

REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES

**DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTION PARA
EL DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN
LOS CONSEJOS COMUNALES DE LA PARROQUIA SAN
CARLOS DEL ZULIA, MUNICIPIO COLON**

Trabajo Especial de Grado para optar al grado de Magíster Scientiae en
Ciencias Contables

Autora: Lcda. Erika Peña

Tutor: Dr. José Benito Salcedo

MÉRIDA, Octubre de 2015

DEDICATORIA

Todo ser humano necesita de algo para saciar sus necesidades de vida, solo depende de ti que hacer para llenar ese algo de tu vida, por eso el cielo es mi límite este triunfo se lo dedico con todo mi amor.

A mi **Madre**, adorada, única y maravillosa que con todo tu amor y apoyo me llenas de fortalezas para continuar y levantarme cuando he caído. Te amo mi viejita linda. A ti **Papa**, por tu amor e invaluable esfuerzo para conmigo gracias por ser mi papa.

A mi **Esposo**, por ser un excelente compañero, por el amor brindado por tu esfuerzo y lucha para que alcance mis metas, por ser incondicional conmigo y estar presente en las buenas y malas, gracias mi amor por ser el gran padre que eres y el mejor esposo. Te Amo.

A mis **Hijos**, porque son lo más hermoso y maravilloso que llena mi vida de alegría, mi razón de ser y que dan sentido a mi vida y por quien me esfuerzo para que te sientas orgullosos, mi pachito amado y mi Vicky adorada, inmensamente agradecida con Dios por tenerlos..

A ti mi **Ángel**, que daría lo que no tengo para estuvieras con nosotros bebe, te amo y siempre formarás parte de mi vida, niño adorado. Dios te bendiga y te guarde.

A mis **Hermanas**, por ser las mejores amigas, por estar conmigo cuando más he necesitado un hombro llorar, por sus valiosos consejos que encaminan mi vida, gracias por consentirme y apoyarme las adoro hermanas. A mis **Hermanos**, son lo máximo, gracias por su preocupación y amor. Se les quiere.

A aquellas personas que hoy no están, pero cuando estuvieron me brindaron su amor y apoyo incondicional, sobre todo (**Mami Abuela, Tía Chinca**) mujeres digna de amar y respetar.

A mis sobrinos lindos, y a (**Yayi**), para que este triunfo sea un ejemplo a seguir.

AGRADECIMIENTO

Mi más sincero agradecimiento a todas las personas y entes que me brindaron su valiosa colaboración, para la realización de este trabajo.

A **Dios**, por ser el creador de nuestras vidas y estar siempre como brazo firme sosteniéndonos, guiando cada paso que doy fortaleciendo e iluminando nuestro proceder con su sabiduría y amor para lograr esta grandiosa meta.

A la Universidad de Los Andes (U.L.A), por el apoyo y conocimientos brindados, durante el desarrollo de la escolaridad.

A la Universidad Nacional Experimental Sur del Lago “Jesús Maria Semprúm” (UNESUR), por ser la institución formadora de mi profesión.

A mi Tutor **Prof. Benito Salcedo**, por su invaluable colaboración, orientación y el valioso aporte de conocimientos, para llevar a cabo satisfactoriamente la culminación del presente trabajo, Gracias.

A mi familia **MINFRA**, por su incondicional amistad, y valiosos consejos que motivaron para el comienzo de esta nueva etapa que dieron fortalecimientos para enfrentar grandes retos. Gracias amigos.

A toda mi familia y amigos que han aportado un granito de arena para que esto sea una realidad.

INDICE GENERAL

DEDICATORIA	iv
AGRADECIMIENTO	v
INDICE GENERAL	vi
INDICE DE CUADROS	Vii
INDICE DE GRÁFICOS	Viii
INDICE DE FIGURA	ix
RESUMEN	x
INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I. EL PROBLEMA	3
Planteamiento del Problema	3
Objetivos	6
Objetivo General	6
Objetivos Específicos	6
Justificación	6
Delimitación y Alcance	8
CAPITULO II. MARCO TEORICO	9
Antecedentes	9
Bases filosóficas	11
Bases Teóricas	15
Teoría administrativa	16
Definición de control	16
Elementos de concepto	19
Principios de control	19
Sistema de Control	21
Proceso Básico de Control	21
Gestión	25

Sistema de Control de Gestión	28
Indicadores de gestión	30
Bases Legales	34
Sistemas de Variables	48
CAPITULO III MARCO METODOLOGICO	51
Tipo de Investigación	51
Población y Muestra	52
Técnicas de Recolección de Datos	52
Validez y Confiabilidad	53
Técnica de Procesamiento y Análisis de Datos	54
CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS	55
CAPÍTULO V PROPUESTA	65
CAPÍTULO VI CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	93
REFERENCIAS	97
ANEXOS	100

LISTA DE CUADROS

	Pp.
1 Operacionalización de las variables	50
2 Elementos del Esquema IPP	76
3 Conversión de variables	76
4 Proceso de control de las obras	84

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE GRAFICOS

	Pp..
1 Funciones órgano ejecutivo	56
2 Funciones de la unidad de gestión financiera	57
3 Funciones de la unidad de contraloría social	58
4 Elementos del Sistema de Control	60
5 Control gerencial, Contable y Control Operativo de Gestión	61
6 Control Presupuestario, Informático	62

www.bdigital.ula.ve

LISTA DE FIGURAS

	Pg.
1 Sistema de control abierto	29
2 Los flujos y retroalimentación de un sistema abierto.	75
3 Sistema de control	85
4 Sistematización del proceso	91

www.bdigital.ula.ve

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
MAESTRIA EN CIENCIAS CONTABLES

**DISEÑO DE UN SISTEMA DE CONTROL DE GESTION PARA
EL DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA EN
LOS CONSEJOS COMUNALES DE LA PARROQUIA SAN
CARLOS DEL ZULIA, MUNICIPIO COLON**

Autora: Erika Peña
Tutor: José Benito Salcedo
Fecha: Octubre 2015.

RESUMEN

El objetivo general de esta investigación fue Diseñar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia. La misma se desarrolló bajo la modalidad de proyecto factible, esto porque se planteó una serie de estrategias para dar respuesta a una problemática existente en los Consejos Comunales relacionado con el control. En este sentido, el trabajo cuenta con seis capítulos; en el primero se hace mención a la problemática existente relacionada con la falta de control en los Consejos Comunales, así como la justificación y objetivos de la investigación. En el segundo capítulo se presentan los fundamentos teóricos relacionados con la función de control y también se hace mención a los fundamentos de los Consejos Comunales. Luego está el capítulo tres, allí se describe la metodología que se utilizó, al respecto se señala que el tipo de investigación fue descriptiva con un diseño de campo no experimental. La población en este caso la conformaron los 21 integrantes de las coordinaciones de los Consejos Comunales, la muestra fue la misma debido a que la muestra es finita, además la cantidad y la posibilidad de aplicarla a todos permite tomar la población completa. En el capítulo cuatro de muestran los resultados, estos reflejaron debilidades en cuanto a la manera como administran los recursos para asignación de obras de infraestructura, por lo tanto, en el capítulo cinco se presenta la propuesta, en función de lo señalado se diseñó un sistema de control para el manejo los recursos asignados para la construcción de obras de infraestructura. Por ultimo está el capítulo seis, donde se llegó a la conclusión que en estos Consejos Comunales existen pocos mecanismos de control, por lo tanto es necesario establecer algunos para los procesos administrativos, lo cual quedó plasmado en el capítulo cinco a través de la propuesta.

Palabras claves: Control, gestión, sistema, Consejos Comunales. .

INTRODUCCION

La administración desde cualquier ámbito, sea pública o privada es concebida como toda acción encaminada a convertir un propósito en una realidad positiva, mediante un ordenamiento sistemático de medios y el uso calculado de recursos aplicados al logro de los objetivos, puede decirse entonces que es un proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una organización, para lograr un propósito dado.

Tomando en cuenta tales procesos, y que en la mayor parte de los países de América Latina se ha profundizado la participación ciudadana, la descentralización y las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e instrumentación de programas sociales es cada vez más activo. En este nuevo contexto la participación ciudadana ampliada en los Consejos Comunales no garantiza la aplicación en los procesos de control y gestión de las políticas públicas.

Siendo el control de gestión el proceso que sirve para guiar la gestión hacia los objetivos de la organización y un instrumento para evaluarla; y que a su vez cuenta con un diagnóstico o análisis para entender las causas, las raíces que condicionan el comportamiento de los sistemas de control, permite establecer los vínculos funcionales que relacionan las variables técnicas-organizativas-sociales con el resultado eficiente de la organización comunitaria, donde la participación es el proceso que permite involucrar a la población, autoridades locales, instituciones públicas y a los sectores sociales y privados en los programas y acciones sociales, ahí radica su importancia en el compromiso e identificación con un fin social, ya que, no se reduce en un sentido simplista de la convocatoria de la población para que este se incorpore a actividades aisladas; por el contrario, hace referencia a un proceso donde el individuo se transforma en un sujeto protagónico, capaz de incidir en la reconstrucción de su espacio.

Dentro de las organizaciones civiles que luchan por los intereses comunitarios se destacan los Consejos Comunales, los cuales no forman parte de la administración

pública de orden gubernamental y tienen como finalidad primordial alcanzar el bienestar de los diversos sectores a los que representan. En la actualidad, son considerados como uno de los medios más idóneos para perfeccionar y profundizar la participación de la sociedad civil en la gestión pública, lo cual permite a su vez, lograr una verdadera interrelación democrática entre los individuos organizados, el Municipio y el Estado, y su gestión será más efectiva en la medida que estos grupos comunitarios implementen control en su gestión.

En función de lo antes expuesto, el propósito fundamental del presente trabajo de investigación fue diseñar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia. El mismo se estructura en seis capítulos: en el primero se señala la problemática objeto de estudio, relacionado con la falta de elementos de control de gestión en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia. También se establece en este capítulo los objetivos, justificación, el alcance y limitación de la investigación.

En el segundo capítulo se desarrollan las principales teorías que tratan sobre las variables en estudio, específicamente sobre el control de gestión, así como los antecedentes, que consisten en estudios previos relacionados con la temática de a investigación y las variables en cuestión.

Luego, está el capítulo tres donde se describe de manera detallada la metodología que se siguió para alcanzar los objetivos propuestos, lo que incluye el paradigma de investigación bajo el cual se desarrolló el estudio, el tipo y diseño de la misma, la población objeto de estudio y la muestra seleccionada, la técnica e instrumento de recolección de datos, validez y confiabilidad de dicho instrumento, así como la técnica de análisis de los resultados obtenidos.

En el capítulo cuatro se presentan los resultados de la investigación y su respectivo análisis, luego en el capítulo cinco se presenta la propuesta y por último en el capítulo seis las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA

Las organizaciones actuales viven un proceso altamente complejo. El mundo globalizado junto a la evolución constante de las diferentes teorías de la administración genera un ambiente de incertidumbre que coloca al gerente en una posición de alerta permanente. Sin embargo, Schermerhorn (2002) señala que existen mecanismos que permiten minimizar riesgos y mantener un equilibrio entre los objetivos y metas planteadas y las alcanzadas, como los sistemas de control de gestión.

En este contexto es necesario señalar la importancia que los sistemas de control de gestión tienen para las organizaciones, sean estas privadas ó públicas; según Vilorio (1996), en el primer tipo de organización se traducen en mayores ganancias de dinero, mientras que en las segundas se manifiestan en aumento de la legitimidad de los gobiernos. Por lo tanto, la administración pública a diferencia de la privada debe tener una gestión más transparente y clara debido al carácter social de la misma.

La situación antes manifestada se reafirma a medida que las sociedades evolucionan, según Tobelem, (2002), los estados cada vez se hacen más débiles, por lo tanto la nueva administración pública debe ser global, por eso quienes dirijan los diferentes órganos de esta deben tener ciertas habilidades mínimas en el manejo de los procesos administrativos, así como una relación estrecha de las organizaciones que manejan con el contexto externo, allí la necesidad de que todas las formas de participación ciudadana organizadas tengan mecanismos de control en sus procesos que le permitan presentar cuentas claras y de esa forma ganar legitimidad por su buena gestión.

Desde esta perspectiva, es posible entender la participación como un proceso donde el ciudadano común asume responsabilidades en las decisiones, organización y

ejecución de los diversos proyectos y obras planificadas tanto por los entes gubernamentales como por aquellos surgidos de la propia colectividad, en este último caso se habla de participación ciudadana, que es definida por Fernández (1997) (citado en Figueroa 2002), como:

“El proceso mediante el cual los individuos se transforman de acuerdo a sus propias necesidades y la de su comunidad adquiriendo un sentido de responsabilidad con respecto a su propio bienestar y del grupo, contribuyendo conscientemente en el proceso de desarrollo” (p.50).

Una nueva forma de organización social que permite la participación ciudadana en la toma de decisiones con respecto a la planificación y ejecución de las políticas públicas son los Consejos Comunales; estos según lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) son:

“Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (p. 7).

Siendo los Consejos Comunales la principal instancia de participación ciudadana a nivel local, es muy importante el éxito de los mismos, porque esto redundará en beneficio de las comunidades. Sin embargo, a pesar de la importancia de estas formas de participación ciudadana es común escuchar en noticieros de radio y televisión, así como leer en la prensa, como han fracasado gran cantidad de estos Consejos Comunales en cuanto al manejo de los recursos asignados, mostrando un alto grado de ineficiencia. Sin embargo, tal como lo expresa Saenz (2002) aun cuando los Consejos Comunales disponen de una ley que regula su organización, funcionamiento y acción, en la práctica se han visto afectados en sus gestión por factores de índole administrativo debido a que, en su mayoría, están conformados por personas con gran sensibilidad social pero con escasos conocimientos en el área administrativa y esto de cierta forma ha obstaculizado la gestión, la transparencia en

la planificación, ejecución y control de los proyectos, obras y demás actividades que se realizan en la comunidad.

Son diferentes las razones que dan origen a la situación planteada anteriormente; según Calderón (2007) y Urdaneta y Blanco (2009), la falta de procedimientos administrativos estandarizados, de sistemas de control de gestión y de una planificación estratégica como las causas de las ineficiencias de los Consejos Comunales en el manejo de los recursos económicos asignados por organismos de la administración pública central, regional y municipal.

Esta manera de administrar las organizaciones comunitarias tal vez se deba a la escasa formación en el área administrativa que poseen quienes dirigen los Consejos Comunales, a la falta de políticas gubernamentales dirigidas a la capacitación comunitaria en esta área y a la inexistente, supervisión y control gubernamental de los Consejos Comunales en general.

La consecuencia de mantenerse la situación señalada anteriormente, se traduce en disminución de beneficios para las comunidades, así como debilitamiento del sistema político como señala Vilorio (1996), quien plantea la disminución de la legitimidad de aquellos sistemas políticos democráticos que no son capaces de alcanzar una gestión altamente eficiente. Por estas razones, se pretende diseñar un sistema de control y gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los consejos comunales de San Carlos del Zulia, con el propósito de contribuir con la gestión transparente de los mismos, con la participación masiva de la comunidad, así como la presentación ante las autoridades locales, regionales y nacionales de resultados que evidencien cambios que fomenten el crecimiento y el desarrollo sostenible a partir de una nueva forma de ejercer la participación comunitaria.

Toda la problemática planteada en los párrafos anteriores genera una serie de interrogantes, las cuales se mencionan a continuación.

¿Cuál es el cumplimiento de las bases legales que regulan a los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia en el cumplimiento de sus funciones?

¿Cuáles son los elementos del sistema de control existentes en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia?

¿Cuáles son los controles de gestión que llevan los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia?

¿Cuáles son los elementos necesarios para diseñar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obra de infraestructura de los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia?

Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Diseñar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales ubicados en la parroquia San Carlos del Zulia, municipio Colón.

Objetivos específicos

- Identificar el cumplimiento de las bases legales que regulan las funciones de los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia
- Describir los elementos del sistema de control de gestión de los consejos comunales.
- Determinar los tipos de controles que se llevan en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia.
- Elaborar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obra de infraestructura en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia.

Justificación de la Investigación

Los Consejos Comunales como formas de organización políticas de las comunidades tienen la función principal de articular las propuestas de necesidades del sector donde están ubicados con los proyectos y recursos disponibles por parte del ejecutivo nacional, regional o municipal, en pro del beneficio de la población.

En tal sentido, la participación comunitaria es un componente de suma importancia para el desarrollo social de la localidad porque cumple el doble papel de objetivo y medio de realización de la gestión social, donde los beneficiarios tienen una mayor inherencia e integración en el gobierno local y sus comunidades. La importancia de los ciudadanos en el desarrollo de las comunidades es fundamental para el desarrollo de la democracia participativa, lo cual requiere de un vecino informado que conozca sus deberes y derechos.

Lo planteado anteriormente hace necesario la implementación de mecanismos de control que garanticen el manejo eficiente de los recursos asignados, de manera que se genera mayor bienestar a las comunidades, de allí la justificación práctica de este trabajo de investigación, que tiene como objetivo general diseñar un sistema de control operativo de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia. Aunque el control de gestión en la administración pública es obligatorio, es común que este tipo de organizaciones carezcan de herramientas que les permitan medir ciertos niveles de gestión, pues sus controles se limitan básicamente a los esquemas más básicos establecidos en las leyes respectivas.

Desde el punto de vista social la investigación servirá como una guía de información para los consejos comunales, lo cual permitirá a los vecinos organizados en asociaciones o juntas vecinales reclamar apoyo a las instituciones municipales, regionales y nacionales como repuesta a un nuevo modelo económico y político de país que permitirá la promoción y desarrollo comunal.

De igual forma se beneficiarán de manera particular los miembros que conforman las juntas directivas, y desde la perspectiva epistemológica, se busca generar conocimientos sobre los procesos administrativos, específicamente los referentes a la función de control, presentes en dichas organizaciones, y que se conocen algunos de forma empírica, sin embargo hay pocos estudios científicos al respecto; Así mismo les permitirá trabajar de manera eficiente y eficaz en los proyectos o trabajos que se realicen.

Alcance y delimitación de la Investigación

La presente investigación se realizó en la población de San Carlos del Zulia, siendo la unidad de análisis los Consejos Comunales ubicados en esta ciudad y la población los coordinadores de las unidades de gestión de estas organizaciones. Dicha investigación se realizó durante el primer semestre del año 2012, esta permitió a la investigadora tener una visión amplia y objetiva sobre la situación del proceso de control en lo Consejo Comunales estudiados, por lo tanto se procedió a diseñar un sistema de control de gestión para estos Consejos Comunales. Es necesario mencionar que algunas de las leyes aquí citadas han sufrido actualmente algunas modificaciones pero que no afectan el fondo de la investigación.

www.bdigital.ula.ve

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

El marco teórico según Hernández, Fernández y Baptista (2003) “implica analizar teorías, investigaciones y antecedentes que se consideren válidos para el encuadre del estudio” (p. 64). En este caso esos antecedentes y teorías deberán estar relacionados con la variable en estudio que es el control de gestión.

Antecedentes de la Investigación

Los antecedentes según Arias (2006), “reflejan los avances y el estado actual del conocimiento en un área determinada y sirven de modelo o ejemplo para futuras investigaciones” (p.106). Por lo tanto, se consideró revisar aquellas investigaciones que tienen relación con el tema de estudio. En tal sentido se presenta el trabajo realizado por Urdaneta y Blanco (2009) titulado, “Coaching como estrategia gerencial aplicada al Consejo Comunal del Barrio Andrés Eloy Blanco de San Carlos del Zulia”. El objetivo general de la investigación fue Determinar el Coaching como estrategia gerencial aplicada al Consejo Comunal del Barrio Andrés Eloy Blanco de San Carlos del Zulia. La conclusión alcanzada por la investigación fue que existen grandes debilidades organizacionales, principalmente a la falta de conocimientos en los procesos administrativos y gerenciales.

Este antecedente permite observar la situación de un Consejo Comunal; sus debilidades, fortalezas, oportunidades y amenazas, así como una visión general sobre el conocimiento de sus directivos sobre los procesos administrativos que allí se dan. Tomando en cuenta el proceso de investigación llevado a cabo, se puede visualizar de forma más clara, el tipo de investigación y diseño que se puede utilizar, así como el instrumento para aplicar.

Por su parte, Calderón (2007) presentó el trabajo titulado “Lineamientos Gerenciales dentro de los Consejos Comunales de la Parroquia Santa Bárbara del

Municipio Colón del estado Zulia”. El Objetivo General de este trabajo fue proponer Lineamientos Gerenciales en las actividades de Planificación y Adiestramiento a las comunidades llevadas a cabo por los Concejos Comunales de la Parroquia Santa Bárbara, del Municipio Colón del estado Zulia. Se determinó la necesidad de implementar lineamientos gerenciales para el manejo de los Consejos Comunales del Municipio Colón del Estado Zulia.

El trabajo de investigación antes citado es una fuente importante para la investigación que se pretende realizar, debido a que toma como población a los Consejos Comunales de Santa Bárbara del Zulia, realizando una investigación descriptiva sobre una situación referente a los lineamientos gerenciales de dichos Consejos Comunales. Las conclusiones son utilizadas como fuente secundaria para realizar el planteamiento del problema.

También se consultó el trabajo de La cruz (2008), titulado “Eficacia y Eficiencia de la participación ciudadana en el Control de Gestión del municipio Campo Elías – Estado Mérida”. El objetivo general de esta investigación fue determinar la eficacia y eficiencia de la participación ciudadana en el marco de la planificación y control de gestión municipal. Caso municipio Campo Elías del estado Mérida. Las bases teóricas de la investigación se centraron en el análisis de los conceptos sobre participación ciudadana, control de gestión, y las bases legales en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley Orgánica del Poder Municipal. La investigación se desarrolló bajo el paradigma cuantitativo, el tipo fue descriptivo con un diseño de campo.

