



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS  
PROVINCIALES Y LOCALES (C.I.E.PRO.L)  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA PARROQUIA EL LLANO DEL MUNICIPIO  
LIBERTADOR DEL ESTADO MÉRIDA**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

Trabajo Especial de Grado presentado como requisito parcial para optar al  
Título de Especialista en Derecho Administrativo

**Autor:**

**José Ramón Pabón Guillén**

**Mérida, Julio 2014**



UNIVERSIDAD  
DE LOS ANDES

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS  
PROVINCIALES Y LOCALES (CIEPROL)  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA EN LA PARROQUIA EL LLANO DEL MUNICIPIO  
LIBERTADOR DEL ESTADO MÉRIDA**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

**Autor:**

Abg. José R. Pabón G.

**Tutor:**

Abg. Esp. Edward Ceballos

**Mérida, Julio 2014**

## DEDICATORIA

*Solo mi señor y padre bueno Dios es testigo de esta larga historia, solo tu entiendes el significado de colocar la ultima letra del último capítulo de este relato.*

*Padre bueno, gracias por darme la vida además de tu venia para dedicar aquellas lagrimas a quienes amo.*

*... para todos ustedes ayer, hoy y siempre.*

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

*José Ramón Pabón Guillén.*

## AGRADECIMIENTOS

A mi Padre Bueno Dios, primero y por sobre todas las cosas.

A la Universidad de los Andes, que me formó y que espero me absorba.

Al CIEPROL, que un día confió en mí.

A mis profesores, que sembraron tantas ideas que aún crecen.

A mis compañeros de la Primera Cohorte, éxito a lo largo de sus carreras.

A mi tutor Edward Ceballos, por apoyar sin condición este proyecto.

A ti, que por supuesto no te podía olvidar.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

*José Ramón Pabón Guillén.*

## ÍNDICE GENERAL

pp.

PORTADA.	i
CONTRAPORTADA.	ii
VEREDICTO	iii
DEDICATORIAS	iv
AGRADECIMIENTOS	v
INDICE GENERAL	vi
RESUMEN	viii
INTRODUCCION	1
<b>CAPITULOS</b>	
<b>I. EL PROBLEMA.</b>	6
Planteamiento del Problema	6
Objetivos de la Investigación	11
Objetivo General	11
Objetivos Específicos.	11
Justificación de la Investigación	12
Limitaciones y Alcances	14
<b>II. MARCO TEÓRICO.</b>	16
Antecedentes de la Investigación	16
Bases Teóricas.	22

Bases Legales.	96
<b>III. MARCO METODOLÓGICO</b>	143
Tipo y Diseño de la Investigación.	143
Técnicas e Instrumento de Recolección de los Datos	146
<b>IV. PRESENTACION Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS</b>	150
Presentación de los Resultados	150
<b>CONCLUSIONES</b>	167
Conclusiones	167
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS</b>	169
<b>LISTA DE CUADROS</b>	
<b>CUADROS</b>	<b>pp.</b>
<b>Capítulo II</b>	
¿Cuáles son las diferencias con la democracia representativa?	31
<b>LISTA DE IMAGENES</b>	
<b>IMAGENES</b>	<b>pp.</b>
Imagen I	33
Imagen II	39

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS  
CENTRO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS  
PROVINCIALES Y LOCALES (CIEPROL)  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA CONTRALORÍA SOCIAL COMO FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN LA PARROQUIA EL LLANO DEL MUNICIPIO LIBERTADOR DEL ESTADO  
MÉRIDA**

**Autor:** José Ramón Pabón Guillén  
**Tutor:** Abg. Esp. Edward Ceballos  
**Fecha:** Julio 2014

**RESUMEN**

El presente Trabajo Especial de Grado tiene como finalidad presentar a la Contraloría Social como una forma de Participación Ciudadana en la parroquia El Llano del municipio Libertador del estado Mérida, con el desarrollo de los objetivos específicos. El tipo de estudio fue descriptivo, y el diseño de la investigación es documental, la técnica utilizada para el desarrollo de la investigación fue el análisis documental, en función de la naturaleza del problema, el desarrollo de los objetivos específicos fue documental, ya que, los datos que se obtuvieron fue a través de las fuentes bibliográficas, de ello se desprende que existe un marco legal sólido, representado en primer término por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; de allí que se busque hacer efectiva la Participación Ciudadana mediante mecanismos que permitan darle consistencia y factibilidad, con el propósito de cumplir con los objetivos previstos en los programas y proyectos desarrollados y en consecuencia, incrementar la participación del ciudadano común en la gestión pública, disminuir la Corrupción y generar confianza, credibilidad, compromiso e identidad en la ciudadanía respecto a las instituciones públicas, lo cual redundará en un clima favorable de gobernabilidad y por ende un mejor país, basados en los principios de transparencia y honestidad. Por lo tanto, se propone presentar a la Contraloría Social como forma de Participación Ciudadana en la parroquia El Llano del municipio Libertador del estado Mérida, como herramienta fortalecedora que contribuya con el desarrollo del Municipio, Estado y por ende del País, afianzando de igual forma valores de conciencia ciudadana, ya que, la participación permite la integración coordinada de un grupo de individuos con el fin de estimular y establecer acciones que promueven su propio desarrollo.

