



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
**SIMÓN RODRÍGUEZ**  
NÚCLEO DE EDUCACIÓN AVANZADA CARACAS

**MODELO INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA  
CONTRALORÍA SOCIAL EN LOS CONSEJOS COMUNALES DE  
VENEZUELA**

Autor Lic. Carmen Echevarría G.  
Tutora MSc María D. Padrón C.

Caracas, Junio 2014



REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
**SIMÓN RODRÍGUEZ**  
NÚCLEO DE EDUCACIÓN AVANZADA CARACAS

**MODELO INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA  
SOCIAL EN LOS CONSEJOS COMUNALES DE VENEZUELA**

*(Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para Optar al Grado de  
Magíster en Educación Robinsoniana)*

Autor Lic. Carmen Echevarría G.  
Tutora MSc María D. Padrón C.

Caracas, Junio 2014

## ÍNDICE GENERAL

INDICE GENERAL	i
LISTA DE CUADROS	iii
LISTA DE GRÀFICOS	iv
RESUMEN	v
INTRODUCCIÒN	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>EL PROBLEMA</b>	4
1.1.Contextualización de la Realidad Objeto de Estudio	4
1.2.Diagnóstico Social Comunitario	10
1.3.Discusión de los resultados del diagnóstico	17
1.4.Objetivos de la Investigación	18
1.4.1.Objetivo General	18
1.4.2.Objetivos Específicos	18
1.5.Justificación de la Investigación	19
<b>CAPÍTULO II</b>	21
<b>EXPERIENCIAS Y TRABAJOS EMPÍRICOS PREVIOS SOBRE CONTRALORÍA SOCIAL</b>	21
2.1 Auditoría Social: Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), Guatemala.	21
2.2 Apoyo a la Implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) Nicaragua	25
2.3 Experiencia El Ingenio, Venezuela	29
2.4 Contraloría Social en el Estado Mérida	30
2.5 Estudios Previos Relacionados	32
<b>CAPITULO III</b>	
<b>REFERENTES TEÒRICOS</b>	37
3.1 La Complejidad en las Organizaciones	37
3.2 La Organización Como Sistema Social	45
3.3 La Organización Como Sistema Abierto	46
3.4 Gerencia Estratégica	47
3.5 Modelo de H. Igor Ansoff	49
3.6 Control de Gestión	50
3.7 Cuadro de Mando Integral o The Balanced Score Card	54

<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>BASES CONCEPTUALES Y JURÍDICAS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN VENEZUELA</b>	61
4.1 Qué es la Contraloría Social	61
4.2 Significado de la rendición de Cuentas	64
4.3 Contraloría Social en Venezuela	
4.3.1. Antecedentes de la Contraloría Social	66
4.4 Contraloría Social en el proceso Constituyente Venezolano	67
4.5 Ejercicio de la Contraloría Social	74
4.6 Elementos que caracterizan la acción de la Contraloría Social	75
4.7 Funciones de la Contraloría Social	76
4.8 Etapas de la Contraloría Social	77
4.9 Participación Ciudadana y la Contraloría Social	77
4.10 Basamento Jurídico de la Contraloría Social	79
4.11 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema nacional de Control (2010)	79
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>MARCO METODOLÓGICO</b>	88
5.1 Enfoque Epistemológico	88
5.2 Fases de la Investigación	90
5.3 Técnica de Recolección, Organización y Análisis de Datos	92
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>MODELO INTEGRADO DE CONTRALORÍA SOCIAL</b>	94
6.1 Descripción del Modelo Integrado de Contraloría Social	97
6.2 Escenario I	97
6.3 Escenario II	99
6.4 Escenario III	100
6.5 Escenario IV	101
<b>CONSIDERACIONES FINALES</b>	106
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	

## LISTA DE CUADROS

Nº		Pág.
1.	Distribución de frecuencia y porcentual por edad de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.	11
2.	Distribución de frecuencia y porcentual de la Ocupación los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.	12
3.	Distribución de frecuencia y porcentual de los Ingresos Salariales de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.	12
4.	Distribución de frecuencia y porcentual del Número de Miembros Familiares de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.	13
5.	Distribución de frecuencia sobre Funcionamiento de las Unidades Operativas de los Consejos Comunales de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.	14
6.	Distribución Porcentual sobre Funcionamiento de las Unidades de Contraloría Social de los Consejos Comunales La Alcabala Baja y franja El Samán, en la Parroquia Petare.	15
7.	Proceso de Investigación Social Participativa Bajo el Enfoque Racionalista/Idealista.	90

## LISTA DE GRÀFICOS

<b>Nº</b>		<b>Pág.</b>
1	Distribución de frecuencia y porcentual del sexo de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare	11
2	Distribución de frecuencia y porcentual sobre la Integración y organización del Consejo Comunal los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare	14
3	Fases y Técnicas de Investigación	91
4	Modelo integrado de Contraloría Social	94



**REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
SIMÓN RODRÍGUEZ  
NÚCLEO REGIONAL DE EDUCACIÓN AVANZADA CARACAS**

**MODELO INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA  
SOCIAL EN LOS CONSEJOS COMUNALES DE VENEZUELA**

*(Trabajo de Grado presentado como requisito parcial para optar al Grado de  
Magíster en Educación Robinsoniana)*

Autora Lic. Carmen Echevarría  
Tutora Prof. María D. Padrón C  
Fecha: Diciembre 2013

**RESUMEN**

El objetivo de esta investigación se orientó a construir un Modelo Integrado para el Ejercicio de la Contraloría Social que coadyuve con el desarrollo de los Consejos Comunales del país, mediante el ejercicio de acciones de control, vigilancia y evaluación en el cumplimiento de sus objetivos en los programas sociales. Desde la Epistemología se usó el enfoque de investigación denominado Epistemología social, desarrollado por García (2012). También se realizó un diagnóstico social participativo, se analizó la organización social como un sistema abierto. Seguidamente se aplicaron los Modelos de Gerencia Estratégica, Control de Gestión; el Cuadro de Mando Integral, se utilizó como herramienta de control para la construcción del modelo y la conceptualización de la Contraloría social. Finalmente se sistematizó el basamento jurídico que sustenta la Contraloría social. Los resultados del estudio demostraron que el modelo construido es una estrategia de contribución para el desarrollo, la gestión social y calidad de vida, asimismo da respuesta al clamor de la comunidad como herramienta para el ejercicio del control en los proyectos y programas sociales en los consejos comunales.

Descriptores: *Contraloría Social, Epistemología Social, Consejos Comunales*

## INTRODUCCIÒN

En la medida como el hombre avanzó en la búsqueda del conocimiento de si mismo y del entorno, se convirtió en un actor social. A partir de la aplicación de sus conocimientos, este desarrollo investigativo, productor de hallazgos y saberes, le dio un carácter emancipatorio, que más tarde la educación formal en su visión emergente la llamó Andragogía. (Adam, 1970)

Cuanto haya de acertado en la explicación que antecede ello se convertiría en exigencias a las personas que ejerzan investigación social, porque el ser social, debe estar impulsado por sentimientos de compromiso y responsabilidad, promoviendo y proponiendo la práctica de la libertad, lo cual conforma una postura no sólo educativa sino ideológica, ética y política. Tal razonamiento deriva en que la premisa de libertad a su vez, crea la necesidad de teorizar sobre el rol de la educación en las prácticas socio-comunitarias y el rol del investigador social.

Si como se expuso, la práctica social implica la actuación de un investigador social que oriente sus acciones hacia el descubrimiento de experiencias comunes, que tienen las personas que conforman estas comunidades, entonces, surge la interrogante de cómo llevar adelante tal experiencia. Esto significa: ¿cómo llevar adelante la investigación comunitaria, de manera que los resultados coadyuven al propio desarrollo de la comunidad? Además del cómo llevarlo a efecto, es relevante interrogarse, respecto a ¿qué tipo de estudio debería llevarse a cabo? La exploración documental revela que existe en las comunidades una cultura y un desempeño de roles, que sugiere la necesidad de que perciban que existe un organismo que se compromete con los ciudadanos para unificar sus creencias, y eso lo logran mediante la contraloría social.

Algunos estudiosos opinan al respecto que en el desempeño de los roles, los miembros de la comunidad organizada, asumen un rol protagónico y

participativo, en la formulación, control y evaluación de las políticas públicas, mediante realización de proyectos que requieren en la comunidad y los presentan ante los organismos competentes; para ello se apoyan en los espacios que la propia Ley de los Consejos Locales de Planificación pública prevé. Uno de ellos es la Contraloría social, que toma en cuenta lo inherente a la inversión municipal. Para efectos de este estudio se acepta como tal, lo siguiente: La contraloría social es la máxima expresión de la democracia participativa. Por medio de ella, las comunidades ejercen acciones de control, vigilancia y evaluación para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando así, la responsabilidad ciudadana en la construcción del poder político, y evitando que los recursos se desvíen hacia intereses ajenos a los del pueblo.

En concordancia con lo expuesto, la presente investigación está dirigida a una comunidad en particular donde se evidencia la necesidad de un modelo de contraloría social que incluya la formación de contralores sociales, para el ejercicio de la contraloría social, producto del diagnóstico realizado. Asimismo se plantea como objetivo proponer un sistema integrado para el ejercicio de la contraloría social en el contexto de los Consejos Comunales Venezolanos.

Esta investigación asumió el enfoque de investigación denominado Epistemología Social, desarrollado por García Barroso (2012) en su trabajo de investigación "*Modelo de Organización para la Construcción de Redes Sociales comunitarias*". Construido a partir de los trabajos de Padrón (2007, p. 7) y Giraldo (2004, p.3).

Para la comprensión del texto, esta investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera: Capítulo I. Se refiere al problema objeto de estudio en el se destacan el diagnóstico social participativo, la descripción, el problema, los objetivos y la justificación; en la Capítulo II se anotan experiencias y trabajos empíricos relacionados con el estudio. En el Capítulo III se analizan los referentes teóricos, Capítulo IV se expone el basamento conceptual y jurídico de la Contraloría Social en Venezuela

Capítulo V se describen procedimientos metodológicos. En el Capítulo VI se diseña el Modelo Integrado de Contraloría Social propuesto; se presentan las Consideraciones Finales del estudio; y por último Las Referencias Bibliográficas.

## **CAPITULO I**

### **EL PROBLEMA**

#### **1. Contextualización de la realidad objeto de estudio**

Actualmente, la discusión sobre la participación ciudadana para el ejercicio y el control del gobierno, establece en el aspecto político un terreno complejo. Por un lado, Los actores políticos y sociales admiten y demandan la necesidad de la participación; esto significa que el concepto en sí mismo es polisémico, porque cada actor le otorga interpretaciones distintas. Desde otra mirada, esta curiosa coincidencia indica que el concepto de participación ha sido apropiado por los dos principales proyectos políticos que se disputan hoy la hegemonía política e ideológica en América Latina.

En efecto, el proyecto llamado *neoliberal* habla de la participación ciudadana, concibiéndola como un instrumento o mecanismo que permite la optimización de la acción del gobierno, es decir, la mejora administrativa y procesual de la política pública, o bien como un instrumento que permite la tercerización de la política social; o sea la ejecución de la misma por entes privados, y, finalmente, la incompetencia del Estado en relación con los derechos de ciudadanía, en especial los derechos sociales.

El discurso acerca de la participación ciudadana se puede leer desde la concepción neoliberal, que ha ganado espacio en la última década por algunas de las políticas públicas impulsadas por el Banco Mundial y al progreso del discurso contemporáneo del tercer sector (asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, colegios profesionales, organizaciones populares y religiosas.), el voluntariado y la responsabilidad social de las organizaciones.

Desde el otro proyecto político, la participación es vista como una forma nueva de concebir la política misma, como el eje de su práctica que permite a los ciudadanos intervenir en los asuntos de interés colectivo a través de la creación de espacios públicos donde no sólo se debaten sino que se deciden y vigilan las políticas y acciones de los diferentes niveles de gobierno. Esta vertiente de la participación resume distintos experimentos sociales en varias partes del mundo y se inspira en desarrollos recientes de la teoría democrática; ante todo las teorías de la sociedad civil, del espacio público, la democracia deliberativa y la propia democracia participativa. [\[http://www.esi2.us.es/~mbilbao/SartoriDemocracia.htm\]](http://www.esi2.us.es/~mbilbao/SartoriDemocracia.htm).

En Venezuela, a partir de la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagra un camino donde se identifican los derechos, deberes y las corresponsabilidades que los ciudadanos comparten con el Estado y la sociedad para ejercer la democracia participativa, tal como lo establece el Artículo 62º: que a la letra dice:

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

De lo expuesto se deduce que el Estado y la sociedad venezolana asumen una actitud más participativa; para lograr que la sociedad adquiera mayores niveles de eficacia y eficiencia para hacer realidad el modelo de democracia participativa y protagónica. Es decir, que pareciera necesario que los ciudadanos de todo el país asuman su corresponsabilidad en la construcción de la nación.

Actualmente, se vive un momento histórico por la intensa movilización de sectores sociales en diversas organizaciones, y el tejido de diferentes redes sociales. El protagonismo es necesario para debatir y ampliar el proyecto de

país modelado en la Constitución (1999), así como promover el intercambio de visiones que permitan la construcción de una sociedad más justa en el día a día; es en este proceso, que la participación se manifiesta en una diversidad de formas de organizaciones de base, redes y movimientos, cuyos protagonistas fundamentales son los todos los ciudadanos que desean su inclusión política y social.

También, los habitantes de Venezuela, desde las comunidades, los lugares de trabajo, estudio o hábitat, pueden ser parte de este proceso de participación. Igualmente, tienen el derecho y el deber de contribuir a lograr una sociedad más justa y centrada en el poder ciudadano donde la acción del pueblo organizado permitirá real y objetivamente el desarrollo de la sociedad que se desea.

Desde esa óptica Venezuela intenta la consolidación del poder popular y de la participación protagónica y responsable de los ciudadanos, a través de la conformación de los Consejos Comunales y de comunas en construcción. Entonces, el primer espacio de participación e integración entre los ciudadanos, y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, reconocen a los ciudadanos organizados son los *Consejos Comunales*; a través suyo es posible que ejerzan el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas así como, aquellos proyectos orientados a dar respuesta a las necesidades, de las comunidades.

Las Comunas en cambio, son entidades político administrativas descentralizadas donde se agrupan las “*células de autogobierno local*” que son los consejos comunales. De la misma manera, un grupo de comunas vecinas se pueden constituir en una *ciudad comunal* que sea capaz de formular y auto gestionar proyectos de infraestructura, programas sociales, servicios básicos y actividades productivas que se correspondan con el presupuesto recibido por las instituciones del Estado, gobernaciones y alcaldías, inclusive con los recursos propios que se generen bajo su jurisdicción.

En esas dos instancias, la sociedad organizada será capaz de cumplir con lo establecido en la Constitución en cuanto a la ejecución y control de la gestión pública como el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

Algunas investigaciones se han centrado en la acción; sin embargo la Constitución también define la participación en lo público a través del control, en este caso del *control social*, donde el propio pueblo tiene el deber de ser *el contralor garante* de la ejecución de las obras que cada Consejo Comunal diagnosticó, planificó y ejecutó a través del presupuesto público. Es preciso aquí debatir sobre la contraloría social.

La Contraloría Social es una expresión de la democracia participativa. Por su intermedio las comunidades ejercen las acciones de control, vigilancia y evaluación en aras de lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales, fomentando de esta manera, la responsabilidad y corresponsabilidad ciudadana, haciendo posible la construcción del poder político, pero fundamentalmente evitando que los recursos sean desviados hacia otros intereses, que no sean para los que fueron solicitados.

La Secretaria de la función pública de México define la Contraloría Social como:

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. (Disponible en línea. [Http://www.funcionpublica.gob.mx/](http://www.funcionpublica.gob.mx/)).

Tales conductas descritas supra, se corresponden con la lucha contra la corrupción como una actitud de vida en los ciudadanos y la creación de una cultura en la que prime la transparencia y la legalidad como asuntos cotidianos, son metas irrenunciables para todos los ciudadanos que para su cumplimiento se requiere no sólo de la acción decidida y constante del

Estado, sino de la participación activa y comprometida de la ciudadanía en la vigilancia de la actividad pública.

Los antecedentes de la Contraloría Social se remontan al año de 1994 cuando por las recomendaciones y conclusiones de la “V Asamblea General de la Organización Latinoamérica y del Caribe de entidades fiscalizadoras superiores”, realizada en Uruguay (1994). Los países latinoamericanos evaluaron como novedoso, el interés y estrategia de la participación ciudadana y su articulación a la sociedad civil con los organismos de control de sus sistemas políticos. Al año siguiente en Copenhague Dinamarca, en la “Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, este mismo tema fue desarrollado, como un punto “*no negociable*” para las naciones democráticas del mundo, conscientes de que la sociedad civil debe sumarse a las actividades de control de la gestión pública.

En Venezuela la Contraloría Social se ha convertido en un importante mecanismo establecido en el marco legal vigente, y es a partir de la promulgación de la Constitución de 1999, que se abre este espacio para la intervención activa de los ciudadanos en el desarrollo y vigilancia de la gestión pública. Aun cuando el uso del término *Contraloría Social* es relativamente nuevo en Venezuela, este es señalado en varias de la leyes aprobadas por el poder Legislativo nacional, entre ellas se tiene a: la Ley Orgánica de Administración Pública (2011), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), la Ley Orgánica de Planificación (2010) , la Ley de los Consejos Comunales(2009), Ley Contra la Corrupción (2011) y la Ley Orgánica del Poder Ciudadano (2001); sin embargo aun no existe un marco legal definido, estructura, ni normativa que regule la creación de organizaciones o grupos de personas, que al organizarse se puedan convertir en vigilantes cuidadosos de los intereses públicos desde el seno de la sociedad.

Dentro de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela vigente, se señala que la participación ciudadana puede ser ejercida de manera directa por cualquier habitante. El ejercicio de la contraloría social

para que esté en manos de todos los venezolanos y sea efectivo, es necesario que exista libre acceso a toda la información relacionada con el funcionamiento de la administración pública.

La figura de los consejos comunales contempla la conformación de un órgano de control dentro de su funcionamiento. La Unidad de Contraloría Social es la instancia del consejo comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal. Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad electos, que se erigirán a través de un proceso de elección popular.

El Consejo Comunal realizará sus funciones sin detrimento del control social que realice la Asamblea de Ciudadanos u otras organizaciones comunitarias, de acuerdo con las normas jurídicas.

La Contraloría Social desempeña un rol muy importante en los Consejos Comunales, ya que los comités de Contraloría Social designados por los Consejos Comunales previstos en el artículo 11º de la Ley de los Consejos Comunales, tienen a su cargo 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.

No obstante, la experiencia empírica pareciera demostrar que, ni los miembros de la comisión de contraloría social de los consejos comunales, ni cada ciudadano ejercen tal contraloría, ya que para el desarrollo de la misma, se exige cierto grado de capacidad organizativa de parte las Instituciones sociales, que no siempre está presente.

Asimismo, este tema tampoco se evidencia como "*admitido*" por las propias entidades gubernamentales, ya que, su objetivo fundamental consiste en "contribuir a que la gestión gubernamental y la conducción de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para demandar la rendición de cuentas a sus gobernantes" ([www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)). Y ello no se cumple porque no se

encuentra evidencia que las personas, de manera organizada, tengan un modelo de evaluación o de actuación que posibilite o facilite este mecanismo de control preventivo. En consecuencia desconocen las actividades o pasos y tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado.

Es por ello, que pretendiendo encontrar vías para encaminar y ejecutar la contraloría social como un derecho y un deber ciudadano, específicamente dentro de los consejos comunales, se emprendió un diagnóstico social participativo, en función de describir la situación actual del funcionamiento de las unidades de Contraloría Social, atendiendo a las actividades de los Consejos Comunales.

## **Diagnóstico Social Participativo**

### **1. Diagnóstico Social Participativo**

**Comunidad:** Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare, Detrás de Makro La Urbina. Caracas.

**Consejos Comunales:** “LA ALCABALA PARTE BAJA Y FRANJA EL SAMAN” Carretera vieja Petare Guarenas Km. 2 Barrio la Alcabala – La Urbina Municipio Sucre, Estado Miranda.

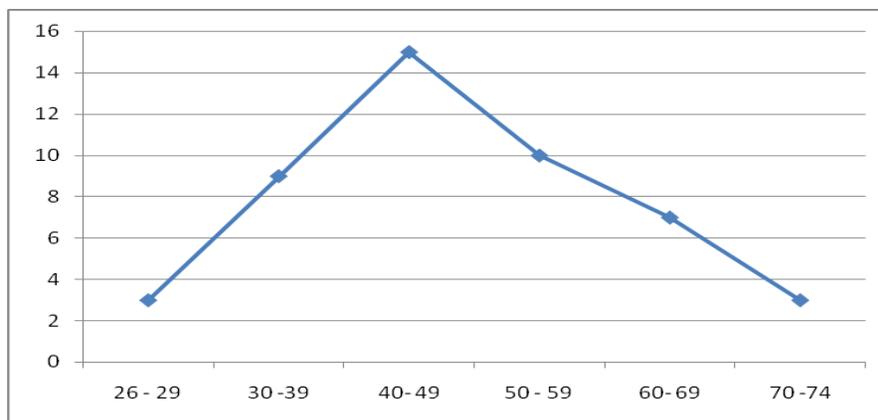
### **Descripción de la Comunidad Protagónica**

La comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare, Detrás de Makro La Urbina. Caracas, la componen dos consejos comunales LA ALCABALA PARTE BAJA Y FRANJA EL SAMAN” Carretera vieja Petare Guarenas Km. 2 barrio La Alcabala – La Urbina Municipio Sucre Estado Miranda; la Componen aproximadamente 880 habitantes correspondientes a 220 familias quienes tiene las siguientes características:

**Cuadro 1.**  
**Distribución de frecuencia y porcentual del sexo de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**

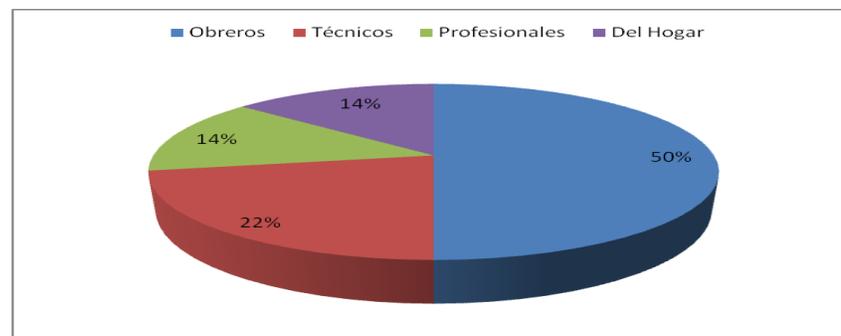
Sexo	F	%
Femenino	484	55%
Masculino	396	45%
<b>Total</b>	<b>880</b>	<b>100%</b>

Fuente: Censo Comunitario (2008).



Fuente: Censo Comunitario (2008).

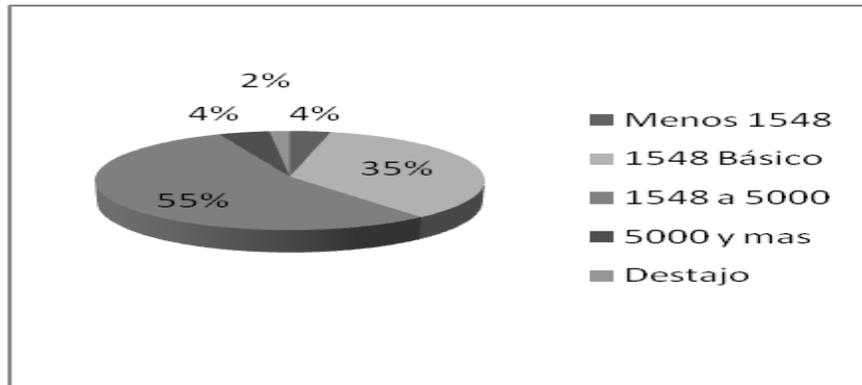
**Gráfico 1. Distribución de frecuencia y porcentual por edad de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**



Fuente: Censo Comunitario (2008).