La unidad de estudio fue el municipio Campo Elías del estado Mérida. La muestra quedó constituida por las parroquias Matriz y Montalbán con 6 proyectos aprobados. Las técnicas aplicadas para la recolección de datos fueron la lista de cotejo, la encuesta y la entrevista. Los instrumentos, fueron una guía de respuestas cerradas, el cuestionario y el guion de preguntas. Los análisis de los datos, permitió llegar a la conclusión que la eficacia y la eficiencia constituyen los parámetros para lograr la sustentabilidad de planes y programas de gestión social. Por tanto, se

recomienda fortalecer las formas de participación ciudadana con la intención de orientar su organización de manera efectiva, eficiente y eficaz.

Bases Filosóficas

Enfoque filosófico y epistemológico de la investigación

Al Abordar algún tema para investigar es necesario tener claro el enfoque filosófico y epistemológico de la misma, de manera que las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos sean las más adecuadas. Existen diferencias entre los paradigmas epistemológicos en cuanto al tipo de investigación a realizar, y estas van a depender de la relación entre el sujeto y objeto de estudio, así como la cosmovisión de quien va a dirigir la investigación.

Siguiendo el planteamiento anterior es necesario aclarar que es la filosofía y sus características, así como la epistemología, para después ubicar la investigación en un paradigma epistemológico.

www.bdigital.ula.ve

Filosofía

Existen diferentes definiciones de filosofía, sin embargo, los elementos que componen el término muestran coincidencia. A continuación se presentan algunas de estas definiciones.

En la Enciclopedia Encarta (2007) encontramos que Filosofía, “es un término derivado del griego, que significa ‘amor por la sabiduría’. Esta definición clásica convierte a la filosofía en una tensión que nunca concluye, en una búsqueda sin término del verdadero conocimiento de la realidad. Por su parte Hessen (2006) plantea que el término filosofía deriva del griego y quiere decir amor a la sabiduría, o lo que es lo mismo, deseo de saber, de conocer. Inmediatamente se nota que tal significación etimológica de la voz filosofía es tan amplia que no se puede obtener de ella una definición esencial, por lo tanto hay que utilizar otros métodos para entenderla. El mismo autor señala que “la filosofía es una autorreflexión del pensamiento sobre el valor de la conducta teórica y práctica que, simultáneamente,

aspira al conocimiento de las últimas relaciones entre las cosas, a una concepción racional del universo.” (p. 18)

Otra definición es la esgrimida por Hajar y Chávez (2006) quienes señalan que “la filosofía es una reflexión sobre las experiencias reales de la conciencia humana” (p. 96), si su objeto último es destacar el sentido de estas experiencias, este análisis puede proceder, sea a partir de las formas de conocimiento (científico, psicológico), sea a partir de las formas de acción (creación artística, acción moral, trabajo humano).

De los planteamientos anteriores se puede seleccionar algunos elementos comunes, entre los cuales se puede señalar la autorreflexión del pensamiento, en este sentido, el sujeto hace su interpretación del objeto cognoscente, tratando de darle una explicación a la realidad que observa. Al respecto Hessen (ob. cit.) señala que “la teoría del conocimiento como parte de la filosofía, es una especulación, es decir, es la explicación e interpretación del conocimiento humano” (p. 29). Para el autor citado, la observación y descripción precisa del objeto, deben anteponerse a cualquier explicación e interpretación. Al hacerlo se trata de captar las características generales de un fenómeno, estableciendo una autorreflexión sobre lo que piensa el sujeto al hablar del conocimiento, para Hessen (ob. cit.) este método se llama fenomenológico, ya que solo desea captar la esencia general de un objeto, el otro es el método psicológico.

Existen diferentes corrientes del pensamiento filosófico, desde el desarrollo de la filosofía griega, que va desde el idealismo de Platón, pasando por el desarrollo de la teoría de la inferencia deductiva, representada por el silogismo en Aristóteles, así como Descarte quien profundizó en las críticas de Bacón y Galileo sobre los métodos y creencias existentes, aplicando métodos deductivos. La historia de la filosofía se pasea por diferentes épocas y diferentes corrientes; una de estas es el pragmatismo.

El Pragmatismo es una doctrina filosófica desarrollada por los filósofos estadounidenses del siglo XIX Charles Sanders Peirce, William James y otros, según la cual la prueba de la verdad de una proposición es su utilidad práctica; el propósito del pensamiento es guiar la acción, y el efecto de una idea es más importante que su origen. El pragmatismo fue la primera filosofía de Estados Unidos desarrollada de

forma independiente. Se opone a la especulación sobre cuestiones que no tienen una aplicación práctica. Afirma que la verdad está relacionada con el tiempo, lugar y objeto de la investigación y que el valor es inherente tanto por sus medios como por sus fines. Fue la manera dominante de abordar la filosofía en los Estados Unidos durante el primer cuarto del siglo XX, Encarta (2007).

El filósofo y pedagogo estadounidense John Dewey desarrolló el pragmatismo dentro de una nueva perspectiva teórica, el instrumentalismo. El pensador británico Ferdinand Canning Scott Schiller y el matemático francés Henri Bergson contribuyeron a la evolución del pragmatismo. Como el antiguo utilitarismo, el pragmatismo plantea una metodología para la evolución de las ciencias naturales.

Para Hajar y Chávez (2006) “el pragmatismo es una teoría según la cual la función esencial de la inteligencia no es conocer las cosas, sino permitir nuestra acción sobre ellas”..... “el pensamiento es inseparable de la acción; de modo que para conocer su verdad, hay que ponerlo en práctica” (p. 178)

La escuela del empirismo o positivismo lógico, fundada en torno al denominado Círculo de Viena, se convirtió en un movimiento importante del pensamiento estadounidense. El empirismo lógico (que combina el positivismo de Hume y Comte con el rigor y la precisión lógicas de Descartes y Kant) rechaza la metafísica como un juego terminológico sin sentido, insiste en la definición de todos los conceptos en términos de hechos observables, y asigna a la filosofía la tarea de clarificar los conceptos y la sintaxis lógica de la ciencia, Encarta (2007).

La realización de esta investigación busca identificar los problemas que los consejos comunales ubicados en el municipio Colón del estado Zulia, relacionados con su mecanismo de control de los procesos administrativos, esto con la finalidad de obtener un diagnóstico que permita diseñar estrategias tendentes a mejorar dicho proceso de control. Por lo tanto el sujeto no solo busca percibir una realidad, sino que pretende proponer acciones para cambiarla.

Desde la perspectiva antes señalada se puede decir que esta investigación se fundamenta en el pragmatismo como corriente filosófica, influenciado por el empirismo lógico.

Epistemología

La epistemología es una rama de la filosofía cuyo objeto de estudio es el conocimiento científico. La epistemología se ocupa de problemas tales como las circunstancias históricas, psicológicas y sociológicas que llevan a su obtención, y los criterios por los cuales se lo justifica o invalida, Encarta (2007)

Para Hajar y Chávez (2006) “la epistemología o teoría del conocimiento se distingue de la metodología, la cual es el estudio de los métodos científicos” (p. 76). A su vez Balestrini (1997) plantea que una perspectiva epistemológica es una forma de comprender y explicar cómo conocemos lo que sabemos

Hay una tendencia a confundir epistemología con algunos términos, por lo cual se describen algunos de ellos a continuación.

- *La gnoseología*: Muchos autores franceses e ingleses identifican el término "epistemología" con lo que en español se denomina "gnoseología" o "teoría del conocimiento", rama de la filosofía que se ocupa del conocimiento en general: el ordinario, el filosófico, el científico, el matemático, etc. De hecho, la palabra inglesa "epistemology" se traduce al español como "gnoseología". Pero aquí consideraremos que la epistemología se restringe al conocimiento *científico*.
- *La filosofía de la ciencia*: La epistemología también se suele identificar con la filosofía de la ciencia, pero se puede considerar a esta última como más amplia que la epistemología. Algunas suposiciones que son discutidas en el marco de la filosofía de la ciencia no son cuestionadas por la epistemología, o bien se considera que no influyen en su objeto de estudio. Por ejemplo, la pregunta metafísica de si existe una realidad objetiva que pueda ser estudiada por la ciencia, o si se trata de una ilusión de los sentidos, es de interés en la filosofía de la ciencia, pero muchos epistemólogos parten de que sí existe, o bien consideran que su respuesta afirmativa o negativa es indiferente para la existencia de métodos de obtención de conocimiento o de criterios de validación de los mismos.

- La metodología: También se puede diferenciar a la epistemología de una tercera disciplina, más restringida que ella: la metodología. El metodólogo no pone en tela de juicio el conocimiento ya aceptado como válido por la comunidad científica sino que se concentra en la búsqueda de estrategias para ampliar el conocimiento. Por ejemplo, la importancia de la estadística está fuera de discusión para el metodólogo, pues constituye un camino para construir nuevas hipótesis a partir de datos y muestras. En cambio, el epistemólogo a la vez podría cuestionar el valor de esos datos y muestras y de la misma estadística.

Cada postura epistemológica es un intento de explicar cómo obtenemos un determinado conocimiento de la realidad y de determinar el estatus que se debe asignar a las interpretaciones que realizamos y las comprensiones que alcanzamos. Balestrini (ob. cit.) identifica tres perspectivas epistemológicas fundamentales: Objetivismo, Construccinismo y Subjetivismo.

Martínez (2009) plantea que los paradigmas de investigación se han concentrado en dos principales, el cuantitativo y el cualitativo; en el primero caso hablamos del enfoque racionalista, en el segundo caso se refiere al paradigma cualitativo, el cual plantea una relación más estrecha entre el sujeto y objeto de estudio. Desde esa perspectiva, esta investigación asumirá el paradigma cualitativo debido a que el sujeto tratará a través de la percepción objetiva de un hecho de la realidad, describir la misma, para luego determinar las estrategias necesarias para solucionar un problema.

Bases Teóricas

En las bases teóricas se hace referencia a las diferentes teorías y conceptos que sirven de fundamentos al proceso de investigación. En este caso se desarrollan los conceptos de control de gestión y los Consejos Comunales.

Teoría administrativa

Una teoría administrativa está conformada por una serie de constructos e ideas sobre la administración. Chiavenato, (1997). Para Stoner, Freeman, y Gilbert (1996) y Chiavenato, (1997), esta estudia las diferentes funciones administrativas. Desde esta perspectiva se pueden señalar cuatro fundamentales: la planificación, la dirección, la organización y el control, sobre este último se detallaran los aspectos más importantes, debido a que el control de gestión es la variable en estudio en esta investigación.

Definición de control

El control es una etapa primordial en la administración, pues, aunque una empresa cuente con magníficos planes, una estructura organizacional adecuada y una dirección eficiente, el ejecutivo no podrá verificar cuál es la situación real de la organización no existe un mecanismo que se cerciore e informe si los hechos van de acuerdo con los objetivos.

El concepto de control es muy general y puede ser utilizado en el contexto organizacional para evaluar el desempeño general frente a un plan estratégico. A fin de incentivar que cada uno establezca una definición propia del concepto se revisara algunos planteamientos de varios autores estudiosos del tema. En este sentido Robbins y Coulter (1996), señalan control “es el proceso de vigilar actividades para asegurar que se cumplan como planificó y corregir cualquier desviación significativa” (p. 564), por su parte Koontz, Weihrich y Cannice (2008), indican que control es “la medición y corrección del desempeño para garantizar que los objetivos de la empresa y los planes diseñados para alcanzarlos se logren” (p. 528).

Estos señalamientos permiten entender el control como ese proceso necesario en cualquier organización para medir constantemente el logro o no de objetivos planteados, así como la consecución de las metas propuestas. Para Stoner y otros (1996) el control es el proceso de vigilar actividades que aseguren que se están cumpliendo como fueron planificadas y corrigiendo cualquier desviación significativa. Todos los gerentes deben participar en la función de control, aun

cuando sus unidades estén desempeñándose como se proyectó. Los gerentes no pueden saber en realidad si sus unidades funcionan como es debido hasta haber evaluado qué actividades se han realizado y haber comparado el desempeño real con la norma deseada. Un sistema de control efectivo asegura que las actividades se terminen de manera que conduzcan a la consecución de las metas de la organización. El criterio que determina la efectividad de un sistema de control es qué también facilita el logro de las metas. Mientras más ayude a los gerentes a alcanzar las metas de su organización, mejor será el sistema de control.

El gerente debe estar seguro que los actos de los miembros de la organización la conduzcan hacia las metas establecidas. Esta es la función de control y consta de cuatro elementos primordiales:

- (a) Establecer las normas de desempeño.
- (b) Medir los resultados presentes del desempeño.
- (c) Compararlos con las normas de desempeño.
- (d) Tomar medidas correctivas cuando no se cumpla con las normas.

Por su parte Cepeda (1999), establece que “el control es una comprobación, intervención o inspección. El propósito final del control es, en esencia, preservar la existencia de cualquier organización y apoyar su desarrollo; su objetivo es contribuir con los resultados esperados”. (p.3). El mismo autor señala que el control interno es:

“El conjunto de planes, métodos y procedimientos adoptados por una organización con el fin de asegurar que los activos estén debidamente protegidos, que los registros contables sean fidedignos y que la entidad se desarrolla eficazmente de acuerdo con las políticas trazadas por la gerencia, en atención a las metas y los objetivos previstos”. (p.4).

En este mismo sentido, refleja que existen seis tipos de controles: el gerencial, el contable, el operativo de gestión, el presupuestario, el de informática y el administrativo u operativo.

Control Gerencial: está orientado a las personas con el objeto de influir en los individuos para que las acciones y comportamientos sean conscientes con los objetivos de la organización.

Control Contable: comprende todas las normas y procedimientos contables establecidos, como todos los métodos y procedimientos que tiene que ver o están relacionados directamente con la protección de los bienes y fondos y la confiabilidad de los registros contables.

Control Operativo de Gestión: está orientado a procesos y tareas ya ejecutadas. Comprende el conjunto de planes, políticas, procedimientos y métodos que se necesitan para alcanzar los objetivos de la organización.

Control Presupuestario: es una herramienta técnica, en la que se apoya el control de gestión, basado en la dirección u objetivos. Consistente en confrontar periódicamente el presupuesto frente a los resultados reales del periodo, centro por centro, con el fin de poner en evidencia las desviaciones.

Control Informático: está orientado a lograr el uso de la tecnología y la informática como herramienta de control; su objetivo será mantener controles automáticos efectivos y operativos sobre las operaciones.

La palabra control tiene muchas connotaciones y su significado depende de la función o del área en que se aplique; puede ser entendida:

Evidentemente todas esas definiciones representan concepciones incompletas del control, quizás definidas en un modo subjetivo y de aplicación; en definitiva, debe entenderse el control como:

Una función administrativa, ya que conforma parte del proceso de administración, que permite verificar, constatar, medir, si la actividad, proceso, unidad, elemento o sistema seleccionado está cumpliendo y/o alcanzando o no los resultados que se esperan, a través del establecimiento de estándares de cumplimiento, los cuales deben ser cumplidos en cuanto a la cantidad y calidad de estos.

Elementos de concepto

- Relación con lo planteado: Siempre existe para verificar el logro de los objetivos que se establecen en la planeación.
- Medición: Para controlar es imprescindible medir y cuantificar los resultados.
- Detectar desviaciones: Una de las funciones inherentes al control, es descubrir las diferencias que se presentan entre la ejecución y la planeación.
- Establecer medidas correctivas: El objeto del control es prever y corregir los errores.

Requisitos de un buen control

- Corrección de fallas y errores: El control debe detectar e indicar errores de planeación, organización o dirección.
- Previsión de fallas o errores futuros: el control, al detectar e indicar errores actuales, debe prevenir errores futuros, ya sean de planeación, organización o dirección.

Principios de control

El control también se corresponde con una serie de principios, para Stoner y otros (1996), dichos principios son:

- Equilibrio: A cada grupo de delegación conferido debe proporcionarle el grado de control correspondiente. De la misma manera la autoridad se delega y la responsabilidad se comparte, al delegar autoridad es necesario establecer los mecanismos suficientes para verificar que se están cumpliendo con la responsabilidad conferida, y que la autoridad delegada está siendo debidamente ejercida.

Ningún control será válido si no se fundamenta en los objetivos, por tanto es imprescindible establecer medidas específicas de actuación, o estándares, que sirvan de patrón para la evaluación de lo establecido, lo cual se determinan con base en los objetivos. Los estándares permiten la ejecución de los planes

dentro de ciertos límites, evitando errores y, consecuentemente, pérdidas de tiempo y de dinero.

- De la oportunidad: El control, necesita ser oportuno, es decir, debe aplicarse antes de que se efectúe el error, de tal manera que sea posible tomar medidas correctivas, con anticipación.
- De los objetivos: Se refiere a que el control existe en función de los objetivos, es decir, el control no es un fin, sino un medio para alcanzar los objetivos preestablecidos. Ningún control será válido si no se fundamenta en los objetivos y si, a través de él, no se revisa el logro de los mismos.
- De las desviaciones: Todas las variaciones o desviaciones que se presenten en relación con los planes deben ser analizadas detalladamente, de manera que sea posible conocer las causas que lo originaron, a fin de tomar medidas necesarias para evitarlas en futuro. Es inútil detectar desviaciones si no se hace el análisis de las mismas y si no se establecen medidas preventivas y correctivas.
- De la costeabilidad: El establecimiento de un sistema de control debe justificar el costo que este represente en tiempo y dinero, en relación con las ventajas reales que este reporte. Un control sólo deberá implantarse si su costo se justifica en los resultados que se esperen de él; de nada servirá establecer un sistema de control si los beneficios financieros que este implica resultan menores que el costo y el tiempo para su implantación.
- De excepción: El control debe aplicarse, preferentemente, a las actividades excepcionales o representativas, a fin de reducir costos y tiempo, delimitando adecuadamente que funciones estratégicas requieren el control. Este principio se auxilia de métodos probabilísticos, estadísticos o aleatorios.
- De la función controladora: La función controladora por ningún motivo debe comprender a la función controlada, ya que pierde efectividad de control. Este principio es básico, ya que señala que la persona o la función que realiza el control no debe estar involucrada con la actividad a controlar.

Sistema de Control

Un sistema de control según Stoner y otros (1996) es “un procedimiento de varios pasos aplicados a diversos tipos de actividad de control” (p. 615). De acuerdo a esta definición las actividades de control son el centro del sistema, cada una de ellas se interrelaciona para crear el sistema; pero que es control; para el autor (ob. cit) “es el proceso de asegurarse que las actividades reales se ciñen a las actividades proyectadas” (p. 610), por otro lado, Schermerhorn (2002) señala que control es “ el proceso de medición de desempeño y de realización de las acciones que garanticen los resultados deseados” (p. 188).

Pasos para el proceso de control

Interpretando a Schermerhorn (2002) se puede decir que existen cuatro pasos para el proceso de control. Estos son:

1. Paso 1: Establecer objetivos y estándares de desempeño.
2. Paso 2: Medir el desempeño real.
3. Paso 3: Comparar el desempeño real con los objetivos y estándares.
4. Paso 4: Emprender la acción necesaria.

Estos cuatro pasos deben estar presentes en cualquier sistema de control, con la finalidad de garantizar que este funcione.

Proceso Básico de Control.

Las técnicas y sistema de control son en esencia los mismos para controlar el efectivo, los procedimientos administrativos, la ética organizacional, la calidad del producto y cualquier otra cosa. El proceso de control básico según Koontz, Weihrich y Cannice (2008), en cualquier parte que se encuentre y sea lo que sea que se controle, incluye tres pasos: 1) Establecer estándares, 2) medir el desempeño contra estos estándares, 3) corregir variación de los estándares y planes.

Establecimiento de estándares.

Ya que los planes son las directrices que los gerentes diseñan para alcanzar sus objetivos, por lo tanto, el primer paso de proceso de control será establecer planes. Sin embargo, dado que los planes varían en detalles y complejidad y que, por lo común, los administradores no pueden vigilar todo, se establecen estándares especiales. Los estándares simplemente son criterios de desempeños. Son los puntos seleccionados de todo un programa de planeación en los que se establecen medidas de desempeño para que los administradores reciban señales de cómo van las cosas y no tengan que vigilar cada paso en la ejecución de los planes. Hay muchos tipos de estándares. Entre los mejores están las metas u objetivos verificables.

Medición del desempeño

Aun cuando esa medición no siempre es practicable, la medición del desempeño contra estándares debería hacerse apropiadamente sobre una base de mirar al frente para que las desviaciones se puedan detectar antes de que ocurran y mediante acciones apropiadas. El administrador alerta y con visión al frente en ocasiones predice posibles desviaciones de los estándares. Sin embargo, en ausencia de tal capacidad, las desviaciones deben ser descubiertas tan pronto como sea posible.

Corrección de desviaciones

Los estándares deben reflejar las diversas posiciones en la estructura de una organización. Si el desempeño es medido de conformidad, es más fácil, corregir desviaciones. Los administradores saben con precisión donde deben aplicarse las medidas correctivas en las asignaciones de los deberes individuales o de grupos.

La corrección de desviaciones es el punto donde el control se puede ver como una parte de todo el sistema de administración y de relacionarlo con las otras funciones gerenciales. Los administradores pueden corregir desviaciones al volver a trazar sus planes, o al modificar sus metas.

Tipo de estándares de puntos críticos.

Cada objetivo, cada meta de los muchos programas de planeación, cada actividad de estos programas, cada política, cada procedimiento, y cada presupuesto pueden convertirse en un estándar contra el cual podría medirse el desempeño real o esperado. Sin embargo, en la práctica, los estándares tienden hacer de los siguientes tipos: 1) físicos, 2) de costos, 3) de capital, 4) de ingresos 5) de programas, 6) intangibles, 7) metas como estándares y 8) planes estratégicos como puntos de control para el control estratégicos.

