

**UNIVERSIDAD DE ORIENTE
NÚCLEO DE SUCRE
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN**



**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA FORMULAR
EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN PARA UN
CONSEJO COMUNAL**

**Autor:
Lcda. Yndira Hernández**

**Tutor:
Dra. Emira Rodríguez.**

**Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al título
Magíster Scientiarum en Ciencias Administrativas. Mención Gerencia General**

Cumaná, agosto de 2009.

INDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	i
AGRADECIMIENTO.....	ii
LISTA DE CUADROS.....	iii
LISTA DE ILUSTRACIONES.....	iv
RESUMEN	v
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.	3
EL PROBLEMA.....	3
1.1 Planteamiento del Problema.....	3
1.2 Objetivos.....	6
1.2.1 Objetivo General:	6
1.2.2 Objetivos específicos:	6
1.3 Justificación	6
1.4 Marco Metodológico.....	7
1.4.1 Marco Epistemológico de la Investigación.....	8
1.4.2 Diseño de la investigación.....	9
1.4.3 Universo, población, muestra y unidad de análisis.....	9
1.4.4 Categorías y variables de la investigación	9
CAPÍTULO II.	11
control de gestión	11
2.1 La planificación en las organizaciones.....	13
2.1.1 Niveles y objetos de planificación.....	14
2.2 Tipos de Control.....	20
2.3 Modelos para Establecer Control de Gestión	21
2.3.1 Cuadro de Mando O Balance Scorecard.....	21
2.3.2 El modelo de cadena de valor	33

2.3.3 Gerencia de Sistemas Conductuales	37
2.4. Características de un sistema de control de gestión.....	40
2.5 Proceso metodológico para el desarrollo del sistema de control de gestión	47
2.5.1 Indicadores de Control de Gestión	48
2.5.2 Herramientas de Representación de Información	54
2.5.3 Herramientas de Análisis de Datos	55
2.6 Centros de Responsabilidades.	55
CAPÍTULO III.	57
PARTICIPACION CIUDADANA.....	57
3.1 Participación Ciudadana	57
3.1.1 Antecedentes	57
3.1.2 Fines de la Participación Ciudadana.	66
3.1.3 Bases legales de la participación ciudadana.....	73
3.2 Consejos Comunales.....	82
3.2.1 Antecedentes	82
3.2.2 Definición de los Consejos Comunales	87
3.2.3 Principios que rigen la organización, funcionamiento y acción de los Consejos Comunales.	88
3.2.4 Integración y Organización del Consejo Comunal.....	90
3.2.5 Los voceros	98
3.2.6 Gestión y administración de los recursos del Consejo Comunal	102
3.2.7 Bancos Comunales	108
3.2.8 Contraloría Social.....	112
CAPÍTULO IV.	116
MODELO PROPUESTO	116
4.1 Objetivos del Modelo	116

4.2 Modelo propuesto de Control de Gestión del Consejo Comunal.....	118
4.3 Mediciones a Efectuar a Través del Control de Gestión	131
4.4 Metodología para Elaborar el Modelo de Control de Gestión para el Consejo Comunal.....	134
4.5 Aplicación del Modelo de Control de Gestión para el Consejo Comunal.....	137
CONCLUSIONES.....	142
RECOMENDACIONES	144
BIBLIOGRAFÍA	147
HOJAS DE METADATOS	152

DEDICATORIA

A Dios y la Virgen por ser padre y madre espirituales.

A mis padres, Gloria Salazar de Hernández y Santiago Hernández, por ser padres maravillosos, por darme tan hermosa educación, por guiarme en cada momento de mi vida, por ser ejemplo y apoyo para el logro de cada una de las metas establecidas, tanto profesionales como personales. Por enseñarme que los seres humanos somos todos iguales, hijos de un mismo padre, Dios.

A mis tías Petra, Nieves Y Camilu, por su amor incondicional y enseñanzas de unión y lazos familiares firmes.

A mis hermanos para que sea ejemplo a seguir y continuar llenando de alegrías a nuestros padres.

A mis primas Laura y Vivian por ser como son, bellas más que hermanas.

A mi hija Luciana Ysabella Prada, angelito tan hermoso que me regalo Dios, nada tan hermoso y puro como lo es un hijo.

A mi compañero y esposo Jesús Prada gracias por estar a mi lado.

Yndira

AGRADECIMIENTO

Mi más profundo agradecimiento a todas las personas que colaboraron en la realización del presente Trabajo de Investigación. Un especial agradecimiento a:

A mi papá por fuente inagotable de ayuda y apoyo. Gracias por su asesoramiento y el compartir de todos sus conocimientos.

A mi tutor Emira Rodríguez, por su constante ayuda y perseverancia para que se llevara a cabo la culminación de esta investigación y logro de esta meta, al profesor Juan Carlos Mota por su apoyo y motivación para seguir adelante.

A mis hermanos por su ayuda incondicional.

A todos gracias

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Categorías y variables de la investigación.....	10
Cuadro 2. Relaciones entre las dimensiones de la planificación.....	14
Cuadro 3. Factores de éxito	32
Cuadro 4. Cuadro de control (factores de éxito).....	33
Cuadro 5. Procesos que conforman el Consejo Comunal.....	129
Cuadro 6. Procesos y productos del Consejo Comunal	130
Cuadro 7. Indicadores de los procesos del C.C.	139

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Cuadro de Mando Integral.....	24
Ilustración 2. Estructura habitual del cuadro de mando.....	31
Ilustración 3. Cadena de Valor de la organización	35
Ilustración 4. Enfoques del Cambio de la ISO 9001:2000	36
Ilustración 5. Estructura del Consejo Comunal.....	97
Ilustración 6. Diagnostico Participativo y Comunitario	107
Ilustración 7. Sistema Microfinanciero	109
Ilustración 8. Principios de la Contraloría Social	113
Ilustración 9. Derechos/deberes de los contralores sociales.....	115
Ilustración 10. Estructura organizativa típica de un Consejo Comunal	119
Ilustración 11. Sistema Global de Desempeño de los Consejos Comunales.....	128
Ilustración 12. Metodología general para el establecimiento de indicadores de gestión	137
Ilustración 13. Tablero de control para el registro de la gestión de una actividad o proyecto	141

...

PROPUESTA METODOLÓGICA PARA FORMULAR EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTION PARA UN CONSEJO COMUNAL

Autor: Lcda. Yndira Hernández

Asesor: Dra. Emira Rodríguez

Fecha: agosto, 2009.

RESUMEN

En todos los estadios de la vida, los seres humanos han sentido la necesidad no solo de agruparse, sino también de movilizarse, organizarse, desarrollar niveles de participación. La historia de la humanidad ha sido un proceso constante donde la imaginación, la creatividad, la construcción de conocimiento, los aprendizajes continuos, la ciencia y la tecnología, las herramientas metodológicas, las aplicaciones didácticas, la informática, las tecnologías de la información, las evaluaciones, métodos y sistemas de control de gestión, han sido recursos empleados por los seres humanos desde lo individual, grupal, y societario, no solo para crear mecanismos de seguridad y defensa, sino también para ir construyendo modelos grupales, comunales y societarios tendentes al logro de mejores niveles de organización, de participación, de protagonismo, de control y evaluación, que generen bienestar, justicia, solidaridad, fraternidad, entre los grupos humanos. En la búsqueda y desarrollo comunal, societario, de la calidad, la producción, la productividad, el bienestar social para todos, en la participación, la organización y en los sistemas de control de gestión hay que tener presente los criterios planteados en la ley y concepción de los consejos comunales, la participación y protagonismo de los ciudadanos y las ciudadanas y por ende de las comunidades y grupos sociales, en las que se expresa que el pueblo organizado deben ejercer directamente la gestión de políticas públicas para la satisfacción de sus necesidades y la construcción de una sociedad de fraternidad, solidaridad y justicia, basándose en los principios de: corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad. En esta investigación se propone en la ejecución de los planes, proyectos y programas de las organizaciones comunales un sistema de control de gestión mediante indicadores que sirva de herramienta, que hagan viable el desarrollo y logro de los objetivos propuestos. Esta investigación se estructura en cinco capítulos: el planteamiento del problema, el marco teórico, el marco metodológico, el sistema de control de gestión y las conclusiones y recomendaciones. En el planteamiento del problema, está el contexto del tema de la investigación, los antecedentes y la justificación. El marco teórico aborda los aspectos teóricos, legales, conceptualizaciones, visiones, categorizaciones tocando temas como la participación, los consejos comunales, sistemas de control y evaluación. El marco metodológico nos indica el tipo de la investigación. El sistema de control de gestión, es una propuesta y finalmente las conclusiones y recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

El control de la gestión es el mecanismo mediante el cual, las organizaciones (bien sea un individuo o un grupo) examinan su quehacer cotidiano para evaluar, tanto el cumplimiento de las metas como de los objetivos establecidos. Esto, sin duda, contribuye a la construcción del capital social, porque crea confianza entre los involucrados, cuando se trata del manejo de recursos comunes. Y por supuesto, al final, todo el sistema gana en gobernabilidad, definida ésta como “un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social”

En el contexto de las reformas del Estado, el concepto de “participación protagónica” sugiere, la puesta en marcha de diversos mecanismos dirigidos hacia los ciudadanos y/o sociedad civil; comprometiéndolos no sólo con ellos mismos, sino también con el colectivo. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece un marco novedoso dentro del cual pueden participar los ciudadanos, ciudadanas y la sociedad civil en el ámbito local, que la Ley de los Consejos Comunales (LCC, 2006), define como

“...instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social” (LCC, 2006, Art. 2).

La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige bajo los principios de *“...corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género” (LCC, 2006, Art. 3)*

Una herramienta que tiene una importante utilidad para apoyar el ejercicio de estos principios, es el desarrollar un sistema de control de gestión mediante indicadores, para los planes y proyectos que estas organizaciones lleven a cabo.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es el de proponer el diseño de un sistema de control de gestión mediante indicadores, que sirva a los consejos comunales como instrumento para hacer perfectible el desarrollo de sus actividades, y como mecanismo de comunicación de su quehacer para facilitar el control social.

El proyecto de tesis que a continuación se presenta, se estructura en cinco Capítulos: el primero abarca el planteamiento del problema; en el cual se realiza la ubicación contextual del tema que se va a desarrollar, los antecedentes del mismo, el estado en que se encuentra la situación; las razones que justifican dicha investigación y el marco metodológico que abarca el tipo de investigación que, en este caso, se basa en un proyecto factible; y todo lo referido al diseño de investigación, la población, los instrumentos de recolección de información y validez de los mismos.

El segundo y tercer Capítulo, aborda los aspectos teóricos de la investigación, algunas dimensiones de análisis del problema, cuerpo legal que sustenta la propuesta, conceptualizaciones y categorizaciones y definiciones sobre la participación y el protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas, consejos comunales.

El Capítulo cuatro, presenta la propuesta del sistema de control de gestión basado en indicadores y por último se muestra las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO I.

EL PROBLEMA

1.1 Planteamiento del Problema

Uno de los grandes desafíos de la democracia contemporánea, es la participación de los ciudadanos, ciudadanas y grupos sociales, en todos los ámbitos de la sociedad, es decir, en los aspectos sociales, políticos, económicos, culturales, educativos, religiosos, espirituales. Se busca con esto, la transformación, el cambio de una democracia representativa a una democracia participativa, protagónica y soberana.

El modelo democrático participativo y protagónico contenido en el texto constitucional de 1999, plantea construir una sociedad, distinta, nueva, donde lo esencial son los seres humanos y toda la construcción de valores que los enaltezcan y lo desarrollen como personas, generándose al mismo tiempo procesos de organización colectivos y cooperativos, tendentes a la justicia, igualdad, equidad y libertad, lo que implica el desarrollo y cumplimiento impostergable de una serie de condiciones valorativas, políticas, sociales e institucionales que hagan propicio el cumplimiento de estas condiciones.

La distinción entre democracia representativa y participativa es importante en el marco histórico de la sociedad venezolana. La primera se ejerce a través de la representación de las decisiones políticas en funcionarios electos; en la segunda, las decisiones políticas son tomadas

directamente por la población mediante asambleas de ciudadanos y ciudadanas, procesos electorales o referendos.

En el mes de abril del año 2006 fue promulgada la Ley de los Consejos Comunales (LCC), la cual actualmente (noviembre 2009) se encuentra en revisión, y cuyo texto expresa en sus objetivos, la creación, organización, desarrollo, funcionamiento de los consejos comunales y su relación con los entes del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas; igualmente expresa, que la figura de los Consejos Comunales le permite al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

De acuerdo con la LCC, a los fines de su funcionamiento, el Consejo Comunal está integrado por:

1. El órgano ejecutivo, integrado por los voceros y voceras de cada Comité de Trabajo. Esta es la instancia encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo. Entre otras funciones, debe elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad y organizar el Sistema de Información Comunitaria.

2. La Unidad de Gestión Financiera como órgano económico-financiero. Es un órgano que funciona como un ente de ejecución financiera

de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados.

3. La Unidad de Contraloría Social como órgano de control. Es un órgano cuya función es realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal.

Su funcionamiento y acción se rige conforme a los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género. En tal sentido, el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP, 2008), establece que están sujetos a las regulaciones de esta Ley, las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio, efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento o más de su presupuesto. Este es el caso de los consejos comunales.

En consecuencia, surgen las siguientes interrogantes para la realización de este trabajo de investigación:

¿Cómo controlar la gestión de los planes y proyectos ejecutados por los consejos comunales?

¿Qué propuesta metodológica se implementará en los procesos de control de gestión de los Consejos Comunales?

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General:

Desarrollar una propuesta metodológica de un sistema de control de gestión para los consejos comunales.

1.2.2 Objetivos específicos:

- Examinar los modelos más importantes sobre el control de gestión
- Describir la organización de los consejos comunales y sus fundamentos legales.
- Identificar y analizar los procesos que desarrollan los consejos comunales para cumplir con sus objetivos.
- Proponer una metodología para formular un sistema de control de gestión, que permita hacer seguimiento y evaluación a los planes y proyectos formulados y ejecutados por los consejos comunales.

1.3 Justificación

Dentro de los cambios que significa la participación protagónica de los ciudadanos, está el de promover la organización y el desarrollo de las comunidades a través de los consejos comunales, figura relevante para la construcción de capital social.

El trabajo de investigación formulado será un importante aporte desde el punto de vista conceptual y metodológico para esta organización, ya que a partir de éste se podrán visualizar con mayor detalle y profundidad los procesos de gestión, pudiéndose establecer las debilidades presentes en el transcurso de la ejecución de los proyectos de acción y al mismo tiempo los posibles correctivos a partir de las alarmas e indicadores de fallas, desvío y riesgo que se generen con la implementación de la metodología propuesta.

Igualmente, se desea que la propuesta sirva de orientación para que los niveles decisorios del consejo comunal, puedan utilizarlo como proceso de trabajo, con el fin de que puedan facilitarles la toma de decisiones y la rendición de cuenta, contribuyendo así con la construcción de capital social y por lo tanto, de la gobernabilidad.

Asimismo, los usuarios de esta metodología para el seguimiento y control de los planes y proyectos del consejo comunal, serán los integrantes de los diferentes órganos que lo componen y el ente público encargado de controlar la utilización de los recursos entregados. En efecto, la Comisión Presidencial del Poder Popular y el Fondo Nacional de los Consejos Comunales podrán utilizar esta propuesta metodológica de seguimiento y control como apoyo para obtener toda la información que debe suministrar a los niveles decisorios, con el fin de que les permita a éstos tomar las mejores decisiones en cuanto al uso de recursos necesarios en la ejecución de los proyectos y en el logro de metas y objetivos previamente programados.

1.4 Marco Metodológico

A continuación se describe los métodos, técnicas y procedimientos aplicados para el desarrollo de este proyecto. Las razones por las cuales se

adoptó una metodología de tipo cualitativo son porque proporciona las herramientas adecuadas para abordar en forma exitosa la situación problemática identificada y plantear las posibles soluciones.

1.4.1 Marco Epistemológico de la Investigación.

El tema desarrollado está enmarcado en la línea de proyectos descriptivos, ya que se especifica, mide y evalúa las variables más relevantes del control de gestión de los consejos comunales. La investigación identifica las necesidades del consejo comunal modelo en materia de control de gestión. El estudio no realiza comprobaciones de hipótesis ni predicciones.

Desde el punto de vista de la estrategia adoptada para dar respuesta a la pregunta formulada, la investigación es de tipo documental, ya que la misma se apoya, en su totalidad, en datos provenientes de material bibliográfico.

Finalmente, según la naturaleza o contexto, la investigación es de tipo factible, ya que consistió en la “investigación, elaboración y desarrollo de una propuesta de un modelo operativo viable para solucionar problemas, requerimientos o necesidades de organizaciones o grupos sociales, puede referirse a la formulación de políticas, programas, tecnologías, métodos o procesos” (UPEL, 1998:7).

1.4.2 Diseño de la investigación

El diseño de la investigación consistió en determinar el método a utilizar, la unidad de análisis, población y muestra, las categorías de investigación y las fases a desarrollar.

1.4.3 Universo, población, muestra y unidad de análisis

El universo para esta investigación está conformado por las diferentes formas organizativas de la sociedad. La muestra la conforma el Consejo Comunal (CC) modelo que presenta la ley que los crea, y la unidad de análisis está conformada por los procesos clave del CC que son: gestión ejecutiva, gestión financiera y contraloría social.

1.4.4 Categorías y variables de la investigación

Los aspectos o categorías que se analizaron, así como las variables que se consideraron relevantes a los fines de este proyecto se muestran en el cuadro a continuación.

Cuadro 1. Categorías y variables de la investigación.

CATEGORÍAS	DIMENSIONES	VARIABLES
Sistema global de desempeño	Control de gestión	Procesos Demandas Insumos Actividades Productos Beneficiarios
	Evaluación de resultados	Efecto Satisfacción de una demanda Cumplimiento de objetivos del Consejo Comunal
	Medición del impacto	Impacto Cambios permanentes en el entorno: Diferencia entre la situación final y la situación inicial

Fuente: elaboración propia

CAPÍTULO II.

CONTROL DE GESTIÓN

A continuación se presenta el marco teórico, en el que examinan los modelos más importantes que se han desarrollado en materia de control de gestión, se describirá la organización de los consejos comunales establecida en la ley y se identificarán los procesos más importantes que desarrollan.

Asenjo (2007) señala que el control de gestión nació como un sistema de información que permitía llevar a cabo un seguimiento de los objetivos económicos de la empresa que se establecía en los presupuestos anuales. En este sentido, el control de gestión era una herramienta contable de seguimiento presupuestario. El control de gestión original ponía mucho énfasis en la contabilidad analítica, el presupuesto y el cuadro de mando.

El control de gestión moderno evoluciona con la aparición de sistemas de planificación, como la planificación estratégica. La planificación estratégica determina la visión y los objetivos de la empresa, y el control de gestión se ha convertido en un sistema que permite a toda organización elaborar y controlar su cumplimiento. Las herramientas básicas del control de gestión son la planificación y los presupuestos.

La planificación consiste en adelantarse al futuro eliminando incertidumbres. Está relacionada con el largo plazo y con la gestión corriente. El presupuesto está más vinculado con el corto plazo. Consiste en determinar de forma más exacta los objetivos, concretando cuantías y responsables.

El presupuesto se debe negociar con los responsables para conseguir una mayor implicación; no se debe imponer, porque originaría desinterés en la consecución de los objetivos.

Hernández (1997) plantea que: “la gestión es el proceso mediante el cual se formulan objetivos y luego se miden los resultados obtenidos para finalmente orientar la acción hacia la mejora permanentemente de los resultados”.

El profesor Hugues Jordán (1996) en los apuntes de la asignatura Control de Gestión del Diplomado Europeo en Administración y Dirección de Empresas (DEADE), define la Gestión como: “*dirigir las acciones que constituya la puesta en marcha concreta de la política general de la empresa y tomar decisiones orientadas a alcanzar los objetivos marcados*”.

Por su parte, Amat (1992) afirma que la gestión está caracterizada por una visión más amplia de las posibilidades reales de una organización para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado. Puede asumirse, como la “*disposición y organización de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados*”.

Con relación a los conceptos antes expuestos se puede generalizar que la gestión comprende la formulación de los objetivos, asignación de tareas que conlleven al logro de los resultados establecidos, y medir los resultados en relación a estos resultados *realizar* las correcciones de ser necesarias para el alcance exitoso de los objetivos.

Por lo tanto, la gestión de las organizaciones está conformada por dos “momentos” muy interrelacionados: planificación y gestión propiamente dicha, cuya herramienta fundamental es el control de gestión.

2.1 La planificación en las organizaciones

Hintze (1999) sostiene, que no se puede controlar ni evaluar sin haber planificado antes y que, a su vez, no se puede planificar sin haber establecido las políticas. Subyacen a esta afirmación preguntas tales como si los sistemas de control y evaluación son parte de los de planificación; si pueden ser considerados sistemas independientes o, por fin, si son complementarios y, en tal caso, de qué manera.

Por este motivo la planificación, en términos muy simplificados, puede ser descrita como el proceso mediante el cual se adoptan decisiones sobre:

- las direcciones en las que se debe tratar de ir (las políticas),
- los caminos deseables o convenientes para hacerlo (las estrategias),
- las especificaciones en cuanto a la forma y los recursos necesarios para hacerlo (los planes) y, finalmente, sobre la oportunidad y condiciones particulares en que se utilizarán los recursos disponibles (la programación de las actividades).

Sin duda, la planificación es un proceso complejo, que va desde el nivel amplio, “macro” y de plazos más extendidos que, usualmente, se denomina planificación estratégica, hasta la llamada planificación operativa, que incluye la formulación de los planes y la programación de las actividades. En este sentido amplio, el término planificación se refiere a decisiones relativas al futuro, así como el término control tiene que ver con el pasado.

Del mismo modo que ocurre con el control hacia fuera de las organizaciones, la planificación tiene que ver con los resultados que se pretenden lograr, mientras que, hacia dentro, con el uso de los recursos y

con el diseño de la organización misma en que dicho uso de recursos directos tiene lugar.

2.1.1 Niveles y objetos de planificación

En el cuadro 1 se pueden ver algunas de las principales relaciones entre estas dimensiones.

Cuadro 2. Relaciones entre las dimensiones de la planificación

		Objetos de Planificación			
		Hacia fuera		Hacia adentro	
		Resultados	Recursos	Organización	
Niveles de Planificación	Estratégico	Políticas	Efectos a producir en el contexto (Objetivos)		Modelo organizativo deseado
		Estrategias	Resultados a lograr y usuarios a satisfacer	Cursos de acción elegidos para lograr los resultados	Estructura organizativa necesaria
	Operativo	Planificación	Productos y Metas	Actividades y recursos necesarios	Asignación de responsabilidad por metas y recursos (presupuestario)
		Programación		Actividades y recursos disponibles	Asignación de responsabilidad por actividades y recursos disponibles

Fuente: Hintze, Control y evaluación de gestión y resultados, 1999.

Según el esquema de Hintze (1999), la “*planificación hacia fuera*”, en el nivel estratégico, tiene que ver con:

- las grandes decisiones sobre aquellos aspectos del contexto en que la organización tratará de producir impacto a través de los resultados que se proponga como objetivos,
- los destinatarios a quienes se proponga dirigirse y, también,
- la prioridad o importancia que asigne a los mismos a la hora de la asignación concreta de los recursos y esfuerzos.
- En el nivel operativo la forma en que debe realizarse el trabajo necesario para la obtención de los productos puede, a su vez, expresarse en términos de actividades mediante las cuales se consumen los recursos necesarios. Esta es la esencia de la planificación propiamente dicha: establecer operativamente qué se trata de hacer (producir determinada cantidad de productos de determinada calidad) y cómo se lo debe hacer (con qué actividades y con cuáles y cuántos recursos). La asignación de metas y de los recursos requeridos para su ejecución es uno de los papeles esenciales que cumplen los sistemas presupuestarios.
- Por otro lado, en el nivel llamado planificación operativa existe un estudio más bajo: el de la programación. Si por planificación se entiende el establecimiento de los recursos necesarios para la producción de determinados resultados, por programación debe entenderse la previsión del uso de los recursos disponibles. Esta distinción no es, en absoluto, trivial: la planificación presupone un deber ser de acuerdo al estado del arte en cada campo o, al menos, de lo considerado razonablemente deseable, mientras que la programación toma en cuenta lo que, efectivamente, se considera posible en cada circunstancia.

En el plano de los recursos, la planificación operativa es un instrumento específico que requiere de expertos conocedores de los diferentes campos de actividad, mientras que la programación es relativamente neutra y utiliza metodologías más o menos similares para programar cosas tan disímiles como la construcción de un edificio o la realización de una cirugía de corazón.

- En el plano organizativo, la programación es la herramienta cotidiana de la coordinación (es decir, la supervisión de primera línea); la planificación operativa es el instrumento de la gerencia y, finalmente, la planificación estratégica es soporte para la toma de decisiones de la conducción (la que se ocupa -o debería ocuparse- del rumbo del barco, no de los detalles del buen funcionamiento de la sala de máquinas).

Las afirmaciones de “que no se puede controlar ni evaluar sin haber planificado antes y que, a su vez, no se puede planificar sin haber establecido las políticas” que figura al principio de este punto, pueden ser consideradas ciertas, pero sólo parcialmente: si se desea que lo controlado sea relacionable con lo planificado, es evidente que no sólo es preciso haber planificado sino, también, que el enfoque del control sea compatible con el que se haya empleado en la planificación. Sin embargo, es también evidente que la planificación no es la única fuente de patrones de referencia políticos, estratégicos o técnicos. También están las reglas del arte en cada especialidad y las expectativas de usuarios y otros actores relevantes, lo cual permite controlar y evaluar sin haber planificado antes.

Existen diferencias importantes entre las concepciones clásica y moderna de control de gestión. La primera diferencia observada es aquella

que incluye únicamente al control operativo y que lo desarrolla a través de un sistema de información relacionado con la contabilidad de costos, mientras que la segunda integra muchos más elementos y contempla una continua interacción entre todos ellos.

Estas diferencias existentes en las concepciones del control de gestión tal vez provengan de la forma como nació, puesto que se debe asumir que éste surgió debido a una serie de circunstancias. Como las diferencias con respecto a los propósitos, estímulos, exigencias y necesidades, entre los intereses individuales de los responsables y los intereses generales de la propia organización. Para aclarar estas interrogantes se examinan algunas definiciones.

Según García (2001), el Control de Gestión (CG) es ante todo un método, un medio para conducir con orden el pensamiento y la acción, lo primero es prever, establecer un pronóstico sobre el cual fijar objetivos y definir un programa de acción. Lo segundo es controlar, comparando las realizaciones con las previsiones, al mismo tiempo que se ponen todos los medios para compensar las diferencias constatadas. Es necesario implementar un Sistema de Control de Desempeño.

Amat (1992), afirma que el Control de Gestión es: "... el conjunto de mecanismos que puede utilizar la dirección que permiten aumentar la probabilidad de que el comportamiento de las personas que forman parte de la organización sea coherente con los objetivos de esta."

