

2013-06-01

Las relaciones de agencia y el control de gestión: el caso de las universidades públicas en Colombia

Diego Fernando Católico Segura

Universidad de La Salle, Bogotá, dfcatolico@unisalle.edu.co

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/gs>

Citación recomendada

Católico Segura, Diego Fernando (2013) "Las relaciones de agencia y el control de gestión: el caso de las universidades públicas en Colombia," *Gestión y Sociedad*: No. 1 , Article 9.

Disponible en:

This Artículo de investigación is brought to you for free and open access by Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in *Gestión y Sociedad* by an authorized editor of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Las relaciones de agencia y el control de gestión: el caso de las universidades públicas en Colombia

Diego Fernando Católico Segura*

Recibido: 30 de noviembre de 2012. **Aprobado:** 15 de febrero de 2013

Resumen

En el marco de la gestión de las universidades oficiales en Colombia la existencia de relaciones de agencia entre sus actores es una realidad. El control de gestión se configura como una mediación en los problemas de agencia que se pueden presentar, mitigando la existencia de prácticas no deseadas en la gestión de este tipo de instituciones. No obstante, la información que compone el control de gestión debe ser pública, con el fin de permitir la visibilidad de las acciones de los gestores. La evidencia para este caso, muestra que las universidades presentan un nivel intermedio-bajo de publicación de dicha información, lo cual limita la participación de distintos agentes en el control que se demanda ante la administración de los recursos y el comportamiento de los gestores de estas organizaciones.

Palabras clave

Relaciones de agencia, control de gestión, planeación, revelación de información.

Agency Relationships and Management Control: The Case of Public Universities in Colombia

Abstract

In the context of management of public universities in Colombia, the existence of agency relationships between the actors is a reality. Management control is configured as a mediation in any agency problems that may arise, mitigating the

* Contador público, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia; especialista en Finanzas, Universidad de Santo Tomás, Bogotá, y magíster en Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, España. Docente tiempo completo, Universidad de La Salle, Bogotá. Correo electrónico: dfcatolico@unisalle.edu.co; dfcatolicos@unal.edu.co.

existence of undesirable practices in the management of this type of institutions. However, the information that makes management control should be public in order to allow visibility of the actions of managers. Evidence in this case shows that universities have a low-intermediate level of publication of such information, which limits the participation of different agents in the control required for the management of resources and the behavior of the managers of these organizations.

Keywords

Agency relations, management control, planning, information disclosure.

Introducción

La modernización del Estado y de sus instituciones ha sido un determinante en el devenir de la gestión pública colombiana. De allí que el propósito de plantear nuevos conceptos, teorías y modelos de gestión, entre otros aspectos, contribuyen en la generación de dicha modernización, la cual se encuentra sustentada en condiciones de transparencia y eficiencia en la administración de los recursos y en el comportamiento de los individuos que orientan las instituciones.

A partir de este contexto, reconocer teorías como la de la *agencia*, que si bien ha surgido y se ha desarrollado desde el entorno de las empresas, hoy en día, cobra sentido en el escenario de la administración pública, ya que problemas como el de selección adversa e información asimétrica se ven reflejados en las situaciones de corrupción o de ineficiencia en el manejo de los recursos. Frente a esta problemática se deben buscar medidas que permitan su minimización. Al respecto, se ha estudiado que el control de gestión, visto desde la planeación, y el control en sí que se realiza en las organizaciones pueden contribuir en la alineación de los distintos intereses de los que actúan en la gestión pública.

Las universidades oficiales no son ajenas a este planteamiento en la medida en que hacen parte del Estado y utilizan recursos de la sociedad para prestar un servicio público cultural que es demandado por la misma sociedad. Así lo ha entendido el Estado, el cual ha promulgado lineamientos que han obligado a las universidades a diseñar planes de desarrollo y utilizar presupuestos para la previsión y ejecución de los recursos que se requieren para la prestación del servicio (Ley 30 de 1992). De igual forma, ha propuesto el uso de información complementaria como el cuadro de mando o tablero de control, que le permita tener un conjunto de indicadores para valorar el avance de los objetivos y metas propuestas (Plan General de Contabilidad Pública, 2007).