Estándares Físicos.

Son medidas no monetarias y comunes a nivel operativo, en los que se utilizan materiales se contrata mano de obra, se prestan servicios y se producen bienes. Pueden reflejar cantidades, como horas de mano de obra por unidades de producción, libra de combustibles por caballo de fuerza por horas, toneladas-millas de tránsito de cargas transportadas, unidades de producción por máquina-horas. Los estándares físicos también pueden reflejar calidad, como dureza de cojinetes, cercanía de tolerancia, tasa de ascenso de un aeroplano, durabilidad de una tela, o lo permanente de un color.

Estándares de Costos.

Son medidas monetarias y, como los estándares físicos, son comunes al nivel operativo. Agregan valores monetarios a aspectos especificados de las operaciones. Algunos ejemplos comunes de los estándares de costos son las medidas de amplios uso como costo directos o indirectos por unidades producidas, costo de mano de obra por unidad, o por hora, costos de materiales por unidad, costos de máquina-hora, costos por asientos-millas, costos de ventas por dólar o unidad de ventas y costos por pies de perforación en un pozo petrolero.

Estándares de Capital.

Hay una variedad de estándares de capital, los cuales surgen de la aplicación de medidas monetarias a artículos físicos. Tienen que ver con el capital invertido en la empresa, más que con los costos de operación y, por tanto, están relacionados primordialmente con el balance general, más que con el estado de ingresos. Quizás el estándar de más amplio uso para una nueva inversión así como el control general, es el rendimiento sobre la inversión.

Estándares de Ingresos

Surgen de asignar valores monetarios a las ventas. Pueden incluir estándares como ingresos por pasajeros de autobús-kilómetros promedio por clientes y ventas per cápita en un área de mercado determinada.

Estándares de Programas.

Un gerente puede ser asignado para instalar un programa de presupuesto variable, un programa formal de seguimiento para el desarrollo de nuevos productos, o un programa para mejorar la calidad de fuerza de ventas. Aunque pueden ser necesarios aplicar ciertos juicios subjetivos al evaluar el desempeño de un programa, tiempo y otros factores se pueden utilizar como estándares de objetivos.

Estándares Intangibles.

Más difícil establecer son los estándares no expresados en medidas físicas o monetarias, ejemplo medir el programa de publicidad.

Metas como Estándares.

Para establecer mejor una red de metas cualitativas o cuantitativas verificables a cada nivel de la administración, el uso de estándares intangibles, si bien continúa siendo importante, está disminuyendo. En operaciones de programas complejos, así como el desempeño de los administradores mismo, los investigadores han encontrado

que por medio de la investigación y el pensamiento es posible definir metas que se puedan utilizar como estándares de desempeños. Si bien es probable que las metas cuantitativa tomen la forma de los estándares perfilados arriba, la definición de las metas cualitativas representan un desarrollo importante en el área de los estándares.

Gestión

El concepto de gestión hay que entenderlo como un proceso, al respecto Dupuy y Rolland (1992) señalan:

Entenderemos la gestión desde la perspectiva de las prácticas organizativas, es decir, como el conjunto de las actividades de decisión que tienen lugar dentro de una empresa o, en términos más generales, una organización (administración, asociación, grupo, otros.) (p. 4)

Desde este punto de vista, gestionar consiste en seleccionar ciertas acciones, partiendo de diversas informaciones. Pero la dificultad proviene del hecho de que, evidentemente los trabajos de gestión son muy diversos, tanto en su naturaleza como en su alcance y sus consecuencias. Por lo tanto, no deberían estudiarse todos de la misma forma.

Una clasificación de las actividades de gestión sugiere que las situaciones en que han de tomarse decisiones se deben clasificar en función de su estructurabilidad, es decir, del número de variables necesarios para describirlas (complejidad) y de la posibilidad de prever las consecuencias de las acciones que se realicen (incertidumbre). La combinación de dichas características define una especie de escala cuyos puntos de referencias son los siguientes:

De lo más estructurado.

Situación programable

Relativamente poco compleja de describir: repetitiva. Las eventualidades, las acciones, sus consecuencias son completamente identificables, lo que permite programar e incluso automatizar los procesos asociados a dichas situaciones.

Situación estructurable

Puede ser descrita con bastante exactitud, pero no programable: Total o parcialmente no repetitiva, por lo que dichas situaciones se caracterizan por su incertidumbres. Escapan pues a la programación, pero se mantienen, en principio controlables,

Situación no estructurable

No puede describirse por la multiplicidad de elementos y relaciones que la conforman. No es, en modo alguno, repetitiva. Tales situaciones se caracterizan por una gran incertidumbre. Cada una de ellas exige pues un proceso de acción no específico y generalmente complejo.

A lo menos estructurado.

Esta situación es de carácter muy general. Suele ser útil el completarla con otros elementos descriptivos de las actividades de gestión. Se trata de precisar especialmente la naturaleza de dichas actividades, así como su horizonte espacial y temporal.

Como resumen se puede plantear que: Por gestión se entiende, la dirección de las acciones que contribuyan a tomar decisiones orientadas a alcanzar los objetivos trazados, medir los resultados obtenidos, para finalmente, orientar la acción hacia la mejora permanente del sistema. Todo sistema de gestión de la producción debe estar orientado hacia el logro de los objetivos de la organización y esto sólo es posible mediante el control de gestión.

Control de Gestión

En términos generales, se puede decir que el control debe servir de guía para alcanzar eficazmente los objetivos planteados con el mejor uso de los recursos disponibles (técnicos, humanos, financieros, entre otros). Por ello podemos definir el control de gestión como un proceso de retroalimentación de información de uso eficiente de los recursos disponibles de una empresa para lograr los objetivos planteados. Dupuy y Rolland (1992)

Los fines del control de gestión:

El fin último del control de gestión es el uso eficiente de los recursos disponibles para la consecución de los objetivos. Sin embargo podemos concretar otros fines más específicos como los siguientes:

Informar: Consiste en transmitir y comunicar la información necesaria para la toma de decisiones.

Coordinar: Trata de encaminar todas las actividades eficazmente a la consecución de los objetivos.

Evaluar: La consecución de las metas (objetivos) se logra gracias a las personas, y su valoración es la que pone de manifiesto la satisfacción del logro.

Motivar: El impulso y la ayuda a todo responsable son de capital importancia para la consecución de los objetivos.

Stoner y otros (1996), plantea que Taylor fue uno de los iniciadores del Control de Gestión industrial, introduciendo la contabilidad analítica, el cronometraje de los tiempos de mano de obra directa, los estándares, la asignación de los costos indirectos, la remuneración por rendimientos. Al respecto, Stoner y otros (1996), plantea que Brown estableció la fórmula de la rentabilidad del capital. Todavía hoy se observan muchos ejemplos en las empresas el Control de Gestión gira en torno al control de la eficiencia interna de la empresa, centrandose su atención en los recursos que consume, en el beneficio inmediato y en la información financiera exterior.

Repasando estos señalamientos sobre control de gestión se observa que: Todos los autores reconocen que los objetivos son la categoría rectora, porque el proceso de toma de decisiones está orientado a alcanzar los objetivos marcados y luego estos son el patrón para evaluar a la gestión, o sea el grado en que los resultados de la gestión se acercan a los objetivos previamente establecidos. El control de gestión se relaciona con las actividades siguientes: formulación de objetivos, fijación de estándares, programas de acción (presupuestos), utilización de recursos, medición de resultados (verificación), análisis de desviaciones, corrección del desempeño o mejora.

Sistema de Control de Gestión:

Un Sistema de Control de Gestión (SCG) es una estimulación organizada para que los "managers" descentralizados tomen sus decisiones a su debido tiempo, permite alcanzar los objetivos estratégicos perseguidos por cada empresa. Para mantener la eficiencia organizativa y facilitar la toma de decisiones es fundamental controlar la evolución del entorno y las variables de la propia organización que pueden afectar su propia supervivencia.

El sistema de control de gestión como conjunto de procedimientos que representa un modelo organizativo concreto para realizar la planificación y control de las actividades que se llevan a cabo en la empresa, queda determinado por un conjunto de actividades y sus interrelaciones, y un sistema informativo (SÍ). Sin embargo, se encuentran otros enfoques modernos, como el de Mallo y Merlo que conciben el Sistema de Control de Gestión como un sistema de información-control superpuesto y enlazado continuamente con la gestión que tiene por fin definir los objetivos compatibles, establecer las medidas adecuadas de seguimiento y proponer las soluciones específicas para corregir las desviaciones.

El control es activo en el sentido de influenciar sobre la dirección para diseñar el futuro y crear continuamente las condiciones para hacerlo realidad. En este sentido, Stoner y otros (1996), plantea que aquellos procedimientos y controles habituales, de tipo formal, basados en la información y utilizados por la dirección para mantener o modificar determinadas pautas en las actividades de la organización, distinguiendo dentro del SCG cuatro tipos de sistemas formales basados en la información en función de su relación con la estrategia: sistema de creencias, sistema de establecimiento de límites, sistema de control de diagnóstico y sistema de control interactivo..

En los conceptos obtenidos de las distintas literaturas se puede observar que todos coinciden en que el Sistema de Control de Gestión es un procedimiento basado en la información recopilada para trazar los objetivos y el camino a seguir por la entidad, controlar y tomar las decisiones correspondientes para corregir las desviaciones. A continuación se presenta un sistema de control.

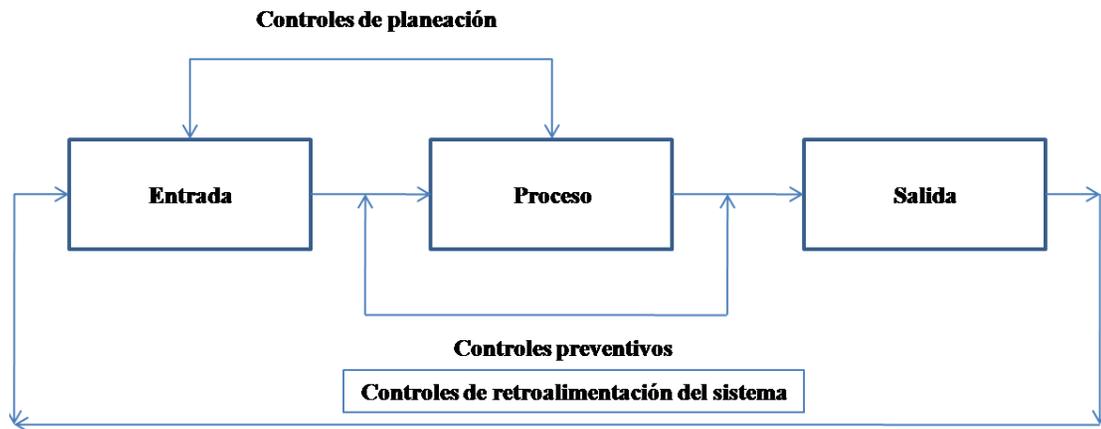


Figura 1. Sistema de control. Fuente: Tomado de Ramírez (2005)

En esta figura se pueden observar los aspectos más relevantes del sistema de control, al respecto Ramírez (2005) describe cada uno de ellos:

Controles de retroalimentación: el objetivo principal que se busca es que el desequilibrio del proceso sea ocasional. Lo que se pretende que este sistema pueda operar durante varios periodos contables, ejecutando las funciones que sean necesarias y corrigiéndolas él mismo, cuando se requiera sin la ayuda desde una dirección desde el exterior. Son requeridos en especial por el nivel operativo de la organización. La desventaja que presenta es que no informa sobre desviaciones ocurridas en los procesos hasta que éstas son significativas.

Controles de planeación: tienden a prevenir las variaciones en los procesos antes de que ellas ocurran. Algunas de las aplicaciones de este tipo de controles, se pueden observar cuando se elabora un presupuesto de efectivo, se establece un control de los inventarios o se desarrolla un nuevo producto.

Controles preventivos: son políticas o procedimientos que forman parte integral de los procesos operacionales, razón por la cual se identifican de manera directa con el sistema de control interno de la organización y dan origen a los controles administrativos.

Indicadores de Gestión

Según De Rey (2004), para realizar control, evaluación, y seguimiento a la gestión institucional dentro del marco conceptual de los objetivos estratégicos, es necesario que las entidades cuenten con un sistema de indicadores de gestión, el cual mantiene el control sobre los principales procesos que se realizan en la organización, los cuales se consideraron en el análisis de la visión sistemática de la organización.

Los indicadores apoyan a la administración en la identificación anticipada de síntomas o problemas que se perfilan en la ejecución de los procesos y actividades para corregirlos en forma oportuna. En el caso de los Consejos Comunales, estos indicadores deben ser la guía que permita definir si una obra asignada a una contratista cumple con los parámetros establecidos, y en dicho caso pasar a la etapa de cancelación.

Es muy importante aclarar los términos que están involucrados en el proceso de sistematización de indicadores para evaluar la gestión de una organización, sistema o actividad, implica la necesidad de entender y tener claridad en cada uno de los términos involucrados. En este sentido se presentan la siguiente descripción de los términos señalados, según el criterio de De Rey (2004).

Indicador: Se define como indicador la relación entre variables cuantitativas o cualitativas, que permite observar la situación y tendencia de cambio, generada en el objeto o fenómeno observado, en relación con los objetivos y metas previstas y los impactos esperados.

Índice: Es la relación cuantitativa entre las metas planeadas, los objetivos, los estándares relacionados con los indicadores y los resultados logrados.

Datos: Información numérica de una característica, que no agrega valor.

Variable: Representación cuantitativa o cualitativa de una característica, la cual asumirá distintos valores que dependerán del momento de su observación, expresada con la unidad de medida apropiada a la respectiva característica

Insumo: Conjunto de recursos humanos, tecnológicos, financieros, materiales y de información, de los cuales debe disponer y/o requerir la organización, para iniciar su proceso productivo

Proceso: Actividades, tareas y pasos a desarrollar que agregan valor a los insumos, para transformarlos en el producto deseado

Productos: Bienes o servicios que resultan de utilizar los insumos y de agregarle valor mediante los procesos.

Clientes: Destinatarios o usuarios de los productos de la organización

Entorno: Datos macroeconómicos y/o estadísticos

Interpretación: Consiste en precisar cómo se leerá el resultado de los que ha sido medido o expresado cuantitativamente. Así mismo, establecer de qué manera podría ser graficado para su seguimiento.

Medición: Es determinar una cantidad comparándola con otra.

Objetivos: Son los fines o propósitos generales, que las organizaciones pretenden alcanzar.

Metas: Fines o propósitos específicos a alcanzar; en general, conlleven a la cuantificación de los resultados esperados en un lapso determinado, las metas deben estar siempre orientadas a la materialización de la misión y de los objetivos de la organización.

Usuarios: Necesidades del cliente, requisitos de calidad

Características de los Indicadores:

- a) Los indicadores se ajustan, según los cambios que ocurran en los planes estratégicos o normativos de la organización.
- b) Son de orden cualitativo o cuantitativo
- c) Muestran señales de alarma de la gestión de la entidad, así como logros de desempeño.
- d) Deben permitir actuar en forma proactiva e inmediata.
- e) Pueden ser comparados consigo mismo, en el tiempo y con estándares internos y externos.

Cualidad de los Indicadores

Los indicadores deben tener una serie de cualidades que les permita medir las metas, objetivos, el desempeño de las personas en la organización. Esto permitirá una objetividad y eficiencia de estos. Tales cualidades según De Rey (2004), son las siguientes:

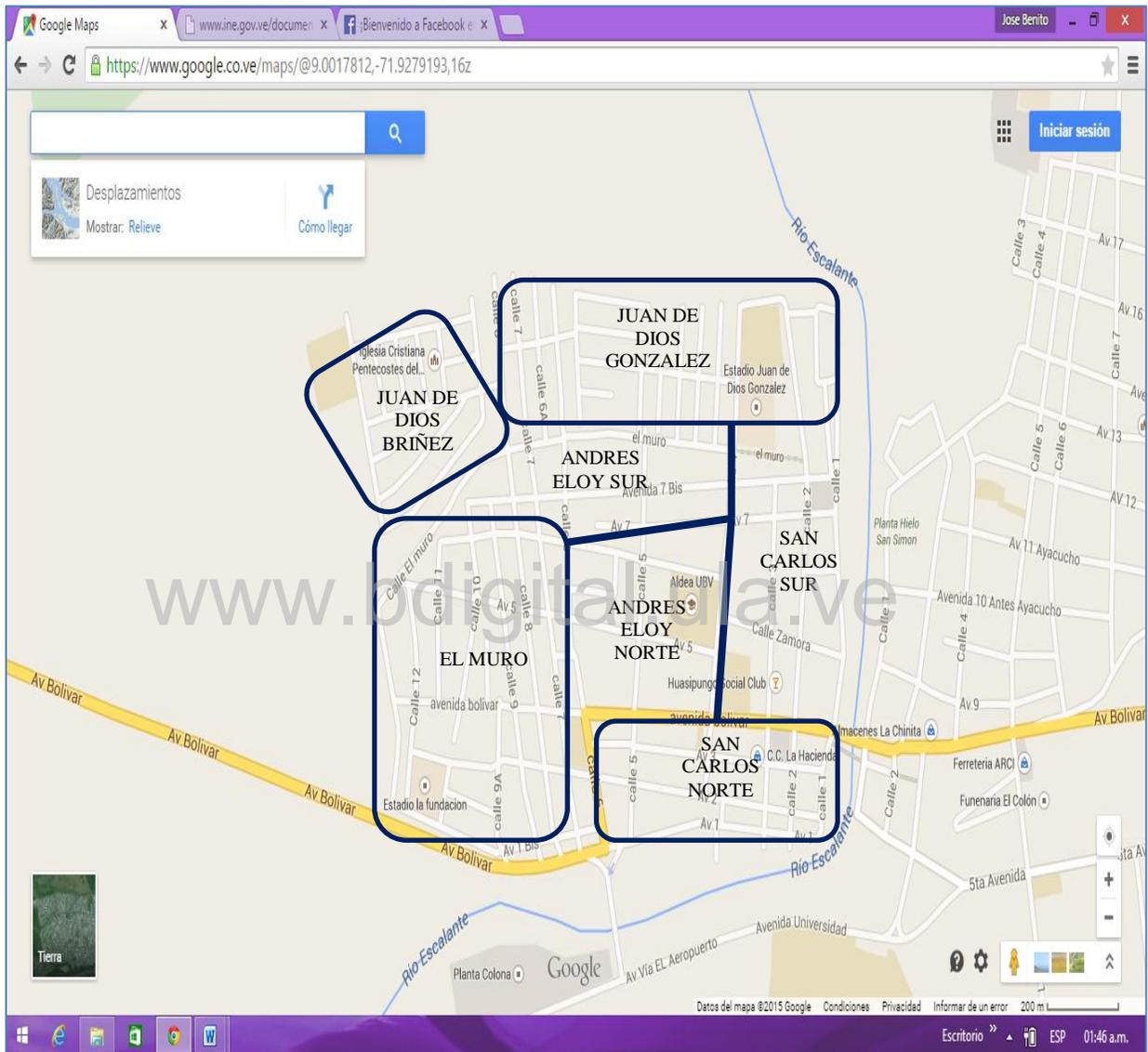
- a) Medible y cuantificable
- b) Confiable
- c) Oportuno
- d) Coherente y Consistente
- e) Neutral
- f) Concreto y Objetivo.

Consejos Comunales de San Carlos del Zulia

Para hablar de los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia, primero hay que hacer referencia a la ciudad, esta es la capital del municipio Colón en el estado Zulia. Se halla a 10 m de altitud a la orilla del río Escalante. La temperatura media anual es de 28 °C. Actualmente, San Carlos es una ciudad de tamaño medio, con una población de más de 18.000 personas. Esta fue fundada el 23 de marzo de 1778, por el Capitán José Nicolás Antúnez Pacheco y de la Cruz y Velasco, regidor de la ciudad de Maracaibo, acompañado por el teniente Ramón Hernández de la Calle, encargado de la pacificación de los indios motilonos poblar la zona.

San Carlos del Zulia creció hasta convertirse en un importante centro de la cabaña y se convirtió en un importante centro de distribución de alimentos para el norte de la región andina y Apure. Su crecimiento se unió algunas poblaciones vecinas como Santa Bárbara del Zulia, formando un único centro urbano.

En esta ciudad existen 7 Consejos Comunales, estos son; San Carlos Norte, San Carlos Sur, Andrés Eloy Norte, Andrés Eloy Sur, Juan de Dios González, Juan de Dios Briñez y El Muro. A continuación se muestra un mapa de la ciudad, donde se especifican algunos sitios de referencia.



Mapa 1. Ubicación Consejos Comunales de San Carlos del Zulia. Fuente: Googlemaps

En este mapa se trata de hacer un acercamiento a la ubicación de cada uno de los siete Consejos Comunales ubicados en la ciudad de San Carlos del Zulia. Estos se

dividen principalmente en cuatro zonas; San Carlos Norte y Sur, Juan de Dios González y Juan de Dios Briñez, Andrés Eloy Norte y Sur, y el Muro.