Hugues (1995), por su parte, afirma que el Control de Gestión es un instrumento de la gestión que aporta una ayuda a la decisión y va a permitir a los directores alcanzar los objetivos; es una función descentralizada y

coordinada para la planificación de objetivos, acompañada de un plan de acción y la verificación de que los objetivos han sido alcanzados.

Hintze (1999), en sus estudios ha corroborado que el control es, inicialmente una práctica institucional jerárquica, indiferenciable de la función del liderazgo individual pero, a medida que las organizaciones se complejizan esta modalidad resulta insuficiente y es preciso avanzar hacia mecanismos de control al servicio de la jerarquía y (o bien) hacia esquemas institucionales participativos de control. Por estas segundas fases (que denominamos “jerárquica” e “intermedia participativa”, respectivamente), pasan las organizaciones de cierta complejidad en algún momento de su historia.

Hintze (1999) denomina sistemas de gestión (SG) a los que conforman los procesos de trabajo y, por lo tanto, implican actividades en las cuales se utilizan recursos para producir resultados. En otras palabras, son los sistemas mediante los cuales se manejan -gestionan- los recursos y el dinero. En cambio, los sistemas de información, control y evaluación (SICE), a diferencia de los de gestión, tienen por objeto producir información de control en una primera instancia (y, eventualmente, de evaluación), pero no gestionar (es decir, producir resultados), de manera análoga al sistema nervioso de los organismos biológicos, por el que circulan informaciones que regulan la energía pero no constituyen la propia energía.

Este autor explica que los sistemas de gestión son un conjunto de procesos de trabajo mediante los cuales se realizan las cosas; los SICE son una suerte de “metasistemas” cuya finalidad exclusiva es el registro, el seguimiento y la obtención de conclusiones. Estos últimos obtienen parte de sus informaciones de los propios sistemas de gestión y otros de otras fuentes. No cabe duda que los sistemas de gestión son una fuente

privilegiada de información para el control, pero también es obvio que producir informaciones es una función complementaria y no principal de los sistemas de gestión. Por ello es que existen muchos sistemas, como los tableros de instrumentos de los autos y los monitores en los quirófanos, que son exclusivamente de control, puesto que no intervienen en la gestión. No cabe duda, desde luego, de la íntima relación de realimentación que puede existir entre los SG y los SICE.

Chiavenato (2002), nos dice que el control es una función administrativa: es la fase del proceso administrativo que mide y evalúa el desempeño y toma la acción correctiva cuando se necesita. De este modo, el control es un proceso esencialmente regulador.

Pérez (2002), establece que el control es un proceso por medio del cual se modifica algún aspecto de un sistema para que se alcance el desempeño deseado del mismo. La finalidad del proceso de control es hacer que el sistema se encamine completamente hacia sus objetivos. El control no es un fin en sí mismo, es un medio para alcanzar un fin, o sea mejorar la operación del sistema.

Con relación a las definiciones citadas por los distintos autores podemos resumir que el Control de Gestión es sin duda un medio de apoyo, una guía que es utilizada por las distintas organizaciones para conseguir lo que toda empresa una vez conformada y puesta en marcha tiene como finalidad, que es logro de sus objetivos. y se evalúa y corrige, garantizando que los objetivos estén acorde a lo planificado, de una forma oportuna, eficaz y eficiente a través del uso de los recursos disponibles (técnicos, humanos, financieros).

Los distintos autores en sus definiciones de control, coinciden en señalar que el control es imprescindible para la organización, ya que éste permite verificar que los objetivos se estén ejecutando tal y como fueron planificados, al mismo tiempo permite hacer las correcciones necesarias en el momento oportuno, evitando posibles desvíos y la repetición de esta desviación en el futuro.

2.2 Tipos de Control

Un sistema de control debe medir el desempeño en las áreas de resultados clave. (Patz y Rowe, 1982). Amat (2000), indica que el problema del control radica en el diseño de los mecanismos que permiten la coincidencia entre el comportamiento individual y el requerido por la organización, y que existen tres tipos de control: Estratégico, de Gestión y Operativo.

- **Control Estratégico:** Se basa en la planificación estratégica, por consiguiente es a largo plazo y se centra en los aspectos ligados a la adaptación al entorno, comercialización, mercados, recursos productivos, tecnología, recursos financieros, etc.
- **Control de Gestión:** Se basa en la realización de presupuestos, planificación presupuestaria a corto plazo (menos de un año), intenta asegurar que la empresa, así como cada departamento de forma individual logren sus objetivos.
- **Control Operativo:** Dirige su acción hacia la planificación operativa, es decir, que asegura que las tareas realizadas en cada puesto de trabajo día a día se realicen correctamente.

El control es preciso para lograr la estrategia de una organización, la implementación de un plan estratégico implica elegir la combinación adecuada de estructura y control para lograr la estrategia, explica Hill (1997) que: “... *la estructura asigna tareas y roles a las personas y precisa como se coordinan. No obstante no suministra el mecanismo mediante el cual se puede motivar al personal para hacer que funcione la estructura*”.

En resumen, cuando existe planificación –en sus diferentes niveles– ésta puede constituir uno de los patrones posibles de comparación de los procesos de control, mientras que, cuando no la hay, tales patrones deben provenir de otras fuentes, tales como la satisfacción de los usuarios, decisores o “*jueces válidos*”.

Modelos de control de gestión

El sistema de control de gestión, como un conjunto de procedimientos que representa un modelo organizativo concreto para realizar la planificación y el control de las actividades que se llevan a cabo en las organizaciones, queda determinado por un conjunto de actividades y sus interrelaciones, y un sistema informativo (SÍ). A continuación se examinan algunos modelos que se han desarrollado para establecer el control de gestión de las organizaciones.

2.3 Modelos para Establecer Control de Gestión

2.3.1 Cuadro de Mando O Balance Scorecard.

En el año 1992 nace el Balance ScoreCard, que es una metodología desarrollada por los académicos Norton y Kaplan que consiste en organizar, difundir y controlar la ejecución de la estrategia de las organizaciones. Frecuentemente las palabras Balance ScoreCard, se traducen como Cuadro de Mando.

Amat (1992) define el Cuadro de Mando o Balance ScoreCard o Tablero de Comando como un método de obtención y clasificación de información que generan los sistemas de control de gestión. Se desarrolla desde la base hasta los niveles más altos de dirección. Todos los departamentos tributan el comportamiento de sus indicadores en tableros de mando particulares, estos recorren y se adaptan a la necesidad de información de los distintos niveles superiores hasta llegar a un punto (persona) encargado de clasificar toda la información en dependencia de las necesidades de información de la alta dirección para la toma de decisiones. Todo el proceso se desarrolla mediante sistemas automatizados que permiten a la información recorrer todos los puntos donde se necesite utilizarla o enriquecerla.

El Balance ScoreCard ayuda a los directivos de las empresas a controlar periódicamente el cumplimiento de las metas permitiendo tomar acciones preventivas e inmediatas antes de que los problemas escalen a niveles muy costosos e irreversibles, que a su vez, se apoya en el cuadro de mando para llevar a cabo tareas de medición y control sobre nivel de cumplimiento de los objetivos de ventas, gastos, costos, productividad, satisfacción del cliente, procesos, motivación del personal, capacitación para evitar que los Gerentes y Directivos desvíen esfuerzos en actividades que están fuera de la estrategia empresarial.

Según la definición de los autores Kaplan y Norton (2004), un buen Cuadro de Mando Integral (CMI) debe "contar la historia de su estrategia", es decir, debe reflejar la estrategia del negocio. Con ello se quiere destacar que el Cuadro de Mando Integral no es más que una lista de indicadores, agrupada en financieros y no financieros, o separada en perspectivas. El Cuadro de Mando Integral, es la representación en una estructura coherente de la estrategia del negocio a través de objetivos claramente encadenados entre sí, medidos con los indicadores de desempeño, sujetos al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldados por un conjunto de iniciativas o proyectos. Atendiendo a esta aseveración, se definen como componentes básicos de un buen Cuadro de Mando Integral, los siguientes:

- Una cadena de relaciones de causa efecto que expresen el conjunto de hipótesis de la estrategia a través de objetivos estratégicos y su logro mediante indicadores de desempeño.
- Un enlace a los resultados financieros. Los objetivos del negocio y sus respectivos indicadores, deben reflejar la composición sistémica de la estrategia, a través de cuatro perspectivas: Clientes o consumidor, Interna, Innovación o Aprendizaje, y financiera. Los resultados deben traducirse finalmente en logros financieros que conlleven a la maximización del valor creado por el negocio para sus accionistas.

Las perspectivas bajo las cuales puede examinarse la organización, según Kaplan y Norton son:

1. Perspectiva financiera o de los accionistas. Responde la pregunta: ¿Qué esperan los accionistas? Quienes invierten su dinero esperan, en

forma legítima un rendimiento adecuado. Si esto no se complace, es probable que inviertan su dinero en una empresa diferente.

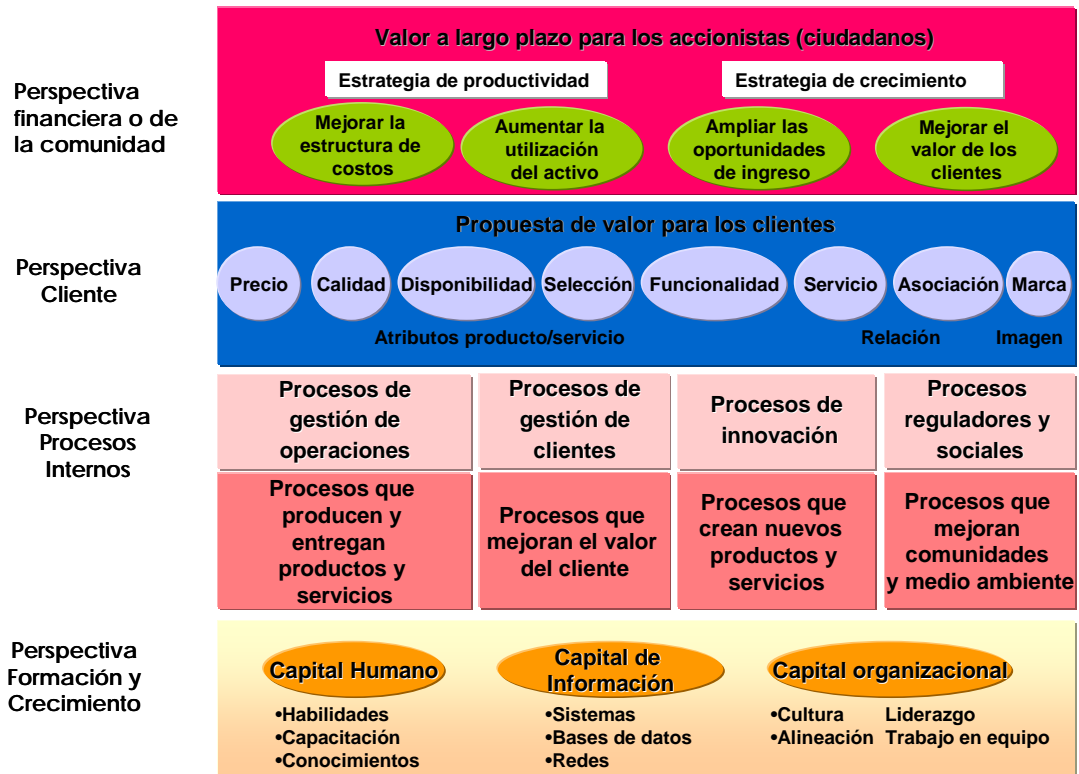
2. Perspectiva del cliente. Responde a la pregunta: ¿qué esperan de la empresa? El buen servicio al cliente es muy importante y es la base para poder permanecer en un mercado competido. Es probable que la Misión destaque sobre este particular. Los clientes esperan productos de óptima calidad, con un costo adecuado, que se entreguen a tiempo y que su rendimiento sea el convenido.

3. Perspectiva Interna o de los procesos. Responde a las preguntas: ¿en qué podemos destacarnos?. ¿Qué hacer dentro de la empresas para cumplir con las expectativas de los clientes? Los Procesos de la empresa deben estudiarse y evaluarse para conseguir la satisfacción de los consumidores.

4. Perspectiva de la innovación o aprendizaje. Responde a la pregunta: ¿Qué se debe continuar mejorando?. La organización debe ser apta para innovar y mejorar. Los productos cumplen su ciclo de vida y es necesario disponer de unos nuevos, con capacidades mayores y atractivas.

La ilustración a continuación resume lo señalado anteriormente, (la integración de las cuatro perspectivas).

Ilustración 1. Cuadro de Mando Integral



Fuente: Kaplan y Norton, 2004. Elaboración propia

Las características más relevantes del modelo del Balance ScoreCard son:

- Un balance de indicadores de resultados (efecto) e indicadores guía (causa). Además de los indicadores que reflejan el desempeño final del negocio, se requiere un conjunto de indicadores que muestren las cosas que se necesitan "hacer bien" para cumplir con el objetivo (asociados a las palancas de valor e indicadores guía- causa). Estos miden el progreso de las acciones que nos acercan o que propician el logro del objetivo. El propósito es canalizar acciones y esfuerzos orientados hacia la estrategia del negocio.
- Mediciones que generen e impulsen el cambio. Una de las premisas a las que hacen mención Kaplan y Norton es que la medición motiva determinados comportamientos, asociados tanto al logro como a la comunicación de los resultados organizacionales, de equipo e individuales. De allí que un componente fundamental es el de definir indicadores que generen los comportamientos esperados, particularmente aquellos que orienten a la organización a la adaptabilidad ante un entorno en permanente y acelerado cambio.
- Alineación de iniciativas o proyectos con la estrategia a través de los objetivos estratégicos. Cada proyecto que exista en la empresa debe relacionarse directamente con el apalancamiento de los logros esperados para los diversos objetivos expresado a través de sus indicadores
- Consenso del equipo directivo de la empresa u organización. El Cuadro de Mando Integral es el resultado del diálogo entre los miembros del equipo directivo, para lograr reflejar la estrategia del negocio, y de un acuerdo sobre como medir y respaldar lo que es importante para el logro de dicha estrategia.

Con relación a los conceptos antes expuestos se puede expresar que la elaboración de un cuadro de mando va a permitir a través de ciertos indicadores, detectar y controlar en el momento oportuno desviaciones que se presenten en las áreas claves, que puedan perjudicar el logro de los objetivos de la organización.

Para Sebastián (2007), las principales características del Cuadro de Mando integral son:

- Aporta una visión global equilibrando objetivos a largo y corto plazo, indicadores económicos y no económicos y datos del presupuesto con datos históricos.
- Formulación con la participación de los directivos, a partir de la definición de la estrategia y objetivos de la empresa.
- Estructuración a partir de cuatro dimensiones claves para cualquier organización. Perspectivas de los resultados económicos – financieros, perspectivas usuario - cliente, perspectivas de los procesos internos y perspectivas de los empleados.
- Identificación de los factores claves de éxito en cada dimensión, de los objetivos que hay que alcanzar y de los indicadores en que se traducen, así como de las relaciones causa – efecto entre ellos que permitan diseñar los planes de acción para conseguir mejoras en los resultados.

Amat (1992) enumera algunas de las ventajas que ofrece esta herramienta:

- Facilitar el proceso de toma de decisiones.
- Instrumento de acción a corto y largo plazo, de implantación rápida.

- Incluye tanto variables cuantitativas, monetarias y no monetarias, como cualitativas.
- Conjuga las orientaciones operativas y estratégicas.
- Proporciona información normalizada y sistematizada, en tiempo oportuno y con la periodicidad adecuada.

Según el mismo autor, dos de las principales dificultades de este método radican en que:

- Se necesita cierta preparación en los encargados de la entrada y procesamiento de la información.
- Es imprescindible la existencia de sistema de red automatizada local o de Internet, para el tránsito de la información por los distintos niveles de decisión.

Lo más importante es establecer un sistema de señales en forma de Cuadro de Mando que indique la variación de las magnitudes verdaderamente importantes que se busca vigilar, detectar las deficiencias de gestión que se están llevando a cabo, o de forma positiva, aquellos aspectos que se están gestionando bien y que hay que reforzar. Es una herramienta de ayuda a la gestión. En sí mismo no es un objetivo, sino un elemento que ha de estar orientado a la acción.

En tal sentido, los responsables de cada uno de los Cuadros de Mando de los diferentes departamentos, han de tener en cuenta una serie de aspectos comunes en cuanto a su elaboración. Entre dichos aspectos cabría señalar los siguientes:

- Los Cuadros de Mando han de presentar sólo aquella información que resulte ser imprescindible, de una forma sencilla y por supuesto, sinóptica y resumida.
- El carácter de estructura piramidal entre los Cuadros de mando, ha de tenerse presente en todo momento, ya que esto permite la conciliación de dos puntos básicos: uno que cada vez más se vayan agregando los indicadores hasta llegar a los más resumidos y dos, que a cada responsable se le asignen sólo aquellos indicadores relativos a su gestión y a sus objetivos.
- Tienen que destacar lo verdaderamente relevante, ofreciendo un mayor énfasis en cuanto a las informaciones más significativas.
- No podemos olvidar la importancia que tienen tanto los gráficos, tablas y/o cuadros de datos, entre otros, ya que son verdaderos nexos de apoyo de toda la información que se resume en los Cuadros de Mando.
- La uniformidad en cuanto a la forma de elaborar estas herramientas es importante, ya que esto permitirá una verdadera normalización de los informes con los que la empresa trabaja, así como facilitar las tareas de contraten de resultados entre los distintos departamentos o áreas.

La estructura de los Cuadros de Mando de los distintos departamentos y niveles de responsabilidad, no distan mucho entre sí en la gran mayoría de las empresas que los emplean. En nuestra opinión, consideramos que todos tienen una serie de elementos en común, entre los que podemos destacar:

- La utilización de datos de naturaleza cuantitativa, ya sean en términos relativos o absolutos.

- Un horizonte temporal de carácter mensual fijo. En la mayoría de las ocasiones el análisis de la información se da únicamente por meses, no pudiendo disponer de resúmenes de distinta duración.
- La comparación entre los objetivos marcados y la gestión alcanzada, ha sido prácticamente hasta la fecha, la base de análisis de cada una de las responsabilidades en la empresa.
- La utilización de gráficos explicativos y anexos a los Cuadros de Mando, ha sido escasa.
- Existe cierta unanimidad en todas las empresas en cuanto a preparar un gran número de informes que facilitan resúmenes y datos de la gestión llevada a cabo por los responsables, pero no dar soluciones o posibles vías de acción para cada situación.
- Por regla general, y cuando existe un hardware adecuado, la hoja de cálculo y aplicaciones similares son los medios más extendidos de análisis de datos, sin estar complementados por otras técnicas mucho más actuales.

En la mayoría de los casos, y con un carácter de tradicionalidad, el Cuadro de Mando mantiene una estructura habitual como la que podemos contemplar a continuación:

Ilustración 2. Estructura habitual del cuadro de mando



Se proponen seis etapas para elaborar un Cuadro de Mando:

1. Análisis de la situación y obtención de información.
2. Análisis de la empresa y determinación de las funciones generales.
3. Estudio de las necesidades según prioridades y nivel informativo.
4. Señalización de las variables críticas en cada área funcional
5. Establecimiento de una correspondencia eficaz y eficiente entre las variables críticas y las medidas precisas para su control.
6. Configuración del Cuadro de Mando según las necesidades y la información obtenida.

En este modelo se emplea una técnica que se asemeja al funcionamiento de un semáforo, con la cual se nos advierte que la empresa se excede en ciertos niveles de peligrosidad indicándonoslo en el color rojo o, en otros casos, en el color amarillo si se encuentra en situaciones delicadas de alerta, o lo que es lo mismo, entrando en ciertos niveles de

precaución; en el peor de los casos indica con color rojo que se deben tomar acciones correctivas.

Por otro lado, a pesar de que el cuadro de control difiere según el fin de la empresa o las condiciones de la gestión a controlar, generalmente, encontramos que el control de gestión se orienta a los procesos críticos de la organización, es decir a los aspectos vitales que garanticen el éxito de la misión. Por ello, los factores críticos de éxito (ver figura N 2), constituyen el punto inicial estratégico de un buen sistema de control.

Cuadro 3. Factores de éxito

FACTORES DE ÉXITO	DEFINICIÓN	ASPECTOS CLAVES
EFICACIA	Cumplimiento de metas. Mide el grado porcentual de cumplimiento con respecto a una meta	Adecuación de recursos Costo-Efectividad Costo-Beneficio
EFFECTIVIDAD	Congruencia entre lo planificado y los logros obtenidos en el tiempo.	Metas formuladas Cumplimiento de metas Logros Gestión
RESULTADO/RELEVANCIA	Para qué se investiga. Mide el total alcanzado.	Pertinencia Impacto Oportunidad
PRODUCTIVIDAD	Capacidad transformadora del <u>conocimiento</u> producido. Mide la relación costo-producto	Cobertura Costos Calidad
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS	¿Con qué se dispone y cuánto se requiere?	Humanos Materiales Financieros

De tal forma que un formato propicio para este Cuadro de Control es el siguiente:

Cuadro 4. Cuadro de control (factores de éxito)

Area Crítica:	
Objetivo:	
Estrategia:	
Responsable:	
Frecuencia de medición: Quincenal <input type="checkbox"/> Mensual <input type="checkbox"/>	

Resultados Factores	(f) TOTALES**	ESTATUS	UMBRAL	MÍNIMO	ACEPTA	SATISFA.	SOBRES.	MÁXIMO	Valor obtenido	Cumplimiento.*	
EFICACIA											
EFICIENCIA											
EFFECTIVIDAD											
RELEVANCIA / RESULTADOS											
PRODUCTIVIDAD											
DISPONIBILIDAD DE RECURSOS											

2.3.2 El modelo de cadena de valor

El modelo de Cadena de Valor, tiene por objetivo, identificar los procesos que se realizan en una organización. La cadena de valor es esencialmente una forma de análisis de la actividad de una organización mediante la cual se descompone en sus partes constitutivas, buscando identificar actividades generadoras de valor. El termino “cadena del valor” se

refiere a una red de alianzas verticales o estratégicas entre varios organismos independientes.

La cadena de valor en cualquier organización está constituida por tres procesos básicos:

Procesos propios de la línea básica o sustantivos. Son aquellos cuyo producto o resultado son recibidos directamente por el cliente o beneficiario, le dan respuesta directa; por tanto, de su efectividad depende la satisfacción de los requerimientos. Estos procesos son:

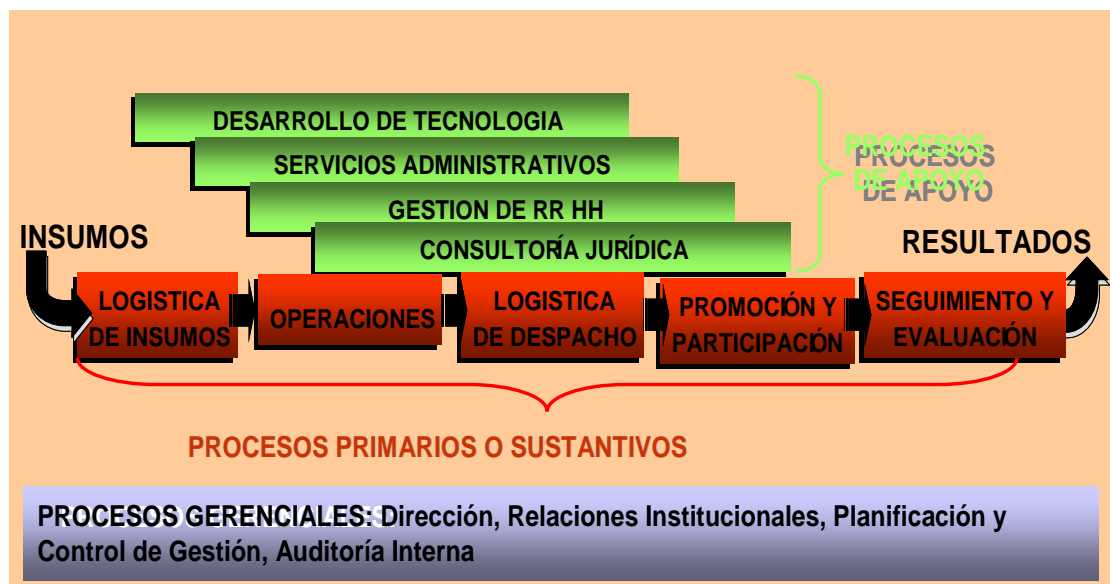
- Logística de insumos: forma cómo la organización “capta” las solicitudes de consulta, y asesoramiento para la planificación en los temas relacionados con los requerimientos de sus clientes.
- Logística de producción: el proceso productivo está representado por los servicios que la organización ofrece al cliente, mediante la entrega de bienes y/o servicios..
- Logística de despacho: es el proceso mediante el cual se hace entrega a los clientes, de los bienes y/o servicios solicitados.
- Promoción y participación: es el proceso mediante el cual la organización fomenta la participación activa y permanente de clientes y proveedores y de la sociedad, en los asuntos relacionados la misión de la organización, el cual incluye la evaluación de los involucrados y las acciones de promoción de la participación.
- Seguimiento y evaluación: es el proceso mediante el cual la organización vela por el cumplimiento de los objetivos de la organización, su efecto e impacto en la sociedad.

Procesos de apoyo. Son aquellos que soportan la ejecución de los procesos sustantivos, es decir, que su producto o resultado es recibido por

otro proceso o por otra área de la organización, o lo que es lo mismo, por un cliente interno.

Procesos gerenciales. Se refieren a la dirección del CODENA para proyectarlo hacia el futuro, mantener y mejorar su desempeño y monitorear las relaciones con el Poder Público y el entorno en general. Estos procesos son: Dirección (conformada por el pleno de CODENA y la Secretaría General), Prensa y Relaciones Institucionales, Planificación y Evaluación de Resultados y Auditoría Interna.