Por lo anterior se requiere que los gestores de las universidades preparen y presenten información relacionada con el control de gestión, que le sea útil a los distintos usuarios o principales que surgen de las relaciones de agencia para efectos de minimizar las prácticas no deseadas. No obstante, la información no solo debe estar al alcance de unos pocos usuarios, sino que también debe permitirse un mayor acceso a todos aquellos que tengan interés. Es así como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación

(TIC) facilita la publicación, con lo cual se logra una mayor divulgación de la información y la participación que el control de gestión demanda por parte de distintos usuarios o principales. Para ello, el Gobierno Nacional ha configurado la estrategia de Gobierno en Línea (Decreto 1151 del 2008), la cual posibilita el uso de las TIC, en particular, los sitios web de las instituciones del Estado, para poder prestar servicios de una mejor manera y permitir el acceso a la información.

En consecuencia, el presente estudio analiza las relaciones de agencia y su vínculo con el control de gestión en el marco de la administración de las universidades públicas y evidencia la divulgación *on line* de la información de control de gestión de las universidades, con el fin de hacer visible la gestión en estas instituciones y, por ende, mitigar las prácticas no deseadas.

Para cumplir con el objetivo planteado, el documento inicia con la descripción de las relaciones de agencia interna y externa que se configuran en la gestión de las universidades y conceptualiza el control de gestión para determinar su aplicación en estas instituciones. Posteriormente, se desarrolla un ejercicio empírico para identificar la información sobre el control de gestión que es divulgada por las 32 universidades oficiales en Colombia, a través de sus sitios web.

Las relaciones de agencia en las universidades públicas

De acuerdo con la Ley 30 de 1992, la educación superior es un servicio público cultural e inherente a la finalidad social del Estado. Para poder llevar a cabo dicho servicio, el Estado ha posibilitado que instituciones oficiales y privadas participen en su desarrollo mediante la constitución de instituciones técnicas profesionales, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades.

El Presidente de la República, en representación del Estado, es a quien le corresponde el fomento, la inspección y la vigilancia de la enseñanza, en cuanto a la calidad, cobertura y eficiencia en la prestación del servicio y debe garantizar la autonomía universitaria. Estos aspectos resultan importantes en la medida en que existe, por un lado, una sociedad que demanda el servicio y espera obtenerlo en unas condiciones deseadas y, por otro, un Estado responsable de la supervisión en su prestación. En el caso de las universidades oficiales se reconoce la creación de una estructura para cumplir con su objeto social, la cual se encuentra dividida en tres partes: un órgano de gobierno, un órgano de administración y unidades académicas operativas.

El Consejo Superior es el máximo órgano de gobierno y de dirección en cada universidad, encargado de definir y velar por el cumplimiento de las políticas académicas y administrativas, así como la planeación institucional, configurar la organización interna de la institución y aprobar el presupuesto, entre otras funciones. No obstante, la Ley 30 de 1992 señala que la dirección académica en las universidades será encargo del Consejo Académico de la institución, el cual, en el marco de lo definido por el Consejo Superior Universitario, decidirá sobre el desarrollo académico en cuanto a las funciones de docencia, investigación, extensión y bienestar universitario. Estos dos órganos, Consejo Superior y Consejo Académico, configuran el gobierno de las universidades oficiales y son los responsables de la planeación, seguimiento y control del quehacer de la universidad que dirigen.

El órgano de administración está representado por el rector y los vicerrectores, quienes son la máxima autoridad ejecutiva en las universidades y son quienes, de acuerdo con los estatutos, tendrán definidas una serie de actividades para la ejecución de las políticas

de las universidades y para realizar el seguimiento de estas. Finalmente, las unidades académicas son las que ejecutan el quehacer educativo, en cuanto al desarrollo de las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión. Estas unidades en cabeza de los consejos de facultad y de los decanos, así como la participación y trabajo de los docentes formulan y ejecutan planes de acción como unidad, los cuales se deben encontrar articulados con los definidos institucionalmente, para así lograr el fin social que como institución tienen.

La estructura descrita muestra la participación de distintos agentes en la gestión y en el desarrollo del servicio de la educación superior, lo que se origina por la delegación de objetivos y recursos que se requiere para el desarrollo de los procesos y las actividades que se demandan. Es en este momento cuando surgen las relaciones de agencia dentro de las universidades, es decir, la existencia de unos *principales* que delegan objetivos y recursos a unos *agentes* para el desarrollo de una serie de actividades y cuando se espera que estos últimos cumplan con dichos objetivos, aunque sus expectativas y objetivos particulares no coincidan con los de los principales.

Como lo expone Gago (1996), el origen de la teoría de agencia se da en la delegación, tanto operativa como en la toma de decisiones, que se produce en el interior de la organización y que requiere estudiar la alineación de los intereses particulares de quienes participan en procura de lograr un interés general. De igual forma, existen relaciones de agencia externas, que surgen como consecuencia de la autonomía de la que gozan las universidades para su gestión y el desarrollo de sus actividades. De esa manera lo expone el artículo 28 de la Ley 30 de 1992:

La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de con-

formidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.