Bases legales

La Constitución de la república Bolivariana de Venezuela (1999)

El Consejo Comunal como medio de participación en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, tiene su basamento legal en la Constitución de la república Bolivariana de Venezuela; en su artículo 62 establece:

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

La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica. (p. 20)

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) determina la participación popular en los asuntos públicos, en tres momentos estratégicos. Tales momentos son la formación, la ejecución y el control de asuntos gubernamentales, y esos asuntos gubernamentales se refieren a las políticas públicas. Además, el ejercicio de la participación social en el gobierno comprende todos sus “niveles y modalidades”; es decir, la población tiene el derecho a incidir en la gestión gubernamental en sus órganos nacionales, estatales y municipales; bien sea de naturaleza ejecutiva, legislativa, judicial o electoral. En este contexto, el control popular de la gestión oficial, comienza cada día a obtener una mayor relevancia, como un mecanismo de defensa de los derechos de los ciudadanos y de la propia sociedad civil en defensa de su calidad de vida, y ante la inmensa concentración de poder que ha acumulado el actual gobierno. La misma Constitución establece en artículo 70, que:

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, la iniciativa 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 (p. 22).

Dichos medios son indicados con carácter enunciativo en el texto constitucional puesto que, si bien se señalan algunos, la constitución deja espacio para que se consideren como tales otras formas de organización de los ciudadanos y de las comunidades, con la sola condición de que se sustenten en los valores de cooperación y solidaridad. En el artículo 184, numeral 6 la CRBV, señala:

La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades, a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales, y desarrollar procesos autogestionarios y gestionarios en la administración y control. (p. 27)

Este artículo tiene relación con los Consejos comunales, ya que se abre la posibilidad de legislar para que los Estados y Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen.

La CRBV, persigue crear controles sociales efectivos sobre la gestión del Estado y en este esfuerzo las formas democráticas de gobierno, la representación y la participación, se complementan en el cumplimiento del objetivo no se puede prescindir de la representación pero ésta debe ser reforzada con la participación de los ciudadanos, que es; que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

Ley orgánica de la contraloría general de la república y del sistema nacional de control fiscal

Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela
No. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010

Del control de gestión

Sobre el control de gestión, la ley orgánica de la contraloría general de la república y del sistema nacional de control fiscal, en su artículo 61 plantea que los órganos de control fiscal, dentro del ámbito de sus competencias, podrán realizar auditorías, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control, para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervengan dichos entes u organismos. Igualmente, podrán realizar los estudios e investigaciones que sean necesarios para evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales.

También en el artículo 62, señala, los órganos de control fiscal podrán, de conformidad con el artículo anterior, efectuar estudios organizativos, estadísticos, económicos y financieros, análisis e investigaciones de cualquier naturaleza, para determinar el costo de los servicios públicos, los resultados de la acción administrativa y, en general, la eficacia con que operan las entidades sujetas a su vigilancia, fiscalización y control.

De la participación ciudadana

El artículo 75 de la ley (ob. cit.) señala que el Contralor o Contralora General de la República, mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:

1. Atender las iniciativas de la comunidad organizada, en el marco del proceso de participación ciudadana, en el ejercicio de la contraloría social o comunal.
2. Ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas que provengan de las instancias que ejercen la contraloría social.

3. Facilitar el seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes realizados por la Unidad de Contraloría Social, de los proyectos comunitarios presentados por los consejos comunales o las comunas.
4. Establecer estrategias de formación y promoción de la participación contralora y ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.
5. Promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.
6. Promover mecanismos para el fomento y ejecución efectiva del control fiscal, con la participación democrática y protagónica de las unidades de contraloría social que forman parte de los consejos comunales o las comunas.

Ley Orgánica de la Administración Pública (2008)

La Ley Orgánica de la Administración pública en su Artículo 138 señala que sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en leyes especiales, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública.

En este sentido las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los órganos y entes de la Administración Pública.

A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada órgano o ente público llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción.

Ley Orgánica del Poder Popular

La Ley orgánica del poder público en su artículo 15 establece: Las instancias del Poder Popular para el ejercicio del autogobierno:

1. **El consejo comunal**, como instancia de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones

comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

2. **La comuna**, espacio socialista que como entidad local es definida por la integración de comunidades vecinas con una memoria histórica compartida, rasgos culturales, usos y costumbres que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento y sobre el cual ejercen los principios de soberanía y participación protagónica como expresión del Poder Popular, en concordancia con un régimen de producción social y el modelo de desarrollo endógeno y sustentable contemplado en el Plan de Desarrollo, Económico y Social de la Nación.
3. **La ciudad comunal**, constituida por iniciativa popular mediante la agregación de varias comunas en un ámbito territorial determinado.
4. **Los sistemas de agregación comunal**, que por iniciativa popular surjan entre los consejos comunales y entre las comunas.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005)

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, habla sobre los del Consejos Comunales, en el artículo 112, 113 y 114 de dicha ley se señala que los consejos parroquiales y comunales son instancias del Consejo Local de Planificación Pública que tendrán como función servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como para viabilizar las ideas y propuestas que la comunidad organizada presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas las propuestas, convertida en proyectos y puestos estos en ejecución, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivos.

Otro aspecto que se señala está relacionado con el alcalde o alcaldesa y se establece que estos podrán promover la conformación de los consejos parroquiales y comunales en cada una de las parroquias y comunidades del Municipio para garantizar la participación ciudadana en el Consejo Local de Planificación Pública.

La misma Ley señala en su artículo 114 que la ordenanza del Consejo Local de Planificación Pública deberá regular todo lo relativo a la integración, organización y funcionamiento de los consejos parroquiales y comunales. En los consejos comunales, la integración podrá ser sectorial y/o vecinal, según sea la realidad organizacional de las comunidades en los municipios y, en el caso de los consejos parroquiales, éstos deberán estar vinculados con los sectores representados en el Consejo Local de Planificación Pública del Municipio.

El Reglamento Parcial n° 4 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema de Contabilidad Pública (2005) plantea en su artículo 12 que el sistema de contabilidad pública debe registrar todas las transacciones económicas y financieras que tengan o puedan tener efecto sobre el patrimonio de la República y de sus entes descentralizados funcionalmente.

Tomando en cuenta que la puesta en ejecución de un proyecto de construcción en una comunidad por parte de algún Consejo Comunal implica la erogación de recursos que pertenecen al estado, por lo tanto, tienen relación con el patrimonio público, de allí que se deba tomar en cuenta el registro respectivo de las erogaciones llevadas a cabo para ejecutar dicho proyecto.

La misma norma en su artículo 13 señala que cada transacción económica y financiera se registrará por única vez, de modo que a partir de ese registro sea factible generar todas las salidas de información que requiera la administración financiera del sector público. Dicho registro, que constituirá la entrada única de información, deberá realizarse con todos los datos necesarios para su posterior procesamiento. Además, en el artículo 22 indica claramente que la documentación de las transacciones económicas y financieras que afecten o puedan afectar el patrimonio público, debe contener información suficiente que soporte la formalidad de los criterios utilizados para su incorporación al SIGECOF.

El SIGECOF es una herramienta informática denominada originalmente Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF), fue diseñada desde 1995 por el entonces Ministerio de Finanzas, por órgano del Programa de Modernización de las Finanzas del Estado (PROMAFE), y puesta legalmente en producción en el año 2001, con la publicación de la Providencia N° SCI-001-99 del 27.12.1999, dictada por la extinta Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC), a través de la cual se estableció el Sistema de Contabilidad para los Organismos del Poder Nacional que conforman el ente contable República, previendo que el mismo, estaría soportado electrónicamente sobre dicha herramienta.

En cuanto a las Normas para la Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República del 2007 en su artículo 17 plantea que los Consejos Comunales, con los recursos asignados por los órganos o entes del Estado, podrán aplicar las modalidades de selección de contratistas para promover la participación de las personas y de organizaciones comunitarias para el trabajo, de su entorno o localidad, preferiblemente.

En este orden, en el artículo 18 se plantea que los Consejos Comunales seleccionarán en asamblea de ciudadanos y ciudadanas los miembros que formarán parte de la Comisión Comunal de Contrataciones, la cual estará conformada por un número impar de al menos cinco miembros principales con sus respectivos o respectivas suplentes, igualmente se designará un secretario o secretaria con derecho a voz, mas no a voto y sus decisiones serán validadas por la Asamblea, siendo regulado su funcionamiento en el Reglamento de la presente Ley.

Los Consejos Comunales

La sociedad venezolana cuenta con nuevas formas de participación política, llamada Consejos Comunales, que según lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales:

“...son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias,

movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (p. 7)

Con esta nueva forma de organización social y política, las comunidades pueden planificar y ejecutar las políticas públicas en coordinación con todos los miembros de la misma. Pero, esta situación implica también un alto grado de responsabilidad, por lo que es necesario establecer estrategias gerenciales que garantice el éxito de dichas organizaciones.

Organización de los consejos comunales

La organización de los consejos comunales consta de tres órganos principales: el ejecutivo, la unidad administrativa y financiera comunitaria y la unidad de contraloría social, tal como lo señala la Ley orgánica de los consejos comunales (LOCC) en su artículo 19.

La Unidad Ejecutiva

La Unidad Ejecutiva, según lo establecido en el artículo 27 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) es la instancia encargada de promover y articular la participación organizada de los habitantes de la comunidad, organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares en los diferentes comités de trabajo. Esta unidad, según el artículo 28 de la Ley citada anteriormente está integrado por los voceros y voceras de cada comité 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 asamblea de ciudadanos y ciudadanas determina y elige el número de voceros o voceras de acuerdo a la cantidad de comités de trabajo que se conformen en la comunidad, tales como:

1. Comité de salud;

2. Comité de educación, cultura y formación ciudadana.
3. Comité de tierra urbana
4. Comité de vivienda y hábitat;
5. Comité de familia e igualdad de género.
6. Comité de economía comunal
7. Comité de cultura;
8. Comité de seguridad integral;
9. Comité de medios de comunicación e información;
10. Comité de recreación y deportes;
11. Comité de alimentación;
12. Comité de Mesa técnica de agua;
13. Mesa técnica de energía y gas;
14. Comité de servicios;
15. Cualquier otro que considere la comunidad de acuerdo a sus necesidades.

Funciones del órgano ejecutivo

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) en su artículo 29 indica las funciones del órgano ejecutivo de los consejos comunales, y estas son:

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 de 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.

www.bdigital.ula.ve

Unidad administrativa y financiera comunitaria

Según lo establecido en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) en su artículo 30, 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, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Está integrada por cinco (5) habitantes de la comunidad electos o electas por un proceso de elección popular.

Funciones de la Unidad Administrativa y Financiera

El artículo 31 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) señala las funciones de la unidad de gestión financiera, que son:

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 socioproductivas previstas en el Decreto N°6.129 con Rango, Valor y Fuerza de Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular.

Unidad de contraloría social

La unidad de contraloría social es un órgano conformado por cinco (5) 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.

Funciones de la Unidad de Contraloría Social

La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) en su artículo 34 señala las funciones de la unidad de contraloría social:

- 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 socioproductivos, organizaciones socioproductivas, 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 les sean solicitados 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 con 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.

Esta es una de las unidades más importante, porque de la gestión de esta depende que se corrijan los errores cometidos a nivel administrativo y financiero, así como evita que se lleven a cabo fraudes o delitos por mal manejo de fondos. Desde esa perspectiva es fundamental que exista un sistema que permita una gestión eficiente, de lo contrario, pueden presentarse situaciones no convenientes en cuanto al uso de recursos asignados.

Es importante mencionar, que en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se presentan algunas normativas sobre las funciones de contraloría social, sin embargo, no hay un mecanismo eficiente que vigile de manera eficiente cada uno de los procesos administrativos que se llevan a cabo en estas organizaciones, de allí, la importancia de proponer un sistema que permita una revisión constante de los recursos asignados para la construcción de obras.

Reglamento de la ley de contrataciones públicas

Sobre las Comisiones Comunales de Contrataciones

El reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas en el artículo 23 señala la Responsabilidad, en tal sentido plantea que las Comisiones Comunales de Contrataciones serán responsables de conocer, independientemente del monto, todos los procedimientos para la adjudicación de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que realice el Consejo Comunal con recursos provenientes de los órganos o entes de la Administración Pública Nacional, Estatal o Municipal, Central o Descentralizada.

En su artículo 24, se refiere a las atribuciones de la Comisión Comunal de Contrataciones, al respecto señala que las Comisiones Comunales de Contrataciones en el ejercicio de sus funciones tendrán las siguientes atribuciones:

1. Recibir, abrir y analizar o hacer que se analicen todos los documentos relativos a la calificación de oferentes y evaluación de las ofertas recibidas, a cuyo efecto podrán solicitar apoyo técnico para el análisis de los referidos documentos u ofertas, en caso que fuera necesario.
2. Verificar o hacer que se Verifique la inscripción de los oferentes en el Registro Nacional de Contratistas, en contrataciones cuyo monto estimado sea superior a cuatro mil unidades tributarias (4.000 U.T.) para el suministro de bienes y prestación de servicios, y cinco mil Unidades Tributarias (5.000 U.T.) para la ejecución de obras.

3. Velar porque los procedimientos de contratación se realicen de conformidad con lo establecido en la legislación vigente que rige la materia, cuando ello fuere aplicable.
4. Determinar las ofertas que en forma integral, resulten más convenientes, de conformidad con los requisitos o condiciones establecidas en la Ley de Contrataciones Pública y el presente Reglamento, emitiendo la recomendación correspondiente.
5. Aprobar el cierre del contrato y la evaluación sobre la actuación o desempeño del contratista en el suministro de bienes, prestación de servicios o en la ejecución de obras, antes de su envío al Servicio Nacional de Contrataciones.
6. Remitir a la Contraloría General de la República los casos que, producto de la evaluación de actuación o desempeño del contratista, presente supuestos que puedan generar averiguación administrativa para determinar las responsabilidades y establecer las sanciones correspondientes.
7. Conocer y emitir recomendación acerca de las solicitudes de paralizaciones en la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras contratados, que impliquen desfase significativo en la ejecución de proyectos, obras o servicios, o que afecten el período contractual, en un lapso no mayor de veinte (20) días continuos contados a partir de la presentación de la solicitud de paralización.
8. Ejercer cualesquiera otras que le señalen la legislación aplicable y las que señale la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

En su artículo 25 trata sobre la Disponibilidad de recursos, en este sentido as Comisiones Comunales de Contrataciones verificarán que se cuente con los recursos financieros requeridos para la ejecución de las actividades objeto de contratación, antes de recomendar el inicio de la modalidad de selección de Contratistas correspondiente.

En su artículo 26 plantea lo relacionado con la Coordinación de las Reuniones.

El Secretario o Secretaria de la Comisión Comunal de Contrataciones debe coordinar la logística de las reuniones y verificar la asistencia de la mayoría simple de sus miembros, antes del inicio de cada reunión.

En el artículo 27 se plantea la **designación de equipo técnico**, la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas podrá designar, a requerimiento de la Comisión Comunal de Contrataciones, un equipo técnico de trabajo para analizar las ofertas recibidas de los procedimientos de selección de Contratistas iniciados, quien debe presentar a la referida comisión un informe con los resultados y recomendaciones, a los fines de la adjudicación del contrato correspondiente.

Uno de los aspectos a tomar en cuenta en el artículo 28 es su informe mensual de gestión, donde se señala que las Comisiones Comunales de Contrataciones deben preparar un informe mensual de sugerencia a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; quien podrá solicitar a la Unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal sus recomendaciones y, de existir actos, hechos u omisiones que lo justifiquen, remitir los expedientes respectivos a la Contraloría General de la República para el establecimiento de las responsabilidades y sanciones respectivas.

Por otra parte, en el artículo 29 se plantea que la asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas del Consejo Comunal podrá solicitar el apoyo del Servicio Nacional de Contrataciones para la formación de los integrantes de las Comisiones Comunales de Contrataciones y otros integrantes del Consejo Comunal en las materias técnicas de su competencia.

Variable

Es una propiedad que puede variar y cuya modificación es susceptible de medirse, fenómeno que tiene como características fundamentales asumir distintos principios o valores bien sean cuantitativos o cualitativos: Es el concepto conocido como relación causa-efecto y pueden darse en distintas áreas de estudios, se dice, que en todas las variables los factores que asumen dicha condición es determinada mediante las observaciones y deben estar en posición de calcularse para poder

enunciar un objeto de investigación a otro agente donde el mismo varia cumpliendo así con su característica fundamental, Hernández, Fernández y Baptista (2003).

En este caso la investigación fue de tipo descriptiva donde se estudió una sola variable denominada control de gestión y la idea principal fue estudiarla para luego diseñar un sistema que permita una mayor eficiencia en los controles de gestión en los Consejos Comunales.

www.bdigital.ula.ve

Operacionalización de las variables

Objetivo General

Diseñar un sistema de control de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia.

Cuadro 1. Operacionalización de la Variable

Objetivos específicos	VARIABLES	Sub-Variable	Indicadores	Instrumento	Ítems
Identificar el cumplimiento de las bases legales que regulan las funciones de los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia.	Control de gestión	Funciones de los Consejos Comunales	Órgano ejecutivo	Cuestionario.	1-3
			Unidad de Gestión Financiera		4-6
			Unidad de control fiscal		7 y 8
Describir los elementos del sistema de control.		Elementos del sistema de control.	Normas de desempeño.		9
			Medición de resultados. Comparación del desempeño y las metas		10 11
Determinar los tipos de controles de gestión que se llevan en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia	Tipos de control	Tipos de control	Control Gerencial. Control Contable Control Operativo de Gestión Control presupuestario Control Informático	12 13 14 15 16	
Elaborar un sistema de control de gestión para los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia					

FUENTE. Elaboración propia.

CAPITULO III

MARCO METODOLÓGICO

Los fundamentos metodológicos en la investigación sirven para la búsqueda de información y aplicación de una serie de técnicas e instrumentos a la población y muestra seleccionada, que conlleva a la realización del trabajo de la investigación. Al respecto Balestrini (1997) menciona que es el conjunto de procedimientos lógicos, tecno-operacionales más apropiados para recopilar, presentar y analizar los datos, con la finalidad de cumplir con el propósito general de la investigación planteada contenido en todo proceso de investigación.

Tipo de Investigación

El tipo de investigación propone una solución a un problema práctico como es el diseño de un sistema de control de gestión para el desarrollo de obras de infraestructura en los Consejos Comunales, desde esta perspectiva se puede decir que estuvo enmarcada dentro de la modalidad de proyecto factible. Según Balestrini (1997) este consiste en un modelo operativo, descriptivo, analítico y evaluativo de una unidad de acción.

La investigación realizada fue de tipo descriptiva debido a que su objetivo fue especificar situaciones y eventos que se manifiestan en determinado momento en un área específica considerada relevante y de interés para el estudio. Las investigaciones descriptivas buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis, mediante la descripción, registros, exploración e interpretación de la naturaleza actual y la composición o procesos de los fenómenos. Tamayo y Tamayo, (2001). Así mismo dichos estudio están orientados a describir y analizar de manera sistemática las características de los fenómenos estudiados sobre la realidad. Bavaresco, (1994).

Diseño de la investigación

El diseño de investigación se define como el plan global que integra de manera coherente y en forma adecuada el uso correcto de técnicas de recolección de datos, para la obtención en forma clara de respuestas a las preguntas planteadas. Para llevar a cabo esta investigación se adoptó un diseño de campo no experimental, debido a que se aplicó el instrumento en el lugar de los hechos y no manipularon las variables. Para Arias (2006) “la investigación de campo es aquella que consiste en la recolección de datos directamente de los sujetos investigados”. (p. 31).

Población y muestra

Para el autor (ob. cit.), la población o universo se refiere al conjunto para el cual serán válidas las conclusiones que se obtengan o variables. En este caso la población estuvo conformada por los integrantes de las unidades de gestión de los Consejos Comunales ubicados en el Municipio Colón del Estado Zulia.

Respecto a la muestra Hernández y otros (2003) plantea que es un sub-grupo de la población, es un sub-conjunto de elemento que pertenecen a ese conjunto definido en sus características a lo que llaman población. La muestra es una parte de la población, o sea, un número de individuos u objetos seleccionados científicamente, cada uno de los cuales es un elemento del universo. Balestrini, (1997). En este caso la población la conformaron 21 integrantes de las unidades de gestión de los Consejos Comunales. Y la selección de la muestra tomando en cuenta el interés particular que muestra el investigador por la parroquia tomada como objeto de estudio, y debido a que la muestra es finita, además la cantidad y la posibilidad de aplicarla a todos permite asumir el criterio de población censal.

Técnicas e instrumento de recolección de datos

El investigador debe escoger la técnica e instrumento que le permitirán recabar la información necesaria a fin de realizar la investigación. Según Hurtado (2007) las técnicas tienen que ver con los procedimientos utilizados para la recolección de datos; entre las que tenemos: la revisión documental, observación,

encuesta y técnicas sicométricas. Por lo tanto se entiende por técnica los medios empleados para recolectar la información. Méndez, (2001). En esta investigación se utilizó como técnica para la recolección de datos la encuesta, que es una fuente primaria, debido a que los datos son reunidos y utilizados a partir de la observación directa. Méndez (2001) define la encuesta como la “recolección de datos a través de cuestionario, los cuales tienen aplicación a aquellos conflictos que se pueden estudiar por métodos de observación, análisis de fuentes documental, debido a la facilidad moderna de administrar, responder, clasificar y analizar los datos”. (p. 155)

El instrumento es el mecanismo mediante el cual se recolectan los datos necesarios para el desarrollo de la investigación donde los aspectos como la selección de un instrumento confiable y el modo de aplicarlo para obtener el resultado deseado son de suma importancia. Como instrumento se utilizó un cuestionario que según Arias (2006) “es la modalidad de encuesta que se realiza de forma escrita mediante un formato en papel contentivo de una serie de preguntas.....” (p. 74), en las diferentes modalidades, el cual estuvo estructurado con preguntas cerradas, que presentaran dos opciones (sí, no), abiertas, cuyo contenido estuvo dirigido en función de los objetivos planteados, que fueron sometidos a evaluación por expertos en el área. Hernández, Fernández y Baptista (2003).