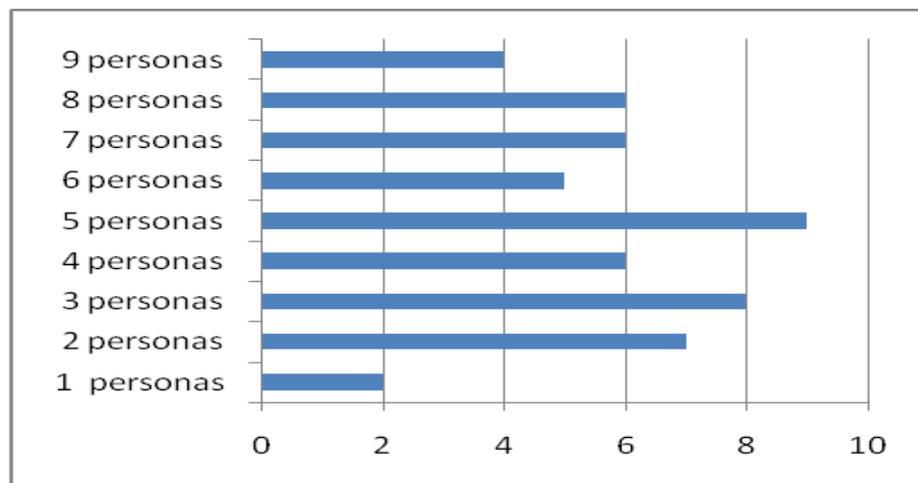
**Gráfico 2. Distribución de frecuencia y porcentual de la Ocupación los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**

Como se aprecia en el cuadro y gráficos presentados anteriormente, las edades de los habitantes oscila entre los 26 y 74 años; siendo las edades promedio de 30 a 59 años. En cuanto al sexo el 55% son mujeres y el 45% restante son hombres. El 50% son Obreros, el 22% son técnicos, el 14% son profesionales (Abogados, Docentes, Administradores) y el 14% restante se dedica al cuidado de su hogar.



Fuente: Censo Comunitario (2008).

**Gráfico 3. Distribución de frecuencia y porcentual de los Ingresos Salariales de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**



Fuente: Censo Comunitario (2008).

**Gráfico 4. Distribución de frecuencia y porcentual del Número de Miembros Familiares de los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare.**

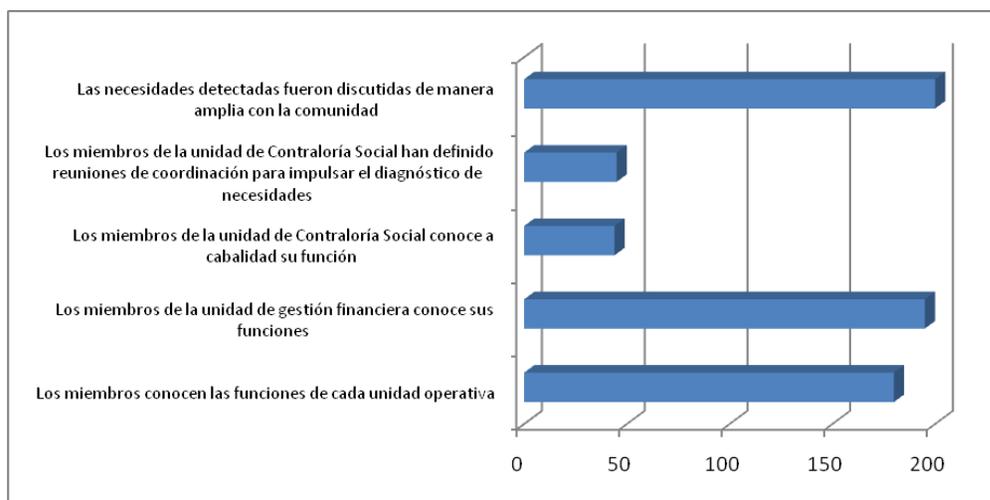
En cuanto a los ingresos que perciben el 55% recibe un salario que oscila entre los 1548 y 5000 Bolívares fuertes, un 35% percibe el salario básico, 2% percibe salarios a destajo y un 8% se reparten en 4% menos del salario básico y el 4% restante percibe un salario superior a los 5000 bolívares fuertes. Se observa en cuanto al número de personas que habitan por familia se encuentra que en su gran mayoría estas rebasan los cinco miembros.

Para la recolección de datos sobre integración, organización y funcionamiento, se aplicó una encuesta social a 200 miembros de dichas comunidades, entre ellos 48 miembros de los distintos comités que conforman las unidades ejecutoras de cada sector ( 96 en total) y 104 personas pertenecientes a la Asamblea de Ciudadanos.

**Cuadro 2**  
**Distribución de frecuencia y porcentual sobre la Integración y organización del Consejo Comunal los habitantes de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**

<b>Respuesta</b>	<b>F</b>	<b>%</b>
Si	196	98%
No	14	2%
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>100%</b>

En cuanto a si la estructuración del Consejo Comunal se realizó con la participación de los habitantes de la comunidad, si su integración se dio de acuerdo con los fines descritos en la Ley y si las unidades operativas están debidamente conformadas los habitantes del sector estudiado opinaron de manera favorable tal como se muestra en el cuadro anterior, en 98%.



**Gráfico 5. Distribución de frecuencia sobre Funcionamiento de las Unidades Operativas de los Consejos Comunales de la Comunidad del Sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare**

Se Observa en el gráfico anterior que el funcionamiento de los Consejos Comunales La Alcabala y Parte baja el Samán, tienen debilidades en cuanto a los aspectos de funcionamiento en sus unidades operativas, sobre todo de la unidad de contraloría para ejercer su función. Al indagar más sobre la gestión de la unidad de contraloría social se encontraron los siguientes resultados:

A.-Los miembros de la unidad de Contraloría Social conocen el Plan de Desarrollo Comunitario

B.-Los miembros de la Unidad de Contraloría han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de Contraloría Social Comunitaria establecida en la Ley.

C.-Los miembros de la Unidad de Contraloría han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de Contraloría Social Comunitaria que corresponde con la Ley.

D.-Todos los miembros de la Unidad de Contraloría Social han recibido orientación para dar seguimiento a las actividades administrativas del Consejo Comunal.

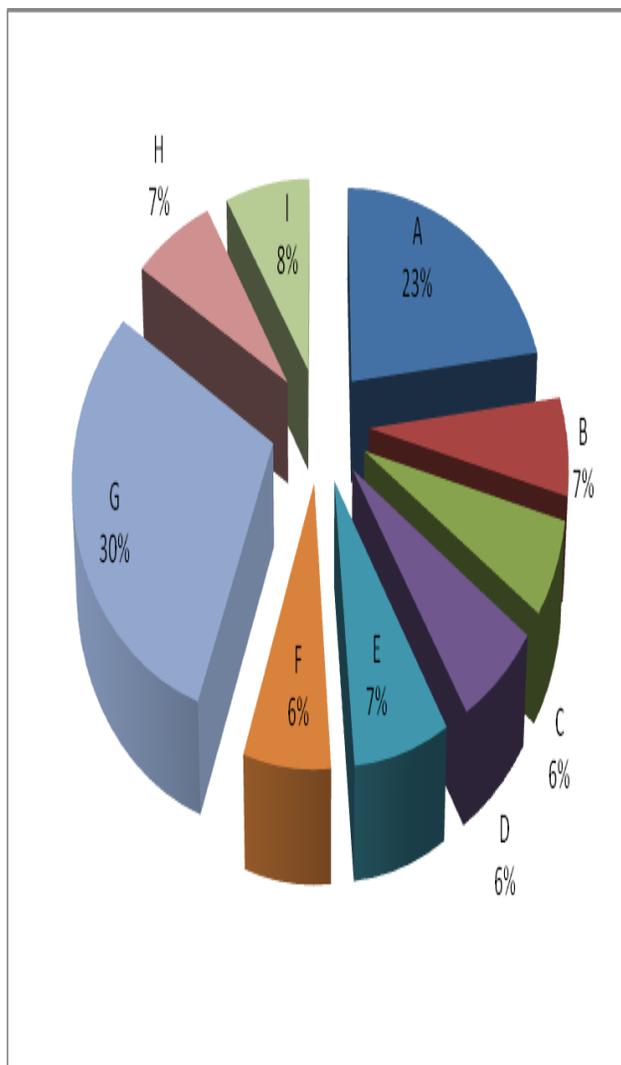
E.-La Administración de los recursos financieros está orientada según las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y establecidas

F.-Los miembros de la administración de los recursos, llevan un registro adecuado de los ingresos y egresos del Consejo Comunal.

G.-En estos consejos comunales el gobierno ha bajado recursos financieros para obras y proyectos comunales

H.-Los miembros de la Unidad de Contraloría Social ejercen control y vigilancia de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal

I.-Los miembros de la Unidad de Contraloría Social rinden cuenta pública de manera periódica de los avances y recursos dispuestos para los proyectos que se están ejecutando.



**Gráfico 6. Distribución Porcentual sobre Funcionamiento de las Unidades de Contraloría Social de los Consejos Comunales La Alcabala Baja y franja El Samán, en la Parroquia Petare**

Con respecto al indicador identificado con la letra “A” sobre si lo miembros de la unidad de Contraloría Social conocen el Plan de Desarrollo Comunitario 23% contestó sí. En cuanto al indicador “B”, sí los miembros de la Unidad de Contraloría han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de Contraloría Social comunitaria establecida en la Ley se tiene que 7% respondió afirmativamente. En el indicador “C”, acerca de si los miembros de la Unidad de Contraloría Social tienen información precisa de los recursos

que le han sido asignados al Consejo Comunal de su localidad, el 6% manifestó que si tenía información.

Para el indicador “D”, referido a si todos los miembros de la Unidad de Contraloría Social han recibido orientación para dar seguimiento a las actividades administrativas del Consejo Comunal, el porcentaje fue afirmativo en un 6%.

En cuanto al indicador “E” sobre si la administración de recursos financieros está orientada según las decisiones aprobadas en la asamblea de ciudadanos y establecidas en el Plan de Desarrollo Comunal, 7% manifestó que si. En relación con el indicador “F”, en el cual se preguntó si los miembros responsables de la administración de los recursos, llevan un registro adecuado de los ingresos y egresos del Consejo Comunal, 6% manifestó que sí.

Con respecto al indicador “G” sobre si en estos consejos comunales el gobierno ha entregado recursos financieros para obras y proyectos comunales el 30% contesto afirmativamente.

De acuerdo con el indicador “H” acerca de si los miembros de la Unidad de Contraloría, ejercen control y vigilancia de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunitario, 7% de los entrevistados tienen una percepción positiva.

Para la el indicador “I”, acerca de si los miembros de la Unidad de Contraloría Social rinden cuenta pública de manera periódica de los avances y recursos dispuestos para los proyectos que se están ejecutando, el porcentaje fue afirmativo en un 8%.

Se deduce de estos resultados que los miembros observan lo siguiente:

- a) Desconocimiento de herramientas que apoyen el ejercicio de la contraloría social.
- b) Desconocimiento de la base legal sobre contraloría social.
- c) Desconocimiento de la Información sobre sus funciones y pasos a seguir para realizar la contraloría social.
- d) Falta de Información y preparación de los miembros que componen la unidad de contraloría social de los consejos comunales.

## **Discusión de los Resultados del Diagnóstico**

De acuerdo a los datos estadísticos descriptivos señalados anteriormente, en estos dos consejos comunales se evidenciaron buenas prácticas sociales comunitarias en lo referente a constitución, integración de sus miembros y funcionamiento, pero en la parte de gestión financiera y contraloría social adolecen de mecanismos que les permita ejercer adecuadamente las funciones claves de esta unidad operativa, por lo que urge la construcción de un modelo que permita a cualquier miembro de las unidades de contraloría social de estos consejos comunales, ejercer sobre los basamentos jurídicos que sustentan la contraloría social, el funcionamiento y el accionar de estas unidades, para garantizar el desempeño y mantenimiento de la credibilidad y transparencia en el manejo de recursos públicos por parte de los consejos comunales.

En función de los resultados descritos, se previó la construcción de un Modelo Integrado para el ejercicio de la Contraloría Social, en el contexto de los Consejos Comunales Venezolanos, a fin de contribuir con la transparencia de la gestión pública y a la creación de cultura de legalidad.

Se presentaran de manera sistematizada los mecanismos legales que sustentan la Contraloría Social en relación con el funcionamiento de los Consejos Comunales, las acciones necesarias para ejercerla, los requerimientos para convertirse en un contralor social, los derechos y deberes a los cuales estarán sometidos, así como las etapas que deben cubrirse para ejercer la Contraloría Social. De esta forma se garantiza de manera directa el bienestar social en cualquiera de las actividades programadas por las diferentes dependencias gubernamentales, y para la consolidación del poder comunal a través del esfuerzo de los Consejos Comunales.

## **FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿Cuáles mecanismos serán necesarios para diseñar un Modelo Integrado para el ejercicio de la contraloría social, que sistematice los mecanismos legales que sustentan la Contraloría Social en relación con el funcionamiento de los Consejos Comunales?

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **Objetivo General**

Proponer un Modelo Integrado para el ejercicio de la Contraloría Social en el contexto de los Consejos Comunales Venezolanos.

### **Objetivos Específicos**

1. Describir situación actual del funcionamiento de las unidades de Contraloría Social atendiendo a las actividades de los Consejos Comunales ubicados en el sector La Alcabala Baja y franja El Samán, En la Parroquia Petare, Detrás de Makro La Urbina. Caracas, partiendo del diagnóstico social participativo realizado con los miembros de los consejos comunales.
2. Sistematizar los basamentos conceptuales y jurídicos que sustentan la Contraloría Social, en relación con el funcionamiento de los Consejos Comunales, mediante la revisión del marco legal venezolano.
3. Establecer las etapas de ejercicio de la Contraloría Social según lo establecido en la ley.
4. Diseñar el Modelo Integrado para el ejercicio de la Contraloría Social en el contexto de los Consejos Comunales a partir del análisis teórico y el basamento legal vigente.

## **Justificación de la Investigación**

### **Desde lo académico.**

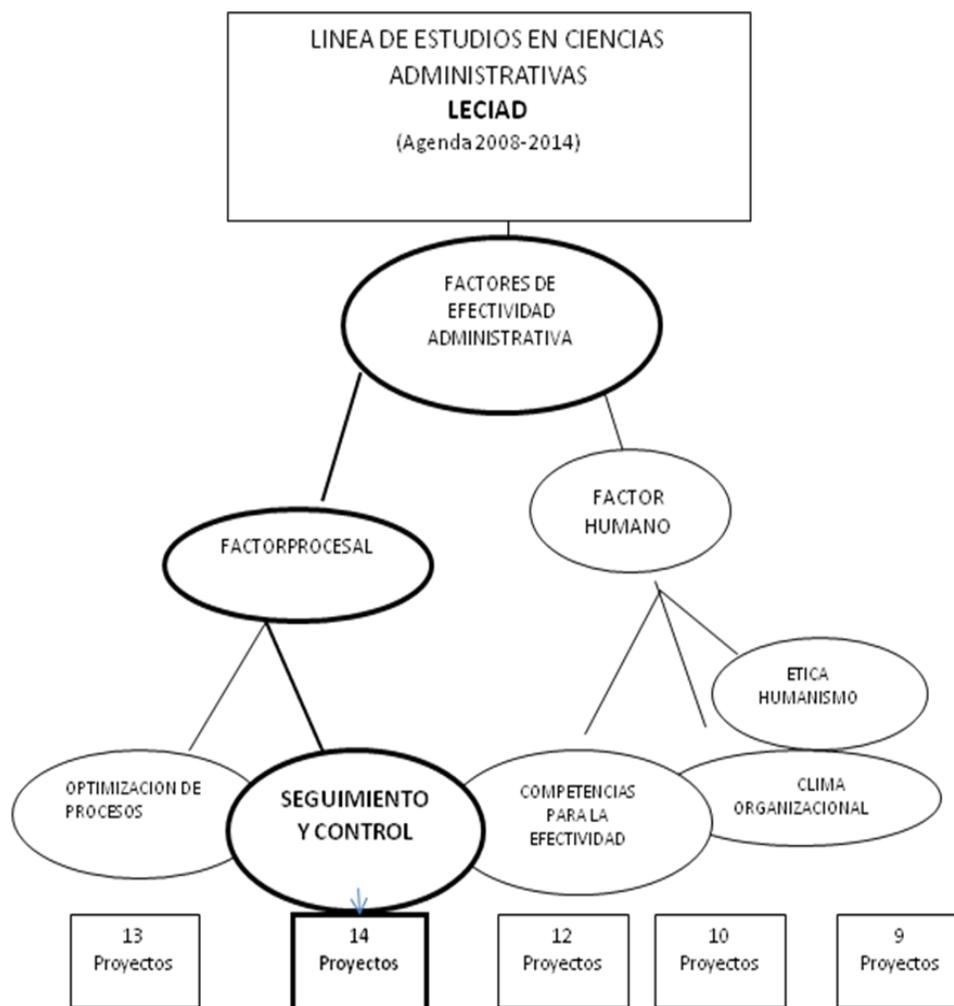
La presente investigación se considera pertinente porque ofrece una herramienta teórica conceptual que promueve el ejercicio de la contraloría social en el contexto de los Consejos Comunales, como instrumento que viabilice la participación ciudadana en el control de gestión y políticas públicas.

### **Desde lo social**

Se asiente que la investigación permitirá, fortalecer la relación estado-comunidad, en el marco de la transformación ciudadana, por cuanto desarrolla bases en la construcción de lo local y por ende contribuye con el desarrollo del país, en la medida como genera cambios en el proceso cultural orientado a destacar valores éticos y morales que orientan la participación ciudadana, basada en la responsabilidad y la honestidad de sus integrantes.

### **Desde la investigación**

La presente investigación se insertó en el Centro de Investigación de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, en el Núcleo Regional Postgrado Caracas, en el área de Ciencias administrativas, en el Programa de Gestión, en el Sub-Programa de Gerencia Estratégica, específicamente en los estudios sobre construcción de modelos, a partir de la formulación de estrategias en el contexto de las organizaciones, denominada Línea de Estudios en Ciencias Administrativas, LECIAD. El siguiente gráfico muestra la estructura de investigación.



**Grafico 7. Línea de Estudios en Ciencias Administrativas LECIAD**

Metodológicamente, el aporte de García (2012) con las Fases de Investigación Social Comunitaria Participativa, el Modelo Integrado para el ejercicio de la Contraloría Social y la información del marco jurídico sistematizado en los aspectos referentes al tema, podría contribuir en futuras investigaciones, que deseen fortalecer la participación de la comunidad en lo relacionado con la contraloría social.

Se asume que los resultados obtenidos en el estudio son válidos para su aplicación en otros Consejos Comunales del país, cuyas debilidades sean similares a las encontradas en el diagnóstico que sirvió de base para este estudio.

### **Desde lo personal**

Fue enriquecedora la experiencia de estos años con el trabajo compartido con estos dos consejos comunales, dada la oportunidad de profundizar sobre el tratamiento de aspectos relacionados con el quehacer de los consejos comunales, su dinámica, sus problemas y sobre la necesidad de ejercer y empoderarse de la contraloría social, que hasta ese momento sólo la conocía desde la perspectiva de contraloría organizacional y pública.

## **CAPITULO II**

### **EXPERIENCIAS Y TRABAJOS EMPÍRICOS PREVIOS SOBRE CONTRALORIA SOCIAL**

El presente capítulo se orienta a la descripción de experiencias nacionales e internacionales que pueden ser consideradas como antecedentes del presente estudio.

#### **Experiencias**

##### **Auditoría Social: Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), Guatemala, (1996).**

El programa DECOPAZ se diseñó en el marco de los Acuerdos de Paz de 1996 con el objetivo de impulsar la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas severamente por el conflicto armado en Guatemala. El Programa de US\$56 millones, se llevó a cabo en los municipios más afectados por la violencia política en el departamento de Huehuetenango, y financió inversiones locales en infraestructura social y económica así como en actividades productivas.

El Programa se basó en la capacitación intensiva en gestión de proyectos para lograr la incorporación de la población afectada por el conflicto armado en el proceso de desarrollo comunitario en un entorno de paz. DECOPAZ delegó en las comunidades la pre-identificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos locales considerados como prioritarios. En cada municipio participante, el Programa apoyó la formación de micro regiones constituidas por comunidades contiguas e identificadas utilizando criterios geográficos, sociales, culturales y económicos. En el ámbito de micro región, el Programa además promovió la creación y legalización de las Entidades Representativas Microregionales (ERM) conformadas por representantes de

las organizaciones comunitarias, las autoridades municipales y otros actores locales.

Tres entidades denominadas Entidades de Primer Piso (EPP) fueron contratadas para proveer los servicios de asistencia técnica y capacitación a las ERM y a las comunidades. Las EPP tenían la responsabilidad de acompañar, asesorar y capacitar el trabajo conjunto de las comunidades en la gestión de todo el ciclo de proyecto. Las EPP velaron por la transparencia del proceso y la calidad técnica de los proyectos y fueron responsables de la implementación de la metodología del Programa incluyendo el proceso de planeación participativa, gestión económica-financiera así como monitoreo y evaluación. En este contexto, un elemento innovador del ejercicio participativo fue el apoyo dado a las ERM para la conformación de comités de auditoría para incorporar la auditoría social en forma sistemática.

Las actividades de Auditoría Social constituyeron procesos sustanciales en la metodología del programa DECOPAZ. Éstas se implementaron con el propósito de incorporar la evaluación en el ciclo de proyectos, identificando lecciones aprendidas para estimular las capacidades locales, el uso transparente de los recursos y el fortalecimiento de la organización social de las ERM. Previa a su monitoreo de proyectos, y segundo a través de los órganos creados por las ERM en la aplicación de los instrumentos técnicos y monitoreo de los proyectos.

El Manual Metodológico presentó el modelo de ejecución de proyectos del Programa, definiendo los roles de los diferentes actores en el proceso de monitoreo de la ejecución de proyectos. Se señaló que: (i) la comunidad tenía que opinar sobre la calidad de la obra; (ii) la ERM tenía la responsabilidad explícita para velar por el buen uso de los recursos financieros y el cumplimiento de proyectos; y (iii) las EPP era responsable por la calidad técnica del diseño y ejecución.

El primer paso para asegurar el involucramiento de la comunidad en la ejecución de un proyecto fue la constitución, en una asamblea de la ERM, de comisiones de trabajo para cada proyecto. Dichas comisiones estaban

conformadas de manera voluntaria por personas beneficiarias de la localidad, y tenían la responsabilidad de supervisar todas las etapas de la ejecución del proyecto. La metodología incluyó un libro de registro por cada proyecto y su elaboración por parte del presidente de la comisión de trabajo con los hechos pertinentes al desarrollo del proyecto. Este libro sería consultado al finalizar la ejecución del proyecto para identificar lecciones aprendidas y para la elaboración de informes.

Para cumplir con las responsabilidades de monitoreo de la ejecución de un proyecto, las EPP tenían acceso a recursos financieros para cubrir gastos tanto de capacitación como de asistencia técnica. La disponibilidad de estos recursos fue un reconocimiento explícito de la coyuntura Huehueteca caracterizada por un alto índice de analfabetismo, diversidad étnica, el poco conocimiento del español entre algunas comunidades, la exclusión.

. [ <http://www.iadb.org/publications>]

### **Actores involucrados**

Los principales actores de este proceso fueron los comunitarios que se organizaron en Entidades Representativas Microregionales ERM, los Gobiernos Municipales, el Gobierno Departamental, el Gobierno Nacional, y los beneficiarios comunitarios (aproximadamente fueron 480.000 habitantes, en 17 municipios, en donde de seis a diez comunidades se organizaban en una ERM, constituyéndose en 93 ERM, en el área de cobertura del mismo).

### **Sostenibilidad, replicabilidad e impacto**

El programa DECOPAZ generó expectativas por la magnitud de la inversión en el área de intervención y su metodología innovadora. Estos elementos motivaron la participación de actores en todos los niveles: institucional, nacional, regional, departamental, municipal y local. Asimismo, en el contexto del conflicto armado, las comunidades beneficiarias, quienes habían recibido sólo un apoyo limitado por parte del Estado, se sintieron comprometidas e identificadas con las iniciativas del programa.

En términos generales, se constató que las comisiones de trabajo fueron identificadas como comisiones de auditoría en el área de intervención del programa. Se diseñó un formato para orientar y facilitar la labor de dichas comisiones. En éste se precisaron espacios para dejar constancia sobre la especificación del grupo de auditoría social, el nombre del proyecto que se iba a realizar en la comunidad, los comunitarios que escogieron el proyecto, las personas que se beneficiaron; los problemas solucionados, observando el proyecto que se realizó, y examinando el inicio, finalización y mantenimiento del proyecto. . [ <http://www.iadb.org/publications>]

Pero al mismo tiempo, se confirmó que algunas ERM no tenían claridad sobre lo que es la auditoría social y la importancia que la misma tiene para la transparencia de la ejecución de un proyecto, como medio para legitimar la gestión de los dirigentes y para mantener en alto el compromiso comunitario para la continuidad de las actividades de desarrollo comunitario.