En este sentido, existe un Estado y una sociedad como principales, que requiere que se cumplan los objetivos propuestos en la constitución y en las leyes para la educación superior y unos agentes que la dirigirán (consejo superior y rectores), es decir, que lo que se desea es que en el marco de la autonomía universitaria se busque la alineación de los objetivos institucionales con los legalmente establecidos. En resumen, existirán relaciones entre la universidad y su entorno, así como entre los agentes que actúan en su interior, como se muestra en la tabla 1.

En esta, la existencia de relaciones de agencias externas e internas en las universidades hace que estas instituciones y sus distintos actores, por ejemplo, el rector, tengan que asumir en unas la función de principal y, en otras, la responsabilidad del agente. De igual forma, se plantea una serie de objetivos que, por lo general y de manera concisa, tiene los principales y a los cuales se espera le apunten los agentes. Plantear lo anterior es entender, como dicen Jensen y Meckling, desde una óptica de empresa que:

La empresa no es un individuo. Es una ficción legal que sirve como un foco para un proceso complejo en que los objetivos conflictivos de los individuos (algunos de los cuales pueden

Tabla 1. Relaciones de agencia externas e internas que se presentan en las universidades públicas

Relaciones	Principal	Agente	Objetivo que persigue el principal
Externas	Sociedad	Universidad	Prestación de un servicio que atienda sus necesidades, de alta calidad y con el menor costo posible.
	Gobierno	Universidad	Lograr la mayor cobertura, eficiencia y calidad en el servicio.
	Estudiantes	Universidad	Obtener una educación superior haciendo uso de los mejores recursos humanos, físicos y tecnológicos disponibles.
Internas	Consejo Superior	Rector	Lograr la sostenibilidad académica y financiera de la universidad en el corto, mediano y largo plazo.
	Rector	Decanos	Lograr los objetivos y metas trazados para las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión.
	Decanos	Docentes	Cumplir con los programas y las actividades propuestas en materia de docencia, investigación y extensión.
	Rector y Decanos	Personal administrativo	Apoyar de manera eficiente los procesos académicos que demandan el uso de recursos, trámites y procesos administrativos.

Fuente: elaboración propia.

representar a otras organizaciones) conviven en equilibrio dentro de un sistema de relaciones contractuales. (1976, p. 311)

Por ende, las universidades no deben entenderse por sí solas, sino por las distintas relaciones que se conjugan con su entorno y en su interior, más aún, cuando a diferencia de las empresas, las universidades no buscan una rentabilidad financiera de sus recursos, sino una eficiencia y economía en el manejo de estos para el logro de unos objetivos que benefician a una sociedad (eficacia).

A partir de lo anterior, los problemas de agencia se sustentan en situaciones en las cuales, por ejemplo, los directivos están predispuestos a adoptar decisiones que contribuyan al crecimiento y supervivencia de la organización, a la diversificación de riesgos o al empleo en beneficio propio de los recursos, que no se pueden destinar a inversiones rentables, lo cual, si se mira desde la lógica de las universidades, ocurre en la mayoría de veces que los directivos (rector y decanos) están

interesados en buscar la cualificación docente y en aumentar la cantidad de docentes para cubrir la oferta académica de sus universidades en el largo plazo, pero el Estado piensa más en que no se incremente de manera considerable el gasto de personal docente.

Como consecuencia de lo anterior se debe buscar una fórmula que permita minimizar los problemas de agencia y los costos que esto implica, como es el monitoreo y los incentivos. De allí que en el caso de las administraciones públicas y en particular en las universidades, el control de gestión resulte ser un mecanismo idóneo en el que se conjuga información y control sobre las actuaciones de quienes dirigen las universidades.

El control de gestión en las universidades públicas

Para poder entender el significado del control de gestión se parte de la explicación de cuál es la

dimensión del control que aquí se estudia, ya que como lo enuncia la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA, s.f.), el control se puede entender básicamente de dos formas: en su acepción latina (y española), correspondiente a examinar, inspeccionar, intervenir, comprobar o verificar, o en su acepción anglosajona, correspondiente a dominio, mando o regulación.