Ilustración 3. Cadena de Valor de la organización



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Porter, 1998

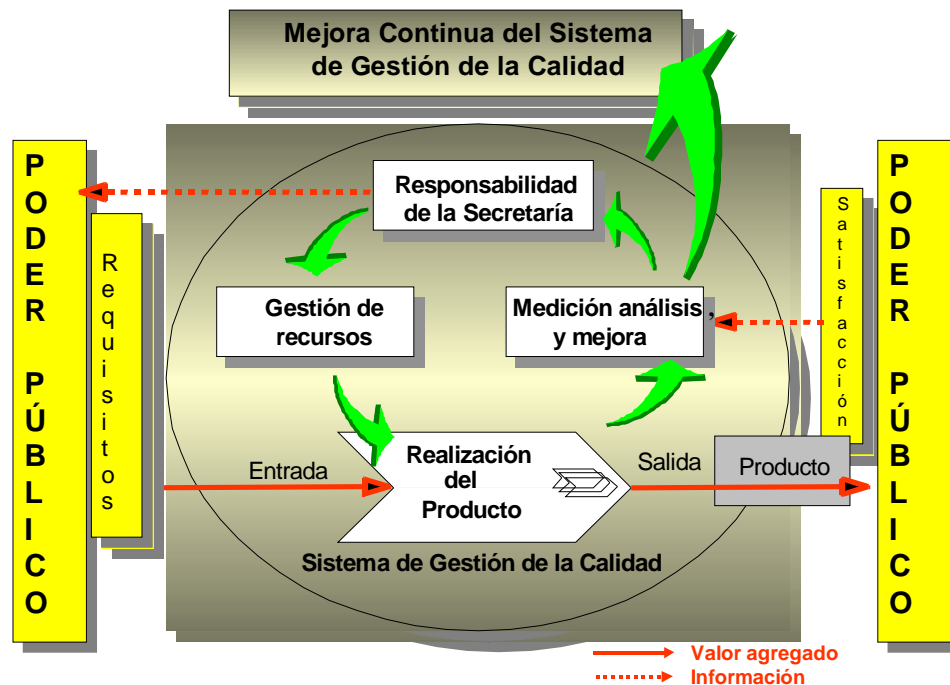
La Ley para el Sistema Venezolano de la Calidad (2001) -LSVC, desarrolla los principios orientadores que en materia de calidad consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en tal sentido, uno de los objetivos generales es regular y controlar las actividades del Sistema Nacional para la Calidad, que se realizan en el campo obligatorio referidas a

la salud, seguridad, ambiente y prácticas que puedan inducir a error al consumidor o usuario y que por su naturaleza son de competencias del Poder Público Nacional.

Así, el esquema de calidad y de mejoramiento continuo viene definido por la Norma ISO 9001:2000, que se presenta a continuación:

Ilustración 4. Enfoques del Cambio de la ISO 9001:2000

Modelo de procesos



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Norma ISO 9000

Los clientes y el entorno de la organización establece los requisitos bajo los cuales deberán realizarse los procesos internos de la misma (entrada), cuyo productos (bienes y/o servicios) (salida), son realizados a completa satisfacción del cliente.

Internamente, es responsabilidad de la gerencia de la organización, gestionar los recursos, realizar las consultas y asesorías, medir y analizar los resultados con el fin de mejorarlos.

2.3.3 Gerencia de Sistemas Conductuales

El enfoque de la Gerencia de Sistemas Conductuales (GSC) puede definirse entonces como un enfoque para el cambio en las organizaciones, y con el cual se diseñan, implantan, evalúan y reciclan sistemas en los que participan seres humanos, con el propósito de asegurar que las organizaciones logren sus metas (Yáber, Malott y Valarino, 1998, citado en Yáber, Valarino, 2002)

La GSC puede aplicarse para mejorar la gestión de la organización, la cual se define como todas aquellas actividades que en forma integral asume la entidad, con el propósito de alcanzar los objetivos y metas previamente establecidas mediante un proceso de planificación. La gestión entonces, permite desarrollar la Misión y lograr la Visión institucional y el cumplimiento del cometido asignado a la entidad u organismo. Se interpreta como una cadena continua de acciones definidas en el Proceso Administrativo y representada en el ciclo PHVA, (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), que actualmente es conocido como PEEA, (Planear, Ejecutar, Estudiar y Actuar), que es además, el ciclo del mejoramiento continuo planteado en la Ley Orgánica del Sistema Venezolano de la Calidad. Es en este ciclo donde se desarrollan intrínsecamente los elementos del Sistema de Control Interno. (Yáber, Valarino, 2002)

Entre las acciones para el desarrollo racional de la gestión institucional, las entidades deben identificar sus procesos institucionales, de

tal manera que la gestión de las diferentes dependencias de la organización se desarrolle articuladamente en torno a dichos procesos, los cuales deberán ser racionalizados de ser necesario. La idea de alinear o integrar diversos componentes aislados, en un sistema mayor, fue planteada originalmente por Senge (2000).

Desde la perspectiva de Senge (1994), la relación entre las partes, es más importante que las partes individuales por sí mismas (enfoque sistémico). Esto quiere decir, que el desempeño de un sistema integrado, es más relevante que el desempeño de las partes independientes, o dicho en otras palabras, que para lograr el desempeño del sistema, es necesario alinear (sincronizar) el desempeño de cada uno de los componentes individuales de dicho sistema.

Benavides (2003) nos argumenta que: por ello la gestión por procesos se convierte en un elemento estratégico y dinamizador de un sistema de evaluación y control de gestión, el cual consiste en la identificación, análisis, diseño y documentación de cada una de las actividades o grupo de actividades que se llevan a cabo en una serie de etapas con el propósito de producir un resultado o un grupo coherente de resultados específicos.

La gestión por procesos reporta entre otros los siguientes beneficios:

- Facilita la identificación y análisis de todos los procesos de cada una de las áreas o dependencias que hacen parte de una organización.
- Delimita las funciones de cada uno de los servidores así como de las dependencias, indicando el nivel de autoridad y responsabilidad y evitando la duplicidad en la gestión de la organización.

- Facilita la gestión, permitiendo mejorar la producción, y establecer los costos de los diferentes procesos y de la gestión en general.
- Facilita la documentación, estandarización y clasificación de los procesos para poder ejercer un autocontrol.

En tal sentido, las organizaciones deberán identificar sus procesos misionales o básicos, que son los más relevantes y contribuyen directamente a la razón de ser de la organización, y se ejecutan con la guía y liderazgo de la alta gerencia. De igual manera se identificarán los de apoyo o logísticos, siendo ellos, los que tienen por objeto prestar apoyo a los misionales, o tomar decisiones sobre planificación, control y mejoras en las operaciones de la organización.

Además, debe efectuarse un análisis de costos de los procesos, con el fin de establecer cuáles son los puntos críticos dentro del proceso, en relación con la eficiencia de acuerdo con su complejidad y contribución al cumplimiento de los objetivos.

Por otra parte, el éxito de un sistema de evaluación y control de gestión depende en buena medida del desarrollo de un Sistema de Información que responda a los principios de confiabilidad, oportunidad, integridad, precisión y racionalidad, ya que estos fundamentaran la toma de decisiones en la organización ágil y eficiente.

En este sentido, es necesario prever desde un comienzo el diseño de un sistema de información, preferiblemente apoyado en tecnologías automatizadas, mediante las cuales se asegure el ingreso, procesamiento y obtención de la información, requerida como insumo en los procesos,

representación gráfica resultante de la gestión, base del diagnóstico y presentación de los semáforos, en los que se identificarán claramente las señales de: oportunidad (verde), alarma (amarillo), y dificultad o problema (rojo).

En todo caso, se debe aclarar que no se trata de adoptar un sistema complejo, sino más bien armónico y funcional, en el que se pueda sintetizar el resultado de la gestión realizada, principalmente sobre los procesos misionales, en los que se hayan definido los indicadores de gestión. En tal sentido, es recomendable diseñar un Sistema de Información Gerencial como herramienta a través de la cual es factible construir una base de datos y un flujo de información, que permita optimizar la recopilación, la transferencia y la presentación de la información asociada a los resultados de la gestión de la entidad y que dan cuenta del nivel de evolución de los proyectos, programas, procesos, actividades, mediante los cuales se obtienen y ofrecen los productos y servicios a la sociedad (Benavides, 2003).

2.4. Características de un sistema de control de gestión

Pérez (2003), menciona que existen tres criterios comúnmente utilizados en la evaluación del desempeño de un sistema, los cuales están muy relacionados con la calidad y la productividad: eficiencia, efectividad y eficacia.

Pellicer (2004) define que el control de Gestión es la función por la cual la gerencia se asegura que los recursos son obtenidos y empleados eficaz y eficientemente para el logro de los objetivos de la organización. Se realiza mediante un seguimiento de las magnitudes más relevantes de la empresa y de los procesos más significativos, con incidencia en la

rentabilidad, economía y seguridad, a través del control analítico, el funcional, el operativo y el de riesgo.

Sin embargo, a veces, se les mal interpreta, mal utilizan o se consideran sinónimos; debido a ello, se cree conveniente puntualizar estas definiciones.

- **La eficiencia:** Se le utiliza para dar cuenta del uso de los recursos o cumplimiento de actividades con dos acepciones: la primera, como relación entre la cantidad de recursos utilizados y la cantidad de recursos que se había estimado o programado utilizar; la segunda, como grado en el que se aprovechan los recursos utilizados transformándolos en productos. De acuerdo con Hintze (1999), la eficiencia es la maximización de los insumos empleados para generar productos o servicios; ya sea que con recursos iguales o constantes se obtengan mayores resultados o que con resultados iguales o constantes se ejecuten menores recursos. Permite:
 - Medir la productividad de los procesos estratégicos y operativos en relación con el recurso utilizado frente al servicio prestado.
 - Establecer el nivel óptimo en la utilización de los recursos para el logro de objetivos previstos.
 - Determinar si la cobertura alcanzada en la producción o prestación del servicio, logró las metas establecidas al mínimo costo.
- **La efectividad:** es la relación entre los resultados logrados y los resultados que nos habíamos propuestos, y da cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos que hemos planificado: cantidades a producir, clientes a tener, órdenes de compras a colocar, etc.

- **La eficacia:** valora el impacto de lo que hacemos, del producto o servicio que prestamos. No basta con producir con 100% de efectividad el servicio o producto que nos fijamos, tanto en cantidad y calidad, sino que es necesario que el mismo sea el adecuado, aquel que logrará realmente satisfacer al cliente o impactar en nuestro mercado. El comportamiento de estos tres criterios en conjunto nos da de forma global la medida de competitividad de la empresa. Puede hablarse, entonces, de un **Sistema de Control**, como un conjunto de acciones, funciones, medios y responsables que garanticen, mediante su interacción, conocer la situación de un aspecto o función de la organización en un momento determinado y tomar decisiones para reaccionar ante ella. Según Hintze (1999), la eficacia es la capacidad de producir resultados que guarden relación con los objetivos y metas de la organización en un periodo de tiempo determinado. Permite entonces:
 - Verificar el cumplimiento y/o desviación de las metas, planes y programas preestablecidos en el ámbito institucional.
 - Medir el grado de cumplimiento de los resultados.
 - Evaluar si el servicio prestado se entregó oportunamente, cumpliendo con el tiempo estipulado, en la cantidad determinada, volumen ejecutado por unidad de tiempo, y con la calidad requerida para la completa satisfacción del usuario.
 - Establecer el grado de cobertura del servicio prestado de acuerdo a lo contenido en el plan.

Los sistemas de control (Menguzzato y Renau, 1986) deben cumplir con una serie de requisitos para su funcionamiento eficiente:

- Ser entendibles.
- Seguir la forma de organización.
- Rápidos.
- Flexibles.
- Económicos.

Habría que agregar a la definición planteada dos factores importantes:

- El proceso de control debe contar con una definición clara de cada centro de información. (Centro de responsabilidad).
- Debe tener bien definido qué información es la necesaria y cómo se recogerá, procesará y llevará a la dirección para la toma de decisiones.

Es fundamental que el sistema de control este ajustado a las necesidades o metas (objetivos), que la empresa se haya trazado.

Algunos de los aportes que se han realizado a los sistemas de control en el mundo organizacional son:

Según Johnson y Acholes (1997): *“...a menudo los directivos tienen una visión muy limitada de en qué consiste el control de directivo de un contexto estratégico.”*

Ambos consideran los sistemas de control en dos grandes categorías:

1. Sistemas de información y medición: Sistemas financieros, indicadores, etc.

2. Sistemas que regulan el comportamiento de las personas.

Otros autores establecen momentos por los cuales debe atravesar cualquier sistema de control.

Para Koontz y Weihroh (1994) todo sistema de control debe atravesar por éstas tres etapas:

- 1. Establecimientos de estándares y puntos críticos.** La determinación de puntos críticos y estándares, facilita a la dirección establecer los indicadores que le informen sobre la situación de la empresa. La medición y evaluación del desempeño se hace a través de los indicadores con la medición cuantitativa del comportamiento de los componentes de la empresa.
- 2. Medición del desempeño.** Se considera que la evaluación del desempeño debe hacerse con un enfoque multidimensional, y medirse a través de criterios como estabilidad, eficiencia, eficacia y mejora del valor, para los cuales, si se toman como referencia estándares normados o planificados, expresarán el nivel de Efectividad y si se toma como punto de partida la competencia, entonces expresarán el nivel de Competitividad de la organización. No basta con determinar los criterios para hacer una correcta evaluación del desempeño, también se requiere de una interacción armónica entre objetivos, estrategias, indicadores.
- 3. Corrección de las desviaciones.** Una vez realizada la comparación entre los indicadores y lo real, se estudian los posibles orígenes de las desviaciones y se toman las correcciones necesarias.

Para Menguzzato y Renau (1984), existe un grupo de variables que recogen toda la información necesaria para fijar el valor esperado y compararlo con la salida del sistema.

1. **Variables esenciales:** de gran importancia en el funcionamiento del sistema y están ligadas (o representan incluso) a los objetivos del sistema.
2. **Variables de acción:** pueden ser manipuladas por otro sistema o por un operador y tienen como misión regular el funcionamiento del sistema.

Para Hintze (1999), el sistema de información que soporte la Evaluación y el Control de Gestión de la entidad, debe satisfacer como mínimo los siguientes propósitos:

- Proveer de información de eficacia, eficiencia y calidad en los niveles estratégicos o directivos, técnicos y operativos, de la entidad u organización.
- Determinar las variables y datos que generan información coherente, consistente y oportuna.
- Apoyar las funciones de procesamiento de datos requeridos en el manejo y obtención de indicadores.
- Proporcionar a las áreas de apoyo un acceso sencillo a la información oportuna.
- Facilitar y sustentar la generación de los tableros de control y los semáforos, que identifiquen las señales de oportunidad, alarma o problema.

Teniendo en cuenta que en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se establece, que la función administrativa estará al servicio de los intereses generales de los ciudadanos, se determina como un factor estratégico la calidad, cuyo objetivo es dar cumplimiento a este precepto constitucional, entendiendo que la calidad es una filosofía de trabajo que consiste en satisfacer permanentemente las necesidades y expectativas de los usuarios, y que se mide por el nivel de satisfacción del cliente o ciudadano o ciudadana, que aspira a recibir el bien o servicio en condiciones favorables de costos y oportunidades.

Los anteriores factores estratégicos deberán ser monitoreados a través de mecanismos de verificación y evaluación que permitan advertir oportunamente cualquier desviación y que faciliten la toma de decisiones. Uno de estos mecanismos es el sistema de indicadores de gestión.

Para Royero (2002). El diseño de sistemas de control no es un mero ejercicio técnico, requiere de un apoyo político, financiero y organizativo para que sea implantado con éxito en el sistema. Las condiciones para dicho proceso se concentran en tres líneas fundamentales a considerar:

- Los directivos del sistema.
- La adaptación de la estructura.
- El cambio cultural.

Sistemas de control de gestión:

Pérez (2003). Los objetivos de la empresa también condicionan el sistema de control de gestión, según sean de rentabilidad, de crecimiento, sociales y medioambientales, etc.

2.5 Proceso metodológico para el desarrollo del sistema de control de gestión

A continuación se esbozan los momentos relevantes para desarrollar en la organización un sistema de control de gestión.

- a. Diagnostico Institucional:** todo proceso de control de gestión comienza con el estudio propio del sistema a controlar. El diagnóstico tiene como objetivo, según Abad, 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 claves 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 de recursos humanos, entre otros.
- b. Identificación de procesos clave:** luego de conocer como 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 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

c. Diseño del sistema de indicadores: de la identificación de las áreas claves, se originan los indicadores que van a permitir medir atributos de dichos procesos y tomar decisiones pertinentes para su corrección. Un indicador se define como la relación entre variables cuantitativas o cualitativas que permiten 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.

2.5.1 Indicadores de Control de Gestión

Hintze (1999), señala que el indicador es un signo, señal o valor concreto que permite, entre otras cosas, establecer diferencias, comportamientos y tendencias, su medición puede ser cuantitativa o cualitativa y en un período determinado.

Los indicadores deben proporcionar a cada responsable de dependencia o área, en forma sintetizada, la información que es relevante y concederle elementos de juicio para la toma de decisiones.

La utilidad de los indicadores como mecanismo de medición y evaluación de la gestión no radica en tener una cantidad indeterminada de ellos, el medir por medir no es útil, por esta razón para que el indicador sea útil, es necesario definir qué se quiere medir y para qué, diseñar el indicador efectivo y analizar siempre su resultado.

Los indicadores deben ser definidos para hacer seguimiento a los factores claves de éxito, para posteriormente ser agrupados y analizados por el responsable del mismo, quien debe determinar el nivel de desarrollo y cumplimiento total o parcial de la meta establecida, facilitando la toma de decisiones, haciendo replanteamientos oportunos con planes de mejoramiento que garanticen el cumplimiento de los objetivos establecidos. Este proceso debe ser llevado a cabo en cada nivel de decisión (Estratégico, Táctico y Operativo), donde se establecerá la relación en forma vertical, dejando claras las responsabilidades a cada nivel, para optimizar los recursos.

Hintze (1999) argumenta que, con el propósito de asegurar la consistencia, utilidad y pertinencia de los indicadores de gestión, quienes coordinen su desarrollo deben tener en cuenta, además del proceso de planeación de la entidad y las metas claramente establecidas, como mínimo las siguientes características:

- 1. Participativo.** El indicador debe ser construido o diseñado por los propios responsables de los procesos o actividades, socializado entre quienes intervienen en el proceso de ejecución o que tienen alguna injerencia en el manejo de las variables involucradas; esto permite la motivación para liderar el proceso de evaluación con la implementación, orientación y entendimiento del indicador.
- 2. Claro.** Es indispensable que el indicador sea específico y de fácil comprensión tanto para quienes lo desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia. Por tanto, un indicador complejo o de difícil interpretación, que sólo lo entienden quienes lo construyen debe ser replanteado.

- 3. Representativo.** El indicador debe expresar efectivamente lo que se quiere medir o determinar y debe guardar relación con los principales procesos de la entidad.
- 4. Temporalidad.** Debe estar relacionado con un período previamente definido.
- 5. Cuantificable.** Implica que el resultado de la aplicación del indicador pueda ser convertido en cifras, números, estándares que permitan su medición.
- 6. Confiable.** Las variables utilizadas para su cálculo deben ser reales, concretas, propias y verificables, que sustenten su resultado.
- 7. Que agregue valor.** El contenido del indicador debe permitir a la organización identificar alertas para la toma de decisiones. Si un indicador no facilita la toma de decisiones, no debe mantenerse.

Hernández (2001), nos señala que el diseño de indicadores presenta frecuentemente algunas dificultades relacionadas con la forma de presentación del mismo o en la conjugación de las variables. A continuación se presentan algunas recomendaciones orientadas a solucionar estas dificultades:

- **Presentación de los Indicadores**

Los indicadores pueden ser presentados como un índice o razón, una proporción, un coeficiente o un porcentaje.

- **Enunciado de un indicador**

El enunciado de un indicador se compone de elementos básicos y elementos opcionales o complementarios. Los elementos básicos están integrados por un indicador de acumulación (total, número, cantidad), seguido de la preposición “de”, un sustantivo en plural y un verbo en

participio pasado). Por ejemplo: Total de obras planificadas; Total de obras ejecutadas.

Los elementos opcionales o complementarios pueden ser complemento circunstancial de modo, de lugar o de tiempo. Por ejemplo, Total de obras planificadas por tipo, área geográfica y año. No necesariamente, el indicador debe llevar los tres tipos de complemento.

- **Hoja Metodológica del Indicador**

La Hoja Metodológica del Indicador es un instrumento que a través de un proceso de identificación de varios elementos, facilita llegar en forma objetiva y consciente a definir y escoger el indicador que permita la evaluación de la gestión, su seguimiento y la toma de decisiones prácticas y acertadas. Es una herramienta que facilita el desarrollo e interiorización del indicador y el autocontrol. Para su elaboración, se debe tener en cuenta algunos de los siguientes componentes:

0. Proceso al que pertenece el indicador. Indica qué proceso o unidad mide el indicador

1. Definición y cálculo

1.a **Número del indicador:** Debe contener dos dígitos. El primero está referido al indicador básico del proceso o dependencia asociada, y el segundo el correlativo en grado de importancia de acuerdo con la jerarquización

1.b **Título del indicador:** Denominación del indicador

1.c **Tipo de indicador según la caracterización de la Unidad o proceso:** Clasifica el indicador según la matriz de caracterización del

proceso o la unidad en: Indicadores de Gestión o Indicadores de Resultados

- 1.d **Expresión conceptual:** describe la relación entre las variables ante un determinado nivel de complejidad, así como su delimitación
- 1.e **Expresión matemática:** fórmula o ecuación del indicador, definiendo cada una de las variables
- 1.f **Criterio de integración de datos:** modalidad de la relación entre las variables y puede ser: índice, proporción, promedio, porcentaje,
- 1.g **Jerarquización del indicador:** Colocar el valor resultante de la jerarquización (peso) de acuerdo con su importancia y criterio seleccionado
- 1.h **Categoría de las variables:** caracterizar las variables del indicador si son físicas, económicas o cronológicas
- 1.i **Cantidad de variables:** número de variables que contiene el indicador. Delimitan la complejidad de la estructura del indicador

2. Objetivo del indicador, que responde a las siguientes interrogantes:

- 2.1 ¿Cuál es la finalidad del indicador?
- 2.2 ¿para qué gerenciar el indicador?
- 2.3 ¿Por qué hay que medirlo?
- 2.4 ¿Cuál es su importancia?

3. Niveles de referencias y responsabilidad

- 3.a **Niveles de referencia:** Determinan el punto de referencia y su comparación con la situación real del indicador. Estos niveles de referencia pueden ser:

Histórico: cuando se compara con períodos anteriores

Planificado: cuando se compara con la meta

Estándar: cuando se compara con una norma o con la capacidad de producción del bien o servicio. Por

ejemplo: la norma establece que un aula para preescolar debe albergar 25 alumnos

Diseño: cuando se compara con la norma de diseño o la capacidad de diseño del servicio. Por ejemplo: se construyo una escuela básica con una capacidad para 1.200 alumnos

Competencia: cuando se compara con otras instituciones o empresas del mismo ramo

Estado del arte: cuando se compara con un avance tecnológico

3.b **Rango de desempeño:** definir el rango del indicador (nivel de tolerancia) y calificarlo con un criterio que se adapte

Ej1: Malo – Regular – Bueno – Muy Bueno – Excelente

Ej2: Aceptable – Inaceptable

Ej3: Nivel de alarma

3.c **Nivel de responsabilidad:** a quién le corresponde la modificación de las diferencias entre los niveles de referencia

Histórico – Planificado: Empleados

Estándar: Jefes

Estándar – Diseño: Gerentes/Directores

Diseño – Competencia: Alta gerencia/Viceministro

Competencia – Estado del arte: Directorio, Despacho del Ministro

3.d **Tendencia:** es la dirección que tiene un indicador a aumentar, disminuir o mantener un rango

3.e **Periodicidad:** Establecer la frecuencia con la que se mide el indicador, y la frecuencia con la que se presenta el reporte: diario, mensual, trimestral, anual ...

4. Recolección de información y procesamiento de datos

Establecer la fuente desde donde se toman los datos y los procedimientos de cálculo

- 4.a **Fuentes de información:** Qué unidad suministra la información, a través de qué portador la suministra (planilla, internet, diskette, base de datos access, etc.)
- 4.b **Procesamiento y actualización:** indica cómo se procesan los datos para convertirlo en información: excel, programa especial (SPSS, SIGECOF, etc.)

5. Consideraciones de gestión

Se analiza el comportamiento del indicador, las causas de este comportamiento y las consecuencias para el proceso al cual pertenece el indicador y el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución (misión)

- 5.a **Análisis del indicador:** se pueden utilizar diferentes herramientas (análisis situacional, árbol de problemas, etc.)
- 5.b **Soluciones:** definir las soluciones necesarias para modificar el comportamiento del indicador a partir del análisis realizado.
- 5.c **Decisiones o recomendaciones:** expresar las medidas que deben tomarse en el correspondiente nivel de responsabilidad para modificar el comportamiento del indicador

2.5.2 Herramientas de Representación de Información

El reporte y la consolidación de la información que se genera en las diferentes áreas de una entidad, deben ser procesados de manera que pueda ser consultada de forma ágil por quién es responsable de un proceso, una actividad o un área en particular. Es por esto que el sistema debe contar con herramientas o instrumentos como: tableros de control o cuadros de mando, herramientas de análisis de datos, tales como gráfico de barras, el gráfico de Pareto, gráfico de tendencias, hojas de verificación, diagrama de causa y efecto, diagrama de correlación, histogramas, tableros de control de

gestión, árboles de problemas y árboles gestión, entre otros, los cuales deben estar orientados principalmente a presentar la información relativa a los aspectos fundamentales, críticos o de especial importancia para la organización.

2.5.3 Herramientas de Análisis de Datos

Existen herramientas de representación de información que facilitan el análisis de datos, ya que permiten observar el comportamiento de los procesos o situaciones, para una adecuada toma de decisiones por parte de los responsables. Cabe anotar que se pueden combinar más de una herramienta de representación. Como ejemplo, se pueden citar: la estratificación, la hoja de verificación, el gráfico de Pareto, el diagrama causa-efecto, el diagrama de correlación, el histograma, carta de control (y gráficos), árbol de problemas, entre otros.

2.6 Centros de Responsabilidades.

La formulación de la estrategia y del diseño de la estructura permite determinar objetivos específicos para cada uno de los diferentes centros de responsabilidades.

Según, Bourdin, (1978) el Centro de Responsabilidad en el Control de Gestión es un comportamiento de orden contable, correspondiente a una unidad de funcionamiento de la empresa, colocado bajo la autoridad y responsabilidad de una persona. La responsabilidad de cada responsable del centro se concreta en los costo controlables ya que, con ellos concurren los costos no controlables y cuyo matiz diferenciador esta en que su

montante pueda serlo no afectado por la decisión de los responsables de centro.

De acuerdo a Publicaciones Vértice (2008), los Centros de responsabilidad son unidades organizacionales a las cuales se le asigna un conjunto de actividades, y unos objetivos con respecto a las mismas. Suelen estar bajo la dirección de una persona, la existencia ocasional de equipos de trabajos, cuya responsabilidad es solidaria no invalida lo anterior, pues todos y cada uno de los miembros son responsables por igual, a los objetivos asignados al equipo.

Los Centros de Responsabilidad son la clave del proceso del control en tanto que la evaluación de la actividad se lleva a cabo por referencia a los objetivos, y los objetivos han de ser propiedad de alguna unidad organizativa concreta.

Todos los Centros de Responsabilidad se asemejan en tener algún objetivo que se define como un resultado esperado versus un resultado real.

Los centros de responsabilidad desde la perspectiva del control:

- Facilitan la comunicación y negociación de objetivos.
- Clarifican las responsabilidades de cada centro en el proceso de decisión.
- Estimulan la motivación y la iniciativa.
- Facilitan la evaluación de la actuación de cada responsable y de la identificación de problemas.

CAPÍTULO III.

PARTICIPACION CIUDADANA

3.1 Participación Ciudadana

3.1.1 Antecedentes

En Venezuela, los supuestos de presencia y participación del ciudadano en la función administrativa del Estado y en el espectro de la vida política, no pueden calificarse como una novedad o como un fenómeno de reciente data.