En otras microrregiones, las Juntas Directivas de las ERM mostraban confusión pues la actividad de auditoría social se identificaba como una labor permanentemente de las comisiones de trabajo, o con las reuniones de inauguración de los proyectos en donde las Juntas Directivas entregaban los proyectos a los comunitarios. El programa además adolecía de una metodología concreta y detallada de sistematización del proceso. El informe final donde se daba seguimiento a los procesos de empoderamiento social y de la transparencia de la gestión comunitaria, no siempre aportaba evidencias concretas de la situación real de ese proceso en las microrregiones. La falta de claridad conceptual sobre el proceso se manifestó en el contenido de los registros que se redujo a ser un relato de adquisiciones sobre la disposición y las buenas intenciones de los pobladores para participar del el trabajo comunitario.

Para establecer su práctica social, se evaluó la apreciación que tenían las ERM acerca del aprendizaje que le habían dejado esa experiencia y su repercusión para poder seguirla desarrollando por sí mismos. En esa misma dirección se midió el auto-reconocimiento de los miembros de las ERM en

función de trascender la comunicación oral y dejar constancia documentada de las evaluaciones operativas, practicadas para monitorear y dar seguimiento a la ejecución de las obras físicas de los proyectos y de los procesos de capacitación y organización en las microrregiones.

Al respecto, una evaluación de la experiencia de auditoría social en cinco municipios mostró que la auditoría se practicaba en todas las microrregiones. En 18 de las 38 microrregiones conformadas en estos cinco municipios, se presentó un insuficiente nivel de capacidad para implementar procesos de auditoría social para lograr un efectivo monitoreo y evaluación de los procesos, a pesar de contar con formatos establecidos que orientaban el desarrollo de esa actividad. En otras 10 ERM se habían llevado a cabo experiencias de auditoría social y de sistematización de los informes de evaluación, producto de esas enseñanzas, por lo cual estaban considerados como medianamente capacitados para poder realizar esos procesos por sí mismos. En las 10 ERM restantes, se auto-reconocen con buena capacidad para continuar utilizando el monitoreo y evaluación, incluyendo la auditoría social. [<http://www.iadb.org/publications>]

### **Apoyo a la Implementación de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) Nicaragua**

Financiado por el Banco Industrial de Desarrollo (BID) en apoyo a la implementación de la estrategia nicaragüense para la reducción de la pobreza, los boletines de calificaciones fueron usados como una herramienta de evaluación *ex-post*. Referido como una “auditoría ciudadana”, este experimento midió la satisfacción de los beneficiarios con respecto al desempeño de seis departamentos del gobierno: Secretaría de Coordinación de la Presidencia (SECEP), la agencia coordinadora, cuatro Ministerios de línea – Educación, Salud, Familia, y Agricultura, Ganadería y Forestal – y el Instituto Nicaragüense para el Fomento Municipal (INIFOM), todos

comprometidos en un esfuerzo coordinado de inversión para reducir la pobreza en 12 municipios rurales pobres.

El haber incorporado el ejercicio al final de la ejecución del proyecto minimizó significativamente la posibilidad de utilizar los hallazgos para mejorar las actividades de ejecución. Sin embargo, el uso de los boletines de calificaciones fue indiscutiblemente un viraje importante de la práctica institucional aceptada.

El ejercicio demostró la voluntad por parte de la SECEP de emprender un proceso limitado de evaluación pública del desempeño de los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura, tres de los Ministerios más grandes del gobierno en término de gastos. En este sentido, el ejercicio estableció un importante precedente, llevando a la comunidad internacional a recomendar el ejercicio ampliado de la auditoría social, basado en el boletín de calificaciones, como parte del futuro apoyo financiero para estrategias de reducción de la pobreza.

El impacto a largo plazo de este ejercicio particular es aún incierto. A pesar de que los encuestados eran participantes pasivos, el ejercicio de boletín de calificaciones logró capacitar a miembros de la comunidad en el diseño, implementación y análisis de los boletines, así como apoyar la creación de Comisiones de Auditoría Ciudadana en las municipalidades participantes. Estando más conscientes de lo que implica contar con la participación de la sociedad civil en procesos de auditoría de proyectos para la reducción de la pobreza, los alcaldes participantes reconocieron la importancia de la auditoría ciudadana, han expresado su apoyo a actividades constantes de auditoría social.

No obstante que la ejecución del proyecto ha finalizado, el reto de cubrir dichas expectativas es mucho mayor.

En el proyecto Paquete Básico de Servicios de Salud del PRIESS financiado por el BID, los boletines de calificaciones se utilizaron para confirmar que la entrega descentralizada de un paquete de servicios de salud primarios iba por “el camino correcto”. Un subproducto del ejercicio fue el

establecimiento de una línea base la cual podrá ser utilizada en caso se repita el ejercicio. Este ejercicio de boletín de calificaciones fue implementado por una firma internacional, con el fin de garantizar su objetividad. Sin embargo, el ámbito del mismo se limitó a la determinación de la opinión del consumidor con respecto al mecanismo de implementación del programa.

La utilidad del ejercicio del boletín de calificaciones, como herramienta de rendición de cuentas, se redujo, debido a que no existían acuerdos para discutir y determinar una agenda de acción y su respectiva calendarización.

El experimento de boletín de calificaciones en Malpaisillo, Nicaragua, fue financiado conjuntamente por *Catholic Relief Services*(CRS), una ONG internacional, y el Banco Mundial (BM), y fue asumido por Popal Na, una ONG local nicaragüense. El Alcalde, el Consejo Municipal y el Comité de Desarrollo Municipal (CDM) refrendaron el experimento, lo cual garantizó la base de aceptación y apropiación local. Miembros del CDM y líderes comunitarios se reunieron para identificar qué sector se debería incluir en el proceso de auditoría social. . [ <http://www.iadb.org/publications>]

Cuando se tomó la decisión de auditar la educación primaria, se procedió a invitar al Ministerio de Educación para ser parte de un grupo Facilitador. Miembros del CDM y líderes comunitarios asistieron a talleres de capacitación sobre el marco legal para la participación en política pública local, planificación estratégica municipal y contraloría social.

Este enfoque sistemático proporcionó el conocimiento crítico necesario que facilitó las discusiones entre consumidores de servicios educativos, funcionarios locales de educación y autoridades municipales, permitiendo la identificación del CDM como la institución local con mayores capacidades para monitorear la implementación de la agenda de acción acordada.

El experimento de boletín de calificaciones en Guatemala, la *Gran Campaña Nacional por la Educación*, empezó en 2002. Este experimento es llamado auditoría social, como una clara referencia a la práctica establecida para monitorear el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de 1996.

El objetivo de la Gran Campaña es hacer que los designados políticos nacionales y los funcionarios del Ministerio de Educación respondan por la calidad de la educación primaria.

La metodología del boletín de calificaciones implica una transición de *“la denuncia a la propuesta”*, lo que constituye un cambio significativo en términos del contenido, naturaleza y propósito del diálogo de políticas públicas. La influencia del boletín de calificaciones se deriva de su aplicación anual, su enfoque estadístico de recolección de datos, el amplio involucramiento de la comunidad educativa y el seguimiento del cumplimiento ministerial con las recomendaciones del año anterior. Estos elementos constituyen la fortaleza de la auditoría social y la base técnica para la propugnación de mejoras en la educación primaria.

El ejercicio de boletín de calificaciones hecho en Panamá para la entrega de servicios de salud incluye una modalidad de rendición de cuentas definida durante la preparación de un préstamo del BID. La decisión de integrar los boletines de calificaciones en los arreglos de implementación del proyecto se tomó junto a la decisión de identificar a las organizaciones ejecutoras, ONG, universidades y cooperativas como la mejor vía para la entrega del paquete de servicios de salud a la población rural indígena meta. Como elemento innovador las agencias ejecutoras estaban conscientes, antes de firmar sus contratos, que el equivalente de hasta un 5% de su pago total estaría sujeto a los resultados de una auditoría social sobre la calidad del servicio hecha por los mismos beneficiarios. Asimismo, los participantes comunitarios en el ejercicio de auditoría estaban conscientes de la importancia de su opinión.

El experimento estableció un vínculo entre los resultados de la auditoría social y el pago, lo que confirmó a los participantes que su involucramiento marcaría una diferencia. El acuerdo probó su eficacia, cuando una de las organizaciones ejecutoras que falló en el cumplimiento de sus compromisos contractuales fue evaluada negativamente en la auditoría social comunitaria. [[www.hacienda.gob.ni/marcopresupuestario/](http://www.hacienda.gob.ni/marcopresupuestario/)].

## **La experiencia El Ingenio, Venezuela**

La Contraloría Social *El Ingenio* fue creada en una asamblea de ciudadanos, el 6 de junio del año 2002, conforme a la Ley de la Contraloría General de la República, el Control Fiscal y las leyes de Corrupción y de Comparecencia de Funcionarios y Funcionarios Públicos y Particulares; también tomaron en consideración la Ley de los Consejos Locales de Planificación Públicas.

Esta contraloría estuvo conformada por un contralor, un sub-contralor, un secretario, un planificador, un asesor legal, un asesor contable, un asesor técnico y fiscales contralores.

Desde el principio, estos miembros tenían una visión clara del objetivo que perseguían, a pesar que en ese tiempo no había el “boom”, de las contralorías. El proyecto de inversión pública por 1.479 millones de bolívares, fue aprobado a favor de la comunidad El Ingenio, a través de un crédito adicional de CONAVI.

El destino de estos recursos, entregados a la alcaldía del municipio Zamora, ente ejecutor del proyecto, era la rehabilitación de un conjunto de nueve edificios del conjunto residencial El Ingenio. La obra a realizar consistía en la instalación de cobertura exterior de piedras, impermeabilización de las azoteas, tratamiento de aguas negras y blancas, pintura interna de cada uno de los edificios, arreglo de bombas hidroneumáticas, arreglo de ascensores y otros.

La contraloría El Ingenio, a pesar de diferencias con las autoridades municipales, continúa en su labor de supervisar todos los aspectos relacionados con la rehabilitación del conjunto residencial, asimismo ha interpuesto denuncias de irregularidades administrativas en la Comisión de Contraloría de la Asamblea Nacional, pues como Contraloría Social, consideran que la alcaldía del municipio Zamora, desvió parte de los recursos entregados, razón por la cual solicitan a las autoridades

competentes no entregar mas dinero a las autoridades municipales.  
[<http://www.minci.gob.ve/>].

### **Contraloría Social en el Estado Mérida**

Sin saber que daban los primeros pasos de control social, en los años 95-96, un grupo de trabajadores del Instituto Autónomo Hospital Universitario de Los Andes, conformado por médicos, enfermeras, trabajadores y gente del pueblo, se constituyó en la Asociación Civil Comité Pro-defensa de la Salud para el Estado Mérida, el cual realizó trabajo tanto en el mejoramiento en los servicios, como en la canalización de denuncias de actos de corrupción, mala praxis médica y médicos que cabalgaban horarios.. Para esa época se formulaban las denuncias en la Presidencia de la República, Fiscalía General de la República, ante la Contraloría General y en los órganos competentes del estado, pero no había respuesta a las denuncias, ni tampoco se hacían las investigaciones pertinentes.

Con el impulso de este grupo se crea la Contraloría Interna del Hospital Universitario de Los Andes, que se convirtió en una verdadera revolución, pues se estaba luchando contra el gobierno regional de William Dávila Barrios, razón por la cual se inició un ataque contra quienes estaban al frente de estas organizaciones. La semilla sembrada por estos grupos renace en junio de 2003, en la ciudad de El Vigía, municipio Alberto Adriani, donde las comunidades se organizan y constituyen la Asociación Sistema Integral de Contraloría Social. Igualmente, un grupo de merideños, basados en los artículos 62º y 66º de la constitución, comenzaron a trabajar para crear la Contraloría Social en el municipio Libertador, de esa entidad, objetivo que aun no se ha cumplido. Pese a este retardo, un grupo de ciudadanos de la población de Mucurubá del municipio Rangel, pueblo situado en el corazón de Los Andes, fundó una contraloría social, adscrita a la asociación civil de la población.

El germen de las contralorías sembrado en 1996 sigue creciendo en Mérida. La idea de la Contraloría Social del Hospital Universitario, es crear contralorías sociales en todos los municipios del estado Mérida y constituir, la contraloría social de la Misión Mercal, que pese a no haber cristalizado, se piensa impulsar con el apoyo de los grupos bolivarianos.

Vale destacar que quienes integran estas agrupaciones no persiguen otros fines que no sea el de apoyar las comunidades y, así como ejercitar el deber de la ciudadanía.

Por último, en lo referente a la contraloría social es bueno destacar que los ciudadanos deben tener conciencia y madurez política. En el I Seminario Internacional de Contraloría Social (2004) celebrado el mes de mayo 2004., se destacó que los instrumentos de control comunitario, de participación, de contraloría, tienen que empezar por los ciudadanos, por las propias comunidades estas herramientas y espacios de poder, para crear una sociedad justa, sean utilizados para practicar la corrupción, esta se debe combatir; los ciudadanos no deben aceptarla como un hecho natural.

[<http://www.minci.gob.ve/>].

### **Estudios Previos Relacionados**

García, (2012), realizó un estudio titulado *“Modelo para la Organización de Redes Sociales comunitarias”* para optar al Título de Magister en Educación Robinsoniana, en la Universidad Nacional Simón Rodríguez. El propósito de este estudio fue establecer a través del análisis de redes sociales (ARS), el desarrollo de capital social, a fin de contribuir con la explosión del Poder Comunal que promulga el Plan Estratégico Nacional “Simón Bolívar” (Presidencia de la República, 2007-2013), construyendo para ello, un modelo de organización comunal en redes.

Para tal fin, analizó diferentes referentes teóricos sobre redes y gestión social.

Epistemológicamente, el estudio se inserta en el enfoque que se genera de una nueva tendencia epistemológica denominada: Epistemología Social (Padrón, 2007). El método de trabajo fue el deductivo crítico, sobre las bases que plantea Popper (1971), en relación a sus tres mundos y al procedimiento de las conjeturas y las refutaciones en el medio social donde los integrantes de las comunidades exponen, critican libre y públicamente sus propias conjeturas y las de los demás; utilizando para ello, la metodología de prácticas de consenso intersubjetivos de los actores propuesta por Golman, (2003).

Este se realizó en una Comuna Socialista en construcción (en donde participa la autora del trabajo) ubicada en el casco central de la Parroquia “San José” perteneciente al Consejo Bolivariano del Municipio Libertador. Esta metodología fue asumida en este estudio, por considerarla un aporte significativo para el abordaje de validación de trabajos comunitarios en consejos comunales y comunas en construcción.

Por su parte Tovar, (2011) en la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, para obtener el título de Magister en Ciencias Administrativas, presentó el trabajo de grado titulado “Modelo Estratégico de Control de Gestión para los Consejos Comunales” cuyo objetivo general fue el diseño de un modelo estratégico de control de gestión para los consejos comunales, utilizó como referentes teóricos La Teoría General de Sistemas aplicada a las organizaciones, El Cuadro demando Integral y el Control de Gestión por Indicadores del Informe COSO. Como conclusión determinó que el ejercicio contraloría social representa uno de los elementos básicos del poder popular, Más allá de cualquier institucionalización, la contraloría social, debe ser un ejercicio automático, cotidiano y libre de los ciudadanos y de la gente de nuestras comunidades, el modelo que diseñó pretende apoyar el ejercicio de la contraloría social en las comunidades.

También Cunill, (2009) en su artículo “Contraloría social y derechos sociales, El desafío de la integralidad” manifiesta que es el desafío de la integralidad tanto en el abordaje como en los diseños institucionales de la

contraloría social; y asume que su especificidad estriba en su carácter autónomo y político, en tanto expresa la función regulativa de la sociedad sobre el Estado. Presenta los siguientes dos argumentos:

*El primer argumento* es que la exigibilidad de los derechos sociales, económicos y culturales requiere desplegarse en todos los espacios y procesos donde se dirimen sus alcances reales. *El segundo argumento* es que la eficacia de la contraloría social lo sea, el que pueda devenir en consecuencias para los poderes públicos, está determinado en gran medida por los recursos de poder indirectos y directos que consagran la institucionalidad estatal.

La autora precitada manifiesta que su legitimidad, en cambio, depende de la autonomía plena de la contraloría social respecto del Estado. La manera como se maneje la tensión entre dependencia e independencia del Estado resulta clave. Ella hizo un análisis de cómo están siendo abordados estos asuntos en América Latina y se expone además algunos de los mecanismos ya disponibles para enfrentar el desafío de la integralidad de la contraloría social. La autora intenta ofrecer otra perspectiva de análisis que pone el acento en el desafío de la integralidad tanto en el abordaje como en los diseños institucionales de la contraloría social, reconociendo a la vez que su especificidad como forma de participación ciudadana estriba en su carácter autónomo y político en tanto expresa la función regulativa de la sociedad sobre el Estado

Álvarez, A. (2008) En la Universidad de Carabobo, realizó una investigación titulada "*Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*", como Trabajo de Ascenso presentado para optar a la categoría de Profesor Titular en el Escalafón Universitario de la Universidad de Carabobo. Este estudio orientó su objetivo hacia la elaboración de un Manual de Normas y procedimientos para la Contraloría Social en el marco de la Ley de los Consejos Comunales. Para ello se tomó información directa de los miembros de cinco Consejos Comunales del Municipio Francisco Linares Alcántara, quienes argumentan

como debilidad la falta de información y preparación de la comunidad para ejercer esta función contralora, asimismo un desconocimiento acerca de la base constitucional y legal que soporta la actividad de los Consejos Comunales. Desde esta perspectiva se elaboró el manual de normas y procedimientos.

Concluye instando a apostar porque la institucionalización de la contraloría social como derecho ciudadano pueda mejorar los mecanismos de exigibilidad de los derechos sociales y, a la larga, contribuir a la construcción de la ciudadanía social. Colocada en este último asunto, la mayoría de la literatura especializada reduce el problema a la necesidad de dotar a la contraloría social de poder de decisión o hacerla equivalente a cualquier forma de participación ciudadana.

Escalona (2007) En la Universidad Lisandro Alvarado, para optar el grado de Especialista en Gerencia de Programas Sociales, presentó el Trabajo Especial de Grado titulado *Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*”, tuvo como objetivo general, determinar el diseño de estrategias que fortalezcan el proceso de control social en la División de Participación ciudadana de la Contraloría Social del Municipio Iribarren, ubicada en la ciudad e Barquisimeto Estado Lara.

Obtuvo como resultado que los habitantes de la parroquia desconocían la existencia de la división de Participación ciudadana en el municipio, como ente que propicia el control social; proponiendo la investigación las estrategias de fortalecimiento del proceso de control social para mejorar la promoción, actividades y funciones de la División de Participación Ciudadana, propiciando el desarrollo de la participación ciudadana y el centro social.

Marulanda, (2009) realizó el *Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*”, cuyo objetivo fue contribuir al desarrollo de una nueva forma de gestión local, creando conciencia ciudadana y usando la planificación como mecanismo

para potenciar la participación de los actores. El plan integral se convirtió a la vez en una herramienta orientadora del desarrollo y articuladora de los actores y las inversiones, para que la gestión y las intervenciones asumidas por la población. Esta experiencia de participación de los actores de la comunidad se relaciona con esta investigación por la aplicación del modelo de Planificación estratégica participativa como instrumento clave en la elaboración de herramientas para la gestión local y el fortalecimiento de la democracia.

Ceja, (2008), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales para obtener el título de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, presentó el trabajo de investigación titulado *La contraloría social de los programas sociales federales: ¿un diseño para ejercer derechos?* versó sobre la Contraloría Social, como la institución que sirve a los beneficiarios de los programas sociales para que ejerzan acciones de control sobre los programas a los que pertenecen. El objetivo de esta institución es verificar que el gobierno cumpla su labor relativa a incrementar el bienestar de los beneficiarios. Para analizar el funcionamiento de la Contraloría Social se estudió los elementos de diseño de los programas sociales (focalización, beneficio y contraprestación) y los atributos del diseño de la Contraloría Social en dichos programas. Con este análisis se intentó determinar el efecto de los elementos y atributos de estos dos tipos de diseños en la participación de los beneficiarios.

Los principales hallazgos fueron la que la contraprestación es el elemento con mayor influencia en la probabilidad de participar para vigilar los programas sociales; de tal forma que cuando la contraprestación es para mantener el beneficio otorgado por el programa, el efecto es positivo. Por el contrario cuando la contraprestación es para acceder al beneficio, el efecto es negativo.

En lo que respecta al diseño de la Contraloría, se encontró que mediante la difusión de los programas existentes y quien los puede recibir, incrementa

la posibilidad de que los beneficiarios participen en la vigilancia de los programas sociales.

Los temas expuestos fueron seleccionados como antecedentes de investigación debido a que su temática, en primer lugar se relaciona con tema de estudio que se presenta. También porque sus enfoques y metodologías de alguna manera contribuyen a enriquecer los elementos que se abordan en esta investigación, bien porque se esté de acuerdo o porque sean argumentos que se contradicen con los elementos teóricos aquí tratados.

## **CAPÍTULO III**

### **REFERENTES TEORICOS**

En este capítulo se analizan las teorías que sustentan el estudio y de donde se derivan los elementos básicos del modelo propuesto en esta investigación. Para ello se organizan de acuerdo a tres grupos: teorías amplias o generales (La Organización, su complejidad y su visión como un sistema Abierto), teorías de base o sustantivas (Gestión Estratégica y Contraloría social esta última se desarrolla en un capítulo aparte dentro de este trabajo) y teorías de servicio (Control de Gestión).

#### **La Complejidad en las Organizaciones**

Las teorías del caos y de la complejidad han supuesto la aparición de perspectivas en el entendimiento del fenómeno organizativo. En este sentido, y al igual que en la década de los 60 el concepto de sistema abierto supuso un cambio de paradigma en la teoría organizativa. En el tránsito del siglo XX al XXI también hubo una serie de conceptos vinculados a las teorías del caos y de la complejidad que llaman la atención hacia un nuevo cambio de paradigma, referido este a la inclusión de una forma más de concebir las organizaciones, con una nueva metáfora (Morgan, 1998).

Navarro (2001) cita los siguientes autores que se refieren al cambio, el cual se centra en torno a los controversiales conceptos que asume la teoría organizativa, como son los conceptos de equilibrio y estabilidad (cfr. Nonaka, 1998a; Zimmerman, 1991 y 1993; Zimmerman y Hurst, 1992; Stacey, 1991 y 1992; Levy, 1994; Parker y Stacey, 1995; Thietart y Forgues, 1995

Haciendo un breve recorrido por la teoría organizativa clásica, se puede apuntar, por ejemplo, que en la organización científica del trabajo de Taylor,

F. ( 1911) se buscó obsesivamente la mejor forma de realización de las tareas con la aplicación de métodos procedentes de la ingeniería, como los estudios de tiempos y movimientos, a fin de proporcionar al trabajo y a los procesos productivos una ordenación máxima con la finalidad de articular cada tarea, cada puesto de trabajo, en la gran máquina organizacional (Taylor, 1911). Dicho mecanismo, en última instancia de control, tenía por objetivo el mantenimiento férreo de un equilibrio organizativo, de un orden, necesario para que la organización fuese lo más productiva y eficiente posible.

Tras los experimentos de Hawthorne Works realizados entre los años 1924-1932, y una vez que se reconocía la importancia de los grupos informales y las necesidades de autonomía y afiliación de las personas en sus trabajos como factores que afectaban a la producción, Mayo, y colaboradores (1933) se preguntaron cómo mantener un equilibrio entre la organización informal y la organización formal (Mayo, ibídem y Roethlisberger y Dickson, 1939). Y ello con el supuesto implícito de que el no-alineamiento de los grupos formales e informales era un freno para la eficacia organizativa.

Más tarde Simon, H. (1992), en su teoría sobre la racionalidad limitada, hizo énfasis en la limitación humana acerca del procesamiento de información, por lo que argumentaba a favor de la necesidad de crear estabilidad antes de que los límites cognitivos del individuo creen conflicto y caos.

También la teoría del equilibrio en la organización postula que la supervivencia de una organización depende del mantenimiento de un equilibrio entre las contribuciones de cada trabajador a la consecución de las metas organizativas y las contraprestaciones que recibe a cambio por parte de la organización. Por último, con las propuestas contingentes esa gestión hacia el equilibrio se traslada, de manera especial aunque no única, al ámbito de la relación organización y el entorno. (Barnard, 1968; Simon, Smithburg y Thompson, 1950; March y Simon, 1977) citados en Hidalgo (2008).

En efecto, se podría caracterizar a la teoría contingente en dos aspectos fundamentales: primero, no hay un modo único y mejor de organización que sea válido para todos los casos y en cualquier tipo de circunstancias en oposición de las propuestas del *one bestway* defendida por la organización científica del trabajo (Quijano, 2003). Y segundo, las organizaciones tienen la tarea fundamental de adaptarse a sus entornos, es decir, la relación entre organización y entorno puede concebirse como múltiples ajustes o adaptaciones en los que estrategia, estructuras, sistemas de gestión, procesos y recursos sean coherentes con los entornos en los que se operen, y sean coherentes, de manera especial, con los grados de incertidumbre ambiental de ese entorno (cfr. Hodge, Anthony y Gales, 1998). Representantes clásicos de este pensamiento son, por ejemplo, Burns y Stalker (1961) al estudiar cómo las organizaciones de carácter más mecanicista se adaptan mejor a ambientes muy estables frente a las organizaciones de corte más orgánico que consiguen sus éxitos en entornos más inestables o caracterizados por una alta incertidumbre. Lawrence y Lorsch (1967, 1969) proponían que a mayor grado de incertidumbre ambiental mayor complejidad organizativa será necesaria para que la organización se adapte con éxito a su entorno.