**Descriptor:** Participación Ciudadana. Control Social. Toma de Decisiones.

## INTRODUCCIÓN

Las tendencias mundiales de los últimos años han marcado una relación más interdependiente e intercomunicada con los diferentes estratos sociales, además de las distintas alternativas organizativas que conducen a dar un rol más protagónico a los individuos e introducirlos en el devenir histórico de cualquier nación, a través de mecanismos en los cuales se exponga las ideas, el interés y la participación activa de los ciudadanos en las tomas de decisiones de las comunidades y en consecuencia del país en general.

Considerando lo antes expuesto en el sistema democrático venezolano de los últimos años, hace acto de presencia el tema de la participación ciudadana con mayor fuerza e importancia, sin pasar por alto su incidencia en los programas comunitarios dentro de la gestión pública a todos los niveles que acentúan el reto de generarse un debate político constante con el fin de determinar el real acondicionamiento económico, político y social del país.

En este mismo orden de ideas se crea el sistema de Contraloría social como una herramienta que colabora con el control en el manejo de los recursos por los distintos organismos que conforman el sistema de un país, visto desde la óptica directa de la comunidad dando un rol importante a cada ciudadano y concientizando hacia la exigencia en la calidad de los servicios y productos ofertados por la nación.

Venezuela es un país latinoamericano cuyo aspecto resaltante está relacionado, con nuestra fuente de ingresos principal constituido por el

petróleo y del cual recae en un mayor flujo de ingresos en divisas comparados con otras naciones a nivel de la región y hasta mundial, favoreciendo a la creación de líneas de decisiones que parten de un estado cada día más democrático, descentralizado que permita ir hacia todos los niveles con el fin de cubrir el mayor número de necesidades en las comunidades erradicándolos con calidad, eficiencia y eficacia.

El Estado democrático venezolano ha experimentado cambios, aún y cuando persista como parte de nuestro propio sistema cultural, una desconfianza en las instituciones políticas y socioeconómicas expuestas en las mayorías de las encuestas de opinión pública, y en relación a la promulgación en año 1999 de la llamada por primera vez Constitución en la República Bolivariana de Venezuela que consagró un nuevo paradigma de conceptualización, organización y funcionamiento del Estado el cual consecuentemente determina un cambio en los mecanismos de gestión de los asuntos públicos.

En función de ello, la Contraloría Social pasa a formar parte importante dentro de este nuevo paradigma, ya que su base fundamental está concentrada en la corresponsabilidad o función compartida entre el poder público y ciudadanos y las ciudadanas con el fin de garantizar la calidad de la inversión pública además de la transparencia de su realización.

A lo largo de la presente investigación se pretende resaltar la influencia de la Contraloría Social como herramienta de participación ciudadana, así como lo útil y lo relevante de esta como símbolo de control en los procedimientos administrativos y financieros en el manejo del erario público, con el propósito de generar líneas de prevención y corrección de comportamientos y actitudes contrarios al interés social, es así, que se debe tomar en cuenta estas consideraciones y la influencia de los sujetos sobre el

aparato estatal para poder evaluar el potencial implícito en las distintas modalidades de participación.

Otro aspecto de vital importancia es el referido a la manera, cómo se selecciona a los participantes, esta puede ser canalizada y restringida por el gobierno, limitando las posibilidades de "auto postulación" de los sectores tradicionalmente excluidos. El Estado a través de mecanismos de previa selección puede determinar si los actores sociales que efectivamente participan en las decisiones sobre las políticas públicas son representativos de la población afectada o legítimamente interesada y en caso contrario pueden ser una muestra sesgada trabajando a favor de intereses ilegítimos.

En consecuencia, el ser humano entra en contacto con su ambiente cultural, el cual está sumergido en constante cambio, interactuando en sociedad y tomando parte de ésta como ser esencialmente interactivo y protagónico donde se involucra y participa dentro de un proceso de crecimiento y desarrollo aportando a su propio estadio cultural sus concepciones sobre la vida y la sociedad.