Cualquier aproximación a la experiencia jurídica pública de Venezuela que se realice en el momento actual, admite – y hasta exige – obviamente, la remisión, aún cuando ésta sea breve, superficial o marginal, a la constitución de 1961 y las instituciones jurídicas derivadas de la plataforma que instaló aquel texto fundamental.

Lo obvio de esta afirmación descansa en dos razones fundamentales: por una parte, el hecho indiscutible de que la Constitución venezolana de 1961 ha sido la de más larga duración en la historia jurídico política del país; pero además, como texto jurídico, constituye una pieza de altísima calidad, tanto sustantivo, como en su estructura formal, por lo que invita permanentemente a una tarea de contraste, más aún cuando la sustitución efectuada es reciente y el nuevo texto acusa serias deficiencias y debilidades en su proceso de elaboración, y en su contenido.

En palabras del profesor Rachadell (1998): *“...Una teoría de la participación que permita acometer procesos de reformas con inteligencia y*

efectividad está por formularse. Pero es evidente que cualquiera sea la vía que se tome, todos los caminos pasan por el fortalecimiento de la sociedad civil". En Venezuela, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) tuvo claro este criterio desde sus inicios, cuando en uno de sus primeros documentos afirmó que:

...es imposible dotar de mayor eficacia al aparato público o de mayor legitimidad al sistema político sin un fortalecimiento de la capacidad de la sociedad organizada en sus diferentes ámbitos, para definir sus prioridades y para controlar la actuación de sus mandatarios o representantes, puesto que: a una sociedad subdesarrollada en el aspecto socio-político corresponde una administración ineficaz y corrupta y un sistema político endeble y, en todo caso inestable... (Lineamientos Generales para una Política de Descentralización Territorial en Venezuela, mayo 1987)

La constitución de 1999: la proclama de un nuevo "paradigma participativo".

La entrada en vigencia de un nuevo texto constitucional, tramitado y aprobado bajo un amplio elenco de vicisitudes y deficiencias, aporta, desde luego, un elemento de necesaria referencia en la evaluación del tema, básicamente por lo que significa el planteamiento de un conjunto de postulados relativos a la Participación Ciudadana.

La Constitución de 1999, en lo referente al tema de la participación, adquiere en el texto constitucional, un rango prioritario, donde se define el gobierno de la República y de las entidades políticas que lo componen, como: "...democrático, **participativo**, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables..." (Art 6).

El texto de esta norma excluye la mención al gobierno representativo que contemplaba la Constitución de 1961, en una expresión diáfana de instalación de un cambio de paradigma en la concepción del Estado, frente a lo cual, se pretende instalar un cambio radical de patrón, proscribiendo la representación y proclamando la participación como esquema válido y único de relación del ciudadano, de la sociedad, con el estado con el ejercicio político del poder.

Al respecto, ha opinado el Profesor Luis Salamanca que:

...La cuestión se planteó como una confrontación entre el modelo de democracia representativa regida, supuestamente solo por partidos políticos, y la democracia participativa regida, supuestamente solo por el pueblo. Se cree, entonces, que la democracia participativa está reñida con las ideas de partido - cuya figura desaparece para reaparecer, en realidad, bajo otra denominación (asociaciones con fines políticos)- y con la noción de representación, apareciendo ésta bastante disminuida en el texto constitucional, para dar paso al protagonismo popular. El pueblo pasa a ser un decisor y co-decisor de las políticas del Estado en una medida bastante pronunciada, mientras que las asociaciones con fines políticos son limitadas a funciones puramente electorales.

Las concepciones, categorizaciones y praxis sobre la participación, el protagonismo, el poder comunal, los gobiernos populares, no son ideas nuevas, han venido siendo planteadas durante mucho tiempo en diferentes sociedades, citándose como ejemplo la Comuna de París.

El Poder Popular es fundamentalmente Participación Ciudadana, los Consejos Comunales y los movimientos u organizaciones sociales – como instrumentos ejes del poder en manos del pueblo son la vía. La nueva sociedad surge con un mayor compromiso de la gente, de allí que a mayor

participación de los ciudadanos y ciudadanas, mejor sociedad, mejor gobierno y mejor calidad de vida.

La incorporación del tema de la participación en la agenda de los distintos gobiernos democráticos, ha sido progresiva y por varias motivaciones. Una de ellas, fue el reconocimiento de la incapacidad del Estado para atender de manera eficaz y eficiente la diversidad de demandas y problemas de su entorno específico. Esta situación propició, inicialmente, el impulso de medidas de desregulación, privatización, descentralización y desconcentración administrativa; tratando de incorporar al sector privado en la resolución de una agenda llena de asuntos sin resolver (Cunill, 1997).

Otra causa promotora de la participación, fue la necesidad de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil como un elemento modernizador y de refrescamiento de la democracia como sistema político, que en Venezuela se observa a partir de finales de la década de los ochenta, con la promulgación de la Ley Orgánica de Régimen Municipal¹ y la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores².

Una tercera vía, resultó del propio desarrollo de la sociedad civil que, en combinación con el surgimiento de nuevos liderazgos políticos contribuyeron de igual manera, a abrir espacios para la participación de particulares en la gestión pública.

La aparición de nuevos enfoques gerenciales y de reforma del Estado, propiciaron nuevas formas de rendición de cuentas y de control de la gestión

¹ Publicada en Gaceta Oficial número 4.054, extraordinario, de fecha 10 de octubre 1988

² Publicado en Gaceta Oficial N° 4.086 Extraordinaria del 14 de abril de 1989

pública; mediante incorporación de las comunidades y de sectores sociales específicos (la Nueva Gestión Pública, a partir de los años noventa).

Por último, la presencia de los organismos multilaterales de desarrollo y cooperación técnica (el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), también han aportado a la expansión de esta tendencia participativa; mediante la realización de programas de capacitación y adiestramiento e incluso el financiamiento de proyectos de desarrollo local que implican la cogestión de entidades oficiales y privadas.

A continuación se presentan algunas definiciones sobre participación ciudadana, el marco jurídico que los rige.

Para Cunill (1997), el término participación implica asumir que se está “tomando parte”. En este sentido, la participación enuncia:

La necesidad social de interactuar en función de intereses comunes a un colectivo humano, y esto cobra significado toda vez que se crea conciencia generalizada de su necesidad y en consecuencia se busca una ampliación de los vínculos que lo propician; por lo cual, la expresión política de estos procesos interactivos se concreta en lograr el acceso a los instrumentos decisionales de la conducción del proceso de desarrollo socio-económico.

Ello implica la intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales, los cuales conforman el “*interés de un grupo más o menos determinable de ciudadanos, perseguible de una manera unificada, por tener dicho grupo unas características y aspiraciones sociales comunes*”.

En términos muy sencillos, la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos en forma directa o mediante sus expresiones asociativas, inciden en ciertos procesos gubernamentales definitorios de políticas públicas. Es decir, por medio de la participación ciudadana individuos, comunidades y sectores sociales organizados tienen la oportunidad de intervenir de distintas maneras en la resolución de determinados asuntos de interés colectivo. Pero siendo aún mucho más directos, debemos indicar que esa intervención ciudadana en los asuntos públicos, se traduce en la posibilidad participar en tres eventos fundamentales; a saber: la formulación, la ejecución y el control de políticas públicas. Sobre estos tres aspectos se formularan unos muy breves comentarios.

La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas implica la obligación de parte de las entidades gubernamentales en: i) definir los actos administrativos que podrán ser sujetos a consulta (leyes, reglamentos, planes, programas o proyectos de inversión, ordenanzas urbanas o urbanísticas, por tan sólo mencionar algunos) y ii) establecer las condiciones, los mecanismos, los procedimientos y la duración de cada consulta pública respectiva. Cabe agregar, que la complejidad de estos procesos de consulta cívica dependerá del ámbito político-territorial donde se realicen, bien sean a nivel nacional, estatal (provincial, estadual, departamental) y municipal (local) (Cunill, 1997).

Por su parte, la participación ciudadana en la ejecución de las políticas públicas está un tanto más clara. En efecto, sobre este particular hay mucha más experiencia en el ámbito regional latinoamericano. Al respecto, basta recordar los procesos de privatización, aquellos de concesiones públicas, de

descentralización o de convenimientos con agentes particulares (con o sin fines de lucro), para la prestación de determinados servicios (Cunill, 1997).

Finalmente, el concepto de la participación ciudadana supone directamente el ejercicio de la contraloría social. Esta contraloría implica la participación de los ciudadanos, de las comunidades y de los sectores sociales organizados en la supervisión, control y seguimiento de las políticas públicas de impacto nacional, regional, local y comunitario; con especial énfasis en aquellos dirigidos al desarrollo humano. La contraloría social es un segmento importante y estratégico de la participación ciudadana que requiere de un amplio y urgente desarrollo técnico y legislativo para hacerlo realidad de una manera eficaz y eficiente (Hintze, 2003).

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de la participación, es hacer más fuertes, directas y cotidianas las relaciones entre ciudadano y Estado con la finalidad de tomar y ejecutar decisiones de manera conjunta, y para ello es necesario crear mecanismos idóneos para fortalecer la participación de la ciudadanía en el ámbito local.

Uno de los beneficios de la participación ciudadana es su aporte directo al incremento del Capital Social. En efecto, la participación fortalece la asociatividad, la cooperación y solidaridad ciudadanos la conciencia cívica y los valores éticos. Por supuesto, esta condición requiere de un esfuerzo institucional de las agencias gubernamentales para consolidar estos vínculos establecidos y sus beneficios (Serrano, s.f).

De igual manera, la participación favorece el empoderamiento de la ciudadanía y de las comunidades más vulnerables. Bajo un paradigma gubernamental basado en la participación permite el cumplimiento de cuatro

características claves del empoderamiento como son: el acceso a la información, la inclusión, la responsabilidad y las capacidades de organización cívica. En tercer lugar, la participación también permite la articulación de redes como medios organizacionales alternativos y autónomos de las comunidades y sectores sociales organizados en la resolución de sus problemas. Las redes contribuyen al intercambio de experiencias entre la ciudadanía, fortaleciendo así su capacidad de negociación e independencia frente al Estado. Por último, un esquema participativo redefine sustancialmente las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, bajo un marco de pertenencia, corresponsabilidad y control y rendición de cuentas mutua (Serrano, s.f).

Condiciones para considerar la Participación Ciudadana un evento ciudadano y proceso social

En consecuencia, la participación como un evento ciudadano, como un proceso social requiere del cumplimiento de una serie condiciones para su ejercicio pleno. Una primera condición institucional es la indispensable existencia de un marco legal democrático que sustente, promueva y apoye el ejercicio de la participación de los ciudadanos y ciudadanas en forma directa o semidirecta (a través de sus asociaciones) en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y de respuestas oportunas.

Una segunda condición es que la práctica de la participación ciudadana se desarrolle dentro de unos principios éticos basados en la honestidad, solidaridad, tolerancia, crítica libre y responsabilidad.

En tercer lugar, la participación ciudadana requiere del desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y

participativas de los ciudadanos y ciudadanas, de las comunidades y de los sectores sociales organizados, en un marco democrático, plural y libre. Pero también y vinculado al punto anterior, el proceso participativo, exige la puesta en marcha de un proceso de capacitación y adiestramiento de los miembros de las burocracias públicas, como contraparte directa de los procesos y eventos técnicos que se derivaran de la nueva condición participativa de la administración.

En cuarto lugar, el Estado y sus instituciones deberán facilitar los recursos organizativos, técnicos y tecnológicos, informativos e informáticos y los espacios físicos para el cumplimiento eficaz de los procesos de participación ciudadana. Una quinta condición es la dotación en forma oportuna y suficiente por parte del Estado de los recursos presupuestarios para garantizar el funcionamiento de las distintas instancias de participación ciudadana.

Por último, para la concreción de los procesos de participación ciudadana se necesita un fuerte apoyo y compromiso político de las fuerzas gubernamentales en alianza con la sociedad civil organizada. Sin una convicción política firme, la participación ciudadana será sólo una declaración de principios bien intencionados (Bozzi, 2003).

Ahora bien, esto significa que la participación ciudadana no se debe presentar en un marco de anomia (ausencia de normas) pues la participación ciudadana siempre va a requerir de algún grado de institucionalización y regulación jurídica, sólo así las autoridades locales concertarán con las organizaciones ciudadanas. No se trata de poner una camisa de fuerza jurídica a la participación ciudadana, se trata sólo de fundamentarla legalmente.

En nuestro país, la participación ciudadana se halla establecida en la Constitución y en una serie de normas, lo que indica de manera clara que esta relación entre ciudadanos y Estado ha logrado avances significativos.

3.1.2 Fines de la Participación Ciudadana.

Seis razones que motivaron a los constituyentes a hacer de la Participación el eje fundamental de nuestra democracia.

1. Desarrollar al individuo y a su colectivo se alcanza, con mucha más eficiencia, a través de la participación de las personas. Cuando los ciudadanos y ciudadanas toman parte del hecho público y político, desarrollan con mayor profundidad sus propias potencialidades. La experiencia en Venezuela y más allá de nuestras fronteras nos indica que el desarrollo colectivo parte del desarrollo individual.
2. Afianzar la sociedad democrática, pluralista, tolerante, participativa, analítica, crítica, libre, social y protagónica es fin primordial de la participación de los ciudadanos y ciudadanas, quienes encuentran así su propio camino y logran sus objetivos.
3. Fortalecer la democracia, ejercerla a plenitud, tiene en la Participación Ciudadana el instrumento clave. Los principios de soberanía popular, de respeto y desarrollo de los derechos humanos, encuentran en la participación una vía segura para su consolidación.
4. Fomentar el efectivo control sobre los asuntos públicos, resulta particularmente importante para el logro de los objetivos del Estado, siendo para ello indispensable la participación de todos. Ningún control más efectivo, que aquel que ejerce directamente el ciudadano o ciudadana, aquel en el cual la comunidad actúa de manera decidida. ¿Quién puede defender mejor los intereses del pueblo, que el pueblo mismo?

5. Consolidar la solidaridad social, el hombre y la mujer conscientes de que no pueden marchar solo, de que la solidaridad los obliga a transitar junto a sus conciudadanos el camino del desarrollo, permite más fácilmente el logro de objetivos, la felicidad general. Un ser solidario es un ser más feliz, y genera, a demás, felicidad en sus congéneres.
6. Propiciar las diversas formas de organización social, es el sexto de los fines de la Participación Ciudadana que estamos aludiendo. A una mayor Participación Ciudadana, se corresponde un más amplio número y modalidad de organizaciones sociales para el protagonismo de los ciudadanos y ciudadanas, el desarrollo del poder popular y la conformación de gobiernos populares o comunales

Características de la participación ciudadana

Los fines de la participación ciudadana son:

- Fortalecer la democracia, basada en el principio de la soberanía popular y de conformidad con los derechos humanos. Al respecto el CDH señaló en la citada Observación General sobre participación que *“El artículo 25 (del PIDCP) apoya el proceso del gobierno democrático basado en el consentimiento del pueblo y de conformidad con los principios del Pacto.”*
- El desarrollo individual y colectivo de las personas, en ámbitos como el social, político, y familiar entre otros.³
- Consolidar una sociedad democrática pluralista, tolerante, participativa, crítica, libre, solidaria y protagónica.

³ Art.62.CRBV.

- Fomentar las diversas formas de organización social.
- Fomentar el efectivo control ciudadano en los asuntos públicos a través de un adecuado y oportuno suministro de información por parte del Estado.
- Establecer a la educación como un componente indispensable para el ejercicio de la participación.
- Consolidar a la solidaridad social como eje de la participación en todos los ámbitos del poder público.

La participación ciudadana se debe regir por los siguientes principios:

- **Es un derecho humano:** que el Estado debe respetar y garantizar. No sólo reivindica derechos y responsabilidades frente al poder político o al Estado en sus niveles centrales o descentralizados, sino que el Estado debe velar porque los demás actores sociales la respeten por igual.
- **Transparencia:** La rendición de cuentas tanto en el aspecto económico como en el de los resultados de las actuaciones, por parte de los funcionarios y funcionarias, es esencial para la incidencia de las personas en la actividad pública, en especial en la planificación y evaluación de las políticas.
- **Interdependencia:** debe destacarse a la participación como un derecho humano que permea a los otros derechos. Si bien la participación resulta un componente indispensable para la exigencia y garantía de los derechos humanos también está relacionada con otros derechos humanos que hacen posible su ejercicio, tales como: petición, conciencia, información, expresión, reunión, asociación, y educación, entre otros.⁴

⁴ Al respecto el Comité de Derechos Humanos (ONU) señala que: *“Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para*

- **Voluntaria:** es libre, no es impuesta ni decretada. El Estado debe fomentarla pero no exigirla ni condicionarla. Es un derecho de las personas. En este sentido es necesario reiterar que el disfrute de derechos no está supeditado al cumplimiento de deberes y que ello debería quedar claramente contenido en la Ley. La siguiente cita del Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos puede ser muy esclarecedora al respecto:

...la noción de deberes de la persona en el derecho internacional perdió vigencia en los últimos cincuenta años, y sólo surge de vez en cuando como un intento más o menos velado de limitar los derechos o hacerlos de alguna manera condicionales a un comportamiento considerado ejemplar. Esa idea es intrínsecamente contradictoria con la noción de derechos. En efecto, algunos derechos se pueden perder temporariamente por razón de conductas antisociales y antijurídicas, pero aún en esos casos la persona humana sigue conservando derechos inalienables. Es en este sentido que el intento de ligar a los derechos con los deberes presenta aristas peligrosas y antidemocráticas.⁵

- **Solidaridad social:** es el eje rector que debe orientar todas las iniciativas de participación y las obligaciones del Estado, entendida como la capacidad de ordenar, articular y equilibrar, en función del bien común, los intereses de los distintos sectores con acuerdos institucionales estables que permitan a éstos actuar con autonomía y reglas claras, sin que se produzcan desequilibrios en favor de algunos y en desmedro de otros, resguardando principalmente los intereses de aquellos que tienen menos poder de negociación social con el fin de superar la exclusión.

organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación." Observación General 25, op.cit.

⁵ Diccionario Electoral, IIDH, San José de Costa Rica, Pág. 415.

- **Educativa:** el proceso de socialización para la democracia puede ser desarrollado a través del proceso de participación, incluyendo el aprendizaje de valores y la práctica de habilidades y procedimientos democráticos. Se trata de fortalecer las capacidades, entendidas como actitud cultural y suma de destrezas requeridas para convertir las necesidades en propuestas de desarrollo posible.
- **Complementariedad:** la participación directa es complementaria a las funciones de representación política, no significa sustituir los mecanismos tradicionales de representación como el parlamento y funcionarios electos, sino profundizar la democracia con el uso de mecanismos de la democracia directa: referéndum, asambleas, etc. Busca la combinación de la acción de la representación y la acción directa de los ciudadanos y ciudadanas.
- **Pluralidad:** La participación debe incluir la mayor diversidad de intereses y opiniones que permitan enriquecer el proceso de resolución de problemas y planificación para el desarrollo.
- **No discriminación:** se debe garantizar los espacios necesarios para que todo tipo de minorías o grupos de determinada raza, color, étnia, género, tendencia sexual, religión, cultura, idioma, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, entre otras, puedan expresar sus ideas o propuestas a todo nivel, e involucrarse activamente en los procesos de elaboración de políticas públicas, especialmente en las que les afecten.⁶

⁶ “En toda situación en que se haya establecido una modalidad de participación directa de los ciudadanos, no deberá hacerse ninguna distinción entre los ciudadanos en lo que se refiere a su participación por los motivos mencionados con el párrafo 1 del artículo 2, ni deberán imponerse restricciones excesivas.” Observación General 25, Op. Cit.

- **Corresponsabilidad:** el Estado y la sociedad comparten responsabilidades en la gestión pública. La sociedad contribuye con el bienestar social pero no debe sustituir las responsabilidades del Estado.
- **Deliberación pública:** se refiere a que las decisiones no pueden ser tomadas a espaldas de la población, más bien son el resultado de la interacción entre líderes, funcionarios, funcionarias y ciudadanos y ciudadanas. Alude al espacio donde los ciudadanos y ciudadanas interactúan mediante los recursos del discurso y la persuasión, descubren sus identidades y deciden, mediante la deliberación colectiva acerca de los temas de interés común. Los ideales e intereses, son organizados, articulados y negociados a nivel social. Esto implica que también la definición de agenda política se haga públicamente.
- **Control de la gestión pública:** se trata de avanzar hacia el control de la gestión pública de los diferentes órganos de gobierno, de los representantes electos y de sus decisiones, y de la incorporación al proceso de desarrollo de las políticas públicas. Esta estrategia debe incluir la participación en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, en especial de las sociales. La participación en el proceso de toma de decisiones es la única que sirve para profundizar los procesos de democratización: *“a mayor participación en el proceso de toma de decisión, mayor democracia.”* (García Guadilla, 1999)
- **Reconocimiento a todos los actores sociales:** la participación puede ejercerse tanto de forma individual como colectiva. Se debe incorporar a los nuevos actores en la construcción del proyecto político democrático y reconocer que algunos grupos están, potencial o

- **Diversidad de medios y mecanismos:** Además de los medios ya establecidos en los Tratados internacionales y en la CRBV se debe respetar nuevas iniciativas.
- **Autonomía:** Cada uno de los actores debe conservar su rol en la sociedad cuidando que la responsabilidad del Estado no se diluya, ni se pretenda estatizar todos los espacios de la vida social y evitando la cooptación y el establecimiento de relaciones clientelares. Se trata de una autonomía frente al Estado.
- **La Información:** debe ser plena, permanente y totalmente accesible. Los propósitos de los programas, los recursos que van a utilizar, sus fuentes de financiamiento, y los procesos de ejecución debe ser información tan accesible como cualquier información administrativa

- Valoración de los saberes populares: promover el diálogo entre lo técnico y la experiencia comunitaria y el saber popular a, través de la realización de diagnósticos participativos de problemas, negociación de propuestas con sectores interesados, y rendición de cuentas.
- Su límite son los derechos humanos: El Estado debe velar porque ningún ejercicio de participación vulnere otros derechos humanos.

3.1.3 Bases legales de la participación ciudadana

La Participación Ciudadana en Venezuela es uno de los grandes retos que tiene nuestro país, y aunque no se encuentre la Ley de Participación Ciudadana aprobada, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) le brinda toda legitimidad para su ejercicio.

⁷ “Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación.” Observación General 25, op.cit. Y ver: “...el titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos: El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida el ejercicio del derecho. Sin esta información, no puede ejercitarse plenamente el derecho a la libertad de expresión como un mecanismo efectivo de la participación ciudadana ni de control democrático de la gestión gubernamental.” Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humano, 2000, Vol.II, pág.21. Énfasis añadido.

El desarrollo del principio constitucional que tiene que ver con la participación ciudadana en Venezuela, a partir de la constitución de 1999, se ha venido dando a través de la presencia, discusión, aprobación y publicación de una serie de leyes, entre las cuales se pueden destacar: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y Sistema Nacional de Control Fiscal, Ley Orgánica de la Administración Pública, Leyes Orgánicas de los Consejos Estadales y parroquiales de Planificación Pública, Ley Orgánica del Poder Público Municipal para citar brevemente algunas normas.

El marco jurídico para la participación local en Venezuela obtiene su basamento de manera explícita, en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), específicamente en los Artículos 62, 66 y 70⁸, que consagran la participación de la población en la formulación, ejecución y control de la gestión pública. También establece la obligación de crear mecanismos legales, abiertos y flexibles para descentralizar hasta el nivel parroquial y promover la participación de las comunidades a través de mecanismos autogestionarios y cogestionarios. Así mismo se otorga a los

⁸ Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.

Artículo 66. Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado.

Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.

ciudadanos el derecho de exigir a sus representantes la entrega de cuentas de la gestión pública.

a. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000)

En su artículo 132 señala:

Artículo 132. *Establece el deber que tiene toda persona, para participar solidariamente en los asuntos de la vida política, civil y comunitaria del país. Una vez más se ratifica la necesidad de aproximación de los ciudadanos al poder. En la medida en que el ciudadano participa integralmente en los asuntos públicos, bajo el sello del interés común, se puede construir un consenso activo en torno a la acción social y gubernamental. Tal participación es la base de la legitimidad y de gobernabilidad, y es este consenso sociocultural la justificación ético-política del gobernante.*

El artículo 117 plantea que:

Todas las personas tendrán derecho a disponer de bienes y servicios de calidad, y el artículo 141 impone de manera taxativa el servicio de la administración pública hacia los ciudadanos, y es por ello que la mejor manera de determinar y mejorar los servicios que el Estado presta a los ciudadanos es través de la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, que exige este marco legal.

Una mención importante que se debe resaltar es la establecida en el Artículo 158, en el que se constituye como política nacional, la descentralización, y a la vez logra establecer los fines de la misma, siendo de especial atención el acercamiento del poder a los ciudadanos a fines de satisfacer sus cometidos. De esta manera se logra unir de manera constitucional, algo que ya estaba perfectamente unido, como lo es la participación ciudadana en el proceso descentralizador.

Al respecto, el artículo 166, garantiza:

La participación ciudadana en los llamados Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, cuya función es planificar y coordinar las políticas públicas estatales, y de esta forma se ratifica la importancia que tienen las comunidades en las definiciones de las políticas y prioridades públicas.

Asimismo, el artículo 168 plantea que: *“Las actuaciones del gobierno local se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y en el control y evaluación de sus resultados”.*

Particular importancia merece el artículo 184 de la Carta Magna, en el que se establecen de forma clara las obligaciones del Poder Público Municipal, en cuanto a la descentralización y transferencia a las comunidades y grupos vecinales organizados de los servicios que éstos gestionen, previa capacidad de los mismos para la prestación del servicio; pero también en su ordinal segundo, se interpreta en forma clara la participación de las comunidades y ciudadanos, a través de las organizaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

Ahora bien, el mecanismo mediante el cual el Estado y la sociedad orientan sus esfuerzos para promover el desarrollo armónico de la economía nacional, es el de la “planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta”, lo que implica, que el Estado y la Sociedad deben formalizar mecanismos que permitan establecer una “*tecnología permanente*

e ininterrumpida y reiterada, destinada a lograr su cambio estructural de conformidad con la Constitución de la República” (Artículo 2 de la Ley Orgánica de Planificación, 2001).

La Constitución establece los principios o preceptos fundamentales que rigen la vida nacional, y es por ello que hay que remitirse a otras figuras jurídicas, que apoyan de manera directa la participación ciudadana, los cuales se presentan sucintamente a continuación.

b. Ley Orgánica de la Administración Pública (2008):

En el artículo 20, se plantea que:

...los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector privado, dichas actividades podrán ser transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida.

Esta transferencia, tal como lo plantea este artículo 20, debe estar regida por unas normas que están establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Financiero de la Administración Pública. Al respecto, el artículo 6, numeral 10 establece que están sujetos a las regulaciones de esta Ley:

Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento o más de su presupuesto.

