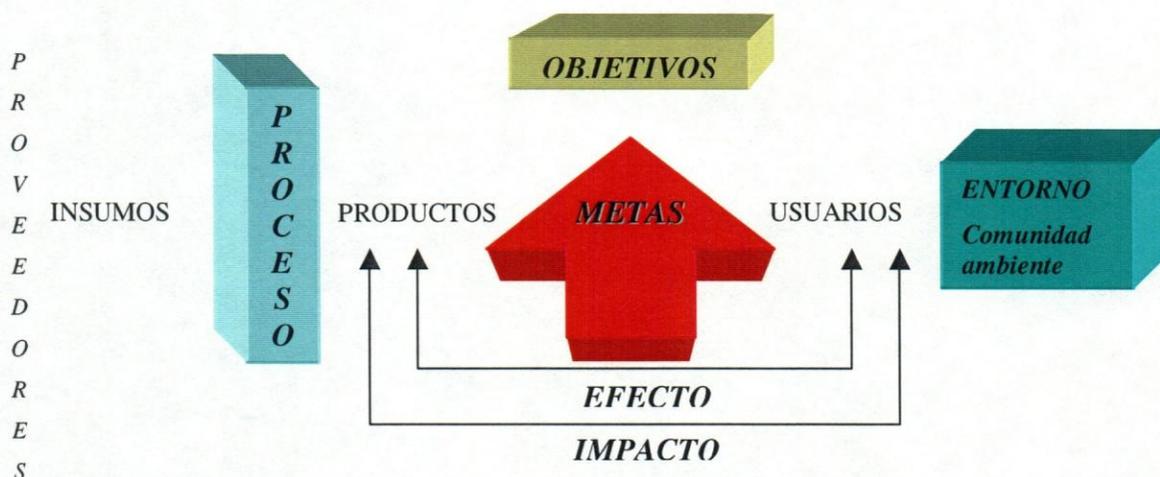


- b. Difundir entre los entes del sector público la necesidad de la planificación de sus actividades, en consonancia con la misión y las competencias conferidas.
- c. Promover en los entes del sector público el mejoramiento de la formulación de sus presupuestos.
- d. Enfatizar la importancia de poseer un sistema de control interno que promueva el logro de los objetivos y metas institucionales, la detección temprana de desviaciones o áreas susceptibles de mejoras en los procesos productivos y la aplicación de correctivos de manera oportuna.
- e. Fomentar la valoración de los costos económicos, sociales y ambientales derivados de los cambios que se producen como consecuencia de la ejecución de las políticas del Estado.
- f. Promover la rentabilidad de las organizaciones, programas, proyectos u operaciones sujetos a su control, como fórmula para fortalecer la estructura institucional del Estado.
- g. Promover la cultura de la responsabilidad en la gestión pública, es decir la obligación ética, moral y legal que tiene el gobierno de informar a sus ciudadanos sobre lo que ha hecho o está haciendo con los fondos y recursos que la sociedad ha puesto a su disposición, para su utilización en su beneficio.
- h. Difundir la necesidad de poseer sistemas integrales de información que faciliten la medición del desempeño institucional, y sirva de apoyo a los administradores en la toma de decisiones adecuadas.
- i. Incorporar a la comunidad organizada en el proceso de la auditoría, con el fin de medir el grado de satisfacción de sus necesidades ante la gestión cumplida por los diferentes entes del sector público, y velar por la calidad de los servicios recibidos, a través de la evaluación continua de su prestación.

En esta metodología se plantea que para lograr una apreciación general del sistema productivo de bienes o servicios de la gestión u organización auditada, es necesario tener presente la repercusión generada por los productos en la población a la cual va dirigida, relacionándolos con los aspectos de planificación asumidos en la organización, tales como: misión, visión, objetivos, metas y estrategias.

En ese orden, el conocimiento global, preciso y detallado de la organización, programa, proyecto, actividad u operación auditada, se puede lograr por la aplicación de distintas técnicas, entre el que destaca el *Esquema de Análisis Sistemático*, el cual facilita el logro de una visión sistemática de la organización y la gestión, conjugando los elementos del análisis insumo – proceso - producto con los de planificación orientada a los objetivos y metas.

GRÁFICO N° 10. ESQUEMA DE ANÁLISIS SISTEMÁTICO



Los elementos que integran ese Esquema de Análisis, se definen de la manera siguiente:

- ✓ *Proveedores*: sujeto externo o interno a la organización, que suministra los insumos requeridos para la producción de bienes o servicios.
- ✓ *Insumos*: conjunto de recursos, materiales e información, de los cuales deben disponer y/o requerir la organización diagnosticada, para iniciar su proceso productivo. Los insumos deben cumplir con las especificaciones definidas por la organización para garantizar el adecuado



funcionamiento de los procesos y la calidad del producto final. Los mismos deben ser medibles en forma cuantitativa y cualitativa.

- ✓ *Procesos:* serie de pasos, actividades o tareas, razonablemente articuladas, con una secuencia lógica, para agregar valor a los insumos a fin de transformarlos en el producto o servicio deseado en la cantidad y calidad requeridas. Los procesos deben ser analizados globalmente cuando se trate de entender una organización, para conocer los diferentes procesos productivos y de apoyo. Al referirse a los procesos específicos relativos a programas, proyectos y operaciones, los mismos deberán alcanzar un nivel de desagregación tal, que permita ver las actividades y tareas ejecutadas e identificar los responsables a nivel gerencial y operativo.
- ✓ *Productos:* Bienes o servicios que resultan de utilizar los insumos y de agregarle valor mediante los procesos. Los productos deberán cumplir con las especificaciones y costos estipulados, con las metas trazadas en relación con los objetivos planteados, y satisfacer a los sectores de la población a los cuales van dirigidos. De acuerdo con los conceptos de calidad y productividad, se puede definir la capacidad productiva de las organizaciones públicas, como la disponible para transformar adecuadamente los recursos públicos (insumos), en los bienes y servicios (producto) que necesita el cliente o usuario, cuya generación o prestación les ha sido encomendada por ley.
- ✓ *Objetivos:* fines o propósitos generales que las organizaciones pretenden alcanzar.
- ✓ *Metas:* fines o propósitos específicos a alcanzar; en general, conllevan la cuantificación de los resultados esperados en un lapso determinado.
- ✓ *Usuarios / Clientes:* personas o sujetos a quienes va dirigido el producto final del proceso realizado.
- ✓ *Entorno:* ambiente o comunidad afectada por el producto generado por la organización.

- ✓ *Efecto*: grado o nivel de repercusión, a corto plazo, orientado por los productos en el usuario inmediato.
- ✓ *Impacta*: nivel de repercusión a mediano o largo plazo originado por los productos en el entorno económico, social y ambiental.

3.4.1.1 Indicadores

En la metodología antes señalada y empleada por la Contraloría General de la República al momento de auditar la gestión de cualquier organismo público, plantea el uso de indicadores para permitirse medir:

- ✓ La eficiencia y economía en el manejo de los recursos.
- ✓ Las cualidades y características de los bienes producidos o servicios prestados (eficiencia).
- ✓ El grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios o clientes a quienes van dirigidos (calidad).

Todos estos aspectos deben ser medidos considerando su relación con la misión, los objetivos y las metas planteados por la organización.

En el artículo 30 del reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República dispone que :

“Los indicadores se utilizarán para medir los avances de los planes y programas y sus resultados. En el caso de programas y sus resultados. En el caso de programas cuya ejecución corresponda a más de un ejercicio presupuestario, la medición corresponda a más de un ejercicio presupuestario, la medición de los avances se hará con base en un período determinado en relación con lo alcanzado durante el mismo período en el año inmediatamente anterior y con el objetivo a largo plazo que se hubiese fijado en el programa en particular o en la Ley que regule la actividad administrativa en el sector o área de que se trate”.

Para evaluar la gestión mediante el uso de indicadores, es imprescindible hacer un buen manejo de los conceptos siguientes:

- ✓ *Variable*: representación cuantitativa o cualitativa de una característica, la cual asumirá distintos valores que dependerán del momento de su observación. Las variables deben ser expresadas con la unidad de

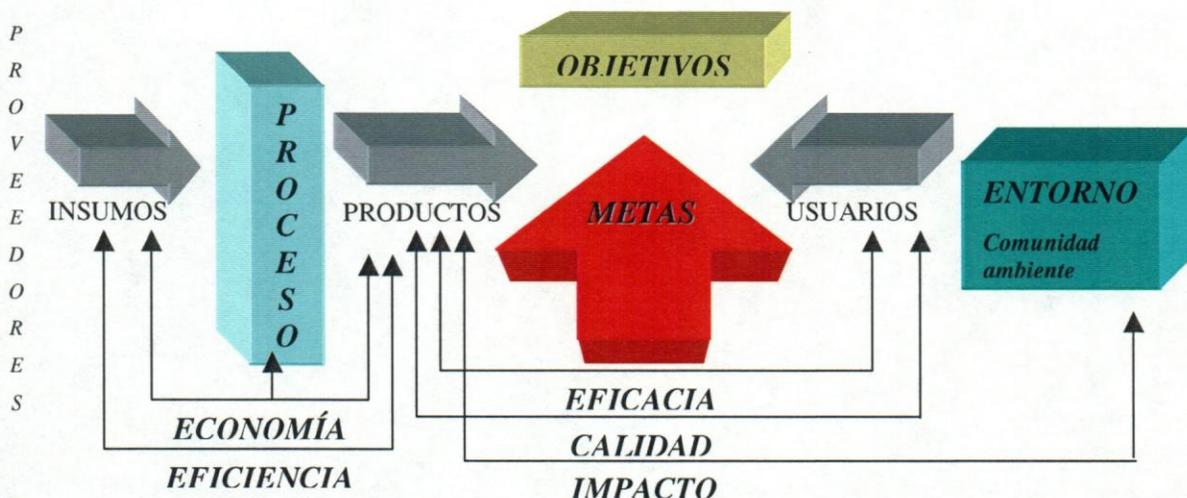


medida apropiada a la respectiva característica: cronograma, económica o física.

- ✓ *Indicador*: referencia numérica generada a partir de una o varias variables, que muestra aspectos del desempeño de la unidad auditada. Esa referencia, al ser comparada con un valor estándar, interno o externo a la organización, podrá indicar posibles desviaciones con respecto a las cuales la administración deberá tomar acciones.

La identificación de variables e indicadores en cada uno de los elementos que integran la Visión Sistemática de la Organización, tal como se expone en el diagrama siguiente, facilita la medición y evaluación del desempeño de la gestión.

GRÁFICO N° 11. VISIÓN SISTEMÁTICA DE LA ORGANIZACIÓN Y LA GESTIÓN: APLICACIÓN DE PARÁMETROS PARA EVALUAR LA GESTIÓN PÚBLICA



Para la evaluación de la gestión pública mediante estos indicadores se requiere del conocimiento e interpretación de los siguientes parámetros:

- ✓ *Economía*: uso oportuno de los recursos en cantidad y calidad adecuadas y al menor costo posible, con relación a los programas de la organización y con las condiciones y opciones que presenta el mercado.
- ✓ *Eficiencia*: relación entre los bienes o servicios producidos y el manejo de los recursos humanos, económicos y tecnológicos para su obtención.



Incluye la relación de los recursos programados con los realmente utilizados para el cumplimiento de las actividades.

- ✓ *Eficacia*: relación entre los servicios o productos generados y los objetivos y metas programados.
- ✓ *Calidad*: cantidad, grado y oportunidad en que el producto o servicio prestado satisface la necesidad del usuario o cliente.
- ✓ *Impacto*: repercusión a mediano o la largo plazo en el entorno social, económico o ambiental, de los productos o servicios prestados

3.5 HERRAMIENTAS DE DIAGNÓSTICO ORGANIZACIONAL

A continuación, se considerarán distintas técnicas y herramientas que facilitan y sustentan cualquier diagnóstico realizado a una organización que aspire actualizar, modernizar, innovar y mejorar sus procesos, con el fin único del éxito.

3.5.1 El Análisis DOFA

DOFA (*en inglés SWOT*) es la sigla usada para referirse a una de las herramientas analíticas que permite trabajar con toda la información que se posee sobre la organización, esto con la finalidad de determinar y examinar sus Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

Este tipo de análisis representa un esfuerzo para examinar la interacción entre las características particulares de la organización y el entorno en el cual ésta interactúa. El análisis DOFA tiene múltiples aplicaciones y puede ser usado por todos los niveles de la organización y en las diferentes unidades de análisis tales como: producto, mercado, producto-mercado, línea de productos, corporación, empresa, división, unidad estratégica de negocios, etc. Muchas de las conclusiones, obtenidas como resultado del análisis DOFA, son de gran utilidad en el análisis del entorno y en las estrategias que se diseñen y que se califiquen para ser incorporadas en los planes de la organización.

El análisis DOFA se enfoca solamente hacia los factores claves para el éxito de la organización. Resalta las fortalezas y las debilidades diferenciales



internas al compararlo de manera objetiva y realista con la competencia y con las oportunidades y amenazas claves del entorno.

Lo anterior significa que el análisis DOFA consta de dos partes: una interna y otra externa:

1. La parte interna tiene que ver con las fortalezas y las debilidades de la organización, aspectos sobre los cuales se tiene algún grado de control.
2. La parte externa refleja las oportunidades que ofrece el entorno y las amenazas que debe enfrentar la organización en el ámbito seleccionado. Es aquí donde la directiva de la organización debe desarrollar toda su capacidad y habilidad para aprovechar esas oportunidades y minimizar o anular esas amenazas, circunstancias sobre las cuales se tiene poco o ningún control directo.

GRÁFICO N° 12. DIAGRAMA DOFA



3.5.1.1 Fortalezas y Debilidades

Para la determinación de las fortalezas y las debilidades de una organización se debe considerar áreas como las siguientes:

- ✓ *Análisis de Recursos:* Capital, recursos humanos, sistemas de información, activos fijos, activos no tangibles.
- ✓ *Análisis de Actividades:* Recursos gerenciales, recursos estratégicos, creatividad.



- ✓ *Análisis de Riesgos*: Con relación a los recursos y a las actividades de la empresa.
- ✓ *Análisis de Portafolio*: La contribución consolidada de las diferentes actividades de la organización.

Al evaluar las fortalezas de una organización, se debe tener en cuenta que éstas se pueden clasificar así:

1. *Fortalezas Organizacionales Comunes*: Cuando una determinada fortaleza es poseída por un gran número de organizaciones competidoras. La paridad competitiva se da cuando un gran número de organizaciones competidoras están en capacidad de implementar la misma estrategia.

2. *Fortalezas Distintivas*: Cuando una determinada fortaleza es poseída solamente por un reducido número de organizaciones competidoras. Las organizaciones que saben explotar su fortaleza distintiva generalmente logran una ventaja competitiva y obtienen utilidades económicas por encima del promedio de su entorno. Las fortalezas distintivas podrían no ser imitables cuando:

- ✓ Su adquisición o desarrollo pueden depender de una circunstancia histórica única que otras organizaciones no pueden copiar.
- ✓ Su naturaleza y carácter podría no ser conocido o comprendido por las organizaciones. (Se basa en sistemas sociales complejos como la cultura empresarial o el trabajo en equipo).

3. *Fortalezas de Imitación de las Fortalezas Distintivas*: Es la capacidad de copiar la fortaleza distintiva de otra organización y de convertirla en una estrategia que genere utilidad económica. La ventaja competitiva será temporalmente sostenible, cuando subsiste después que cesan todos los intentos de imitación estratégica por parte de la competencia.

Al evaluar las debilidades de la organización, se debe considerar que se está refiriendo a aquellas que le impiden a la organización seleccionar e implementar estrategias que le permitan desarrollar su misión. Una organización tiene una desventaja competitiva cuando no está implementando estrategias que generen valor mientras otras organizaciones competidoras si lo están haciendo.



3.5.1.2 Oportunidades y Amenazas

Las oportunidades organizacionales se encuentran en aquellas áreas que podrían generar muy altos desempeños. Las amenazas organizacionales están en aquellas áreas donde la organización encuentra dificultad para alcanzar altos niveles de desempeño.

Para ello se debe considerar:

- ✓ *Análisis del Entorno*: Estructura de la organización (Proveedores, canales de distribución, clientes, mercados, competidores).
- ✓ *Grupos de Interés*: Gobierno, instituciones públicas, sindicatos, gremios, accionistas, comunidad.
- ✓ *El entorno visto en forma más amplia*: Aspectos demográficos, políticos, legislativos, etc.

Asimismo se recomienda preguntarse:

- ✓ ¿Cuáles son realmente las mayores amenazas que enfrenta en el entorno?
- ✓ ¿Cuáles sus mejores oportunidades?



Capítulo Cuarto: Marco Metodológico

En el presente capítulo, se plantearán las fases y se establecerán las herramientas a implementar tanto para el análisis y evaluación de las condiciones existentes en la unidad organizativa, como para el desarrollo del nuevo Sistema de Control de Gestión que modifique e intervenga en la situación actual de la Gerencia de Supervisiones en busca de su mejoramiento y modernización.

Como ya se ha explicado con anterioridad, de acuerdo con el propósito y al tipo de problema que se aborda en el presente trabajo, éste se encuentra enmarcado dentro de la tipología existente en la disciplina de gestión de empresas denominada **Investigación y Desarrollo** (Yáber & Valarino, 2003, pp. 6-10), ya que el mismo cumple con la característica principal de indagar sobre las necesidades del ambiente interno o entorno de una organización, para luego desarrollar un producto o servicio que pueda aplicarse en la organización. Para ello se han establecido cuatro (4) fases que definen su ciclo de vida:

- **Fase I:** Diagnóstico
- **Fase II:** Formulación
- **Fase III:** Desarrollo
- **Fase IV:** Validación

Para dar cumplimiento a estas fases, así como a los objetivos específicos previamente establecidos, se plantea la consecución de pasos y procedimientos, así como la aplicación de diferentes herramientas que darán legitimidad y sustentabilidad a la presente propuesta.

Inicialmente, se requiere obtener un fuerte conocimiento y comprensión de la organización y del entorno en que se maneja, solo así se podrán tomar las decisiones de la manera más responsable y profesional posible, con una visión integral y sistemática de las situaciones. Ese conocimiento se logrará a través de la obtención, clasificación y análisis de datos e información acerca de las particulares siguientes:

- ✓ Base legal



- ✓ Misión y visión
- ✓ Objetivos y metas
- ✓ Estructura Organizativa
- ✓ Procesos productivos de bienes o servicios y de apoyo a la gestión
- ✓ Recursos
- ✓ Actuaciones anteriores de la Contraloría General de la República y del órgano de control interno
- ✓ Cualquier otra información referente a la organización, así como de los clientes, proveedores e insumos y de los factores económicos, sociales, tecnológicos, competitivos y reguladores, que afectan su gestión.

Por lo tanto, se debe partir de la realización de un diagnóstico preliminar que permita lograr una visión integral y sistemática del problema y una claridad sobre las necesidades actuales y reales, para ello se analizarán e interpretarán los informes de gestión emanados tanto por la Contraloría General de la República, como por la Contraloría Interna del FIDES. Esto contribuirá al estudio y aplicabilidad de la metodología empleada por el máximo ente contralor del Estado, así como delimitar el alcance de los parámetros de gestión empleados en la realización de las auditorías de control de gestión de las instituciones públicas.

Posteriormente, con ayuda y soporte de los Manuales y Procedimientos de la organización, se estudiarán los procesos y actividades ejecutadas en la Gerencia de Supervisiones, con el fin de verificar y establecer los parámetros teóricos y prácticos de estos procedimientos. Para ello, se debe partir del análisis de información de la organización, de las tareas o procesos que realiza, de los sistemas y la estructura en que se desenvuelven y de la cultura organizacional en que se manejan. Entendiendo inicialmente que estos factores son indivisibles y que interactúan entre sí de manera tal que uno afecta a los demás, razón por la cual se deben analizar en conjunto. A partir de este estudio, se podrá estar en capacidad de conocer fuerzas, promover objetivos y metas tangibles, establecer



debilidades y fortalezas de la organización, para poder evaluar sus verdaderas potencialidades.

Además de todo lo anterior, debe existir una amplia participación de la gerencia de la organización objeto del presente estudio en la obtención de información. Para ello se ha previsto una constante comunicación interinstitucional a nivel gerencial, así como entrevistas con la administración sujeto al diagnóstico, durante las cuales se dará a conocer en qué consiste este trabajo y su beneficio en el desempeño de la organización.

La solicitud de información, registros o documentos a los fines de la intervención, se hará verbalmente o mediante oficio que suscribirá el funcionario competente, dirigido al responsable de la unidad objeto del diagnóstico. También para recabar información se utilizarán las técnicas de entrevistas, observación directa, revisión de documentos, análisis e investigación y el seguimiento de los procesos.

Una vez levantada y analizada toda esta información, se procederá a integrarla y comprenderla en un sentido sistemático, y eso se facilitará si se grafica y se construyen los procesos medulares o sustantivos de la organización, así como los procesos de apoyo, definiendo cuáles son sus insumos, sus procesos y sus productos, dirigidos a un cliente que exige cierta calidad de los mismos, y al cual se debe atender, con criterios de eficiencia, eficacia y economía. Para ello, se plantea el empleo de la técnica preestablecida en la *Metodología para la Auditoría de Gestión*, denominada *Esquema de Análisis Sistemático*, desarrollado en el Marco Conceptual del presente trabajo. Esta estructuración facilitará la visualización de dos grandes tipos de procesos: a) los que conducen directamente a la generación de los bienes y servicios que suministra la organización (*procesos sustantivos o medulares*); b) los procesos de apoyo, es decir, los que le dan soporte a la gestión productiva y que lleva adelante la organización para materialización de su misión.

Una vez entendida la organización, asimilado su funcionamiento y comprendidas las prácticas de la Gerencia de Supervisiones, se procederá por medio del empleo de herramientas de Planificación Estratégica y de Diagnóstico, a



la detección de posibles fallas y obstáculos en el sistema y que afecten la eficiencia de la gestión de la organización en estudio. Esto permitirá establecer la viabilidad en la ejecución de la propuesta, además de permitir la identificación de los procesos claves para que el sistema incidan sobre ellos y sus parámetros.

Inevitablemente, este análisis orientará a la identificación de las fortalezas y debilidades internas de la unidad organizativa, versus a un entorno amenazante o facilitador para la obtención de la tan deseada productividad, esto se logrará gracias al análisis de normas, desempeño, recursos humanos, políticas, etc. En tal sentido, se empleará el conocido *Diagrama DOFA*, técnica que facilita la comprensión y visualización de las mencionadas variables estratégicas de la organización.

Identificados los procesos claves, necesariamente se generarán variables e indicadores los cuales permitirán medir, establecer y definir las características de cada una de dichas áreas, esto evitará que los distintos niveles gerenciales de la organización manipulen un conjunto de datos aislados, producidos de manera dispersa.

En el afán de que cada uno de los pasos descritos y desarrollados en el presente trabajo estén lo suficientemente avalados, además de soportados por el empleo de técnicas de general aceptación, se propone la utilización de la *"Visión Sistemática de la Organización y la Gestión: aplicación de parámetros para evaluar la gestión pública"*, para la identificación, integración y comprensión de las variables y de los indicadores de cada uno de los elementos que integran la organización, amén de facilitar la medición y evaluación del desempeño de la gestión.