Thompson (1967) considera que gran parte de la conducta organizativa puede entenderse como los intentos de resolver la tensión entre la incertidumbre ambiental y la racionalidad organizativa. De este modo, para conseguir esta racionalidad y un auto-control necesario, la organización debe obturar, cerrar el paso, a la incertidumbre ambiental. Para ello, para controlar la incertidumbre, la organización debe adaptarse, ajustarse a sus exigencias con un diseño organizativo que lo permita, y buscar otros modos de interactuar con el ambiente.

También Perrow (1967, 1970) sustentaba que los gerentes tienen la tarea de absorber incertidumbre y aumentar la predictibilidad de las tareas a realizar. De otra forma, el autor mencionado manifiesta que desde la gestión se debe pretender que la tecnología sea cada vez más rutinaria y con un

menor número de excepciones dado que es ésta la evolución natural y lógica de un sistema como la organización. O, como lo manifiesta Mintzberg (1999) cuando estudia la correspondencia entre tipo de entorno y diseños organizativos, sustentando que en ambientes simples y estables son apropiadas organizaciones con estructuras burocráticas y centralizadas; y en ambientes complejos y estables serán adecuadas organizaciones con estructuras burocráticas y descentralizadas; en ambientes simples y dinámicos las organizaciones más adaptativas serán las de estructura flexible y orgánica, pero con centralización en el poder y, finalmente, en ambientes complejos y dinámicos se necesitaran organizaciones con estructuras flexibles, orgánicas y descentralizadas.

En conclusión, desde la teoría contingente las organizaciones deben ser gestionadas con el objetivo de conseguir una adaptación al entorno. *Y para la adaptación al entorno se requiere, absorber la incertidumbre ambiental con la finalidad de mantener una estabilidad.*

Con mucha repetición dentro de la teoría organizativa, las organizaciones reciben el calificativo de complejas. Por ejemplo, Morgan (1998) en sus *Imágenes de la Organización* argumentaba que:

Los directivos y los teóricos de la organización, a menudo tratan de hacer caso omiso de esta complejidad, asumiendo que las organizaciones son, en último caso, un fenómeno racional, que debe ser entendido con referencia a sus metas y objetivos. Si verdaderamente se desea comprender una organización, es mucho más exacto empezar desde la siguiente premisa: que las organizaciones son complejas, ambiguas y paradójicas. (p.310)  
También Quijano (1993) definió a las organizaciones como:

Formaciones sociales complejas y plurales, compuestas por individuos y grupos, con límites relativamente fijos e identificables, que constituyen un sistema de roles, coordinado mediante un sistema de autoridad y de comunicación, y articulado por un sistema de <significados compartidos> (que incluye interpretaciones de la realidad, normas y valores) en orden a la integración del sistema y a la consecución de objetivos y fines. Estos fines, o el modo de conseguirlos, no siempre son aceptados por todos sus miembros, por

lo que deben ser negociados o impuestos, lo que permite entender las organizaciones como coaliciones de poder en lucha, a veces por el *cómo* conseguir los objetivos, y a veces por la fijación de los objetivos mismos. De duración relativamente estable y continua, estas formaciones sociales se hallan inmersas en un medio ambiente con el que mantienen mutuas relaciones de influencia (p. 181)

Quijano, S. (2006) contempla la complejidad y pluralidad organizativas en los aspectos de *indefinición o borrosidad* de sus límites, en la integración mediante la creación de un sistema de significados compartidos, en la actividad política que acontece en el seno de toda organización y en las relaciones de mutua influencia que se mantienen con el entorno.

En su Manual Clásico sobre psicología de las Organizaciones, Schein (2003) presentó cuatro principios básicos como propios de la mencionada complejidad:

1. El primero tenía que ver con las fronteras de la organización: es difícil definir de manera apropiada el alcance de una organización, además, también es difícil de determinar cuál es su medio más pertinente.
2. En el segundo hacía referencia a las paradojas internas que acontecen en toda organización: las organizaciones suelen perseguir varios fines y desempeñan muchas funciones. Ocurre con frecuencia que, dichos fines o funciones pueden constituirse en exigencias conflictivas para la organización, por ejemplo, entre el largo y el corto plazo, entre creatividad y eficiencia, entre competencias clave y diversificación de las mismas, estabilidad y cambio, etcétera.
3. El tercero apuntaba a los roles: las organizaciones tienen dentro de ellas representantes del medio exterior. Un trabajador desempeña otros roles además del estrictamente organizativo, con lo que surgen exigencias, expectativas y normas culturales que, a menudo, entran en conflicto con las normas internas de la organización para la que trabaja la persona.
4. En el cuarto se refería al entorno: el entorno cambia muy rápidamente, se producen cambios tecnológicos, económicos, sociopolíticos,

legales, cambios en los valores culturales, etcétera, que aportan nuevas exigencias a las organizaciones.

Desde las ciencias de la complejidad se pueden avizorar aspectos en relación con las fuentes de complejidad anotadas por Schein (2003). En primer lugar, que la primera de las fuentes hace referencia al carácter borroso (*fuzzy*) de las fronteras de la organización. Anteriormente otro autor como Munné (1994) ha mencionado y ha sabido ver en la borrosidad una de las propiedades fundamentales en las que se manifiesta la complejidad.

La segunda, que el carácter paradójico de las organizaciones es una expresión clara de la no-linealidad, en donde el logro de un objetivo, el de calidad, por ejemplo, provoca efectos diferentes pensando en el corto o en el largo plazo. Y también que dicho carácter paradójico es una manifestación de caos en las organizaciones.

La Tercera, también se ha mencionado repetidamente el carácter autorreferencial de las relaciones organización – entorno; simplemente añadir, y remitiendo a un desarrollo posterior, es que el entorno que tradicionalmente es concebido en cuanto a las exigencias que impone a las organizaciones, está conformado, a su vez, por esas mismas organizaciones, de tal modo que, los cambios en el entorno pueden contemplarse como los cambios que acontecen en las propias organizaciones que lo configuran. De alguna forma, organización y entorno cambian, evolucionan, de manera conjunta, co-evolucionan.

Finalmente, desde las ciencias de la complejidad, la principal y primaria fuente de complejidad es interna al sistema. En este sentido, de las apuntadas por Schein, (2003) la segunda sería la fuente de complejidad más interesante a considerar. La existencia de múltiples paradojas en las organizaciones es inevitable, según las ciencias de la complejidad, dada su naturaleza no-lineal, caótica, alejada del equilibrio. Incluso, al menos dos de las otras fuentes de complejidad mencionadas se entienden como

consecuencias derivadas de esta complejidad interna. En efecto, un sistema caótico genera como fruto de su dinámica atractores extraños o fractales. Éstos tienen, entre otras propiedades, unas fronteras que son, precisamente, borrosas: a mayor detalle que se miran en sus bordes se descubrirán nuevos aspectos que antes habían pasado desapercibidos.

Igualmente, los sistemas caóticos, complejos, son sistemas que tienen la propiedad esencial de auto organizarse. Del fenómeno auto organizativo, y de la evolución y desarrollo de los sistemas complejos en auto organizaciones cada vez más complejas surgen los cambios continuados en el entorno.

**Cuadro 3.**

Algunas de las paradojas fundamentales a las que se enfrentarán las organizaciones en los próximos años

---

<u>Largo plazo</u>	<u>Corto Plazo</u>	<u>Personas</u>	<u>Productividad</u>
Planificar	Experimentar	Habilidades de relación	Habilidades de tareas
Bajar Costos	Aumentar calidad	Conflicto	Consenso
Centralización	Descentralización	Competencia	Cooperación
Creatividad	Eficiencia	Estabilidad	Cambio
Competencias claves	Diversificación	Simple	Complejo
Especialistas	Generalización	Regularidad	Irregularidad
Dirección	Liderazgo	Predecible	Impredecible
Independencia	Interdependencia	Orden	Desorden

---

**Fuente:** Tetenbaum (1998). (En [www.tdx.cat/britstream](http://www.tdx.cat/britstream) noviembre 2012).

Se hace necesario centrarse en la caracterización de la organización, como un sistema complejo, que por un lado, sirva como síntesis de los aportes de las ciencias de la complejidad a la teoría organizativa y por otro, se entienda como elaboración propia para entender la complejidad de la organización.

Desde el caos y la complejidad, las organizaciones se muestran como sistemas alejados del equilibrio, caracterizados por su inestabilidad inherente y por la presencia de fenómenos auto-organizativos, sistemas en los que predominan los procesos no lineales y en los que el azar juega un papel importante en la determinación del futuro de la organización, futuro que, por otra parte, es imprevisible. En definitiva son aspectos de la complejidad de las organizaciones, aspectos en los que ésta se manifiesta.

Son ya numerosos los autores como Brown y Eisenhardt, (1998); Hurst, Nonaka y Takeuchi, (1996; 1995); Merry, (1995); Nonaka, (1988a, 1988b, 1994); Goldstein, (1994); Gunter, (1995); Pascale, 1990, 2000; Stacey, 1991, 1992, 1996a, 1996b; Zimmerman, 1991, 1993; Zimmerman y Hurst, 1992) citados por Radeon, N (2005) que han puesto de manifiesto la necesidad de gestionar de manera acorde a los principios del caos y la complejidad, y la conveniencia de apartarse de modelos de gestión tradicionales derivados del modelo racional y mecanicista con su énfasis en la predictibilidad y el control. Dos son los aspectos bajo los que pueden resumirse las aportaciones de los autores mencionados. Por un lado, un aspecto poco desarrollado pero de indudable interés referente al diseño de la organización. Es decir, cómo diseñar organizaciones de manera acorde con la concepción de la organización como un sistema complejo, para permitir y obtener los beneficios que las potencialidades del caos ofrecen. Por otro lado, cómo gestionar de tal manera forma que se facilite y promueva la auto-organización y el desarrollo continuo hacia formas de organización más complejas.

### **La organización como sistema social**

Las organizaciones constituyen un tipo de sistema social, el cual a su vez considera una clase de sistema abierto. Todos los sistemas sociales se fundamentan en actividades estandarizadas de una cantidad de individuos. Estas actividades son complementarias o interdependientes con respecto a alguna salida o resultado común y además son repetitivas y se hallan

relacionadas con el espacio y el tiempo. El sistema abierto no se agota porque puede importar energía del mundo que lo rodea. Características de primer orden: según Katz y Kahn (1999) las características son:

- Los sistemas sociales no tienen límites en su amplitud.
- Los sistemas sociales necesitan entradas de producción y de mantenimiento.
- Los sistemas sociales tienen su naturaleza planeada, es decir son sistemas esencialmente inventados.
- Los sistemas sociales presentan mayor variabilidad que los sistemas biológicos.
- Las funciones, normas y valores constituyen los principales componentes del sistema social.
- Las organizaciones sociales constituyen un sistema formal de funciones.
- El concepto de inclusión parcial. La organización utiliza solo los conocimientos y habilidades de las personas que le son importantes.
- La organización con relación a su ambiente.

Katz y Kahn (1999) desarrollaron un modelo de organización más amplio y complejo mediante la aplicación de la teoría de sistemas y la teoría de las organizaciones. Luego compararon las posibilidades de aplicación de las principales corrientes sociológicas y psicológicas en el análisis organizacional, proponiendo que la teoría de las organizaciones se libere de las restricciones y limitaciones de los enfoques previos y utilice la teoría general de sistemas.

#### **La organización como sistema abierto**

Para Katz y Kahn (1999), la organización como sistema abierto presenta las siguientes características:

**1. Importación (entradas):** La organización recibe insumos del ambiente y necesita provisiones renovadas de energía de otras instituciones, o de personas, o del medio ambiente material. Ninguna estructura social es autosuficiente ni auto-contenida.

**2. Transformación (procesamiento):** Los sistemas abiertos transforman la energía disponible. La organización procesa y transforma sus insumos en productos acabados, mano de obra, servicios, etc.

**3. Exportación (salida):** Los sistemas abiertos exportan ciertos productos hacia el ambiente.

**4. Los sistemas como ciclos de eventos que se repiten:** El funcionamiento de cualquier sistema consiste en ciclos repetitivos de importación- transformación- exportación.

**5. Entropía negativa:** Los sistemas abiertos necesitan moverse para detener el proceso entrópico para reabastecerse de energía manteniendo indefinidamente su estructura organizacional.

**6. Información como insumo:** Los sistemas abiertos reciben también insumos de tipo informativo que proporcionan señales a la estructura sobre el ambiente y sobre el funcionamiento en relación con éste.

**7. Estado de equilibrio y homeostasis dinámica:** En este sentido, los sistemas abiertos se caracterizan por un estado de equilibrio: existe un flujo continuo de energía del ambiente exterior y una continua exportación de productos del sistema; sin embargo, el cociente de intercambio de energía y las relaciones entre las partes siguen siendo los mismos.

**8. Diferenciación:** La organización tiende a la multiplicación y elaboración de funciones, lo que le trae también multiplicación de roles y diferenciación interna.

**9. Equifinalidad:** El cual plantea que un sistema puede alcanzar, por diversos caminos, el mismo estado final, partiendo de diferentes condiciones iniciales.

**10. Límites o fronteras:** La organización presenta barreras entre el sistema y el ambiente. Éstos definen el campo de acción del sistema, como también su grado de apertura con relación al ambiente.

### **Gerencia Estratégica**

La Gerencia Estratégica es un enfoque que permite administrar y gestionar los cambios, donde se definen los objetivos de la organización, se establecen estrategias para lograrlos y se reconoce la participación basada en el liderazgo de los ejecutivos de la organización para tomar las decisiones que correspondan a las demandas del ambiente inmediato y futuro.

Para Serna, (2008) la Gestión Estratégica es un proceso donde los gerentes de las organizaciones obtienen, procesan, analizan información pertinente, interna y externa, para evaluar: situación, competitividad, anticiparse o decidir.

Consiste en responder las siguientes preguntas:

- ¿Dónde queremos ir?
- ¿Dónde estamos?
- ¿Adónde debemos ir?
- ¿Adónde podemos ir?
- ¿Adónde iremos?
- ¿Cómo estamos llegando a nuestras metas?

Asimismo David (2008) tiene los siguientes componentes fundamentales:

1. *Los Estrategas:* Alta dirección, en este caso los líderes de las comunidades, del colectivo; todos los que tienen capacidad para tomar decisiones deben pensar *estratégicamente* inspirados en una *cultura estratégica*, que es el verdadero objetivo del proceso. Debe tener gran

capacidad analítica, excelente comunicador y capaz de comprometerse al logro; crear y desarrollar estrategias es el reto de las organizaciones.

2. *Direccionamiento Estratégico*: Para crecer, lograr los objetivos y permanecer vigentes en la sociedad; se debe definir su dirección estratégica, tener claro a hacia dónde se dirigen.
  - MISION: Es la formulación de propósitos de una organización que la distingue de las demás por sus actividades, productos, mercados y talento humano. Es única por sus principios, valores y filosofía de sus líderes.
  - VISION: Es el conjunto de ideas generales, algunas abstractas, que dan el marco de referencia de lo que es y quiere ser a futuro, la organización la definen los lideres de la organización, el lazo que une el puente con el futuro, es el guía para la formulación de estrategias.
3. *Diagnóstico Estratégico*: Es el diagnóstico sobre el entorno: identificar oportunidades y amenazas, y el interno para identificar fortalezas y debilidades, análisis DOFA.
4. *Opciones Estratégicas*: Explorar para definir vectores de su comportamiento a futuro (A V C), analizar el comportamiento de productos, definir objetivos globales que permitirán lograr eficiente y eficazmente su misión.
5. *Formulación Estratégica*: Las opciones estratégicas deben convertirse en planes de acción concretos con definición de responsabilidades. Proyectar en el tiempo cada uno de los proyectos estratégicos. Los proyectos estratégicos y los planes de acción deben reflejarse en el presupuesto estratégico.

Contreras (1995) manifiesta que la perspectiva de la Gerencia Estratégica centra su acción en factores humanos y técnicas analíticas de la organización, Dentro de los primeros destaca los siguientes: Actitud Empresarial (acto de emprender, cosa que se emprende) de quienes dirigen

las organizaciones, Mentalidad de Victoria, en el sentido de que sin un esfuerzo constante por superar contratiempos, oponentes, no se obtendrán resultados satisfactorios.

### **Modelo de H. Igor Ansoff**

Este modelo representa una estructura conceptual para la administración de discontinuidades, un acercamiento sistemático para la toma de decisiones estratégicas, así como una metodología para guiar la implementación. Ansoff (2007) veía a la estrategia como el lazo común entre las actividades de la organización y las relaciones producto-mercado, estas relaciones son las que definen la esencial naturaleza de las actividades que la organización planea para el futuro, él identificó cuatro componentes en la estrategia.

**1. Medio ambiente.** Donde se resume la evolución histórica de las organizaciones en términos de cuatro dimensiones producto-mercados, perspectiva geográfica, medio ambiente interno y medio ambiente socio-político externo.

**2. Evaluación de los sistemas de respuesta.** Tiene en cuenta cuatro distintivos en la evolución:

- *Administración por control del desempeño*, adecuado para cambios lentos.
- *Administración por extrapolación*, cuando el cambio es rápido pero el futuro puede ser fijado por extrapolación con el pasado.
- *Administración por anticipación*. Existen discontinuidades en el cambio, estas son lenta para permitir una respuesta anticipada y a oportuna.
- *Administración a través de la flexibilidad*: Respuesta rápida cuando los desafíos más significantes se desarrollan tan rápido que no permiten una anticipación adecuada.

**3. Postura estrategia.** En un proceso de cambio en que la organización va de un estado E1 a un estado E2 es imprescindible que también lo haga la

estrategia de la organización, sus habilidades funcionales y las de la administración en general.

**4. El sistema de administración de eventos estratégicos.** Es la vigilancia constante de los hechos tanto adentro como afuera de la organización, que impacten en las habilidades y logros de la organización.  
<http://juliangiraldowordpress.com/gerencia/gerenciaestrategica/>

### **Control de Gestión**

El control de gestión pretende evaluar el seguimiento de los planes estratégicos de la organización y medir el nivel de impacto en el logro de los objetivos estratégicos; la evaluación de la gestión de la organización tiene al menos cuatro escenarios que muestran el estado o desempeño de la gestión, el *primer escenario* es el deseado, donde los planes se desarrollan de acuerdo a lo programado y se logran los objetivos planteados.

*El segundo escenario* posible es que la evaluación del seguimiento de la estrategia de la organización no genere los resultados esperados que en un tiempo conveniente de la evaluación y control permitiría ajustar los planes o estrategias que permitan tener nuevas variables o alterar la toma de decisión para acercarse al logro de los objetivos.

*El tercer escenario* es menos complicado de analizar, es que los programas planteados no se ejecuten y valorando los objetivos no se han dado, esto llevaría a la organización a una revisión de los programas para ajustar a los tiempos y tratar de lograr los objetivos en el tiempo especificado.

*El cuarto escenario*, son las manifestaciones que adolecen muchas organizaciones donde se logran los objetivos sin haber desarrollado la estrategia definida en la organización, esto suele suceder por variables del sistema que se encuentra la organización que son demasiado favorables como son un negocio altamente productivo o contar con recursos altamente productivos o efectivos, el control de gestión indicaría este tipo de escenario que es muy complicado de analizar puesto que toda organización fija su horizonte en el logro de los objetivos, pero este tipo de organización no tiene

un aprendizaje organización ni identidad puesto que no ha definido una estrategia para ello, y cuando ¿no cuenta con las variables que le favorecen no tiene reacción, puesto que nunca previó las situaciones posibles que podría llegar a enfrentar.

El modelo de control de gestión debe permitir a la organización desarrollar sus actitudes que le permitan responder en la toma de decisión que indiquen las acciones para el logro de los objetivos. Estas actitudes son la reacción, la pre acción y la pro acción. La reacción entendida como la capacidad de indicar a la organización de lo que está sucediendo (inmediatez) en un momento dado, la pre acción la capacidad de indicar a la organización los eventos que se están gestando o prever lo que va a impactar (Riesgos) a la organización en un momento dado, y la pro acción la capacidad que tiene la organización de generar sus propios eventos para el logro de los objetivos (visión). (Ortega y Locano, 2011).

Aun cuando el control de gestión no es una herramienta nueva, recién en las dos últimas décadas es que ha alcanzado un nivel especial en la gerencia de las organizaciones. No obstante lo anterior, todavía existe poco conocimiento en relación a qué es realmente el control de gestión y la utilidad que éste tiene para la dirección de las organizaciones, por lo que son muchos los mitos, imprecisiones y errores que han contribuido a desvirtuar su real significado.

En primer lugar, se puede mencionar la idea generalizada de creer que el control de gestión es sólo un sistema de control, su significado esencial no se ajusta a este concepto, básicamente, porque controlar significa evaluar resultados con posterioridad a su ocurrencia (ex post) con el propósito de analizar si se cumplió o no el objetivo deseado. Aunque es indiscutible la necesidad de evaluar la realidad versus un estándar definido, resulta claramente ineficiente centrar la atención de los directivos en resultados que ya se lograron y que no se pueden revertir. Todo lo contrario, el control de gestión busca influir en resultados futuros de manera de aumentar la probabilidad de que éstos ocurran. Dicho de otra manera, el control de

gestión es un sistema de dirección que busca impactar el futuro de la organización y no controlar su pasado.

En segundo lugar, otro mito ampliamente difundido se relaciona con la idea de pensar el control de gestión como la construcción y el seguimiento aislado de un conjunto de indicadores de carácter financiero y no financiero. Si bien los indicadores o métricas que permiten precisar los objetivos son elementos fundamentales en un sistema de este tipo, el control de la gestión utiliza los indicadores como expresiones cuantitativas que permiten analizar qué tan bien se está ejecutando la estrategia. Hablar de control de gestión es hablar de un sistema integrado y coherente de información que permite tener una visión global del desempeño de la empresa que facilite y apoye la toma de decisiones de dirección estratégica.

Por último, el control de gestión tampoco está orientado a los niveles directivos máximos de una organización. Si bien, un buen sistema de control de gestión parte en los niveles estratégicos de la organización estos necesariamente debe dirigirse a los niveles tácticos y operativos a través de un proceso de desdoblamiento o despliegue. Sólo así es posible alinear a la compañía en relación a sus objetivos fundamentales y definir cursos de acción que potencien las fortalezas y neutralicen las debilidades. En otras palabras, cada unidad de negocios, área y/o departamento debe tener su propio control de gestión sobre los objetivos estratégicos que les conciernen.

La visión moderna del control de gestión propone mirar este sistema como una herramienta de apoyo a la dirección de empresas que permite conocer qué es lo que está ocurriendo en las áreas o negocios que se consideran fundamentales a través de información generada periódicamente. Pone énfasis en la consecución de una serie de objetivos e incluye los inductores de actuación futura para el logro de dichos objetivos; en palabras simples, *proporciona una estructura para transformar la estrategia en acción*. (Whaissbluth, Larrain, 2008).

En definitiva, el control de gestión puede entenderse como el proceso por el cual la *gerencia* influye en los miembros de la organización para la

implantación de las estrategias. En este sentido, los sistemas de control de gestión ayudan a los directivos a empujar a la organización hacia sus objetivos estratégicos y permiten aprovechar de forma eficaz, eficiente y permanente los recursos de la organización para el logro de tales objetivos, integrando dos conceptos relacionados -el planeamiento y el control- hacia la acción.

De lo anterior, se desprende que un buen sistema de control de gestión debe:

- Recoger información sobre el estado actual de la organización en sus aspectos financieros, económicos y operativos.
- Comparar el estado real actual con el estado deseado o estándar
- Promover las decisiones y acciones necesarias para aproximar ambos estados.

### **Evolución del Control de Gestión**

Tradicionalmente, la medición del desempeño de una empresa se ha basado en la contabilidad y los Estados Financieros: Balance General, Estado de Resultados y Estado de Flujo de Efectivo.

Como herramienta de control de gestión, el análisis financiero consiste en aplicar un conjunto de técnicas a dichos estados (análisis de razones o ratios, análisis vertical, análisis horizontal, análisis Du Pont) para determinar la posición financiera de la organización y apoyar el proceso de adopción de decisiones. Sin embargo, las limitaciones naturales de estas técnicas es que se basan en información histórica, por lo que son "*indicadores retardados*" que informan a la Alta Administración de lo que ya sucedió (resultados de decisiones pasadas). (Chavarria, 2010).