Ello implica, de acuerdo con el artículo 59 que los consejos comunales están obligados “a llevar registros de información de la ejecución física de su presupuesto, sobre la base de los indicadores de gestión previstos y de acuerdo con las normas técnicas correspondientes”.

c. Ley de los Consejos Comunales (2006):

Y ello lo ratifica el artículo 5 de la Ley de los Consejos Comunales (2006), el cual establece que los ciudadanos y ciudadanas integrantes de los consejos comunales tienen los siguientes deberes: la corresponsabilidad social, la rendición de cuentas y el manejo transparente, oportuno y eficaz de los recursos que dispongan.

d. Ley Orgánica del Sistema Venezolano para la Calidad (2002):

Tiene como objetivo estimular la calidad y la competitividad del Estado y de las empresas en cuanto a los servicios y los bienes que éstos proveen, ya que los órganos del Poder Público están obligados a proveer a las personas bienes y servicios de calidad, entendida ésta como el grado en que un conjunto de características inherentes a bienes y servicios cumple con unas necesidades o expectativas establecidas, generalmente implícitas u obligatorias (requisitos). La aplicación del enfoque de calidad obliga a que las características del servicio y la prestación sean cuantitativas, normalmente en unidad de tiempo; y las exigencias del servicio sean detectables y medibles.

En otras palabras, considera al ciudadano como sujeto de derecho, es decir hay el reconocimiento del papel activo de éste, de su participación para contribuir en su propio desarrollo en el de su familia y en el de su comunidad.

e. Ley contra la Corrupción (2003):

Están sujetos a esta Ley los particulares, personas naturales o jurídicas, los directores y administradores de las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones

constituidas con recursos públicos o cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio provenientes de una o varias de estas personas represente el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto o patrimonio; y los directores nombrados en representación de dichos órganos y entes, aun cuando la participación fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital o patrimonio.

Se considera patrimonio público aquel que corresponde por cualquier título a: Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores, o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuadas en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Se considera igualmente patrimonio público, los recursos entregados a particulares por los entes del sector público mencionados en el artículo anterior, mediante transferencias, aportes, subsidios, contribuciones o alguna otra modalidad similar para el cumplimiento de finalidades de interés o utilidad pública, hasta que se demuestre el logro de dichas finalidades. Los particulares que administren tales recursos estarán sometidos a las sanciones y demás acciones y medidas previstas en esta Ley y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, las personas a que se refieren los artículos 4 y 5 de esta Ley deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos

que integran el patrimonio público cuya administración les corresponden. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto.

El informe a que se refiere este artículo podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

f. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (2001):

En su artículo 28: Establece que el control de gestión se realizará fundamentalmente a partir de los indicadores de gestión que cada organismo o entidad establezca. Cuando no se hayan establecido, la Contraloría General de la República podrá servirse de indicadores por ella elaborados, por sector o área susceptible de control.

Los indicadores se utilizarán para medir los avances de los planes y programas y sus resultados. En el caso de programas cuya ejecución 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 (Art. 29).

g. La Ley Orgánica de Planificación (2001):

En su artículo 12: Establece que la planificación debe ser perfectible; para ello deben evaluarse sus resultados, controlar socialmente su

desarrollo, hacerle seguimiento a la trayectoria, medir el impacto de sus acciones y, simultáneamente, incorporar los ajustes que sean necesarios.

Se entiende por evaluación de resultados, la valoración de los órganos de planificación, que les permite comprobar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el plan.

El control social está relacionado con la participación de los sectores sociales en la supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas, y la proposición de correctivos, cuando se estimen necesarios. La potestad de los órganos de planificación de evaluar si las acciones implementadas conducen al logro de las metas y objetivos establecidos en el plan, o si aquéllas deben ser modificadas, es el seguimiento a la trayectoria, y la medición del impacto de las acciones de la planificación, conoce sus efectos en el logro de la imagen objetivo.

h. Ley orgánica del poder público Municipal (LOPPM) (2006):

Los municipios, como entes promotores del desarrollo socioeconómico del territorio, deben promover, de acuerdo con el artículo 70:

La desconcentración del gobierno y administración, así como la descentralización para la prestación de los servicios. En los procesos de desconcentración se establecerán formas efectivas de participación ciudadana.

La participación en las Líneas Generales del Plan de la Nación 2007-2013

Para el período 2007-2013, se aspira consolidar la organización social, por lo que se hace necesario restituir a la política su carácter público,

participativo, ético y solidario, cuyo principal sentido es la constitución de la ciudadanía, los espacios de civilidad, las instituciones y una cultura política democrática, basada en una elevada conciencia social ética y en una activa y consciente participación ciudadana. Se trata entonces, de rescatar la política como mediación para la vida humana vital, a través de su sentido de solidaridad y de la búsqueda del bien común, ampliando los espacios de participación ciudadana en la gestión pública, mediante el fomento de la capacidad de toma de decisiones de la población a través del desarrollo de las siguientes estrategias:

1. Difundir experiencias organizativas comunitarias.
2. Promover la formación y organización social.
3. Crear canales efectivos para la contraloría social.

3.2 Consejos Comunales

3.2.1 Antecedentes

Muchísimos son los antecedentes históricos sobre la organización popular, comunal, del desarrollo del poder del pueblo, de las concepciones, categorizaciones y praxis en la búsqueda de hacer viables, posibles y sustentable proyectos que a través de la organización y de las luchas comunales permitan que la soberanía que reside en el pueblo se haga realidad. Un ejemplo aunque de corta duración fue la Comuna de París; en países americanos se ha desarrollado algunas experiencias, como la de los Zapatistas en México, los movimientos de base en Ecuador. En Venezuela los movimientos de luchas populares, las organizaciones revolucionarias, han planteado como principio de lucha la organización comunal y todo el poder para el pueblo; han existido y desarrollados diferentes formas de

organizaciones y manifestaciones populares, como grupos culturales, sociales, políticos, religiosos.

Los primeros poblamientos en espacios territoriales caraqueños en 1934 se da por niveles de organización comunitaria, así hombres, mujeres, familias participan en la fundación de barrios o comunidades en Antímano, La vega, San Agustín del Sur, creando las ligas de colonos, y escogiendo voceros o delegados que les sirvieran de portavoces. Posteriormente esta ligas de colonos se convirtieron en las juntas profomento o promejoras de los barrios o comunidades y dado sus niveles de organización se hicieron sentir por sus luchas y el logro de reivindicaciones, sobre todo en barrios que carecían de todo. En 1936 a pesar de la represión inician una lucha y protesta contra los caseros, que obligó al gobierno a realizar un decreto regulando los alquileres. En 1940 se forma una Junta Central donde participaron los barrios de La Pastora, El Manicomio, El Retiro y Las Tres Lomas. En el período de 1941-1944 cobra auge la organización en los barrios y las formas organizativas se extienden a todo el país.

En 1964 en el gobierno de Acción Democrática de Raúl Leoni, crea el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad que tenía como finalidad coordinar obras y trabajos colectivos de infraestructura y dotación en las comunidades, estos planes y programas tenían la concepción política de la penetración para quebrantar y mediatizar las luchas populares, para lo cual hicieron acompañar y reforzar este programa con actividades sociales, culturales y deportivas.

Las Asociaciones de Vecinos. En los sectores o capas medias de la población venezolana, sobre todo en Caracas antes de 1958 se venía dando un proceso social de organización vecinal que tenía como base de

sustentación la defensa del carácter residencial de la urbanización, la preservación de la calidad de la vida, la participación y la organización de los habitantes, la conservación y mejoras de los espacios urbanos y evitar el deterioro del medio ambiente. Las asociaciones de vecinos surgen como asociaciones de los ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro con un trabajo y accionar voluntario, ad honorem, con concepciones de entrega y desprendimiento. En 1958 surge en Caracas la primera asociación de vecinos, Asociación de Vecinos de Horizonte (ASOHORIZONTAE), urbanización ubicada entre El Marqués y Boleíta; al año siguiente se funda (ASOCORALES) en el litoral central.

Las asociaciones de vecinos se fueron extendiendo por todo el país, durante mucho tiempo carecieron de estamento jurídico, amparándose en el ordenamiento dispuesto para las asociaciones civiles con respecto a la defensa de intereses determinados.

En 1971 catorce asociaciones de vecinos conformar la primera Federación de Vecinos en Venezuela la Federación de Asociaciones de Comunidades Urbanas (FACUR), registrándose y protocolizando su acta constitutiva en agosto de 1976. Desde su creación FACUR comenzó una lucha en la búsqueda de la discusión y promulgación de una legislación que estableciera las condiciones jurídicas del accionar comunitario. El siete (07) de Agosto de 1978 se promulga y se sanciona La Ley Orgánica de Régimen Municipal, a través de esta ley las asociaciones de vecinos obtienen personalidad jurídica, dándole atribuciones para presentar proyecto de ordenanza al Concejo Municipal, y solicitar la reconsideración de las ordenanzas que no tuvieran carácter tributario. En 1979 el gobierno emite el Reglamento Parcial N° 1, que contiene un conjunto de normas referidas al funcionamiento e impone criterios organizativos.

En 1980 FACUR se había extendido por todo el país integrando en ella 70 asociaciones de vecinos. En 1989 24 federaciones de vecinos estatales de toda el país fundan la Coordinación Nacional de Federaciones de Asociaciones de Vecinos (CONFEEVECINOS). En las federaciones y la coordinación nacional de vecinos, así como en las asociaciones de vecinos locales se estructuraron comisiones de educación, capacitación, planes, proyectos, asesoría profesional, atención de conflictos y publicaciones.

A partir de 1999, el gobierno ha mostrado su enfoque y su intención en materia de organización social y comunitaria. En la Constitución Bolivariana este planteamiento es fundamental en distintos artículos; tales como el 62, que prescribe participación popular en la gestión pública; el artículo 70, determina las formas de participación económica, social y política; y los artículos 166, 182 y 185 determinan la creación de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas; los Consejos Locales de Planificación Pública y del Consejo Federal de Gobierno; respectivamente. <http://www.analitica.com>

Los Círculos Bolivarianos bajo la consigna de “unión y organización del pueblo bolivariano por la patria” se utilizaron para conformar un bloque social alrededor del proyecto oficial. Así, los Círculos Bolivarianos debían atender los lineamientos del Presidente de la República y del Comando Supremo de la Revolución.

Para el 2002, se aprueba la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP); como una instancia de integración de los ciudadanos y ciudadanas, al proceso de planificación de las políticas y programas municipales. <http://www.analitica.com>

El artículo 6 de la Ley De Los Consejos Locales De Planificación Pública señala que: "*hacer eficaz su intervención en la planificación que conjuntamente efectuará con el gobierno municipal respectivo, y el concurso de las comunidades organizadas*".

Es en este texto legal donde aparecen por primera vez la mención de los consejos comunales:

los miembros del Consejo Local de Planificación Pública estarán obligados a cumplir con sus funciones, en beneficio de los intereses colectivos, mantendrá una vinculación permanente con las redes de los consejos parroquiales y comunales, atendiendo sus opiniones y sugerencias, y prestará información oportunamente, de las actividades del Consejo Local de Planificación Pública.

Los consejos locales de planificación pública no fueron aceptados tan fácilmente por los Alcaldes quienes debían estimular su conformación. En vista de ello se modifica la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) permitiendo la creación acelerada de estos consejos de planificación, ya que en su artículo 20 se exige que los programas y proyectos de las alcaldías deban ser presentados por los mismos CLPP para su aprobación. www.gumilla.org.ve/files/documents/estudio.pdf.

El concepto de integrar a vecinos y vecinas a la gestión pública local, resulta válida aquí y en cualquier parte del mundo; de hecho son múltiples las experiencias internacionales sobre este modo de gestión de las políticas públicas locales. Por supuesto, esta inclusión de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos debe realizarse mediante la pluralidad, la transparencia, el respeto a los derechos humanos y la democracia.

Para junio del año 2005 se promulga Ley Orgánica del Poder Público Municipal; cuyo contenido reúne un amplísimo legado de nuevos mecanismos de participación ciudadana; tales como: el presupuesto participativo, la contraloría social o los medios de comunicación alternativos. Cabe señalar que, en esta Ley se ratificaba y responsabilizaba a los Alcaldes de promover la creación de las redes de consejos comunales.

En febrero de 2006, el presidente de la República hace un llamado para que las comunidades se organizaran en consejos comunales, a la vez que exhortó a la Asamblea Nacional para que promulgara una ley sobre esta figura de organización comunitaria, de “organizar al pueblo”; mediante el impulso de los consejos comunales en forma directa desde el poder nacional. <http://www.analitica.com>

En Abril de 2006, se aprueba la Ley de los Consejos Comunales. Se separan de los Consejos Locales de Planificación Pública, se reforma la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para suprimir su relación con las alcaldías y las juntas parroquiales y, se comienza a la par de una nueva promesa: la promesa del socialismo del siglo XXI. <http://www.analitica.com>

3.2.2 Definición de los Consejos Comunales

El artículo 2 de la Ley de los Consejos Comunales señala que los consejos comunales son:

...instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

El consejo comunal es la forma de organización donde los vecinos de una determinada comunidad para asumir el ejercicio real del poder popular, ponen en práctica las decisiones adoptadas por la comunidad.

Es además, la instancia básica de planificación, donde el pueblo formula, ejecuta, controla y evalúa las políticas públicas. Así, incorpora a las diferentes expresiones organizadas de los movimientos populares.

3.2.3 Principios que rigen la organización, funcionamiento y acción de los Consejos Comunales.

Artículo 3. Principios. *La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige conforme a los principios de corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad social y de género.*

- a. Trabajo en equipo:** *Capacidad para interactuar entre todos los miembros de la comunidad para luchar por el beneficio o solución de problemas comunes.*
- b. Iniciativa:** *Es la capacidad para presentar, diseñar y discutir propuestas e ideas con el fin de alcanzar las metas previstas en la comunidad.*
- c. Responsabilidad:** *Nivel de desempeño en el cumplimiento de las actividades asignadas por la asamblea de ciudadanas (os) para el logro de las metas comunitarias. Es sentir un compromiso moral frente a todos los demás miembros y voceros(as) del Consejo Comunal.*
- d. Corresponsabilidad:** *Es el compromiso compartido entre la ciudadanía y el gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas.*
- e. Transparencia:** *Mantener cuentas claras, sin desviar los recursos. Ser honestos.*

- f. **Rendición de Cuentas:** ¡Cuentas claras conservan comunidades! No hay que desviar los recursos para los cuales fueron asignados. Elaboración y presentación de informes y registros contables fidedignos y oportunos, según lo expresado en las leyes y reglamentos vigentes.*
- g. **Igualdad Social y de género:** Sin distinción de raza, credo, color, etnia, sexo, edad*
- h. **Contraloría Social:** Vigilancia de la ejecución del proyecto y el manejo de los recursos económicos.*
- i. **Autogestión Económica:** Capacidad de proveerse y gestionar la adquisición de recursos económicos y financieros por iniciativa propia.*
- j. **Democracia Participativa:** Otorga igualdad de oportunidad de participar a los ciudadanos y ciudadanas y a los habitantes de la comunidad para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminación de ninguna naturaleza, ni política, ni racial, ni religiosa, ni social.*
- k. **Igualdad:** Es el respeto a todos los deberes y derechos de los voceros (as) y miembros del Consejo Comunal.*
- l. **Legalidad:** Es el derecho del ciudadano y ciudadanas a que todo lo que se realice sea en estricto apego con la normativa que lo regule.*
- m. **Solidaridad:** Apoyar, cooperar en la solución de problemas de injerencia personal, local o comunal.*

Objetivos de los Consejos Comunales

- Articular las organizaciones de base presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario.

- Elaborar un plan único de trabajo para atacar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados. Así mismo debe analizar los recursos tanto materiales como humanos con los que cuenta la comunidad.
- Promover la elaboración de proyectos en relación con los principales problemas que por sus altos montos o complejidad la comunidad no esté en capacidad de resolver.
- Promover la contraloría social en todas las actividades que se desarrollen en la comunidad, sean éstas de orden regional, municipal y parroquial (sociales, productivos y/o de infraestructura).
www.monografias.com/.../consejo-comunal-Venezuela/consejo-comunal-venezuela.shtml

En su artículo 20, nos señala del registro de los Consejos Comunales:

Artículo 20. Del registro de los consejos comunales. *Los consejos comunales serán registrados ante la Comisión Local Presidencial del Poder Popular, para lo cual harán entrega de los estatutos y acta constitutiva aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Copia del registro será consignada ante el Consejo Local de Planificación Pública correspondiente, a los efectos de lograr la articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública. El registro de los Consejos Comunales, ante la Comisión Presidencial del Poder Popular respectiva, les reviste de personalidad jurídica para todos los efectos relacionados con esta Ley.*

3.2.4 Integración y Organización del Consejo Comunal

En su artículo 6, señala la integración del C.C.:

Artículo 6. Atribuciones de la Asamblea de Ciudadanos y ciudadanas. *La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de decisión del Consejo Comunal, integrada por los habitantes de la comunidad, mayores de quince (15) años.*

La comunidad, para integrarse en un Consejo Comunal, debe tener una historia colectiva, sus miembros deben ser vecinos y utilizar los servicios públicos de una misma zona. Sin embargo, los límites geográficos de cada Consejo son establecidos en una Asamblea de Ciudadanos.

Cada Consejo debe agrupar en un territorio entre 200 a 400 familias en áreas urbanas, a partir de 20 en áreas rurales y 10 en el caso de las comunidades indígenas. La base poblacional también es decidida por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de acuerdo con las particularidades de cada comunidad.

Para conformar los Consejos Comunales, los ciudadanos y ciudadanas de una comunidad deben reunirse en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, conformando inicialmente la Comisión Promotora que se convierte en la instancia encargada de convocar, organizar y conducir a la Asamblea Constituyente Comunitaria donde se elegirán los voceros y voceras del Órgano Ejecutivo, la Unidad de Gestión Financiera y la Unidad de Contraloría Social, que es la que fiscaliza, controla y supervisa el manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el Consejo. La mayor parte de estos recursos provienen del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES), de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), junto a las transferencias específicas realizadas desde el Gobierno, las gobernaciones y las alcaldías.

La Ley de los Consejos Comunales define estructura del C.C., en su artículo 7:

Artículo 7. Integración. A los fines de su funcionamiento, el Consejo Comunal está integrado por:

1. El órgano ejecutivo, integrado por los voceros y voceras de cada comité de trabajo.

2. La Unidad de Gestión Financiera como órgano económico- financiero.

3. La Unidad de Contraloría Social como órgano de control.

Los órganos Ejecutivo, de Control y Económico Financiero del Consejo Comunal, a los efectos de una adecuada articulación de su trabajo, realizarán reuniones de coordinación y seguimiento, al menos mensualmente, según los parámetros que establezca el Reglamento de la presente Ley.

El artículo 8 señala que:

El Órgano Ejecutivo es la instancia del Consejo Comunal encargada de promover y articular la participación organizada de las y los integrantes de la comunidad, los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo.

El artículo 21 señala que las funciones del Órgano Ejecutivo son:

- Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
- Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover la creación de nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral, sostenible y sustentable de las comunidades.
- Elaborar planes de trabajo para solventar los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus resultados.

- Organizar el voluntariado social en cada uno de los comités de trabajo.
- Formalizar su registro ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular.
- Organizar el Sistema de Información Comunitaria.
- Promover la solicitud de transferencias de servicios, participación en los procesos económicos, gestión de empresas públicas y recuperación de empresas paralizadas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.
- Promover el ejercicio de la iniciativa legislativa y participar en los procesos de consulta en el marco del parlamentarismo social.
- Promover el ejercicio y defensa de la soberanía e integridad territorial de la nación.
- Elaborar el Plan de Desarrollo de la Comunidad a través del diagnóstico participativo, en el marco de la estrategia endógena.
- Las demás funciones establecidas el Reglamento de la presente Ley y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

El artículo 10, nos señala de la Unidad de Gestión Financiera:

La **unidad de gestión financiera** o **Banco Comunal**, es un órgano integrado por cinco habitantes de la comunidad electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que funciona como un ente de ejecución financiera de los consejos comunales para administrar recursos financieros y no financieros, servir de ente de inversión y de crédito, y realizar intermediación financiera con los fondos generados, asignados o captados.

El Banco Comunal pertenecerá a un Consejo Comunal o a una Mancomunidad de Consejos Comunales, de acuerdo con el desarrollo de los mismos y a las necesidades por ellos establecidas. Serán socios y socias del Banco comunal todos los ciudadanos y ciudadanas que habiten en el ámbito geográfico definido por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas y que conforman el Consejo Comunal o la Mancomunidad de Consejos Comunales.

Adquirirá la figura jurídica de Cooperativa y se registrará por la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas, la Ley de Creación, Estímulo, Promoción y Desarrollo del Sistema Microfinanciero y otras leyes aplicables, así como por la Ley de los Consejos Comunales y su reglamento (cuando se promulgue).

El artículo 22 señala que las funciones de la unidad de gestión financiera o Banco Comunal son:

- Administrar los recursos asignados, generados o captados tanto financieros como no financieros.
- Promover la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables.
- Impulsar el diagnóstico y el presupuesto participativo, sensible al género, jerarquizando las necesidades de la comunidad.
- Promover formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales.
- Articularse con el resto de las organizaciones que conforman el sistema Microfinanciero de la economía popular.
- Promover el desarrollo local, los núcleos de desarrollo endógeno y cualquier otra iniciativa que promueva la economía popular y solidaria.

- Rendir cuenta pública anualmente o cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
- Prestar servicios no financieros en el área de su competencia.
- Prestar asistencia social.
- Realizar la intermediación financiera.
- Rendir cuenta ante el Fondo Nacional de los Consejos Comunales anualmente o cuando este así lo requiera.
- Promover formas económicas alternativas y solidarias, para el intercambio de bienes y servicios.

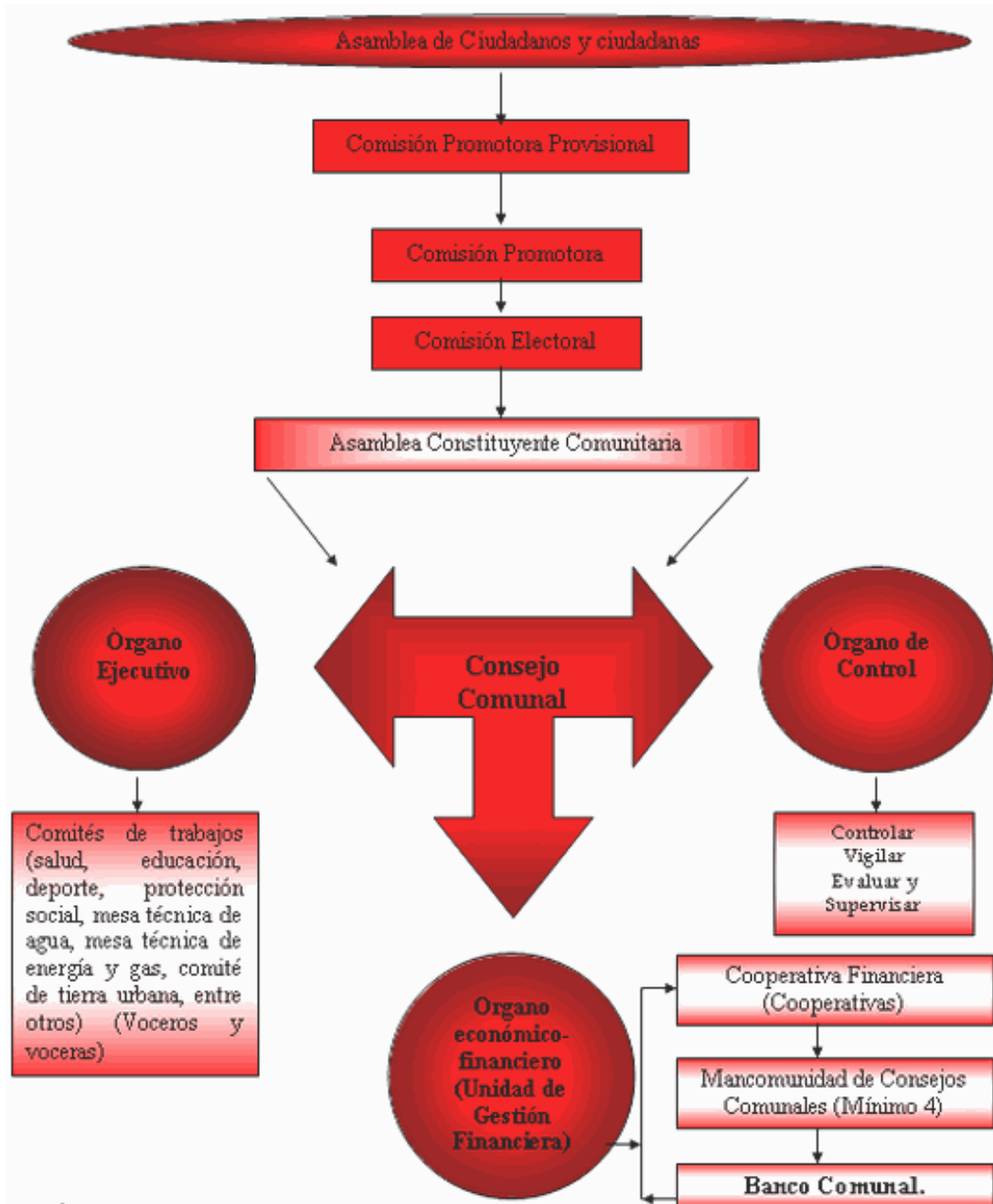
Artículo 11 nos señala; la **unidad de contraloría social** es un órgano conformado por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por el consejo comunal, así como sobre los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal.

El artículo 23 señala que las funciones de la unidad de contraloría social son las siguientes:

- Dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto.
- Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria.
- Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario.
- Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.

- Rendir cuenta pública de manera periódica, según lo disponga el Reglamento de la presente Ley.

Ilustración 5. Estructura del Consejo Comunal



Fuente: www.monografias.com/.../consejo-comunal-venezuela/consejo-comunal-venezuela.shtml

Por su parte en el Artículo 19 se señala que la Asamblea Constituyente Comunitaria, es la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en la cual se eligen, por primera vez, los voceros y voceras de los comités de trabajo y demás integrantes de los órganos económico-financiero y de control del Consejo Comunal.

La Asamblea Constituyente Comunitaria se considerará válidamente conformada con la asistencia de al menos el veinte por ciento (20%) de los miembros de la comunidad, mayores de quince (15) años.

3.2.5 Los voceros

El artículo 12 nos señala que se requiere para ser vocero o vocera:

Los voceros y voceras de los comités de trabajo, así como las y los integrantes de los órganos económico-financiero y de control, serán electos y electas en votaciones directas y secretas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Quienes se postulen no podrán ser electos en más de un órgano del Consejo Comunal, durarán dos años en sus funciones y podrán ser reelectos. El carácter de su ejercicio es ad honorem. Los pueblos y comunidades indígenas elegirán los órganos de los consejos comunales, de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, y por lo dispuesto en la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas.

Perfil de los Voceros (as) y demás miembros de los consejos comunales.