A lo largo del presente trabajo investigativo se detallaran aspectos que indican la relación directa de la Contraloría Social y la Participación Ciudadana abordado de la siguiente manera:

En el Capítulo I, se presentará el planteamiento del problema de la investigación, incluyendo además los objetivos generales y específicos estos últimos indicando el camino a seguir en cuanto a la temática, así como también se indicará el alcance y la delimitación de la investigación realizada.

El Capítulo II, denominado Marco Teórico, se establecen tanto los antecedentes relacionados con el tema resaltando investigaciones recientes

relacionadas con el tema central, por otro lado se conformaran las bases teóricas, bases filosóficas, y bases legales al tema de la participación ciudadana y su función como Contraloría Social o Comunitaria. En este capítulo se puede describir que en Venezuela, la participación ciudadana está fundada, más allá del individuo, pues se refiere a un trabajo en equipo que involucra directamente a las comunidades o grupos vecinales organizados pero dejando cabida a, otros sujetos, no sólo para posibilitar la efectiva participación sino, para concretar en la práctica, variados valores constitucionales íntimamente vinculados con aquella solidaridad, corresponsabilidad y más aun a la justicia en el manejo de los bienes y recursos de la nación.

En cuanto al Capítulo III se define la parte metodológica, a través del tipo de investigación y su diseño además de estudiar diversos hechos, las relaciones entre ellos, reuniendo las condiciones de objetividad y validez necesaria, para lo cual, se requiere delimitar los procedimientos de orden metodológico, En esta investigación se evidencia la implementación de una investigación documental, por medio del cual se recoge la información que activa y maximiza la noción de documento, donde la reflexión planteada se postula como parte de un todo cultural, en donde la realidad vivida y expuesta por los medios de comunicación ayuda a comprender un problema que hoy día dirige una buena parte del sentir cultural del venezolano.

Continuando con este orden de ideas en el desarrollo del Capítulo IV, se plasma los resultados del análisis realizados así como la construcción de una propuesta por parte del autor para resolver problemática existente, siendo un aporte de idea alusivo a la formación de un ciudadano contralor social que sea participativo, critico, honesto y reflexivo; tomando como medio de logro la educación ciudadana, en un programa conjunto desde la Contraloría Nacional, Estatal Municipal y el Ministerio del Poder Popular para

la Educación como ente rector de las políticas educativas en el país. En esta sección se postulan visiones teóricas por medio de las cuales se actualiza y redimensiona el tema a la luz de una reflexión centrada en el protagonismo colectivo y humano del venezolano.

Y por último se logran recoger las conclusiones surgidas de la misma dinámica de los planteamientos, expuestos desde la óptica documental y circunstancial del problema.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CAPÍTULO I

### PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A nivel mundial, hablar de participación ciudadana se ha convertido en un elemento de gran importancia sobre todo para la democracia, ya que representa un enlace fundamental entre el ciudadano y el gobierno, del cual este proceso es de muy reciente data tal como lo ha manifestado el ministro mexicano Luis Pineda en el 2do Congreso IGLOM Red de Investigadores de Gobiernos Locales de México, realizado el 26 y 27 de abril del 2001, *“Este proceso no tiene más de 20 años y es considerado el motor de los cambios en las nuevas relaciones ciudadanía-gobierno a nivel mundial”* (pág. 2).

Resulta evidente el paso de este tema al primer plano de importancia en el área gubernamental ya que se hace presente en eventos mundiales y la mayoría de los gobiernos están conscientes de su relevancia y que constituye un punto de inflexión hacia la evolución social que parte desde la intervención del ciudadano en las tomas de decisiones como en el desarrollo y control de las actividades públicas con el fin de garantizar la calidad, la eficiencia, y la eficacia en la ejecución de las obras y prestación de servicio y productos.

Por otro lado, Venezuela no está ajena a dichos cambios y en las ciencias jurídicas el tema de la participación ciudadana, se define como derecho que tienen todas las personas de intervenir en forma directa o por medio de los representantes elegidos, en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que afectan en lo político, económico y social.

A partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, que en su Preámbulo señala el planteamiento en desarrollo de un tipo de sociedad democrática, participativa y protagónica (multiétnica y pluricultural) es en donde se da origen al resto de herramientas de orden jurídico que fortalece la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública incorporando dentro de su articulado el deber de participar, es decir, las Contralorías respaldan y vigorizan un panorama económico-social, permeado por un enfoque funcionalista, pues representa un factor prioritario en el control de la función de quienes toman el poder y deciden el destino de los individuos de una sociedad determinada, con el propósito de vigilar que los encargados de administrar la nación le den el camino correcto a sus acciones para así poder generar el mayor bienestar de los ciudadanos.