Para el registro de los indicadores, se procederá a señalar sus principales datos: nombre, fórmulas, variables que intervienen, tipo de indicador, fecha de medición, así como las conclusiones y recomendaciones producto del análisis.

Conjuntamente con la visión clara, precisa y detallada de la organización, estos indicadores otorgarán a este trabajo las herramientas indispensables que facilitarán el rediseño y formulación del nuevo Sistema de Control de Gestión, el cual tendrá como atributo principal ser un sistema de evaluación, seguimiento y



control permanente, que mediante el manejo de variables de distinto orden, niveles de dificultad y jerarquía, admita la producción de reportes numéricos y gráficos, dirigidos a satisfacer la demanda de información tanto interna como externa, además de apoyar la toma de decisiones.

Igualmente, este sistema deberá asegurar el cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos de la organización, garantizar el estricto apego de sus planes y programas, los cuales deberán estar a derecho con las disposiciones normativas que regulan su funcionamiento y que fueron desarrolladas en el aparte *El Control de Gestión en la Administración Pública*.

Posteriormente, se realizará una simulación del sistema formulado, esto mediante la alimentación de los indicadores con cifras históricas, con el objeto de corroborar la confiabilidad, calidad, pertinencia y consistencia de los resultados, esto certificará y validará el sistema de control a implantar.

Para finalizar, se pretende establecer los centros y grados de responsabilidades, además de referir el personal, su perfil y funciones dentro del diseño de las pautas para la correcta aplicación del sistema propuesto.



Capítulo Quinto: Proceso de Diagnóstico

Este capítulo trata, a través de diversas técnicas de Diagnóstico Organizacional, de focalizar tanto los procesos medulares de la Gerencia de Supervisiones de manera de identificar problemas, causas y posibles estrategias, así como determinar los datos, variables, parámetros e información que contribuya a precisar las áreas claves del sistema y a generar los indicadores que pertenecerán al nuevo Sistema de Control de Gestión.

5.1 DIAGNÓSTICO PRELIMINAR

A continuación se analizarán los informes resultados de las auditorías realizadas tanto por la Contraloría General de la República, como por la Contraloría Interna del FIDES a los procesos administrativos, contables y operativos ejecutados por la Vicepresidencia de Proyectos del Fondo Intergubernamental para la Descentralización, específicamente se evaluarán los resultados obtenidos de las auditorías efectuadas a la Gerencia de Supervisión.

En el Informe Definitivo de la Auditoría Operativa Parcial practicada por la Contraloría General de la República en fecha 14/06/02 y que fuese ordenada por la Dirección de Control del Sector de la Economía, fijaba como alcance la evaluación de los procesos administrativos, contables y operativos ejecutados por el FIDES, durante el 2^{do} semestre del año 1.999 hasta mayo 2.001, específicamente, aquellos que se encontraban vinculados con la aprobación, ejecución y supervisión de los proyectos.

Dicho informe establecía como objetivo general, el verificar si los procesos administrativos y operativos desarrollados por el FIDES para el cumplimiento de sus propósitos, se ajustaban al marco legal contenido en las normas de creación, lineamientos y políticas dictadas al efecto. Además, se establecía la necesidad de evaluar el Control Interno, con el fin de precisar qué mecanismos de control ejerce el FIDES en las etapas de aprobación, ejecución y supervisión de los proyectos, así como el verificar el grado de cumplimiento de las políticas y procedimientos



prescritos en la “*La Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización*”, su Reglamento y en los Manuales aprobados por el Fondo.

Para tal fin, emplearon técnicas y prácticas de auditoría de general aceptación y normas de auditoría de Estado, entre las cuales se encuentran: a) entrevistas y formulación de cuestionarios de control interno, b) elaboración de flujogramas para levantar los procesos y evaluar los controles aplicados en las diferentes gerencias inherentes a los proyectos, c) análisis de las distintas fases a las cuales se someten los proyectos, entre otros.

Analizando el capítulo titulado “*Evaluación de los Procesos para el Financiamiento de los Proyectos*”, se determina que el flujograma de proceso que presentaba el FIDES, no mostraba las distintas dependencias que intervienen en el mismo, ni se describía las actividades vinculadas con cada una de ellas. Igualmente, se reseña que la conformación de los expedientes de proyectos, era realizada por la Vicepresidencia de Proyectos, la de Finanzas y el Departamento de Supervisiones, elaborando cada uno por separado un expediente, situación esta que ocasionaba la dispersión de la información y originaba que se diluyera la responsabilidad de la Vicepresidencia de Proyectos, cuya función le compete, de acuerdo con lo establecido en el Manual de Normas y Procedimientos – Procedimiento de Solicitud de Financiamiento de Proyectos (FDP – 01).

Ahora bien, siguiendo con el capítulo “*Evaluación de los Proyectos*”, la Contraloría General luego de analizar una muestra de 163 proyectos por un monto superior a los Bs.143 millones, lo que representa un 45,14% del total de 1.372 proyectos revisados y aprobados durante el año 2.000 por la Vicepresidencia de Proyectos, fueron detectados algunas deficiencias, entre las que se encontraron que el 100% de los expedientes analizados carecía del correspondiente informe de Seguimiento y Supervisión del proyecto, el cual es emitido por la Gerencia de Supervisiones, unidad adscrita a la Vicepresidencia de Proyectos, esto motivado a que las supervisiones de proyectos tiene como atraso un (1) año, originado por la tardanza en la asignación de las carteras de supervisiones, deficiencia que ocasiona en muchos casos, que al momento de efectuarse la supervisión, las obras y/o los equipos, estén deteriorados o en mal estado, incumpléndose con lo



establecido en el artículo 28 de la Ley del FIDES, en cuanto al seguimiento, evaluación y control de los programas y proyectos financiados, así como del Manual de Normas y Procedimientos, en el cual se contempla que éstas actividades deberán realizarse en forma permanente y continua a todos los proyectos financiados. A tal señalamiento, el FIDES respondió en su momento que para ese entonces, solo se empleaba un solo tipo de contrato de supervisión (EF-40); es decir, 40 días hábiles y una (1) sola visita a campo, siendo obvio que bajo estos mecanismos, era imposible garantizar una adecuada supervisión de la ejecución física de los proyectos, generando la creación del concepto de las llamadas Carteras Progresivas, las cuales solo contemplaban el empleo de un tipo de contrato (EPC-60), con una duración de 60 días y permitiendo tres (3) visitas o más, al sitio de ejecución.

En la auditoría realizada específicamente a la *"Supervisión de la Ejecución de los Proyectos"*, esta Contraloría luego de analizado 69 expedientes de Proyectos ejecutados y/o en ejecución (período 1.998-2.000), correspondientes a programas de dotación de equipos (28%), infraestructura (28,99%), vialidad (21,74%), producción (1,45%) y servicios (7,25%), fueron constatados las siguientes deficiencias:

- ✓ La documentación que debía reposar en los expedientes carece de organización y se encuentra disgregada entre las distintas dependencias del organismo, lo que genera retardo al momento de su análisis a los fines de la aprobación de los proyectos.
- ✓ Los criterios de asignación de las carteras a los supervisores seleccionados, no se basan en la especialidad, solvencia del profesional, en la capacidad técnico financiera y la ubicación geográfica tanto del supervisor como de los proyectos, evidenciándose en el Punto de Información enviado al Directorio Ejecutivo N° 5 de fecha 23/04/01, donde se determina que el 100% de las carteras de supervisiones asignadas corresponden a consultores, cuyo domicilio fiscal es el Distrito Capital, mientras que los proyectos a supervisar estaban distribuidos a nivel nacional; así mismo se detectó también que se



asignaron carteras de supervisión a grupos de consultores vinculados entre sí, situación que contraviene, el literal “d” del punto 4.2 del Manual de Procedimiento de Supervisión Física de Proyectos (FDP-04), el cual señala: *“Quedarán excluidos del listado de supervisiones elegibles, aquellos supervisores que hayan suministrado información falsa, o que se encuentren relacionados con otros registros.”*

- ✓ En comunicación de fecha 20/11/00, la Contraloría Interna del FIDES destaca, que del examen de una muestra de Supervisiones Físicas practicadas, se obtuvo como resultado que el 100% de los casos estudiados, *“los supervisores mencionan la presencia de situaciones que pudieran dar origen a indicios generadores de responsabilidad administrativa para funcionarios públicos o particulares que intervinieron en el manejo de los fondos invertidos por el FIDES, en dichos proyectos; sin embargo, no se recabaron evidencia alguna que respalde lo aseverado en su reporte”*.

En éste mismo informe, la Contraloría General de la República realiza el *“Seguimiento a las Acciones Correctiva Emprendidas por el Fondo”*, donde determina que se mantiene la carencia de un sistema de información adecuado en la recepción, aprobación, seguimiento, control y finiquito de los proyectos, que permita mayor confiabilidad y uniformidad de los datos manejados, así como para agilizar dichas actividades y lograr mayores niveles de eficiencia y efectividad de las mismas. También se advierte que persisten las deficiencias en las supervisiones físicas y financieras de los proyectos, toda vez que son realizadas extemporáneamente y con la carencia de criterios para su asignación.

Luego de la auditoría efectuada por esta Contraloría, se concluye que a pesar de haberse evidenciado que el FIDES había venido adelantando una serie de acciones correctivas tendentes a subsanar distintas deficiencias advertidas con anterioridad, algunas de estas se mantienen, afirmación que fue sustentada fundamentalmente en los resultados siguientes (se destacarán los vinculados a la unidad bajo estudio en el presente trabajo):



- ✓ Inexistencia de procedimientos que contemplen una apropiada distribución de funciones de las unidades que conforman su estructura organizativa y del personal.
- ✓ Los proyectos financiados no son objeto de un seguimiento, evaluación y control permanente por parte del FIDES, en detrimento del uso eficiente de los recursos.

Igualmente, se recomienda al FIDES que a fin de cumplir de manera eficiente con los objetivos para los cuales fue creado, se continúe con las actividades de fortalecimiento de la organización, las cuales se destacan el de otorgarle mayor alcance a las funciones de la Gerencia de Supervisiones.

En el informe resultado de la Auditoría Operacional efectuada a las actividades concernientes a la Supervisión Física de Proyectos ejecutadas por la Gerencia de Supervisiones, la Contraloría Interna del FIDES planteaba como objetivos:

1. Verificar el cumplimiento de las actividades conforme con lo programado, durante el ejercicio fiscal 2.001
2. Verificar que las supervisiones físicas cumplan con las normativas legal existente, asegurando que los recursos del FIDES sean utilizados para los fines que han sido aprobados.
3. Determinar los resultados de la gestión administrativa de la Gerencia.

Para el logro de tal fin, la Contraloría Interna del FIDES recopilaría las evidencias suficientes que sustentasen debidamente las recomendaciones a ser efectuadas, de igual manera se comprobarían si los sistemas de información existentes, reseñaban oportunamente datos suficientes, confiables y apropiados, para medir el grado de eficiencia en el desempeño de las actividades, relativas a la supervisión de proyectos. Además se evaluarían los objetivos, planes y metas en atención a lo programado para el ejercicio fiscal 2.001 y los logros alcanzados en su ejecución, y finalmente se analizaría la aplicación de las normas, procedimientos y pruebas de auditoría consideradas necesarias, de acuerdo con las circunstancias.



Antes de iniciar tales actividades, la Contraloría Interna deja claramente definidos ciertos conceptos importantes para la comprensión de los posteriores resultados arrojados por el citado informe, entre los cuales se reseñan los tipos de contratos empleados para la supervisión física de las carteras de proyectos:

1. Ejecución Financiera 100%
 - 1.1 Contrato de supervisión de adquisiciones, 100% ejecución financiera, 30 días hábiles (no empleados en la actualidad).
 - 1.2 Contrato de supervisión de ejecución física y adquisición, ejecución financiera 100%, 40 y 60 días hábiles (vigentes).
2. Ejecución Progresiva
 - 2.1 Ejecución Progresiva o combinada, vigencia 240 días continuos (EPF-240 / derogado).
 - 2.2 Ejecución Progresiva o combinada, vigencia 120 días continuos (EPF-120 / vigente).
 - 2.3 Ejecución Progresiva o combinada, vigencia 90 días continuos (EPF-90 / vigente).

Cabe la pena destacar en este punto, las limitaciones iniciales a las que se enfrentaron los funcionarios designados al momento de la realización de la auditoría, como lo fue la carencia de un archivo adecuado, evidenciándose en lo disgregada de la documentación concerniente a las carteras de supervisión, aunado a la indisponibilidad del personal, en ubicar de manera rápida y efectiva la información requerida por esta Contraloría.

Entre los resultados mas importantes a destacar, producto de esta auditoría se encuentran:

A. *Sobre el Registro de Consultores:*

Se advierte que la selección de los supervisores para la adjudicación de las carteras, se realiza de forma unilateral por la Gerencia de Supervisiones. Aunado a que producto de la muestra de 41 consultores (28 individuales y 13 corporativos), se evidenció que 21 estaban residenciados en el Área Metropolitana de Caracas, a pesar que las supervisiones se encontraban distribuidas en toda la geografía nacional.



B. Situación de las Carteras de Supervisión Física:

1. La Vicepresidencia de Proyectos en el Plan Operativo Anual, correspondiente al presupuesto del año 2.001, en lo referente a la “Evaluación, seguimiento y control de proyectos”, programó el diseño de 360 Carteras de Supervisión, de las cuales se lograron contratar 354 (108 ejecución 100% financiera y 246 ejecución progresiva), por un monto superior a los Bs.1.766 millones, información obtenida de la base de datos denominada “Estado de las Supervisiones”, diseñada y manipulada por la propia Gerencia de Supervisiones. De acuerdo con estos datos, se determinó que para ese entonces, que las contrataciones estaban en función a las metas previstas en el Plan Operativo Anual.

2. De las mencionadas 354 carteras contratadas, 215 se encontraban ejecutadas, 16 en revisión final y 123 en ejecución, destacando que 96 carteras de supervisión (27,12%) presentaban un status de vencidas o con penalización de multa sus contratos, sin que hubiese ni siquiera considerados la aplicación de los correctivos correspondientes a tales condiciones, a pesar de haber sido tomados estos datos de la base antes mencionada.

C. Evaluación de las Carteras de Supervisión Física:

Para evaluar la efectividad de las supervisiones físicas con ejecución financiera 100%, se determinó una muestra de 31 carteras contratadas (28,70%), las cuales contenían 265 proyectos aprobados durante los años 97, 98, 99 y 2.000, obteniendo los siguientes resultados:

1. Para la cancelación del contrato, no se tomó en consideración la penalización establecida para aquellos supervisores que incurrieron en mora en la entrega del informe de supervisión en el tiempo establecido y que se encuentra establecidos en la Cláusula Décima del Contrato: “*El atraso injustificado de El Supervisor en el cumplimiento de las obligaciones precedentes establecidas, dará derecho al El FIDES a deducir el uno por ciento (1%) del total de los honorarios establecidos en la cláusula cuarta de este contrato...*”



2. Se concedieron dos o más prorrogas, de hasta 30 y 60 días, por encima de lo establecido en la Cláusula Tercera del Contrato de Supervisión Física, sin que la Gerencia haya tomado las acciones necesarias ante la frecuencia de tal situación.

3. Se observó que los supervisores, en la mayoría de los casos, no demuestran disposición de cumplir con el objeto del contrato, ya que no aplican mecanismos alternos para la localización de documentos y ubicación física tanto de los proyectos de adquisición como de ejecución de obras.

Para la evaluación de las carteras de supervisión física, con ejecución progresiva, esta auditoría seleccionó una muestra de 79 carteras (32,11%), las que contenían 178 proyectos, lo que arrojó que de la revisión de los informes de los proyectos evaluados y presentados por los supervisores, se evidenció la formulación de observaciones tales como:

- ✓ Omisión de procesos licitatorios en la contratación de los proyectos
- ✓ Obras con demoras para la contratación y ejecución
- ✓ Irregularidades en el pago de los trabajos realizados en las obras
- ✓ Falta de valla publicitaria
- ✓ Presupuestos modificados sin la aprobación del FIDES
- ✓ Incumplimiento del objetivo del proyecto
- ✓ Falla presentadas en las obras ejecutadas
- ✓ La entidad no presenta la colaboración a los supervisores en el suministro de la información
- ✓ Proyectos aprobados por el FIDES que se han ejecutados con otro financiamiento
- ✓ Fecha de contratación de las obras anterior a la fecha de aprobación por parte del FIDES
- ✓ Obras paralizadas
- ✓ Obras relacionadas en las valuaciones las cuales no han sido ejecutadas

Del análisis de estas observaciones, los supervisores recomendaban entre otras acciones el efectuar auditorías administrativas, informar a la Contraloría General de la República, reglamentar las penalizaciones a las entidades por



incumplimiento de objetivos, metas y ejecución de los proyectos, implementar instrumentos para dar respuesta a las variaciones en cuanto a cantidad de obra se refiera, mantener una efectiva comunicación con las entidades para una mayor colaboración al momento de la supervisión, establecer límites para la aprobación de proyectos de rehabilitación y contratar supervisiones desde el momento de iniciada la obra.

En cuanto a las acciones tomadas por la Unidad de Supervisiones, concernientes a las observaciones realizadas por los supervisores, únicamente se realizaba el envío vía fax, del informe del Supervisor a la entidad o a la Contraloría del Estado a objeto de tomar medidas o aplicar los correctivos necesarios según el caso, esto conforme con lo establecido en el Artículo 28 de la Ley del FIDES.

Igualmente, se señalaba que por parte de la Gerencia de Supervisiones no se realizaba el seguimiento a los proyectos ya supervisados, cuya ejecución no se había culminado o se encontraban paralizadas. En estos casos, se efectúa la cancelación por los servicios al supervisor, sin que se cumpliesen con los objetivos de garantizar la eficiencia en la utilización de los recursos del FIDES.

Para el 12/03/03, la Contraloría General de la República emite el último Informe producto de la Auditoría Operativa Parcial a la Gestión cumplida por el FIDES, en la tramitación, ejecución y supervisión de proyectos destinados a programas de dotación y adquisiciones. Tal actuación se circunscribió a la evaluación de los procesos de tramitación, aprobación, ejecución y supervisión de una muestra de 35 proyectos de programas de dotación de equipos con fideicomisos vigentes al 23/08/02, equivalente al 50,72% de un total de 69 proyectos financiados con recursos asignados por el FIDES correspondientes al año 2.000 a ciertas Gobernaciones y Alcaldías. Esto tenía por objeto, el evaluar la gestión del FIDES en cuanto al cumplimiento de las normas y procedimientos previstos para el financiamiento de los proyectos en relación a los procesos de tramitación, aprobación, ejecución y supervisión de los proyectos de dotación de equipos.

En este informe se acotaba que de los 35 proyectos seleccionados, no se habían ejecutados según los plazos establecidos tanto en los Convenios de



Cofinanciamiento, como en la Resolución del Directorio del FIDES, evidenciándose que las respectivas entidades, no establecen en los pliegos licitatorios, las condiciones mínimas que garanticen la entrega del bien en los lapsos previstos y con las condiciones mínimas que garanticen la entrega del bien en los lapsos previstos y con las características requeridas, contraviniendo las disposiciones del artículo 47 de la Ley de Licitaciones, publicada en Gaceta Oficial N° 5.556 Extraordinario de fecha 13/11/01.

Igualmente, se indicaba que el FIDES no efectúa un seguimiento efectivo y oportuno de la ejecución física de la totalidad de los proyectos, toda vez, que de los 35 (100%) expedientes analizados, no se evidenció información alguna de la fecha de inicio de la ejecución del proyecto y 11 (31,43%) no contenía copia de las órdenes de pago canceladas por los Bancos Fiduciarios, las cuales deben ser remitidas por las Gobernaciones y Alcaldía, a través de sus distintas dependencias, tales como: la Dirección de Ingeniería, la Dirección de Desarrollo Urbano, Oficina de Coordinación Financiera, etc.

En cuanto a la Supervisiones Físicas, esta auditoría determinó el incumplimiento de lo establecido en el punto 4.1 del Manual de Procedimientos de Supervisión Física (FDP-04), el cual establece que los proyectos de adquisiciones serán inspeccionados por los supervisores asignados por la dependencia antes descrita, una vez finalizado el lapso de ejecución, ya que a 33 (94,28%) de los proyectos seleccionados, no le había efectuado la supervisión física, lo cual genera que la verificación de la utilización de los recursos para los fines acordados no sea oportuna.

Además, se reafirma el hecho que la Gerencia de Supervisiones Físicas, carece de un sistema de información desarrollado en una herramienta robusta o estable, que garantice la integridad de la información durante su ingreso, proceso, almacenamiento y salida, manteniéndola completa, confiable y exacta, incumpliendo con lo establecido en el artículo 32 literal C de las Normas Generales de Control Interno, publicadas en la Gaceta Oficial N° 36.229 de fecha 17/06/97, referido a los Sistemas de Información Computarizados, toda vez, que la base de datos fue desarrollada en Excel, aplicación esta destinada al usuario final,



lo que podría generar que la información que se maneja para la asignación de las carteras no sea confiable.

Este informe concluye en que el FIDES presenta deficiencias en cuanto al sistema de control interno de los procesos inherentes a la aprobación, constitución de los fideicomisos y supervisiones de los proyectos, lo que trae como consecuencia demora en la transferencia de recursos a los distintos entes solicitantes del financiamiento, dificulta el efectivo control y seguimiento de los proyectos, situación que aunada a las deficiencias de control interno que presentan los Estados y Municipios en el manejo de éstos financiamientos y a la falta de comunicación y coordinación efectiva entre las entidades autónomas y el Fondo, afectan el proceso de descentralización y por ende va en detrimento de los recursos financieros del Estado.

Entre las recomendaciones, invitan a continuar el desarrollo del Plan de Apoyo Técnico para la Sistematización de la Vicepresidencia de Proyectos, mecanismo que permitiría optimizar los procesos de supervisión de la ejecución, tanto física como financiera, de los programas y proyectos, a fin de garantizar que los recursos del FIDES se destinen al uso acordado y a los términos en que fueron aprobados.

Por último, se estudiarán los resultados del Informe de Gestión - Auditoría Parcial de la Vicepresidencia de Proyectos, en lo referente a la evaluación de la gestión de la Supervisión Física de Proyectos para el segundo semestre de 2.002.

De acuerdo con el Manual de Normas y Procedimientos para las Supervisiones Físicas (FDP-04), que según señala el presente informe, establece en el punto 4.3 que la Gerencia de Supervisiones diseñará las carteras de supervisión, en tal sentido fue suministrado el listado donde se indican las carteras diseñadas durante el segundo semestre de 2.002, obteniéndose que de 253 carteras programadas a diseñar, solo se efectuaron 56, representando un 22% del total programado, incumpliendo las metas previstas en el Plan Operativo Anual para el segundo semestre de 2.002.



En cuanto a los informes de supervisión, de la muestra seleccionada y constituida por 152 (23%) proyectos por supervisar, se apreció que dentro de sus observaciones se reiteraban las siguientes:

- ✓ La entidad no suministra soportes de pago
- ✓ No se consignaron facturas de adquisición de bienes
- ✓ Falta la Publicidad FIDES
- ✓ La entidad no posee el documento de propiedad de los vehículos, en los proyectos de adquisición de los mismos, para uso oficial o para prestar servicio público a las comunidades
- ✓ Inexistencia de acta de control perceptivo en la adquisición de bienes.