Otros instrumentos que se utilizan en la planificación y control de gestión son el Presupuesto y los Estados Financieros. El presupuesto escrito es la manera formal y cuantitativa, de los planes que realiza una organización, estos proporcionan el punto de referencia para luego medir un real

desempeño. Su función principal es la de que sirven para llevar un control financiero, además de un rol de prevención y correctivo dentro de la organización. Un presupuesto considera la operación, las inversiones, los flujos de efectivo y, en general, los recursos que movilizará la organización en un periodo futuro para lograr sus objetivos.

Aun cuando presentan ventajas en el sentido de incrementar la participación y la integración de las áreas en la organización, favorece la efectividad en el desarrollo de los procesos presentan; como limitaciones se pueden mencionar, la rigidez y el inconveniente de que no se adapta a los cambios del entorno

Debido a la enorme importancia de adaptar la estrategia competitiva al entorno en el que se desenvuelve la organización, el control de gestión ha evolucionado hacia una nueva dimensión para superar una de sus principales limitaciones, cual es el excesivo énfasis en los procesos internos en desmedro de información acerca del entorno y otros grupos de interés.

En la actualidad, el control de gestión además de los indicadores financieros, reconoce la existencia de *indicadores no financieros* que también tienen influencia en el proceso de creación de valor.

La misión fundamental de toda organización es la de alcanzar el éxito, con la aplicación de un sistema de gestión adecuado para alcanzar el logro de los objetivos estratégicos en el tiempo previsto; con estas premisas la concepción del Cuadro de Mando Integral (The Balanced -Scorecard) es de valiosa y significativa relevancia por las posibilidades que tiene de concretar componentes de procesos y conceptuales que, por su dinámica y aplicación estratégica permiten el alcance de una misión exitosa en la organización. Kaplan y Norton (2000).

El Cuadro de Mando Integral, (CMI o BSC) es un modelo que consiste en un sistema de indicadores financieros y no financieros que tienen como objetivo medir los resultados obtenidos por la organización. Los autores de CMI comienzan su labor con la profunda convicción de que los modelos de

gestión empresarial basados en indicadores financieros, se encuentran completamente obsoletos.

En el caso de las empresas gubernamentales y sin ánimo de lucro, el éxito debería medirse por cuán eficiente y eficazmente satisfacen las necesidades de sus usuarios. El CMI puede proporcionar motivación y responsabilidad en estas organizaciones, además de establecer la razón primordial de su existencia y comunicar a los partidarios externos e internos los resultados y los inductores de la actuación por medio de los cuales la organización conseguirá alcanzar la misión y objetivos estratégicos planteados. Kaplan y Norton (2000).

Es así como este modelo integra los indicadores financieros (del pasado) con los no financieros (del futuro), y los integra en un esquema que permite entender las interdependencias entre sus elementos, así como la coherencia con la estrategia y la visión de la empresa.

Pérez (2002), indica que esta evolución del control de gestión desde el enfoque tradicional hacia las teorías modernas se destaca por:

- La evolución del Control de Gestión involucrado con las actividades de verificación, presupuestos, análisis de desviaciones, entre otras, todas con carácter retrospectivo, hacia el diagnóstico y evaluación sistemática del desempeño para que de forma proactiva se adopten las acciones correctivas y de mejora que conduzcan a la organización al cumplimiento exitoso de sus objetivos estratégicos con la eficiencia y eficacia requeridas.
- El reconocimiento del control de gestión como un proceso y de que los objetivos y las estrategias constituyen las categorías rectoras.

Según la definición de sus autores (Kaplan y Norton, 1999), el CMI es una herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de los colaboradores en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto dirigir el

desempeño actual como apuntar el desempeño futuro, utilizando medidas en cuatro categorías -*desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento*- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y transdepartamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente y accionistas.

El CMI es un sistema de control estratégico de gestión que apunta a construir indicadores de desempeño claves, adecuados a la naturaleza de la organización, al tipo de información de gestión estratégica que requieren sus ejecutivos y a los roles que éstos deben desempeñar.

Dichos indicadores claves de desempeño se construyen balanceados en medidas de costo, calidad y tiempo y permiten monitorear continua y sinérgicamente el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de roles definidos inicialmente.

En otras palabras, el CMI convierte la misión y estrategia de una organización en un conjunto de acciones que proporcionan la estructura necesaria para un sistema de gestión y medición estratégica. Es así que las empresas están empleando este enfoque de medición para desarrollar procesos de gestión decisivos, como por ejemplo:

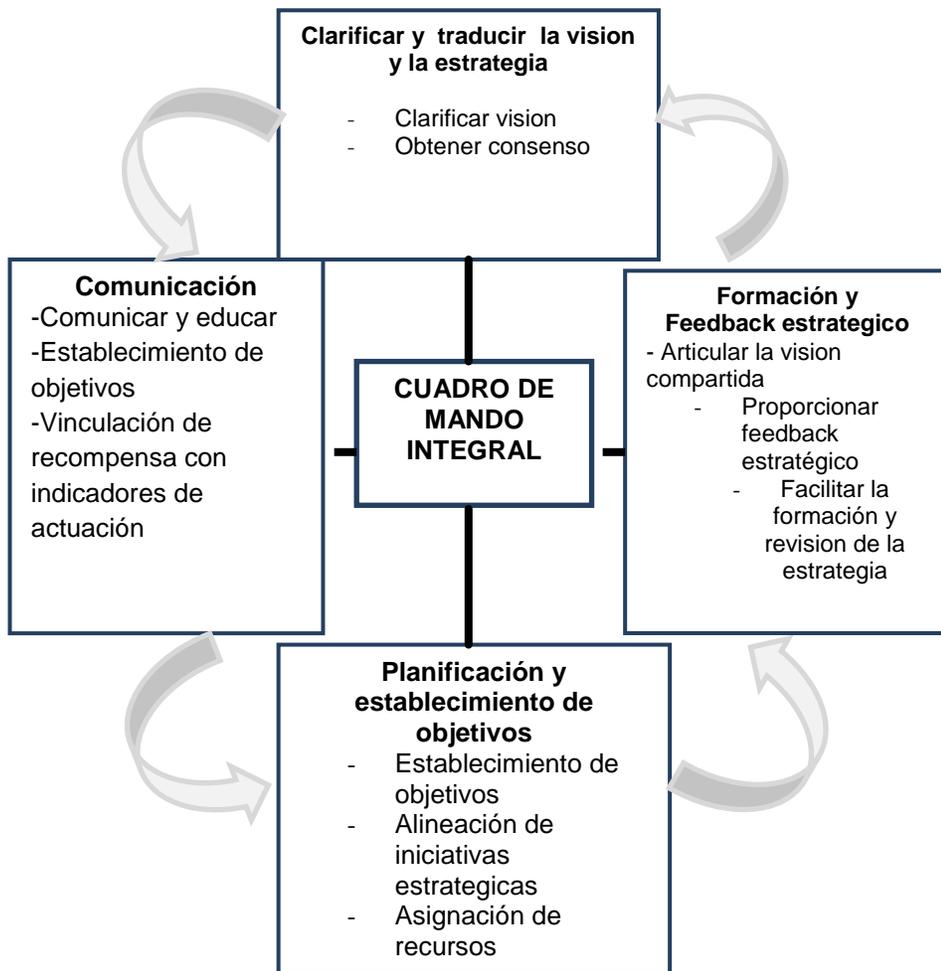
Continuando con el planteamiento de estos autores un buen CMI debe “contar la historia de su estrategia”, es decir, debe reflejar la estrategia del negocio. Con ello se quiere destacar que el Cuadro de Mando Integral es más que una lista de indicadores, agrupada en financieros y no financieros, o separada en perspectivas.

- Comunicar la estrategia a través de la organización
- Coordinar los objetivos de las diversas unidades organizativas
- Conectar los objetivos con la planificación financiera y presupuestaria
- Identificar y coordinar las iniciativas estratégicas
- Medir de modo sistemático la realización, proponiendo acciones correctivas oportunas

El CMI es la representación en una estructura coherente de la estrategia del negocio a través de acciones claramente encadenadas entre sí, medidas con los indicadores de desempeño, sujetas al logro de unos compromisos (metas) determinados y respaldadas por un conjunto de iniciativas o proyectos.

En este esquema, es fundamental que los indicadores no controlen solamente la actividad pasada; los indicadores deben reflejar los resultados pero también deberán informar sobre el avance para alcanzar los objetivos propuestos. En otras palabras, la mezcla balanceada de indicadores de resultados e indicadores de actuación es lo que permitirá comunicar la forma de conseguir los resultados y al mismo tiempo el camino para lograrlo.

El CMI parte de la clarificación de los objetivos estratégicos de la organización y la identificación de la lógica del negocio. La estrategia y visión de largo plazo constituyen el eje central para el desarrollo de las mediciones, las cuales se agrupan en perspectivas tal como se aprecia en la Figura No. 1.



**Figura 1:** Esquema simplificado del Modelo del Cuadro de Mando Integral.  
Fuente: Adaptación, El Cuadro de Mando Integral. R. Kaplan y D. Norton (2000).

El modelo presenta cuatro perspectivas:

### **1. Perspectiva Financiera**

El modelo contempla los indicadores financieros como el objetivo final; considera que estos indicadores no deben ser sustituidos, sino complementados con otros que reflejan la realidad empresarial. Ejemplo de

indicadores: rentabilidad sobre fondos propios, flujos de caja, análisis de rentabilidad de cliente y producto, gestión de riesgo.

## **2. Perspectiva de Cliente - usuario**

El objetivo de este bloque es identificar los valores relacionados con los clientes, que aumentan la capacidad competitiva de la empresa. Para ello, hay que definir previamente los segmentos de mercado objetivo y realizar un análisis del valor y calidad de éstos. En este bloque los indicadores *drivers* son el conjunto de valores del producto / servicio que se ofrece a los clientes (indicadores de imagen y reputación de la empresa, de la calidad de la relación con el cliente, de los atributos de los servicios / productos.

Los indicadores *output* se refieren a las consecuencias derivadas del grado de adecuación de la oferta a las expectativas del cliente. Ejemplos: cuota de mercado, nivel de lealtad o satisfacción de los clientes.

## **3. Perspectiva de Procesos Internos de Negocio**

Analiza la adecuación de los procesos internos de la empresa de cara a la obtención de la satisfacción del cliente y conseguir altos niveles de rendimiento financiero. Para alcanzar este objetivo se propone un análisis de los procesos internos desde una perspectiva de negocio y una predeterminación de los procesos clave a través de la cadena de valor.

Se distinguen tres tipos de procesos:

- **Procesos de Innovación** (*difícil de medir*). Ejemplo de indicadores: % de productos nuevos, % productos patentados, introducción de nuevos productos en relación a la competencia.

- **Procesos de Operaciones**. Desarrollados a través de los análisis de calidad y reingeniería. Los indicadores son los relativos a costes, calidad, tiempos o flexibilidad de los procesos.

- **Procesos de servicio post-venta**. Indicadores: costes de reparaciones, tiempo de respuesta, ratio ofrecido etc. Kaplan y Norton (2000)

#### **4. Perspectiva del Aprendizaje y Mejora**

El modelo plantea los valores de este bloque como el conjunto de drivers del resto de las perspectivas. Estos inductores constituyen el conjunto de activos que dotan a la organización de la habilidad para mejorar y aprender. Se critica la visión de la contabilidad tradicional, que considera la formación como un gasto, no como una inversión.

La perspectiva del aprendizaje y mejora es la menos desarrollada, debido al escaso avance de las empresas en este punto. De cualquier forma, la aportación del modelo es relevante, ya que deja un camino perfectamente apuntado y estructura esta perspectiva. Clasifica los activos relativos al aprendizaje y mejora en:

- **Capacidad y competencia** de las personas (gestión de los empleados). Incluye indicadores de satisfacción de los empleados, productividad, necesidad de formación.

- **Sistemas de información** (sistemas que proveen información útil para el trabajo). Indicadores: bases de datos estratégicos, software propio, las patentes y copyrights.

- **Cultura-clima-motivación** para el aprendizaje y la acción. Indicadores: iniciativa de las personas y equipos, la capacidad de trabajar en equipo, el alineamiento con la visión de la empresa. Kaplan y Norton (2001).

## **CAPÍTULO IV**

### **BASES CONCEPTUALES Y JURÍDICAS DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN VENEZUELA**

#### **¿Qué es la Contraloría Social?**

En la actualidad se generan nuevas formas de relación entre el gobierno y los ciudadanos; de esta manera se compromete voluntariamente y de manera corresponsable la actividad gubernamental y la participación ciudadana en el cumplimiento de las obligaciones y en la demanda de los derechos fundamentales de la población. Es una de las formas de participación de la ciudadanía es la Contraloría Social, la cual define Herrera, y Castón. (2003) como:

El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes. [Disponible en línea: [azucena.herrera@utpuebla.edu.mx](mailto:azucena.herrera@utpuebla.edu.mx)]

Los Objetivos de la Contraloría Social son:

1. Promover que se proporcione a la población información completa, oportuna, confiable y accesible respecto a los programas, acciones y servicios, sus objetivos, normas y procedimientos de operación.

2. Impulsar actitudes de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, invitando a los miembros de la comunidad a la reflexión colectiva acerca de los problemas de desarrollo social de su localidad, barrio, colonia, municipio o estado y a proponer soluciones para el mejoramiento de sus condiciones de vida.
3. Contribuir al fortalecimiento de los procesos de autogestión de la población.
4. Contribuir al cumplimiento cabal de los programas de gobierno.
5. Promover que los miembros de la comunidad participen activamente en los procesos de planeación, establecimiento de prioridades, sistematización, realización, control, vigilancia, supervisión y evaluación de acciones, programas y proyectos.
6. Contribuir a garantizar que la elección de los representantes comunitarios para el funcionamiento de los programas sociales se realice democráticamente.
7. Impulsar que la actuación de los servidores públicos y de la ciudadanía se apegue a valores éticos y cívicos propios de toda democracia.
8. Fortalecer el control institucional por medio de contralores sociales que desarrollen funciones de vigilancia y supervisión de recursos.
9. Incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción. Impulsar la comunicación del gobierno con los ciudadanos.
10. Fomentar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la democracia a la que aspiramos.
11. Contribuir a elevar la confianza y credibilidad mutua entre el gobierno y los ciudadanos.

El comentario se deriva del hecho conocido, respecto a las expectativas que generan los gobiernos, en relación a las ofertas y compromisos, una vez

que hayan sido electos. Lo que se conoce como promesa electoral. Es entendible que en los países en desarrollo, estas promesas involucran mejoras en la calidad de vida y aun cuando podría considerarse una promesa de buena fe, como tal compromiso abarca bienes y servicios, estas se cumplen con solo un porcentaje de la población que no contempla las capas más desprotegidas, esto es los marginados.

Entonces, estas instituciones a las que el gobierno central les ha conferido los flujos financieros y la autoridad para que los bienes y servicios sea repartidos a la población con equidad, se traduce en un escenario de corrupción, lo cual se traduce como dice la autora precitada en costos monetarios y ello repercute en la confianza lo cual rompe la base fundamental de la interacción entre los dos ejes.: ciudadanos y funcionarios locales. Por ende, la creación de capacidades de rendición local de cuentas constituye un reto clave para la democracia y el desarrollo, porque ella no sólo posibilita la gobernabilidad, sino también contribuye a los esfuerzos de reducción de la pobreza al tener mayor impacto en la gente pobre, desfavorecida y excluida.

La generación de rendición local de cuentas esta vinculada con el poder del gobierno de retener información. Generalmente, los políticos elegidos en procesos democráticos que rinden cuentas directamente a sus electorados, tienen un incentivo para utilizar la información recabada de los ciudadanos locales, que los políticos nacionales con jurisdicciones más amplias y que tienden a minimizar la relevancia de los asuntos locales. Aun cuando los procesos constituyen instrumentos de rendición de cuentas, es necesario el diseño e implementación de otros mecanismos.

Cuando el número, el tipo y la variedad de los mecanismos de rendición local de cuentas se amplían, la participación ciudadana en los asuntos públicos también se incrementa. A medida que la gente pobre adquiere voz para instar y exhortar a los funcionarios públicos a que mejoren su desempeño y por ende la calidad de los servicios, su interés por el sistema crece y las instituciones de la democracia local potencialmente emergen

fortalecidas. Sin embargo, una voz fortalecida y la demanda para un aumento en las prácticas de rendición de cuentas pueden verse acompañadas por resultados negativos. Dichos resultados varían, desde la resistencia e incredulidad de los profesionales cuyo trabajo es evaluado por las propias comunidades. (Herrera, y Castón, 2003)

### **El significado de la Rendición de Cuentas.**

La raíz del significado de la práctica de contabilidad y auditoría es el verbo latín *audire*, escuchar. En los tiempos romanos, un *audituro* “escucha” era una revisión pública de cuentas con verificación por referencia a testimonios y comprobantes. Debido a que muchas de las partes presentes en una auditoría eran analfabetas, las auditorías se presentaban oralmente.

En sus orígenes se estableció la obligación por parte de los funcionarios públicos de reportar sus acciones a los ciudadanos; así como el derecho de éstos a tomar acción en contra de aquellos funcionarios cuya conducta fuese juzgada como inadecuada. La rendición de cuentas implica: (a) tener facultad de pedir cuentas a personas por los impactos generados por sus acciones; (b) la posibilidad de los afectados, para ser escuchados y de que sus opiniones fueran tomadas en cuenta; (c) la obligación de aquellos que detentaban el poder de escuchar y responder; y (d) la creación de un sistema de sanciones que vele por estos derechos y obligaciones.

Los procesos de rendición de cuentas constituyen un componente esencial del sistema democrático. Estos sistemas están basados en procesos electorales periódicos y en diferentes tipos de mecanismos verticales que responsabilizan al poder ejecutivo ante legisladores y a los servidores civiles ante los políticos. Incluyen también las instituciones superiores de auditoría que inspeccionan las acciones y decisiones de los políticos y burócratas.

En el proceso de evolución de la contabilidad y la auditoría surgieron disciplinas técnicas y profesionales con reglas claras para la elaboración de informes y emisión de opinión sobre el nivel de cumplimiento de los estados

financieros anuales de una entidad con respecto a los estándares contables. Sin embargo, según opinión de expertos, los contextos donde se enmarcan dichas reglas y sus modalidades pueden cambiar rápidamente, lo que restringe la habilidad de los principales actores para inspeccionar efectivamente a los agentes.

Cuando surgen las imperfecciones, se genera un “*déficit en la rendición de cuentas*”, y ello constituye un estímulo para inventar nuevas formas para dicho proceso.

El déficit motivó a la ciudadanía a demandar el derecho a involucrarse en procesos contables y de auditoría, lo que dio origen en 1930 a auditorías sociales en el Reino Unido. Inicialmente, tales auditorías sociales eran generalmente aplicadas por grupos externos con el conocimiento, aunque no la aprobación, de la entidad en cuestión. Ellos producían evaluaciones alternativas de desempeño, invariablemente críticas hacia los informes producidos por la entidad sometida al escrutinio.

Esta tradición de auditoría social continúa hoy en día, a medida que los grupos de países desarrollados valoran el desempeño social y ambiental de las compañías mineras y petroleras en pro de comunidades “sin voz” en el sur

La forma de entender la auditoría social, codificada en 1999 en un nuevo estándar abarca la contraloría, la elaboración de informes y la auditoría social. Esta combinación establece claramente que la auditoría social y la contabilidad financiera comparten los mismos principios básicos, aun cuando existen diferencias metodológicas.

Adoptada por compañías con base ética, empresas comunitarias y sociales, así como por Organizaciones no Gubernamentales (ONG) internacionales y organizaciones de voluntarios, la contraloría y auditoría social es aceptada por la comunidad y las empresas sociales de países desarrollados, como el método apropiado para monitorear el desempeño y demostrar el verdadero valor de sus acciones.

Los defensores de este enfoque abogan por un cambio del concepto de responsabilidad social corporativa por el de rendición social de cuentas corporativa, lo cual implica moverse de una situación en la que las compañías reportan sobre cómo les va, a una en la que auditores independientes revisan las operaciones corporativas sobre la base de un conjunto de estándares sociales claros y acordados.

## **Contraloría Social en Venezuela**

### **Antecedentes de la Contraloría Social**

Los Antecedentes acerca del tema de la Contraloría Social comenzaron a tener algidez en el escenario internacional de las naciones a partir de 1994 cuando por las recomendaciones y conclusiones de la V Asamblea General de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizada en Montevideo (Uruguay), los países latinoamericanos evaluaron con novedoso interés la estrategia de participación ciudadana, que acoplaba a la sociedad civil a los organismos de control de sus sistemas políticos. Un año después en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social en Copenhague (Dinamarca), el mismo tema fue desarrollado ahora no como una estrategia, sino como un punto innegociable para las naciones democráticas del mundo, conscientes de sumar a su sociedad civil a las actividades de control de la gestión pública.

En Venezuela, la "*Contraloría social*" para esa época era una derivada concepción constitucional de reciente data que no poseía norma. Por esa razón, la Contraloría Social no se traduce en una condición administrativa estructurada. Inclusive era desconocida en su concepto y trascendencia, por amplios sectores de la sociedad civil.

La contraloría social en Venezuela se convierte en uno de los principales mecanismos establecidos con la normativa legal vigente, y es a partir de la promulgación de la Constitución de 1999, donde se abre espacio a los ciudadanos para intervenir de manera activa en el desarrollo y vigilancia de la

administración pública. Aunque el término de contraloría social es relativamente nuevo se señala en varias de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo nacional como la Ley Orgánica de Administración Pública, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, la Ley Orgánica de Planificación, la Ley de los Consejos Comunales, Ley Contra la Corrupción y la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, sin embargo, no existe una estructura definida, ni normativa que regule la creación de grupos de personas organizados para convertirse en vigilantes de los intereses públicos desde el seno de la sociedad.

### **Contraloría Social en el Proceso Constituyente Venezolano**

El proceso constituyente iniciado en el 1999, dio lugar en el país a la transformación social, económica y política orientado a desmontar desde sus mismas raíces el sistema de Democracia Representativa que estuvo vigente por más de 30 años en el país y cuya expresiones originarias recaían en la Constitución de 1961, por un sistema de Democracia Participativa, el cual exige la inclusión, participación y protagonismo de todos los ciudadanos y ciudadanas de Venezuela en los asuntos públicos.

Dentro de este nuevo marco de relaciones figura la necesidad de establecer el control social en todas las instancias del poder constituido, como una forma de abrir los espacios de la participación en la función de control de la gestión pública.

Para el nuevo Estado venezolano los ciudadanos tienen particular importancia en la planeación del quehacer público. La Constitución de 1999 otorgó al constituyente un derecho establecido.

Por tal motivo, la participación ciudadana en el quehacer gubernamental, constituye una de las principales características de *democracia participativa*. Y la Contraloría Social, como consecuencia de aquella, es el mecanismo para lograr mejores condiciones de vida de los venezolanos a través del ejercicio responsable de sus derechos y del efectivo ejercicio de la

corresponsabilidad ciudadanía y gobierno. Con lo cual se espera lograr una administración pública transparente, que rinda cuentas y en franca lucha contra los actos de corrupción.

Dado que en Venezuela, la Contraloría social como se expuso antes, es una concepción constitucional de reciente data, aún no posee normas. Por tal razón, la Contraloría Social no se traduce en una condición administrativa no estructurada. Inclusive es desconocida en su concepto y trascendencia, por amplios sectores de la sociedad civil. Esta situación se complica por la aparición espontánea de grupos sociales que han creado sus propias experiencias de Contraloría Social., sin embargo, su propósito hasta este punto histórico, es que los ciudadanos ejerzan de una manera diferente la vigilancia sobre la forma como toman las decisiones, usan los recursos de las instituciones y el resultado de proyectos públicos a diferencia de los canales regulares que propugnan los medios del Control Social. En este sentido, se considera útil expresar que para ejercer debidamente la Contraloría Social en la gestión pública, se suponía en principio que:

1. En los espacios públicos no debía prevalecer el concepto de propiedad, sino que se entendiera en un sentido colectivo, así todos los miembros de la sociedad tendrían el derecho equitativo de realizar sus actividades y obtener beneficios y, consecuentemente y si se tratara de sistema político democrático, se construiría una nueva matriz de principios y valores más propios de un nuevo tipo de democracia, es decir una democracia participativa.
2. Los criterios y definiciones utilizados en la gestión pública fueran precisos y sus procedimientos o trámites fueren sencillos, que las excepciones estuvieran delimitadas y que no hubiera cambios arbitrarios en las reglas.
3. Hubiera la obligación de parte de los representantes de responder por sus decisiones, por las actividades realizadas y por la forma como utilizan el dinero y otros recursos.