Partiendo de lo antes expuesto la Ley de la Contraloría Social (LCS) presenta la siguiente definición:

*“La contraloría social, sobre la base del principio constitucional de la corresponsabilidad, es una función compartida entre las instancias del Poder Público y los ciudadanos, ciudadanas y las organizaciones del Poder Popular, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad, y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos o sociales”*

En todo caso, es preciso reconocer que las Contralorías Sociales están conectadas con el acontecer de la nación ya sea político, social y económico, presente en las normativas redactadas por las leyes, tomando en cuenta que los individuos que estructuran la dinámica de la participación ciudadana, deben ajustar sus decisiones y a la norma jurídica, ya que si el deber propuesto no es cumplido por acción o por omisión, consecuentemente el orden se resquebraja o se desintegrará.

De este modo, los ciudadanos en uso de sus legítimos derechos, por un mejor cumplimiento de las Entidades Públicas que generan bienes y servicios que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida y, el interés por la efectiva rendición de cuentas de parte de los gobernantes y, de acciones eficaces que disminuyen o eviten la corrupción, pasan a formar parte protagónica de estos procedimientos, evitando el fraude contra el patrimonio público, entre otros temas, representando grandes desafíos para el habitante común.

A este nivel es importante resaltar la relación entre la participación ciudadana y el control social en donde, por los elementos antes señalados refleja que son muy estrechas y de la cual una constituye el derecho y deber adquirido por el venezolano y la segunda la gestión que refleja ese derecho, en otro sentido, la participación ciudadana es la acción de intervención o entrar a la cadena de generación de productos o servicios que benefician a una comunidad en lo que se refiere al área gubernamental y la contraloría social, constituye la labor o materialización de la acción antes señalada.

En relación a lo antes expuesto, tendría que existir la disposición de afrontar la responsabilidad ante la corrupción como gobernantes, funcionarios, facilitadores políticos y como pueblo en general; luchando contra la opulencia y la idea individual desmedida de la riqueza como valor o principio existencial; estudiando severa y paulatinamente la discrecionalidad de altos funcionarios en materia del gasto público y otorgar mayor poder contralor al ciudadano común mediante los incentivos a la demanda pública, para garantizar un excelente funcionamiento de del sistema en general.

Ahora bien, el control social, conforme al Artículo 272 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), lo define como un

mecanismo a través del cual todo ciudadano, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas y planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos, para prevenir, racionalizar y promover correctivos. El Artículo 275 LOPPM, por otro lado, repite que los ciudadanos y sus organizaciones deben ejercer el control social sobre la gestión municipal. El Artículo 259 ejusdem, los ciudadanos tienen derechos a organizarse en contralorías sociales con el objeto del control del gobierno local. Tal como se plantean en el actual panorama venezolano, se convierten en un fenómeno complejo, en el que claramente se pueden diferenciar varios aspectos o facetas interrelacionadas en razón de una obligación, establecida bajo parámetros legales y como una estrategia de control administrativo.

En consecuencia, surge la necesidad de enfocar este tema desde una problemática de la complejidad de la aplicación de este nuevo sistema tomando en cuenta lo novedosos del mismo, en primer lugar y en segundo lugar aspectos que subyacen en nuestra cultura o sociedad en relación al tema del control y los valores de arraigo relacionados con la honestidad y responsabilidad mucho de los cuales su deficiencia genera fenómenos como la corrupción, y otros tipos valores como la solidaridad que se contraponen en muchos casos al individuo cuando se enfrenta o asume el papel en relación al control.

Por este motivo, hablar de contraloría social en esta Venezuela, pasaría por el análisis de la conciencia colectiva y la ética pública, además por el estudio y la detección de algunos casos que promueven la deslegitimación de nuestros valores con el costo moral de la corrupción, por lo que se hace necesario fortalecer vínculos afectivos de integración popular

respecto al tema y exigir ética en aquellos ciudadanos que ocupen cargos públicos como también dirigente políticos y ciudadanos en general.

Las Contralorías sociales permiten a los ciudadanos y sus diferentes organizaciones solicitar la información y documentación requerida por la comunidad, y los órganos públicos están en la obligación de suministrarlas. Lo anteriormente expuesto lleva a que los funcionarios tengan una clara rendición de cuentas de entes centralizados, descentralizados, además de las entidades locales, todos deben presentar un informe sobre su gestión y rendir cuentas públicas, transparentes, periódicas y oportunas ante las comunidades de su jurisdicción; a cuyo fin, debe garantizar la información y convocatoria oportuna y los mecanismos de evaluación pertinente, acerca de los recursos asignados, y los efectivamente dispuestos, con los resultados obtenidos.