- a. Informado:** Poseer información del entorno, espacio nuestro ámbito político y económico de cada familia y habitante de la comunidad.

- b. Proactivo:** Con capacidad de anticipar situaciones, dinámico. Aceptación y credibilidad
- c. Ético:** Tener ética (sano, justo; llevado por sus ideales y no por sus intereses personales)
- d. Participativo:** Conocer la ley de los Consejos Comunales y su reglamento y las particularidades de la aplicación de la referida ley en su comunidad; conocer el proyecto comunitario en su totalidad.
- e. Comunicador:** Facilidad de expresión oral y corporal.
- f. Dispuesto:** Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
- g. Empatía:** ponerse en lugar de los demás
- h. Respetuoso:** Respetar las ideas y opiniones de los demás
- i. Crítico:** Visión crítica de la realidad
- j. Democrático:** Con concepción democrática del trabajo comunitario

El artículo 18 señala de la **Comisión Electoral**; que es la instancia encargada de organizar y conducir el proceso de elección de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal, estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, quienes serán electos y electas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, y tendrá las siguientes tareas:

- Elaborar el registro electoral, conforme a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

- Hacer del conocimiento de la comunidad todo lo relativo a la elección de los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal.
- Elaborar el material electoral necesario.
- Escrutar y totalizar los votos.
- Proclamar y juramentar a los voceros o voceras y demás integrantes de los órganos del Consejo Comunal electos o electas.
- Levantar un acta del proceso de elección y sus resultados.

Quienes integren la Comisión Electoral no podrán postularse a los órganos del Consejo Comunal. Una vez cumplidas estas tareas, la Comisión Electoral cesa en sus funciones.

Por su parte, el Artículo 16 señala:

La comisión promotora es la instancia encargada de convocar, conducir y organizar la Asamblea Constituyente Comunitaria, estará integrada por un número variable de miembros quienes serán electos y electas en Asambleas de Ciudadanos y Ciudadanas, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

El Artículo 17 señala que para el cumplimiento de estas funciones realizará lo siguiente:

1. Difundir entre los habitantes de la comunidad el alcance, objeto y fines de los Consejos Comunales.
2. Elaborar un croquis del área geográfica de la comunidad.
3. Recabar la información de la historia de la comunidad.
4. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico y socioeconómico comunitario.

5. Convocar a la Asamblea Constituyente Comunitaria en un lapso no mayor de noventa (90) días, contados a partir de su constitución.

La Comisión Promotora cesa en sus funciones al momento de la conformación del Consejo Comunal.

El artículo 15 de esta ley señala del equipo promotor provisional que a los efectos de la primera elección de los voceros y voceras de los comités de trabajo e integrantes de los órganos contralor y económico-financiero, se debe organizar una Comisión Promotora provisional que tendrá como función organizar la elección de la comisión promotora y de la Comisión Electoral, de acuerdo al procedimiento siguiente:

1. Conformación de un equipo promotor provisional, el cual estará integrado por ciudadanos y ciudadanas de la comunidad que asuman esta iniciativa, con la participación de una o un representante designado por la Comisión Presidencial del Poder Popular respectivo, dejando constancia escrita en el acta que se levante para tal fin.
2. Organizar y coordinar la realización del censo demográfico de la comunidad.
3. Convocatoria de una Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas por parte del equipo promotor provisional, en un lapso no mayor de treinta (30) días a partir de su conformación, que elegirá la comisión promotora y la comisión electoral con la participación mínima del diez por ciento (10%) de la población mayor de quince (15) años de la comunidad respectiva. Las Comisiones Promotora y Electoral,

3.2.6 Gestión y administración de los recursos del Consejo Comunal

El artículo 25 con respecto a los recursos:

Los Consejos Comunales recibirán de manera directa los siguientes recursos:

1. Los que sean transferidos por la República, los estados y los municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Los que provengan de la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado.
4. Los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos.
5. Los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.
6. Cualquier otro generado de actividad financiera que permita la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley.

El artículo 26 señala que:

El manejo de los recursos financieros, establecidos en esta Ley, se orientará de acuerdo a las decisiones aprobadas en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Tales decisiones serán recogidas en actas que deberán contener al menos la firma de la mayoría simple de las y los asistentes a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo Comunal.

Artículo 27. De la responsabilidad en la administración de los recursos:

Quienes administren los recursos a los que se refiere la presente Ley, estarán obligados a llevar un registro de la administración, con los soportes que demuestren los ingresos y desembolsos efectuados y tenerlos a disposición de la Unidad de Contraloría Social y demás miembros de la comunidad, a través del procedimiento que será establecido en el Reglamento de esta Ley.

Los o las integrantes del órgano económico financiero, incurrirán en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos, hechos u omisiones contrarios a las disposiciones legales que regulen la materia.

Los o las integrantes del Órgano Económico Financiero, deberán presentar declaración jurada de patrimonio por ante la Comisión Presidencial del Poder Popular.

Artículo 28. Fondo Nacional de los Consejos Comunales:

Se crea el Fondo Nacional de los Consejos Comunales, como servicio autónomo sin personalidad jurídica, el cual estará adscrito al Ministerio de Finanzas y se regirá por las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento. Tendrá una junta directiva conformada por un presidente o presidenta, tres miembros principales y tres suplentes, designados por el Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros y Ministras.

El artículo 29 señala que:

El Fondo Nacional de los Consejos Comunales, tiene por objeto financiar los proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por

la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular en sus componentes financieros y no financieros.

La transferencia de los recursos financieros se hará a través de las unidades de gestión financieras creadas por los consejos comunales.

Artículo 30 señala de la Comisión Presidencial del Poder Popular que:

Se crea la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 71 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a los fines de:

1. Orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los Consejos Comunales a nivel nacional, regional y local.
2. Fortalecer el impulso del poder popular en el marco de la democracia participativa y protagónica, y el desarrollo endógeno, dando impulso al desarrollo humano integral que eleve la calidad de vida de las comunidades.
3. Generar mecanismos de formación y capacitación.
4. Recabar los diversos proyectos aprobados por los consejos comunales.
5. Tramitar los recursos técnicos, financieros y no financieros necesarios para la ejecución de los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles en el Fondo Nacional de los Consejos Comunales.
6. Crear en las comunidades donde se amerite o considere necesario, Equipos Promotores Externos para impulsar la conformación de los Consejos Comunales, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento.

Diagnosticar Para Poder Transformar

Para poder transformar una realidad social hay que conocerla y, conocer no sólo sus características físicas: estado de la infraestructura, número de escuelas, puestos de salud, la economía, entre otras, sino también, conocer a las organizaciones y personas que habitan en dicha

comunidad, especialmente aquellas que juegan un papel muy activo en ellas, lo que llamamos comúnmente las fuerzas vivas de la comunidad. Este diagnóstico puede ser hecho por una persona que tenga una buena información sobre la comunidad, ya que no cabe la menor duda de que es la gente de la propia comunidad quien mejor conoce la situación en que vive. *"El conocimiento y/o análisis de la naturaleza de una situación o realidad es lo que se llama diagnóstico".*

El diagnóstico participativo es una opción para promover alternativas y solución a los problemas de una comunidad. El mismo sensibiliza y motiva a los habitantes de la comunidad con los procesos de cambio y los hace partícipes **activos** de los mismos con el fin de mejorar la calidad de vida.

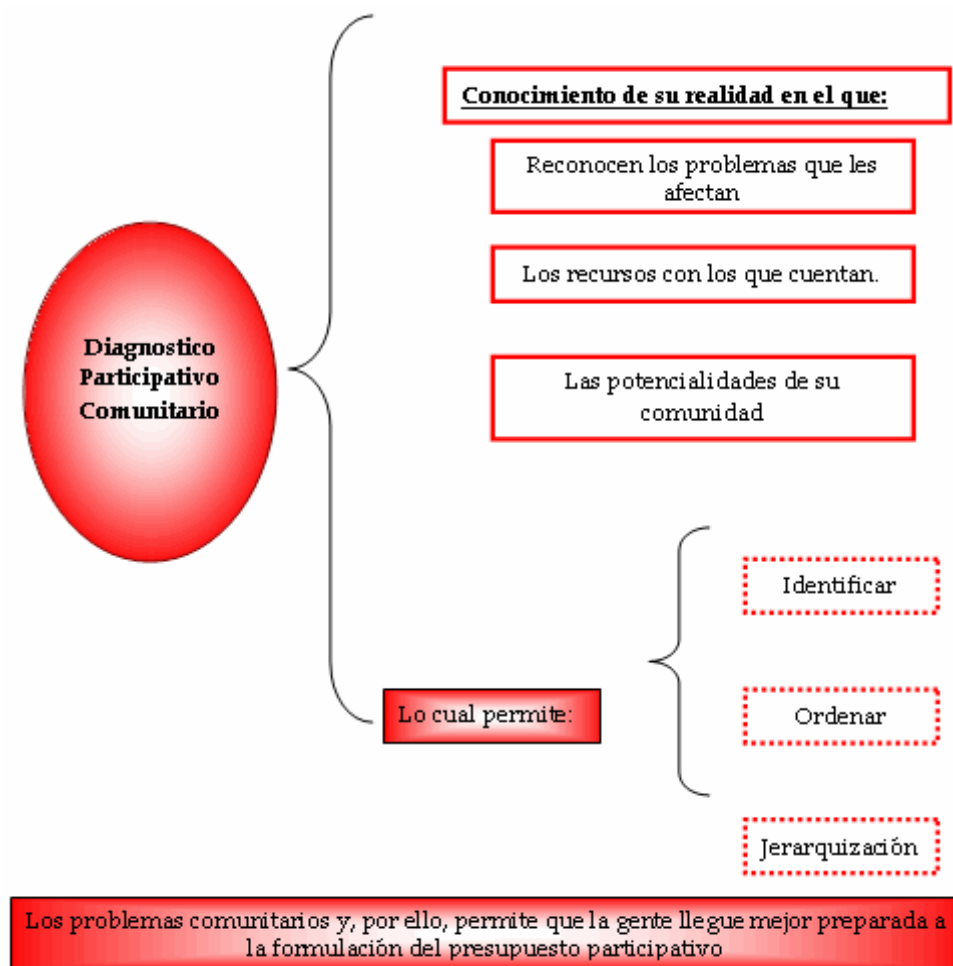
El objetivo del diagnóstico participativo es obtener información acerca de los problemas y necesidades comunitarias y su articulación dinámica con recursos locales y externos, así como las oportunidades de desarrollo que tienen los habitantes de las comunidades, ante lo cual definiremos:

- a. **Problemas comunitarios** aquellos asuntos que afectan el normal y digno desenvolvimiento social de los habitantes residentes en un área geográfica determinada: falta de servicios básicos (aseo urbano, electricidad, agua, cloacas, asfalto); inseguridad, desempleo, falta de infraestructura recreativa (canchas, centros culturales, parques, plazas); de infraestructura social (escuelas, ambulatorios, hogares de cuidado de niños y niñas, recreación), entre otros.
- b. **Recursos comunitarios** se define a las fortalezas presentes en la comunidad: talento humano (albañiles, artesanas (os), panaderos,

ingenieras (os), mecánicos, maestras); vocación económica y productiva; elementos naturales (árboles frutales, minas, peces, playas, ríos); organización social existente (unidades de batalla electoral, patrullas, grupos culturales, deportivos, religiosos, comerciantes, grupos de voluntarios); líderes naturales; aspectos geográficos, entre otros.

- c. **Oportunidades comunitarias**, son los componentes ajenos a la comunidad que pueden ser empleados en su beneficio: los programas sociales del gobierno nacional (Mercal, Misiones Educativas, Reservistas...); los planes de financiamiento popular nacional, regional o municipales (FONCREI, Banco del Pueblo, Banco de la Mujer, FONDEMI, cajas de ahorro, bancos cooperativos, fondos de crédito regional, etcétera); las potencialidades del suelo, entre otros.

Ilustración 6. Diagnostico Participativo y Comunitario



Fuente: FONDEMI

El diagnóstico participativo es realizado por las personas que habitan en la propia comunidad. Pueden estar apoyados inicialmente por un grupo de especialistas, pero la idea es que una vez que la comunidad se apropia de la

metodología sea ella quien se responsabilice del proceso. Es indispensable que dentro del grupo que realiza el diagnóstico se encuentren los líderes naturales, personas con distintas responsabilidades en la comunidad (profesor, administrador de Mercal, el responsable de las distintas misiones, presidenta de la asociación de vecinos, entre otros).

3.2.7 Bancos Comunales

Los Bancos Comunales van a recibir aportes para que puedan dar créditos, pero son los ciudadanos y ciudadanas de las respectivas comunidades los que van a decidir a quién o quienes darles los créditos y las condiciones de los créditos, claro, en el marco de la ley, y tienen también la responsabilidad de cobrar y a rendir cuentas, por esos recursos.

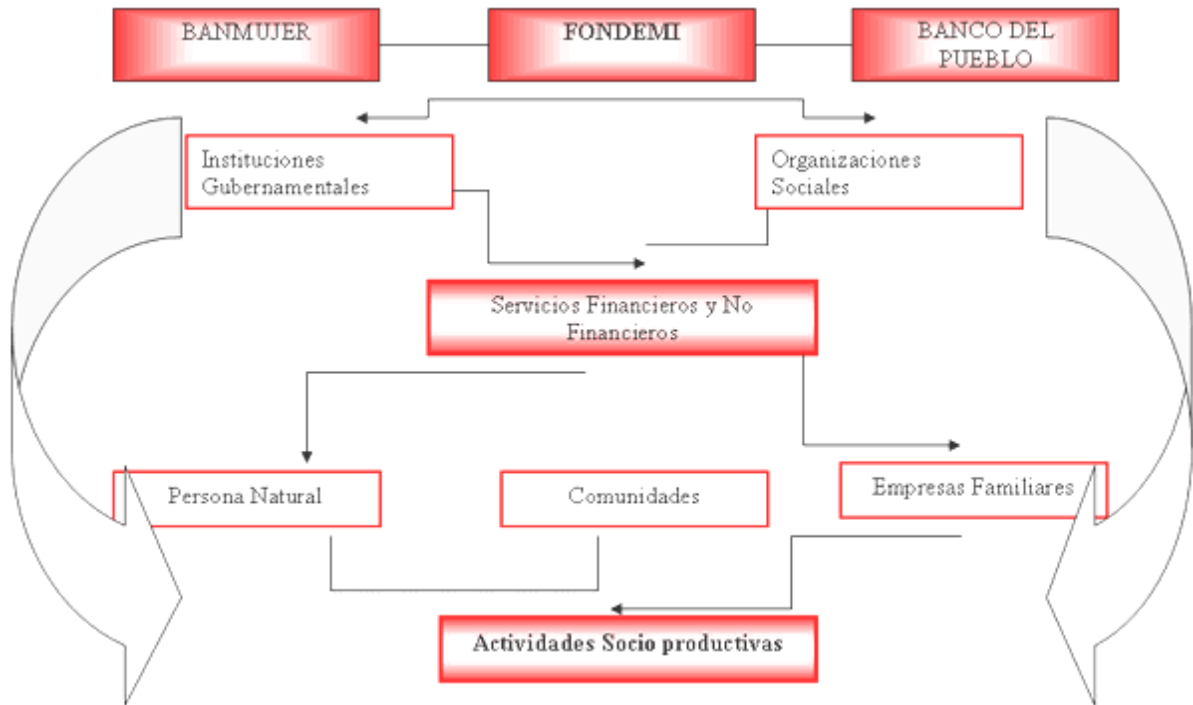
Pero además los bancos comunales, que van a aparecer en la ley de los concejos comunales, tienen la potestad de recibir recursos, no para créditos, sino para llevar adelante, ejecutar los proyectos de la comunidad: que si el proyecto del agua, que si el proyecto de una vivienda, que si el proyecto de la energía eléctrica, etc.... proyectos de la comunidad proyectos sociales.

Los encargados de facilitar los recursos suministrados por el Estado

Los encargados son: FONDEMI, Banco de la Mujer, Banco del Pueblo, Instituciones gubernamentales y organizaciones sociales.

Esto conforme lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en sus arts. 87, 112, 299 y 308. Quien demanda el derecho a una mejor calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas del Estado.

Ilustración 7. Sistema Microfinanciero



INTEGRACIÓN POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL
Fuente: FONDEMI

Requisitos para formar un Banco Comunal

- a. Llenar la planilla de solicitud.
- b. Acta certificada de asamblea de ciudadanos y ciudadanas donde se nombre a los miembros del Banco Comunal.
- c. Acta constitutiva de cooperativa de ahorro y crédito debidamente protocolizada ante la Oficina de Registro de su domicilio, apegada a las disposiciones legales establecidas en la Ley de los Consejos

Comunales (Art. 10), Ley de Cooperativas y demás normativas aplicables; con sus modificaciones, si las hubiere.

- d. Constancia de inscripción de SUNACCOOP (Superintendencia Nacional de Cooperativas).
- e. Registro de información fiscal (RIF) y número de identificación tributaria (NIT).
- f. Copia de cédula de identidad de los miembros del Banco Comunal.
- g. Haber asistido al "taller introductorio para los Bancos Comunales" de FONDEMI.
- h. Constancia de asistencia al taller.
- i. Registrarse ante la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular de los Consejos Comunales

Debe motivar a los integrantes del Banco Comunal:

- Ser una organización destinada a la satisfacción de una necesidad colectiva.
- Luchar contra la pobreza.
- Desarrollar integralmente a sus comunidades.
- Organizar a la comunidad.
- Elevar el nivel de conciencia
- Defender integralmente la patria.
- Promover el bien común.

La mancomunidad de los Consejos Comunales

Es la unión de varios Consejos Comunales vecinos que identifican según el diagnóstico participativo una necesidad en común y se unen con el objetivo de satisfacerla, a través del financiamiento por la vía del Banco Comunal de proyectos socio productivos, así como atender necesidades de tipo personal de carácter no productivo, de acuerdo a lo establecido en las políticas del FONDEMI.

El artículo 24 del Proyecto de reglamento de la ley de los Consejos Comunales señala:

- La mancomunidad de Consejos Comunales estará conformada por un mínimo de cuatro (04) Consejos Comunales.
- Las comunidades se mancomunan para de forma conjunta, tributar en la consolidación del poder popular y lograr el desarrollo integral de las comunidades, generando redes y cadenas productivas, rumbo a la construcción del nuevo modelo democrático, bajo el principio de la participación protagónica del pueblo, y del nuevo modelo económico, hacia la transformación de las relaciones sociales de producción.

Cómo mancomunarse:

- Identificar la necesidad común de cada comunidad en asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
- Se levanta el Acta donde se manifiesta la voluntad expresa de mancomunarse, por parte de los habitantes de la comunidad en la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
- Designación de los miembros para la mancomunidad en cada consejo comunal.

- Realización de asamblea general con los Consejos Comunales a mancomunarse para la ratificación de la voluntad.
- Conformación de la cooperativa de ahorro y crédito que será el Banco Comunal.
- Asistencia a la escuela de formación del FONDEMI.

3.2.8 Contraloría Social

Es un conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan los ciudadanos y ciudadanas, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, eficiencia y honradez. Así mismo es un instrumento contra la corrupción y el burocratismo.

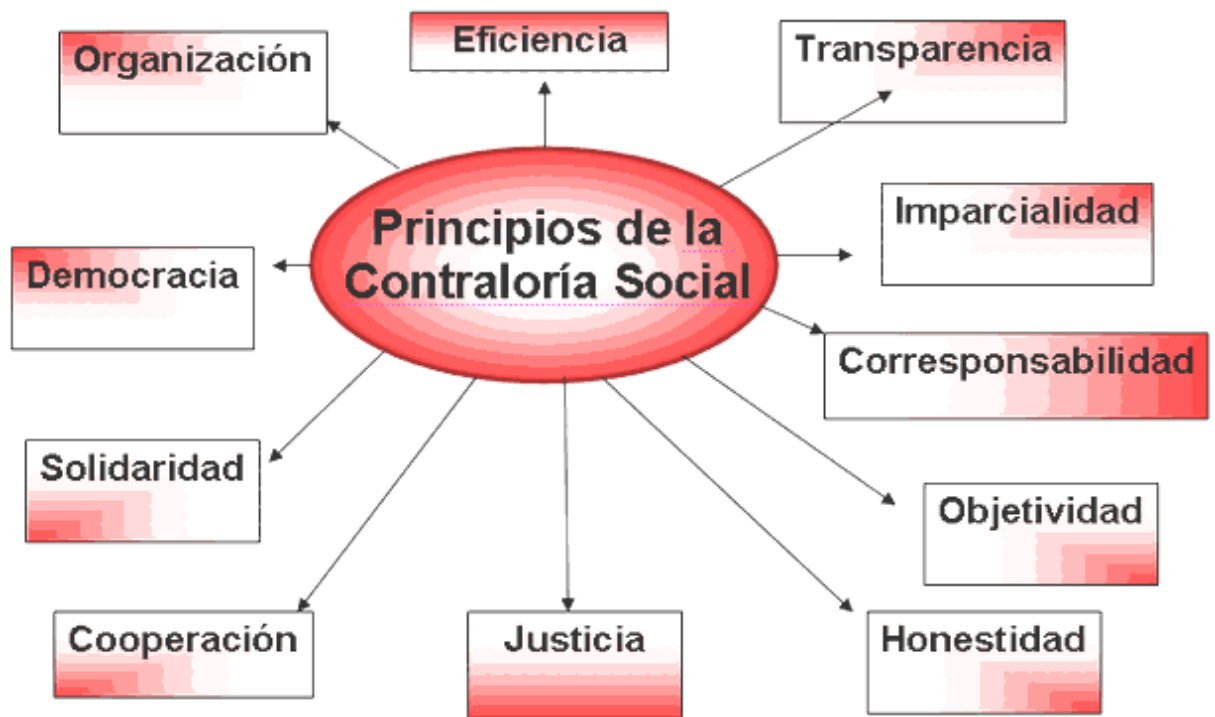
La consolidación de un Estado Social de Derecho y Justicia depende de todos los ciudadanos y ciudadanas de la comunidad, por ello todos tenemos la facultad y el mandato constitucional y legal de ejercer el control social en nuestras respectivas comunidades, así como promoverla y facilitarla.

Objetivos de la contraloría social

- Contribuir con el cumplimiento de las Leyes y Procedimientos en la ejecución de las obras, servicios, programas y proyectos financiados con fondos públicos.
- Programar la participación social, independiente y patriótica de la ciudadanía.
- Promover la participación ciudadana en función de una justicia social.

- Incentivar la confianza ciudadana en la incorporación social a la vigilancia sobre los recursos destinados a satisfacer las necesidades de la colectividad.
- Promover líderes comunitarios.
- Detectar a tiempo irregularidades, desviaciones de los recursos destinados a obras, servicios, programas y proyecto; y poder dar sugerencias de soluciones.

Ilustración 8. Principios de la Contraloría Social



Fuente: FONDEMI

Puede ser un Contralor Social

Quien ejerce la contraloría social en su comunidad, al cumplir con las funciones que le son inherentes, en virtud de un nombramiento por parte de la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas.

Además puede ser un representante de la comunidad que colabora en la fiscalización, control y vigilancia de los recursos para los programas, proyectos, servicios y obras de infraestructura, ejecutados por los gobiernos nacional, regional, estatal y municipal, así como por la comunidad dentro de la Parroquia o el Municipio.

Requisitos para ser Contralor Social:

El artículo 13 de la LCC. Señala que para ser electo o electa se requiere:

- Ser habitante de la comunidad, con al menos, seis (06) meses de residencia en la misma, salvo en los casos de comunidades recién constituidas o circunstancias de fuerza mayor.
- Mayor de quince (15) años.
- Disposición y tiempo para el trabajo comunitario.
- Estar inscrito en el REP, en el caso de ser mayor de edad.
- No ocupar cargos de elección popular

Artículos 11 y 23 de la LCC señala que el Control Social se puede ejercer:

En todas las actividades que se desarrollan dentro del ámbito territorial de la comunidad, sean estas ejecutadas por el Gobierno Nacional, Regional, Estatal o Local, (alimentación, educación, salud, cultura, deporte, infraestructura, cooperativas, misiones, entre otras.

Ilustración 9. Derechos/deberes de los contralores sociales

DERECHOS	DEBERES
<ul style="list-style-type: none"> ✚ Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestarios asignados, metas, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución. ✚ Obtener formación, asesoría, información y asistencia técnica de los órganos de control del Estado, para el ejercicio de sus funciones. ✚ Conocer la lista de obras y acciones que se van a realizar en el Municipio durante el año: ¿Cuánto cuesta?, ¿Quién la realizará?, ¿Sus características? y ¿A quiénes va a beneficiar? ✚ Supervisar, que se haga la obra o proyecto que se anunció. ✚ Solicitar los correctivos necesarios en los casos que ameriten 	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Recibir informaciones, observaciones y sugerencias que presenten las comunidades organizadas, en relación a las políticas, programas o proyectos. ✚ Cumplimiento con los acuerdos tomados en Asamblea de Ciudadanos. ✚ Comunicar a los ciudadanos, los avances en el proceso de control y vigilancia que este realizando. ✚ Estar informado de las obras, proyecto, programas y acciones que se desarrollan en su comunidad. ✚ Denunciar, cuando observe irregularidades en la ejecución de obras, programas o proyectos. ✚ Presentar informes sobre la labor de control que realiza. ✚ Acudir a las instancias correspondientes para realizar las enuncias a que hubiere lugar.

Fuente: FONDEMI

CAPÍTULO IV.

MODELO PROPUESTO

La Ley de los Consejos Comunales (2006), ha sido sustituida por la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la cual ha sido sancionada por la Asamblea Nacional en 25-11-2009. A la fecha, solamente falta su publicación en Gaceta Oficial.

En el artículo 3 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC),

La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.

En tal sentido, en el capítulo que se desarrolla a continuación, se presenta un modelo de control de gestión para los consejos comunales, basado en el enfoque de Gerencia de Sistemas Conductuales.

4.1 Objetivos del Modelo

El objetivo general de la propuesta es proporcionar una herramienta para evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.

Los objetivos específicos del modelo son:

1. Facilitar el seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Facilitar la disponibilidad y acceso a la información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del consejo comunal.
3. Integrar el sistema de información comunitario.
4. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socioproductivas conformadas o en vías de conformación.
5. Facilitar información a la Unidad de Contraloría Social para el seguimiento, vigilancia, supervisión y control de ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivas, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual de los recursos financieros.

Antecedentes del Modelo Propuesto

El Centro Nacional de Tecnologías de la Información (CNTI), desarrolló en el año 2008, un Sistema de Control de Gestión para mesas técnicas de telecomunicaciones. Esta herramienta se desarrolló con software libre, y su propósito es facilitar la coordinación, articulación y ejecución eficiente de las políticas de atención a las comunidades en materia de tecnología de la información, al contar con información sistematizada, que permita realizar seguimiento y control a los requerimientos y proyectos asociados, adelantados a través de las mesas técnicas con la participación de las comunidades organizadas atendidas en diferentes regiones del país.

Los Consejos Comunales podrán usar esta herramienta web, con el apoyo de los promotores sociales de la telefónica estatal y representantes de los demás entes adscritos al Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias.