En este sentido, la Contraloría Interna indica que las entidades están incumpliendo con la Cláusula Décima Quinta del Contrato de Cofinanciamiento, referente a la Obligación de informar y aperturar expediente, que indica textualmente: *“El Municipio/Estado se obliga a aperturar un expediente único por cada proyecto, debidamente identificado con el nombre del mismo”*. No obstante, se recomienda instruir a los supervisores contratados para que busquen mecanismos alternos que conlleven a la localización de la documentación, tales como: proveedores, contratistas, lo que facilitaría cumplir con el objeto del contrato. En cuanto a las entidades estatales y municipales, se deben tomar acciones que insten a las mismas a dar cumplimiento a la Cláusula señalada, lo cual beneficiará la revisión posterior de la inversión y así mismo permitirá dar respuesta clara, oportuna y ágil de la solicitud de información, documentación y demás recaudos solicitados por los entes gubernamentales, penales, judiciales y particulares que lo requieran.

En la programación para el segundo semestre 2.002, en la actividad referida a la revisión y aprobación de informes de supervisión, se tenía estimado 2.630 informes, ejecutándose 1.434, calculando un indicador de eficiencia de 54,50%, lo cual evidencia el incumplimiento con las metas previstas. Obteniendo el mismo resultado para las metas planteadas para la actividad denominada “Verificación del pago de las carteras de supervisión física”, esto debido a que



cada informe revisado y aprobado, para ese entonces, le correspondía una solicitud de pago.

Todo lo anterior originó que el presente informe concluyera que se estaban incumpliendo con los objetivos y las metas previstas referidas a la supervisión física de proyectos, diseño de carteras de supervisión, revisión de informes de supervisión y solicitudes de pago de las supervisiones físicas. A su vez, se recomendaba adecuar los parámetros utilizados en la programación de metas y objetivos, en concordancia con las actividades que puedan influir en la gestión.

5.1.1 Resumen del Diagnóstico Preliminar

De la evaluación y análisis de los cuatro (4) informes anteriores, producto de las auditorías realizadas por la Contraloría General de la República, como por la Contraloría Interna del FIDES, a la gestión de la Vicepresidencia de Proyectos del FIDES, y mas específicamente a la Gerencia de Supervisiones, se puede deducir tanto por lo reiterativo de las observaciones, como por la importancia de los procedimientos inherentes a la misión de la unidad, que en el transcurso de los últimos años se ha incurrido y mantenido una serie de deficiencias, que han imposibilitado en el crecimiento, desarrollo y evolución de las labores de control, seguimiento y aplicación de acciones correctivas con relación a las actividades involucradas a las supervisiones físicas que ejecuta el FIDES, entre las cuales resaltan:

Tabla 2. Resumen del Diagnóstico Preliminar

ÁMBITO		OBSERVACIONES
EXTERNO	<i>Clientes y Proveedores</i>	<i>Evidentes deficiencias de las entidades en la ejecución de los proyectos financiados con recursos FIDES.</i>
INTERNO / EXTERNO	<i>Proveedores y Clientes</i>	<i>Incumplimiento por parte de los consultores externos, de los objetivos previstos en los contratos de supervisión.</i>



ÁMBITO		OBSERVACIONES
INTERNO	Procedimientos	<i>Carencia de un eficiente Sistema de Control de Gestión.</i>
	Planificación, Políticas y Lineamientos	<i>Incumplimiento de los objetivos, metas y parámetros programados por la Gerencia de Supervisiones.</i>
	Procedimientos y Políticas	<i>Informalidad al momento de atacar y controlar las deficiencias detectadas por los supervisores en las entidades.</i>
	Equipos, Recurso Humano, Espacio Físico	<i>Carencia y deficiencias de los Sistemas de Información.</i>
	Manuales, Procedimientos y Recurso Humano	<i>Fallas en la asignación, administración, control, seguimiento y finiquito de los Contratos de Supervisión suscritos por el FIDES con los consultores externos seleccionados.</i>
	Planificación y Procedimientos	<i>Supervisiones físicas extemporáneas y tardías a los proyectos financiados por el FIDES.</i>

5.2 ESTUDIO DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES DEL FIDES

Antes de dar inicio con el diagnóstico del sistema que se pretende controlar, es necesario suministrar toda aquella información que permitan dar a conocer los procesos, procedimientos y actividades que son ejecutadas por la Gerencia de Supervisiones, para de esta manera facilitar la comprensión de los resultados arrojados por las auditorías señaladas en el aparte anterior y fijar el rumbo para desarrollar la propuesta del presente trabajo especial de grado.

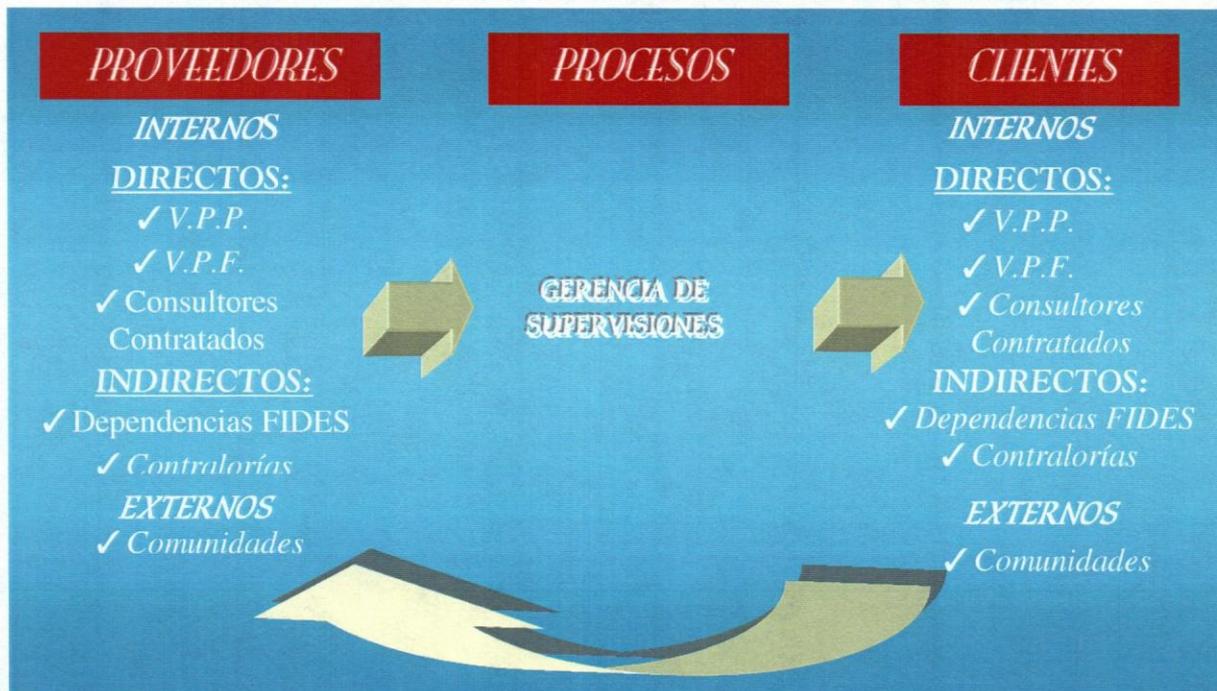
Es por ello que a continuación, empleando las técnicas planteadas en el Marco de Referencia, se analizará y estudiará el funcionamiento del sistema “Gerencia de Supervisiones”, para determinar posteriormente los procesos claves,



así como identificar las actividades críticas que puedan convertirse en un obstáculo que afecte la eficacia del sistema.

En primer lugar y aplicando el *Esquema de Análisis Sistemático* planteado en capítulos anteriores, se identificarán los elementos que conforman la unidad bajo estudio, sus vínculos con los departamentos adscritos al FIDES y el impacto de las acciones desarrolladas en la Gerencia de Supervisiones.

Gráfico N° 13. SISTEMA DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES I



FUENTE: PROPIA

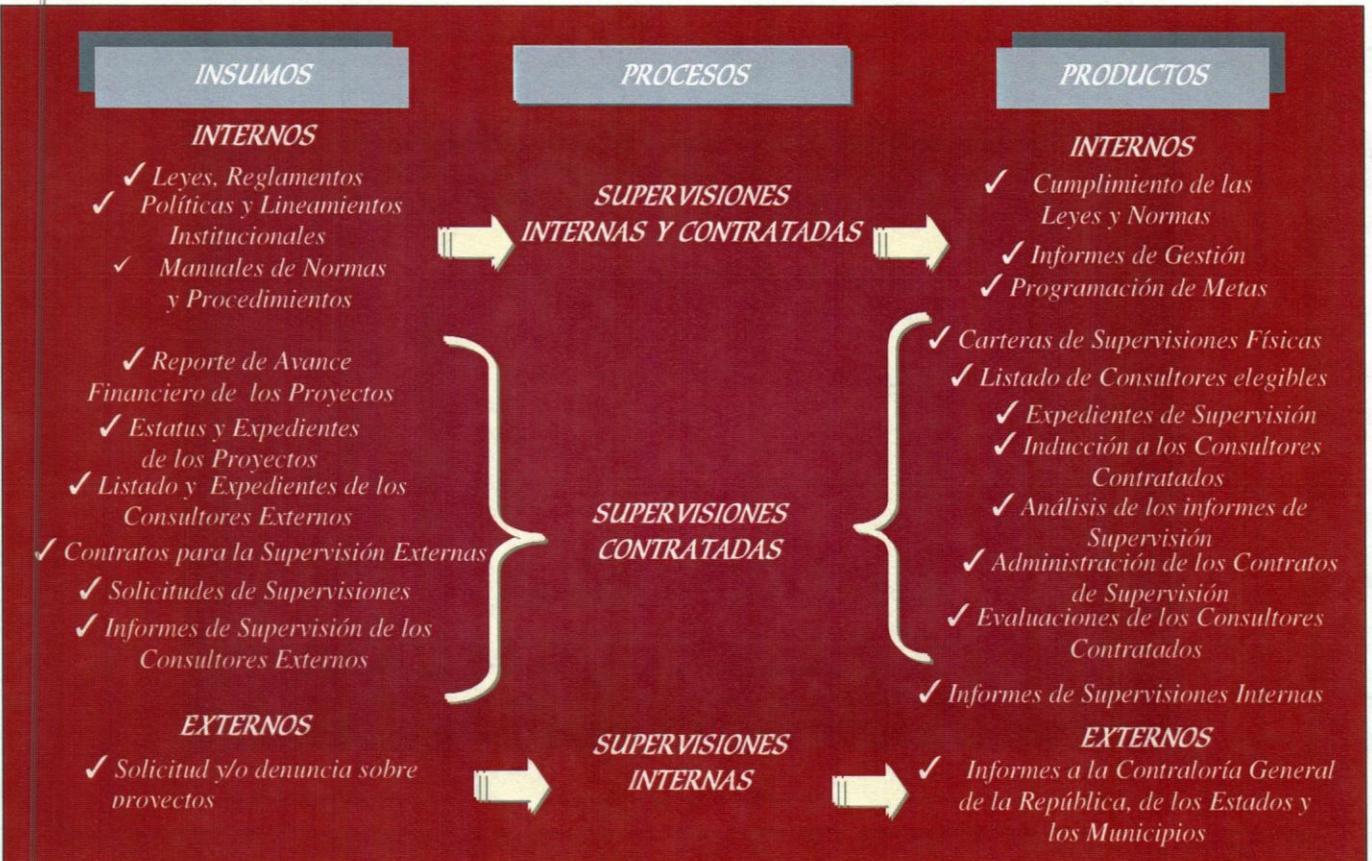
En el gráfico N°13 se definen los principales actores de quienes, la Gerencia de Supervisiones espera obtener los insumos suficientes, óptimos y de calidad que alimentarán sus procesos (Proveedores), con la finalidad de satisfacer oportunamente los requerimientos cada vez mas crecientes de sus clientes, que son unas de las razones por las que la Unidad existe en la organización.

Para el establecimiento y comprensión del impacto de las actuaciones efectuadas por la Gerencia de Supervisiones, tanto los clientes, como los proveedores fueron subclasificados a su vez en *Internos* y *Externos*, lo que permite al presente estudio gerarquizar las necesidades y respuestas de la



Unidad, lo que por consecuencia afectará en el cumplimiento de los objetivos, metas, en fin en la gestión de sus procesos.

Gráfico N° 14. SISTEMA DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES II



FUENTE: PROPIA

En el anterior gráfico se detallan ahora los insumos, los que deberán cumplir con las especificaciones mínimas solicitadas por la Gerencia y suministrados oportunamente por los proveedores naturales del sistema, esto con el objeto de que los procesos de la Unidad funcionen en busca de la obtención de los productos que los clientes esperan y exigen.

Es preciso aclarar que los insumos y productos tanto internos como externos plasmados en este gráfico, son los que se consideran de mayor relevancia para pretender analizar y levantar un adecuado Sistema de Control de Gestión, por ello el nivel de detalle no es mas específico.



En referencia a los objetivos y las metas de la organización, elementos estos considerados por el *Esquema de Análisis de un Sistema*, el Fondo otorga a cada Unidad la discrecionalidad de establecer y estimar tanto las actividades, como las cantidades previstas a ejecutarse durante el próximo período. Para tal fin, la Gerencia de Planificación distribuye un formato preestablecido, en el cual se solicita las descripciones de las actividades administrativas y tácticas previstas a realizar por cada dependencia, así como el establecimiento de las metas mensuales con el objetivo de suministrar la proyección anual para cada actividad.

Actualmente, la Gerencia de Planificación pretende que cada unidad administrativa, además de ser responsable del cumplimiento de sus metas, conozca y controle los costos asociados a cada una ellas, en busca de la obtención de nuevos productos que agregen valor a la gestión de los departamentos, para ello en el Programa Operativo Anual 2.005 (POA-2.005) se desarrollan los conceptos de Productos y Actividades, siendo el primero los fines y/o propósitos de la Unidad y las Actividades por su parte, los resultados específicos y esperados, los cuales deben ser cuantificados y estimados para el lapso determinado. En este caso, el nivel de detalle es mucho más necesario, ya que se manejan conceptos como los centros de costos, punto de partida importante de cualquier planificación para determinar el presupuesto anual del funcionamiento de cada uno de los Departamentos que conforman al FIDES y que luego permitirá el análisis cuantitativo que permita medir la capacidad productiva de las Unidades.

A continuación, se presentarán los formatos que conforman el POA-2.005, en los cuales se podrá observar el nuevo enfoque dado para la establecimiento de las metas y los objetivos previstos a cumplir por la Gerencia de Supervisiones para el período en cuestión. Estos documentos permiten, visualizar la requerida periodicidad en el cumplimiento de las actividades programadas en el transcurso del año, evidenciándose la imperiosa necesidad de mantener un constante el flujo de insumos, que alimente el trabajo planificado y arroje los productos estimados por el sistema, obteniendo de esta forma, una sinergia de los procesos y la empatía entre los actores involucrados con la Gerencia de Supervisiones.

Tabla N° 3. POA - 2.005 (1)



Ministerio de Planificación y Desarrollo
Fondo Intergubernamental Para La Descentralización
Plan Operativo 2005



MISSION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: Servicio de Supervisión Física de Proyectos

ACTIVIDAD	META												TOTAL PROGRAMADO 2005
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
Diseñar Carteras de Supervisión			120			120			120			120	480
Solicitar la presentación de ofertas a los consultores seleccionados (Carta de Asignación de Cartera)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	480
Preparar los expedientes de las Carteras de proyectos	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	4,800
Elaborar las credenciales a los supervisores	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	480
Dictar las charlas de Inducción a los supervisores seleccionados	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24
Revisar y aprobar los informes de supervisión física de proyectos	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240	2,880
Evaluar el desempeño del personal externo de supervisión	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	24	288
Elaborar las solicitudes de pago de las supervisiones	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490	490	5,880
Realizar supervisiones físicas de los proyectos con personal de la Unidad	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	36
Dar atención directa a las denuncias formuladas por la comunidad	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	480
Elaborar Carta de Asignación del Número de Inscripción en el Registro de Consultores	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	240
Archivar documentación generada por la Gerencia de Supervisiones	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	1,152
Solicitar hojas blancas, tamaño carta y oficio	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60
Solicitar carpeta marrón, tamaño oficio	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	240

RESPONSABLE NATURAL: _____

RESPONSABLE ADMINISTRATIVO: _____

Tabla N° 4. POA - 2.005 (2)



Ministerio de Planificación y Desarrollo
Fondo Intergubernamental Para La Descentralización
Plan Operativo 2005



MISSION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: Servicio de Supervisión Física de Proyectos

ACTIVIDAD	META												TOTAL PROGRAMADO 2005	
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC		
Solicitar separadores de materia	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	300
Solicitar carpeta tipo Oslo	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	48
Solicitar Lámpicas, Bolígrafos y Marcadores	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	84
Solicitar clips, grapas, clips mariposa	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	168
Solicitar Correctores de tinta, Pega en forma de barra	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	144
Solicitar Apuntadores en forma de taco	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60
Solicitar Cartucho de tinta negra y a colores para impresión y fotocopiado	3		1		2		1		3		1			11
Solicitar Diskettes y Cd's	3			3			3			3				12
Solicitar el revelado de fotografías	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	60

RESPONSABLE NATURAL: _____

RESPONSABLE ADMINISTRATIVO: _____

Tabla N° 5. POA - 2.005 (3)



Ministerio de Planificación y Desarrollo
Fondo Intergubernamental Para La Descentralización
Plan Operativo 2005



MISSION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: Servicio de Supervisión del Impacto del Proyecto
Servicio de Generación de Indicadores

ACTIVIDAD	META												TOTAL PROGRAMADO 2005
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
Revisar y adaptar el formato para la Conformación del Informe de Supervisión	24			24			24			24			96
Diseñar Indicadores de Gestión	200												200
Actualizar los Indicadores de Gestión	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	96
Crear y diseñar base de datos de Indicadores de Gestión	200												200
Alimentar y actualizar la base de datos de Indicadores de Gestión	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	960
Analizar los resultados de los Indicadores de Gestión	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	384
Medir Impacto de los proyectos supervisados	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	192
Realizar Informe producto de los resultados del análisis de los Indicadores de Gestión	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
Archivar documentación generada por la Gerencia de Supervisiones	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	192
Solicitar hojas blancas, tamaño carta	1						1						2
Solicitar cartuchos de tinta negra y a color para impresión y fotocopiado	2												2
Solicitar carpetas marrones, tamaño oficio	1						1						2

RESPONSABLE NATURAL: _____

RESPONSABLE ADMINISTRATIVO: _____

MISION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: Servicio de Supervisión Física de Proyectos

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	META	COSTO (Bs.)	CODIGO DE CUENTA	DESDE	HASTA
Diseñar Carteras de Supervisión	Cartera	480			01/01/05	31/12/05
Solicitar la presentación de ofertas a los consultores seleccionados (Carta de Asignación de Cartera)	Carta	480			01/01/05	31/12/05
Preparar los expedientes de las Carteras de proyectos	Expediente	4,800			01/01/05	31/12/05
Elaborar las credenciales a los supervisores	Credencial	480			01/01/05	31/12/05
Dictar las charlas de Inducción a los supervisores seleccionados	Charla	24			01/01/05	31/12/05
Revisar y aprobar los informes de supervisión física de proyectos	Informe	2,880			01/01/05	31/12/05
Evaluar el desempeño del personal externo de supervisión	Informe	288			01/01/05	31/12/05
Elaborar las solicitudes de pago de las supervisiones	Solicitud	5,880			01/01/05	31/12/05
Realizar supervisiones físicas de los proyectos con personal de la Unidad	Informe	36	3,780,000	4.03.07.01.00 4.03.07.03.00	01/01/05	31/12/05
Dar atención directa a las denuncias formuladas por la comunidad	Horas / Hombre	480	6,300,000	4.03.07.01.00 4.03.07.03.00	01/01/05	31/12/05
Elaborar Carta de Asignación del Número de Inscripción en el Registro de Consultores	Carta	240			01/01/05	31/12/05
Archivar documentación generada por la Gerencia de Supervisiones	Horas / Hombre	1,152			01/01/05	31/12/05
Solicitar hojas blancas, tamaño carta y oficio	Resma	60	600,000	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar carpeta marrón, tamaño oficio	Caja	240	168,000.00	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05

MISION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: *Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones*

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: *Servicio de Supervisión Física de Proyectos*

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	META	COSTO (Bs.)	CODIGO DE CUENTA	DESDE	HASTA
Solicitar separadores de materia	Caja	480	936,000	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar carpeta tipo Oslo	Paquete	48	234,000	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar Lápices, Bolígrafos y Marcadores	Caja	84	1,321,320	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar clips, grapas, clips mariposa	Caja	168	1,218,000	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar Correctores de tinta, Pega en forma de barra	Unidad	144	984,060	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar Apuntadores en forma de taco	Paquete	60	202,500	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar Cartucho de tinta negra y a colores para impresión y fotocopiado	Unidad	11	6,600,000	4.02.10.09.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar Diskettes y Cd's	Caja	12	85,800	4.02.10.09.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar el revelado de fotografías	Rollo	60	900,000	4.02.10.14.00	01/01/05	31/12/05

MISION FIDES: Contribuir a generar un proceso de Descentralización Desconcentrada y Desarrollo del Equilibrio Territorial, mediante el servicio de transferencia de fondos y la orientación de la inversión para la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia.