4. Que la información sobre cómo se toman las decisiones, qué actividades se realizan, cuál es el efecto o impacto de éstas y qué recursos demandan, debía ser pública.

La forma en que ocurra la congruencia de estos elementos garantizará la construcción de nuevas relaciones de poder entre ciudadanía y Estado, indispensables en el marco de velar por un proceso de reforma del sector público y que garantice el cumplimiento de los derechos ciudadanos desde un enfoque del bien público.

La Contraloría social expone las bases del Control Social como un mecanismo organizado a través del cual todos los ciudadanos, individual o colectivamente participan en la vigilancia, seguimiento y control de la gestión pública, en la ejecución de programas, contrataciones, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos. Como se ve, es un mecanismo de participación social con criterios de inclusión; esto es porque procura diseñar / rediseñar un nuevo tipo de vida en la cual todas las personas tienen derecho a ser considerados en los planes y decisiones del Estado de manera más efectiva y además, la Contraloría Social busca convertirse así misma en el único factor de verdadera diferenciación competitiva que pudiera llegar a tener un país como Venezuela para tener viabilidad en el mercado global.

En Venezuela, la idea ha tenido aceptación desde el año 2003 cuando comenzó a tener cabida en las discusiones de la Asamblea Nacional, pero no fue algo espontáneo. Lejos de eso, el origen de esta idea en Venezuela no puede separarse del hecho global que el ejercicio del poder ha adquirido una nueva perspectiva y en un nuevo contexto socio político, tanto mundial como latinoamericano, que en suma se caracteriza porque "están surgiendo otras formas de subjetividad a cargo de nuevos actores sociales que ya no son exclusivamente blancos, occidentales y varones". (Graterol, 2008) Venezuela, inserta en esa dinámica histórica, ha favorecido el

reconocimiento tanto de nuevos como de diferentes sujetos y actores sociales.

Ese reconocimiento debe pasar también al convencimiento de que esos sujetos tienen en sí mismo capacidades y que ya no son simplemente beneficiarios de políticas sino hacedores de su historia. Ello implica la posibilidad y capacidad de resolver sus problemas con el apoyo de la ciudadanía general y del gobierno, el cual, tendrá a su vez que reconocer los diversos intereses presentes en su sociedad civil.

La aparición de la figura de consejos comunales sí contempla la conformación de un órgano de control dentro del funcionamiento de esta figura, no obstante, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 señala que la participación ciudadana puede ser ejercida por cualquier habitante del país de manera directa.

Para que el ejercicio de la contraloría social sea efectivo y esté en manos de todos los venezolanos por igual, se requiere que exista un acceso libre a la información relacionada con el funcionamiento de la administración pública.

### **Misión.**

La contraloría social tiene la misión de lograr que gobierno y ciudadanía trabajen de forma corresponsable en la vigilancia y evaluación de la gestión pública, como mecanismo idóneo de control preventivo. Esta vigilancia resulta particularmente relevante en la aplicación de recursos y operación de programas de desarrollo social, para garantizar que sus beneficios lleguen íntegramente a la población y evitar su utilización en favor de intereses ajenos al beneficio común.

### **Objetivos**

1. Promover que se proporcione a la población información completa, oportuna, confiable y accesible respecto a los programas, acciones y servicios, sus objetivos, normas y procedimientos de operación.

2. Impulsar actitudes de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, invitando a los miembros de la comunidad a la reflexión colectiva acerca de los problemas de desarrollo social de su localidad, barrio, colonia, municipio o estado y a proponer soluciones para el mejoramiento de sus condiciones de vida.
3. Contribuir al fortalecimiento de los procesos de autogestión de la población.
4. Contribuir al cumplimiento cabal de los programas de gobierno.
5. Promover que los miembros de la comunidad participen activamente en los procesos de planeación, establecimiento de prioridades, sistematización, realización, control, vigilancia, supervisión y evaluación de acciones, programas y proyectos.
6. Contribuir a garantizar que la elección de los representantes comunitarios para el funcionamiento de los programas sociales se realice democráticamente.
7. Impulsar que la actuación de los servidores públicos y de la ciudadanía se apegue a valores éticos y cívicos propios de toda democracia.
8. Fortalecer el control institucional por medio de contralores sociales que desarrollen funciones de vigilancia y supervisión de recursos.
9. Incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción.  
Impulsar la comunicación del gobierno con los ciudadanos.
10. Fomentar los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para fortalecer la democracia a la que aspiramos.
11. Contribuir a elevar la confianza y credibilidad mutua entre el gobierno y los ciudadanos.

## **Principios**

### **1. Democratización:**

Los esquemas y acciones de la Contraloría Social deben basar su

organización y operación en formas democráticas y de participación colectiva, el respeto irrestricto a los derechos humanos y en el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas.

2. Autonomía:

Es necesario promover aquellas acciones y esquemas de Contraloría Social que provengan de iniciativas ciudadanas, otorgando a las instancias ejecutoras de dichas iniciativas plena autonomía frente a los organismos institucionales de control y entidades públicas.

3. Transparencia:

La Transparencia implica el ejercicio del derecho ciudadano a la información y el respeto al derecho de petición por parte de las autoridades. Corresponde a la ciudadanía el análisis y uso adecuado de esa información a efecto de obligar a las autoridades a cumplir las políticas públicas y a respetar sus derechos.

4. Legalidad:

La legalidad es el elemento integrador de toda iniciativa pública o privada que tienda a promover el bienestar común, es por ello que toda acción de Contraloría Social que se derive de la iniciativa ciudadana o con la participación de los órganos públicos debe estar enmarcada en los procedimientos y alcances que la legislación vigente en el Estado establezca, respetando de manera irrestricta el estado de derecho.

5. Eficacia:

Es indispensable buscar mecanismos y esquemas de Contraloría Social que sean altamente eficaces para lograr de la manera más óptima y con los menores recursos posibles los objetivos orientados a la satisfacción de las necesidades colectivas y al logro de los fines del Estado.

6. Objetividad:

La actividad de los esquemas y acciones de Contraloría Social debe guiarse por criterios objetivos, que impriman certeza a sus

conclusiones y recomendaciones y las alejen de toda posible actitud parcializada o discriminatoria.

7. Corresponsabilidad:

Es cualidad de los gobiernos democráticos el tener una vinculación estrecha con la ciudadanía con el objeto de lograr una responsabilidad compartida en las acciones del quehacer gubernamental.

8. Rendición de cuentas:

La Rendición de Cuentas es un instrumento que puede utilizarse para detectar el abuso del poder, y garantizar que los gobernantes cumplan con honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por los ciudadanos a través de la elección, ya que los dota para el control de los políticos y los burócratas e impulsa a cambios en la cultura y participación política de la sociedad civil.

## **Valores**

1. Legalidad:

Es el apego permanente, racional e irrestricto a los principios y postulados básicos que rigen el Estado de Derecho, así como la orientación auténtica para actualizar el marco legal a la dinámica social.

2. Servicio:

Se entiende como una actitud auténtica, sencilla y permanente de atención a la ciudadanía, y de colaboración hacia los compañeros de trabajo.

3. Compromiso:

Va más allá de cumplir con una obligación, conlleva el pleno convencimiento de poner en juego todas nuestras capacidades personales para sacar adelante.

4. Responsabilidad.

Es la obligación moral y legal de responder con lo que nos atañe en el ámbito de nuestra función.

5. Respeto:

Se entiende como la acción de observar hasta dónde llegan las propias posibilidades y derechos de hacer o no hacer, y dónde comienzan las posibilidades y derechos de los demás

6. Transparencia:

Es el compromiso y disposición de todo servidor público por dejar ver los actos inherentes a nuestra función en forma clara, a la vista de nuestros compañeros de trabajo y ciudadanía en general.

7. Logro de Resultados:

Es la disposición permanente de ofrecer productos y servicios de calidad a la población, a través de la profesionalización permanente de la función pública

### **Ejercicio de la Contraloría social**

El ejercicio pleno de la contraloría social depende de la acción combinada del sector público y de la sociedad civil. De ambos actores, se requiere una actitud positiva. Corresponde al Estado la obligación de garantizar las condiciones operativas mínimas para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan ejercer este derecho, sin trabas. De allí que, el acceso a la información sobre la gestión programática de cada entidad oficial tiene que ser fácil y desprovisto de las interminables "*formalidades burocráticas*".

En este orden de ideas, las organizaciones no gubernamentales con su constante actividad crítica, evaluativa y propositiva. En el caso venezolano, las ONG siempre han estado presentes en distintos campos de actividad pública; tales como: la salud contra el uso indebido de drogas, los derechos humanos y la protección de la niñez y la adolescencia, de la mujer y de la tercera edad; entre otras.

Los gremios y los sindicatos también constituyen mecanismos para el control de la gestión pública; así como las asociaciones de vecinos y últimamente un conjunto de nuevas entidades asociativas impulsadas desde

el Estado como los comités de tierras, los comités de salud y las mesas técnicas temáticas de agua y energía, y los propios consejos comunales; por tan sólo mencionar algunas.

Todas estas entidades poseen ahora una enorme posibilidad de fortalecer sus capacidades de incidencia e inclusión en la gestión pública, gracias al marco legal que ampara y promueve formalmente la contraloría social. Pero esas mismas entidades asociativas cívicas, requieren de su fortalecimiento institucional y su preparación técnica para el ejercicio responsable y constructivo de este derecho. Y es que para ejercer una contraloría social efectiva se requiere de una sociedad civil fuerte, informada y organizada.

### **Elementos que Caracterizan la Acción de la Contraloría Social**

- Honestidad: Todas sus miembros deben actuar apegados al principio de objetividad e imparcialidad, a fin de que sus juicios y opiniones sean válidos y prudentes.
- Bienestar común: Acciones de seguimiento, vigilancia y denuncia no deben orientarse por el beneficio personal e individual; por el contrario, deben hacerse siempre en función del bienestar colectivo.
- Difusión pública del desempeño: Los voceros de la Contraloría Social tienen el deber de informar a todos los miembros de su comunidad, los resultados de su gestión ante la Asamblea de Ciudadanos. Asimismo, tienen el deber de denunciar las presuntas irregularidades ante los Órganos de Control tales como: "Unidad de auditoría interna del ente que haya aportado los recursos, contraloría municipal, contraloría estatal y contraloría general de la república".
- Denuncia oportuna: Tanto los miembros de la comunidad como los voceros de la Contraloría Social, tienen el compromiso de formular las denuncias de presuntas irregularidades ante las instancias competentes en el momento en que sean advertidas, a fin de efectuar el respectivo proceso de fiscalización, levantar el

expediente correspondiente y sean atendidas en la brevedad posible, para generar la acción correctiva con prontitud.

### **Funciones de la Contraloría Social**

De conformidad con lo establecido en la Ley de los Consejos Comunales, las funciones de la Unidad de Contraloría Social son:

1. Hacer seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto.
2. Ejercer la coordinación en materia de contraloría social comunitaria.
3. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario.
4. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos comunitarios.
5. Rendir cuenta pública de manera periódica, según lo disponga el Reglamento de la presente Ley.

### **Etapas de la Contraloría Social**

1. **Planificación:** Definir el objetivo del control, seleccionar los contralores, elaborar el cronograma de trabajo.
2. **Capacitación:** Entrenarse sobre la naturaleza y funcionamiento de la institución o proyecto a controlar, leyes pertinentes, métodos de control.
3. **Observación y Registro:** Revisar documentos, visitar el lugar de los hechos, entrevistarse con quienes ejecutan o son beneficiarios para obtener datos.
4. **Informes:** Responder a preguntas como ¿Qué pasa?, Como ocurren las cosas, ¿Quién es el responsable?, ¿Para qué es necesario investigar? y ¿Cuánto es el dinero que está en juego?

5. **Denuncias:** Son las acciones, peticiones, denuncias o demandas emprendidas por los contralores para comprobar lo investigado y que se garantice que haya sanciones para los responsables.

### **Participación ciudadana y la Contraloría social.**

En la actualidad, queda demostrado que casi ninguna gestión de la vida es posible sin la participación de las personas y de los colectivos sociales.

Así lo demuestra el científico social Kliksberg, B. (1999) en su estudio "*Las seis tesis sobre la participación*", cuando señala que la participación está dando resultados en todos los programas sociales que instrumentan los organismos internacionales; que la participación tiene ventajas cuando se la compara con otros métodos de acción social; que la participación es el núcleo central de la gerencia en este nuevo milenio.

Cabe destacar, que Klisberg (1999) advierte que la participación enfrenta fuertes resistencias e intereses; que se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación; y, finalmente, que la participación está en la naturaleza misma del ser humano.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra un camino donde identificar nuestros derechos, nuestros deberes y las corresponsabilidades que comparten el Estado y la Sociedad para ejercer la democracia participativa, tal como lo establece el Artículo 62º: "Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos.

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.

En los últimos años se viene recuperando el papel del Estado en Venezuela. Pero también, se viene desatando una ola participativa en la sociedad. Esta última requiere de mayores niveles de eficacia y eficiencia para poder hacer realidad el modelo de democracia participativa y protagónica. Es decir, se necesita que los ciudadanos de todo el país asuman su parte, su corresponsabilidad en la construcción de la nación.

Se vive un momento histórico por la intensa movilización de sectores sociales en diversas organizaciones, movimientos y el tejido de diferentes redes sociales. El protagonismo es vital para debatir y ampliar el proyecto de país plasmado en la Constitución, así como promover el intercambio de visiones que permitan la construcción de la nueva sociedad en el día a día.

Todos los ciudadanos desde las comunidades, desde los lugares de trabajo, estudio o hábitat, pueden ser parte de esta realidad. Todos tienen el derecho y el deber de contribuir a lograr una sociedad más justa y centrada en el ser humano.

### **Basamento Jurídico de la Contraloría Social**

La Contraloría Social, tiene su sustento legal en la primacía de los derechos constitucionales referidos a la información, de petición y de participación en los diversos sectores de la sociedad, en la construcción de la democracia participativa y protagónica y la planeación del desarrollo, así como también verificar que la administración pública esté al servicio de los ciudadanos. Por tanto puede afirmarse que la Contraloría Social tiene una base constitucional (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999) y una base legal (Leyes orgánicas, Leyes especiales, Decretos).

Dentro del tramado constitucional los principios fundamentales hacen referencia en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º, particularmente en cuanto a que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo (Art. 5º). Asimismo dentro, los derechos a la información (Art. 28º, 143º), petición y oportuna respuesta (Art. 51º), rendición de cuentas (Art. 66º), participación solidaria en

la vida pública (Art. 132º), principios de administración pública: participación (Art. 141º), acercar el poder a la población (Art. 158º) la creación de los Consejos de Planificación, coordinación de políticas públicas (166º), participación ciudadana en el control y evaluación de resultados (168º), competencias del Municipio: promoción de la participación (Art. 178º), creación del Consejo Local de Planificación Pública como órgano de control y vigilancia (Art. 182º), transferencia de servicio para la participación en la evaluación y control social (Art. 184º). Se destaca la participación (Art. 62º), Acceso a la Contraloría Municipal (Art. 173º), responsabilidad social y la corresponsabilidad, en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º. En el artículo 6º, se subraya la participación ciudadana la cual se define como el proceso mediante el cual la ciudadanía interviene individual o colectivamente en las instancias de toma de sobre asuntos públicos que le afectan como son: la economía, lo social, lo político, entre otros.

En los artículos 28º y 143º, se establece el derecho a la información, los cuales rezan lo siguiente:

**Artículo 28º.** Toda persona tiene el derecho de acceder a la información y a los datos que sobre sí o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la Ley, así como de conocer el uso que se hagade los mismos y su finalidad, y de solicitar ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquéllos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas. Queda a salvo el secreto de las fuentes de información periodística y de otras profesiones que determine la ley.

Igualmente en el artículo 143º, se declara constitucionalmente el derecho a la información y derecho de acceso a los registros y archivos dentro de la administración pública.

**Artículo 143º:**

Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocerlas resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular.

Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior, exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto.

No se permitirá censura alguna a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

Dentro de los Derechos Civiles, definidos en el Capítulo III de la Constitución, se establece claramente el derecho de petición, tal como se refleja en el artículo 51º, que reza lo siguiente.

**Artículo 51º:** Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.

En el Capítulo IV, se encuentra dentro de los Derechos Políticos, lo acotado por el artículo 62º, que declara la participación como el elemento más importante.

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

En relación con la obligatoriedad que tienen todos los representantes de cualquier organización pública o social de rendir cuentas, el artículo 66º.

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

Con respecto a los deberes de cumplimiento de las responsabilidades

**Artículo 132º:** Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país.

Asimismo, en cuanto al carácter de servicio que debe tener la Administración Pública, se declara en el artículo 141º.

**Artículo 141º:** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

En cuanto al acercamiento del poder a la población el artículo 158º, lo expresa en los siguientes términos:

**Artículo 158º:** La descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.

Uno de los mecanismos adoptados para crear la vinculación de los organismos gubernamentales con las comunidades, se refiere a la creación de los Consejos de Planificación, dentro de los cuales tienen cabida las comunidades debidamente organizadas.

**Artículo 166º:** En cada estado se creará un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, conjuntamente Gobernador, Alcaldes, Concejales y las comunidades organizadas.

De igual manera, el Poder Municipal, establece la participación de los ciudadanos para el control y la evaluación de los resultados., tal como lo refleja el artículo 168º. Dentro la normativa que rige el Poder Público

**Artículo 168º:** Los Municipios constituyen la unidad política primaria de organización nacional. Esta autonomía comprende la elección de sus autoridades, la gestión de la materia de sus competencias, la creación, recaudación e inversión de sus ingresos. Las actuaciones del municipio en el ámbito de su competencia se cumplirán incorporando la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados. En forma efectiva, suficiente y oportuna, conforme a la Ley.

Dentro de las responsabilidades del Poder Público Municipal descritos en el capítulo IV de la Constitución, relacionados con la promoción de la participación ciudadana y sus derechos, se tienen los artículos siguientes de los aspectos relacionados con las funciones:

**Artículo 173º:** El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la Ley. La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales sobre régimen municipal establecerá los supuestos y condiciones. Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de promover a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos. En ningún caso las parroquias serán asumidas como divisiones exhaustivas o imperativas del territorio del Municipio.

**Artículo 178:** Es de la competencia del Municipio la administración de sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política referente a la materia inquilinaria, con criterios de equidad, justicia y contenido de interés social, la promoción y el mejoramiento, en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en áreas: ordenación territorial y urbanística, vialidad urbana, espectáculos públicos, protección del ambiente, salubridad, servicios, justicia de paz.

**Artículo 182º:** Se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por Alcalde o Alcaldesa e integrado por los concejales y concejalas, los Presidentes o Presidentas de las Juntas Parroquiales y representantes de organizaciones vecinales y otras de la sociedad organizada, de conformidad con las disposiciones que establezca la ley.

**Artículo 184:** La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieren a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa

demostración de su capacidad para prestar los, promoviendo la transferencia de servicios, la participación de los comunidades, la participación de los trabajadores, la creación de organizaciones, la creación de nuevos sujetos de descentralización, la participación de las comunidades en las diferentes actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

La base legal de la Contraloría Social está plenamente definida, acotada y sustentada en diferentes leyes como lo son: Ley Orgánica de la Contraloría Fiscal, Ley Orgánica de Administración Pública, Ley Contra la Corrupción, y la Ley Orgánica de Planificación Pública. En La Ley Orgánica de La Contraloría General de La República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establece lo siguiente:

**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control (2010).**

Artículo 1º: Regular la participación ciudadana en el ejercicio de la función contralora.

Artículo 6º: Órgano del sistema nacional de control fiscal. Fomentar la participación ciudadana en el control sobre la gestión pública.

Artículo 14º: Ordinal 9, Atribución del Contralor General: Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control en la gestión pública,

Artículo 24º: Ordinal 4: Integran el sistema de control fiscal: los ciudadanos.

Artículo 25º: Ord. 7, Principio del sistema de control fiscal: la participación ciudadana en la función contralora.

Artículo 75º: Fomentar la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal, promoción del control ciudadano.

Artículo 76º: Las comunidades organizadas pueden postular candidatos en los órganos de control fiscal.

Habilitante: Ley Orgánica de la Administración Pública

Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública.- Véase N° 5.890 Extraordinario de la GACETA

OFICIAL DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 31 de julio de 2008

En la destacan cuatro artículos en los cuales se referencia la participación de la comunidad en la gestión de control social.

**Artículo 1º:** Promoción, participación y control sobre las políticas y resultados públicos.

**Artículo 135º:** Promoción de la participación ciudadana en la gestión pública... pudiendo las personas de las comunidades presentar propuestas y formular opinión sobre la gestión.

**Artículo 138º:** Establece que la Administración Pública, Nacional, estatal y Municipal deberán establecer control social sobre gestión.

**Artículo 136º:** Obligación de los órganos o entes públicos de la consulta a las comunidades organizadas sobre anteproyectos de ley.

Dentro de la Ley Orgánica de la Planificación Pública (2010), se destacan tres artículos en los cuales se hace referencia al control social por parte de la ciudadanía, destacando desde la definición de participación, la promoción de la misma y la obligatoriedad de informar de los entes públicos.

**Artículo 58º:** Se entiende por participación social, el derecho que tienen los sectores sociales de estar debidamente informados, de elaborar propuestas, de identificar prioridades y de recomendar formas de participación que incidan en la construcción, viabilidad y perfectibilidad de la planificación.

**Artículo 59º:** Sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución y en la ley respectiva, los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la planificación. A tales fines, 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 planificación de los órganos y entes de la Administración Pública.

**Artículo 60º:** Los órganos y entes de la Administración Pública están obligados a suministrar a los sectores sociales, información amplia y oportuna sobre sus planes de desarrollo y demás programas y proyectos.

Otro de los instrumentos legales que recalcan la participación ciudadana para ejercer funciones de control social, se tiene Ley sobre Consejos

Estadales de Planificación Pública y Coordinación de Políticas Públicas (2002).

**Artículo 9º:** en sus ordinales:

3º. Evaluación del efecto económico y social del gasto público

4º. Evaluación del plan de desarrollo estatal

7º: Proponer transferencias de competencia y servicios.

De igual manera la Ley Contra la Corrupción (2003), señala y destaca en su articulado, la intervención de los ciudadanos para ejercer funciones de:

**Artículo 9º:** Información a los ciudadanos sobre utilización de bienes y gastos de los recursos que integran el patrimonio público.

**Artículo 10º:** Derecho de los ciudadanos de solicitar información sobre administración y custodia del patrimonio público.

**Artículo 11º:** Obligación del Ejecutivo Nacional de someter a consulta pública de anteproyecto de Ley de Presupuesto.

**Artículo 12º:** Derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria.

Finalmente, como argumento legal se tiene lo establecido en la Ley de los Consejos Comunales (2006), cuyo objeto se describe en el artículo 1º, que reza lo siguiente:

**Artículo 1º:** La presente Ley tiene por objeto crear, desarrollar y regular la conformación, integración, organización y funcionamiento de los consejos comunales; y su relación con los órganos del Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas.

**Artículo 2º:** Los Consejos Comunales en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social.

Dentro de la estructura de organizativa de los Consejos Comunales, se tiene las Funciones de la Unidad de Contraloría Social, que refieren lo siguiente:

**Artículo 23º:** Son funciones del órgano de control:

1. Dar seguimiento a las actividades administrativas del Funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto.
2. Ejercer la coordinación en materia de Contraloría Social comunitaria.
3. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario.
4. Ejercer el control, fiscalización y vigilancia del proceso de consulta, planificación, desarrollo, ejecución y seguimiento de los proyectos Comunitarios.
5. Rendir cuenta pública de manera periódica, según lo disponga el Reglamento de la presente Ley.

## **CAPITULO V**

### **MARCO METODOLÒGICO**

En este capítulo se describen los procedimientos metodológicos que se utilizaron en esta investigación. El mismo se construyó en función a los siguientes aspectos: Enfoque epistemológico, método de trabajo, unidades de análisis y procedimientos de investigación.

#### **Enfoque Epistemológico**

Esta investigación asume el enfoque de investigación denominado Epistemología Social, desarrollado por García Barroso (2012) en su trabajo de investigación "*Modelo de Organización para la Construcción de Redes Sociales comunitarias*". Construido a partir de los trabajos de Padrón (2007, p. 7) y Giraldo (2003, p.3), quienes coinciden en expresar que este programa de investigación insiste en la influencia que tienen los factores socio-culturales y psicológicos en el desarrollo de la ciencia, más allá de los factores racionales o lógico-metodológicos (insisten en una visión "externalista" por encima de una visión "internalista": en el predominio del "*contexto de descubrimiento*" (estudio del acto de conocimiento o proceso de indagación, llamado recientemente como contexto de invención, o donde se genera el problema) sobre el de "justificación" (validación o legitimación del

conocimiento, llamados recientemente por algunos como el contexto de evaluación o apreciación). Dentro de este enfoque se pueden mencionar dos posiciones el de la “Epistemología Naturalizada” y, para algunos insertado allí mismo, el de la “Epistemología Evolutiva”. Para otros, la denominan “Epistemología Social” e incluyen en un mismo programa las dos posiciones, concibiéndola bajo el enfoque racionalista/idealista como epistemología evolucionista cognitiva.