Para el presente estudio, la manera que se asume el control es la que trasciende de la verificación o la inspección, y busca mejorar, tomar acciones preventivas y correctivas para lograr los objetivos propuestos en la organización, es decir, en un control bajo la dimensión del dominio (enfoque anglosajón). Esta visión supone que se parte de la observación necesaria para comprobar y comparar lo planeado con lo ejecutado, para así conocer qué tanto las acciones llevadas a cabo se ajustan a lo programado, o si existen desviaciones que demanden de acciones con vista a mantener el dominio que es el objetivo del control.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el control se estructura en tres niveles que permiten reconocer las variables que diferencian el alcance de este ante las diferentes relaciones de agencia que se han expuesto para el caso de las universidades, como se muestra en la tabla 2.

Se observa que el control, según su alcance, puede mediar en las distintas relaciones de agencia, en especial, para aquellas relaciones en las cuales los agentes son los altos directivos y, por ende, para los principales son las instancias de mayor jerarquía como el Estado y la misma sociedad. Estas requieren un control de gestión o estratégico para mediar en los problemas de agencia que se puedan presentar. Por otra parte, en la universidad, los controles de eficacia y operativo cobran sentido en la medida en que

buscan evaluar el logro de metas y objetivos, así como las tareas diarias que se realizan.

Por lo tanto, la propuesta es estudiar el control de gestión, el cual por ser más amplio y reconocer la interacción de la Universidad con agentes externos a esta, tiene mayor importancia para este estudio, lo cual no significa que se pueda desconocer los otros dos, ya que estos alimentan al primero de los expuestos. El control de gestión, sustentando en la contabilidad analítica, no es privativo de las empresas, ya que se puede aplicar en todas las organizaciones y es importante considerar su utilización para efectos de controlar los recursos y las actuaciones de las personas que gestionan la actividad académica.

En este sentido y siguiendo lo expuesto por Gimeno y Zardoya (1997), el concepto de control de gestión se debe desarrollar a partir de un núcleo central basado en la expresión cuantitativa de los objetivos mediante los presupuestos y en su control (control operativo) y su relación con otros elementos, formales e informales, que van a complementar la acción del sistema económico-financiero para que sea posible el éxito de la organización ante su entorno.

Esta formulación del control de gestión reconoce dos aspectos: la planeación y el control en sí. La planeación, en la medida en que se parte de unos objetivos y metas que se han formulado para el corto, mediano y largo plazo, y sobre los cuales se realiza el control correspondiente sobre los recursos, procesos y resultados utilizados y alcanzados. Es decir, que el control de gestión en una relación de agencia lo que buscaría es reconocer los objetivos propuestos por el principal y realizar el seguimiento a los procesos y resultados obtenidos por el agente, determinando el cumplimiento y proponiendo acciones ante posibles desviaciones frente a los objetivos.

Tabla 2. Relación entre variables, niveles de control y relaciones de agencia en las universidades públicas

Control Variables	Estratégico	De eficacia o de cumplimiento de Objetivos	Operativo o de ejecución
Ámbito temporal	Largo plazo	Ejercicio económico	"Día a día", gestión corriente
Contenido	Fines	Objetivos	Tareas continuas o de rutina
	Misiones	Metas	Procedimientos
Responsabilidad estructurada	Alta dirección	Directivos responsables	Responsables ejecutantes
Relación de agencia en la cual interviene	Estado y universidad	Rector y decanos	Decanos y docentes
	Sociedad y universidad		Decanos y personal administrativo
	Consejo Superior y rector		

Fuente: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (s.f.). Se incluye la última línea referente a la relación de agencia en la cual interviene el control.

Desde esta óptica el control de gestión, puede vincular cuatro componentes fundamentales (AECA, s.f., p. 14):

- Directriz o norma: este aspecto no solo reconoce las normas que desde lo jurídico se deba reconocer, sino que también incluye todo aquello que sea de referencia para poder calificar objetivamente lo que se observa como correcto o incorrecto. En el caso de las universidades públicas colombianas, este componente hace referencia a los lineamientos y políticas que orientan el quehacer académico, como por ejemplo, el proyecto educativo institucional (PEI), el plan de desarrollo institucional, el código de buen gobierno o ética, los presupuestos, entre otros.
- Observación: es el acto de proporcionar conocimiento de la situación real del fenómeno, en un momento y unas condiciones determinadas. En las universidades, los informes de

gestión de los directivos mostrarán todo el desarrollo y ejecución de actividades durante un tiempo que permitirán hacer seguimiento frente a lo planteado.