UNIDAD EJECUTORA: Vicepresidencia de Proyectos - Gerencia de Supervisiones

AREA ESTRATEGICA:

EJERCICIO FISCAL: 2005

PRODUCTO: Servicio de Supervisión del Impacto del Proyecto
Servicio de Generación de Indicadores

ACTIVIDAD	UNIDAD DE MEDIDA	META	COSTO (Bs.)	CODIGO DE CUENTA	DESDE	HASTA
Revisar y adaptar el formato para la Conformación del Informe de Supervisión	Horas / Hombre	96			01/01/05	31/12/05
Diseñar Indicadores de Gestión	Horas / Hombre	200			01/01/05	31/12/05
Actualizar los Indicadores de Gestión	Horas / Hombre	96			01/01/05	31/12/05
Crear y diseñar base de datos de Indicadores de Gestión	Horas / Hombre	200			01/01/05	31/12/05
Alimentar y actualizar la base de datos de Indicadores de Gestión	Horas / Hombre	960			01/01/05	31/12/05
Analizar los resultados de los Indicadores de Gestión	Horas / Hombre	384			01/01/05	31/12/05
Medir Impacto de los proyectos supervisados	Horas / Hombre	192			01/01/05	31/12/05
Realizar Informe producto de los resultados del análisis de los Indicadores de Gestión	Informe	12			01/01/05	31/12/05
Archivar documentación generada por la Gerencia de Supervisiones	Horas / Hombre	192			01/01/05	31/12/05
Solicitar hojas blancas, tamaño carta	Resma	2	20,000	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar cartuchos de tinta negra y a color para impresión y fotocopiado	Cartucho	2	1,900,000	4.02.10.09.00	01/01/05	31/12/05
Solicitar carpetas marrones, tamaño oficio	Caja	2	1,400	4.02.10.06.00	01/01/05	31/12/05

Tabla N° 9. POA-2.004

FIDES	PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 2004			PLA-01-07
POA DE: Vicepresidencia de Proyectos		CODIGO	POA DEL FIDES (CONSOLIDADO)	CÓDIGO 3
OPERACIÓN: <i>Financiar los proyectos de inversión</i>		CODIGO	ACCIÓN/PROGRAMA/PROYECTO : <i>Coordinar la supervisión física de los proyectos en ejecución</i>	CÓDIGO

ACTIVIDADES/TAREAS ESPECIFICAS		META		METAS MENSUALES												TOTAL ACUMULADO	RESPONSABLE
CÓDIGO	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD/TAREA ESPECÍFICA	UNIDAD DE MEDIDA	EJECUTADO AÑO ANTERIOR	AÑO 2004													
				1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		

	Diseñar las carteras de supervisiones	Cartera				90			90			90			90	360	
	Solicitar la presentación de ofertas a los consultores seleccionados. (Carta de Asignación)	Oferta		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	360	
	Preparar los expedientes de la carteras de proyectos	Expediente		300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	300	3600	
	Revisar y aprobar los informes de supervisión física de proyectos	Informe		200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2400	
	Evaluar el desempeño del personal externo de supervisión	Informe		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	360	
	Elaborar las solicitudes de pago de las supervisiones	Solicitud		200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	2400	
	Dictar las charlas de Inducción a los supervisores seleccionados	Charlas		2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	24	
	Realizar supervisiones físicas de los proyectos con personal de la Unidad.	Informe		3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	36	
	Realizar talleres destinados a Gobernaciones y Alcaldías sobre la ejecución de los recursos Fides.	Taller		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12	
	Dar atención directa a las denuncias formuladas por la comunidad.	Hora Hombre		40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	480	
	Elaborar las credenciales a los supervisores	Credencial		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	360	
	Atender inscripción de Consultores Técnicos	Expediente		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	360	
	Elaborar Carta de asignación del Número de Inscripción	Carta		30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	360	

Fuente: Gerencia de Supervisiones



Asimismo, se delimita la Unidad de Medida empleada para cada actividad, los centros de costos asociados (predefinidos por la Oficina Nacional de Presupuesto) y el monto en bolívares previstos para el cabal cumplimiento de cada una de ellas (castigado con el 25% de inflación).

Con la idea de visualizar las diferencias entre el nuevo sistema de programación y su antecesor, se suministró también el Plan Operativo diseñado para el 2.004, los cuales se analizarán posteriormente para precisar su capacidad de almacenar las variables y datos necesarios para llevar un adecuado control de gestión.

Cabe la pena destacar dos hechos relevantes reflejados en el nuevo sistema de planificación para el próximo período y que se podrían interpretar como productos con una visión estratégica hacia el cliente final, el primero de ellos es el que se encuentra enfocado hacia la obtención del impacto de los proyectos en el entorno. El segundo, es el rol que a partir de ahora tiene la generación de indicadores, como requerimiento solicitado a cumplir, a fin de medir el desempeño de las Unidades Administrativas, contribuyendo a incentivar el control interno de su gestión y el logro por objetivos.

5.3 DIAGNÓSTICO DE LA GERENCIA DE SUPERVISIONES

Como ya es sabido, el diagnóstico tiene como objetivo fundamental conocer el estado actual de la organización, específicamente en la ejecución de sus procesos medulares de gestión.

Para la consecución del objetivo previsto en este aparte, se suministrará inicialmente los datos que de cierta manera apoyarán, aclararán y ayudarán a interpretar los resultados reflejados en los informes de las auditorías realizadas por los entes contralores. Asimismo, se pretenderá documentar suficientemente las actuaciones de la Gerencia y los alegatos en que se fundamentan para el cumplimiento o incumplimiento de los objetivos y metas prevista en períodos anteriores, así como para evidenciar la eficiencia o no del sistema de control desarrollado por la Unidad.



Con esto se pretende identificar los procesos claves del sistema, establecer si están dadas las condiciones para la implantación de un sistema de control de gestión, que tenga por objeto el garantizar o por lo menos, suministrar las herramientas suficientes para el éxito de la organización.

Los análisis institucionales están básicamente orientados hacia el estudio estratégico de la organización, permitiendo determinar por medio de diversas técnicas, sus fortalezas y debilidades y su relación con un medio amenazante o facilitador de resultados productivos. Igualmente se prevé analizar las normativas vigentes, la cultura de la institución como un insumo de la organización estudiada, la estructura, la capacidad estratégica, los recursos humanos, entre otros.

5.3.1 Recursos

5.3.1.1 Recurso Humano y Estructura

Como se describió en el Marco Organizacional, la Gerencia de Supervisiones es un departamento adscrito a la Vicepresidencia de Proyectos, el cual está constituido por un (1) Gerente de Supervisiones, un (1) Analista Jefe de Proyectos, Analistas de Proyectos y Asistentes Administrativos.

En la actualidad, la nómina Técnico – Administrativa de la Gerencia esta conformada por:

Tabla 10. Recurso Humano de la Gerencia de Supervisiones

Cargo Desempeñado	Cantidad
<i>Analista de Proyectos II</i>	3
<i>Analista de Proyectos I</i>	4
Subtotal 1	7
<i>Asistente Administrativo III</i>	1
<i>Asistente Administrativo II</i>	2
<i>Asistente Administrativo I</i>	1
Subtotal 2	4
Total	11

Fuente: Gerencia de Supervisiones – Gerencia de Recursos Humanos



Todos los que conforman el cuerpo de analistas del departamento son profesionales, graduados en carreras de la Ingeniería y en universidades reconocidas, algunos con estudios avanzados en el área gerencial.

Tabla 11. Distribución del Personal Técnico

<i>Título Universitario</i>	<i>Cantidad</i>	<i>Estudios Avanzados</i>
<i>Ingeniero Civil</i>	<i>3</i>	<i>Si (1)</i>
<i>Ingeniero Industrial</i>	<i>2</i>	<i>Si (1)</i>
<i>Ingeniero Agrónomo</i>	<i>1</i>	<i>Si</i>
<i>Ingeniero Químico</i>	<i>1</i>	<i>No</i>

Fuente: Gerencia de Supervisiones – Gerencia de Recursos Humanos

En cuanto a la cantidad de analistas adscritos a la Gerencia de Supervisiones, es considerado insuficiente para atender debidamente la creciente demanda solicitada por sus clientes, sobre todo cuando se requieren atacar exigencias no planificadas, convirtiéndose en una necesidad insatisfecha o que aún siendo satisfecha, podría generar el posible incumplimiento de las responsabilidades habituales y programadas. Habría que destacar y considerar el hecho de que en ellos (los analistas) recae el seguimiento y control de las supervisiones realizadas a los proyectos a nivel nacional.

Lo positivo de las características del personal técnico que se desempeña en estas actividades, es la diversidad en las disciplinas estudiadas, lo que hace la constitución de un equipo de trabajo multifuncional, heterogéneo, pero compacto en busca de un fin en común, lo que le agrega valor a todos los productos generados en la Unidad, ya que la capacidad de respuesta ante las diferentes situaciones laborales que se presentan aumenta con la experiencia y capacidad de cada uno de estos profesionales. Además, cada uno de ellos posee al menos un (1) año de experiencia dentro de la organización y por ende conocen ampliamente la estructura, los procesos y las políticas que rigen al FIDES.

Asimismo, el hecho de que esta Gerencia este integrada por un equipo de profesionales con estas características, permite atender las supervisiones y denuncias no solo de los proyectos relacionados con obras civiles, sino



proyectos agrícolas, agropecuarios, productos, de adquisiciones y otros de diversas índole.

En este punto, es relevante descubrir la deficiencia existente en los actuales Manuales y Procedimientos que rigen la materia de definir los cargos en la Institución, ya que no se encuentran especificados los perfiles, ni las funciones del profesional que se desempeña en el área de supervisiones físicas.

Por otra parte, los cargos de Asistentes Administrativos son ejercidos por personas sin estudios técnicos superiores, aunque su experiencia y pericia en la institución y específicamente en la Gerencia, las hacen factor fundamental en el normal desenvolvimiento de la Unidad.

Todos el personal antes descrito mantienen el estatus de funcionarios públicos (personal fijo), por lo tanto sus actuaciones y beneficios están regidos por las leyes y las normativas vigentes que controlan la materia; siendo los únicos catalogados como personal de confianza (de libre nombramiento y remoción) los que se desempeñan en los cargos de Gerente de Supervisiones y el Analista Jefe de Proyectos.

5.3.1.2 Sistemas de Información y Equipos

Como fue correctamente señalado por los distintos informes emanados tanto por la Contraloría Interna del FIDES, como la Contraloría General de la República, las bases de datos empleadas y alimentadas por los integrantes de la Gerencia de Supervisiones, fueron y son diseñadas bajo el lenguaje "Excel", ya que se carece en la actualidad de alguna mejor herramienta o sistema para el manejo de la data obtenida por los diferentes procesos e instrumentos implementados dentro de la Unidad. La utilización de Excel, se debe en cierta medida a los siguientes factores:

- ✓ Conocimiento generalizado de la herramienta
- ✓ Facilidades que provee el manejo de la herramienta
- ✓ Disponibilidad de la herramienta o carencia de otra
- ✓ Improvisaciones debido a las exigencias del entorno en la implantación de nuevos procesos dentro de la Gerencia



Es importante destacar que el personal que tiene bajo su responsabilidad el ingresar y mantener actualizadas dichas bases de datos, pertenecen a la misma nómina adscrita a la Gerencia de Supervisiones y antes analizada, queriendo significar con esto, la diversidad de funciones y actividades que deben ejercer estos funcionarios, evitando que se invierta el tiempo y la dedicación necesaria para el correcto y oportuno vaciado de información, pudiéndose originar que la data suministrada al sistema sea incorrecta y no oportuna.

Cuando se habla de Sistemas de Información, igualmente se debe hacer referencia al manejo y mantenimiento de los archivos de documentos físicos que reposan en la Gerencia. Como bien es referido en los informes antes estudiados, esta Unidad conforma los expedientes resultados de las supervisiones efectuadas a los proyectos financiados con recursos provenientes del FIDES, independientemente del resto de las unidades que conforman al Fondo. La razón de dicha actuación radica en el control interno que ejerce la Gerencia de Supervisiones a sus procesos, al respaldo de sus actividades, la sustentabilidad de sus acciones y al cumplimiento de los requerimientos de los clientes. No queriendo decir con esto, que dicho mecanismo sea el más idóneo, sino como una manera de sustentar la metodología empleada, la cual no se encuentra ajustada ni a la disponibilidad del espacio físico del departamento, ni a la tecnología empleada u ofertada en el mercado en la actualidad.

Aprovechando que se ha referido en el párrafo anterior, a la tecnología empleada y disponible, es oportuno comentar que todos los integrantes de la Gerencia cuentan con un equipo de computación, no todos cumpliendo con los requerimientos actuales exigidos por los clientes del departamento, ni con la gama y diversidad de la tecnología disponible en el mercado, sumando además la obsolescencia de los equipos, lo que genera grandes fallas en su capacidad de memoria y velocidad de procesamiento, producto de la gran cantidad de archivos digitales, bases de datos, etc. Esta aseveración resulta del hecho de que la Unidad solo cuenta con dos (2)



computadoras de última generación, el resto de los equipos son Pentium II (7) y III (4), una (1) impresora tipo Láser (blanco y negro) y una (1) fotocopidora. Asimismo, carecen de paquetes de sistemas de computación distintos a los disponibles normalmente en el ambiente Microsoft Windows, scanner, fotocopadoras a color, cámaras fotográficas digitales, laptops, etc., lo cual contribuirían positivamente a la gestión de esta Gerencia.

5.3.1.3 Espacio Físico / Ubicación Espacial

La Gerencia de Supervisión se encuentra distribuidas en tres (3) oficinas (aproximadamente de 30 mts²) en donde se ubican 10 personas, mientras que en los espacios, tal vez diseñados para cubículos de archivos o para antecámaras, se han improvisado dos (2) pequeñas oficinas, mezcladas con los archivos físicos de la unidad, lo que repercute negativamente en la presentación de la Gerencia y de la organización, así como en el hacinamiento del personal, en el incumplimiento de las normativas de seguridad laboral, en la ergonomía del puesto de trabajo, etc., afectando posiblemente el buen desempeño y rendimiento laboral.

Por estar ubicada en otro piso y apartada de las demás dependencias de la Vicepresidencia de Proyectos, además de aplicar procesos y atender a clientes / proveedores totalmente distintos a las otras unidades de esta Vicepresidencia, hace que los intereses no se solapen, las cargas de trabajo se distribuyan y el nivel de atención sea más efectivo, sin contar con la posibilidad de aplicar técnicas distintas de gerencia. Lo negativo de su ubicación espacial estaría posiblemente en la no vinculación en las políticas, lineamientos y beneficios previstos por la Vicepresidencia, haciéndola ajena del trabajo realizado y por consiguiente no hacerla participe de las metas y logros de la Vicepresidencia de Proyectos.

5.3.2 Políticas y Lineamientos

Las políticas y lineamientos que debe cumplir la Gerencia de Supervisiones viene dada primera y primordialmente por el Artículo 28 de la Ley que crea al FIDES, el cual le dio forma y obligatoriedad a su existencia. Igualmente, las leyes y reglamentos vigentes en el país, así como las políticas de



Estado dirigidas por el Ministerio de Planificación y Desarrollo, son otros de los elementos que direccionan las actividades de la Unidad. Dichas políticas son impartidas por las personas que tienen en sus manos la responsabilidad de guiar el funcionamiento del Fondo, que como ya se ha señalado, recae en las figuras del Directorio Ejecutivo, el Presidente el FIDES, sus Vicepresidentes y Gerentes. En este ámbito, es importante resaltar que en los últimos cinco (5) años, el Fondo a contado con: tres (3) Presidentes, cinco (5) Vicepresidentes de Proyectos y nueve (9) Gerentes de Supervisiones. Esto de alguna forma trae como posibles y comprobadas consecuencia:

- ✓ distintas formas de gerencia y de toma de decisiones
- ✓ diferentes enfoques del entorno
- ✓ planteamientos y lineamientos que generan modificaciones en las políticas internas de funcionamiento, que por consiguiente altera el alcance de las metas originalmente previstas y repercuten en la gestión de la Unidad.

Esto impide mantener la continuidad en el funcionamiento de la Gerencia, que como ya fue explicado, es esencial para la eficiencia de los procesos implementados en la Gerencia. Esto quedó evidenciado durante parte del año 2.002 y todo el 2.003 (ver Tablas N° 12 y 13), y que fuese sustentado por los resultados mostrados por la Contraloría Interna en el informe de fecha 12/03/03, donde se indica que las metas previstas no habían sido satisfactoriamente alcanzadas por la Unidad. Esto fue motivado principalmente a la iniciativa emprendida por la gestión de la Vicepresidencia de Proyectos de aquel entonces, en promover cambios sustanciales en sus procedimientos y actuaciones, para lo cual paralizaron por mas de 15 meses cualquier actividad involucrada con las supervisiones externas o contratadas (diseño de carteras de proyectos, contrataciones, etc.), mientras se diseñaban, programaban e implantaban el nuevo enfoque sugerido.

Tabla N° 12. Actuación de la Gerencia de Supervisiones

ACTIVIDAD	Unidad de Medida	2.000		2.001		2.002		Ejecutado Parcial (1)	Promedio Ejecutado Parcial (1)	Progr Parcial (1)	Promedio Progr Parcial (1)	2.003		Ejecutado Parcial (2)	Promedio Ejecutado Parcial (2)	Progr Parcial (2)	2.004		
		Ejecutado	Progr	Ejecutado	Progr	Ejecutado	Progr					Ejecutado	Progr				Ejecutado (1°Semestre)	Ejecutado hasta31/07/04	Promedio hasta31/07/04
Diseñar las Carteras de Supervisiones	Cartera	284	0	273	360	257	360	814	271	720	360	110	300	924	231	1.020	125	1.049	210
Solicitar la presentación de Ofertas a los Consultores seleccionados (Carta de Asignación)	Oferta	236	0	322	360	212	360	770	257	720	360	95	300	865	216	1.020	213	1.078	216
Preparar los Expedientes de las Carteras de Proyectos	Expediente	1.487	0	1.371	1.800	2.299	1.800	5.157	1.719	3.600	1.800	1.105	1.800	6.262	1.566	5.400	1.818	8.080	1.616
Revisar y Aprobar los Informes de Supervisiones de Obras	Informe	2.423	0	1.514	2.000	1.680	2.000	5.617	1.872	4.000	2.000	928	1.200	6.545	1.636	5.200	50	6.595	1.319
Evaluar el desempeño del Personal Externo de Supervisión	Informe	202	0	264	360	284	360	750	250	720	360	299	300	1.049	262	1.020	7	1.056	211
Elaborar las Solicitudes de Pago de las Supervisiones	Solicitud	2.732	0	1.530	2.000	1.677	2.000	5.939	1.980	4.000	2.000	937	1.200	6.876	1.719	5.200	108	6.984	1.397
Charlas de Inducción	Charla	0	0	0	0	20	0	20	20	0	0	6	24	26	13	24	5	31	10
Realizar Supervisiones físicas de los proyectos con Personal de la Unidad	Informe	0	0	0	0	9	0	9	9	0	0	98	48	107	54	48	117	224	75
Dar Atención Directa a las denuncias formuladas por la Comunidad	Hr/Hombre	0	0	0	0	448	0	448	448	0	0	442	480	890	445	480	196	1.086	362
Proyectos con irregularidades	Proyecto	114	0	184	0	131	0	429	143	0	0	184	0	613	153	0	8	621	124
Incidencia de las Irregularidades	%	4,70	0,00	12,15	0,00	7,80	0,00	24,66	8,22	0,00	0,00	19,83	0,00	44,48	11,12	0,00	16,00	60,48	12,10
Firma de Contratos	Contrato	152	0	360	0	215	0	727	242	0	0	215	0	942	236	0	77	1.019	204
Carteras Asignadas y Aprobadas	Cartera	0	0	348	0	226	0	574	287	0	0	321	0	895	298	0	213	1.108	277

RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES PROGRAMADAS

EN LOS AÑOS BAJO ESTUDIO NO SE LLEVABAN ESTADISTICAS, NI PROYECCIONES SOBRE ESTOS ITEMS

ESTAS ACTIVIDADES REALMENTE FUERON EJECUTADAS, PERO NO LLEGARON A SER CONCRETADAS PARA GENERAR PRODUCTOS REALES

Tabla N° 13. Eficacia de la Gerencia de Supervisiones

ACTIVIDAD	Eficiencia 2001 (%)	Eficiencia 2002 (%)	Eficiencia 2003 (%)	Eficiencia Parcial
Revisar y Aprobar los Informes de Supervisiones de Obras	75,70	84,00	77,33	79,27
Evaluar el desempeño del Personal Externo de Supervisión	73,33	78,89	99,67	83,04
Elaborar las Solicitudes de Pago de las Supervisiones	76,50	83,85	78,08	79,69
Charlas de Inducción	0,00	0,00	25,00	25,00
Realizar Supervisiones físicas de los proyectos con Personal de la Unidad	0,00	0,00	204,17	204,17
Dar Atención Directa a las denuncias formuladas por la Comunidad	0,00	0,00	92,08	92,08



Dicha propuesta no pudo ser sustentable teóricamente, ni en la práctica, originando el retraso de un año en las actividades de la Gerencia, el incumplimiento de los objetivos estimados y la continuidad del trabajo.

Los anteriores datos sustentan los resultados obtenidos de la gestión de la Gerencia de Supervisiones durante los últimos cinco (5) años, en los cuales se logra comparar las actividades preestablecidas para cada período, con sus respectivas metas y las alcanzadas en cada uno de esos períodos.

Lo anterior evidencia que la Directiva del Fondo en muchas ocasiones:

- ✓ Desconoce la organización
- ✓ Incumple la programación prevista
- ✓ No establece políticas y lineamientos a largo plazo que sean claros, precisos y detallados.

5.3.3 Procesos y Actividades

Tomando como base el Análisis Esquemático del Sistema, se procederá a la descripción de los procesos desarrollados por la Gerencia de Supervisiones para el cumplimiento de su objetivo fundamental establecido en el artículo N° 28 de la Ley que crea al Fondo, el cual obliga a supervisar físicamente todos los proyectos financiados con recursos del FIDES.

Como ya se sabido, en la Gerencia se efectúan básicamente dos procesos: Supervisiones Internas y Supervisiones Contratada.

5.3.3.1 Supervisiones Internas

Esencialmente, el objetivo de este proceso es emplear al personal adscrito a la Gerencia, en función de realizar la supervisión a nivel nacional de aquellos proyectos que por diferentes causas y/o solicitudes, se requiere la presencia en un tiempo perentorio de los funcionarios del FIDES para dar respuestas, soluciones a la petición atendida.

Las causas y las solicitudes tienen su origen en:

- ✓ Denuncias de la comunidad o de los consultores contratados
- ✓ Solicitudes realizadas por otros departamentos del FIDES, que canalizan denuncias de comunidades o solicitudes de otros organismos estatales.



- ✓ Solicitudes directas de la Vicepresidencia de Proyectos, con la finalidad de obtener sustentabilidad para la aprobación de proyectos, verificación de la ejecución de las acciones correctivas demandadas por el Fondo para la viabilidad y/o justificar la aceptación de una modificación de un proyecto.
- ✓ Inconsistencias en los informes de supervisión realizados por los consultores contratados

Importante es reseñar que dicho proceso no se encuentra normado en los Manuales y Procedimientos de la Gerencia de Supervisiones, ya que el mismo ha sido asumido como función del departamento desde su creación. Por ello, las acciones realizadas por estos funcionarios para atender estas supervisiones, son básicamente las mismas establecidas para las supervisiones contratadas y los gastos logísticos para su traslado son sufragados en parte por el FIDES por medio de una partida presupuestaria prevista para viáticos.

También habría que indicar, que las denuncias consignadas por las comunidades, en su gran mayoría no se realizan cumpliendo con ningún formalismo preestablecido que de seriedad a la notificación, ni consistencia en los alegatos expuesto, lo que genera la escasez de instrumentos que permitan a la Gerencia priorizar su atención.

El resultado de este tipo de supervisión es un informe técnico (sin formato preestablecido) de lo observado in situ, avalado por los recaudos consignados por los organismos actores en el proyecto, así como por elementos gráficos y/o visuales que suministren la suficiente información para la toma de decisiones de los clientes finales.

Dicho proceso se encuentra representado en el Plan Operativo de la Gerencia de Supervisiones por dos actividades: a) Supervisiones Internas con personal de la Gerencia y b) Atención a denuncias realizadas por la comunidad.



5.3.3.2 Supervisiones Contratadas

A grandes rasgos, las supervisiones contratadas son aquellas realizadas a los proyectos financiados con recursos del FIDES, con el objetivo primordial de verificar el estricto cumplimiento del destino acordado a los recursos y en los términos en que los mismos fueron autorizados, para tal fin y previa selección, el Fondo contratará a diferentes consultores externos debidamente inscritos y disponibles en el Registro de Consultores Interno de la organización, los cuales suscribirán un contrato de supervisión física que les obliga a la presentación de un informe con sus respectivos soportes, por cada uno de los proyectos, lo que causa para el FIDES el compromiso de cancelar el correspondiente monto por concepto de los honorarios profesionales prestados.