Cabe destacar que Las Contralorías Sociales están establecidas como un principio de legalidad con rango constitucional, el cual tiene su basamento en el apego permanente, racional e irrestricto a los principios básicos que rigen el Estado de Derecho, así como la orientación auténtica para actualizar el marco legal a la dinámica social, que procura como lo establece la ley misma, la justa administración de los recursos públicos; entendiéndose tal aseveración contenida en la ley como la participación ciudadana en cualquiera de sus formas, llevando implícitas obligaciones y también una serie de derechos inalienables, los cuales le brindan un soporte social a la aplicación de la norma y las leyes que la avalan.

Ante esta situación, esta investigación parte de una visión analítica, crítica y reflexiva conectada con la oportunidad de examinar desde una óptica jurisprudencial, los principios de participación ciudadana y la Contraloría Social, como medio directo de control coercible, así como, de

propiciar otras rutas para canalizar herramientas de manera de establecer este aspecto novedoso en el sector público de nuestro país determinando los accesos, ya sea educativos, culturales y sociales de mayor debilidad y su correspondiente solución.

Partiendo de ello tenemos las siguientes interrogantes:

- 1.- ¿La Contraloría Social representa una forma de participación ciudadana?
- 2.- ¿Cuáles son los elementos que conforman la Contraloría Social?
- 3.- ¿Cuáles son las características de la gestión pública y el contralor social como responsabilidad del ciudadano?
- 4.- ¿Cómo está planteado el sistema de funcionamiento de las Contralorías Sociales?
- 5.- ¿Cuáles son las herramientas educativas y culturales que permita adecuar el sistema de control y participación ciudadana en Venezuela?

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## **OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

### **OBJETIVO GENERAL**

Analizar la Contraloría Social como forma de participación ciudadana en el municipio Libertador del estado Mérida.

### **OBETIVOS ESPECÍFICOS**

1. Describir los elementos de la Contraloría social como forma de Participación Ciudadana.
2. Establecer la relación de la democracia del Estado con la sociedad y la Contraloría como medio promotor de la participación ciudadana.

3. Caracterizar a la gestión pública como responsabilidad del ciudadano y contralor social.
4. Sistematizar el funcionamiento de las Contralorías Sociales como mecanismo de organización y acción social contra la corrupción.
5. Precisar las herramientas educativas y culturales necesarias que puede incentivar estímulos en los ciudadanos para concientizarlos sobre la necesidad de convertirse en contralores sociales.

### **JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACIÓN**

El centro de la presente investigación es el análisis crítico que se deriva de las contralorías sociales en la República Bolivariana de Venezuela y las consecuencias positivas que de su justa administración se genera. Este planteamiento se erige como la forma de interpretar el conocimiento jurídico que se convierte en una herramienta de amplia utilización, tanto en el ámbito legal como en lo referente a su propio contexto de la participación ciudadana.

Se puede señalar que la inspección se remota al origen del ser humano social y se vincula especialmente a las carencias de confianza entre los mismos hombres debido a falla en el cumplimiento de convenios de alguna de las partes.

En la actualidad, los ciudadanos y las ciudadanas de manera individual o colectiva mediante organizaciones sociales, tienen el deber y el derecho de concurrir libre y voluntariamente en la instauración y fortalecimiento de contextos tendientes a controlar la actividad administrativa, financiera, y operativa de la gestión pública y comunitaria en relación a sus resultados.

No obstante, como puede verse más que un simple análisis de esta materia a la luz de la interpretación reflexiva, promueve el estudio hermenéutico del acto jurisprudencial actualizando no sólo su carácter legal, sino que también el sentido de democracia que otorga igualdad de oportunidades a los ciudadanos y en el caso que ocupa esta investigación de control y lucha en pro de un manejo correcto de los intereses público; se sabe que la tarea de controlar no es fácil, puede causar suspicacias, reservas e incomodidades entre quienes controlan y quienes son objeto de control, de aquí nace la necesidad de apoyarse en términos legales de vigilancia, respetando el orden jerárquico tal como lo establece el Artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que expresa:

*“Todo los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho de participar libremente en los asuntos públicos. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestiona 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”.*

Esa incorporación de la participación ciudadana en el control de la gestión pública cobra mayor importancia en el ámbito comunal, pues en esta, es en donde los actores interactúan más de cerca en la Contraloría Social o Comunitaria, que es ese proceso de participación de los ciudadanos y ciudadanas en las actividades de prevención, seguimiento y supervisión de los acuerdos, planes, proyectos, obras que el gobierno realizan en la comunidad.