Validación y confiabilidad

La validación y confiabilidad del cuestionario que se aplicó a los miembros de los consejos comunales del Municipio Colón del Estado Zulia, requirió de la opinión de personas expertas que ratificaron la validez del mismo para que realicen algunas observaciones de forma y construcción de algunos ítems, además de ratificar la redacción y elaboración del instrumento. Se contó con la opinión de un metodólogo para ratificar las interrogantes haciendo algunas observaciones de forma y fondo en la congruencia de los ítems y su relación con las bases teóricas y metodológicas a ser empleadas.

También fue necesaria la revisión del instrumento por especialistas expertos que no estén inmiscuidos con el proyecto de investigación. La validez según Martínez

(1998), puede ser definida como: “el grado o nivel en que los resultados en la investigación reflejen una realidad o situación dada. Esta apreciación se llama también validez interna” (p. 1199).

Existe otro tipo de validez, la cual Martínez (1998) la define como validez externa o factibilidad del proyecto, que consiste en averiguar hasta qué punto las conclusiones de un estudio son aplicables.

En el caso de la confiabilidad se puede tomar o referido por Martínez (1998:126-127): La confiabilidad tiene dos caras una externa y una interna, se considera externa cuando investigadores independientes, al estudiar una realidad en tiempo o situaciones diferentes, llegan a los mismos resultados; hay confiabilidad interna cuando varios observadores, al estudiar la misma realidad, concuerdan en sus conclusiones.

Técnicas de análisis y procesamiento de datos

Esta fase consiste en determinar los procedimientos para ordenar, analizar, comparar y presentar los resultados. En la misma se utilizó la estadística descriptiva cuyo objetivo es describir los datos, valores o puntuaciones que se obtienen en cada variable Hernández, Fernández y Baptista, (2003).

Los datos obtenidos a través de la aplicación del cuestionario fueron agrupados y ordenados, utilizando hojas de cálculo aplicando un software denominado Microsoft Excel, versión 2010, e identificando las frecuencias absolutas y relativas. Para presentar la información se utilizaron gráficos de barra que permiten visualizar de forma clara la información que se pretende mostrar.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

En este capítulo se analizan los resultados, producto de la información recabada a través de los instrumentos aplicados a la muestra, en este caso fue un cuestionario con preguntas cerradas, dicotómico, con las alternativas SI y NO.

El análisis de la información se hizo a través de la comparación de los datos obtenidos con los señalamientos teóricos de los autores citados en el capítulo II, para ello se organizó dicha información en gráficas donde se pueden apreciar los aspectos más resaltantes, como la frecuencia absoluta (FA) que implica las veces que se repite un evento (las veces que se repite una respuesta) y la frecuencia relativa (FR) que es el porcentaje correspondiente a la repetición del evento.

También se señala en cada gráfico los indicadores e ítems, esto con la finalidad que el lector pueda apreciar fácilmente toda la información posible y tener una idea coordinada sobre el tema en estudio y una interpretación de lo que está leyendo. Es importante recalcar, que se utilizaron gráficas de barras para que la representación visual permita obtener una referencia de las tendencias de las respuestas.

Objetivo No. 1. Identificar el cumplimiento de las bases legales que regulan las actividades de los Consejos Comunales ubicados en el Municipio Colón del estado Zulia

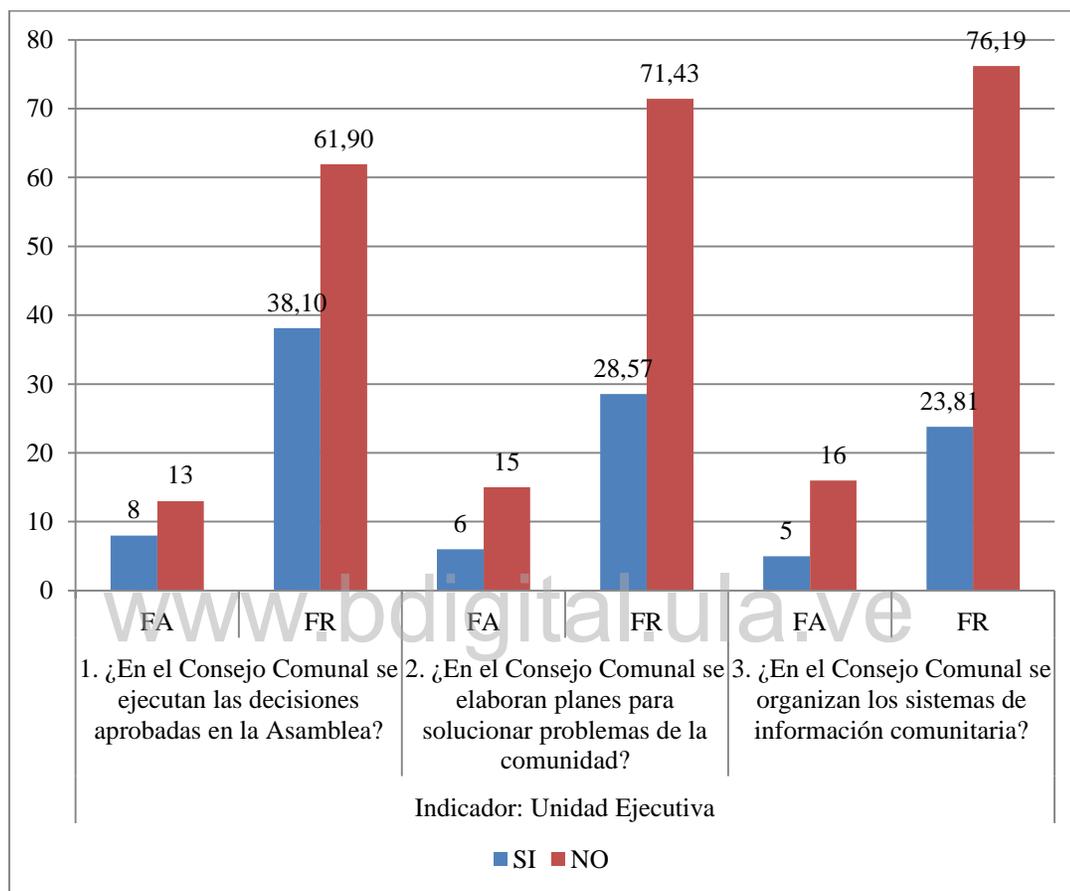


Gráfico 1. Funciones Unidad Ejecutiva. Diseño: Peña (2012).

En el gráfico 1 se puede observar que el 61,90% de los encuestados opinó que en el Consejo Comunal no se ejecutan las decisiones aprobadas en la asamblea, el 38,10% contestó sí. En el ítem dos un 71,43% contestó en el Consejo Comunal no se elaboran planes para solucionar problemas de la comunidad, mientras el 28,57% respondió sí. Por otra parte, el 76,19% de los miembros de los Consejos Comunales encuestados señaló que en esa organización no se organizan los sistemas de información comunitarias.

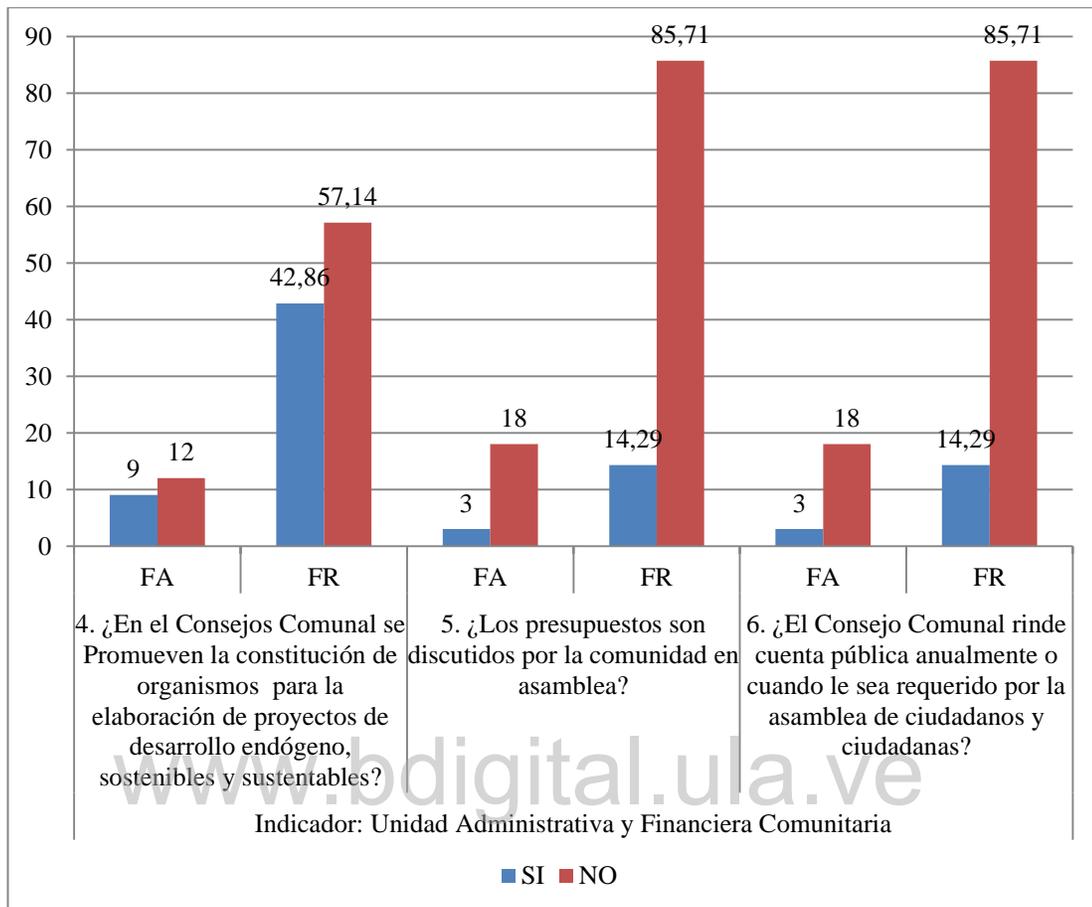


Gráfico 2. Funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria.
Diseño: Peña (2012).

En este gráfico se muestran los resultados correspondientes al indicador Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, al respecto se indica que un 57,14% de los encuestados señaló en el Consejo Comunal no se promueven la constitución de organismos para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables, el 42,86% respondió sí. En este orden, el 85,71% contestó los presupuesto no son discutidos con la comunidad en asamblea, mientras el 14,29% opinó que sí. También se observa un 85,71% el cual considera que en el Consejo Comunal no se rinde cuenta pública anualmente o cuando se les sea requerido por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, solo el 14,29% contestó sí.

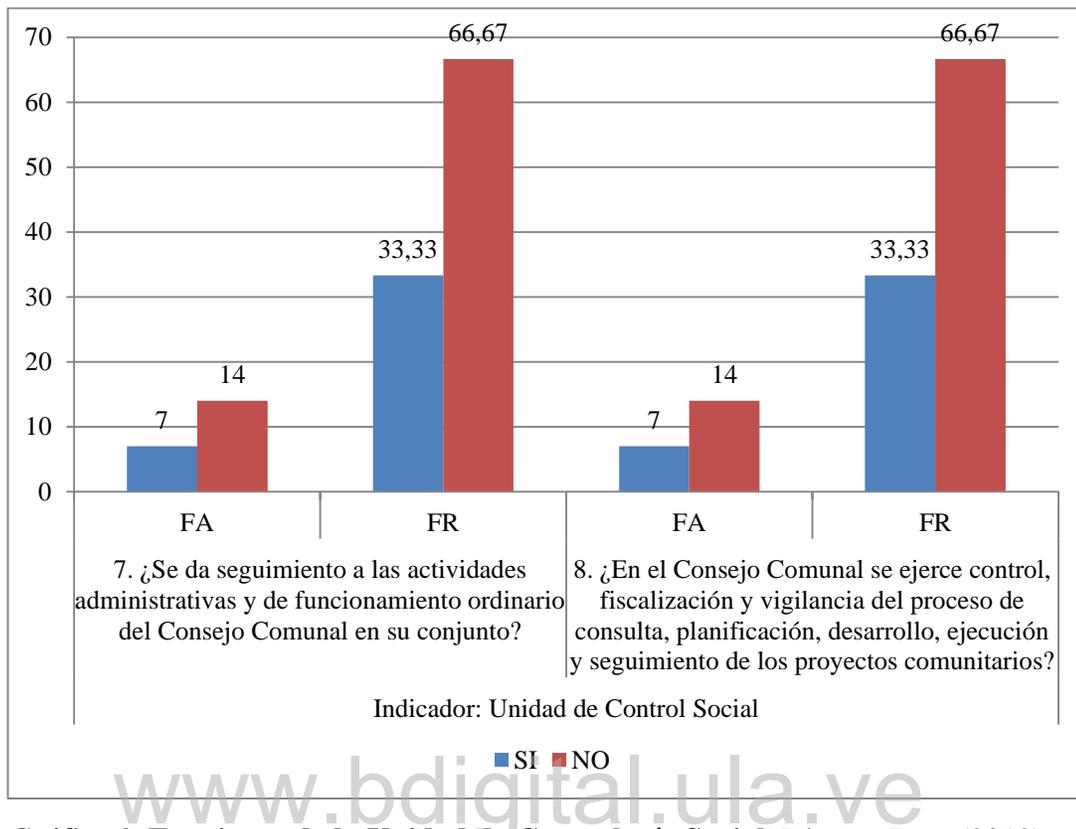


Gráfico 3. Funciones de la Unidad de Contraloría Social. Diseño: Peña (2012).

En el gráfico 3 se presentan los resultados relacionados con el indicador unidad de contraloría social, al respecto se señala que el 66,67% de los encuestados opinó en el Consejo Comunal no se da seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento, solo el 33,33% respondió sí. En el segundo ítem del indicador se muestra la respuesta a la interrogante, ¿en el Consejo Comunal se ejerce control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios?, a lo cual un 66,67% respondió no y el 33,33% que si se llevan a cabo este tipo de controle.

Análisis de los resultados del objetivo 1

En el Gráfico 1 se puede observar que 61,90% de los encuestados manifestaron que el Consejo Comunal (CC) no ejecuta las decisiones aprobadas en la

asamblea. 71,43% considera que no se elaboran planes para solucionar problemas de la comunidad, y que el 76,19% contestó en el Consejo Comunal no se organizan los sistemas de información comunitaria.

Los resultados antes señalados demuestran una falta de cumplimiento de las funciones que le compete a la Unidad Ejecutiva de los consejos comunales según lo establecido en el artículo 29 de la ley que los regula, por lo tanto, las decisiones tomadas y ejecutadas pueden tener un carácter de ilegitimidad y llevar a actos de corrupción administrativas.

La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria tiene una serie de funciones, las cuales son indicadas en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales en su artículo 31, sin embargo, los resultados mostrados en el Gráfico 2 presentan inconsistencia reales en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia, debido a que 57,14% señaló que en estos no promueven la constitución de organismos para la elaboración de proyectos de desarrollo. En cuanto a la discusión de los presupuestos en las asambleas de ciudadanos, 85,71% considera que no se realiza. En relación con la rendición de cuenta en asamblea, 85,71% contestó que no se rinde cuenta. Todo esto permite inferir incumplimiento del artículo 31 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC) por parte de estos.

El Gráfico 3 presenta los resultados relacionados con el indicador funciones de la unidad de contraloría social. Al respecto se observa que 66,67% de los encuestados considera que no se da seguimiento a las actividades administrativas y funcionamiento ordinario de los Consejos Comunales, el mismo porcentaje contestó que no se ejerce control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos, contraviniendo lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica los Consejos Comunales (LOCC). Además, Stoner y otros (1996) sostiene que el control es una función administrativa determinante para el buen desarrollo de las organizaciones, solo de esta forma se puede monitorear el cumplimiento de los objetivos, pudiendo determinar las acciones correctivas necesarias en caso que sea necesario.

Objetivo No. 2. Describir los elementos del sistema de control

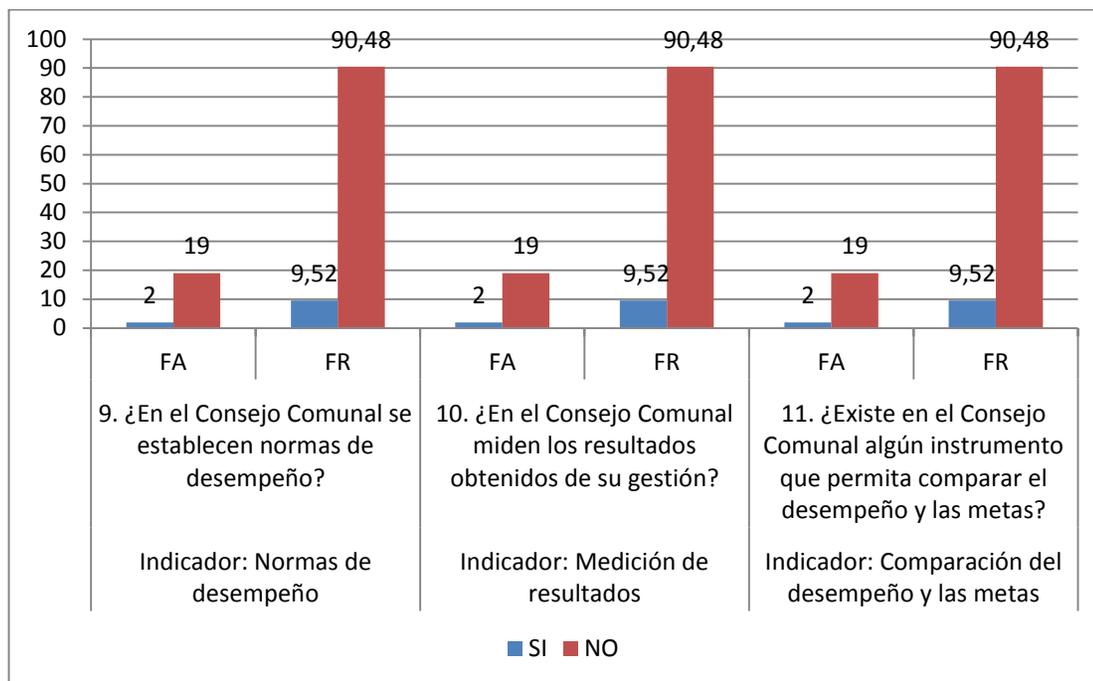


Gráfico 4. Elementos del Sistema de Control. Diseño: Peña (2012).

www.bdigital.ula.ve

Análisis de los resultados objetivo 2

Tal como se muestra en el Gráfico 4, el 90,48% de los encuestados manifestaron que el Consejo Comunal no se lleva algún tipo de control sobre el desempeño, dejando de cumplir una de las funciones de la unidad de contraloría social, establecida en el artículo 34 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Sólo 9,52% consideran que si hay controles. Además, deja entrever una debilidad en su función de control dentro del proceso administrativo, tal como señala Stoner y otros (1996). Los encuestados que respondieron sí, no especificaron que tipo de normas de desempeño utilizan.

En el gráfico anterior, se puede notar la falta de medición de los resultados, tal como lo señalaron 90,48% de los encuestados quienes opinaron que en el Consejo Comunal no se miden los resultados, siendo este, según Stoner y otros (1996), uno de los elementos claves de la función de control.

Los resultados presentados, permiten observar que 90,48% de los integrantes de los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia encuestados, manifestaron que no hay una comparación del desempeño y las metas. La situación antes planteada permite inferir deficiencia en este elemento de cualquier sistema de control, o lo que es peor aún, la inexistencia de este. Al respecto Stoner y otros (1996), sostiene lo importante que es para cualquier organización mantener una comparación del desempeño y las metas establecidas.

Objetivo No. 3. Determinar los tipos de controles de gestión que se llevan en los Consejos Comunales ubicados en el Municipio Colón del estado Zulia.

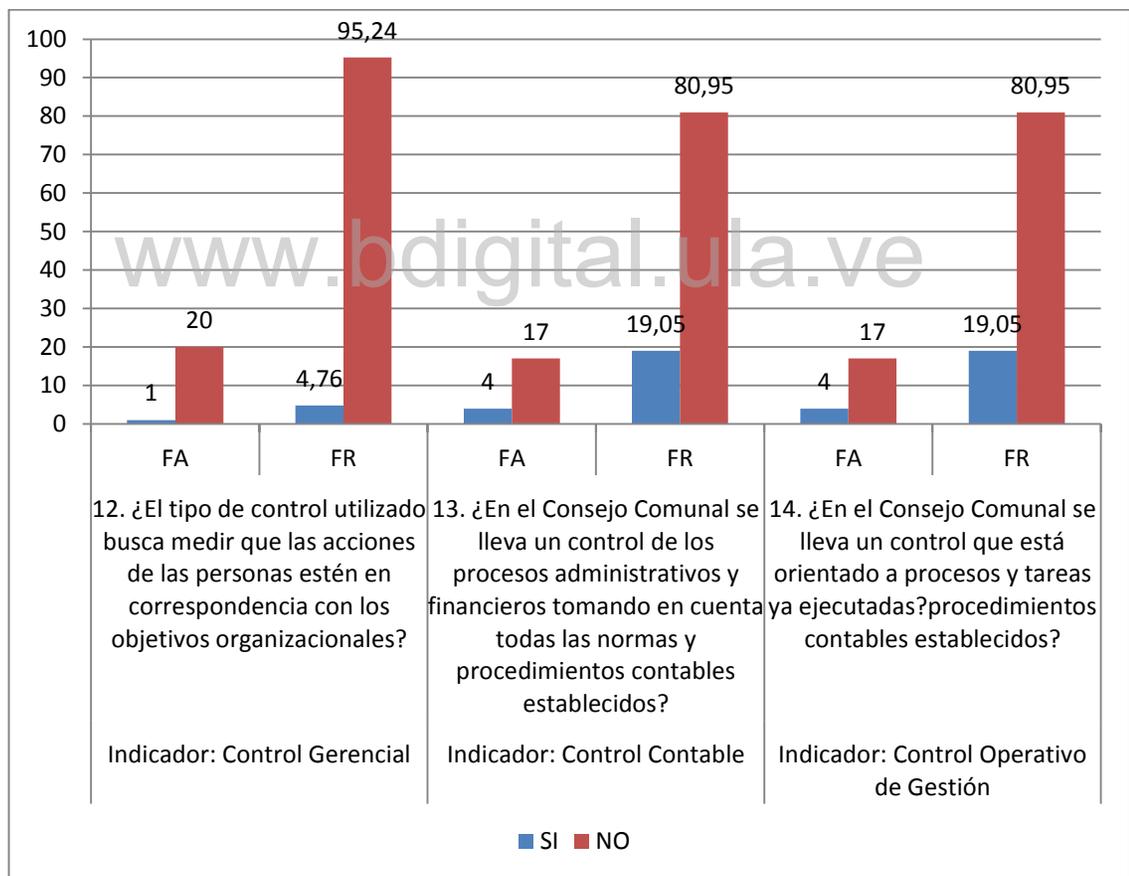


Gráfico 5. Control gerencial, Contable y Control Operativo de Gestión. Diseño: Peña (2012).