En las Disposiciones Generales del Manual de Procedimiento para supervisiones físicas de proyectos (*FDP-04*) aprobado en abril de 1.998 y revisado el 06 de mayo de 2.002, y cuyo objetivo es el reglamentar las actividades que deben realizar las dependencias relacionadas con el proceso de supervisiones físicas contratadas, relativas a los proyectos cofinanciados a Gobernaciones, Alcaldías y la Sociedad Civil por el FIDES, contempla que dicho proceso deberá ser continuo, para ello se disponen de cuatro (4) tipos de contratos, diferenciados por su vigencia, oportunidad de pago y clasificación de informe en los casos que aplique:

- ✓ **CARTERA DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS EJECUTADOS:**
Contrato de supervisión de ejecución física y adquisición, Tipo: ejecución financiera 100%, Vigencia: 40 ó 60 días hábiles (EF-40 / EF-60), prorrogable hasta un máximo de 40 y 60 días continuos respectivamente (previa solicitud de El Supervisor), Oportunidad de pago: una vez entregado el informe técnico, se ofrece el beneficio de solicitar anticipo presentando la correspondiente fianza, además se requiere de la deducción del 10% por concepto de retenciones. Tipo de Informe: como mínimo un (1) informe.



✓ CARTERA DE SUPERVISIÓN DE PROYECTOS EN PROGRESO:

Contratos de supervisión de ejecución progresiva o combinada, Vigencia: 90 ó 120 días continuos (EPF-90 / EPF-120), prorrogable hasta un máximo de sesenta (60) días continuos (previa solicitud de El Supervisor), *Oportunidad de pago:* una vez entregado cada informe técnico, se ofrece el beneficio de solicitar anticipo presentando la correspondiente fianza, además se requiere de la deducción del 10% por concepto de retenciones. *Tipo y número de Informes:* los informes presentados por El Supervisor se clasifican:

EPF-90:

- (1) Informe Diagnóstico
- (1) Informe de Avance
- (1) Informe Final

EPF-120:

- (1) Informe Diagnóstico
- (2) Informes de Avance
- (1) Informe Final

El monto que se cancelará al consultor por concepto de la supervisión de la cartera de proyectos, será deducido del 1,5% retenido a cada proyecto para ese fin. La deducción se realizará proporcionalmente al monto total de los proyectos que conforman la cartera.

El proceso de supervisiones contratadas se inicia con el diseño y la conformación de las carteras de supervisión de proyectos, actividad de la cual es responsable la Gerencia de Supervisiones. Para ello, se requiere obtener esencialmente: a) la totalidad de los proyectos aprobados por la Vicepresidencia de Proyectos, con fideicomisos aperturados y sin supervisiones físicas realizadas por el FIDES y b) el último reporte actualizado del avance financiero de los seleccionados proyectos, data solicitada y obtenida de la Vicepresidencia de Finanzas. Del levantamiento y cruce de esta información, se dispondrá de los proyectos supervisables



por Estado y Municipio, con lo cual se procederá al diseño de las carteras con los criterios de cercanía, cantidad de proyectos según el contrato a emplear y del monto mínimo a contratar.

Para las carteras de proyectos totalmente ejecutados (100%), el número no podrá exceder de 21 proyectos y por un monto mínimo total de 300 U.T.; a su vez, cuando se conforman carteras de proyectos en ejecución, los criterios son: que el avance financiero de cada uno de los proyectos sea mayor al 20%, un máximo de 5 proyectos y por un monto mínimo global de las mismas 300 U.T. De forma paralela, la Gerencia de Supervisiones también conforma los expedientes de los proyectos seleccionados, los cuales contendrán la documentación básica que provea al supervisor del conocimiento preciso de los proyectos. Igualmente, se emite el listado con los supervisores disponibles y que se encuentren legalmente inscritos en el Registro de Consultores.

Seguidamente, la Gerencia de Supervisiones convocará a los integrantes del Comité de Supervisiones a una sesión que debiera ser ordinaria, según lo establecido en la planificación y programación de la Unidad, para la selección de los supervisores y la asignación de las carteras. El mencionado Comité se encuentra conformado por: el Presidente del FIDES, el Vicepresidente de Proyectos, el Gerente de Supervisiones y un funcionario adscrito a la Contraloría Interna como veedor del cumplimiento de los procedimientos.

Seleccionado el consultor para la supervisión de determinada cartera de proyectos, deberá ser informado al Directorio Ejecutivo del FIDES de la decisión, para la correspondiente validación y posterior comunicación a los supervisores seleccionados de la asignación.

Posteriormente y aprobados por los consultores, se procederá a solicitar a la Consultoría Jurídica a la elaboración de los respectivos contratos, los cuales serán suscritos tanto por el Presidente del Fondo, como por cada uno de los supervisores seleccionados.



Es en este momento cuando los consultores empezarán con las actividades inherentes a la supervisión de los proyectos que conforman la cartera asignada, previa entrega en la charla de inducción de la autorizaciones y los formatos preestablecido para el levantamiento y recopilación de la información solicitada por el FIDES, para la estructuración de los respectivos informes de supervisión.

Una vez finalizado el trabajo, El Supervisor consignarán ante la Gerencia de Supervisiones los correspondientes informes con sus respectivos recaudos, y será responsabilidad de la Unidad garantizar que la entrega haya sido realizada en el tiempo previsto en el contrato.

La Gerencia de Supervisiones es la dependencia responsable de revisar y aprobar los Informes de Supervisión presentados, en un lapso no mayor a veinte (20) días hábiles, a partir de la recepción. Esta Unidad podrá solicitar por escrito al supervisor contratado, incorporar en un lapso no mayor a 10 días hábiles, las omisiones o solventar las deficiencias que se hubiesen detectado en el momento del análisis del informe de supervisiones. En caso de que el consultor no entregara el complemento del informe o una justificación satisfactoria de las omisiones en el lapso establecido, el informe será rechazado y no será cancelado.

La remuneración que recibirá el supervisor contratado, por concepto de honorarios profesionales, será determinado de acuerdo a lo siguiente:

- *Proyectos de Adquisición y/o Fortalecimiento Institucional:* La cantidad a ser cancelada será de 0,4% del monto total del proyecto aprobado por el Directorio Ejecutivo del FIDES.
- *Proyectos de ejecución física:* la cantidad a ser cancelada será de 0,5% del monto total del proyecto aprobado.

Una vez revisado y aprobado el informe de supervisión, la Gerencia de Supervisiones será la dependencia responsable de elaborar la Solicitud de Pago por cada proyecto, y enviarla a la Vicepresidencia de Finanzas para tramitar el pago de la supervisión, mediante una Orden de Pago girada contra el contrato de fideicomiso celebrado con una institución bancaria.



La mayoría de las actividades descritas para el cumplimiento del proceso de las supervisiones se encuentran desagregadas en el Plan Operativo de la Unidad:

Tabla 14. Distribución de Trabajo en la Gerencia de Supervisiones

ACTIVIDAD	RESPONSABLE
<i>Diseñar Carteras de Supervisiones</i>	<i>Analistas (1 ó varios)</i>
<i>Elaborar Carta de Asignación de la Cartera</i>	<i>Personal Administrativo (1 o varios)</i>
<i>Preparar los expedientes de los proyectos</i>	<i>Personal Administrativo (1 o varios)</i>
<i>Charla de Inducción</i>	<i>Analistas y personal administrativo</i>
<i>Revisar y aprobar los informes de Supervisión</i>	<i>Todos los Analistas, Jefe de Analista y Gerente de Supervisiones</i>
<i>Elaborar Solicitud de Pago</i>	<i>Personal Administrativo (1)</i>

Fuente: Gerencia de Supervisiones

Cuando se levantó la estadística de la actuación de los últimos 5 años de la gestión de la Gerencia de Supervisiones, se pudo observar que nunca las metas y los objetivos previstos para cualquier año, en lo referente al proceso de las supervisiones contratadas, se han alcanzado, tal vez por la sobreestimación de las mismas, o bien por las causas alegadas en los puntos anteriormente expuestos, que contribuyeron en buena medida al deficiente comportamiento de la Unidad, o también pudiese decirse que es una combinación de ambas situaciones. A continuación y con apoyo de la documentación recaba en la Gerencia, de las entrevistas realizadas al personal adscrito a la Unidad y a la observación directa del proceso se describirán las probables causas por las cuales no se han alcanzado las metas previstas en los Planes Operativos proyectados en estos años:



Tabla 15. Diagnóstico de las Actividades Claves de la Gerencia

ACTIVIDAD	CAUSAS
Diseñar Carteras de Supervisiones	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inexistencia de una base de datos única de donde se obtenga la información fácil y a tiempo real de los proyectos</i> • <i>Desconocimiento de las bondades del Excel y/o carencia de otro paquete computarizado como herramienta para dicha actividad</i> • <i>Inconsistencia de las políticas y lineamientos de la Directiva del Fondo</i>
Elaborar Carta de Asignación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Carencia de Carteras de Supervisión diseñadas y por lo tanto incumplimiento del número de asignaciones y contrataciones</i>
Preparar los expedientes de los proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cuando se realiza la estimación para las metas de esta actividad, se promedia a 10 los proyectos que conformarán las carteras diseñadas, tomando en consideración las progresivas y las de 100%</i> • <i>Gran cantidad de documentación a extraer de los expedientes de los proyectos que reposan en el Archivo Central del FIDES, que repercute en el excesivo tiempo invertido en dicha actividad</i> • <i>Escasez de personal destinado o disponible para tal actividad</i>
Charla de Inducción	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Se estima que una charla de inducción debe estar conformada por 10 a 12 supervisores seleccionados, por lo tanto si no hay carteras suficientes, no podrán realizarse las charlas previstas</i>
Revisar y aprobar los informes de Supervisión	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Escasez de personal técnico destinado y/o disponible para el cumplimiento de esta actividad</i> • <i>Formatos para la validación de los informes de supervisión desactualizados e imprácticos</i> • <i>Excesivo tiempo invertido por el Jefe de Analista y el Gerente de Supervisión en la conformación tanto del informe, como del pago</i> • <i>Deficiencias de los informes de supervisión, por causas inherentes o ajenas (entidades) al supervisor.</i>
Elaborar Solicitud de Pago	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Si no hay suficientes informes para pago, no se podrán cumplir las metas previstas. Además, habría que acotar que a partir del 2.004, se estableció el beneficio del anticipo y la sustitución de la Fianza de Fiel Cumplimiento por las Retenciones, lo que origina que las metas para el 2.005 se dupliquen con relación a los años anteriores.</i>

Fuente: Propia



5.3.4 Mecanismos y Sistemas de Control Interno

Es preciso subrayar antes de ahondar en el referido punto, que a pesar que las actividades de control son inherentes a cada uno de los integrantes de la Gerencia de Supervisiones, la Unidad de Auditoría Interna aún ejercer las funciones de control previo, que como se desarrolló con anterioridad en la Ley de la Contraloría General de la República, se traspasa dicha responsabilidad a cada unidad administrativa. Esto queda evidenciado en el proceso de las supervisiones externas mostrado en el capítulo tercero, denominado: "Marco Organizacional".

Ahora bien, esta Gerencia y sus integrantes interviene directamente en el control de su gestión y en cada unas de las actividades que le corresponde ejecutarlo, esto a pesar de sus notorias deficiencias reportadas tanto por los organismos contralores, como por sus clientes.

La herramienta principal para ejercer el control dentro de la unidad, está constituida, aparte de las leyes, reglamentos, normas y procedimientos, por un conjunto de bases de datos diseñadas y manejada en Excel, en las cuales se reflejan los insumos y productos de sus procesos. Básicamente, fueron implementadas con la misión de registrar cada unos de las actuaciones referentes a las Supervisiones Contratadas, debido al sin número de variables y actividades relacionadas con este proceso, las cuales se deben mantener bajo control tanto para el eficiente cumplimiento de su objetivo, como el registro de sus variables y condicionantes, lo que otorga a la Gerencia un basamento para las tomas de decisiones y acciones correctivas necesarias.

Las bases que actualmente son manipuladas por los integrantes de la Gerencia son las siguientes:

a) Estado de Supervisiones:

Es una de las bases más importantes y completa, ya que en ella se puede obtener toda la información administrativa sobre los contratos de supervisiones físicas suscritos desde el inicio de las actividades de esta Unidad, hasta la actualidad.



Dicha base puede ser leída por cualquiera que tenga acceso a ella y solo puede ser modificada desde la computadora autorizada para tal función y con la utilización de la respectiva contraseña, con lo cual se adjudica la responsabilidad de la data ingresada al usuario del equipo y a la vez, se garantiza que la información hay observada, ha sido manipulada solo por esa persona.

El ingreso de la data debiera ser continuo, como lo es el proceso de las supervisiones contratadas, pero los momentos críticos suceden cuando:

- Se diseñan y conforman las carteras de supervisiones
- Se suscriben los contratos de supervisiones físicas
- Se solicitan todos los trámites referentes a los anticipos
- Se solicitan prórrogas de los contratos de supervisiones físicas
- Se consignan ante la Gerencia, los informes de supervisión pertenecientes a las carteras suscritas
- Se tramitan los correspondientes pagos, los cuales estarán debidamente autorizados

La mayor deficiencia que pudiera presentarse con la mencionada base, es la veracidad y certeza de la data, ya que la misma no se encuentra correctamente actualizada, no por que no se quiera, sino que humanamente, no se puede motivado a los factores antes enumerados (recurso humano, equipos, sistemas de información, procesos, etc.).

Igualmente, es valioso suministrar para su mayor comprensión, la estructura de la base denominada "Estado de Supervisión", la cual esta compuesta por ocho (8) hojas activadas, debidamente configuradas y claramente definidos sus campos de trabajo, los cuales se mostrarán a continuación y de forma resumida:

Hojas Activas (5)				
<i>Occidental</i>	<i>Oriental</i>	<i>Central</i>	<i>Andina</i>	<i>Sur-Frontera</i>

Formulación de un Sistema de Control de Gestión para la Gerencia de Supervisiones del FIDES



1	2	3	4	5	6	7	8
N° Cartera	Supervisor	Gestión	Estado	N° de Proyectos	Gastos de Supervisión	Fecha de Firma del Contrato	Fecha de Venc
9	10	11	12	13	14	15	16
Fecha de Prorroga	Fecha de Venc	N° de Inf. Rec	1° fecha de Recepción	Ultima fecha de Recepción	N° de Inf. Rev.	Fecha inicial de Revisión	Ultima fecha de revisión
17	18	19	20	21	22	23	
Anticipo (Bs.)	Fecha de Solic de Pago	N° de Sol de Pago Proc	1° fecha de solicitud procesada	Ultima fecha de solicitud procesada	Informes faltantes por tramitar	Observaciones	

Hojas Activas (2)	
Progresiva 90 días	Progresiva 120 días

1	2	3	4	5	6	7	8
N° Cartera	Supervisor	Represent Legal	Estado	N° de Proyectos	Gastos de Supervisión	Fecha de Firma del Contrato	Fecha de Venc
9	10	11	12	13	14	15	16
Fecha de Prorroga	Fecha de Venc	N° de Inf. Rec	N° de Proyectos	Fecha de Recepción			
				Informe Diagnóstico	Segundo Avance	Tercer Avance	Informe Final
17	18	19	20	21	22	23	24
Fecha de Revisión				Fecha de Solicitud de Pago			
N° de Inf Rev	Informe Diagnóstico	Segundo Avance	Tercer Avance	Informe Final	N° de Sol de Pago Proces	Informe Diagnóstico	Segundo Avance
25	26	27	28				
Fecha de Solicitud de Pago							
Tercer Avance	Informe Final	Informe faltantes por tramitar	Observaciones				

Hojas Activas (1)
Listado de Supervisiones



1	2	3	4	5	6	7	8
N° Cartera	Tipo	Supervisor	Código	Gestión	Estado	N° de Proy	N° de Proyectos por revisar
9	10	11	12	13	14	15	16
Gastos de Supervisión	Fecha de Contratación	Fecha de Vencimiento	Anticipo	Contrato	Fecha de Entrega Final	Fecha de Hoy	Días de Atraso
17	18	19	20	21	22	23	24
Estatus del Contrato	Estatus de la Cartera	Estatus de los Informes	Analista	Calificación	Fecha de Calificación	Observaciones	Informes a Contraloría

b) Zonas:

La base "Zonas" está estructurada por cinco (5) sub-bases, las cuales a su vez, agrupan según los criterios de la zonificación FIDES, la data general de los proyectos de los veinticuatro (24) Estados que conforman al país.

Tabla 16. Zonificación FIDES

Base de Datos (Carpeta)	Zonas (Sub-base)	Estados
ZONAS	Oriental	Sucre / Nueva Esparta Monagas / Anzoátegui
	Central	Miranda / Distrito Federal Vargas / Aragua Carabobo
	Occidental	Yaracuy / Cojedes Lara / Falcón Guárico / Portuguesa
	Andina	Zulia / Trujillo Mérida / Trujillo
	Sur-Frontera	Delta Amacuro / Bolívar Apure / Barinas Amazonas

Fuente: Propia



En cada una de las bases de los Estados, se podrá hallar la información referente a la totalidad de los proyectos que han ingresado para su evaluación, aprobación y financiamiento con recursos del FIDES. Además, dicha base es complementada con la información recabada y obtenida por los consultores contratados durante las supervisiones físicas.

Las celdas y/o los campos de acción de estas bases, se encuentra estandarizados, lo cual da uniformidad a la información allí registrada, así como facilitar la lectura de la data y la captura del o los datos requeridos.

Estas bases poseen las mismas características de las otras: data relevante, lectura autorizada, manipulación necesariamente continua, responsabilidad personalizada, modificación restringida y momentos críticos. Este último rasgo tiene su ocurrencia cuando:

- Se cierra oficialmente el ingreso de los proyectos al FIDES durante el período previsto (anualmente)
- Se diseñan y conforman carteras de supervisiones físicas
- Se suscriben contratos de supervisión física
- Se tramitan los pagos, como sus respectivos informes de supervisión emitidos por los consultores contratados
- La Vicepresidencia de Proyectos procesa cualquier modificación sobre los proyectos (Status, montos)

Como se puede fácilmente determinar en los puntos antes indicados, esta base es suministrada por la Vicepresidencia de Proyectos, convirtiéndose en unos de los dos (2) insumos requeridos para el diseño y conformación de las carteras de proyectos. En ellas se contemplan campos adicionales a la base original con los que se busca, el ingreso de un mayor número de datos individualizados de los proyectos, con el objeto de visualizar tanto la evolución del proyecto, como el comportamiento parcial de la entidad ejecutora y responsable de conclusión.

Los mencionados campos se podrán visualizar a continuación, recordando que la base "Zonas" esta diseñada en el programa "Excel – Microsoft Windows".



1	2	3	4	5	6	7	8
N° Cartera	Fe/Ingr	Entidad	Municipio	Nombre del Proyecto	Monto solicitado	Monto Aporte	Monto del Proyecto
9	10	11	12	13	14	15	16
Status Análisis	Status D.E.	Fecha D.E.	Monto Fideicomiso	Dir	Fideicomiso Aperturado	Fecha de Fideicomiso	A/E
17	18	19	20	21	22	23	
Cartera Asignada	Supervisor	Fecha de recep de Inform de Supervisión	Fecha de Evaluación	Evaluado por:	Fecha de solicitud de Pago	Gastos de Supervisión	
24	25	26					
Informe con Observaciones	% de Ejecución Física al Momento de la Supervisión	% de Ejecución Financiera al Momento de la Supervisión					

c) Control de Entrada de Cartera de Proyectos:

Esta base tiene como finalidad, registrar la consignación e ingreso de los informes de los proyectos pertenecientes a las carteras de supervisión contratadas, así como también, el controlar los tiempos de análisis de los informes, el analista encargado y responsable de su evaluación, y las salidas y entradas de observaciones.

Es una base muy sencilla, de fácil manipulación e interpretación, pero de un necesario y estricto seguimiento, para mantener al día la información requerida. Igualmente, está asignada bajo la responsabilidad de una sola persona, la cual a su vez es la encargada de recibir dichas carteras, por lo que la información que allí se carga, sería de primera mano y por lo tanto debiera ser confiable.

Por todo esto y si se cumpliera con la programación prevista en el Plan Operativo Anual, también su llenado sería un proceso necesariamente continuo, de acceso y manipulación restringida.

Las celdas definidas en esta base son:

1	2	3	4	5	6	7	8
Supervisor	Cartera	Cantidad de Carpetas	Tipo de Carteras	Analista	Fecha de Entrega	Fecha tope de análisis	Salida para pago
9	10						
Observaciones	Fecha de Entrega de Observaciones						



d) Base de Resultados:

El objeto de esta base de datos, es el registrar los resultados presentados por los consultores contratados producto de la supervisión de cada uno de los proyectos que conforman la cartera de proyectos asignada. Dicha información es suministrada por el supervisor mediante los formatos preestablecidos para tal fin.

Cada analista adscrito a la Gerencia de Supervisión mantiene, manipula y controla su propia Base de Resultados, la cual una vez revisada la totalidad de los informes que conforman la cartera evaluada y llenados correctamente los campos que la estructura de la base, emite el respectivo reporte, el cual estará avalado por el Analista responsable, el Jefe de Analista y el Gerente de Supervisiones, lo que acompañará al informe para el correspondiente trámite del pago por concepto de honorarios profesionales.

Los datos recopilados en la Base de Resultados se almacenan a la espera del corte mensual realizado por la Gerencia, el cual servirá esencialmente para suministrar la data a ser presentada ante la Vicepresidencia de Proyectos en el informe de gestión o reporte de metas ejecutadas en el período por la Unidad. Esto se debe, a que el enfoque hasta ahora dado al mencionado informe, es netamente el reflejo de las metas logradas.

El mismo diseño de la base no permite o por lo menos, no facilita el adecuado manejo de la data en ella almacenada, además de percibir la necesidad de ampliar o modificar los campos activados hasta los momentos, esto con la finalidad de determinar realmente la gestión de las entidades, el impacto del proyecto y la efectividad de la inversión.

Para comprender la presunción antes señalada, a continuación se presentarán los campos que actualmente son llenados por los analistas al momento de evaluar el o los proyectos supervisados, aclarando que las celdas de la 19 al 21 y de la 25 a la 38 son marcadas con una equis donde corresponda, los demás datos son obtenidos tanto de las otras bases disponibles, como del informe de supervisión consignado por el supervisor.



1		2		3		4		5		6		7		8															
N° de Proyectos		Informe		Datos de Aprobación		Entidad		Municipio		Nombre del proyecto		Monto del Proyecto (Bs.)		Cartera															
9		10		11		12		13		14		15		16															
Tipo		Zonas de Superv		Supervisor		Fecha de Firma		Fecha de Venc.		Fecha Venc. Prorroga		Fecha de Recepción Informe		Fecha de Visita															
17		18		19		20		21		22		23		24															
						Contratación				Ejecución (%)																			
Fecha de Análisis		Monto del Contrato (Bs.)		Adj Dir		Lic Sel		Lic Gen		Bueno		Regular		Mala															
25			26			27			28			29			30			31			32			33			34		
Calidad de los Trabajos						Plan de Mantenimiento						Función Social																	
Bueno			Regular			Mala			Bueno			Regular			Malo			No Existe			Cumple			No Cumple			A Futuro		
35		36		37		38		39																					
Observaciones																													
Si		No		Comentario		Clasificación del Supervisor		Gastos de Supervisión																					

Como se ha demostrado, las diferentes bases digitalizadas y empleadas por la Gerencia de Supervisión, maneja y almacena escasos datos que no generan indicadores que contribuyan a interpretar, visualizar y medir la gestión ni de la Unidad, ni de las Entidades, ni mucho menos de los supervisores contratados.