Se requiere transparencia y disposición a rendir cuentas por parte de quienes ejecutan la actividad que debe someterse a control y son esos ojos vigilantes de los vecinos y vecinas los que evitaran que las obras de la comunidad se hagan mal; que los recursos que recibe un consejo comunal

para un determinado servicio o producto no sean desviados para otros fines; que los materiales que se compren sean los más baratos pero con la calidad requerida; que la obra se ejecute hasta el final y no paralizada sin entregar su definitivo.

Por consiguiente, la investigación se justifica en que da herramientas de motivación para incentivar a los ciudadanos a participar en contralorías sociales de consejos comunales y a formarse como un contralor social nato o por naturaleza, capaz de ver las necesidades de participar para mejorar su entorno social y por ende mejora en su calidad de vida, es decir, a través de este estudio se busca proponer los instrumentos necesarios para la adecuación de esta nueva modalidad gubernamental a la sociedad venezolana considerando los aspectos educativos y culturales que nos envuelve.

## LIMITACIONES Y ALCANCES

Considerando que el objetivo principal de esta investigación se refiere al análisis de la Contraloría Social o Comunitaria su alcance señalado en el ámbito legal venezolano y tiene como finalidad resaltar de manera crítica los aspectos reglamentarios vigentes en dicha ley y en lo que se refiere a deidades con el fisco. De igual forma, se pretende examinar la evolución de estos organismos de representación ciudadana, los cuales garantizan el control de la gestión local y el patrimonio público creando conciencia en relación al tema.

Ante la propuesta, la investigación se remite específicamente a la reflexión crítica de las Contraloría Social o Comunitaria y busca como fin último proponer las diversas medidas que se deben seguir para que las

misma sean confiable, segura y eficaces para el desarrollo económico del país.

Partiendo de lo antes expuesto, a lo largo del desarrollo del estudio, se hace un aporte al estado de un convenio entre Ministerio del Poder Popular para la Educación y la Contraloría de la República en la implementación de un programa de formación en contraloría social que abarque la etapa inicial hasta el ciclo diversificado de educación y de ser posible hasta la universidad, con un enfoque del tema para la formación de ciudadanos controladores sociales, tomando como base la reciente Ley de Consejos Comunales.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO

El marco teórico de esta investigación lo constituye las propuestas relacionadas con el tema planteado, que fundamentan y explican aspectos significativos, como son los antecedentes de la investigación, bases: teóricas, filosóficas y legales, así como la experiencia en otros países latinoamericanos.

### ANTECEDENTES

Existen trabajos previos que sirven como datos referenciales para poder hacerse una idea más amplia de que es la contraloría social y la participación ciudadana. Para efecto de la presente investigación citaremos algunos que dan sustento teórico de todas las conjeturas que se erigirán como el desarrollo de la investigación documental. Por lo tanto vale decir que, en la revisión de material elaborado previamente por otros investigadores, se pudo encontrar algunos trabajos que sirven como antecedentes al presente estudio, a continuación se analiza cada uno de ellos:

Nuria Cunill (1991), en su trabajo *“Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos”*, publicado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), expone que la participación ciudadana no es una sustitución a la democracia representativa, sino solo un complemento a la misma. No significa sustitución de los representantes políticos en el sentido que “no se

trata de sustituir a los gobernantes o representantes elegidos, ni en el estado, ni en la comunidad autónoma, ni en el municipio, por otras personas designadas por determinados grupos o asociaciones civiles en representación de estas”.

Cunill hace referencia a que implementar formas de participación ciudadana que trasciendan funciones de orden técnico y los aspectos puntuales, debe considerar modificaciones del modo del funcionamiento de la burocracia, en vista que la participación supone redistribuir el poder, el conocimiento y los recursos contenido en el aparato burocrático. Sostiene Cunill, que la estrategia debe impulsar la participación ciudadana, contemplando medidas que faciliten una relación directa y fácil entre los ciudadanos y la administración, donde se socialice la información, se transparente el funcionamiento de la burocracia y se acerquen al ciudadano, con un lenguaje claro, despejado con información sobre servicios públicos.

El trabajo de Norma Paz de Enrique (2003), *“La Consolidación de la Democracia Participativa en el Estado Venezolano”*, publicado en la revista Control Fiscal de la Contraloría General de la República, destaca que la sociedad democrática, participativa y protagónica concebida por el constituyente venezolano de 1999, es como un complemento de la democracia representativa, y ha sido un gran avance en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, cuyos principios están dentro de las tendencias marcadas por las nuevas evoluciones y teorías doctrinales sobre el Estado y, concluye que es un deber de todo venezolano y una obligación de estado garantizar el funcionamiento efectivo de la democracia participativa.