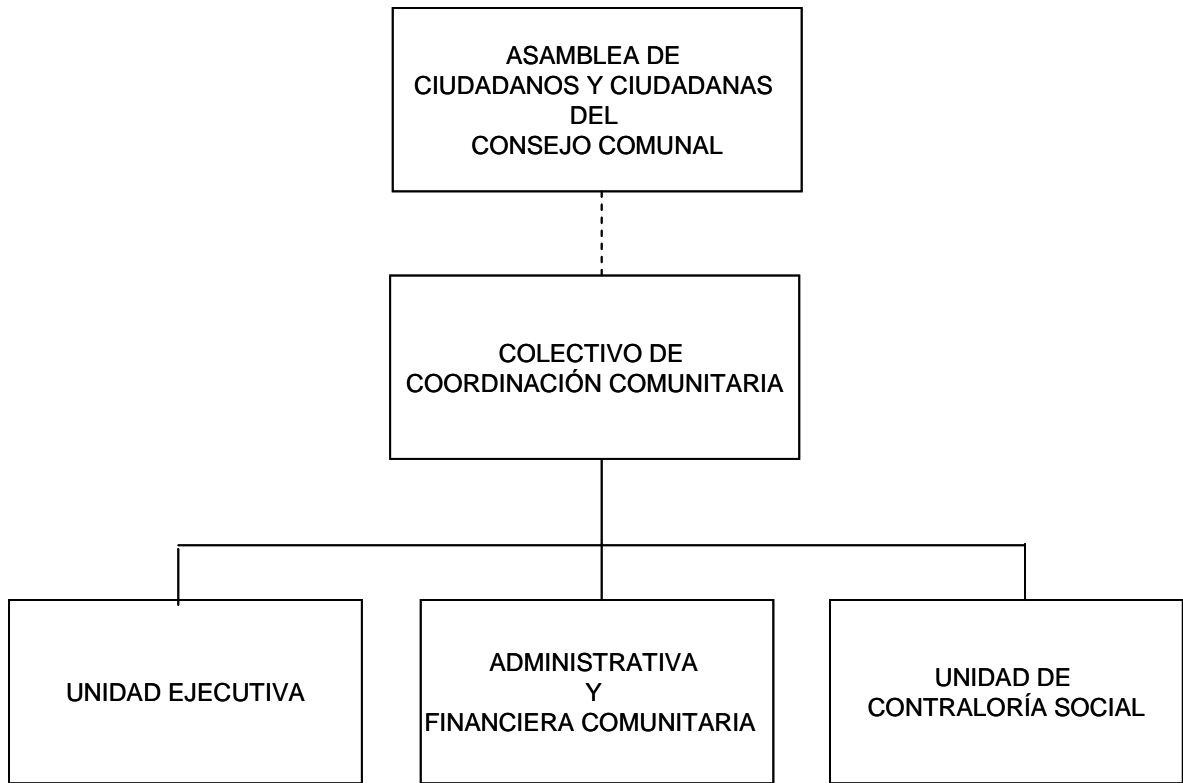
El CNTI realizó una jornada de capacitación de promotores sociales, con el propósito de convertirlos en potenciales replicadores del manejo de la herramienta y promover su uso masivo en las comunidades organizadas. Esta aplicación es la primera de cuatro sistemas de atención directa a las comunidades, los cuales estarán completamente articulados para el año 2009. Del resto, no se ha desarrollado un sistema completo de control de gestión.

4.2 Modelo propuesto de Control de Gestión del Consejo Comunal

De acuerdo con el artículo 19 de la LOCC, la estructura organizativa del consejo comunal, está conformada por:

1. La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del consejo comunal.
2. El colectivo de coordinación comunitaria.
3. La Unidad Ejecutiva.
4. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
5. La Unidad Contraloría Social.

Ilustración 5. Estructura organizativa típica de un Consejo Comunal



Fuente: Elaboración propia

La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es la máxima instancia de deliberación y decisión para el ejercicio del poder comunitario, la participación y el protagonismo popular, y sus decisiones son de carácter vinculante para el consejo comunal. Las funciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (ACC) son (Artículo 23 de la LOCC):

1. Aprobar el ámbito geográfico del consejo comunal.
2. Aprobar la creación de comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria, con carácter permanente o temporal.

3. Elegir y revocar a los voceros y voceras del consejo comunal a través de un proceso de elección popular comunitaria, conforme a lo que establezca la presente Ley.
4. Elegir y revocar los integrantes de la comisión electoral.
5. Aprobar el plan comunitario de desarrollo integral y demás planes, de acuerdo a los aspectos esenciales de la vida comunitaria a los fines de contribuir a la transformación integral de la comunidad
6. Garantizar el funcionamiento del ciclo comunal.
7. Aprobar los proyectos comunitarios, de comunicación alternativa, educación, salud, cultura, recreación, actividad física y deporte, socio productivos, de vivienda y hábitat, de infraestructura, de funcionamiento, entre otros, y la creación de organizaciones socio productivas a ser propuestos ante distintos órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas.
8. Evaluar la gestión de cada una de las unidades que conforman el consejo comunal.
9. Aprobar las normas de convivencia de la comunidad, sin menoscabo de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente.
10. Designar a los voceros o voceras del consejo comunal para las distintas instancias de participación popular y de gestión de políticas públicas.
11. Aprobar la solicitud de transferencias de servicios.
12. Designar a los y las miembros de la comisión de contratación, conforme a la Ley que regula materia.
13. Aprobar el acta constitutiva y estatutos del consejo comunal.
14. Las demás establecidas en la presente Ley.

El Colectivo de Coordinación Comunitaria es la instancia de articulación, trabajo conjunto y funcionamiento, conformado por los voceros y voceras de la Unidad Ejecutiva, Unidad Administrativa y Financiera

Comunitaria y Unidad Contraloría Social del consejo comunal. Las funciones del Colectivo de Coordinación Comunitaria (CCC) son (artículo 25 de la LOCC):

1. Realizar seguimiento de las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
2. Coordinar la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Comunitario de Desarrollo Integral articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar.
3. Conocer, previa ejecución, la gestión de la Unidad Financiera del consejo comunal.
4. Presentar propuestas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para la formulación de políticas públicas.
5. Garantizar información permanente y oportuna sobre las actuaciones de las unidades del consejo comunal a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
6. Convocar para los asuntos de interés común a las demás unidades del consejo comunal.
7. Coordinar la aplicación del ciclo comunal para la elaboración del plan comunitario de desarrollo integral.
8. Coordinar con la Milicia Bolivariana lo referente a la defensa integral de la Nación.
9. Coordinar acciones estratégicas que impulsen el modelo socio productivo comunitario y redes socio productivas vinculadas al plan comunitario de desarrollo integral.
10. Promover la formación y capacitación comunitaria en los voceros o voceras del consejo comunal y en la comunidad en general.
11. Elaborar propuesta de informe sobre la solicitud de transferencia de servicios y presentarlo ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

12. Coordinar acciones con los distintos comités que integran la Unidad Ejecutiva en sus relaciones con los órganos y entes de la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines.
13. Elaborar los estatutos del consejo comunal.
14. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

La Unidad Ejecutiva es la instancia del consejo comunal encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo; se reunirá a fin de planificar la ejecución de las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo. La Unidad Ejecutiva (UE) del consejo comunal tendrá las siguientes funciones (artículo 29 de la LOCC):

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.
2. Crear y organizar el sistema de información comunitario interno.
3. Coordinar y articular todo lo referido a la organización, funcionamiento y ejecución de los planes de trabajo de los comités y su relación con la Unidad Contraloría Social, la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria y las demás organizaciones sociales de la comunidad.
4. Promover la creación de nuevas organizaciones con la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de la comunidad.
5. Organizar el voluntariado social como escuela generadora de conciencia y activadora del deber social en cada comité de trabajo.

6. Promover la participación de los comités de trabajo u otras formas de organización comunitaria en la elaboración y ejecución de políticas públicas, mediante la presentación de propuestas a los órganos y entes del Poder Público.
7. Promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación.
8. Coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente.
9. Impulsar y promover la formulación de proyectos comunitarios que busquen satisfacer las necesidades, aspiraciones y potencialidades de la comunidad.
10. Conocer las solicitudes y emitir las constancias de residencias de los habitantes de la comunidad, a los efectos de las actividades inherentes del consejo comunal, sin menoscabo del ordenamiento jurídico vigente.
11. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria es la instancia del consejo comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas. Las funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria (UAFC) son (artículo 31 de la LOCC):

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas en el área de su competencia.

2. Elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados.
3. Presentar trimestralmente el informe de gestión y la rendición de cuenta pública cuando le sea requerido por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.
4. Prestar servicios financieros y no financieros en el área de su competencia.
5. Realizar la intermediación financiera comunitaria, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital.
6. Apoyar las políticas de fomento, desarrollo y fortalecimiento de la economía social, popular y alternativa.
7. Proponer formas alternativas de intercambio de bienes y servicios para lograr la satisfacción de las necesidades y fortalecimiento de la economía local.
8. Promover el ahorro familiar.
9. Facilitar herramientas que permitan el proceso de evaluación y análisis de los créditos de las organizaciones socio productivas previstas en el Decreto N° 6.130, con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.
10. Consignar ante la Unidad Contraloría Social del consejo comunal, el comprobante de la declaración jurada de patrimonio de los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria al inicio y cese de sus funciones.
11. Administrar los fondos del consejo comunal con la consideración del colectivo de coordinación comunitaria y la aprobación de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
12. Elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del consejo comunal.

13. Presentar y gestionar ante el colectivo de coordinación comunitaria el financiamiento de los proyectos aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
14. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

La Unidad Contraloría Social es la instancia del consejo comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal. Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Las funciones de la Unidad Contraloría Social (UCS) son (artículo 34 de la LOCC):

1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.
2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socio productivos, organizaciones socio productivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.
3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.
4. Presentar informes de sus actuaciones cuando le sea solicitado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.

5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.
6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas en relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.
7. Remitir ante el ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la unidad de gestión financiera comunitaria del consejo comunal.
8. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanas y ciudadanos.

Como ya se ha dicho, el modelo de control de gestión propuesto para un consejo comunal es el denominado Modelo de Gerencias Conductual, el cual se pasa a explicar a continuación.

De acuerdo con nuestro modelo, la Misión de un Consejo Comunal (1) es de servir de mediador proactivo para que los intereses de un grupo de ciudadanos que habitan un determinado territorio, sean atendidos y cubiertos mediante la gestión directa.

Esta misión tiene como resultados (2) programas, proyectos, obras, informes, actuaciones varias, con el fin de atender (3):

- a. los intereses de los ciudadanos del ámbito territorial del consejo comunal;
- b. las necesidades de información de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas con relación al cumplimiento de sus decisiones;

c. las necesidades de información del Colectivo de Coordinación Comunitaria y de sus Unidades integrantes, para hacer seguimiento y control de sus actividades y evaluación de sus resultados; y

d. las necesidades de información para la rendición de cuenta al Fondo nacional de los Consejos Comunales.

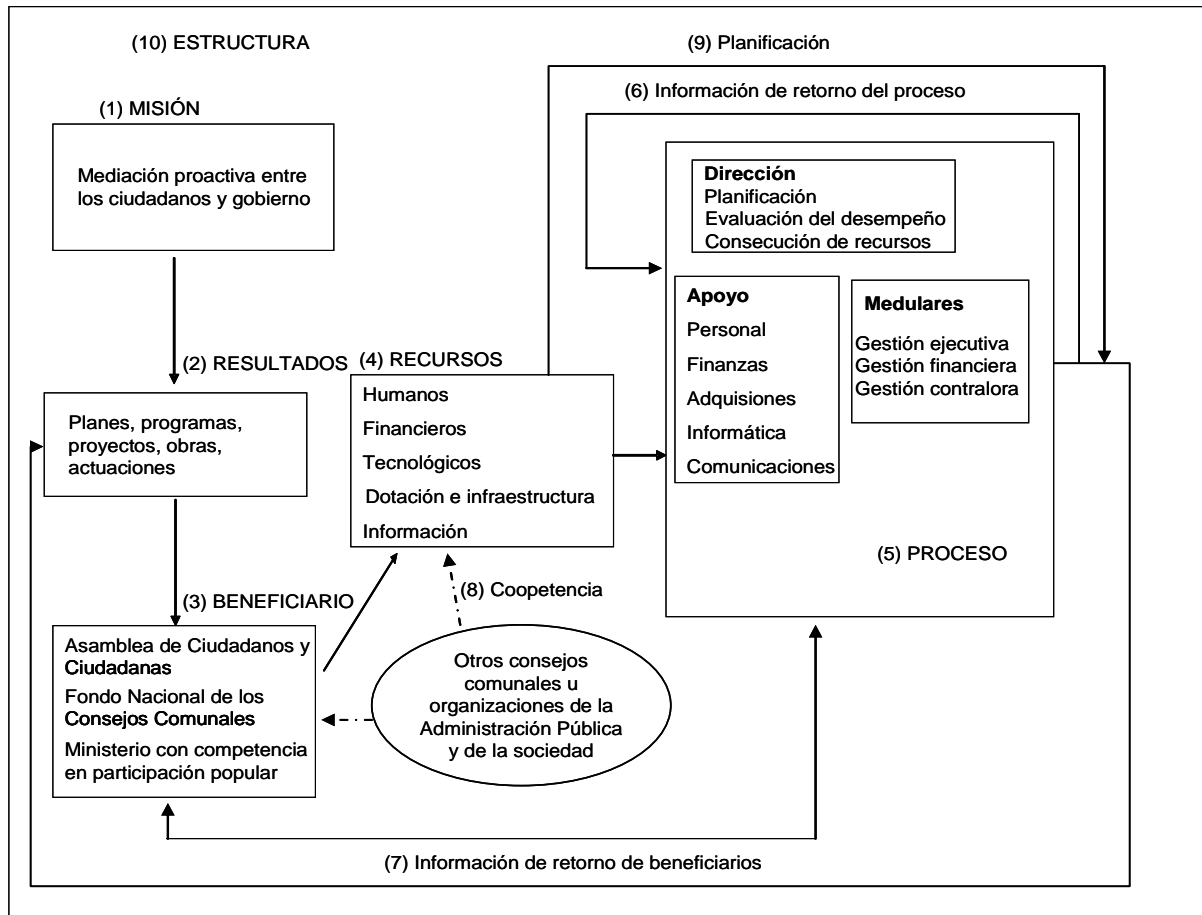
Para obtener estos resultados, el consejo comunal cuenta con (4) recursos humanos (los voceros y voceras), que junto con los insumos de infraestructura, técnicos y financieros⁹, llevan adelante los procesos medulares (gestión ejecutiva, gestión financiera y gestión contralora), los procesos de dirección (planificación, control, evaluación, captación y asignación de recursos y evaluación del desempeño) y los procesos de apoyo (personal, finanzas, adquisiciones, informática) (5).

El consejo comunal, a través del Colectivo de Coordinación Comunitaria, revisa periódicamente su actuación para saber si se llevan a cabo eficientemente sus procesos (6), al tiempo que solicitan a los usuarios y beneficiarios de sus servicios (comunidad del ámbito territorial del consejo comunal), la información de retorno (7) que les permite conocer si se encuentran atendiendo apropiadamente los intereses de los ciudadanos.

Por otra parte, los consejos comunales compiten y cooperan (competición) (8) con otras organizaciones y otros consejos comunales para cumplir con su misión. Todo ello se debe realizar de acuerdo con un proceso de planificación estratégica, según lo establece el artículo 299 de la

⁹ provenientes de: a. las transferencias provenientes de la República, los estados y municipios; b. Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE); c. la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado; d. los generados por su actividad propia, incluido el producto del manejo financiero de todos sus recursos; y e. los recursos provenientes de donaciones de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (9) y de la estructura



(10) que la organización política haya seleccionado para cumplir con su misión, en concordancia con el artículo 28 de la LOCC.

Ilustración 6. Sistema Global de Desempeño de los Consejos Comunales

Fuente: Yáber y Valarino (2002), modificaciones propias.

Los procesos y sus respectivos responsables que conforman el Consejo Comunal se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Procesos que conforman el Consejo Comunal

PROCESO	RESPONSABLE
PROCESOS MEDULARES	
Gestión Ejecutiva	Unidad Ejecutiva
Gestión Financiera	Unidad de Gestión Financiera
Contraloría Social	Unidad de Contraloría Social
PROCESOS DE APOYO	
Finanzas internas del CC	Comisión de Gestión Administrativa
Recursos humanos (voceros y voceras)	Comisión de Gestión Administrativa
Adquisiciones	Comisión de Contratación
Comunicaciones	Comisión de Comunicaciones y medios alternativos comunitarios
Informática y sistemas de información	Comisión de estadística e informática
PROCESOS DIRECTIVOS	
Planificación estratégica	Colectivo de Coordinación Comunitaria
Evaluación del desempeño	Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas
Consecución de recursos	Colectivo de Coordinación Comunitaria

Fuente: Elaboración propia

Los productos de cada proceso son los siguientes:

Cuadro 2. Procesos y productos del Consejo Comunal

PROCESO	PRODUCTOS
PROCESOS MEDULARES	
Gestión Ejecutiva	Planes, proyectos, gestión de obras, acciones comunitarias, gestión de servicios, constancias de residencia
Gestión Financiera	Servicios financieros y no financieros
Contraloría Social	Evaluación de la gestión comunitaria
PROCESOS DE APOYO	
Finanzas internas del CC	Comisión de Gestión Administrativa
Recursos humanos (voceros y voceras)	Comisión de Gestión Administrativa
Adquisiciones	Comisión de Contratación
Comunicaciones	Información a la comunidad
Informática y sistemas de información	Sistema de Información Comunitaria
PROCESOS DIRECTIVOS	
Planificación estratégica	Plan Comunitario de Desarrollo Integral
Evaluación del desempeño	Informe
Consecución de recursos	Recursos económicos, materiales, humanos

4.3 Mediciones a Efectuar a Través del Control de Gestión

El consejo comunal puede ser interpretado como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno), a través de dos subsistemas:

Un subsistema que recibe insumos, los procesa y entrega productos para atender las demandas de los clientes.

Un subsistema más amplio, que comprende al anterior, que tiene como propósito generar impactos en el entorno.

De acuerdo con los principios rectores, la razón del primer subsistema es producir los bienes y/o servicios eficientemente. Este subsistema “interno”, se centra en los procesos (tránsito de insumo a producto) y se preocupa fundamentalmente por verificar que se generen los productos, que se cumplan los procesos con una racional utilización de los insumos. La eficiencia se propone optimizar la relación producto/insumo.

El segundo subsistema, el externo, se nutre de los productos del sistema interno y su salida es la generación de los efectos en el medio externo (en la comunidad, en el ambiente). Así, el sistema es eficaz, en la medida en que se obtengan los resultados esperados en el entorno. El subsistema externo se focaliza en la eficacia (medida del logro de los efectos deseados) y a la intervención del Colectivo de Coordinación Comunal, que se preocupa por este ámbito, es lo que se denomina Evaluación de Resultados.

Evidentemente, el consejo comunal debe atender articuladamente los dos subsistemas. El primero (interno) toca más a los niveles operacionales (las unidad de gestión) y el segundo es de carácter más estratégico.

Como se ha dicho, este sistema de control de gestión que se propone, está orientado a realizar el seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la

ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socio productivos, organizaciones socio productivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.

Este seguimiento debe permitir entonces, realizar la evaluación del desempeño del consejo comunal, cuyos principios rectores son: participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género (artículo 3 de la LOCC).

El desempeño que en un período determinado debe desarrollar el consejo comunal, debe estar establecido en el Plan Comunitario de Desarrollo Integral (PCDI), el cual debe estar articulado con los planes de desarrollo municipal y estatal de conformidad con las líneas generales del Proyecto Nacional Simón Bolívar. Este PCDI debe desarrollarse mediante un proceso que la LOCC, en su artículo 44 define como Ciclo Comunal y se refiere:

Un proceso para hacer efectiva la participación popular y la planificación participativa que responde a las necesidades comunitarias y contribuye al desarrollo de las potencialidades y capacidades de la comunidad. Se concreta como una expresión del poder popular, a través de la realización de cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.

El proceso del Ciclo Comunal está conformado por cinco fases, las cuales se complementan e interrelacionan entre sí y son las siguientes:

1. Diagnóstico: esta fase caracteriza integralmente las comunidades, se identifican las necesidades, las aspiraciones, los recursos, las potencialidades y las relaciones sociales propias de la localidad.

2. Plan: es la fase que determina las acciones, programas y proyectos que atendiendo al diagnóstico, tiene como finalidad el desarrollo del bienestar integral de la comunidad.

3. Presupuesto: esta fase comprende la determinación de los fondos, costos y recursos financieros y no financieros con los que cuenta y requiere la comunidad, destinados a la ejecución de las políticas, programas y proyectos establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral.

4. Ejecución: esta fase garantiza la concreción de las políticas, programas y proyectos en espacio y tiempo establecidos en el plan comunitario de desarrollo integral, garantizando la participación activa, consciente y solidaria de la comunidad.

5. Contraloría social: esta fase es la acción permanente de prevención, vigilancia, supervisión, seguimiento, control y evaluación de las fases del ciclo comunal para la concreción del plan comunitario de desarrollo Integral y en general, sobre las acciones realizadas por el consejo comunal, ejercida articuladamente por los habitantes de la comunidad, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, las organizaciones comunitarias y la Unidad Contraloría Social del consejo comunal.

En la fase de Contraloría social se inscribe el control de gestión; por lo tanto, el sistema de control de gestión debe permitir:

1. Hacer el seguimiento a las actividades que desarrolla el consejo comunal.

2. Evaluar el cumplimiento de requerimientos de la comunidad incluida en el ámbito territorial del consejo comunal, y su satisfacción.

3. Sentar las bases para poder realizar la evaluación global del cumplimiento de los principios rectores de la actuación del consejo comunal.

4. Medir la contribución al Proyecto Nacional Simón Bolívar.

4.4 Metodología para Elaborar el Modelo de Control de Gestión para el Consejo Comunal

Para elaborar el Modelo de Control de Gestión propuesto para el Consejo Comunal se deben desarrollar los siguientes pasos:

1. Organizar el equipo de trabajo, el cual debe estar integrado por quienes son responsables de las diferentes unidades que componen el Consejo Comunal y por el encargado del Sistema de Información para poder formular el PCDI.

2. Establecer los objetivos y estrategias del Consejo Comunal, vinculados con la misión del mismo. Para formular las estrategias, se debe hacer un análisis de oportunidades y amenazas para el C.C. y las fortalezas y debilidades que la organización tiene para poder aprovechar dichas oportunidades y hacer frente a las amenazas. En otras palabras, se debe diagnosticar los problemas de la comunidad.

3. Precisar con detalle los procesos que conforman el Consejo Comunal y validar los indicadores planteados en esta investigación. En la metodología de GSC seleccionado, se consideran dos tipos de indicadores:

3.1. Indicadores de actuación, que miden el desempeño en los procesos que permiten alcanzar el objetivo.

3.2. Indicadores de resultados, que miden los efectos obtenidos y permiten determinar el grado de cumplimiento de los objetivos.

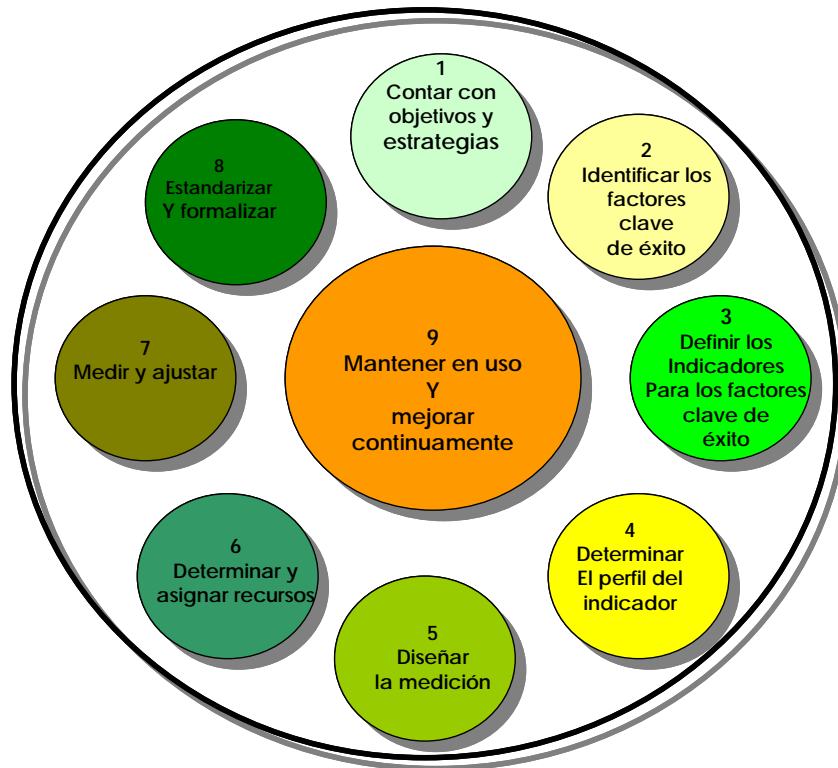
4. Identificar los factores clave de éxito, para lo cual se requiere lo siguiente:
 - 4.1. Identificar a los beneficiarios de las actuaciones del CC (comunidad, Alcaldía, entre otros)
 - 4.2. Establecer las necesidades de los diferentes beneficiarios
5. Traducir esas necesidades en especificaciones (asociadas al resultado del proceso: calidad, cantidad, oportunidad, presentación, etc.)
6. Establecer indicadores para cada factor crítico de éxito. Una vez identificados los factores críticos de éxito, asociados con la eficacia, la eficiencia, la productividad, entre otros, es fundamental, a estas alturas, tener establecida la capacidad de gestión y los recursos disponibles, para el desarrollo de las actividades.
7. Determinar, para cada indicador, su perfil para conformar el Manual de Control de Gestión del Consejo Comunal.
8. Diseñar la medición. Consiste en determinar fuentes de información, frecuencia de medición, presentación de la información, asignar responsables de la recolección, tabulación, y análisis.
9. Determinar y asignar recursos:
 - 9.1. La medición se incluye e integra al desarrollo del trabajo. La realizará quien ejecuta el trabajo, siendo el primer usuario y beneficiario de la información.
 - 9.2. Los recursos que se empleen en la medición serán parte de los recursos que se emplearán en el desarrollo del trabajo o del proceso.
10. Automatizar, medir, probar, y ajustar el sistema de indicadores de gestión. La experiencia ha mostrado que la precisión adecuada de un sistema de indicadores de gestión no se logra a la primera vez. Es necesario tener en mente que muy seguramente la primera vez que

- a. Pertinencia del indicador
 - b. Valores y rangos establecidos
 - c. Fuentes de información seleccionadas
 - d. Proceso de toma y presentación de la información
 - e. Frecuencia en la toma de la información
 - f. Destinatario de la información, etc.
- 11.** Estandarizar y formalizar. Consiste en el proceso de especificación completa, documentación, divulgación e inclusión entre los sistemas de operación de la Organización de los indicadores de gestión. Es durante esta fase que se desarrollan y quedan en limpio los manuales de indicadores de gestión de la Organización. Para ello se debe realizar un taller de información, motivación y adiestramiento para todos los integrantes del Consejo y para sus proveedores internos.
- 12.** Mantener y mejorar continuamente. El sistema de indicadores de gestión debe ser revisado a la par con los objetivos, estrategias y procesos de la organización.