Con estos resultados, la Gerencia solo obtiene la información necesaria para cumplir con los requerimientos solicitados por las dependencias responsables de cuantificar el desempeño de la Unidad.

A manera de resumen del diagnóstico y análisis institucional efectuado a los factores tanto internos, como externos que afectan la gestión de la Gerencia de Supervisiones, se empleará como técnica el Diagrama DOFA, lo que permitirá determinar gráficamente la situación actual de la organización, así como el identificar los puntos fuertes y débiles, que contribuyan a proyectar una situación futura probable.



Gráfico N° 15. Diagrama D.O.F.A.

FORTALEZAS

- Y Personal Técnico y Administrativo capacitado y con experiencia de 1 a 5 años en la Gerencia
- Y Equipo multi-disciplinario con Estudios Avanzados
- Y Dedicación exclusiva a las actividades y procedimientos preestablecidos para la Gerencia
- Y Relación directa con los Consultores Externos, Comunidades, Entidades y Contralorías
- T Ubicación Física
- T Estructura Organizativa propia

DEBILIDADES

- X Carencia de autonomía administrativa
- X Falta de actualización de las políticas y lineamientos
- X Insuficiencias de mecanismos de comunicación e información
- X Insuficiencia de espacio físico
- X Equipos y sistemas de computación desactualizados
- X Escasez de equipos técnicos y recursos materiales para las supervisiones internas
- X Carencia de un Sistema eficiente de Control de Gestión Interna y Externa

AMENAZAS

- A Duplicidad de la función supervisora por parte de otras unidades del FIDES
- A Pérdida de capacidad funcional y operativa para la realización de supervisiones y mediciones de impacto
- A Falta de voluntad política para la normatización de la función supervisora del FIDES

OPORTUNIDADES

- ✓ Incorporar nuevos actores a la función de supervisión
- ✓ Aprovechamiento de los procesos de descentralización desconcentrada para ampliar el alcance de la función supervisora del FIDES
- ✓ Crear una práctica y una cultura de indicadores de gestión producto de la supervisión



5.4 IDENTIFICACIÓN DE LOS PROCESOS CLAVES EN LA GERENCIA DE SUPERVISIONES

Luego de percatarse de cómo se encuentra el sistema a controlar, es imprescindible reconocer y determinar los procesos claves para el éxito de la gestión de la Gerencia de Supervisiones, aclarando inicialmente que el control de gestión no debería actuar sobre todos los procesos internos de la organización, sino por el contrario, adecuarse a aquellos suficientemente importantes en el desenvolvimiento eficaz del sistema a controlar.

Como ya ha sido presentado, en la Gerencia de Supervisiones se cumplen esencialmente con dos (2) procesos básicos:

① **Supervisiones Internas**

① **Supervisiones Contratadas**

Si bien, las metas programadas para las Supervisiones Internas hasta la fecha han sido alcanzadas (ver Pág. 104), no por ello debe descuidarse la verificación y control de tan importante proceso, tanto para la gestión de las dependencias que así lo requieran, como para el cumplimiento de la función misma de la Gerencia de Supervisiones, mas aún cuando se encuentra contemplada en el Plan Operativo Anual de la Unidad.

En tal sentido, se hace imprescindible establecer las actividades de mayor interés para cada uno de los procesos, lo que permitirá al nuevo Sistema de Control de Gestión y a los indicadores que lo constituirá, mantener un constante seguimiento de la evolución de la actividad evaluada, facilitando a la Gerencia y a sus integrantes, la toma de decisiones, la reprogramación de actividades, el redireccionamiento de responsabilidades y la redistribución de cargas de trabajo en el personal.

De igual manera, lo anterior permitirá a la Gerencia de Supervisiones el obtener y presentar resultados de interés para la Institución y su misión, con un basamento teórico firme y que contribuya a levantar estadísticamente la actuación de la Unidad.



Gráfico N° 16. Procesos Claves – Supervisiones Internas

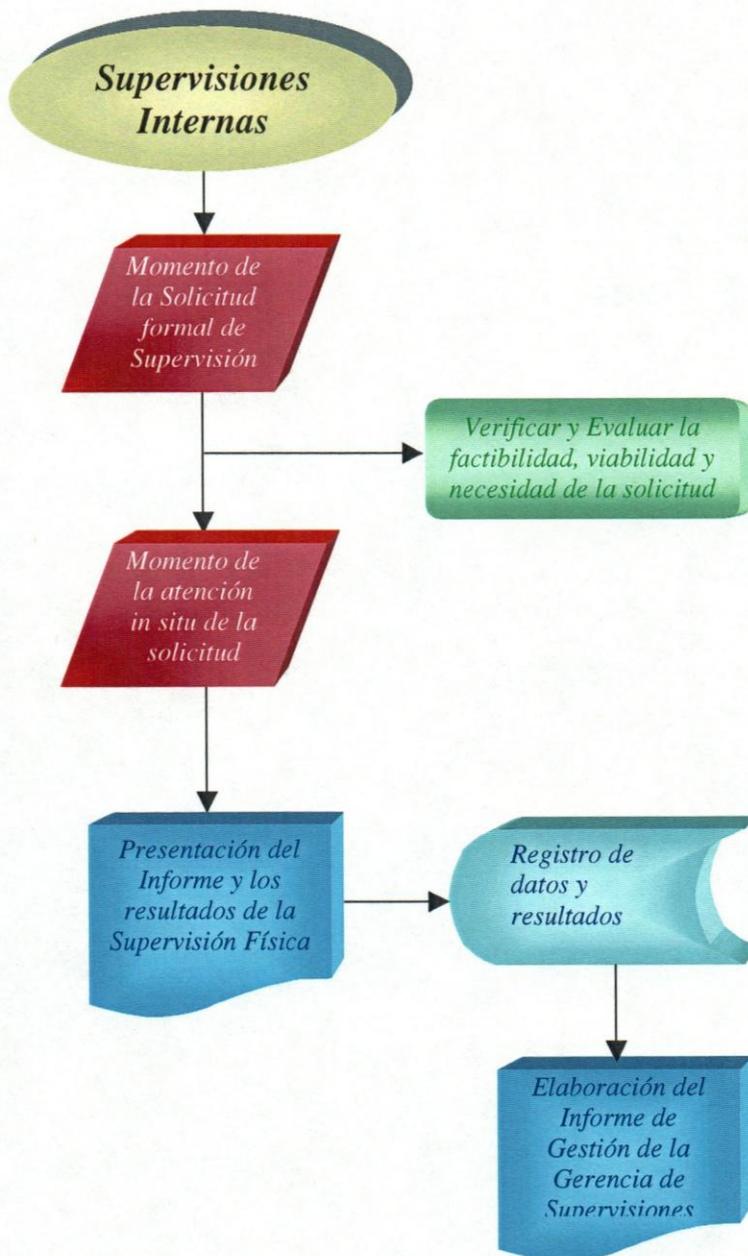
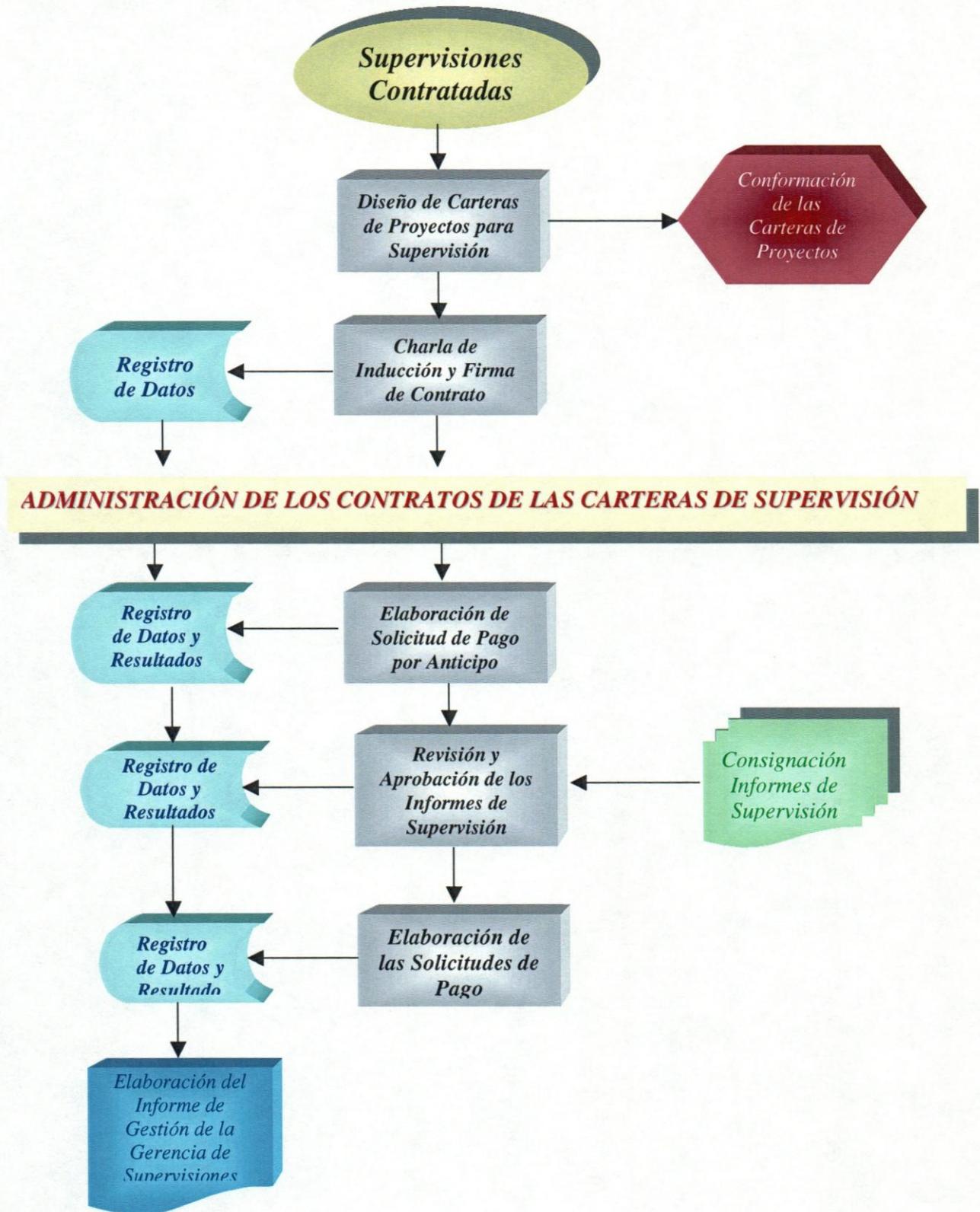




Gráfico N° 18. Procesos Claves – Supervisiones Externas





Capítulo Sexto: Resultados

Producto de la definición y determinación en el capítulo anterior, de los procesos medulares y de apoyo del sistema objeto a controlar, previamente sustentado por el anterior diagnóstico, en este capítulo se pretende inicialmente generar los indicadores de gestión que permitan medir niveles de efectividad, eficacia, calidad e impacto, así como controlar las variables, características y atributos de estas áreas, que faciliten a los niveles gerenciales la toma de decisiones. Estos indicadores proporcionarán al presente trabajo de unas de las herramientas indispensables para el posterior rediseño y formulación del nuevo Sistema de Control de Gestión, el cual deberá poseer como características sine qua non, ser un sistema de evaluación, seguimiento y control constante, que mediante la manipulación de las diferentes variables, permita la producción de reportes numéricos y gráficos, orientados a saciar la demanda de información tanto interna como externa, además de ser un soporte para la toma de la mejor decisión. Igualmente, dicho sistema deberá garantizar el estricto cumplimiento de la misión y el logro de los objetivos, planes y programas previstos para y por el sistema.

Posteriormente, se establecerán los centros y grados de responsabilidades, además de definir el personal responsable, su perfil y funciones dentro del diseño de las pautas para la correcta aplicación del sistema propuesto.

Y para finalizar, se validará por medio de una simulación programada, la aplicabilidad, viabilidad y confiabilidad del Sistema de Indicadores de Gestión formulado, esto mediante la alimentación con data históricas recabada en la Gerencia de Supervisiones.

6.1 SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN

6.1.1 Indicadores de Gestión

Si una de las funciones del Sistema de Control de Gestión es evaluar la ejecución de los procesos claves a través de indicadores, se hace necesario que existan patrones de referencia para verificar si los resultados obtenidos señalan



que la gestión se orienta hacia los objetivos previstos. Por eso, para poder controlar las actividades a realizar, es necesario tener una norma o un estándar con el cual comparar el indicador.

Los indicadores de gestión que se plantean en el presente trabajo permitirán entre otros ejercicios:

- ✓ Describir objetiva e imparcialmente la situación o diferencias encontradas en los documentos, procesos u operaciones ejecutadas.
- ✓ Determinar los motivos que originan el incumplimiento de las normas legales o administrativas reguladoras.
- ✓ Estudiar la repercusión o consecuencias que se producen con la ejecución de los procesos.
- ✓ Preparar y construir una data estadística importante para la redefinición de la misión, visión y objetivos de la Unidad, así como apreciar el comportamiento de determinada actividad o proceso, a lo largo de un tiempo estimado.

A continuación y cumpliendo con los objetivos originalmente establecidos en este trabajo, se presentarán un conjunto de indicadores, que fueron diseñados a partir de: a) el diagnóstico de los procesos ejecutados por la Gerencia de Supervisiones, b) la determinación de los procesos medulares que se practican en la Unidad analizada, y c) los atributos, características y variables de las áreas claves definidas.

Es por ello que dichos indicadores fueron desagregaron en dos grupos: los indicadores de gestión para el proceso "*Supervisiones Internas*" y los indicadores para cada una de las actividades del proceso denominado "*Supervisiones Contratadas*", los cuales fueron explicados e interpretados utilizando los siguientes campos: i) *OBJETO* del indicador, ii) la *FÒRMULA*, y iii) la *INTERPRETACIÓN* de los resultados.

Igualmente, se podrá apreciar la presencia de indicadores de Eficacia, Eficiencia, Calidad e Impacto, para todos y cada unos de los procesos denominados claves en el capítulo anterior.



Tabla N° 17. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Internas

Proceso Clave: Supervisiones Internas

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento de la programación</i>	<i>Supervisiones Atendidas / Supervisiones Programadas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación prevista por la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Eficacia en la Atención de Denuncias</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento de lo programado</i>	<i>Denuncias Atendidas (Hr-Hombre) / Denuncias Programadas (Horas-Hombre programadas)</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación prevista por la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Eficiencia en la Atención de Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Medir la eficiencia en la atención de las supervisiones solicitadas</i>	<i>Supervisiones Atendidas / Supervisiones Solicitadas</i>	<i>Su valor óptimo debe ser igual a uno (1). Valores inferiores pueden indicar la incapacidad de la Gerencia de Supervisiones en la atención de las solicitudes de supervisión o inviabilidad de la misma.</i>
<i>Eficiencia en la Atención de Denuncias</i>	<i>Medir la eficiencia en la atención de las denuncias solicitadas</i>	<i>Denuncias Atendidas / Denuncias Solicitadas</i>	<i>Su valor óptimo debe ser igual a uno (1). Valores inferiores pueden estar indicando: a) la incapacidad de la Gerencia de Supervisiones en la atención de las denuncias, b) la inconsistencia de las denuncias, c) retraso en el proceso de verificar y evaluar la factibilidad, viabilidad de la denuncia</i>
<i>Porcentaje de Informes de Supervisiones Internas realizadas</i>	<i>Medir el porcentaje de Supervisiones Atendidas con Informe Presentado</i>	<i>Informes de Supervisiones Atendidas / Supervisiones Atendidas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador de la efectividad de la Gerencia de Supervisiones para dar respuesta a las solicitudes de sus clientes</i>
<i>Porcentaje de Informes de Denuncias Atendidas</i>	<i>Medir el porcentaje de Denuncias Atendidas con Informes Presentados</i>	<i>Informes de Denuncias Atendidas / Denuncias Atendidas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1) Este valor es un indicador de la efectividad de la Gerencia de Supervisiones para dar respuesta a las solicitudes de sus clientes</i>
<i>Sustentabilidad de las Denuncias Consignadas</i>	<i>Medir: - eficiencia del proceso de verificación de denuncias -sustentabilidad de las solicitudes</i>	<i>Denuncias Sustentadas / Denuncias Atendidas</i>	<i>El valor óptimo debe ser igual a uno (1). Valores inferiores pueden estar indicando la ineficiencia del proceso de verificación de la denuncia</i>
<i>Frecuencia de Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Medir la periodicidad en la presentación de Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Solicitudes de Supervisiones / Período Estudiado (t)</i>	<i>Su valor indicará el número de solicitudes recibidas en período de tiempo (t) Deberá establecerse un rango de valores promedio que de acuerdo a las estadísticas manejadas por la Unidad, contribuya a futuras programaciones o reprogramaciones</i>
<i>Frecuencia de Denuncias Consignadas</i>	<i>Medir la periodicidad en la presentación de las denuncias</i>	<i>Denuncias consignadas / Período Estudiado (t)</i>	<i>Su valor indicará el número de solicitudes recibidas en período de tiempo (t) Deberá establecerse un rango de valores promedio que contribuyan a futuras programaciones o reprogramaciones</i>

Tabla N° 18. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (1)

Proceso Clave: Supervisiones Contratadas**Actividad: Diseño de Carteras**

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en el Diseño de la Carteras de Supervisión</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento de lo programado</i>	<i>Carteras Diseñadas / Carteras Programadas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación de la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Efectividad en el Diseño de Carteras</i>	<i>Medir la cantidad de carteras de supervisión diseñadas en un período (t)</i>	<i>Carteras Diseñadas / Período (t)</i>	<i>Su valor indicará la cantidad de carteras diseñadas por la Gerencia de Supervisiones durante un período de tiempo preestablecido</i>

Actividad: Conformación de las Carteras

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento del programa</i>	<i>N° Proyectos asignados a las carteras / N° Proyectos programados a conformar los expedientes de las carteras</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación de la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Promedio de Proyectos por Cartera Diseñada</i>	<i>Calcular el promedio de proyectos por carteras asignadas</i>	<i>Proyectos Asignados a las Carteras / Carteras Diseñadas</i>	<i>El valor es un indicador del promedio de proyectos por Cartera Diseñada. Deberá establecerse un rango de valores promedio, de acuerdo a las políticas de la gestión de la Unidad</i>

Tabla N° 19. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (2)

Actividad: Charlas de Inducción y Firma de los Contratos de las Carteras

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento del programa</i>	<i>Charlas de Inducción Ejecutadas / Charlas de Inducción Programadas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación de la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Carteras Diseñadas y Asignadas</i>	<i>Medir la eficiencia en la consecución de la programación</i>	<i>Carteras Asignadas / Carteras Diseñadas</i>	<i>Su valor óptimo debe ser igual a uno (1). Valores inferiores puede estar indicando retrasos en la asignación de las carteras diseñadas</i>
<i>Carteras Diseñadas y Contratadas</i>	<i>Medir la eficiencia en la contratación de las carteras diseñadas</i>	<i>Carteras Contratadas / Carteras Diseñadas</i>	<i>Su valor óptimo debe ser igual a uno (1). Valores inferiores puede estar indicando demoras en los procesos de asignación y contratación de carteras</i>

Actividad: Elaboración de Solicitudes de Pago

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento del programa</i>	<i>Solicitudes de Pago Elaboradas / Solicitudes de Pago Programadas</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación de la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Tiempo en la Elaboración de Solicitudes de Pago</i>	<i>Medir la eficiencia del proceso de elaboración de solicitudes de pago</i>	<i>Solicitudes de Pago Elaboradas / Hr-Hombres empleadas</i>	<i>El valor es un indicador del tiempo invertido en la elaboración para la tramitación de una solicitud de pago. Deberá establecerse un rango de valores aceptables, de acuerdo a estadísticas manejables por la Unidad</i>



Tabla N° 20. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (3)

Actividad: Revisión y Aprobación de Informes de Supervisión (1)

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
<i>Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes</i>	<i>Medir la eficacia en el cumplimiento del programa</i>	<i>Informes Revisados-Aprobados / Informes Programados a Revisar-Aprobar</i>	<i>Su valor debe tender a uno (1). Este valor es un indicador del cumplimiento de la programación de la Gerencia de Supervisiones</i>
<i>Informes Aprobados por Hr-Hombre</i>	<i>Medir la capacidad de respuesta de la Gerencia de Supervisiones</i>	<i>Informes Revisados-Aprobados / Hr-Hombre Empleadas</i>	<i>El valor será un indicador de la capacidad técnica de la Gerencia de Supervisiones. Deberá establecerse un rango de valores aceptables, de acuerdo a estadísticas manejables por la Unidad</i>
<i>Porcentaje de Informes con Observaciones</i>	<i>Medir la calidad de los informes presentados por los consultores</i>	<i>Informes con Observaciones / Informes Revisados</i>	<i>Su valor debería tender a cero(0). Valores diferentes es un indicador del incumplimiento de normas, carencia de calidad y deficiencias de los informes presentados por los consultores</i>
<i>Porcentaje de Carteras con Observaciones</i>	<i>Medir la calidad de las carteras consignadas por los supervisores contratados</i>	<i>Carteras con Observaciones / Carteras Totales Revisadas</i>	<i>Su valor debe tender a cero(0). Valores diferentes es un indicador del incumplimiento de normas, carencia de calidad y deficiencias en la presentación de las carteras de supervisión</i>
<i>Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes</i>	<i>Medir la cantidad de informes revisados-aprobados en un período (t)</i>	<i>Informes Revisados-Aprobados / Período (t)</i>	<i>Su valor indicará la cantidad de informes revisados-aprobados por la Gerencia de Supervisiones durante un período de tiempo predefinido</i>
<i>Porcentaje de Informes con Irregularidades</i>	<i>Medir la eficiencia de los procesos ejecutados por las entidades</i>	<i>Informes con Irregularidades / Informes Revisados</i>	<i>Su valor debe tender a cero(0). Valor superior será un indicador de la ineficiencia de las entidades en: a) los procesos implementados para la ejecución de los proyectos, b) el cumplimiento de las normas y leyes, c) el empleo de los recursos aprobados por el Fondo</i>
<i>Porcentaje de Carteras Revisadas</i>	<i>Medir la capacidad técnica de la Gerencia de Supervisiones</i>	<i>Carteras Revisadas / Carteras Consignadas</i>	<i>El valor será un indicador de la capacidad técnica de la Gerencia de Supervisiones. Deberá establecerse un rango de valores aceptables, de acuerdo a estadísticas manejadas por la Unidad</i>



Tabla N° 21. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (4)

Actividad: Revisión y Aprobación de Informes de Supervisión (2)