Yelinet Ramos (2003), en su trabajo *“El Control Comunitario y la Participación Ciudadana: Enfoque Social de la contraloría General del Estado*

*Barinas*”, publicado en la misma revista ya mencionada, expone que con la incorporación de las comunidades al control del Estado, se ha evidenciado la resistencia al cambio, al principio de la nueva labor para la contraloría y que fue necesario combatir los flagelos de la inoperancia y las desidias presentes en algunas comunidades reflejado en la desintegración, total desinterés por participar, apatía, politización de los dirigentes comunitarios, y las divergencias sustentadas en un mantenimiento de un tradicionalismo que ya no daban respuesta a las demandas colectivas.

El trabajo titulado *“Transparencia, Contraloría Social y Participación Ciudadana, en los Asuntos Públicos. Leyes para su defensa”* de José Gregorio Delgado (2004), quien destaca que los procesos de planificación dan la oportunidad para descubrir caminos comunes, donde los funcionarios y los ciudadanos interactúan y acuerdan los planes y proyectos necesarios para el desarrollo local, desmantelando los factores que inciden en la corrupción administrativa.

Afirma Delgado, que los procesos de control de la gestión pública local se fortalece al disponer de las herramientas presupuestarias y los convenios de gestión que caracterizan los programas y proyectos locales, desde la perspectivas de la ley nacional y la elaboración de ordenanzas municipales para delinear el control social y comunitario.

Julio Fermín (2004), a través de su “Proyecto Componente Formativo del Programa de fortalecimiento Técnico de los Consejos Locales de Planificación Pública”, contribuye al fortalecimiento de los mecanismos de comunicación política en los Consejos Locales de Planificación Pública y así ayuda a la publicación de los programas y planes comunitarios que conduzcan a mejorar las condiciones de vida y al desarrollo de los municipios. En el Módulo Herramientas de participación Ciudadana y

Contraloría Social afirma que se vive un momento histórico por la intensa movilización de sectores sociales en diversas organizaciones, movimientos y el tejido de diferentes redes sociales. Además señala en relación al protagonismo, el mismo es vital para debatir y plasmar el proyecto de país plasmado en la carta magna, así como para la promoción y el intercambio de visiones que permitan la construcción de la nueva sociedad en el día a día. En consecuencia, este proceso la participación popular se manifiesta en una diversidad de formas de organización de base, de redes y movimientos, cuyos protagonistas fundamentales son actores sociales oprimidos, excluidos, explotados y que ahora hacen realidad a través de la inclusión social y política.

Sostiene Fermín, *"...que todos y todas desde nuestras comunidades, lugares de trabajo, estudio o hábitat, pueden ser parte de esta nueva realidad"*, es decir, todos tienen el derecho y el deber de contribuir a lograr una sociedad más justa y centrada en el ser humano y hace la propuesta de fortalecer y consolidar los procesos de participación, trabajando aspectos sencillos contenidos en la normativa vigente y especialmente en componentes didácticos y pedagógicos que solo se generan a partir de la praxis social de los actores sociales involucrados, tanto del Estado como de la sociedad.

Calderón (2005), propone un estudio sobre los Consejos de Planificación Local, que es el Órgano encargado de la planificación integral del gobierno local, para lo cual se sujetará a lo dispuesto en el Artículo 55 del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de Planificación, con el propósito de lograr la integración de las comunidades y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y de recursos, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana

de Venezuela. Además, incluye cómo estos Consejos están produciendo cambios en los procesos de reestructuración política, económica y social, los cuales se vienen manifestando en las sociedades actuales en tanto a la redefinición de los gobiernos locales, produciendo éstos cambios trascendentales en las formas tradicionales de hacer política. En el pasado reciente, la autoridad central asumía una posición vertical, dificultando la autonomía de las regiones y los municipios. Por tal motivo, el objetivo de este trabajo es ahondar a través de un estudio de esquemas cuyos propósitos son la resolución de conflictos colectivos, así como la búsqueda de mayor autonomía, el incremento de la participación en la sociedad civil en los asuntos económicos y sociales, entre otros aspectos que los cuales son los que sostiene la legitimidad y por añadidura la gobernabilidad dentro del sistema político.

David Ernesto Monroy Coronel (2005), en su investigación *“Participación y Control Social de la Gestión Pública”*, en el Marco de la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela y Leyes Vigentes, sostiene que, los esfuerzos que se hagan en el nivel municipal conlleva a un mejor desarrollo local, ya que éste exige que la gestión municipal sea producto de decisiones de Alcaldía, Cámara Municipal y comunidad organizada en los términos que define las respectivas leyes.