Hacer mantenimiento al sistema es darle continuidad operativa y efectuar los ajustes que se deriven del permanente monitoreo del sistema organización – entorno.

Así mismo, mejorar continuamente significa incrementar el valor que el sistema de indicadores de gestión agrega a las personas usuarias; es hacerlo cada vez más preciso, ágil, oportuno, confiable y sencillo. Lo anteriormente descrito puede visualizarse en la ilustración que se presenta a continuación.

Ilustración 7. Metodología general para el establecimiento de indicadores de gestión



Fuente: Elaboración propia

4.5 Aplicación del Modelo de Control de Gestión para el Consejo Comunal

Como se ha dicho, los objetivos del control de gestión son asegurar cumplimiento de la ejecución de conformidad con el rumbo establecido en el proyecto o en el PCDI, y asegurar la capacidad de ejecución del consejo comunal.

Para ello, el control exige verificar sistemáticamente lo realizado versus lo programado, corregir oportunamente para evitar desvíos y recuperar capacidad de ejecución, y reprogramar para mantener metas originales o mejorarlas. La forma de aplicación del modelo de propuesto es la siguiente:

1. Como requisito indispensable, debe establecerse la programación inicial y total del proyecto, actividad o plan a llevar acabo. Esta programación inicial debe mantenerse como referencia para el seguimiento y evaluación de la ejecución a medir. Esta programación inicial debe establecer, como mínimo, tres variables: volumen o cantidad de obra a realizar, costo de la misma y tiempo de ejecución.

2. Los indicadores de control de la cantidad de obra o actividad, muestran el avance físico de la obra o de la actividad que se está realizando. El indicador clave para controlar la cantidad de obra ejecutada es el Índice de Avance Físico (IAF) en un período determinado, que es la relación entre la obra ejecutada en ese período y la cantidad de obra o actividad total a ejecutar:

$$\text{IAF} = \text{Obra o actividad ejecutada} / \text{Obra o actividad total}$$

3. Los indicadores de costo de la obra o actividad, focalizan dos aspectos: evitar que las actividades consuman más recursos de los previstos, y garantizar que los desembolsos se encuentren disponibles oportunamente. El principal indicador utilizado es el Índice de Cumplimiento de Costos (ICC), el cual mide el presupuesto ejecutado en el momento del control, como proporción del presupuesto inicial:

$$\text{ICC} = \text{Presupuesto ejecutado} / \text{Presupuesto inicial}$$

4. Los indicadores de tiempo de ejecución, informan sobre el avance de las actividades o del proyecto. El indicador más utilizado es el Índice de Retraso (IR), el cual mide la sincronización de la ejecución con el tiempo

planificado. Este índice debe tender a cero, es decir, retraso cero. El valor también puede ser negativo, lo cual significa que la actividad se está realizando en menos tiempo de lo planificado. Se calcula en la forma siguiente:

$$IR = \text{Período ejecutado} - \text{Período planificado}$$

Para llevar el control de gestión del proyecto o de la actividad, se propone la utilización de un tablero de control que expresa la lógica del proyecto o de la actividad, tal como lo muestra la ilustración a continuación.

Además, se pueden identificar otros indicadores que miden los resultados de otras actuaciones de los consejos comunales, los cuales se presentan en el cuadro a continuación:

Cuadro 3. Indicadores de los procesos del C.C.

Proceso: Gestión ejecutiva del CC
Objetivo: Satisfacer las necesidades de la comunidad
<p>Indicadores de actuación:</p> <p>Cantidad de organizaciones sociales relacionadas</p> <p>Cantidad de nuevas organizaciones constituidas</p> <p>Cantidad de voluntariado social organizado</p> <p>Cantidad de servicios transferidos</p> <p>Cantidad de legislación propuesta</p> <p>Cantidad de obras por tipo realizadas</p> <p>Número de participaciones realizadas en el parlamentarismo social</p> <p>Cantidad de logros en cada Comité conformado</p>
<p>Indicadores de resultados:</p> <p>Porcentaje de quejas recibidas</p> <p>Proporción de miembros de la comunidad satisfechos</p>

Proceso: Gestión financiera del CC

Objetivo: Mejorar la gestión de cobros de la Unidad Financiera

Indicadores de actuación:

Número de visitas por asociado
Proporción de cobros realizados

Indicadores de resultados:

Relación cobro/acreencias
Días de mora promedio

Fuente: Elaboración propia, 2008

Por último, el registro y reporte de la gestión, se puede realizar mediante un tablero de control, el cual contiene la información más importante del proyecto o de la actividad, y responde a las principales preguntas sobre los atributos a evaluar:

1. Costo
2. Cantidad (volumen), calidad, tiempo
3. Cobertura, déficit, calidad, satisfacción
4. Sostenibilidad, contribución e impacto.

Ilustración 8. Tablero de control para el registro de la gestión de una actividad o proyecto

4 PREGUNTAS BASICAS	NIVELES DE OBJETIVOS DEL MARCO LOGICO				ATRIBUTOS A EVALUAR
	Concepto	Indicador	Verificación	Supuesto	
¿Cuál es el impacto esperado?	Fin				¿Impacto? ¿Contribución? ¿Sostenibilidad?
¿Cuál es el objetivo que solucionará el problema?	Propósito				¿Cobertura? ¿Déficit? ¿Calidad? ¿Satisfacción?
¿Qué se debe entregar?	Componente				¿Cantidad? ¿Calidad? ¿Cronología?
¿Cómo se hará?	Actividad				¿Costo?

Fuente: Sanín, 1999

Este tablero también es conocido como Marco Lógico del proyecto, y consiste en una tabla o matriz de cuatro columnas y cuatro filas. En las filas se establecen 4 niveles jerarquizados de objetivos:

Objetivo Superior, o Fin que responde a la pregunta, ¿cuál es el impacto esperado?

Objetivo Específico, o Propósito, que responde a la pregunta, ¿cuál es el objetivo que solucionará el problema?

Productos o Componentes, que responde a la pregunta, ¿qué se debe entregar?

Actividades, que indica ¿cómo se hará?

En las columnas se coloca la siguiente información:

Resumen narrativo de objetivos

Indicadores para medición de los objetivos

Medios de verificación de los indicadores

Supuestos de desarrollo.

CONCLUSIONES

Una vez finalizada la investigación y efectuar el respectivo análisis de la situación actual en lo que respecta a la temática en estudio, puede considerarse este documento como la primera aproximación al diseño del Modelo de Control de Gestión del Consejo Comunal, pudiendo llegar a las conclusiones que se presentan a continuación.

Existen varios modelos de control de gestión, fundamentalmente orientados a las organizaciones empresariales. Sin embargo, con la debida adaptación, su aplicación puede ser válida para los consejos comunales. Es importante el desarrollo de un sistema de control de gestión, en vista que los voceros y voceras tienen responsabilidad civil, penal y administrativa durante su ejercicio comunitario.

La figura del consejo comunal es una figura compleja desde el punto de vista de las atribuciones que le confiere la ley. Es por ello que se hace necesario que cuente con las herramientas adecuadas que apoyen el paulatino desarrollo de competencias gerenciales.

Dado que se requiere un cambio de paradigma en el ejercicio de ciudadanía, se piensa que el modelo de Gestión de Procesos Conductuales, es el más adecuado para la gestión de los consejos comunales.

El Consejo Comunal, como un mecanismo de participación, como un proceso social requiere del cumplimiento de una serie condiciones para su ejercicio pleno. Una condición institucional es la indispensable existencia de un marco legal democrático que sustente, promueva y apoye el ejercicio de

la participación de los ciudadanos y ciudadanas en forma directa o semidirecta (a través de sus asociaciones) en un ambiente de igualdad, de transparencia, de procedimientos sencillos y de respuestas oportunas. Otra condición es que la práctica de la participación ciudadana se desarrolle dentro unos principios éticos basados en la honestidad, solidaridad, tolerancia, crítica libre y responsabilidad.

Para la concreción de los procesos de participación ciudadana se necesita un fuerte apoyo y compromiso político de las fuerzas gubernamentales en alianza con la sociedad civil organizada. Sin una convicción política firme, procesos de descentralización de poderes hacia las comunidades, autonomía de gestión política comunal, la participación y el protagonismo ciudadano será sólo una declaración de principios bien intencionados.

Por otra parte, la participación ciudadana requiere del desarrollo de programas educativos dirigidos a elevar las capacidades cívicas y participativas de los ciudadanos y ciudadanas, de las comunidades y de los sectores sociales organizados, en un marco democrático, plural y libre. Pero también y vinculado al punto anterior, el proceso participativo, exige la puesta en marcha de un proceso de capacitación y adiestramiento de los miembros de las burocracias públicas, como contraparte directa de los procesos y eventos técnicos que se derivaran de la nueva condición participativa de la administración.

El Estado y sus instituciones, deberán facilitar los recursos organizativos, técnicos y tecnológicos, informativos e informáticos y los espacios físicos para el cumplimiento eficaz de los procesos de participación ciudadana.

RECOMENDACIONES

En un contexto de trabajo colaborativo, y para efectos de Control de Gestión, se propone el Modelo de Gerencia de Sistemas Conductuales (GSC), desde una óptica sistémica, modelo que a nuestro juicio se adapta a los requerimientos, en vista que la gestión pública debe orientarse hacia un trabajo por procesos. Y no debe olvidarse, que de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector Público, el funcionamiento del Consejo Comunal debe regirse por los principios allí establecidos. Uno de estos principios es el de control de gestión y evaluación de resultados.

Se recomienda que los organismos de la Administración Pública que están directamente vinculados con los Consejos Comunales, desarrollen un programa de información y capacitación para que éstos adopten el sistema y construyan el sistema de control de gestión y evaluación de resultados, así como el sistema de información comunal de soporte.

Se recomienda que los voceros de los Consejos Comunales y los ciudadanos y ciudadanas de las comunidades en general, hagan esfuerzos orientados a elevar la participación y el protagonismo ciudadano, la organización comunal, el desarrollo del poder popular que permita conformar los gobiernos comunitarios, incorporando como herramientas para el mejor funcionamiento el sistema de control de gestión y evaluación de resultados.

El control de gestión se facilita en la medida en que se tengan en cuenta varios principios para la organización del equipo dentro del consejo comunal, la distribución de responsabilidades y la habilitación de capacidad

("empoderamiento") para la solución de problemas en el punto donde se generan.

Una recomendación consiste en establecer una organización de trabajo y de responsabilidades que se obtiene por la desagregación del proyecto o el plan en componentes (macroactividades) y éstos a su turno en actividades básicas (o tareas). A cada actividad y a cada agrupación de actividades afines (componente) se le asigna un responsable por su ejecución. El responsable por una categoría de trabajo (actividad o grupo de actividades) controla la ejecución de las actividades bajo su jurisdicción y reporta a la categoría del nivel superior de la cual forma parte.

Dado que se ha propuesto como modelo el de Gerencia de Procesos Conductuales, los dos principios sugeridos en la gerencia de procesos que se recomienda se apliquen son:

Que el responsable por cada tarea o actividad, en su punto de base, sea el primer usuario de la información, luego la consolide y la envíe, como parte del sistema de información estructurado sobre la organización de trabajo y no de manera paralela y aislada.

Que sea capaz de tomar decisiones en los problemas que se presenten en su ámbito (autorizado), y no estar pidiendo permiso hacia arriba. Hacia arriba deben fluir las soluciones y no los problemas.

Como principio general, dentro de un conjunto dado de atribuciones, al gerente de proyecto debería subir la información sobre las medidas que se tomaron para corregir y no la consulta de qué hacer. Esto último debe estar previsto en las instrucciones de trabajo, para casos en que el nivel de

gravedad del asunto, o la exigencia de conocimiento especializado pase de ciertos límites.

BIBLIOGRAFÍA

- Amat, Joan M. (1989). **La importancia del Control de Gestión en el proceso productivo**. Novamáquina: Marzo N. 149
- Amat, Joan M. (1992). **El control de gestión: una perspectiva de dirección**. Ediciones gestión 2000 S.A.: Barcelona
- Amat, Joan. (2000). **El Control de Gestión: una perspectiva de Dirección**. Ediciones Gestión: Barcelona.
- Asenjo, Miguel A. (2007). **Gestión diaria del hospital**. Tercera edición. Barcelona España. Masson, S.A.
- Ávalos, Roberto. (2001). **Propuesta de Creación de un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por medio de Indicadores**. Comp. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: Buenos Aires.
- Benavides, L.J. (2003). Gestión por procesos. [Documento en línea]. Disponible en: <http://www.calidadlatina.com/pub/036-JUL-03.pdf>. Consulta el 20-02-2008.
- Blanco, Felipe. (1997). **El Control Integrado de Gestión**: Madrid.
- Bourdin, Joel. (1978). **Control de gestión**. Ediciones ICE. Madrid.
- Bozzi; Ospina. (2003). **La evaluación de resultados de la gestión pública una herramienta técnica y política en evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática experiencias latinoamericanas**. Clad: Caracas.
- Charles T. Horngren, Gary I. Sundem, William O. Stratton. (2007). **Contabilidad administrativa**. Edición 13.
- Chiavenatto, Idalberto. (S/F). **Administración: proceso administrativo**. Tercera edición Colombia: Makron books do Brasil editorial, LTDA
- Chiavenatto, Idalberto. (2002). **Administración en los nuevos tiempos**. Colombia: McGRAW-HILL INTERAMERICANA, S.A.
- Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado. (1999). **Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados**: Caracas.
- Cunill Grau, Nuria. (1997). **Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social**. Caracas: CLAD; Editorial Nueva Sociedad.
- De Jiménez, Digna Luna (2001). **La relación planificación – control – evaluación de gestión**. VI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Argentina.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2002). **Guía para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión**. Bogotá.
- Flisfisch Fernández, Ángel. (2002). **Mecanismos de Seguimiento y Evaluación de Planes y Programas Públicos en Chile**. Comp. VI

- Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Fonseca Sibaja, Asdrúbal. (2001). **El Sistema Nacional de Evaluación: un instrumento para la toma de decisiones del gobierno de Costa Rica**. XV concurso de ensayos del Clad "Control y Evaluación de Desempeño Gubernamental". Caracas.
- Francés, A. (2001). **Estrategia para la empresa en América Latina**. Ediciones IESA, Caracas
- García del Junco, julio. (2001). **Administración y dirección**.
- Goldratt E. (1993). **La Meta o proceso de mejora continua**. Ed. Díaz de santos. S.A. España
- Grupo de trabajo sobre Participación foro por la vida. (2002). Elaborado por: centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello
- Hernández Torres, Maritza. (1997). **El control de gestión empresarial**. Criterios para la evaluación del desempeño. La Habana.
- Hernández Torres, Maritza (2001). **El Control de Gestión Empresarial**. Criterios para la Evaluación de Desempeño. La Habana.
- Hill, C., Gareth, J. (1997). **Administración Estratégica**. Un enfoque integrado Tercera Edición. Colombia: Bogotá.
- Hintze, Jorge (1999). **Control y evaluación de gestión y resultados**, Documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires.
- Hintze, Jorge (2001). **Control y evaluación de gestión y resultados**. Revista "Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal", número 1, Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe.
- Hintze, Jorge (2003). **Gestión por Procesos y por Resultados en el Aparato Estatal**. Una cuestión abierta. II Congreso Argentino de Administración Pública. Argentina.
- Hintze, Jorge (2003). **Instrumentos de Evaluación de la Gestión del Valor Público**. VIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado de la Administración Pública. Panamá.
- Hughes, Jordan. (2000). **DEADE. Fases de evolución del sistema de control de gestión**. Comisión europea.
- IVEPLAN. (2000). **Líneas de Investigación de Iveplan, consideraciones metodológicas para su definición en Planificación y Política**. Serie Cuadernos Nro. 13. Caracas.
- IVEPLAN. (1996). **Propuesta Metodológica para el Seguimiento, Control y Evaluación de los Programas Sociales Compensatorios a Nivel Local**. Serie Cuadernos Nro. 8. Caracas.
- Johnson, G., Scholes, K. (1997). **Dirección Estratégica**. Análisis de las estrategias de las Organizaciones. Madrid: Ed. Prentice Hall.
- Kaplan, R. y Norton, D. (2004). **Mapas estratégicos**. Barcelona: Gestión 2000.

- Koontz, Harold. (1994). **Elementos de Administración**. Ed: McGraw – Hill/interamericana de México.
- López Viñegla, Alfonso. (1998). **El Cuadro de Mando y los Sistemas de Información para la Gestión**. Madrid.
- M. A. Asenjo, Sebastián. (2007). **Gestión Diaria del hospital**. 3 edición.
- Márquez de Pérez, Amelia. (2003). **Gestión basada en resultados: Un Instrumento de la Gobernabilidad para el Desarrollo Humano**.
- Martínez, M. (s.f). **Cómo hacer un buen proyecto de tesis con metodología cualitativa**. [Documento en línea]. Disponible en: <http://prof.usb.ve/miguelm/proyectotesis.html>
- Menguzzato, Martina. (1986). **División Estratégica de la empresa**. Valencia: ed. Euroed.
- Ministerio de Hacienda. División de Control de Gestión. Dirección de Presupuesto (2001). **Metodología de Evaluación de Impacto**. Santiago de Chile.
- Moyado E., Francisco (2002) **Gestión Pública y Calidad: Hacia una mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público**. VII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa.
- Ospina B, Sonia (2001) **Evaluación de la Gestión Pública: Conceptos y Aplicaciones en el caso Latinoamericano**. Revista Reforma y Democracia Nro. 19 Clad. Caracas.
- Pacheco, J.C., Castañeda, W. y Caicedo, C.H. (2002). **Indicadores integrales de gestión**. Bogotá: McGraw Hill.
- Patz, Alan L. y Rowe, Alan J. (1982). **Control Administrativo y Sistema de toma de decisiones**. Editorial Limusa: México.
- Paz De la Maza, Villalobos. (2001). **Sistema de control de la gestión que garantice una real satisfacción de las demandas ciudadanas**. VI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: Buenos Aires.
- Pellicer Armiñana, Teresa M. (2004). **El control de gestión en las Empresas Constructoras**. Editorial Universidad politécnica de valencia.
- Pérez Campaña, Marisol. (2003). **El sistema de control de gestión. Conceptos básicos para su diseño**. [Documento en línea]. Disponible en: www.gestiopolis.com
- Rachadell, Manuel. (1998). “La participación de los ciudadanos en la actividad administrativa”, en participación Ciudadana y Democracia.
- Royero, Jaim. (2002). **Modelo de control de gestión para sistemas**. OEI-Revista iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653)
- Salamanca, Luis. (2000). “La Constitución Venezolana de 1999: de la representación a la hiper- participación ciudadana”, en Revista de derecho público N° 82. Editorial jurídica de Venezuela, Caracas.

- Senge, P. (1994). La quinta disciplina. Barcelona: Granica
- Serrano, Claudia. (2008). Participación ciudadana en la construcción social del país. [Documento en línea]. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/1999/1-2_Serrano.pdf; fecha consulta 20-04-2008.
- Torres, Katiuska (2000). **Guía metodológica para la presentación escrita y defensa del Trabajo Especial de Grado**. Caracas: Iveplan.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2003) **Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales**. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas.
- Wikipedia. La enciclopedia libre. (2005). Control de gestión. Pagina web en línea
- Yáber, G., Malott, M. y Valarino, E (1998). **Gerencia de sistemas conductuales y cambio organizacional**. Revista Latinoamericana de Psicología, Año 30 N°2, Colombia, pp. 279 – 291.
- Yáber, G. y Valarino, E. (2002). Indicadores de desempeño clave para unidades académicas universitarias. Manuscrito enviado a consideración de publicación. [Documento en línea]. Disponible: <http://prof.usb.ve/gyaber>
- Zambrano, Kilian (2004) **Planificación y Control de la Producción Pública**. Caracas.

Referencias legales

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000): **Gaceta Oficial 5.453**; marzo 24.
- Decreto 825: Gobierno electrónico (2000); mayo 3.
- Estatuto de la Función Pública (2001): **Gaceta Oficial Extraordinaria 5.557**; noviembre, 11.
- Ley contra la Corrupción (2003): **Gaceta Oficial 5.637**; abril 07.
- Ley de la Función Pública de la Estadística (2001): **Gaceta Oficial 37.321**; noviembre 09.
- Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos (2008): **Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario** del 31-07-2008.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2006): **Gaceta Oficial N° 38.421** del 26-04-2006
- Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2008) **Gaceta Oficial N° 5.891 Extraordinario** del 31-07-2008.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. **Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario** del 31-07-2008.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal (2001): **Gaceta Oficial 37.347**; diciembre, 17.

Ley Orgánica de Planificación (2001): **Gaceta Oficial Extraordinaria 5.5554**; noviembre 13.

Ley Orgánica del Sistema Venezolano para la Calidad (2002): **Gaceta Oficial 37.555**; octubre 23.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.463** del 12 de junio de 2002.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. **Gaceta Oficial N° 37.509** de fecha 20 de agosto de 2002

Ley de los Consejos Comunales. **Gaceta Oficial N° 5.806 (extraordinaria)** de fecha 10 de abril de 2006

Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat. **Gaceta Oficial N° 38.182** del 9 de mayo de 2005.

Proyecto de Reglamento de la Ley de los Consejos Comunales

HOJAS DE METADATOS

Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 1/5

Título	Propuesta metodológica para formular el sistema de control de gestión para un consejo comunal.
Subtítulo	

Autor(es)

Apellidos y Nombres	Código CVLAC / e-mail	
HERNÁNDEZ S. YNDIRA R.	CVLAC	11.824.478
	e-mail	Yndih19@cantv.net
	e-mail	Yndi19@gmail.com
	CVLAC	
	e-mail	
	e-mail	

Palabras o frases claves:

control

control de gestión

planificación

participación

organización

consejos comunales

Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 2/5

Líneas y sublíneas de investigación:

Área	Subárea
Ciencias Administrativas	Administración
	Gerencia General

Resumen (abstract):

En todos los estadios de la vida, los seres humanos han sentido la necesidad no solo de agruparse, sino también de movilizarse, organizarse, desarrollar niveles de participación. La historia de la humanidad ha sido un proceso constante donde la imaginación, la creatividad, la construcción de conocimiento, los aprendizajes continuos, la ciencia y la tecnología, las herramientas metodológicas, las aplicaciones didácticas, la informática, las tecnologías de la información, las evaluaciones, métodos y sistemas de control de gestión, han sido recursos empleados por los seres humanos desde lo individual, grupal, y societario, no solo para crear mecanismos de seguridad y defensa, sino también para ir construyendo modelos grupales, comunales y societarios tendentes al logro de mejores niveles de organización, de participación, de protagonismo, de control y evaluación, que generen bienestar, justicia, solidaridad, fraternidad, entre los grupos humanos. En la búsqueda y desarrollo comunal, societario, de la calidad, la producción, la productividad, el bienestar social para todos, en la participación, la organización y en los sistemas de control de gestión hay que tener presente los criterios planteados en la ley y concepción de los consejos comunales, la participación y protagonismo de los ciudadanos y las ciudadanas y por ende de las comunidades y grupos sociales, en las que se expresa que el pueblo organizado deben ejercer directamente la gestión de políticas públicas para la satisfacción de sus necesidades y la construcción de una sociedad de fraternidad, solidaridad y justicia, basándose en los principios de: corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad social, control social, equidad, justicia e igualdad. En esta investigación se propone en la ejecución de los planes, proyectos y programas de las organizaciones comunales un sistema de control de gestión mediante indicadores que sirva de herramienta, que hagan viable el desarrollo y logro de los objetivos propuestos. Esta investigación se estructura en cinco capítulos: el planteamiento del problema, el marco teórico, el marco metodológico, el sistema de control de gestión y las conclusiones y recomendaciones. En el planteamiento del problema, está el contexto del tema de la investigación, los antecedentes y la justificación. El marco teórico aborda los aspectos teóricos, legales, conceptualizaciones, visiones, categorizaciones tocando temas como la participación, los consejos comunales, sistemas de control y evaluación. El marco metodológico nos indica el tipo de la investigación. El sistema de control de gestión, es una propuesta y finalmente las conclusiones y recomendaciones.

Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 3/5

Contribuidores:

Apellidos y Nombres	ROL / Código CVLAC / e-mail	
Dra. Emira Rodríguez	ROL	CA <input type="checkbox"/> AS <input type="checkbox"/> TU <input checked="" type="checkbox"/> JU <input type="checkbox"/>
	CVLAC	5.085.515
	e-mail	
	e-mail	
Msc. Juan C. Mota	ROL	CA <input type="checkbox"/> AS <input type="checkbox"/> TU <input type="checkbox"/> JU <input checked="" type="checkbox"/>
	CVLAC	8.438.628
	e-mail	
	e-mail	
Dra. Beatriz Ramírez	ROL	CA <input type="checkbox"/> AS <input type="checkbox"/> TU <input type="checkbox"/> JU <input checked="" type="checkbox"/>
	CVLAC	4.184.722
	e-mail	
	e-mail	

Fecha de discusión y aprobación:

Año Mes Día

2009	12	11
------	----	----

Lenguaje: spa

Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 4/5

Archivo(s):

Nombre de archivo	Tipo MIME
PG_YndiraHernandez.doc	Application/Word

Alcance:

Espacial: _____ (Opcional)

Temporal: _____ (Opcional)

Título o Grado asociado con el trabajo:

Magíster Scientiarum en Ciencias Administrativas. Mención Gerencia General

Nivel Asociado con el Trabajo: Licenciado

Área de Estudio:

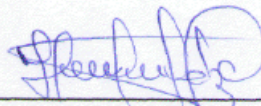
ADMINISTRACIÓN.

Institución(es) que garantiza(n) el Título o grado:

Universidad de Oriente

Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascensos – 5/5

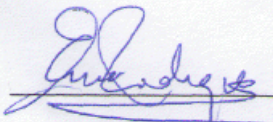
Yo, Yndira Ruth Hernández Salazar, titular de la cédula de identidad número 11.824.478, garantizo en forma permanente a la Universidad de Oriente el derecho de archivar, difundir, por cualquier medio el contenido de este trabajo especial de grado. Esta difusión será con fines estrictamente científicos y educativos. Yo, Yndira Ruth Hernández me reservo el derecho de propiedad intelectual así como todos los derechos que pudieren derivarse de patentes industrial o comercial.



Leda. Yndira R. Hernández S.

C.I: 11.824.478

AUTORA



Dra. Emira Rodríguez

TUTOR



Msc. Juan C. Mota

JURADO 1



Dra. Beatriz Ramírez

JURADO 2

POR LA SUBCOMISIÓN DE TESIS:




Coordinación de Post-Grado
en Ciencias Administrativas
NUCLEO DE SUCRE