En el gráfico se se muestran los resultados correspondientes a los indicadores control gerencia, control contable y control operativo de gestión, al respecto la respuesta del 95,24% de los encuestados fue que el tipo de control utilizado no busca medir que las acciones de las personas esten en correspondencia con los objetivos organizacionales, solo el 4,76% respondió sí. Sobre el segundo indicador, a la interrogante ¿en el Consejo Comunal se lleva un control de los procesos administrativos y financieros tomando en cuenta todas las normas y procedimientos contables establecidos?, el 80,95% contestó no y el 19,05% opinó sí. En lo que corresponde al indicador control operativo de la gestión, la interrogante fue, ¿en el Consejo Comunal se lleva un control que está orientado a procesos y tareas ejecutadas a procedimientos contables establecidos?, a lo cual un 80,95% respondió sí y el 19,05% contestó sí.

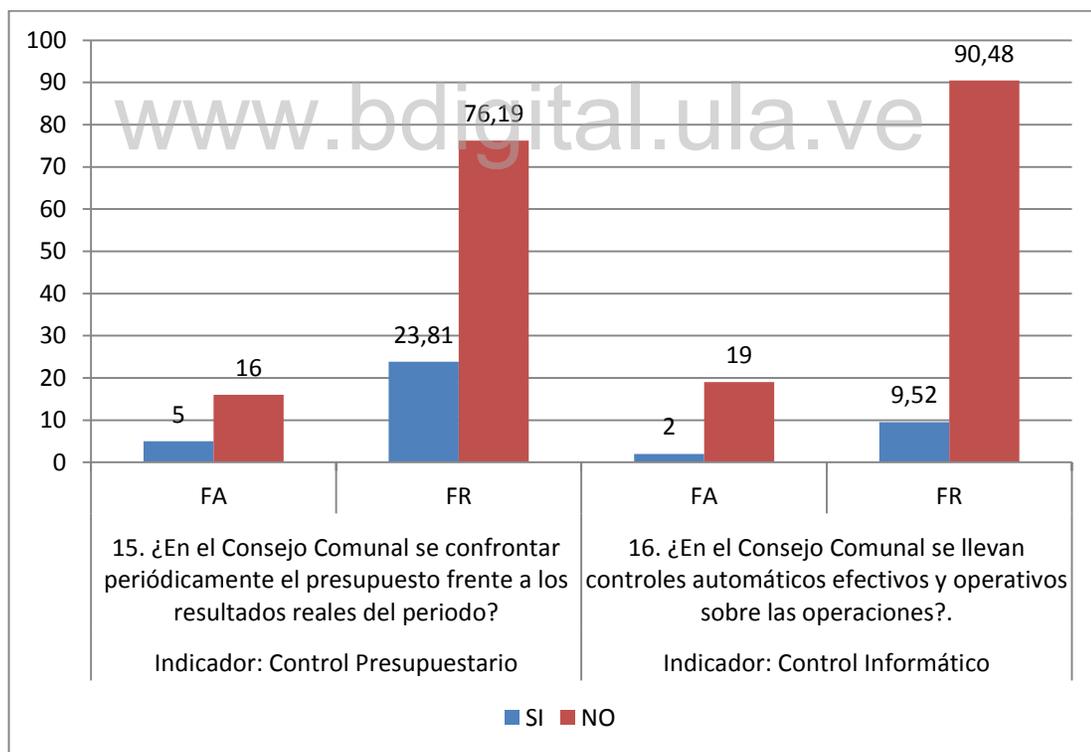


Gráfico 6. Control Presupuestario, Informático. Diseño: Peña (2012).

En el Gráfico 6 se observa respecto del indicador control presupuestario, que el 76,19% de los encuestados señaló en el Consejo Comunal no se confronta

periódicamente el presupuesto frente a los resultados reales del periodo y el 23,81% respondió sí. Sobre el indicador control informático, el 90,48% opinó que en el Consejo Comunal no se llevan controles automáticos efectivos y operativos sobre las operaciones realizadas, mientras el 9,52% señaló sí se llevan.

Análisis de los resultados objetivo 3

En el Gráfico 5 se observa cómo 95,24% de los miembros de los Consejos Comunales encuestados manifestaron que no hay algún tipo de control utilizado para medir que las acciones de las personas estén en correspondencia con los objetivos organizacionales. Al respecto Cepeda (1999), señala que el control gerencial está orientado a las personas con el objeto de influir en los individuos para que las acciones y comportamientos sean conscientes con los objetivos de la organización.

Estos resultados permiten inferir algún tipo de debilidad en cuanto a la existencia de un tipo de control gerencial.

En este ítem se busca describir si en el consejo comunal se lleva un control de los procesos administrativos y financieros tomando en cuenta todas las normas y procedimientos contables establecidos. En este sentido, 80,95% señalaron que no, solamente 19,05% indicaron que sí.

Al igual que los ítems anteriores, en este se demuestra mucha debilidad en este tipo de organizaciones con respecto al control de sus actividades, En el control contable que es uno de los más comunes, más del 80% considera que no se lleva en el Consejo Comunal.

En los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia no se lleva un control que está orientado a procesos y tareas ya ejecutadas, tal como se muestra en el gráfico 5, donde se observa que 80,95% de los integrantes de estas organizaciones encuestados así lo manifestaron. Sólo 19,05% considera que si se lleva un control orientado a los procesos. La situación antes expresada puede causar graves problemas en el manejo administrativos de estos Consejos Comunales, al extremo de permitir el colapso de la gestión total.

En el Gráfico 6 se muestra que 76,19% de los miembros encuestados señalaron que en el Consejo Comunal no se confrontar periódicamente el presupuesto frente a los resultados reales del periodo, dando cabida a descontrol en el manejo de los dineros asignados, incumpliendo con lo establecido en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, así como en algunos elementos fundamentales de la función de control.

El control presupuestario es una herramienta técnica, en la que se apoya el control de gestión, basado en la dirección u objetivos Cepeda (1999), la falta de este tipo de control desvirtúa la consecución de los objetivos estratégicos de la organización.

El control informático está orientado a lograr el uso de la tecnología y la informática como herramienta de control; su objetivo será mantener controles automáticos efectivos y operativos sobre las operaciones, Cepeda (1999). En este sentido se puede decir que en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia no existe un control informático, así lo manifestaron 90,48% de los encuestados.

En los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia se presenta un incumplimiento de las bases legales que regulan las funciones, contraviniendo lo establecido en los artículos 29, 31 y 34 de la Ley Orgánica los Consejos Comunales (LOCC). Esto se puede observar en los Gráficos 1 al 3, donde se muestra como la mayoría de los encuestados señalaron dicho incumplimiento.

En cuanto a la descripción de los elementos del sistema de control de los consejos comunales, es importante señalar que en la mayoría de los Consejos Comunales no hay presencia de estos elementos, sólo en 20% existen dichos elementos, sin embargo, los encuestados no señalaron los instrumentos o mecanismos de medición utilizados.

En relación con los tipos de controles utilizados en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia, 80% de los encuestados coinciden en que no hay algún tipo de control, por lo cual se evidencia una ausencia de los controles: gerencial, contable, operativo de gestión, presupuestario e informático.

CAPÍTULO V

PROPUESTA

Presentación de la Propuesta

La presente propuesta muestra el diseño de un sistema de control para el desarrollo de obras de infraestructura de los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia, esto como resultado del análisis realizado a la información recabada durante el proceso de investigación. Este sistema se centra en las actividades de rutina en los Consejos Comunales y que no están reguladas explícitamente en la Ley, por lo tanto, se hace necesario elaborar la descripción de las actividades, así como la normativa para la ejecución de las mismas.

Esta propuesta consta de varias fases: la primera es el diagnóstico, esta se fundamenta en los resultados de la investigación realizada, la segunda fase es la descripción de las actividades sobre las cuales se van a crear las normas de control, la tercera fase es el procedimiento que cada actividad lleva consigo y por último el sistema como tal. Es importante recalcar que la fase de implementación y seguimiento del sistema le corresponde a los directivos del Consejo Comunal, por tanto esta propuesta llega a la elaboración del sistema.

Objetivos de la Propuesta

General

Realizar un Sistema de Control de Gestión para el desarrollo de obras de infraestructura de los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia.

Específicos

Elaborar un manual de los procedimientos a seguir para el control de ejecución de obras de infraestructura asignadas al Consejo Comunal.

Diseñar indicadores de gestión para el control de ejecución de obras de infraestructura asignadas al Consejo Comunal.

Sistematizar el proceso de control de ejecución de obras de infraestructura asignadas a los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia.

Justificación de la Investigación

Los Consejos Comunales representan una oportunidad de participación de los ciudadanos en las decisiones referentes al futuro del sector donde viven, sin embargo, el éxito de esta nueva forma de organización debe incluir un sistema de control que permita monitorear los procesos administrativos y contables. Esto se plantea debido a los continuos fracasos en algunos experimentos sobre organización social que se han realizado.

En este orden cabe destacar que en muchos de los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia se pueden inferir serias deficiencias en cuanto a la consecución de los objetivos propuestos, aunque en la mayoría de los casos no este documentada tal situación si es posible observar avisos sobre la construcción de obras que no se terminan y en la mayoría de los casos es un problema presupuestario, la falta de control para con las asignaciones de dinero realizadas por el gobierno nacional u otro organismo.

En este sentido, este sistema de control trata de verificar el cumplimiento de los parámetros establecidos al momento de asignar la obra, debido a que en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia no llevan un control de estas, generalmente las contratistas les presentan las supervisiones para que ellos firmen, de esta manera puedan cobrar la ejecución.

Tomando en cuenta lo señalado, la presente propuesta establece tres fases de supervisión, no obstante si se ameritan más se pueden incluir; los indicadores señalado tienen relación con la cantidad de dinero a pagar y el cumplimiento de la construcción en lapsos de tiempos determinados. De esta manera, los Consejos Comunales pueden tener un mejor control de cada obra a ejecutar.

Fundamentación Teórica

En esta etapa de la propuesta se presentan algunos aspectos teóricos que no aparecen en el capítulo II y que sirven para elaborar el proceso bajo el cual se desarrolla dicha propuesta. En este caso se mencionan los elementos y pasos para elaborar indicadores de gestión.

Manuales

Se entiende que un manual es todo cuerpo sistemático que indica las actividades a ser cumplidas por la organización y la forma en que las mismas deberán ser realizadas, ya sea de manera conjunta o separada. Según Alonzo, (1988:25) "Son libros organizados para promover un mejor entendimiento de políticas, prácticas y procedimientos administrativos; su propósito es el de suministrar un pronunciamiento actualizado, conciso y claro de la función exacta de cada fase del negocio de la empresa". Es decir, los manuales son guías que se elaboran para mantener actualizados los distintos procesos que realiza la empresa. Estos sirven de control interno ya que en ellos quedan establecidos los procedimientos que se siguen en la empresa. A través de ellos se pueden comparar y controlar todas las actividades.

Características de los manuales

Entre las características de los Manuales según Gómez (1991) (citado en Casanova 2012) se encuentran:

Son la base del control operacional contable, ya que en ellos se describe la información referida a normas, políticas y procedimientos contables por los cuales se evaluará el desarrollo operacional.

Su lenguaje debe ser sencillo y claro para el uso de terceras personas, para que al leerlo las instrucciones sean bien interpretadas.

Son flexibles debido que se elaborarán considerando la posibilidad de cambios, es decir, deben ser diseñados de forma flexible que permitan amoldarse a diversas eventualidades, con el fin de enfrentar los cambios que se produzcan en el entorno empresarial.

Los manuales deben mantener uniformidad en los criterios de redacción en las secciones, puesto que éste conllevará a un mejor entendimiento. Un alto grado de confianza, orden y consistencia en las acciones a ejecutar.

Clasificación de los Manuales

Los manuales se pueden clasificar de diferentes maneras, Según Duhalt (1.997), esta se puede hacer de acuerdo a su contenido, al respecto se pueden clasificar de la siguiente forma:

- (a) Manuales de Historia de la Empresa
- (b) Manual de Políticas de la Empresa.
- (c) Manuales de Organización de la Empresa.
- (d) Manuales de Procedimientos de la Empresa.
- (e) Manuales de Contenido Múltiple.

De acuerdo a su función específica los manuales pueden ser:

- (a) Manuales de Personal
- (b) Manuales de Compra
- (c) Manuales de Producción.
- (d) Manuales de Venta.
- (e) Manuales de Finanzas
- (f) Manuales de Otras Funciones.

Finalidad de los manuales

Para Chiavenato, (1993), los manuales se realizan por diferentes razones, no obstante, estos responden a la finalidad. De acuerdo a lo expresado, a continuación se mencionan las finalidades de los manuales.

Constituyen una reunión de informaciones clasificadas y catalogadas, de forma sistemática, respecto de todas las prácticas administrativas de la empresa. En

los manuales se archivan todos los textos que se encuentran en vigor dentro de la empresa.

Son elaborados para eliminar duda. Son de utilidad para las personas que desconocen los detalles de las prácticas administrativas o que tienen dudas sobre ellas. Quien las conoce no necesita consultar los manuales y las normas de servicio, pero constituyen un instrumento de consulta permanente y obligatoria para quien desconoce las prácticas administrativas. La inexistencia de los manuales pasaría inadvertida para quien los conoce, pero representaría un tremendo desperdicio de tiempo y trabajo para quien necesita conocerlos y consultarlos.

Proporcionan condiciones de buen funcionamiento para la empresa a través de información lista y disponible para las personas que trabajan en ella.

Pasos para diseñar un manual

En relación al diseño de un manual, Hernández (2001) (citado en Casanova (2012:20) considera que existen pasos importantes en la elaboración de un manual, en este caso hay que hacer una planificación del trabajo para lograr que sea efectivo y adaptable a las necesidades de la Institución que la va a utilizar. Se debe contar con la información pertinente, para lo cual se necesita de la máxima colaboración del personal de la Institución. Los pasos que deben seguirse para diseñar un manual son los siguientes:

Evaluación de la organización

Antes de comenzar la preparación del manual, debe hacerse un estudio exhaustivo de la Institución. Sus procedimientos, normas y políticas, para garantizar que pueda adaptarse a los requerimientos propios de la Institución a utilizarlo.

Planificación de la Investigación

Debe realizarse un planteamiento a seguir para la elaboración del trabajo, debe seguirse un esquema clasificado y numerado de acuerdo a la especificación de los

puntos que se van a incluir. También debe medirse el tiempo estimado de culminación.

Recopilación de la información

Para la recopilación de datos, se usa varios medios:

La investigación documental, directamente de los archivos de la institución.

Entrevistas realizadas al personal, para obtener información sobre las actividades en las que interviene, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde? y ¿para qué las ejecutan?, recolectando además las formas empleadas en las operaciones.

Entrevistas a supervisores, para completar, aclarar y aprobar la información generada por los que ejecutan las operaciones.

Observación directa del proceso, para constatar los datos recolectados.

Elaboración del Manual

Después de haber recolectado la información necesaria para la realización del manual, se procede al diseño del mismo, tomando en cuenta:

El tamaño del formato ha seleccionar, generalmente se usa el estándar.

La diagramación, con ella se procura ubicar fácilmente la información, así como la esquematización de los procesos utilizados. Se deben mostrar flujogramas que incluyan las labores, métodos y procedimientos de manera analítica, flujogramas panorámicos de todo el proceso, de igual forma cualquier otro diagrama que se necesite.

La redacción del manual, debe ser de manera clara y sencilla, sin utilizar lenguajes técnicos, además no debe quedar nada sobreentendido, ya que de su interpretación depende su efectividad. Una lectura clara, precisa y concisa permite suministrar toda aquella información que el manual quiere expresar.

La técnica de codificación, tomando en cuenta las actividades que realiza la institución; así se tiene la codificación alfabética, numérica y alfanumérica.

La presentación debe detallar el modelo de impresión, número de ejemplares. el tipo de encuadernación y todo aquello que influya en la presentación del manual.

Antes de distribuir el manual, deben elaborarse pruebas piloto que permitan conocer hasta qué punto es efectivo, y determinar si existen modificaciones, de manera que sea lo más adaptable posible a la Institución que lo va a emplear.

Normas

Según Casanova (2012) toda nuestra convivencia social se sustenta en normas. Las relaciones que se establecen entre personas son reguladas por distintas normas. Ellas definen y determinan los derechos, deberes y permiten al individuo saber cómo actuar correctamente. Para Terry y Stephen (1986) “Las normas son básicas para tareas de evaluación y control de las actividades, bien sea porque son reconocidas por su constante y acostumbrada aplicación o por su asignación por autoridad de la organización. (p. 104). En este sentido se puede considerar a la norma como toda regla de carácter obligatorio que manda, permite o prohíbe una determinada conducta o comportamiento al interior del grupo social a la cual se pertenece.

La definición formal de las normas ofrece la oportunidad de revisar la validez de los objetivos y las limitaciones establecidas previamente y aporta la base de la futura reevaluación de los resultados. Según Casanova (2012) se pueden determinar dos tipos de normas:

Normas generales: Cuanta mayor amplitud tenga una misión y el lapso que abarca, más generales tenderían a ser las normas de dirección a causa de la limitación de la incertidumbre que aumenta con el alcance y la complejidad que caracteriza a los extensos espacios de tiempo.

Las normas generales deben aproximarse y anticipar resultados óptimos, a fin de establecer elevados niveles de aspiración como estimulante de la innovación y el mejoramiento de los niveles de productividad.

Normas específicas: Para Casanova (2012), las misiones relacionadas con tareas y unidades particulares deben ajustarse a normas específicas, definidas con realismo, de modo que se obtenga una base efectiva para la evaluación del desempeño alcanzado. Estas normas deben medir la cantidad y calidad del trabajo de

acuerdo a los recursos disponibles, los objetivos deseados y las limitaciones específicas del subsistema o actividad a la cual pretendan regular.

Las normas implican un conjunto de reglas o leyes que determinan el comportamiento y deben ser cumplidas por un determinado individuo en un específico lugar y tiempo. Existen distintos tipos de normas, dependiendo de quién las promulgue, ante quién deban respetarse, quién es el encargado de ejercer el castigo por incumplimiento, hacia quiénes son destinadas y de quién se espera su obediencia.

Procedimientos

Para Gómez (citado por Rodríguez, 2004; p.21) procedimiento “es una serie de labores concatenadas (unidas) que constituyen una sucesión cronológica y la manera de ejecutar un trabajo encaminado al logro de un fin determinado.” De acuerdo a esto, se puede definir los procedimientos como una secuencia de labores debidamente ordenadas, cuyo fin principal es llevar a cabo una determinada labor.

www.bdigital.ula.ve

Manual de procedimientos

Los procedimientos son un conjunto de actividades que se llevan a cabo con un orden determinado, es decir con una secuencia cronológica. Los manuales de procedimientos según Rodríguez (2004; p. 247), “son aquellos instrumentos de información en los que se consignan, en forma metódica, los pasos y operaciones que deben seguirse para la realización de las funciones de una unidad administrativa.”

En tal sentido, los manuales de procedimientos dependiendo de sus características pueden referirse a:

- (a) Tareas y trabajos individuales.
- (b) Procedimientos por departamentos o direcciones, ejemplo: procedimientos de la Dirección de Administración o Producción
- (c) Procedimientos por área determinada por una actividad específica, ejemplo: mercadeo y ventas o logística.

Contenido del Manual de Procedimientos

Sobre el contenido de un manual de procedimiento, Casanova (2012) señala que aunque no hay una uniformidad en cuanto al criterio cuando se realiza un manual de procedimientos muchos autores coinciden en una estructura en la cual incluyen los siguientes elementos: (a) Introducción, (b) Organigrama, (c) Gráficas, (d) Estructura procedimental, (e) Formas, (f) Políticas de la organización relacionada con la dirección.

Enfoque de los sistemas

Según Stoner y otros (1996) el enfoque de sistemas para administrar, en lugar de abordar los diversos segmentos de una organización por separado, piensa que la organización es un sistema tema único, que tiene un propósito y está compuesto por aparte que se interrelacionan.

Muchos de los conceptos de la teoría general de los sistemas están formando parte del lenguaje de los gerentes, quienes deben estar familiarizados con este vocabulario para estar al tanto de los avances actuales. Al respecto el autor (ob. cit.) señala algunos conceptos claves de la teoría de los sistemas.