- Comparación: identificada la norma y realizada la observación, se origina de manera automática la comparación, lo que permite reconocer el cumplimiento de los lineamientos y objetivos propuestos, o identificar las desviaciones que se han producido. Para realizar la comparación se requiere la definición de un conjunto de indicadores que permitan medir y evaluar las actividades. Para ello, las universidades pueden formular indicadores de control financiero y de control de gestión, los cuales se pueden plasmar en su conjunto, por ejemplo, en un tablero de control o en un cuadro de mando integral (Balanced Scorecard [BSC]), el cual vincula los objetivos estratégicos, las metas propuestas, las estrategias implementadas y los resultados obtenidos, así como las medidas de mejora

que se deben plantear al respecto. Este tipo de herramientas han sido también propuestas para su utilización en las instituciones sin ánimo de lucro y entidades del Estado (Kaplan, 2010).

- **Acción:** permite tomar medidas frente a las desviaciones, con lo cual la organización asegure que su desarrollo y resultados quedarán dentro de lo planeado o preestablecido. Este componente se enlaza con el resultado del componente anterior, de allí que en las universidades se demande los planes de mejoramiento para el corto y mediano plazo.

Un factor común que se encuentra en estos componentes es el uso de información tanto financiera, como no financiera, así como el alcance que esta pueda tener. Por un lado, la información se sustenta en los lineamientos y en las orientaciones sobre el quehacer académico y financiero, como punto de partida. Y por otro lado, la información estará asociada con los datos financieros y no financieros (académicos y sociales) sobre los procesos y los resultados obtenidos por la institución y los agentes responsables. Reconocer información financiera y no financiera en el control de gestión es determinante, ya que estudios sobre la sostenibilidad de las universidades han reconocido que:

Se ha planteado la pertinencia de realizar un análisis integral de la situación presupuestal y financiera de las instituciones de educación superior, en el sentido de vincular este al examen de los resultados de la gestión de las mismas en lo que respecta al cumplimiento de sus propósitos misionales y del desarrollo de sus funciones sustantivas, como son la docencia, la investigación y la proyección o la extensión. Resultados positivos en lo financiero por parte de una institución, por ejemplo, puede crear

las condiciones, pero no necesariamente garantizar los avances académicos que cabría esperarse o, por el contrario, pueden presentarse situaciones en las que esfuerzos realizados para lograr estos últimos, conlleven al debilitamiento presupuestal y financiero de las instituciones. (Gómez et. ál., 2008, p. 33)

Las universidades por disposición de ley están facultadas para formular planes de desarrollo institucional y presupuestos, que permitan proyectar los objetivos, metas y recursos, que se demandarán en el futuro. Lo anterior demanda que se deban formular indicadores para valorar los avances y los resultados obtenidos, para lo cual ha dispuesto la Contaduría General de la Nación que las entidades públicas, entre estas las universidades, pueden formular cuadros de mando o tablero de control como información complementaria.

No obstante, para que el control funcione se requiere que los partícipes, tanto internos como externos, conozcan lo planeado y la situación de la organización, y puedan observar los resultados reales para analizar el cumplimiento de los objetivos misionales propuestos y, con ello, identificar las desviaciones que se produzcan, así como las medidas planteadas para su corrección. Esto supone un proceso no solo de planeación y de seguimiento, sino también de comunicación, en que transmitir la información y poner en común conocimiento es fundamental.

La trasmisión de la información se debe hacer mediante canales adecuados en los cuales todos los partícipes tengan acceso a esta, de allí que el uso de medios tradicionales, como el papel, limitan su publicación y la hacen costosa, por lo tanto, se debe buscar su divulgación por medios que potencialicen su acceso como es la Internet y, de manera particular, sus sitios web.

En el siguiente apartado se analiza la información que frente al control de gestión publican las universidades en sus sitios web, de manera, que se obtenga una idea de cómo en la práctica han implementado la planeación y el control las universidades, vista desde la información que resulta ser pública y de común acceso por todos los agentes interesados: gobierno, directivos, administrativos, docentes, estudiantes y la sociedad, en general.

La divulgación de la información sobre el control de gestión en las universidades públicas

Para indagar sobre la información que se revelada *on line* sobre el control de gestión se presenta a continuación la metodología utilizada para la recolección y análisis de los datos, y los resultados obtenidos.

Metodología

Para efectos del análisis empírico se involucraron las 32 universidades oficiales ubicadas en el territorio colombiano, haciendo una revisión de sus sitios con corte al 15 de abril del 2011. El listado de las universidades estudiadas se presenta en la tabla 3.

En los sitios web se busca identificar la información que sustentarían los cuatro componentes del control de gestión: directrices, observación, comparación y acción. En el caso del primer componente de *directrices y normas* se observa lo expuesto en cuanto a lineamientos institucionales (plan de desarrollo, PEI, código de buen gobierno y de ética). Los presupuestos hacen parte del primer componente, pero, para efectos del análisis, se presenta en el tercer componente, ya que allí se analiza lo planeado y lo ejecutado con respecto a dicha información.