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
Impacto Social de los Proyecto Supervisados	Medir el impacto de los proyectos financiados con recursos FIDES	Proyectos con una Función Social comprobable / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser uno (1). Valores inferiores serán un indicador: a) deficiencia en la formulación y/o ejecución de los proyectos b) incorrecto empleo de los recursos aprobados
Porcentaje de Proyectos Supervisados con Objetivos Alcanzados	Medir el cumplimiento de los objetivos previstos por los proyectos financiados por el FIDES	Proyectos que cumplen con los Objetivos / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser uno (1). Valores inferiores serán un indicador: a) sobreestimación en la definición del o los objetivos, b) ineficiencia en la ejecución de los proyectos, y c) deficiencias en el manejo de los recursos aprobados por el Fondo
Porcentaje de los Proyectos Supervisados con Metas Alcanzadas	Medir el cumplimiento de las metas previstas para los proyectos financiados con recursos FIDES	Proyectos que cumplen con las Metas / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser uno (1). Valores inferiores serán un indicador: a) sobreestimación en la definición de o las metas, b) ineficiencia en la ejecución de los proyectos, y c) deficiencias en el manejo de los recursos aprobados por el Fondo
Porcentaje de los Proyectos Supervisados con Deficiencias Físicas	Medir el porcentaje de proyectos que presentan irregularidades físicas	Proyectos con Irregularidades Físicas / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser cero(0). Valores mayores serán un indicador del: a) incumplimiento de normas de calidad, b) Problemas y/o carencia de especificaciones técnicas requeridas, c) presencia de defectos mayores, inoperatividad, fallas graves, etc.
Porcentaje de Proyectos Supervisados con irregularidades financieras	Medir el porcentaje de proyectos que presentan irregularidades financieras	Proyectos con Irregularidades Financieras / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser cero(0). Valores mayores es un indicador: a) incumplimiento de normas, procedimientos y leyes, b) inconsistencias numéricas, y c) cancelaciones irregulares, sobreestimadas, no sustentadas, ni aprobadas
Porcentaje de Proyectos Supervisados con deficiencias administrativas	Medir el porcentaje de proyectos que presentan deficiencias administrativas	Proyectos con Irregularidades Administrativas / Proyectos Supervisados	Su valor debe ser cero(0). Valores mayores es un indicador de: a) incumplimiento de normas, procedimientos y leyes, y b) carencia de recaudos que avale la ejecución de los proyectos.
Porcentaje de Proyectos Supervisados con retrasos en la ejecución	Medir el porcentaje de proyectos que presentan retrasos en ejecución	Proyectos que incumplen el Cronograma de Ejecución / Proyectos Supervisados	Su valor debe tender a cero(0). Valores mayores serán un indicador del incumplimiento de la programación prevista y aprobada por el Fondo



Tabla N° 22. Indicadores para los Procesos de Supervisiones Contratadas (5)

Actividad: Administración de los Contratos de Supervisión

Denominación del Indicador	Objeto	Fórmula	Interpretación
Porcentaje de Proyectos Supervisados	Medir la eficiencia en el cumplimiento del objetivo de la Gerencia de Supervisiones	$\frac{\text{Proyectos Supervisados}}{\text{Proyectos Aprobados por el FIDES}}$	El valor será un indicador de la capacidad técnica y de respuesta de la Gerencia de Supervisiones. Deberá establecerse un rango de valores aceptables.
Porcentaje de Carteras en tiempo con prórroga	Medir el cumplimiento del contrato de supervisión celebrado	$\frac{\text{Carteras con Prórrogas}}{\text{Carteras Totales Contratadas}}$	El valor será un indicador de: a) la aplicación inadecuada de contratos según las características de la cartera, b) retrasos atribuibles a las entidades y/o los consultores contratados. Deberá establecerse un rango de valores aceptables, de acuerdo a estadísticas manejadas por la Unidad..
Porcentaje de Carteras Vencidas	Medir el cumplimiento del contrato de supervisión celebrado	$\frac{\text{Carteras Vencidas}}{\text{Carteras Totales Contratadas}}$	Su valor debe ser cero (0). Valores superiores será un indicador de: a) el incumplimiento por parte del consultor de los contratos suscritos, y b) deficiencias en la administración y seguimiento por parte de la Gerencia de Supervisiones, de los contratos celebrados por el Fondo.
Porcentaje de Carteras con Multas	Medir el cumplimiento del contrato de supervisión celebrado	$\frac{\text{Carteras en Multa}}{\text{Carteras Totales Contratadas}}$	El valor será un indicador del incumplimiento por parte del consultor del contrato suscrito con el FIDES.
Porcentaje de Carteras en tiempo	Medir el cumplimiento del contrato de supervisión celebrado	$\frac{\text{Carteras en Tiempo}}{\text{Carteras Contratadas}}$	Su valor debe ser uno (1). Valores inferiores serán un indicador del incumplimiento del contrato celebrado entre las partes.



6.1.2 Formalizar el Sistema de Información

Hasta ahora, a lo largo de todo el proceso de elaboración y selección de indicadores, toda la información se ha estructurado según las actividades. Para operativizar los indicadores seleccionados se deben asignar las responsabilidades de los indicadores seleccionados a la estructura ejecutiva de la Gerencia de Supervisiones.

Se determinaron cuáles son las actividades a controlar por el nivel político y los diferentes niveles de responsabilidad de la organización, y cuáles serán directamente supervisadas por cada una de las unidades de trabajo. Asimismo, al diseñar el Sistema de Control se estableció, para cada actividad, que información de control es de interés para cada uno de los niveles receptores de la misma. Es por ello que, en los cuadros que a continuación se anexan, el objeto principal es el de formalizar el sistema de información, donde se especificarán:

- ✓ Las responsabilidades en el cumplimiento de los indicadores a un puesto de trabajo.
- ✓ El destino del indicador (a qué nivel, a quién, debe llegar el resultado del indicador); el resultado del indicador puede ser útil solamente a su propio responsable o, además, a otros niveles superiores o colaterales a los que debe ser transmitido.
- ✓ La periodicidad tanto en el empleo de los indicadores seleccionados, como en el flujo de información de sus resultados.

Como se podrá fácilmente observar, en este sistema propuesto, el elemento pivot para el manejo, distribución y control de la información generada por la Gerencia de Supervisiones, es la figura del Jefe de Analista. Esta persona deberá tener acceso, visualización y seguimiento de cada una de las variables y atributos de todas las actividades y procesos catalogados como críticos, así como a los resultados del empleo de los indicadores aplicados.



Tabla N° 23. Funcionamiento y Aplicabilidad de los Indicadores (1)

Puesto de Mando: Jefatura de la Gerencia de Supervisiones

Responsable: Jefe de Analista de Proyectos

Indicador	Proceso / Actividad	Destino	Periodicidad
<i>Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficacia en la Atención de Denuncias</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficiencia en la Atención de Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficiencia en la Atención de Denuncias</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Porcentaje de Informes de Supervisiones Internas realizadas</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos Proveedor-cliente de la solicitud</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Porcentaje de Informes de Denuncias Atendidas</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos Proveedor-cliente de la solicitud</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Sustentabilidad de las Denuncias Consignadas</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos Proveedor-cliente de la solicitud</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Frecuencia de Solicitudes de Supervisión</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Frecuencia de Denuncias Consignadas</i>	<i>Supervisiones Internas</i>	<i>Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>



Tabla N° 24. Funcionamiento y Aplicabilidad de los Indicadores (2)

Puesto de Mando: Control de Gestión de la Gerencia de Supervisiones

Responsable: Analista de Proyectos / Asistente Administrativo IV

Indicador	Actividad – Proceso	Destino	Periodicidad
<i>Eficacia en el Diseño de la Carteras de Supervisión</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Diseño de Carteras</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos</i>	<i>Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Efectividad en el Diseño de Carteras</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Diseño de Carteras</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Conformación de las Carteras</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos</i>	<i>Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Promedio de Proyectos por Cartera Diseñada</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Conformación de las Carteras</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Charlas de inducción y firma de contratos</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos</i>	<i>Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Carteras Diseñadas y Asignadas</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Charlas de inducción y firma de contratos</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Carteras Diseñadas y Contratadas</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Charlas de inducción y firma de contratos</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Elaboración de solicitudes de pago</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos</i>	<i>Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Tiempo en la Elaboración de Solicitudes de Pago</i>	<i>Supervisiones Contratadas - Elaboración de solicitudes de pago</i>	<i>Asistente Administrativo, Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes</i>	<i>Supervisiones Contratada s- Revisión aprobación de informes</i>	<i>Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos</i>	<i>Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>
<i>Informes Aprobados por Hr-Hombre</i>	<i>Supervisiones Contratadas – Revisión aprobación de informes</i>	<i>Analistas de Proyectos, Jefe de Analista, Gerente de Supervisiones</i>	<i>Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual</i>



Tabla N° 25. Funcionamiento y Aplicabilidad de los Indicadores (3)

Puesto de Mando: Control de Gestión de la Gerencia de Supervisiones

Responsable: Analista de Proyectos / Asistente Administrativo IV

Indicador	Actividad / Proceso	Destino	Periodicidad
Porcentaje de Informes con Observaciones	Supervisiones Contratadas – Revisión aprobación de informes	Jefe de Analista, Consultores Contratados	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras con Observaciones	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Jefe de Analista	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Jefe de Analista, Analista de Proyectos	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras Revisadas	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Analistas de Proyectos, Jefe de Analista	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Informes con Irregularidades	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Impacto Social de los Proyecto Supervisados	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Proyectos Supervisados con Objetivos Alcanzados	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de los Proyectos Supervisados con Metas Alcanzadas	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de los Proyectos Supervisados con Deficiencias Físicas	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual



Tabla N° 26. Funcionamiento y Aplicabilidad de los Indicadores (4)

Puesto de Mando: Control de Gestión de la Gerencia de Supervisiones

Responsable: Analista de Proyectos / Asistente Administrativo IV

Indicador	Actividad / Proceso	Destino	Periodicidad
Porcentaje de Proyectos Supervisados con irregularidades financieras	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Proyectos Supervisados con deficiencias administrativas	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Proyectos Supervisados con retrasos en la ejecución	Supervisiones Contratadas/ Revisión-aprobación de informes	Gerente de Supervisiones, Vicepresidencia de Proyectos, todas las dependencias del FIDES y las entidades involucradas	Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Proyectos Supervisados	Supervisiones Contratadas / Administración de los contratos	Jefe de Analistas, Gerente de Supervisiones, Vicepresidente de Proyectos	Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras en tiempo	Supervisiones Contratadas / Administración de los contratos	Jefe de Analistas, Gerente de Supervisiones	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras en tiempo con prórroga	Supervisiones Contratadas / Administración de los contratos	Jefe de Analistas, Gerente de Supervisiones	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras con Multas	Supervisiones Contratadas / Administración de los contratos	Jefe de Analistas, Gerente de Supervisiones	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual
Porcentaje de Carteras Vencidas	Supervisiones Contratadas / Administración de los contratos	Jefe de Analistas, Gerente de Supervisiones	Semanal, Mensual, Trimestral, Semestral, Anual



En resumen, la Jefatura de la Gerencia de Supervisiones es el cargo técnico – político dentro de la estructura organizativa de la Unidad, responsable de engranar las acciones del personal técnico de la Unidad, con las decisiones políticas de la organización y viceversa, además de contribuir a generar un alto nivel de fluidez de información, con el fin último de lograr los objetivos tácticos y estratégicos de la Institución.

Dada la pluralidad de los servicios prestados por la Gerencia de Supervisiones, la manera de formalizar el control está fuertemente condicionado por la naturaleza de las propias actividades. Es por esta razón que se propone fundamentalmente, dos maneras diferentes de formalizarlos: uno para el caso de los procesos que están programados para que ocurran una vez o anuales; y otro específico para los procesos regulares o mensuales.

6.1.2.1 Actividades de procesos anuales

Al tratarse de procesos que se desarrollan únicamente dentro de unos períodos muy concretos del año (ver POA – 2.004 ó 2.005), el Sistema de Control debe proporcionar información sobre sí las actividades que conforman estos procesos se realizan según los plazos previstos para conseguir los resultados esperados. Dado su carácter anual o de ciclo, una vez finalizadas todas las actividades del proceso, podrá iniciarse la evaluación de los resultados obtenidos. Por las características de estos procesos, la mejor manera de formalizar el Sistema de Control son los diagramas de Gantt o los diagramas del método PERT (ver modelo en página siguiente).

El responsable directo del control de la ejecución de la actividad, deberá emplear, en un primer momento los diagramas de barras o de Gantt, para obtener una primera representación gráfica de todos los procesos anuales; esto constituirá el diagrama base. De esta manera, se tendrá una visualización en el tiempo de todos los procesos anuales. Posteriormente, se podrán confeccionar los diagramas desarrollados para cada uno de los planes de trabajo que conforman los procesos básicos. Cuanto más próximo la Gerencia se sitúe en la ejecución de las actividades, más detallado deberá ser el diagrama, pues en él se deberán representar, para cada Plan de Actuación, todas las actividades pormenorizadas.



Tabla N° 27. Cuadro de Mando Anual Propuesto

Puesto de Mando:														
Responsable:														
Actividad o Proceso:														
Indicador	Calendario Previsto												Desviación	Cumplimiento
	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic		

Para completar el presente formato se sugiere seguir los siguientes criterios:

- **Indicador:** Hecho, acción, subactividad predefinida.
- **Calendario:** En barras indicar el período de ejecución, fecha máxima.
- **Desviación:** Es la desviación de tiempo respecto la fecha prevista de finalización. Los números son negativos o positivos.
- **Cumplimiento:** Cumplimiento de las condiciones (excepto el tiempo de ejecución) del indicador en una escala del 0 al 10, (máximo cumplimiento será 10).

6.1.2.2 Actividades de Procesos Regulares

En este caso, por tratarse de actividades continuadas, los indicadores tendrán como objetivo, medir el flujo de trabajo de la Unidad. Para este tipo de actividades es inexcusable explicar inicial y correctamente cuáles son los resultados que se quieren medir; con qué periodicidad y cuáles son los valores esperados. Estos resultados, por su naturaleza, son siempre acumulables y su uso facilitará una fuente de información útil para la gestión de la Gerencia. Para ello, el instrumento mas apropiado para realizar el seguimiento y control de estas actividades son los *Cuadros de Mando*.



Los indicadores de los procesos regulares pueden representarse de dos maneras:

- a) la magnitud que da el indicador en el momento de efectuar el control, o
- b) el valor acumulado de este indicador.

En ambos casos se pueden hacer gráficas de la evolución temporal de las magnitudes (absolutas o acumuladas). Cada vez que se vaya a realizar el control se realizará, a su vez, una evaluación del proceso con la misma finalidad que en el caso de los procesos de ciclo anual.

Para cada Cuadro de Mando se definirá un número limitado de indicadores y, siempre que sea posible, irán acompañados del estándar de referencia donde se concreta el valor máximo y/o mínimo que puede tomar el indicador, sin considerar que existan desviaciones; estos estándares deben ser considerados como los objetivos de gestión de los indicadores propuestos.

Para lo anterior se plantea la utilización del siguiente formato:

Tabla N° 28. Cuadro de Mando Regular - Propuesto

<i>Puesto de Mano:</i>		
<i>Responsable:</i>		
<i>Indicador</i>	<i>Estándar</i>	<i>Valor</i>
<i>Justificación desviaciones:</i>		
<i>Actividades no regulares e incidencias:</i>		

Además de los indicadores seleccionados, es conveniente que cada Cuadro de Mando incluya dos espacios abiertos que debe rellenar cada responsable:

- *Justificación de las desviaciones:* espacio para sustentar de manera concisa y clara todas las desviaciones de los indicadores que están fuera del rango del estándar de referencia.



- *Actividades no regulares e incidencias:* espacio para hacer mención de las actividades relevantes no ordinarias que se han hecho durante el período controlado y que no tienen un sistema de control propio al no formar parte de la programación de la Gerencia. Al igual servirá para explicar cualquier incidencia no prevista.

Los Cuadros de Mando serán responsabilidad y periódicamente completados por el Jefe de Analista o por los responsables funcionales de cada grupo de actividades anteriormente determinado.

6.1.3 Implantación Adaptada

6.1.3.1 Un Sistema Ágil y Flexible

En los puntos anteriores se ha demostrado que el Sistema de Información genera continuamente una información múltiple que tiene niveles de destinos diversos. Por eso se hace preciso regularizar los canales y flujos de información con el objeto de que a cada lugar de decisión llegue únicamente, aunque toda y con prontitud, la información relevante. Haría falta entonces, implementar circuitos de información de control que sean ágiles y eficientes, de manera que a cada puesto de mando con funciones de control dentro de la Gerencia, le llegue rápidamente los indicadores preestablecidos.

Para colaborar con la toma decisiones acertadas es tan importante tener una buena información de control como tenerla a tiempo; es necesario entender que no sirve de nada poseer una excelente información sobre los resultados de la primera fase de una programación, si ya hemos iniciado la implementación de la segunda.

La manera recomendada para asegurar que la información de control llegue a cada nivel de destino con prontitud, es sistematizar al máximo el proceso de elaboración de información. Cada responsable construirá sus respectivos diagramas y cuadros de indicadores, además de reportar los datos relevantes a su nivel jerárquico superior; en este nivel, a partir de los datos procedentes de niveles inferiores, se seleccionan aquellos que deben seguir al nivel jerárquico superior, y así sucesivamente, cumpliendo con el organigrama descrito en el Capítulo “Marco



Organizacional". Este es un proceso en progresión ascendente. Es preciso que la cantidad global de información no vaya aumentando en cada nivel, deberá permanecer aproximadamente constante; lo que cambiará es la tipología y el ámbito que abarcan, pero no la cantidad global de información. Evidentemente, cuanto más arriba está el puesto de control y de decisión, más orientada a los resultados y menos información se tiene de los aspectos concretos del proceso de ejecución, cuya responsabilidad queda reservada a niveles inferiores del organigrama.

Con la idea de garantizar la fluidez del sistema hace falta que éste se integre, o se adapte lo más posible, a las vías de información ya existentes sin crear redes paralelas de información. Lo que se sugiere, es que la información de control entre los miembros de la organización sea transmitida a través de la red informática existente en la institución. Esta permitirá a cualquier miembro autorizado, la consulta en tiempo real de los últimos indicadores disponibles e igualmente faculta a los niveles superiores, si se considera necesario, información adicional; por último, puede proporcionar fácilmente información retrospectiva, mediante gráficos cronológicos que se elaborarán automáticamente.

Esta herramienta (sistema informático) proporcionará la salida periódica de cuadros de indicadores actualizados (Cuadros de Mando) y diagramas de control asignados a cada puesto del organigrama; pudiendo incluir un acceso jerarquizado al conjunto de la información, así como las bases de datos enunciadas en capítulos anteriores.

6.1.3.2 Una Implantación Progresiva

El Sistema de Control de Gestión totalmente informatizado puede implantarse de forma simultánea en todos los puestos de la organización; de hecho, desde el punto de vista técnico, es relativamente sencillo disponiendo del sistema informático en red con de cuenta el Fondo.

Se sugiere aprovechar, levantar y registrar al máximo, las primeras experiencias de diseño del instrumento de control propuesto, dándole categoría de programa piloto, esto para definir las características y necesidades, desde el punto de vista de los usuarios reales, que ha de tener el sistema de información. En



definitiva, la implantación del sistema de información ha de ser tan progresiva, flexible y adaptada como la propia selección de las actividades a controlar y la definición de los indicadores y los estándares de control.

6.1.4 Validación del Sistema de Indicadores

Para abarcar la totalidad de los objetivos previstos en el presente trabajo especial de grado, a continuación se alimentará el sistema de indicadores con la data histórica recabada en la Unidad, esto con la finalidad de revisar y chequear la calidad, pertinencia, consistencia y confiabilidad de los datos y los resultados para la facilitación de su empleo en los diferentes niveles directivos de la institución, en términos de su utilidad informativa y la dirección de la misma a los centros de responsabilidad adecuados.

Se hace importante resaltar, que este sistema obliga a la Gerencia a mantener al día la información y la data producto de los procesos estudiados, insumo esencial y condición obligante para obtener resultados confiables, veraces y en tiempo real. Además, el mismo advierte la necesidad de registrar nuevas fuentes de datos requeridas por algunos de los indicadores propuestos.

Igualmente, los resultados producto del empleo del sistema, exige por si misma, la creación de una nueva base de datos o la adaptación de la ya existentes y manipuladas por la Unidad, esto con la finalidad de preservar la información histórica del comportamiento de las variables de los procesos claves y la actuación gerencial de la Gerencia.

Para realizar la validación del sistema propuesto, se emplearán once (11) de los indicadores de gestión diseñados y formulados en el presente trabajo, asimismo se manipulará la data recolectada correspondiente de los primeros semestres de los años 2.001, 2.002 y 2.003. Esto tiene como objetivo, tanto verificar la pertinencia y consistencia de los indicadores, como observar el comportamiento de las variables asociadas a los procesos claves de la Gerencia de Supervisiones. Igualmente, se persigue comprobar si los indicadores propuestos y sus resultados, soportan la construcción de gráficas que simplifiquen tanto el flujo de información, como la interpretación de los mismos.