Subsistemas. Las partes que constituyen un sistema entero se llaman subsistemas. Además, cada sistema puede ser, a su vez, un subsistema de un todo mayor. Por ejemplo, un departamento es un subsistema de una planta, que puede ser un subsistema de una empresa, que puede ser un subsistema de un conglomerado o una industria, que es un subsistema de la economía nacional, que es un subsistema del sistema mundial.

Sinergia. Sinergia significa que el todo es mayor que la suma de sus partes. En términos organizacionales, sinergia significa que conforme los departamentos independientes de una organización cooperan e interactúan, resultarán más productivos que si cada uno de ellos actuara en forma aislada.

Sistemas abiertos y cerrados. Se dice que un sistema es un sistema abierto si interactúa con su ambiente; se dice que es un sistema cerrado si no lo hace. Todas las organizaciones interactúan con su ambiente, pero lo hacen en diferente medida. Por

ejemplo, una fábrica de automóviles es un sistema mucho más abierto que un monasterio o una cárcel.

Límite del sistema. Cada sistema tiene un límite que lo separa de su ambiente. En un sistema cerrado, el límite del sistema es rígido; en un sistema abierto el límite es más flexible. En años recientes, los límites de los sistemas de muchas organizaciones han ido adquiriendo flexibilidad. Por ejemplo, los gerentes de compañías petroleras que quieren realizar perforaciones marítimas deben tomar en cuenta el interés del público por el ambiente. Las comunidades estadounidenses están exigiendo de las empresas una responsabilidad ambiental cada vez mayor. Por ejemplo, Santa Rosa, California, ciudad de 125,000 habitantes, considera que las violaciones al ambiente, como la "expulsión de gases" de un producto de desecho, es decir, permitir que se evapore a la atmósfera, es un delito en potencia.

Flujo. Un sistema tiene flujos de información, materiales y energía (incluso energía humana). Estos flujos del ambiente entran en el sistema en forma de insumos (por ejemplo, materias primas), pasan por procesos de transformación en el sistema (operaciones que los modifican) y salen del sistema en forma de productos (bienes y servicios).

Retroalimentación. La retroalimentación es la clave para el control del sistema. Conforme avanzan las operaciones del sistema, se le va entregando información a las personas indicadas, quizás a una computadora, con objeto de evaluar el trabajo y, en su caso, corregirlo.

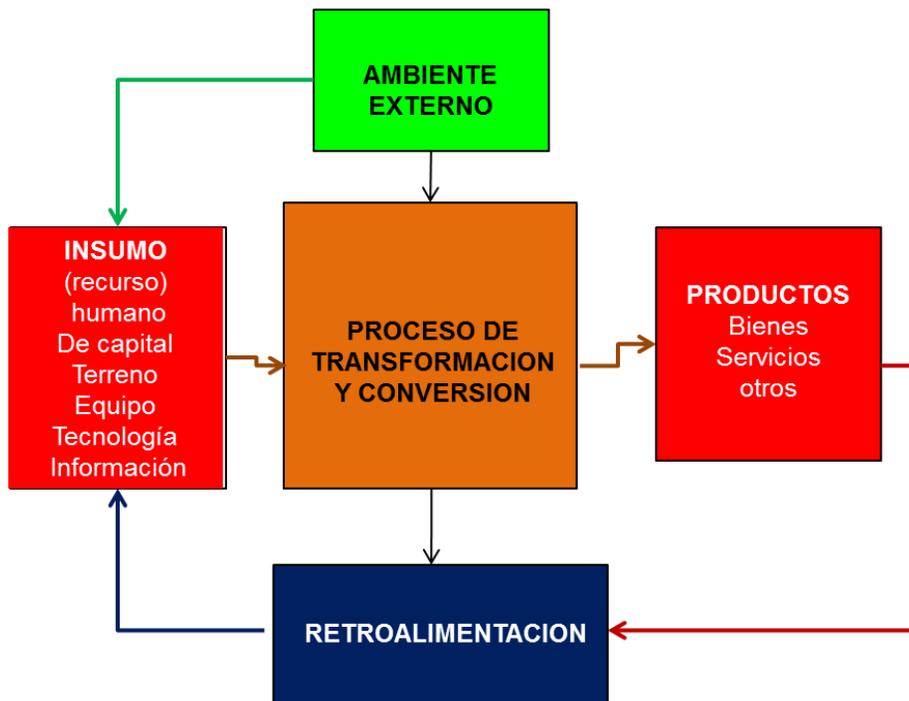


Figura 2. Los flujos y retroalimentación de un sistema abierto. Stoner y otros (1996)

www.bdigital.ula.ve

Metodología para el Diseño de Indicadores

El proceso de diseño de indicadores, es deductivo es decir, se parte de los objetivos corporativos considerados en el plan estratégico, es decir, de lo general a lo particular; luego se determinan las áreas que los desarrollaran y por último se identifican los procesos o actividades que se realizan para su cumplimiento.

La construcción de los indicadores parte de relacionar variables; las cuales deben correlacionarse de una manera coherente por medio de los índices, que corresponden a la unidad de medida del desempeño de las variables que lo componen.

Variables

La primera actividad consiste en desarrollar es esquema “Insumo-Producto”, listando para cada uno de los elementos del esquema los datos necesarios para desarrollar cada uno de ellos en un área, proceso o actividad tal y como se detalla a continuación:

Cuadro 2. Elementos del Esquema IPP

Elementos	Datos
Insumo	Elaborar una lista de los recursos físicos, financieros, humanos que entran al proceso.
Proceso	Listar las actividades o sub-actividades, necesarias para la transformación de los insumos.
Productos	Detallar con precisión los bienes o servicios finales del proceso.
Metas	Referidas a las metas previstas en la planificación
Usuarios	Realizar una lista de las expectativas del cliente frente al servicio ofrecido, requisitos de calidad
Entorno	Datos macroeconómicos y/o estadísticos

Fuente: Tomado de De Rey (2004) Auditoria de Gestión.

Al definir los datos, se deben convertir en variables físicas, cronológicas, económicas o de satisfacción interna o externa, anteponiendo un indicativo, a continuación un ejemplo:

Cuadro 3. Conversión de variables

Elementos	Variables
Insumo	Cantidad de bolívares, números de materiales, costo de materiales, tiempo en horas hombre, entre otros.
Proceso	Coso de actividad X, números de funcionarios utilizados en Y, total de bolívares de Z tarea.
Producto	Cantidad de bolívares del servicio, numero de productos, tiempo de entrega.
Metas	Cantidad estimada de productos, tiempo estimado de servicio, numero estimado de desperdicios.
Usuarios	Requisitos de calidad, número de solicitudes del cliente, grado de cumplimiento de normas.

Fuente: Tomado de De Rey (2004) Auditoria de Gestión.

Una vez determinadas las variables, se procede a construir los indicadores; para lo cual es necesario correlacionar las variables de una manera lógica y tener claro que se quiere medir.

Construcción de indicadores

Criterios para la construcción de indicadores: Atendiendo la relación insumo producto, para cada una de las áreas y proceso encargados de desarrollar el plan de actividades, se establecen relaciones entre las variables representativas así:

- a) Indicadores de economía de los procesos: se relacionan variables de procesos y de productos.
- b) Indicadores de economía de los insumos: se relacionan variables de insumo (uso) y de productos.
- c) Indicadores de eficacia: se relacionan variables de producto, con las metas u objetivos de la organización.
- d) Indicadores de calidad: se relacionan variables de producto, frente a patrones establecidos por o para el cliente o usuario.

Parámetros semánticos

Tanto para la elaboración como para el análisis de los indicadores, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones de tipo semántico:

Indicar la agregación: Iniciar la redacción con una indicación de agregación, mas una preposición (de), que indique si el indicador es de tipo físico, cronológico o económico.

Cantidad de...

Numero de...

Tiempo de...

Horas (días, años) de

Total de...

Indicar la variable: Continuar con un sustantivo en plural, que indique la variable económica, física o cronológica a que se refiere el indicador.

Bolívares (millones, miles)

Personas (funcionarios, clientes)

Materiales (equipos)

Días (horas años)

Indicar la acción: Agregar un verbo en participio pasado, que indique la acción a medir o evaluar

Invertidos
Adiestrados
Gastados
Solicitados

Precisar la acción a evaluar: Luego se coloca un adjetivo, que complemente y precise la información de la acción que se pretende medir o evaluar

destinados a...
disponibles para

Agregar complementos: Por último se concluye agregando complementos circunstanciales de tiempo, lugar o modo que amplíen la información y precise a que hace referencia

para tal fin...
en tal fecha...

www.bdigitalula.ve Actividades que se incluyen en el sistema de control

Las actividades que se incluyen son principalmente las relacionadas con la construcción de viviendas, debido a que los integrantes de los Consejo Comunales coincidieron en que es la actividad más realizada, porque en la actualidad la mayoría de las obras se ejecutan de la misma manera.

Consejo Comunal	PROCEDIMIENTO	Código: 0001
	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS	Fecha: xxxxxxxx
		Versión:xxxx
		Página: xxxxxxxx
Unidad administrativa: Unidad Ejecutiva	Área responsable: Unidad de gestión financiera y la unidad de control de gestión	
<p>1.1 Propósito del procedimiento: El procedimiento indica cada uno de los pasos necesarios una vez se aprueba por el gobierno nacional un plan para construcción de viviendas.</p> <p>1.2 Alcance: Estos procedimientos involucra a la unidad ejecutiva y la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria en primera instancia, luego la Unidad de Contraloría Social.</p> <p>1.3 Referencias: El procedimiento se realiza de acuerdo a las normas establecidas desde el gobierno central.</p> <p>1.4 Responsabilidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> .- La unidad ejecutiva recibe la aprobación de los proyectos, su responsabilidad esta en verificar la construcción de las viviendas, en los aspectos de mano de obra, así como el proceso de construcción. . .- Es responsabilidad de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria el manejo de los recursos asignados. .- La revisión y aprobación del proyecto y de cada una de las fases cumplidas es responsabilidad de la Unidad de Contraloría Social 		

Consejo Comunal	PROCEDIMIENTO	Código:0002
	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS	Fecha:xxxxx
		Versión:xxxxx
		Página: xxxx
Unidad administrativa: Unidad Ejecutiva	Área responsable: Unidad de gestión financiera y la unidad de control de gestión	
Políticas y Normas		
<p>El procedimiento para la construcción de viviendas se lleva a cabo fundamentándose en las siguientes políticas y normas.</p> <p>.- Políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de construcción de viviendas debe regirse por el concepto de la ética socialista, respetando para ello no solo las normas establecidas por el gobierno nacional y las leyes correspondientes, sino incluyendo criterios de control de gestión para asegurar la transparencia de las operaciones. <p>.- Normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El proceso de recepción y posterior ejecución del proyecto de vivienda se debe realizar tomando en cuenta las respectivas normas de construcción, así como los procesos de control financiero respectivos. • La supervisión y control de la obra debe ser realizada por la unidad de control de gestión. 		

En el procedimiento código 002 se responsabiliza a la Unidad de Gestión de Control para que realice la supervisión de la obra, donde se hace referencia a la obligatoriedad de hacer uso de las normas de construcción, por lo tanto, se prohíbe cualquier acción que menoscabe esta normativa.

Consejo Comunal	PROCEDIMIENTO		Código:003
	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS		Fecha:xxxxx
			Versión:xxxxx
			Página: xxxx
Unidad administrativa: Unidad Ejecutiva		Área responsable: Coordinar de la unidad ejecutiva	
Descripción de actividades			
Paso	Responsable	Actividad Actual	Documento de trabajo
1	Coordinador de la Unidad Ejecutiva	.-Recibe la aprobación del proyecto según la evaluación del Consejo Comunal.	
2	Coordinador Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria	.- Recibe el pago la contratista.	
3		Se hace el cheque a nombre del beneficiario.	
4		El contratista recibe y firma el anticipo.	
5		.- Se realizan informes mensuales de evaluación.	

En este cuadro se observa el proceso a seguir por la Unidad de Gestión Ejecutiva durante la recepción y siguiente aprobación del contrato de construcción. También se menciona el primer anticipo que recibe la empresa al momento de firmar, así como las revisiones mensuales, las cuales permitirán monitorear el nivel de ejecución de la obra, el avance de la misma, para proceder a los siguientes pagos.

Consejo Comunal	PROCEDIMIENTO		Código:004
	CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS		Fecha:xxxxx
			Versión:xxxxx
			Página: xxxx
Unidad administrativa: Unidad Ejecutiva		Área responsable: Coordinar de la unidad ejecutiva	
Descripción de actividades			
Paso	Responsable	Actividad Propuesta	Documento de trabajo
1	Coordinador de la Unidad Ejecutiva	.-Recibe la aprobación del proyecto según la evaluación del Consejo Comunal.	
2	Coordinación Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria	.- Recibe el pago la contratista.	
3	Coordinación Unidad de Contraloría Social	.- Revisa aprobación y primer pago	
4	Coordinación Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria	Se hace el cheque a nombre del beneficiario.	
5		El contratista recibe y firma el anticipo.	
6	Coordinación Unidad de Contraloría Social	.- Se realizan informes mensuales de evaluación.	

En este cuadro se establece el procedimiento a seguir para realizar los respectivos pagos a la contratista, se puede destacar como las tres Unidades de Gestión están involucradas; la ejecutiva, encargada de la ejecución de la obra, la administrativa y financiera en realizar los pagos, y la de contraloría social en verificar que se cumplan los parámetros establecidos en el proceso de ejecución.,

Consejo Comunal	FORMATO		Código:005
	CONTROL DE EVALUACIONES		Fecha:xxxxx
			Versión:xxxxx
			Página: xxxx
Unidad administrativa: Unidad de Gestión de Control		Área responsable: Unidad de Gestión de Control	
Paso	Obras realizadas según cronograma	Obras realizada según inspección	Resultado
1			
	Presupuesto que se debería ejecutar hasta la fecha	Presupuesto ejecutado	Diferencia
2			

Responsable por el Consejo Comunal

Responsable Contratista

www.bdigital.ula.ve

Este último cuadro refleja el control de evaluaciones; el mismo corresponde a la Unidad de contraloría Social y se fundamenta en dos indicadores para evaluar; avance de la obra según el cronograma pactado al inicio de la misma y el presupuesto ejecutado, esto quiere decir, la cantidad de bolívares utilizados hasta ese momento. La importancia de estas evaluaciones radica en monitorear la ejecución del dinero en el tiempo estipulado para evitar cualquier daño al patrimonio nacional.

Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión que se presentan a continuación reflejan los aspectos a controlar en el proceso de ejecución de la obra a realizar, por lo tanto, lo que se mide es la cantidad de presupuesto ejecutado en bolívares y el tiempo de ejecución en cada fase de la construcción. A continuación se presentan tales indicadores.

- a) Cantidad de bolívares (xxxxx) gastados destinados para la ejecución de la obra (xxx) a realizar en lugar (xxxx). Indicador (001), IND001
- b) Tiempo de ejecución de la fase (xxx) de la obra (xxxx) a realizar en lugar (xxxx). Indicador (002), IND002

Cuadro 4. Proceso de control de las obras

INDICADOR	FASE DE CONSTRUCCION					
	I Revisión	Acción	II Revisión	Acción	III Revisión	Acción
IND001	Se cumple con lo establecido	Se cancela	Se cumple con lo establecido	Se cancela	Se cumple con lo establecido	Se cancela
IND002	No se cumple con lo establecido	No se cancela hasta que se cumpla	No se cumple con lo establecido	No se cancela hasta que se cumpla	No se cumple con lo establecido	No se cancela hasta que se cumpla

Fuente: Urdaneta (2014). Adaptación propia

En este cuadro se observan los dos aspectos a medir en el proceso de construcción de la obra; la cantidad de bolívares ejecutados y el tiempo de construcción. La idea es garantizar que los plazos establecidos por el contratista se cumplan y con ello se evitaría un daño al patrimonio de la nación, porque no se procede de una etapa a otra, si la revisión no es aceptada.

Sistema de Control

El sistema de control consiste en una serie de fases a cumplir en la construcción de las obras de infraestructura en un Consejo Comunal, con la intención de establecer un mecanismo de control sobre el tiempo de ejecución de la obra como del dinero utilizado para ella.



Figura 3. Sistema de control. Fuente: Urdaneta (2014). Adaptación propia

FASE 1

En esta figura se observan cuatro fases principales relacionadas con el proceso de control sobre la construcción de obras de infraestructura en un Consejo Comunal. Al respecto se visualiza la primera etapa que es la entrada y aprobación del proyecto, que se realiza a través de un diagnóstico de las personas con menos recursos y mayores necesidades de la comunidad y es sometido a la asamblea de ciudadanos para su aprobación, mediante su documentación respectiva y puede decirse que la documentación por proyecto son todos los respaldos que sustentan la aprobación y justificación de los proyectos aprobados mediante la asamblea de ciudadanos y ciudadanas. Entre esta documentación se encuentra:

- Acta de Asamblea de Ciudadano (as) en el cual se aprobó el proyecto, Art. 23 numeral 7 de la L.O.C.C

- Justificación o Necesidad, Art.45. 1 L.O.C.C.
- Presupuesto, Art.45. 3 L.O.C.C.
- Memoria descriptiva.
- Análisis de precios Unitarios.
- Croquis del Lugar de la Obra.
- Memoria fotográfica del lugar donde se ejecutará el proyecto.
- Aprobación del Proyecto por parte del ente Financiador.
- Aprobación de los Recursos (transferencia o cheque).
- Suscripción del convenio de financiamiento, Arts. 33 y 34 Reglamento de la L.O.C.G.R. y. Sistema Nacional de Control Fisca (S.N.C.F).
- Deposito en cuenta (Estado de cuenta).
- Acta de Asamblea de Ciudadano donde se informa sobre la aprobación y recepción de los Recursos, Art. 20 L. O.C.C.

En este sentido la unidad ejecutiva recibe la aprobación del proyecto, su responsabilidad está en verificar la construcción de las viviendas, en los aspectos de mano de obra, así como el proceso de construcción, tomando en cuenta dos aspectos: el tiempo de construcción y el dinero ejecutado.

FASE 2

La segunda etapa se corresponde a la puesta en práctica de la obra por parte de la empresa, en este sentido el Coordinador de la Unidad Ejecutiva verifica y asigna el anticipo a la empresa para empezar a construir. Tomando en cuenta la documentación referida al proceso de selección de contratista, que son los datos de la contratista que va realizar y/o ejecutar el proyecto, así como también los respaldos en el proceso de selección. Para ello se establecen tres pasos

PASO 1: Creación de la Comisión Comunal de Contrataciones.

- Acta de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas de la creación de la Comisión Comunal de Contrataciones.

- La Comisión Comunal de Contrataciones aplicará la modalidad de selección de contratistas.
- Se aplica la modalidad de CONSULTA DE PRECIOS debido a que los montos asignados al Poder Popular para la ejecución de obras, prestación de servicio y adquisición de bienes, se encuentran por debajo del rango estipulado en el Art. 73 de la Ley de Contrataciones Públicas. (Rangos: Bienes y Servicios hasta 5.000 U.T.; Obras hasta 20.000 U.T.) Nota: Aquellos proyectos que excedan estos montos deberán remitirse a las modalidades de selección de contratistas estipuladas en el Capítulo V, artículo 19, de la Ley de Contrataciones Públicas.
- Llamado por parte del Colectivo de Coordinación Comunitaria a las empresas que deseen participar en la ejecución de las Obras o Proyectos a realizar, de la siguiente manera: Cartelera Informativa, Radio Comunitaria, Medios de Comunicación Impresa y otros.
- La Comisión Comunal de Contrataciones entrega a cada una de las empresas participantes los cómputos métricos, memoria descriptiva y todo documento técnico correspondiente al proyecto.
- Visita guiada por la Comisión Comunal de Contrataciones y el Colectivo de Coordinación Comunitaria, al lugar donde se van a ejecutar los trabajos.
- Recepción por la Comisión Comunal de Contrataciones del presupuesto y toda documentación correspondiente (legal, administrativa-financiera y técnica) de cada una de las empresas participantes
- La Comisión Comunal de Contrataciones analiza, estudia, procesa y decide cual es la más idónea, realizando el informe de recomendación.
- La Comisión Comunal de Contrataciones conjunta-mente con el Colectivo de Coordinación Comunitaria presenta en Asamblea de ciudadanos y ciudadanas las diversas opciones y el informe de recomendación.
- Aprobación por medio de Asamblea de ciudadanos y ciudadanas de la empresa recomendada, la cual deberá asentarse en acta, así como también la autorización para la debida contratación.

- El Colectivo de Coordinación Comunitaria entrega la carátula del contrato sin firma a la empresa, para tramitar fianzas.

PASO 2: Antes del inicio de la ejecución de Obras Civiles

- La empresa entrega las Fianzas de Anticipo y Fiel Cumplimiento al Colectivo de Coordinación Comunitaria.
- El Colectivo de Coordinación Comunitaria procede a la contratación de la empresa seleccionada, notificando el cumplimiento de acuerdo a lo establecido en el contrato de obra

PASO 3: Acta de inicio.

- Firma del Acta de Inicio de la Obra.

Entre estos documentos se encuentran:

- Acta de Asamblea de Ciudadano (as) Selección de los miembros de la Comisión Comunal de Contrataciones, Art.18 L.C.P.

- Acta de Inicio del proceso de Contratación (selección de la modalidad de la contratación.

- Pliego de Condiciones, Art. 44 L.C.P.

- Invitación a Participar, Arts. 57 y 58 L.C.P.

- Recepción de Ofertas, Art. 64 L.C.P.

- Análisis de las ofertas recibidas, Art. 69. LC.P.

- Informe de recomendaciones presentado ante la asamblea de ciudadanos, Art. 72 LCP.

- Acta de asamblea de ciudadanos, aprobación, recomendación formulada por la comisión comunal de contrataciones, donde se adjudica y ordena notificar a la empresa ganadora.