Tabla 3. Universidades públicas colombianas

N°	Institución	Página web
1	Escuela Naval de Cadetes Almirante Padilla	http://www.escuelanaval.edu.co
2	Universidad de Antioquia	http://www.udea.edu.co
3	Universidad de Caldas	http://www.ucaldas.edu.co
4	Universidad de Cartagena	http://www.unicartagena.edu.co
5	Universidad de Córdoba	http://www.unicordoba.edu.co
6	Universidad de Cundinamarca (Udec)	http://www.unicundi.edu.co
7	Universidad de la Amazonia	http://www.uniamazonia.edu.co
8	Universidad de La Guajira	http://www.uniguajira.edu.co
9	Universidad de los Llanos	http://www.unillanos.edu.co
10	Universidad de Nariño	http://www.udenar.edu.co
11	Universidad de Pamplona	http://www.unipamplona.edu.co
12	Universidad de Sucre	http://www.unisucre.edu.co
13	Universidad del Atlántico	http://www.uniatlantico.edu.co
14	Universidad del Cauca	http://www.unicauca.edu.co
15	Universidad del Magdalena	http://www.unimagdalena.edu.co
16	Universidad del Pacífico	http://www.unipacifico.edu.co

Continúa

N°	Institución	Página web
17	Universidad del Quindío	http://www.uniquindio.edu.co
18	Universidad del Tolima	http://www.ut.edu.co
19	Universidad del Valle	http://www.univalle.edu.co
20	Universidad Distrital Francisco José de Caldas	http://www.udistrital.edu.co
21	Universidad Francisco de Paula Santander	http://www.ufps.edu.co
22	Universidad Industrial de Santander	http://www.uis.edu.co
23	Universidad Militar Nueva Granada	http://www.umng.edu.co
24	Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	http://www.unicolmayor.edu.co
25	Universidad Nacional De Colombia	http://www.unal.edu.co
26	Universidad Pedagógica Nacional	http://www.pedagogica.edu.co
27	Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	http://www.uptc.edu.co
28	Universidad Popular del Cesar	http://www.unicesar.edu.co
29	Universidad Surcolombiana	http://www.usco.edu.co
30	Universidad Tecnológica de Pereira (UTP)	http://www.utp.edu.co
31	Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba	http://www.utch.edu.co
32	Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD)	http://www.unad.edu.co

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional (2011).

Posteriormente, se indaga sobre el componente de la *observación*, visto desde lo publicado en cuanto a los informes de gestión y de las actividades que se realizan en las universidades. De igual forma, se mira lo asociado con la *comparación*, en la que se busca la información correspondiente a la ejecución presupuestal e indicadores de gestión (por ejemplo, si presentan el Cuadro de mando integral o *balanced scorecard*, o un conjunto de indicadores que permitan comparar lo planeado con lo real).

Finalmente, la evidencia sobre acciones propuestas de mejora se da en la medida en que las universidades presenten sus planes de mejora en el marco de la acreditación institucional o de los programas, o porque se pueda llegar a definir dado el logro de las condiciones de calidad en la gestión pública (Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, basadas en las normas ISO 9001:2000).

Para efectos de evaluar cada uno de los aspectos que se observan en los sitios web de las universidades, se considera que su existencia se evalúa con uno (1) y su inexistencia con cero (0), es decir, se trabaja como variable dicotómica (Cooke, 1989), obteniendo una nota global por cada aspecto indagado. Con todo lo anterior, se busca caracterizar el grado de información que es publicada por las universidades y que sirve como instrumento para ejercer control por parte de distintos grupos de interés.

Resultados

En relación con el componente de directriz o norma que sustenta la planeación se observa que las universidades le han apostado, en su mayoría, por una planeación por quinquenios o por el término de diez años, es decir, haciendo planes y programas de mediano y largo plazo (ver tabla 4).

Tabla 4. Información publicada referente al componente de *normas y directrices* por parte de las universidades públicas

Indicador	Porcentaje de universidades que publican
Acceso a documentos institucionales como reglamentos y lineamientos institucionales	96,9
Acceso al plan de desarrollo o plan operativo anual	92,2
Acceso al código de buen gobierno y código de ética	34,4

Fuente: elaboración propia.