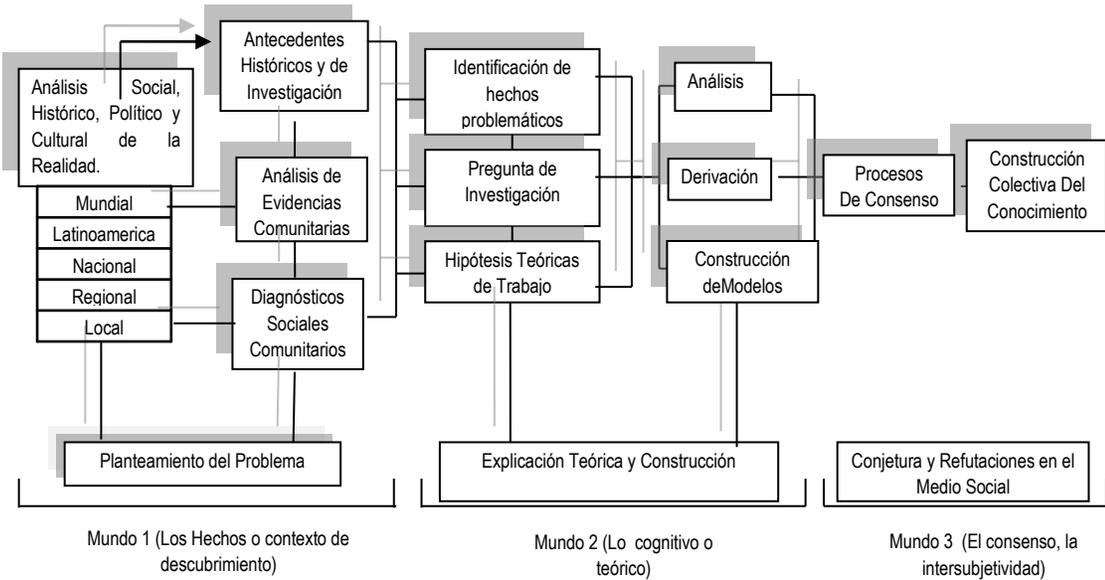
Tal y como lo expone García Barroso (2012), este programa de investigación parte de la tesis de Karl Popper de su lógica del descubrimiento, el supuesto de que toda teoría racional, sea científica o filosófica, es racional en la medida en que trata de resolver problemas de su entorno, enfatizando de esta manera el contexto de descubrimiento (Popper 1971, p.231). Para ello, Popper propone su metodología en la que el conocimiento científico transita en tres mundos: El mundo 1, objetivo o contexto del descubrimiento, el mundo 2 de las ideas y la cognición del investigador, donde se construye el conocimiento; y el mundo tres 3, intersubjetivo o de intercambios con otros sujetos.

De la tesis de Khun, (2007) toma el postulado por el cual “*el conocimiento crece por razones socio-históricas externas, a través de las revoluciones científicas*” (Khun, 2007, p.). Las crisis científicas que se producen cuando un paradigma afronta anomalías intratables en su marco social, no las resuelve ni la lógica ni la experiencia, sino la adopción por parte de la comunidad de un nuevo enfoque, una renovada configuración *gestáltica (total)* de los elementos que conforman la visión colectiva. El científico es un ser naturalmente social y que el conocimiento es un producto comunal o colectivo; el sujeto cognoscitivo siempre forma parte de un grupo, de una colectividad o comunidad (Aristóteles, parafraseado por Brocado, 1999, p.32).

De la tesis de Alvin (Goldman 2001, p. 20). Toma las llamadas “*prácticas de consenso*”, compartidas por la totalidad del grupo y en torno a las que se anuda, desenvuelve y progresa la ciencia. *Una “práctica de consenso”*

formada básicamente por un lenguaje común, unas evaluaciones impersonales de cuestiones significativas, un conjunto de enunciados colectivamente aceptados que llevan ya acoplada una determinada estructura de justificación, esquemas explicativos compartidos, paradigmas de aceptación y reconocimiento de autoridad, observaciones, experimentos típicos, instrumentos comunes.

Para ello, García Barroso (2012), organizó unas fases de investigación para aplicarlas a la investigación social comunitaria de la siguiente manera:



**Gráfico 7.** Proceso de Investigación Social Participativa Comunitaria Bajo el Enfoque Racionalista/Idealista. Propuesta de García Barroso, G. (2012)

De acuerdo a las fases descritas anteriormente, en el presente trabajo de investigación se realizará de la siguiente manera:

1. Describir el contexto histórico, social y político cómo se muestra en la realidad venezolana hoy (Denominado en este trabajo Contextualización del Objeto de Estudio)
2. Diagnosticar la situación descrita anteriormente a través del acercamiento a las críticas de la verdad, en base a la participación de los sujetos de investigación a través de los diagnósticos sociales (Denominado en este estudio diagnóstico social participativo).
3. Analizar los elementos teóricos que soportarán la investigación (realizado en este estudio sobre los referentes teóricos y basamento conceptuales y legal sobre contraloría social en Venezuela)
4. Construir el Modelo Integrado de Contraloría Social

**Cuadro 3. Fases Y Técnicas de Investigación.**

Fases de la Investigación	Competencia para Investigar	Operaciones	Técnica de recolección, organización y análisis de datos
<b>Descriptiva</b>	Estructuras de competencias de entrada: - Percibir los hechos - Describir los hechos - Discutir críticamente los hechos - Identificar los hechos - Clasificar los hechos	- Se seleccionó el sector de la realidad social a investigar. - Descripción histórica, social y política de cómo se muestra la realidad hoy (Comprensión de la realidad comunitaria, local, regional, nacional y mundial) - Se Describieron los hechos ubicados en los espacios específicos de investigación - Se hizo un Primer acercamiento a las críticas de la verdad, en base a la participación de los sujetos de investigación a través de los diagnósticos sociales participativos críticos. - Se identificaron las categorías observacionales de datos o hechos que	Arqueo Bibliográfico  Exploración de antecedentes relacionados con la investigación  Análisis de los espacios socio contextuales de Investigación

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Categorizar los hechos</li> <li>- Formulación de problemas</li> </ul>	<p>generan los problemas del entorno comunitario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se Utilizaron herramientas de consenso y toma de decisiones</li> <li>- Se Formuló el problema de investigación.</li> </ul>	<p>Procesos de diagnóstico social participativo.</p>
<p><b>Fase</b></p> <p><b>Explicativa</b></p> <p><b>Constructiva</b></p>	<p>Estructuras de Competencias de Procesamiento o Construcción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizar Comprender</li> <li>- Interpretar</li> <li>- Relacionar teorías con hechos (Relaciones interteóricas)</li> <li>- Derivaciones</li> <li>- Construcción de modelos</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se Formularon de hipótesis</li> <li>2. Se Seleccionaron teorías</li> <li>3. Se Analizaron las Teorías Generales, sustantivas y de servicio.</li> <li>4. Cada categoría observacional de hecho se definió, interpretó y explicó a la luz del análisis de la teoría seleccionada</li> <li>5. Se Derivaron relaciones interteóricas de los elementos extraídos de las teorías con los hechos identificados en el problema</li> <li>6. Se Construyó del Modelo propuesto</li> </ol>	<p>Revisión bibliográfica que permitió ubicar los enunciados iniciales o elementales de cada teoría.</p> <p>Se utilizaron los sistemas de deducciones lógicas y los razonamientos estructurados</p> <p>Se utilizaron Técnicas de diagramación, gráficos y el ordenamiento de los enunciados teóricos del modelo.</p>

## **Técnica de Recolección, Organización y Análisis de Datos**

**Para esta investigación se utilizaron las siguientes técnicas:**

### **La Observación**

La observación simple participante, fue la utilizada para este estudio como parte de las técnicas y protocolos instrumentales para dar cumplimiento al objetivo número 1 de este estudio. Arias (2011), la define de la siguiente manera: “en este caso el investigador pasa a formar parte de la comunidad o medio donde se desarrolla el estudio (p. 17).

### **Diagnóstico social participativo**

Las unidades de análisis en esta fase la constituyen los ciudadanos integrantes de los consejos comunales investigados, la técnica utilizada fue de la encuesta,

Para el registro de la opinión de la muestra de personas encuestadas se realizó en un instrumento tipo cuestionario desarrollado con nueve (09) preguntas cerradas, dicotómico en escala nominal de respuestas.

Igualmente, se construyó un cuestionario, que se define como una encuesta tipo escala de Likert de tres valores: SI – NO – NO SABE

### **Análisis de documentos**

Una vez realizado el diagnóstico y visualizada la problemática se procedió al análisis de los elementos teóricos que sustentaron la investigación (teorías de analizadas). Para ello se utilizó como técnica la recolección y análisis de contenido.

Las unidades de análisis de esta fase de trabajo la constituyen los documentos, literatura, investigaciones y otras referencias bibliográficas que permitieron ubicar los enunciados iniciales o elementales de cada teoría.

El análisis lógico estructural simple, se utilizó en la fase de construcción de la propuesta. Este tipo de análisis consiste en realizar los razonamientos estructurados simples. Este análisis permitió relacionar las variables estudiadas para conformar el modelo propuesto.

**CAPITULO VI**  
**MODELO INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA**  
**SOCIAL EN LOS CONSEJOS COMUNALES DE VENEZUELA**

En el presente capítulo se expone el Modelo Integrado de Contraloría Social para los consejos comunales en Venezuela, en función de las relaciones Interteóricas de las teorías revisadas en los referentes teóricos de este estudio.

El Modelo Integrado de Contraloría Social se sustenta en las tres teorías revisadas en el marco teórico de este estudio: La Organización, su complejidad y su visión como un sistema abierto, Gestión Estratégica y Control de Gestión, además de los basamentos legales sistematizados en el capítulo tres de este estudio. De estos tres referentes teóricos y basamentos legales se desprenden los siguientes enunciados básicos:

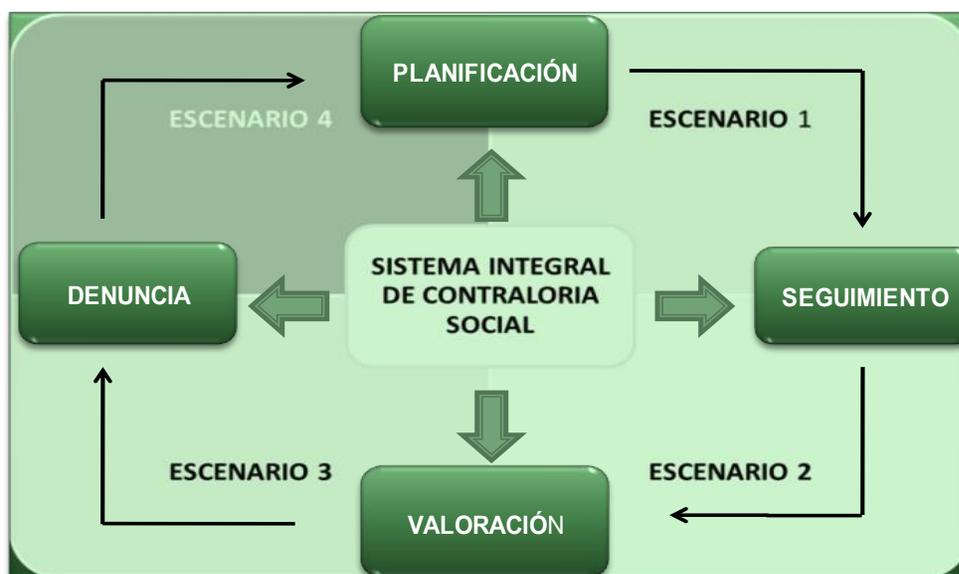
**Cuadro 4**

<b>Control de Gestión</b>	<b>Sistemas Complejos (Organizaciones Sociales)</b>	<b>Organización como Sistema Abierto</b>	<b>Gerencia Estratégica</b>	<b>Contraloría Social</b>
<p><b>Escenario I</b></p> <p><b>Planificación</b></p> <p><b>Capacitación</b></p> <p><b>Programación</b></p>	<p>Las organizaciones tienen la tarea fundamental de adaptarse a sus entornos, es decir, la relación entre organización y entorno puede concebirse como múltiples ajustes o adaptaciones en los que estrategia, estructuras, sistemas de gestión, procesos y recursos sean coherentes con los entornos en los que se operen, y sean coherentes, de manera especial, con los grados de incertidumbre ambiental de ese entorno.</p>	<p>La organización recibe insumos del ambiente y necesita provisiones renovadas de energía de otras instituciones, o de personas, o del medio ambiente material. Ninguna estructura social es autosuficiente ni auto-contenida.</p>	<p><b>Medio ambiente:</b> Donde se resume la evolución histórica de las organizaciones en términos de cuatro dimensiones producto-mercados, perspectiva geográfica, medio ambiente interno y medio ambiente socio-político externo.</p>	<p><b>Planificación:</b> Definir el objetivo del control, seleccionar los controladores, elaborar el cronograma de trabajo.</p> <p><b>Capacitación:</b> Entrenarse sobre la naturaleza y funcionamiento de la institución o proyecto a controlar, leyes pertinentes, métodos de control.</p>
<p><b>Control de Gestión</b></p>	<p><b>Sistemas Complejos (Organizaciones Sociales)</b></p>	<p><b>Organización como Sistema Abierto</b></p>	<p><b>Gerencia Estratégica</b></p>	<p><b>Contraloría Social</b></p>
<p><b>Escenario II</b></p> <p><b>Evaluación</b></p> <p><b>Seguimiento</b></p>	<p>Las organizaciones suelen perseguir varios fines y desempeñan muchas funciones. Ocurre con frecuencia que, dichos fines o funciones pueden constituirse en exigencias conflictivas para la organización, por ejemplo, entre el largo y el corto plazo, entre creatividad y eficiencia, entre competencias clave y diversificación de las mismas, estabilidad y cambio</p>	<p>Los sistemas abiertos transforman la energía disponible. La organización procesa y transforma sus insumos en productos acabados, mano de obra, servicios,</p>	<p><b>Evaluación de los sistemas de respuesta:</b> Tiene en cuenta <b>cuatro</b> distintivos en la evolución:  - <i>Administración por control</i> del desempeño, adecuado para cambios lentos.  - <i>Administración por extrapolación</i>, cuando el cambio es rápido pero el futuro puede ser fijado por extrapolación con el pasado.  - <i>Administración por anticipación</i>. Existen discontinuidades en el cambio, pero lo suficientemente lentas para permitir una respuesta anticipada y a tiempo.  - <i>Administración a través de la flexibilidad</i>.</p>	<p><b>Observación y Registro:</b> Revisar documentos, visitar el lugar de los hechos, entrevistarse con quienes ejecutan o son beneficiarios para obtener datos.</p>

			Respuesta rápida cuando los desafíos más significantes se desarrollan tan rápido que no permiten una anticipación adecuada.	
<b>Escenario III</b>  <b>Valoración De los logros</b>	Las organizaciones tienen dentro de ellas representantes del medio exterior. Un trabajador desempeña otros roles además del estrictamente organizativo, con lo que surgen exigencias, expectativas y normas culturales que, a menudo, entran en conflicto con las normas internas de la organización para la que trabaja la persona.	Los sistemas abiertos exportan ciertos productos hacia el ambiente.	<b>3. Postura estrategia:</b> En un proceso de cambio en que la organización va de un estado E1 a un estado E2 es imprescindible que también lo haga la estrategia de la organización, sus habilidades funcionales y las de la administración general.	<b>Informes:</b> Responder a preguntas como ¿Qué pasa?, ¿Cómo ocurren las cosas?, ¿Quién es el responsable?, ¿Para qué es necesario investigar? y ¿Cuánto es el dinero que está en juego? Denuncias Son las acciones, peticiones.
<b>Control de Gestión</b>	<b>Sistemas Complejos (Organizaciones Sociales)</b>	<b>Organización como Sistema Abierto</b>	<b>Gerencia Estratégica</b>	<b>Contraloría Social</b>
<b>Escenario IV</b>  <b>Logro de Objetivos</b>	El entorno cambia muy rápidamente: se producen cambios tecnológicos, económicos, Sociopolíticos, legales, cambios en los valores culturales, etcétera, que aportan nuevas exigencias a las organizaciones.	El funcionamiento de cualquier sistema consiste en ciclos repetitivos de <i>importación-transformación-exportación</i> .	<b>4. El sistema de administración de eventos estratégicos:</b> Es la vigilancia constante de los hechos tanto adentro como afuera de la organización, que impacten en las habilidades y logros de la empresa.	<b>Denuncias o demandas</b> emprendidas por los contralores para comprobar lo investigado y que se garantice que haya sanciones para los responsables.

Este sistema integrado de contraloría social, se define como un sistema de contraloría social en forma de participación en el control y la evaluación de los programas de gobierno local, que contribuya a combatir la corrupción, la transparencia en el manejo de los recursos públicos, la ejecución de los proyectos y a elevar la confianza ciudadana. El mismo se grafica de la siguiente manera:

Figura 1. Modelo Integrado de Contraloría Social



El modelo se explica a través del análisis de cuatro escenarios fundamentales, cada uno de ellos acarrea una fase de ejecución de la contraloría social que define y ejecuta los principios y valores de la contraloría social en Venezuela. Asimismo propone una serie de estrategias para la acción de cada fase que señalan el modo de actuación de los contralores sociales, a fin de que estos al ejercer sus funciones puedan ejercer la coordinación de Contraloría Social Comunitaria establecida en la Ley, tengan información precisa de los recursos que le han sido asignados a los Consejos Comunales de su localidad, puedan dar seguimiento a las actividades administrativas del Consejo Comunal, lleven un registro adecuado de los ingresos y egresos del Consejo Comunal, ejerzan control y vigilancia de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunitario, rindan cuenta pública de manera periódica de los avances y recursos dispuestos para los proyectos que se están ejecutando.

**DESCRIPCIÓN DEL MODELO INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORIA SOCIAL, EN EL CONTEXTO DE LOS CONSEJOS COMUNALES**

## **ESCENARIO I.**

### **PLANIFICACIÓN, CAPACITACIÓN Y PROGRAMACIÓN.**

(Hacer diagnósticos, fijar políticas, formular objetivos, formular programas)

En este escenario, “*el deseado*”, se pretende que los planes se desarrollen de acuerdo a lo programado y se logren los objetivos planteados.

Para ello es necesario realizar una serie de actividades:

1. Inicialmente se identifica los programas y proyectos sociales que por su impacto y cobertura, son sujetos prioritarios, obtuvieron fondos de financiamientos para su ejecución y por ende para la adopción y seguimiento de la contraloría social.
2. Es obligación de las distintas instancias y órganos del Poder Público, así como de todas las expresiones del Poder Popular, desarrollar programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social. (Art 16º LEY ORGÁNICA DE CONTRALORÍA SOCIAL. Dic.2010)
3. Se seleccionan los contralores por proyectos.
4. Se realiza el cronograma de actividades

### **Objetivos de gestión administrativa**

Contar con sistemas eficientes de contraloría social, a fin de conocer los proyectos financiados y ejercer eficientemente las funciones contraloras:

### **Estrategias**

Capacitar a los contralores sociales para que cuenten con los conocimientos y herramientas necesarias para realizar tareas de carácter preventivo en el control y vigilancia de obras y acciones de los consejos comunales, para que tengan conocimientos técnicos generales y especializados que les permitan planear, administrar, ejecutar y controlar proyectos auto-gestionados que conozcan, diseñen y ejecuten el Modelo Integral de Contraloría Social.

3.- Nombrar responsables de las evaluaciones en las áreas administrativas en las que recaigan acciones de transparencia.

4.- Diseñar los instrumentos para la evaluación o solicitar apoyo de los organismos públicos

### **Factores críticos de éxito**

Difundir entre los miembros de los consejos comunales, las reglas de operación o funciones de la contraloría social.

Capacitar a los miembros de los comités de contraloría social, ciudadanos y a los beneficiarios de los programas en materia de contraloría social.

## **ESCENARIO II**

### **EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO**

En este escenario se considera la evaluación del seguimiento de los proyectos y programas sociales comunitarios (Ejercer la contraloría social). La información pertinente, confiable y válida, obtenida de las diversas fuentes, incluyendo la observación directa de la obra, proyecto, programa o servicio seleccionado, es sometida al análisis del equipo, en función de los objetivos y metas de la veeduría o contraloría social, establecidos en el plan operacional. Se trata de un análisis orientado a confrontar el “*deber ser*” estipulado en los documentos contractuales, legales, procedimentales, etc., la realidad o lo que efectivamente se da en la práctica.

Para ello es necesario realizar una serie de actividades:

- a) Observación y registro de los proyectos en ejecución.
- b) Visitar el lugar de los hechos, entrevistarse con quienes ejecutan o son beneficiarios para obtener datos.
- c) Auditoría interna y externos.

- d) Evaluar el funcionamiento real del sistema: que los controles existan y estén formalizados.
- e) Aplicación de técnicas y herramientas para medir la eficacia directamente o a través de la comparación con otros sistemas de control.
- f) Analizar el nivel de documentación de los controles.

### **Objetivos de gestión administrativa**

Ejecutar la contraloría social, a fin de ejercer eficientemente las funciones contraloras.

#### **Estrategias:**

Llevar a cabo la evaluación de los proyectos Social, con la finalidad de que se desarrollen de acuerdo a las normativas legales, combatiendo la corrupción y lograr la mejora continua de los mismos a través de la eficiencia y la puntualidad.

#### **Factor crítico de éxito:**

Realizar acciones de contraloría social, con la finalidad de que los Programas y Proyectos en ejecución se desarrollen con estricto apego a la legalidad, en forma transparente, en los tiempos y formas establecidos, y se elimine cualquier práctica de corrupción.

### **ESCENARIO III**

#### **VALORACIÓN DE LOS LOGROS**

Analizar que los programas planteados se ejecuten y valorando los objetivos no logrados, constituye una de las etapas más importantes del proceso porque a través de los informes parciales y, especialmente del informe final, se conocen los resultados de la contraloría social. En él se plasman los objetivos del trabajo y se presentan las ideas, evidencias y hallazgos en forma clara y concreta para que conozca el concejo de

desarrollo y gestión y, a través de él, las instancias que se consideran pertinentes.

La calidad del informe depende de la estructura y aspectos de forma de su presentación, pero, sobre todo de la validez y confiabilidad de los datos y de la calidad del análisis. Al respecto se deben considerar los siguientes criterios:

1. Información documentada y fundamentación legal y reglamentaria.
2. Precisión en los hallazgos y señalamiento de responsables en base de evidencias.
3. Confidencialidad en el manejo de la información
4. Objetividad e imparcialidad del análisis.
5. Estructura lógica y cuidado en los aspectos formales: corrección gramatical, ortografía.
6. Debe estar firmado por el coordinador y los contralores sociales que intervinieron en el proceso.

### **Objetivos de gestión administrativa**

Contar con sistemas eficientes de medición de la gestión de gobierno que: Contengan indicadores de resultados de las acciones de transparencia y combate a la corrupción, así como de la calidad de los servicios y acciones dirigidos al público.

### **Estrategias**

1. Incluir en las evaluaciones de la gestión, para evaluar las metas fijadas, indicadores como la rendición de cuentas.
2. Hacer públicos los resultados de la evaluación y derivar acciones de mejora.

### **Factores críticos de éxito**

*Diseñar un sistema de indicadores* que permitan identificar las acciones relevantes para la transparencia, como son la rendición de cuentas, la existencia de espacios de comunicación y los sistemas de atención a usuarios de servicios y programas y de presentación de quejas.

## **ESCENARIO IV**

### **LOGRO DE LOS RESULTADOS**

Denuncias o demandas emprendidas por los contralores para comprobar lo investigado y que se garantice que haya sanciones para los responsables.

### **Objetivos de la gestión administrativa**

1. Garantizar la eficiencia de los mecanismos de registro, investigación y atención a quejas, denuncias, sugerencias y reconocimientos por parte de la población.
2. Contribuir a que la ciudadanía, de forma informada, responsable y activa exija a los servidores públicos un comportamiento honesto y eficiente.

### **Estrategias**

1. Reglamentar la prestación de servicios y la atención a quejas y denuncias.
2. Llevar a cabo programas de difusión sobre proyectos ejecutados, atención a quejas y denuncias.
3. Desarrollar e implementar un sistema integral de monitoreo de las quejas y denuncias formuladas por los ciudadanos como consecuencia de la implementación de actividades de Contraloría Social, a efecto de que pueda medirse el grado de participación ciudadana promovido por la Contraloría Social, así como la eficiencia

de las instituciones encargadas de atender las quejas y denuncias ciudadanas.