Tabla N° 29. Actuación de la Gerencia de Supervisiones 2.001

INDICADOR	1° Semestre de 2.001								
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total	Estándar	Desvío
Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	1.00	NI
Eficacia en la Atención de Denuncias	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	1.00	NI
Eficacia en el Diseño de la Carteras de Supervisión			1.33			0.87	1.10	1.00	0.10
Efectividad en el Diseño de Carteras			6.00			3.90	4.95	NI	4.95
Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar	0.61	1.42	0.90	0.60	0.55	0.89	0.83	1.00	-0.17
Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción	NI	NI	NI	NI	NI	NI	NI	1.00	NI
Carteras Diseñadas y Contratadas			1.10			1.37	1.21	NI	1.21
Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago	0.53	0.38	0.87	0.99	1.31	1.08	0.86	1.00	-0.14
Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes	0.59	0.26	0.87	0.97	1.29	1.08	0.85	1.00	-0.15
Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes	4.95	2.20	7.30	8.10	10.80	9.00	7.06	NI	7.06
Porcentaje de Informes con Irregularidades	18.18	25.00	10.96	19.14	9.72	5.56	15.11	0.00	15.11

NI: No hay Información

Tabla N° 30. Actuación de la Gerencia de Supervisiones 2.002

INDICADOR	1° Semestre de 2.002								
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total	Estándar	Desvío
Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión	0.33	0.00	0.67	0.67	1.00	0.33	0.50	1.00	-0.50
Eficacia en la Atención de Denuncias	0.38	0.10	0.13	0.25	1.00	0.75	0.43	1.00	-0.57
Eficacia en el Diseño de la Carteras de Supervisión			0.65			0.69	0.67	1.00	-0.33
Efectividad en el Diseño de Carteras			4.10			4.35	4.23	NI	4.23
Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar	0.16	0.60	0.75	1.06	1.34	1.42	0.89	1.00	-0.11
Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción	0.75	0.50	0.25	0.25	0.50	0.50	0.46	1.00	-0.54
Carteras Diseñadas y Contratadas			0.00			1.26	0.65	NI	0.65
Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago	0.39	0.14	0.17	0.22	0.21	0.25	0.23	1.00	-0.77
Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes	0.39	0.14	0.17	0.22	0.21	0.25	0.23	1.00	-0.77
Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes	8.50	3.05	3.65	4.90	4.60	5.45	5.03	NI	5.03
Porcentaje de Informes con Irregularidades	11.18	8.20	5.48	15.31	7.22	10.09	10.03	0.00	10.03

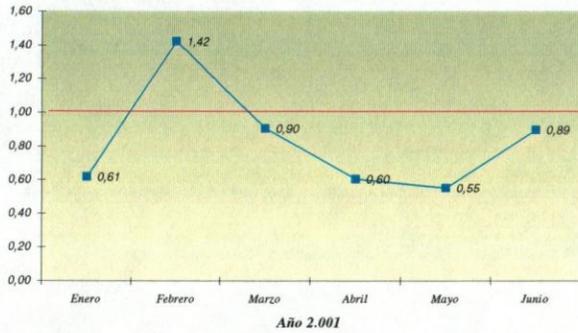
NI: No hay Información

INDICADOR	1° Semestre de 2.003								
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total	Estándar	Desvío
<i>Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión</i>	0.00	0.00	2.50	3.50	2.25	2.00	1.71	1.00	0.71
<i>Eficacia en la Atención de Denuncias</i>	0.90	0.00	1.50	1.60	0.40	1.00	0.90	1.00	-0.10
<i>Eficacia en el Diseño de la Carteras de Supervisión</i>			0.00			0.89	0.45	1.00	-0.55
<i>Efectividad en el Diseño de Carteras</i>			0.00			3.35	1.68	NI	1.68
<i>Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar</i>	0.00	0.00	0.00	1.75	3.17	1.79	1.23	1.00	0.23
<i>Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.00	-1.00
<i>Carteras Diseñadas y Contratadas</i>			0.00			0.00	0.00	NI	0.00
<i>Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago</i>	1.03	3.01	2.04	1.21	0.44	0.46	1.37	1.00	0.37
<i>Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes</i>	1.03	3.01	2.03	1.21	0.39	0.46	1.36	1.00	0.36
<i>Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes</i>	5.15	15.05	10.15	6.05	1.95	2.30	6.78	NI	6.78
<i>Porcentaje de Informes con Irregularidades</i>	59.22	16.61	8.87	13.22	15.38	50.00	21.40	0.00	21.40

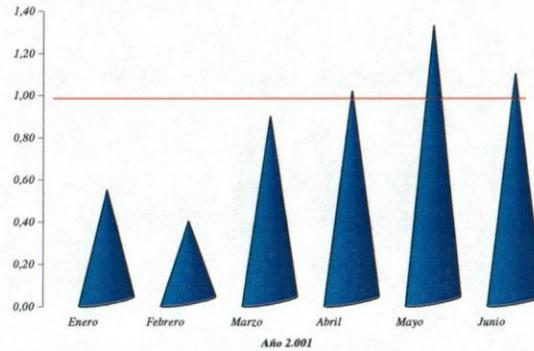
NI: No hay Información

Gráfica N° 18. Ejemplo de Gráficas de Seguimiento y Control de los Procesos

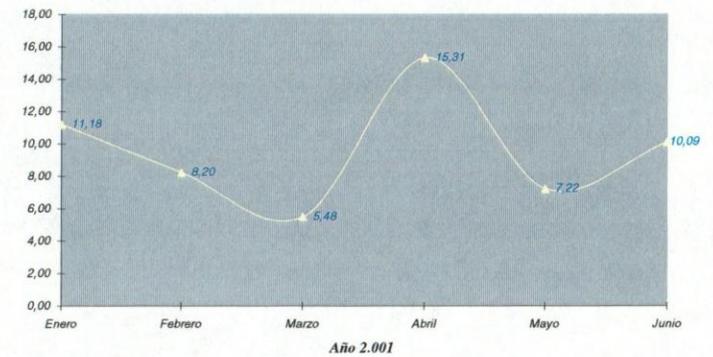
Eficacia en la Conformación de los Expedientes de las Carteras a Diseñar



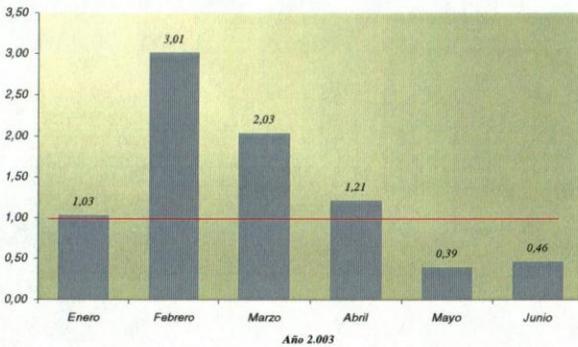
Eficacia en la Elaboración de Solicitud de Pago



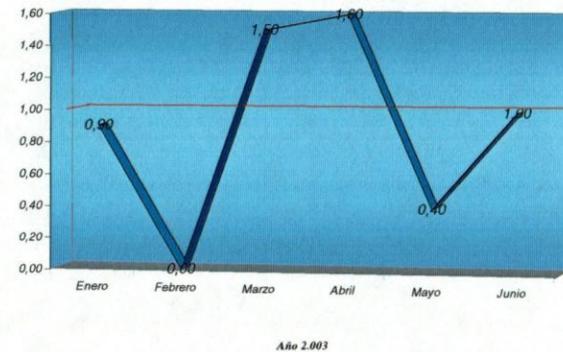
Porcentaje de Informes con Irregularidades



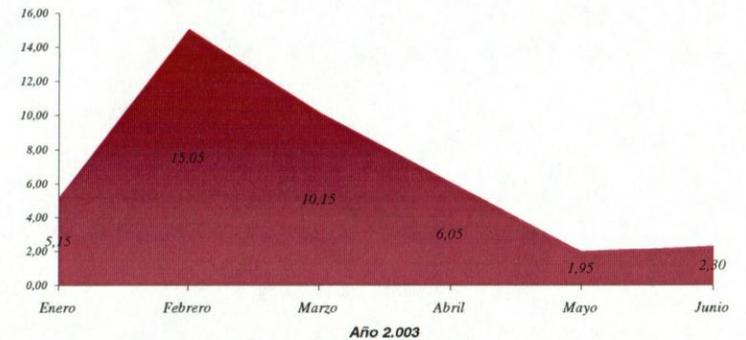
Eficacia en la Revisión-Aprobación de Informes



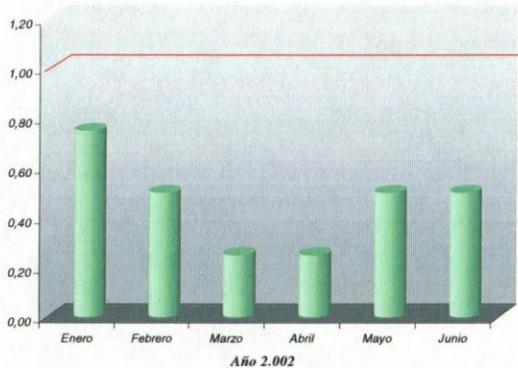
Eficacia en la Atención de Denuncias



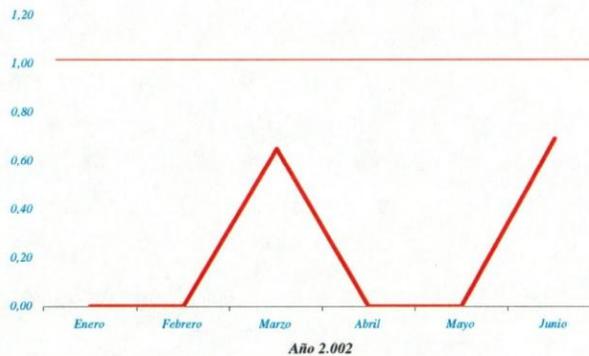
Efectividad en la Revisión-Aprobación de Informes



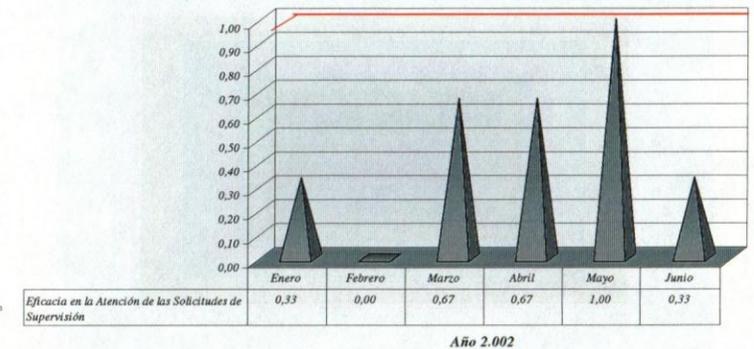
Eficacia en la Realización de las Charlas de Inducción



Eficacia en el Diseño de las Carteras de Supervisión



Eficacia en la Atención de las Solicitudes de Supervisión





6.1.4.1 Resultados de la Validación

De la alimentación de los indicadores propuesto, con la data histórica recolectada de las bases de datos y la documentación obtenida en la Gerencia de Supervisiones, se puede observar y concluir lo siguiente:

- **La aplicabilidad de los indicadores propuestos:** los indicadores diseñados y formulados, son compatibles con los distintos procesos y actividades críticas desempeñadas por la Unidad de Supervisiones, ya que muestra de una forma simple y fácilmente entendible, el comportamiento de las variables para cualquier período.
- **La construcción de representaciones gráficas:** los resultados, producto del empleo las fórmulas de los indicadores diseñados, pueden soportar la elaboración y construcción de gráficas que: a) facilite la visualización del comportamiento de las variables asociadas a un determinado proceso, b) acompañe y simplifique los informes que a bien se dispongan, para el correcto flujo del Sistema de Información, y c) apoyen y asesoren la toma de decisiones de los niveles gerenciales establecidos.
- **El diseño de nuevas y/o adaptadas bases de datos:** con la finalidad de conservar la data, producto del correcto empleo de los indicadores formulados, la Gerencia de Supervisiones, conjuntamente con la Unidad de Informática de la Institución, deberán o bien mejorar y adaptar algunas de las bases existentes, o en su lugar, construir una nueva base (que sería lo recomendable) con el objeto de que estas sean los módulos centrales de recepción y almacenamiento de toda la información y data generada por los indicadores. Igualmente, se hace imprescindible para la aplicación de algunos otros indicadores propuestos en el presente trabajo, que la Gerencia de Supervisiones emplee nuevos y/o mejorados procesos de recolección de información, datos que serán el principal insumo para la aplicación de estos indicadores y a su vez, contribuyan a proveer de una estadística que facilite la construcción de nuevos estándares de trabajo.
- **Deficiencia en el cumplimiento de la programación de la Unidad:** de la aplicación de once (11) de los indicadores propuestos, siete (7) estaban



dirigidos a comprobar la eficacia de algunos procesos claves de la Gerencia, detectando que para ciertos y eventuales períodos, los responsables de la ejecución de las actividades, cumplían o sobrepasaban con las metas previstas, pero que en general, el comportamiento de las variables no satisfacían las exigencias programadas para determinado proceso. Dichos resultados dan sustentabilidad al diagnóstico previamente desarrollado en el presente trabajo, donde se mostraron y evidenciaron las deficiencias actuales de la Unidad para satisfacer los requerimientos de sus clientes.



Capítulo Séptimo: Conclusiones y Recomendaciones

7.1 CONCLUSIONES

El Control de Gestión como ha sido referido reiterativamente a todo lo largo del presente trabajo, es una de las herramientas fundamentales de la actual Gerencia Pública, además de ser un mandato constitucional y base fundamental para el Sistema Nacional de Control Fiscal, se define como la actividad gerencial que se desarrolla dentro de las organizaciones, dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión, visión, objetivos y metas; a través de la evaluación concomitante del logro o ejecución de sus planes, programas y metas; en el marco de las disposiciones normativas que regulan su desempeño; y verificando que la gestión sea eficaz y ajustada a parámetros de calidad. Esta evaluación integra la información con las decisiones gerenciales, este sistema bien implementado, complementa los elementos de planificación y permite el buen cumplimiento de la evaluación y posterior reajuste, considerando para ello una excelente división del trabajo y la determinación de competencias en la institución, que permita claridad entre las funciones de los niveles estratégicos, gerenciales y operacionales.

El diseño de un Sistema de Control de Gestión para una organización implica que debe existir coherencia con su estructura, como con los aspectos formales y no formales que forman parte del proceso de gestión. Esto garantiza una mayor probabilidad, que el funcionamiento y los resultados que se obtienen de las decisiones adoptadas, estén relacionados y sean consistentes con los objetivos de la organización estudiada.

Esta Gerencia en la actualidad carece de un Sistema de Control de Gestión eficiente que permita el monitoreo de los procesos, medir el grado de cumplimiento de las metas, así como la retroalimentación de los resultados o producto de su gestión.

Ante tal planteamiento, el presente Sistema de Control de Gestión fue diseñado pensando en la estructura de la Unidad de Supervisiones, haciéndola coherente con sus estrategias, para así garantizar de esta forma elevar la probabilidad, que el funcionamiento y los resultados que se obtengan de las



decisiones adoptadas, estén íntimamente relacionados y sean consistentes con los objetivos del FIDES, asimilando instrumentos y mecanismos que le permitirán salvar las limitaciones que como sistema de control no le permite cumplir su función con eficiencia y eficacia.

El Sistema de Control de Gestión propuesto puede ofrecer una perspectiva a tiempo real del desenvolvimiento de las actividades que se realizan en la Gerencia de Supervisiones del FIDES, esto con la finalidad de que se adopten las mejores y más adecuadas decisiones, así como la aplicación de las medidas preventivas y correctivas en pro del mejoramiento y adaptación de los procedimientos a un entorno siempre cambiante tanto de la organización, como del país.

Con la adecuada aplicación del presente Sistema de Control de Gestión proporcionará al FIDES, la información y las herramientas necesarias para la elaboración de futuros presupuestos verosímiles, controlables y sustentables. Además, con los datos obtenidos y debidamente recabados con la implantación del Sistema de Control de Gestión, la Unidad de Supervisiones podrá apoyar efectivamente en el desarrollo del proceso de descentralización impulsado por el FIDES. Asimismo, la data suministrada por la aplicación e implantación de éste Sistema brindará a los ciudadanos la confianza y certeza de que los recursos que el FIDES administra, están siendo invertidos oportuna y eficientemente en la satisfacción de las necesidades de sus comunidades; además de contribuir a incentivar la estrecha relación que debe existir entre los gobiernos regionales y la institución.

Para la consecución de la presente propuesta, inicialmente se analizó el tipo de organización, así como los sistemas que la conforman y sobre los que se fundamenta el control de proceso dentro de la Unidad de Supervisiones. Para ello, se estudiaron y evaluaron los resultados arrojados por las auditorías realizadas por diferentes entes contralores, así como del diagnóstico desarrollado y plasmado en éste trabajo. Todo lo anterior buscaba delimitar y evaluar los procesos, procedimientos y actividades claves que se deseaban mantener en bajo seguimiento y control, así como las desviaciones propias del sistema.



Posteriormente para evaluar las actividades seleccionadas, se diseñaron 37 diferentes indicadores (eficacia, efectividad, impacto y calidad), lo que alimentaría a la propuesta de la principal herramienta para formular y fundamentar el deseado Sistema de Control de Gestión. Seguidamente, se planteó el funcionamiento del Sistema, se definieron las características y funciones de los actores responsables de la administración del mismo, se propusieron sencillos formatos a aplicar, para finalmente, plantear la periodicidad del seguimiento y control de los procesos.

Validar el Sistema de Control de Gestión, se convirtió en el último paso para la verificación del alcance de los niveles previstos y exigidos por el presente trabajo. Corroborando la aplicabilidad de la propuesta, así como la necesidad de adoptar nuevas herramientas para la correcta implantación del Sistema y sus componentes.

7.2 RECOMENDACIONES

Para adecuar el funcionamiento del propuesto Sistema de Control de Gestión, la Gerencia de Supervisiones deberá:

- ⇒ Definir previamente una política organizacional de la manera más conveniente, para aprovechar las oportunidades que les brinda el entorno y de acuerdo con sus capacidades y recursos, para mantener su efectividad para lo cual se estructuran y coordinan sus elementos de una determinada forma.
- ⇒ Desarrollar, implementar y mantener una programación táctica y estratégicamente sustentable, que sea respetada y cumplida por todos los actores involucrados con la Gerencia, entendiendo que lo importante es la eficacia de los procesos ejecutados por la Unidad. Un primer paso hacia la satisfacción de esta proposición, sería estudiar la posibilidad de estructurar una Unidad dentro de la Gerencia de Supervisiones, que tenga como objetivo único, la ejecución, el seguimiento y el control del Sistema de Control de Gestión.
- ⇒ Con la finalidad de satisfacer los requerimientos generados por el Sistema propuesto, se sugiere desarrollar una base de datos, bajo el mismo ambiente Windows con que se viene trabajando en la Unidad, que funcione tanto para



registrar y conservar los resultados obtenidos de la aplicación del Sistema, como para suministrar la información a los distintos niveles gerenciales autorizados y que tienen poder de decisión.

- ⇒ Actualizar las bases de recolección de data existentes en la Gerencia, con la finalidad de buscar de nuevas técnicas y formas de levantamiento de información, sobre todo producto del proceso de las Supervisiones Contratadas.
- ⇒ Preparar y/o actualizar el Manual de Normas y Procedimientos con el objeto de identificar y estandarizar los procesos para el correcto manejo del Sistema y la administración de la información generada.
- ⇒ Involucrar a la totalidad de los clientes, proveedores y principalmente, a los actores de la Gerencia, en la implantación del Sistema de Control de Gestión, haciéndolos participe de las tomas de decisiones, del mejoramiento continuo de los procesos de la Gerencia, para de esta forma inculcar en ellos, la necesidad e importancia de obtener una información oportuna, veraz, confiable y objetiva que alimente el Sistema.
- ⇒ Considerar en sistematizar el sistema de archivo de la Gerencia de Supervisiones, en busca de sustituir por archivos digitalizados, la papelería resultado de los informes consignados por el consultor contratado.



BIBLIOGRAFÍA

- ✓ Abad, D. (1.996). *Control de Gestión*. Interconed Editores, Colombia.
- ✓ Amat, J.M. (2.000) *Control de Gestión*. Editorial: Ediciones Gestión 2.000 S.A., Barcelona.
- ✓ Anthony, Robert N. (1.998) "*El control de gestión: marco, entorno y proceso*". Ediciones Deusto, España.
- ✓ Beltrán, J. (1.999). *Indicadores de Gestión (herramientas para lograr la competitividad)*. 3R Editores, Colombia.
- ✓ Blanco, I. (2.000). *El control integrado de gestión. Iniciación a la Dirección por Sistemas*. Limusa Noriega Editores, S.A., México.
- ✓ Canepari, J. (2.001). *Configuration Management: Help With Controlling Changes. Proceedings of the Project Management Institute Annual Seminars & Symposium. 1-10*.
- ✓ Contraloría General de la República (2.002). "*Situación General de la Administración Pública, Informe de Gestión 2.001*". Caracas.
- ✓ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2.000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 5453 (Extraordinaria) Marzo 24, 2.000.
- ✓ Contraloría General de la República. *Cuaderno de Auditoría N° 3 de la Contraloría General de la República: "Metodología para la Auditoría de Gestión"*.
- ✓ Gil-Estallo, M. (1.993). *Cómo crear y hacer funcionar una empresa*. Editorial ESIC, Madrid, España.
- ✓ Goldratt, E. (1.992). *El síndrome del pajar. ¿Cómo extraer información del océano de datos?*. Ediciones Castillo. Monterrey, Nuevo León, México.
- ✓ Guardiola, U. (1.998). *El control de gestión y sus indicadores*. Incolda, Bogota.
- ✓ Gunn, T. (1.992). *21st Century Manufacturing. Creating, Winning, Business, Performance*. De. Harper Business, N. York.
- ✓ Harrington, J. (1.997), *Administración total del mejoramiento continuo*. Ediciones Mc-Graw Hill. Bogotá.



- ✓ Haugan, G. (2.002). *Project Planning and Scheduling*. Management Concepts, Inc. Viena.
- ✓ Hernández, M. *Acerca de la definición de control de gestión*. Folletos Gerenciales, CCED, Año IV, N°5, mayo 2.000.
- ✓ Kaplan, Robert. (2.001). *Cómo utilizar el cuadro de mando integral*. Editorial Gestión 2.000 S.A., Barcelona, España.
- ✓ Kerzner, Harold. (2.001). *Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling, and Controlling*. John Wiley & Sons, Nueva York.
- ✓ Ledezma, Manuel V. *Ponencia sobre el Tema N°1 titulada "Panorama de Control Fiscal en Venezuela. Coordinación de la Gestión Fiscalizadora"*, Caracas, Mayo, 1.971.
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2.000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.029 (Ordinaria), Septiembre 05,2.000.
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de Venezuela (1.996). Gaceta Oficial de la República de Venezuela, N° 5.017. Extraordinario, Diciembre 13, 1.995.
- ✓ Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 37.347 (Ordinaria) Diciembre 17, 2.001.
- ✓ Ley Orgánica de Planificación. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.554 (Extraordinario), Noviembre 13, 2.001.
- ✓ Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (1.999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.358. Extraordinario. Junio 29, 1.999.
- ✓ Ley Orgánica del Sistema Integrado de Gestión y Control de Finanzas Públicas (1.995). Decreto Presidencial N° 570, publicado en la Gaceta Oficial de fecha 23 de febrero de 1.995.
- ✓ Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Publicada en Gaceta Oficial N° 37.066 de fecha 30/10/00.
- ✓ Lorino, P. (1.993). *El control de gestión estratégico. Gestión por actividades*. Editorial Alfa Omega, España.



- ✓ Mallo, C. y Merlo J. (1.998). *Control de gestión presupuestario*. Ediciones Mc-Graw Hill, Madrid.
- ✓ Newman, William. (1.968). *Programación, organización y control*. Editorial Deusto, Bilbao.
- ✓ Palacios, Luis Enrique. (2.000). *“Principios esenciales para la realización de proyectos”*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- ✓ Pérez, Juan. (2.000). *Control de la gestión empresarial*. Editorial ESIC, España.
- ✓ Poleo de Ortega, Cecilia. *Ponencia denominada “El Control Fiscal en las tendencias Legislativas Contemporáneas”*. Caracas, 1.998.
- ✓ Procedimiento: Supervisiones Físicas de Proyectos FDP – 04. Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES). Mayo, 2.002.
- ✓ Project Management Institute. (2.000). *“A Guide to the Project Management Body a Knowledge (PMBOK^R Guide)”*. Project Management Institute, Inc.
- ✓ Project Management Institute (s.f.). *“PMI, Member Ethical Standards, Member Code of Ethics”*. Project Management Institute, Inc.
- ✓ Ramírez, E. y Santalla, Z. (1.999). *Adaptación de la Guía para la realización y presentación del Trabajo Especial de Grado*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- ✓ Simons, R. (1.994). *Los sistemas de control como instrumentos para la renovación estratégica*. Harvard Deusto Business Review. Ediciones Deusto. Bilbao.
- ✓ Tripier, Benjamín. *Ponencia denominada “El Control de Gestión. Reflexiones sobre el Control de Gestión”*. Caracas, 1.998.
- ✓ Yáber, G. y Valarino E. (2.003). *Tipología, fases y modelo de gestión para la investigación de postgrado en gerencia*. Venezuela
- ✓ Zwikael, O., Globerson, S. y Raz, T. (2.000). *Evaluation of Models for Forecasting the Final Cost of a Project*. *Project Management Journal*.31 (1), 53-57.