La evidencia muestra que las universidades públicas, en su mayoría (96,9%) tienen una cultura a la publicación de sus lineamientos y documentos institucionales que son fundamentales para su comunidad académica, el Gobierno y la sociedad en su conjunto, para así poder conocer los objetivos, las políticas, el alcance y la proyección de la universidad. No obstante, lineamientos sobre gobernabilidad y de buenas prácticas no son divulgadas con frecuencia, ya que tan solo el 34,4% de las universidades las publican.

En cuanto al segundo componente (observación), se muestra que al evaluar lo referente a la información divulgada sobre los procesos y los resultados respecto a la docencia, la investigación y la extensión, mediante la información académica de sus actividades y teniendo en cuenta las memorias de las reuniones de sus órganos de gobierno (Consejo Superior y Consejo Académico) y el informe de gestión del rector, se logran unos porcentajes importantes de publicación de dicha información, pero no resultan ser una práctica común en todas las universidades como se muestra en la tabla 5.

Las universidades usualmente utilizan sus sitios web para presentar noticias de las actividades académicas programadas y, en menor medida, la utilizan para publicar los calendarios de los

eventos y de los procesos académicos. Por su parte, el 75% exhiben el informe de gestión de los rectores, lo cual es importante, ya que allí se condensan todos los procesos y los resultados académicos obtenidos en un periodo determinado, para poder valorar la gestión de los directivos y docentes en su conjunto. Finalmente, en la mayoría de las universidades, no se encuentran disponibles las memorias de las reuniones de los órganos de gobierno, lo cual sería importante ya que en estos documentos se puede obtener información sobre asuntos que se presentan en las universidades con mayor anticipación que al esperar los informes anuales del rector y, por otra parte, en estas actas se muestra la resolución frente a conflictos o desviaciones que se hayan podido identificar frente a lo planeado.

En el componente que trata las desviaciones (*comparación*, tabla 6) se muestra que las universidades publican de manera parcial la información presupuestal (50%), ya que en su mayoría presentan el presupuesto aprobado, pero no lo ejecutado o no han publicado aún el presupuesto del último año. Esta situación no es muy distinta con la publicación de los presupuestos de los años anteriores, que también tienen un grado de divulgación parcial (54,7%). La información contenida en los presupuestos resulta ser importante, en la

Tabla 5. Información publicada referente al componente de *observación* por parte de las universidades públicas

Indicador	Porcentaje de universidades que publican
Servicios de noticias sobre sus actividades académicas	100,0
Calendario de eventos y procesos académicos	78,1
Memorias de reunión de los cuerpos colegiados	46,9
Acceso al informe de gestión del rector	75,0

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Información publicada referente al componente de *comparación* por parte de las universidades públicas

Indicador	Porcentaje de universidades que publican
Acceso a los presupuestos y ejecución presupuestal del último año cerrado (2010)	50,0
Acceso a los presupuestos y ejecución presupuestal con dos o más años de antigüedad	54,7
Acceso a una batería de indicadores de gestión	40,6

Fuente: elaboración propia.

medida que es la cuantificación de lo planeado en el corto plazo y que, a su vez, también permite analizar en un tiempo transcurrido cuál ha sido la gestión de los recursos que han permitido los resultados obtenidos, es decir, poder permitir comparar recursos con resultados durante el tiempo, que en otras palabras significa poder hacer análisis de eficiencia y eficacia.

De igual forma, la publicación de los indicadores que utiliza la gestión para hacer seguimiento y poder determinar las desviaciones que puedan existir no es divulgada de manera amplia en sus sitios web (40,6%). Finalmente, frente a la disponibilidad de planes de acción se encuentra que solo

el 20,3% publican los informes de autoevaluación y de mejoramiento que resultan de procesos internos, como es el caso de la acreditación institucional o de sus programas académicos (tabla 7). Este resultado puede estar justificado en la medida que no todas las universidades se han sometido a dicho proceso.

Tan poco se logra evidenciar de manera importante otro tipo de planes de mejoramiento, ya que pueden existir otros suscritos con la Contraloría General de la República (CGR), que se surten a partir de un control externo, caracterizado por concentrarse en la verificación o inspección frente al uso de los recursos públicos.

Tabla 7. Información publicada referente al componente de *acciones* por parte de las universidades públicas

Indicador	Porcentaje de universidades que publican
Acceso a los informes de autoevaluación y autorregulación en el ámbito institucional o de programas	20,3
Acceso al informe de auditoría integral, o al plan de seguimiento suscrito con la CGR del último año cerrado (2009)	18,8
Acceso al informe de auditoría integral, o al plan de seguimiento suscrito con la CGR con dos o más años de antigüedad (2008 y 2007)	12,5
Visualización del sello de calidad que certifica la aplicación de normas ISO para la gestión pública o de gestión académica	46,9

Fuente: elaboración propia.