- Notificación a la empresa ganadora por parte de la Unidad Administrativa Financiera Comunitaria, Art. 92 L.C.P.

Documentación referida al contrato

- Recepción de las Fianzas / Garantías (según sea el caso: fiel cumplimiento, anticipo, laboral, de responsabilidad civil, entre otras), Arts. 99, 100, 101 y 102 L.C.P.
- Firma del Contrato, Art. 94 L.C.P.

FASE 3

En la fase de control, la unidad ejecutiva recibe la aprobación del proyecto según la evaluación del Consejo Comunal, recibe el pago la contratista, se hace el cheque a nombre del beneficiario. El contratista recibe y firma el anticipo, luego se realizan informes mensuales de evaluación. En esta etapa se integran la unidad de gestión ejecutiva, de gestión financiera y de gestión de control social, cada una cumpliendo con sus responsabilidades.

PROCESO

- La Organización social contratará el ingeniero inspector para dar acompañamiento técnico, apoyo y control, en el proceso de ejecución de los proyectos como lo establece el artículo 112 y 115 de la Ley de Contrataciones Publicas
- Inicio de la obra al 1er día de la siguiente semana a la firma del acta de inicio, en caso contrario deben quedar reflejados los motivos en la planilla
- En caso de paralización se debe notificar previa-mente por escrito y con antecedentes comprobables.
- Para reiniciar una obra luego de una paralización justificada se debe levantar un Acta de Reinicio con las firmas de los actuantes en la ejecución de la obra.
- Al finalizar la obra debe quedar asentado por medio de un acta la fecha de terminación y dar por culminada la obra, por parte de la Comisión Comunal de Contrataciones.
- Luego de dar por terminada la obra se debe realizar un acta de recepción provisional, la cual debe ser levantada por las partes actuantes luego de 30

días contados a partir de la fecha de terminación de la obra establecida en el acta de terminación

- Se debe esperar los siguientes seis (6) meses contados a partir de la fecha de la firma del acta de recepción provisional, para presentar el acta de recepción definitiva.
- En asamblea de ciudadanos y ciudadanas se debe aprobar satisfactoriamente y asentar en acta de aceptación definitiva del trabajo. Luego de la aprobación por parte la asamblea de ciudadanos y ciudadanas del Acta de recepción definitiva, se procederá a liberar la fianza de fiel cumplimiento.

Documentación referida a la ejecución del contrato

- Acta de inicio de la obra, Art. 103 L.C.P.
- Valuaciones (pagos efectuados), Art. 118 L.C.P.
- Prorrogas (si las necesita el contratista), Art. 132 L.C.P.
- Informe de avance del proyecto (en cumplimiento de clausura del convenio de financiamiento).
- Informe de cumplimiento de compromiso de responsabilidad social, Art. 37 L.C.P.
- Acta de terminación del contrato, Art. 121 L.C.P.
- Evaluación de desempeño del contratista, Art. 129 L.C.P.
- Acta de entrega de la obra, Art. 120 L.C.P.
- Finiquito, Art. 126 L.C.P.
- Rendición de cuenta ante la Asamblea de ciudadanos y ciudadanas (os) / ente u organismos financiador, Art. 31, 3 L.O.C.C.

Los órganos o entes contratantes velarán por el cumplimiento del Compromiso de Responsabilidad Social asumido por los Contratistas, para ello definirán dentro de su estructura una unidad técnica administrativa que se encargue del seguimiento y control de su ejecución y cumplimiento.

FASE 4

La última fase es la salida de dinero, el pago por la obra realizada; en este sentido, la labor de la unidad de gestión de control es determinante, porque de sus revisiones depende que se le cancele al contratista, por lo tanto, estos deben tomar en cuenta los avances de la obra, así como la cantidad de dinero utilizada y la solicitada. No obstante, en la siguiente figura se especifica claramente el proceso, desde el inicio hasta el final.

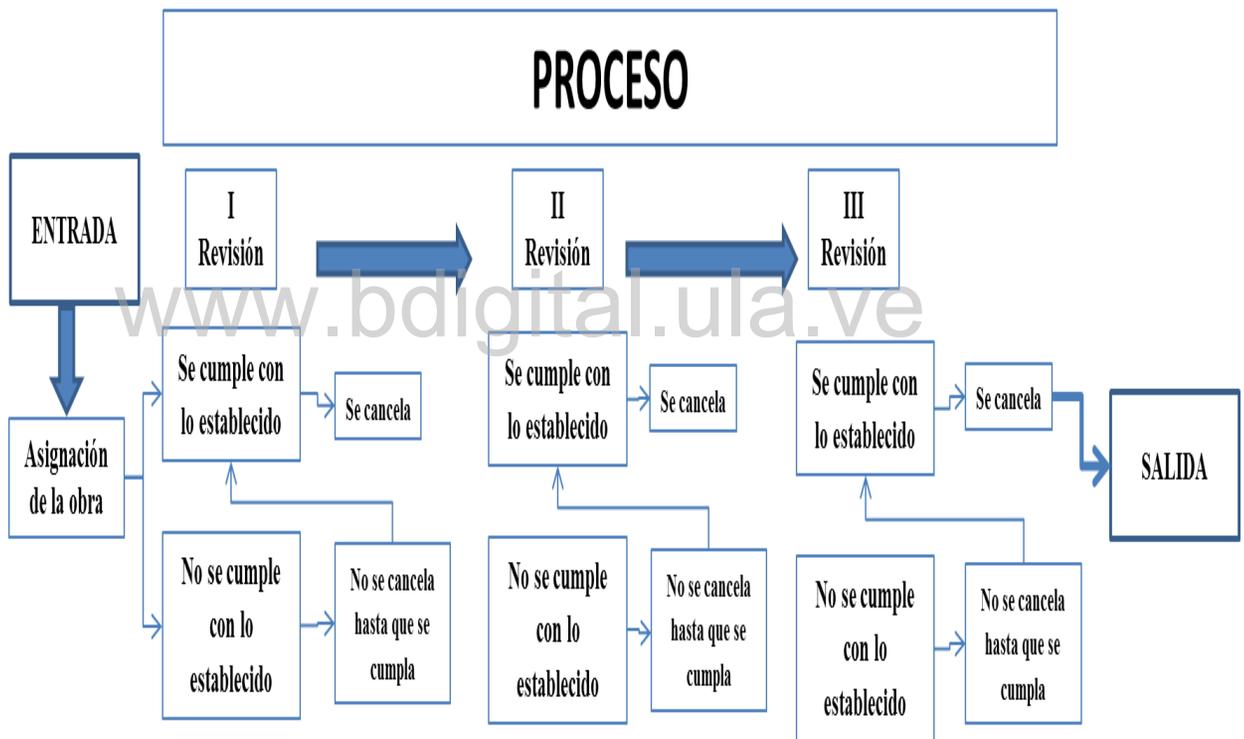


Figura 4. Sistematización del proceso. Fuente: Urdaneta (2014). Adaptación propia

En la figura 3 se muestra principalmente los aspectos relacionados con el pago a la contratista por cada etapa de la obra cumplida, como se puede observar, la primera parte es la asignación de la obra, luego, los pagos se otorgan de acuerdo a las revisiones; en la primera revisión se debe cumplir con las dos especificaciones señaladas en el cuadro 4 relacionado con los indicadores: los aspectos a tomar en

cuenta son el nivel de cumplimiento en el tiempo y la cantidad de dinero ejecutado del proyecto.

En cada una de las revisiones se puede notar dos alternativas de decisión; cuando la empresa ha cumplido con lo establecido según el cronograma en cuanto al tiempo y dinero, entonces se procede a autorizar a la unidad de gestión administrativa a cancelar el monto respectivo para la ejecución de la siguiente etapa, así de esa manera en tres revisiones, hasta que se culmine la obra y con eso se realice el último pago.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones de la Investigación

Los Consejos Comunales representan una nueva forma de organización política de las comunidades, donde la toma de decisiones relacionadas con aspectos de vivienda, infraestructura, trabajo, entre otras, corresponde a los ciudadanos que viven en ese sector, lo que sin duda significa un salto importante en la evolución social y política de los países. Sin embargo, esto trae consigo una serie de elementos organizativos que deben tomarse en cuenta para evitar el fracaso de los proyectos emprendidos.

En este orden surgió la idea de esta investigación que tenía como objetivo general diseñar un sistema de control de gestión para los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Zulia, esto con la finalidad de solucionar una problemática existente y es la falta de controles en su proceso de gestión, aunque la Ley Orgánica de los Consejos Comunales establece las funciones de la Unidad de Contraloría Social, en la práctica se presentan una serie de actividades que no son reguladas por no existir un sistema de control eficiente. En estas circunstancias se llevó a cabo la investigación, la cual, después del análisis de los resultados permitió llegar a las siguientes conclusiones.

En relación al primer objetivo específico que buscaba identificar el cumplimiento de las bases legales que regulan las funciones de los Consejos Comunales ubicados en San Carlos, Municipio Colón del estado Zulia, se concluye que no se llevan a cabo dichas funciones por parte de la Unidad Ejecutiva, debido a que estas no ejecuta las decisiones aprobadas en la asamblea, no se elaboran planes para solucionar problemas de la comunidad y no se organizan los sistemas de información comunitaria.

Por otra parte se puede indicar que la Unidad de Administrativa y Financiera Comunitaria, también presenta serias debilidades en cuanto al cumplimiento de las

obligaciones según lo establecido en la Ley, puesto que no se realizan asambleas de ciudadanos para la discusión de los presupuestos, de igual manera no se hace la rendición de cuentas respectiva. Además se debe agregar que más de la mitad de los Consejos Comunales no se promueve la constitución de organismos para la elaboración de proyectos de desarrollo.

En cuanto a la unidad de control social se debe indicar que se presenta la misma problemática que en las otras dos unidades de gestión, no hay un cumplimiento pleno de las funciones que les corresponde, en este caso no se da seguimiento a las actividades administrativas y funcionamiento ordinario, además no se ejerce control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos.

Desde esta perspectiva se concluye que no se está cumpliendo con las funciones que les corresponde según lo establecido en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, además, no responde los principios fundamentales que justifican la existencia de dichas organizaciones, por lo tanto, hay una separación en cuanto a los fundamentos axiológicos que deben regir la actuación de los actores principales y la realidad que se observó a través de esta investigación.

El segundo objetivo fue describir los elementos del sistema de control, al respecto se puede concluir que en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia no existe un sistema de control de gestión, debido a que no hay estándares de cumplimientos, tampoco algún tipo de control sobre el desempeño, por lo tanto carecen de medición de resultados y la comparación entre el alcance de este con lo propuesto en un plan inicial.

El tercer objetivo fue determinar los tipos de controles de gestión que se llevan en los Consejos Comunales ubicados en San Carlos, municipio Colón del estado Zulia, en este sentido se pudo constatar que no hay algún tipo de control utilizado para medir que las acciones de las personas estén en correspondencia con los objetivos organizacionales, además se carece de normas y procedimientos contables establecidos, así como de un control que está orientado a procesos y tareas

ya ejecutadas, todo esto permite concluir que existe una ausencia de los controles: gerencial, contable, operativo de gestión, presupuestario e informático.

Tomando en cuenta lo señalado en los párrafos anteriores se puede llegar a la conclusión que en los Consejos Comunales de San Carlos del Zulia, además de no cumplir lo establecido en la Ley que los regula sobre las funciones de cada unidad administrativa, tampoco existe un sistema que permita controlar las actividades administrativas y financieras relacionadas con la construcción de obras de infraestructura. Todo esto corrobora los señalamientos realizados en el capítulo uno sobre los problemas de incumplimiento de obras y las consecuencias de esto.

Debido a lo expuesto se considera necesario proponer el diseño de un sistema de control para monitorear algunas actividades administrativas y financieras que se llevan a cabo en dichas organizaciones y que guardan relación con la construcción de obras de infraestructura. Con la implementación de este sistema, los Consejos Comunales podrán llevar un mejor control de los procesos respectivos, haciendo su gestión más eficiente y de esta manera el cumplimiento de su misión.

www.bdigital.ula.ve

Recomendaciones

Las conclusiones de la investigación permitieron observar una serie de deficiencias en el manejo administrativo y contable en los Consejos Comunales estudiados, la falta de controles sobre algunos procesos es evidencia de ello, por lo tanto, se procede a realizar una serie de recomendaciones con la finalidad de minimizar la problemática existente.

En primer lugar se recomienda adoptar el diseño de un sistema de control de gestión propuesto y se tome en cuenta aquellos aspectos rutinarios de los procesos administrativos y financieros sobre el manejo de recursos, sus ingresos y egresos, independientemente de su origen y destino. Dicho sistema debe incluir las actividades, su descripción, los procedimientos, así como un esquema de los mismos.

Otra recomendación es la realización de talleres para los miembros principales de las tres unidades de gestión de los Consejos Comunales para fortalecer sus

conocimientos sobre la gerencia de organizaciones públicas, incluyendo aspectos relacionados con el control de gestión y la importancia de estos para la consecución de los objetivos organizacionales.

También se considera necesario que en los Consejos Comunales se realice la contabilidad pública, para que le permitan presentar cuentas claras y ganar mayor legitimidad en sus procesos.

www.bdigital.ula.ve

REFERENCIAS

- Arias, F. (2006) **El Proyecto de Investigación**, Editorial Episteme. Caracas
- Balestrini, M. (1997) **Como se elabora el proyecto de investigación**. Caracas. Editorial BL. Consultores Asociados.
- Bavaresco. A. (1994) **Proceso Metodológico de la Investigación (Como hacer un Diseño de Investigación)**, Maracaibo – Venezuela. Editorial de la Universidad del Zulia.
- Calderón. K. (2007) Lineamientos Gerenciales dentro de los Consejos Comunales de la Parroquia Santa Bárbara del Municipio Colón del Estado Zulia. UFT, Barquisimeto.
- Chiavenato, I. (1992). **Introducción a la Teoría General de la Administración**. 3ra. Edición. Edit. McGraw-Hill. 1992.
- Chiavenato, I. (1997). **Administración de Recursos Humanos**. Bogotá- Colombia. Editorial Atlas, S.A.
- Cepeda, G. (1999). **Auditoría y Control Interno**. Colombia. Editorial MC GRAW-HILL. Primera Edición.
- De Rey, A. (2004) **Auditoria de Gestión**. Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado (COFAE). Encuadernado No. 1.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario. Decreto N° 6.217. 2008
- Dupuy, Y. y Rolland, G. (1992). **Manual de Control de Gestión**. Ediciones Díaz de Santos, S.A., España.
- Encarta, (2007) Microsoft ® Encarta ® 2007. © 1993-2007 Microsoft Corporation
- Fernández, A. 1997. **Movimientos comunitarios, participación y medio ambiente**. Revista Temas (9): 53-9
- Figuroa, D (2002) **Participación comunitaria y salud. Departamento de Nutrición**. Universidad Federal de Pernambuco (Brasil). Vol 3 No.2 Abril-Junio 2002. Consultado el 10-12-2013. Disponible en:
http://www.respyn.uanl.mx/iii/2/ensayos/participacion_salud.html

- Hernández, R. Fernández P. y Baptista L. (2003). **Metodología de la Investigación**. México: Mc Graw Hill.
- Hessen, J. (2006) **Teoría del conocimiento**. Editorial Buchivacoa. Venezuela.
- Hijar, A. y Chávez, P. (2006) **Diccionario filosófico**. Editorial Limusa. Colombia
- Hurtado, J. (2007) **El Proyecto de Investigación**. Quinta Edición. Caracas. Venezuela.
- koontz, H., Weihrich, H. y Cannice, M. (2008) **Administración, una perspectiva global y empresarial**. Editorial McGraw-Hill.
- La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1.999
- Lacruz (2008) Eficacia y Eficiencia de la participación ciudadana en el Control de Gestión del municipio Campo Elías – estado Mérida. ULA.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y del sistema Nacional de Control fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.
- Ley de los Consejos Comunales. Colección Textos Legislativos. Abril 2006. Depósito Legal. 1f8712006320777. Caracas – Venezuela.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009) Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (G.O. 39335, 28 /12/2009)
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2005) G. O. (38204 de 8/6/2005).
- Malone, S. y Puente, M. (2008) **En medio de la bonanza petrolera, el Riesgo país aumenta**. Deabates IESA, Julio-Septiembre 2008, Volumen XIII, Número 3. Venezuela.
- Martínez, M. (2009) **Comportamiento humano**. Nuevos métodos de investigación. Editorial Trillas. México.
- Martínez M (1998). **La Investigación Cualitativa Etnográfica en Educación**.
- Méndez, C. (2001). **Metodología. Diseño y desarrollo del proceso de investigación**. Tercera edición. Mc Graw Hill. Colombia
- Reglamento de la ley de contrataciones públicas. Gaceta Oficial N° 39.181 del 19 de mayo de 2009, Decreto N° 6.708 19 de mayo de 2009

- Robbins, S. y Coulter, M. (1996), **Administración, 5ta edición**, Pearson, Prentice Hall.
- Rolland, G. y Dupuy, Y. (1992) **Manual de control de gestión**.
- Schermerhorn (2002) **Administración**. Editorial Limusa. C.A. Balderas 95. México.
- Stoner, J., Freeman, R., y Gilbert, D. (1996) **Administración**. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- Tamayo y Tamayo M. (2001) *El proceso de Investigación Científica*. México.
- Tobelem, Alain (2002) **El proceso de globalización: su impacto en la Administración pública**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- Viloria (1996) **La Modernización de la Administración Pública como Instrumento al servicio de la Democracia**. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.
- Von Bertalanffy, L. (1996). Teoría General de Sistemas. Petrópolis, Vozes.
- Urdaneta y Blanco (2009) Coaching como estrategia gerencial aplicada al Consejo Comunal del Barrio Andrés Eloy Blanco de San Carlos del Zulia. UNESUR. Santa Bárbara del Zulia

ANEXOS

www.bdigital.ula.ve

ANEXO 1
INSTRUMENTO

INSTRUMENTO DE RECOLECCION DE DATOS
RESPONSABLES DE LOS CONSEJOS
COMUNALES DEL MUNICIPIO COLON

INSTRUCCIONES

A continuación se presentan una serie de interrogantes con la finalidad de recabar información que será utilizada en el desarrollo de la investigación Titulada “Sistema de control de gestión para los Consejos Comunales ubicados en San Carlos del Municipio Colón del Estado Zulia”

Variable: Sistema de Control de Gestión

Sub-Variable: Funciones de los Consejos Comunales

Indicador: Unidad ejecutiva

1. ¿En el Consejo Comunal se ejecutan las decisiones aprobadas en la Asamblea?
Si ____ No ____

2. ¿En el Consejo Comunal se elaboran planes para solucionar problemas de la comunidad?
Si ____ No ____

3. ¿En el Consejo Comunal se organizan los sistemas de información comunitaria?
Si ____ No ____

Indicador: Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria

4. ¿En el Consejo Comunal se Promueven la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sostenibles y sustentables?
Si _____ No _____

5. ¿Los presupuestos son discutidos por la comunidad en asamblea?
Si _____ No _____

6. ¿El Consejo Comunal rinde cuenta pública anualmente o cuando le sea requerido por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas?
Si _____ No _____

Indicador: Unidad de Contraloría Social

7. ¿Se da seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto?
Si _____ No _____

8. ¿En el Consejo Comunal se ejerce control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios?
Si _____ No _____

Variable: Sistema de control de gestión
Sub-Variable: Elementos del sistema de control
Indicador: Normas de desempeño.

9. ¿En el Consejo Comunal se establecen normas de desempeño?
Si _____ No _____

Indicador: Medición de resultados

10. ¿En el Consejo Comunal miden los resultados obtenidos de su gestión?
Si _____ No _____

Indicador: Comparación del desempeño y las metas

11. ¿Existe en el Consejo Comunal algún instrumento que permita comparar el desempeño y las metas?
Si _____ No _____

www.bdigital.ula.ve

Indicador: Control Gerencial.

12. ¿El tipo de control utilizado busca medir que las acciones de las personas estén en correspondencia con los objetivos organizacionales?
Si _____ No _____

Variable: Sistema de Control de Gestión
Sub-Variable: Tipos de control
Indicador: Control contable

13. ¿En el Consejo Comunal se lleva un control de los procesos administrativos y financieros tomando en cuenta todas las normas y procedimientos contables establecidos?

Si _____ No _____

Indicador: Control operativo de gestión

14. ¿En el Consejo Comunal se lleva un control que está orientado a procesos y tareas ya ejecutadas?

Si _____ No _____

Indicador: Control presupuestario

15. ¿En el Consejo Comunal se confrontar periódicamente el presupuesto frente a los resultados reales del periodo?

Si _____ No _____

Indicador: Informático

16. ¿En el Consejo Comunal se llevan controles automáticos efectivos y operativos sobre las operaciones?.

Si _____ No _____

ANEXO 2
CONFIABILIDAD

COEFICIENTE DE CONFIABILIDAD

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	30
2	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	18
3	2	2	2	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2	1	2	2	28
4	1	1	2	1	1	1	2	1	1	1	1	2	2	2	1	1	21
5	2	2	1	2	2	1	2	2	2	1	2	1	1	2	2	2	27
6	1	1	1	2	1	2	1	2	1	1	1	2	2	1	2	1	22
7	2	2	2	1	2	2	2	1	2	2	1	2	1	2	1	2	27
8	1	1	1	1	2	1	1	2	2	1	2	1	1	1	2	2	22
9	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	31
10	1	2	1	1	1	1	1	1	2	2	2	1	2	2	2	1	23
	0,28	0,27	0,28	0,28	0,28	0,28	0,28	0,27	0,23	0,28	0,27	0,27	0,28	0,27	0,27	0,27	4,32
																	18,32

0,82 Coeficiente de confiabilidad