**Factores críticos de éxito:**

1. Realizar acciones de mejora y redefinir políticas y programas tomando en cuenta lo expresado en los sistemas de captación de la opinión ciudadana.
2. Con base en los indicadores, evaluar los resultados de las acciones de transparencia e incluir resultados de evaluaciones de la opinión pública y acciones de beneficio social.
3. Creación de un sistema interno de monitoreo de quejas y denuncias.
4. Creación de una estrategia externa de monitoreo de quejas y denuncias.

**Vinculación con las Contralorías Municipales.**

**Promoción y monitoreo de las quejas y denuncias.**

Los Comités de Contraloría Social (CCS) de cada consejo comunal serán los encargados de recibir las quejas y denuncias de los beneficiarios, pertenezcan o no al CCS, tengan sobre el Programa en cada entidad comunal o Institución social. Así como de recibir las quejas y denuncias que puedan dar lugar al afincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con el Programa, así como turnarlas a las autoridades competentes para su atención.

Para el caso se seguirá el procedimiento establecido que aquí se explica:

- 1) Una vez recibida la queja o denuncia, el/la responsable de su recepción se cerciorará que esté lo suficientemente detallada, con documentación probatoria anexa, si fuera el caso, y la dará por recibida proporcionando acuse de recibido al/la interesado(a).

- 2) Los CCS por su lado, investigarán el origen de la queja o denuncia a fin de contar con la información suficiente para verificar su procedencia y, en su caso, presentarlas junto con la información recopilada al responsable estatal o Institucional o turnarla a las autoridades competentes a efecto de que se tomen las medidas a que haya lugar.

Para implementar este modelo se realizará una convocatoria abierta y pública dirigida a los comités de contraloría de cada comunidad que hayan decidido participar.

Es preciso que este Modelo Integrado tenga elementos estratégicos como lo son:

### **MISIÓN**

La misión del Modelo integrado de Contraloría Social es: formar una ciudadanía consciente de sus derechos y obligaciones frente al quehacer gubernamental, que se involucre activa y permanentemente en los asuntos públicos, para contribuir y enriquecer la planeación del desarrollo estatal, llevando a cabo esquemas y acciones de *Contraloría Social* que impulsen la Administración pública local y coadyuven a combatir la corrupción, fomentando la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas.

### **VISIÓN**

Ser el instrumento rector de la promoción de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental estatal, logrando implementar a través de la ciudadanía esquemas y acciones de *Contraloría Social* que coadyuven a través del ejercicio del derecho a la rendición de cuentas, al impulso de la administración pública local, y consecuentemente al mejoramiento del bienestar de la sociedad y las comunidades.

### **VALORES**

Los valores que rigen el actuar de los servidores públicos que promueven actividades de Contraloría Social, son los comprendidos en la Guía de Valores para los Servidores Públicos que se mencionan a continuación:

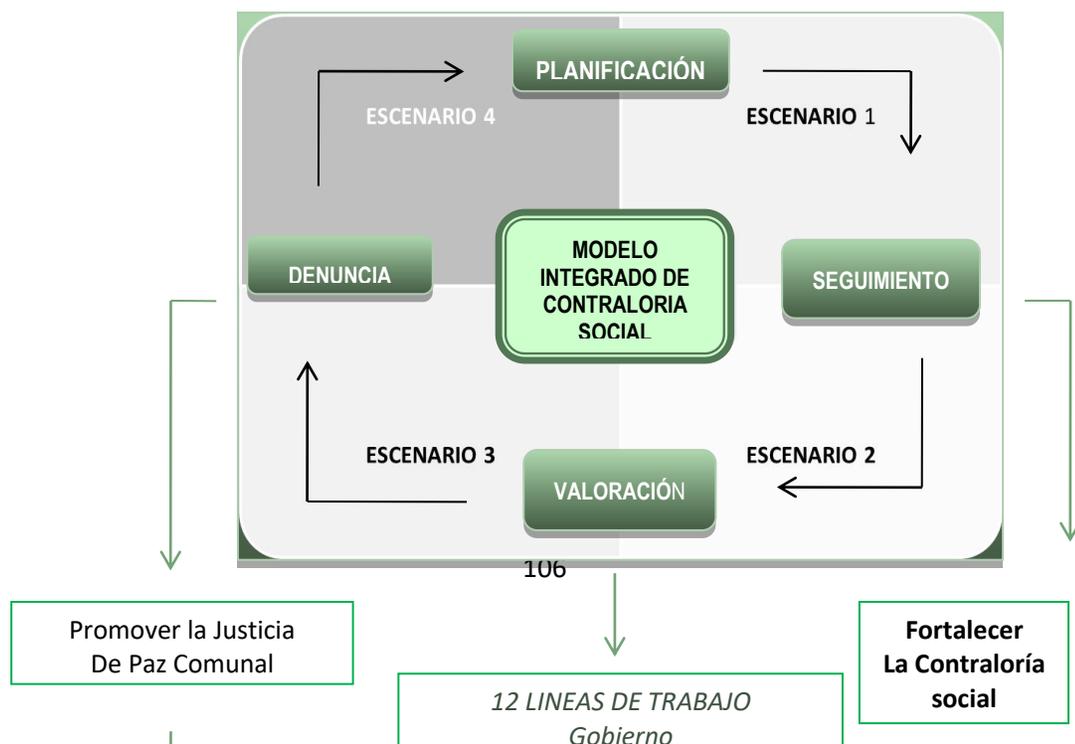
- **Legalidad:** Es el apego permanente, racional e irrestricto a los principios y postulados básicos que rigen el Estado de Derecho, así como la orientación auténtica para actualizar el marco legal a la dinámica social.
- **Servicio:** Se entiende como una actitud auténtica, sencilla y permanente de atención a la ciudadanía.
- **Compromiso:** Va más allá de cumplir con una obligación, conlleva el pleno convencimiento de poner en juego todas las capacidades personales para sacar adelante todo aquello que ha sido confiado en responsabilidad. Es la obligación moral y legal de responder con lo que nos atañe.
- **Respeto:** Se entiende como la acción de observar hasta dónde llegan las propias posibilidades y derechos de hacer o no hacer, y dónde comienzan las posibilidades y derechos de los demás.
- **Transparencia:** Es el compromiso y disposición de todo servidor público por dejar ver los actos inherentes a sus funciones en forma clara, a la vista de sus compañeros de trabajo y de la ciudadanía.
- **Logro de Resultados:** Es la disposición permanente de ofrecer productos y servicios de calidad a la población, a través de la profesionalización permanente de la función pública.

## POLÍTICAS DE ESTADO

El Modelo Integrado para el Ejercicio de la Contraloría Social en los Consejos Comunales de Venezuela propuesto en esta investigación, se encuentra alineado con las políticas de estado en lo atinente a las Líneas Estratégicas de Gobierno, dirigidas desde la Presidencia. Específicamente en

la N° 6, Eficiencia o Nada. Y En el Plan de la Patria 2013-2019 en lo referido a los objetivos de Fortalecer la Contraloría Social, Promover la Justicia de Paz Comunal y Combatir la Impunidad. Tal y como queda evidenciado en Figura N° 2

Figura N° 2 Modelo Integrado para el Ejercicio de la Contraloría Social en los Consejos Comunales de Venezuela y las Políticas de Estado.



## **CONSIDERACIONES FINALES**

El presente es contenido de las consideraciones finales del presente trabajo de investigación. Las que se exponen seguidamente:

Hecha la descripción del funcionamiento de las unidades de Contraloría Social y de los miembros de los dos consejos comunales analizados a través del diagnóstico Social Participativo, se evidenciaron buenas prácticas sociales comunitarias, entendidas como el cumplimiento de participación en las actividades de la comunidad en los aspectos relacionados a salud, educación y hábitat. Asimismo que la participación activa de los consejos comunales ubicados en el sector La Alcabala Baja y El Samán, reconocieron la utilidad de la práctica de la contraloría social tomando en cuenta sus necesidades reflejadas en el diagnóstico.

Al sistematizarse los basamentos jurídicos que sustentan la Contraloría Social en el Marco Legal Venezolano, se establece que los mismos conforman la fundamentación para el crecimiento y desarrollo de la cultura en lo referente a Contraloría Social en las comunidades. Tal y como lo refiere el Plan de la Patria 2013-2019 en sus objetivos nacionales; fortalecer la Contraloría Social, Promover la justicia de Paz Comunal, combatir la impunidad y en la línea de trabajo N° 6 de la Presidencia Eficiencia y lucha contra la corrupción, criterios que se comparten.

El diseño del Modelo integrado para el ejercicio de la Contraloría Social, establecido en etapas según el basamento legal, conforma una estrategia de contribución para el logro del desarrollo, la gestión social y calidad de vida.

El modelo construido responde al clamor de la comunidad, como una herramienta para el ejercicio de las actividades de control en los proyectos sociales de los consejos comunales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Adam, F. (1970) *Andragogía: Ciencia de la Educación de Adultos*. Segunda Conferencia Mundial de Educación Universitaria para Adultos. UNESCO. Montreal, Canadá.

Ahumada, C. (1996): *El modelo neoliberal*. Bogotá, El Ancora Editores.

Ansoff. I. (2007) *Strategic Management*, classic editions. Macmillan, Palgrave.

Álvarez, A. (2008) *Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*", Universidad de Carabobo.

Banco Mundial (2003) *Voz, ojos y oídos. Auditoría social en América Latina. Estudios de caso sobre mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*. Washington DC: Oficina regional de América Latina y el Caribe. Equipo de sociedad Civil. Banco Mundial.

- Burgos, I: (2000). *Pensamiento Estratégico en el 3er milenio*. Caracas, Venezuela: UCV
- Ceja, R. (2008) La contraloría social de los programas sociales federales: ¿un diseño para ejercer derechos? FLCS.
- Chavarría, Vidal, L (2010).Diseño de un sistema de control de gestión para una empresa de ingeniería de consulta en minería. Chile Universidad de Chile.
- Cohen, E., y Franco, R. (coord.) (2006) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: Sedesol /FLACSO.
- Cunill, N. (2009) *Contraloría Social y derechos sociales, el desafío de la integralidad*, Gestión y política pública tomo XVIII Numero 1, I semestre
- Cunill, N. (2000) Responsabilización por Control social En: CLAD (consejo científico) (coord.) La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana Buenos Aires: CLAD/BID/EUDEBA.
- David, F. (2008). *Administración Estratégica*. México: Pearson Educación. Decimoprimer Edición.
- Escalona, F. (2007) *Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*, UNELLEZ
- Fantova, F. (2008) *Nuevos modelos en gestión social: calidad y excelencia en las organizaciones sociales*.
- Fox, J. (2006) **Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas**. En: Perfiles Latinoamericanos. Núm. 27 Enero-Julio, 2006. Pp.33-68.
- García, G. (2012), *“Modelo para la Organización de Redes Sociales comunitarias”* Unesr.
- Giraldo, B. (2004) *“Guía de Promoción y Desarrollo Comunitario, para asegurar la calidad del agua en los países en desarrollo”*. OPS. OMS. Peru.
- Goldman, Alvin I., (1992), *Liaisons: Philosophy Meets Cognitive and Social Sciences*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Goldman, A. (2003) *“prácticas de consenso”*. Goldman, Alvin I. (1991), *“Social epistemics and social psychology”*, Social Epistemology, 5, pp.

121-126.

Graterol, N. (2008) *“Participación comunitaria en la programación de niños cantores televisión”*. Universidad de Zulia.

Herrera, M. y Castón, P. (2003), *“Las políticas sociales en las sociedades complejas”*, Ariel Sociología.

Hevia, F. (2007) *Contraloría Social y Protección de Programas*. PNUD. Ciesas. México.

Hevia, F. (2007) *El Programa Oportunidades y la Construcción de Ciudadanía. Relaciones sociedad-Estado, participación ciudadana y Contraloría Social*. Tesis doctorado. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Hidalgo, M. (2008) *Realidades y Espejismos del Socialismo del siglo XXI en Venezuela*. OPEX. Observatorio de Política Exterior Española. Fundación Alternativas.

Kaplan y Norton, (1999), *Cómo alinear la organización a la estrategia a través del Balanced Scorecard*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Kaplan, R. Norton, D. (2001). *Cómo utilizar el Cuadro de Mando Integral*. Harvard Business Scholl. Barcelona: Gestión 2000.com. Editorial Urope.

Kaplan,R y Norton,D. (2000) (The balanced scorecard.Translating strategy). En línea. Consultado mayo 2011)

Katz, D., Khan, R. (1999). *Psicología social de las organizaciones*. México: Editorial Trillas.

Khun, T. (2007) *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura económica, 3ª. Edición.

Klisberg, B. (1999) *Capital Social y Cultura*. Claves esenciales del desarrollo. CEPAL.

Kliksberg, B. y Tomassini, compiladores (2000), *“Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo”*, Fondo de Cultura Económica

Kliksberg, B. (2002) *Valores éticos y vida cotidiana*. Editorial Mila.

Kliksberg, B. (2004) *Pensamiento Social Estratégico. Una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina*, (comp), incluye trabajos de Amartya Sen. Editorial Siglo XXI. ISBN 978-987-629-066-1

- Kliksberg, B. (2008) *Más ética, más desarrollo* Editorial Temas, Buenos Aires.
- Marulanda, J. (2009) “*Manual de normas y procedimientos para la contraloría social en el marco de la ley de los Consejos Comunales*”, UNMSM. Perú
- Monsivais, A. (2005) (comp.) *Políticas de transparencia. Ciudadanía y rendición de cuentas*. México: CEMEFI/IFAI.
- Morgan, G. (1998) *Imágenes de la Organización*, Sage, USA, 2nd Edition.
- Munné, F. (1998). *La crítica epistemológica en la Psicología Social del traspaso de siglo*. Madrid: UNED.
- Munné, F. (1993). *La Teoría del Caos y la Psicología Social. Un nuevo enfoque epistemológico para el comportamiento social*. Sevilla: Eudema.
- Navarro, J. (2001). “*Las organizaciones como sistemas abiertos alejados del equilibrio*”. Tesis de doctorado no publicada. Universidad de Barcelona: España.
- Nonaka, Takeuchi, (1999) *La Organización Creadora de Conocimiento*. Oxford. México.
- Padrón, J. (2006). Bases del concepto de investigación aplicada. [padron.entretemas.com/InvAplicada/index.htm](http://padron.entretemas.com/InvAplicada/index.htm) [consultado marzo, octubre, diciembre, 2012].
- Padrón, J. (2007) *Tendencias Epistemológicas de la Investigación Científica en el Siglo XXI*. Epistemological. Trends in 21st Century Scientific Research.
- Perrow, Ch. (1970) *Análisis de las Redes Sociales: Orígenes, Teorías y Aplicaciones*. (La Revista de Montreal, diciembre de 2012)
- Pooper, K. (1971) *The logic of scientific discovery*. London <http://biblioteca.itam.mx/estudios/pdf>
- Porter. M. (2010) *Ventaja competitiva creación y sostenimiento de un desarrollo superior*. Editorial Pirámide
- Porter, M. (2010). *Ser competitivo*. Edición actualizada. Editorial Pirâmide.
- Porter, M. (1998): “Cluster and the new economic of competition”. Harvard Business Review.

- Porter, M. (2003). *Ser competitivo, nuevas aportaciones y conclusiones*. Deusto Ediciones
- Porter Michael E. (1999): “*Cúmulos y competencias*” Ser competitivo: nuevas aportaciones y conclusiones. Bilbao: DEUSTO S.A.
- Radeon, R. (2012) *La Organización como sistema complejo* (Disponible en línea. Scribid.com. Diciembre 2012).
- Serna, H. (2008). Gerencia estratégica - Teoría - Metodología. Alineamiento, implementación.
- Senge, P., William I. (1999). *El dialogo y el arte de pensar en conjunto*. Editorial Doubleday
- Senge, P. (2011) *La Quinta disciplina*. Editorial Granica. España  
Disponible:  
<http://psamcv.files.wordpress.com/2009/09/laquintadisciplina.pdf>
- Shein (2003) *Organizational Culture Culture y Leadership*. 3º edition . Jossey Bass. A Wiley imprint
- Schedler, A. (2004a) *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, D.F.
- Simon, H. (1992) Taylor, W. Frederick. (1975) *Fundamentos de la administración científica*. Herrero. México. 1975. (Publicado en 1911).
- “V Asamblea General de la Organización Latinoamérica y del Caribe de entidades de fiscalizadoras superiores”, Uruguay (1994)
- PNUD (2007), *Buenas prácticas en la protección de programas sociales*, México.
- Quijano, S. (2006). *Dirección de Recursos Humanos y Consultoría en las Organizaciones*. El ASH, Auditoría del Sistema Humano. España: Icaria
- Tovar, Y. (2011) *Modelo Estratégico de Control de Gestión para los Consejos Comunales*. Unesr.
- Vogel, M. (2005) *Club del Tablero de Comando. Balanced Scorecard: base para diagnosticar la situación financiera de la empresa*  
Disponible: [www.tablero-decomando.com](http://www.tablero-decomando.com)

Whaissbluth, Larrain. (2008) *Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado.*

### **Leyes o Reglamentos**

República Bolivariana de la República de Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial Número 36.860. 30 /12/99.

Ley Orgánica del Poder Ciudadano. (2001)

Ley de los Consejos Comunales. (2009).

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010).

Ley Orgánica de Planificación. (2010).

Ley Orgánica de Administración Pública (2011)

Ley Contra la Corrupción. (2011).

República Bolivariana de la República de Venezuela (2007) Líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la nación 2007-2013. Ministerio del poder popular para la Comunicación e Información. [www.estudiospoliticos.org.ve](http://www.estudiospoliticos.org.ve) - [consultado, años 2009, 2010].

Plan de la Patria (2013-2019)

Líneas de trabajo de la Presidencia

## A N E X O S

**Anexo A. Instrumento de Recolección de Datos del Diagnóstico Social Participativo**



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL SIMÓN RODRÍGUEZ  
DECANATO DE EDUCACION AVANZADA  
MAESTRÍA EN EDUCACION ROBINSONIANA

Estimado experto:

Me dirijo a usted a fin de dar cumplimiento a los objetivos fijados en la investigación orientada a generar un **MODELO INETGRADO PARA EL**

**EJERCICIO DE LA CONTRALORÍA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LOS CONSEJOS COMUNALES**, se requiere su participación en el sentido de aportar información sobre los indicadores descritos para la contraloría social en el marco del funcionamiento de los Consejos Comunales, lo cual se considera básico y fundamental para alcanzar los objetivos fijados.

En atención a ello, solicitamos de usted, su valiosa colaboración a fin de posibilitar dicha investigación y poder en el futuro hacer aportes significativos que ayuden a mejorar el proceso de la contraloría social a través de la participación de todos los entes correspondientes.

Agradecida por su valiosa colaboración quedo de usted

Atentamente

Lic. Carmen Echevarría

CI V- 17.531.992

**Instrucciones:**

1. Indique con una equis (X), la alternativa que usted considere conveniente.

	<b>SI</b>	<b>NO</b>
A.-Los miembros de la unidad de Contraloría Social conocen el Plan de Desarrollo Comunitario.		
B.-Los miembros de la Unidad de Contraloría han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de Contraloría Social Comunitaria establecida en la Ley.		

C.-Los miembros de la Unidad de Contraloría han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de Contraloría Social Comunitaria que corresponde con la Ley.		
D.-Todos los miembros de la Unidad de Contraloría Social han recibido orientación para dar seguimiento a las actividades administrativas del Consejo Comunal.		
E.-La Administración de los recursos financieros está orientada según las decisiones aprobadas en la Asamblea de Ciudadanos y establecidas		
F.-Los miembros de la administración de los recursos, llevan un registro adecuado de los ingresos y egresos del Consejo Comunal.		
G.-En estos consejos comunales el gobierno ha bajado recursos financieros para obras y proyectos comunales		
H.-Los miembros de la Unidad de Contraloría Social ejercen control y vigilancia de la ejecución del Plan de Desarrollo Comunal		
I.-Los miembros de la Unidad de Contraloría Social rinden cuenta pública de manera periódica de los avances y recursos dispuestos para los proyectos que se están ejecutando.		

2. Responda de manera directa y sincera cada interrogante.

3. Para cada pregunta seleccione una sola respuesta, no deje ninguna pregunta sin contestar.

4. Seleccione la alternativa de acuerdo con la siguiente escala:

**SI**

**NO**

En su rol participativo y como miembro de la comunidad, considera que:		<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>NO SABE</b>
1.	¿La estructuración del Consejo Comunal se realizó con la participación de los habitantes de la comunidad que cumplen con los requisitos establecidos en Ley de los Consejos Comunales?			
2.	¿La integración del Consejo Comunal se dio de acuerdo con los fines descritos en la Ley de los Consejos Comunales?			

3.	¿Para la elección de los integrantes de las diferentes unidades, se realizó promoción en los diferentes miembros de la comunidad?			
3.1	La elección de los miembros de los comités de trabajo son miembros activos de la comunidad.			
3.2	¿El Consejo Comunal del cual forma parte tiene el aval de los miembros de la comunidad a la cual representa?			
3.3	¿Las necesidades detectadas como prioritarias para la comunidad fueron seleccionadas y discutidas de manera amplia con los miembros de la comunidad?			
4.	¿Los miembros de la unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal conocen las funciones que deben cumplir para llevar a delante su función?			
4.1	¿Los miembros de la unidad de Contraloría Social del Consejo Comunal han definido reuniones de coordinación para impulsar el diagnóstico de las necesidades de la comunidad?			
4.2	¿La Unidad de Contraloría está conformada por los cinco miembros que establece la Ley de los Consejos Comunales?			
4.3	¿Los miembros de la Unidad de Contraloría Social conocen a cabalidad el plan de desarrollo comunitario?			
5.	Los miembros de la unidad de Contraloría Social han establecido mecanismos para ejercer la coordinación de contraloría Social			
6.	¿Las unidades operativas: Ejecución, gestión financiera y contraloría social del Consejo Comunal están debidamente conformadas?			
6.1	¿Los miembros de la Unidad de Gestión Financiera del Consejo Comunal conocen las funciones que deben cumplir?			
7.	¿Los diferentes miembros conocen las funciones que debe cumplir cada una de las unidades operativas que constituyen el Consejo Comunal?			

**NO SABE**



REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA  
UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL SIMÓN RODRÍGUEZ  
DECANATO DE EDUCACION AVANZADA  
MAESTRÍA EN EDUCACION ROBINSONIANA

### **INSTRUMENTO DE VALIDACIÓN**

El instrumento que se presenta es para validar el cuestionario que se aplicará en el desarrollo de la investigación.

Lea el instrumento y señale con una **(X)** su criterio referido a los siguientes aspectos:

- Pertinencia: relación estrecha entre la pregunta, los objetivos a lograr y la parte del instrumento que se encuentra desarrollado.
- Redacción: interpretación del enunciado de la pregunta a través de la claridad y precisión en el uso del vocabulario técnico.
- Adecuación: correspondencia entre el contenido de cada pregunta y el nivel de desempeño del entrevistado.

1. Cuadro 1

	<b>APRECIACIÓN CUALITATIVA</b>
B	<b>BUENO:</b> el indicador se presenta en grado igual o ligeramente superior al mínimo aceptable.
R	<b>REGULAR:</b> el indicador no llega al mínimo aceptable pero se acerca a él
D	<b>DEFICIENTE:</b> el indicador está lejos de alcanzar el mínimo aceptable

**Cuadro 2:** Evaluación de criterios

ÍTEM	PERTINENCIA			REDACCIÓN			ADECUACIÓN		
	B	R	D	B	R	D	B	R	D
A									
B									
C									
D									
E									
F									
G									
H									

I									
1									
2									
3									
4									
5									
6									
7									
8									
9									
10									
11									
12									
13									
14									

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS:

**DATOS DEL EXPERTO**

NOMBRES Y APELLIDOS	
C. I.	
NIVEL ACADÉMICO	

INSTITUCIÓN DESEMPEÑA	DONDE	SE	
CARGO			
FECHA			
HORA			
FIRMA			

### VALIDACIÓN DEL INSTRUMENTO

YO, \_\_\_\_\_TITULAR DE LA  
CÉDULA DE IDENTIDAD N° \_\_\_\_\_, EN MI CARÁCTER DE  
ESPECIALISTA EN \_\_\_\_\_, DOY  
FE DE HABER REVISADO EL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN DISEÑADO  
POR LA AUTORA DEL TRABAJO DE GRADO, TITULADO: **MODELO**

**INTEGRADO PARA EL EJERCICIO DE LA CONTRALORIA SOCIAL EN  
EL CONTEXTO DE LOS CONSEJOS COMUNALES,**

A TAL EFECTO, CONCLUYO:

---

---

---

---

---

---

---

---

---

**Caracas, \_\_\_\_\_ de 2012**