Por último, existe un proceso que debe ser implementado por todas las instituciones del Estado, lo cual se encuentra previsto en el Decreto 4110 del 2004 en el que se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000:2004, que determina las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos, entidades y agentes obligados, conforme al artículo 2 de la Ley 872 del 2003. Al respecto, existe una presunción y es la existencia de planes de mejora para aquellos que se hayan sometido a dicho proceso y hayan logrado la certificación. De ser aceptado este planteamiento, se puede observar que tan solo el 46,9% de las universidades han logrado dicha certificación por lo cual se presume que en dicho porcentaje debe existir un plan de mejora frente a la gestión que realizan. No obstante, cualquiera de los indicadores analizados muestra unos porcentajes bajos de divulgación del último componente que demanda el control.

Conclusiones

El proceso de delegación que se surte en la prestación del servicio de la educación superior hace que existan distintas relaciones de agencia entre quienes participan en la gestión y la operación de las universidades públicas, las cuales son tanto internas como externas. El control de gestión se plantea como una fórmula para minimizar los problemas de agencia que se puedan presentar en el marco de la gestión de las universidades oficiales. Para llevar a cabo dicho control se requiere la configuración de planes y controles en sí. No obstante, la definición y la aplicación del control no son suficientes para que dicho control sea reconocido por todos los actores que lo demandan. De allí que la comunicación se convierta en un elemento necesario para la publicación y puesta en común de la información que comprende el control, lo que permite el acceso a los grupos de interés y, por ende, hace visible la gestión de las universidades.

El control de gestión se puede estructurar en cuatro componentes: directrices, observación, comparación y acción, los cuales demandan información tradicional, como la presupuestal y financiera e incluye información no financiera, en este caso sustentada en la información académica y social, en la cual se indican los resultados.

Finalmente, se encuentra que cuando se evidencia la información que se publica sobre los cuatro componentes por parte de las universidades públicas a través de medios como sus sitios web, estas instituciones hacen público sus planes de desarrollo y lineamientos institucionales que determinan las normas y las directrices que son referentes para aplicar el control. De igual forma, hacen visible la divulgación de noticias académicas y existe un porcentaje importante de universidades que ponen a disposición los informes de gestión de sus directivos.

En cuanto a la información referente a las *comparaciones* y las *acciones*, las universidades presentan niveles de divulgación bajos, ya que poco publican sus presupuestos, indicadores de gestión y planes de mejoramiento, lo cual resulta ser una situación por mejorar, ya que como consecuencia de la estrategia de gobierno en línea propuesta por el Estado, este tipo de instituciones deben posibilitar dicha información en sus sitios web.

Referencias

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) (s. f.). *La función de control en las organizaciones*. Documento N°3. Madrid: Espasa.

Colombia, Congreso de la República (2003). Ley 872, por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la

Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. Bogotá D.C.

Colombia, Congreso de la República (1992). Ley 30, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior. Bogotá D.C.

Colombia, Ministerio de Comunicaciones (2008). Decreto 1151, por medio del cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia. Bogotá D.C.

Colombia, Ministerio de Educación Nacional (2011). Listado de las Universidades Oficiales. Recuperado el 15 de marzo de 2011, de www.mieneducación.edu.co. Contaduría General de la Nación (2007). Régimen de Contabilidad Pública. República de Colombia. Bogotá D.C.

Cooke, T. (1989). Voluntary disclosure by Swedish companies. *Journal of International Financial Management and Accounting*, 1, 171-195.

Gago, S. (1996). *La relación de agencia en la empresa. Análisis y control de los costes de la agencia*. Madrid: Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Gimeno, J. y Zardoya, A. (1997). La nueva concepción del control de gestión. Aplicación a las empresas multinacionales. *Revista Actualidad Financiera*, 2 (4), 57-72.

Gómez, C.; Bernal, C., Velásquez, E. y Católico, D. (2008). *Informe de resumen de las catorce instituciones públicas de educación superior, en el marco de los estudios financieros y de sostenibilidad que permitan a través del diagnóstico de la situación actual, formular un plan de mejoramiento financiero y administrativo, como apoyo a la labor de los delegados y representantes ante los Consejos Superiores*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Jensen, M. y Meckling, W. (1976). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.

Kaplan, R. (2010). *Conceptual Foundations of Balanced Scorecard*. Working Paper, Boston: Harvard University.