Estas investigaciones tienen sentido de pertinencia con el presente estudio ya que las mismas buscan profundizar en la participación ciudadana, como mecanismo de autonomía y vigilancia de los recurso del Estado, y la participación del ciudadano en la solución de sus problemas comunitarios.

Lombardi (2005), propone una investigación donde la participación ciudadana se entremezcle con la educación, pero no con la escuela que actualmente se conoce, sino con la escuela comunitaria, en donde se

concreta y se destaca el rol de las familias en la ciudadanía de la sociedad en construcción, convirtiéndose en un espacio par la creación de una nueva cultura de la participación de las comunidades en la toma de decisiones. La investigación se basó en distintos enfoques o métodos como: el descriptivo-analítico, el histórico y el explicativo. Las bases teórica utilizada para la aproximación de la problemática y a los casos de estudio que permiten partir de nociones de carácter general hasta llegar a aplicaciones de naturaleza concreta o particular, vale decir, el carácter documental de dicha investigación, ya que contienen distintas fuentes de información y datos extraídos de libros y papeles de trabajo, referencia bibliográficas, diccionarios, artículos periodísticos, trabajos presentados en conferencias, leyes y páginas electrónicas vía Internet, entre otras.

Como puede verse este estudio se interrelaciona perfectamente, pues uno de los objetivos específicos de esta investigación se cuestiona sí la escuela puede servir como canal para hacer del conocimiento de todos que los ciudadanos son contralores natos, y que de su participación depende en gran medida el bien común de toda la sociedad.

Otro estudio que se corresponde perfectamente con la presente investigación es el de Morandini (2005), esta propuesta de investigación busca analizar y describir el conjunto de características que definen al cooperativismo como un modo alternativo de organización social. Los resultados del estudio nos permiten identificar los espacios de participación que brindan las cooperativas y su rol en el desarrollo de las comunidades. Esta propuesta tiene como marco la vigencia de una Venezuela inmersa en un escenario de profundos cambios estructurales que pretenden diversificar la economía estimulando la productividad, mediante la participación comunitaria como elemento esencial para fortalecer la cooperación para el desarrollo.

Vale mencionar también dentro de estos antecedentes el estudio propuesto por Rodríguez (2005), quien propone una investigación sobre la participación comunitaria como una vía democrática para innovar en los programas sociales, como forma de legitimar un orden, donde la democracia como camino de la participación requiere de gobiernos más responsables y eficientes, pero a la vez de una participación mas integral de las comunidades más comprometidas, que incluya a los ciudadanos como los responsables directos de la distribución de los recurso y el camino a la honestidad y la transparencia en la distribución de los mismos.

Otro estudio digno de nombrar es el realizado por Calle (2006), en el cual propone la importancia que tiene la incorporación de los ciudadanos a la solución directa de los problemas que le afectan, esto a través de la participación directa y sí la vigilancia es realmente efectiva y desinteresada la tramitación de los recursos es expresamente diligencia de la comunidad organizada, como contralores sociales natos, y el mecanismo más efectivo son los consejos comunales.

## **BASES TEÓRICAS**

### **Participación Ciudadana**

Tomando en cuenta los aspectos constitucionales y legales, en relación a las nuevas formas de participación ciudadana, estipuladas y consagradas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), se podría definir la misma, como la gran oportunidad que tienen los venezolanos de protagonizar y hacer cumplir las leyes, así como también vigilar lo que es de todos, esto sin duda, repercute en la amplitud e importancia que se le da a la participación ciudadana, en el contexto de un

Sistema Político que se identifica como Participativo y el pronunciamiento de favorecer una “*Sociedad Participativa y Protagónica*”.

Algunos críticos lo consideran un elogio a la comunidad organizada y participativa, Antillano (2004), considera que los seres humanos se agrupan en comunidad para tomar decisiones tan importantes como dónde edificar un pueblo o ciudad, para ello se trabaja en conjunto, se llegan a acuerdos, se construye el sueño con el otro, la búsqueda de encuentro con los otros está en la esencia misma del ser humano.

La participación ciudadana se presenta legislativamente como la palabra de un derecho humano de naturaleza política cuyo adiestramiento se concreta por vía de diferentes medios, cumpliendo un deber que es presentado por una cantidad específica de leyes que se mencionaran más adelante, estableciendo un principio organizativo de la Administración Pública. También, como un proceso sociopolítico que en el ámbito nacional, regional y municipal relacionándose con los procesos de planificación y descentralización.

### **Iniciativas de Participación Ciudadana**

Aunque se siguen reiterando algunos conceptos, se debe hacer mayor énfasis en el ejercicio del derecho a la participación, siguiendo algunos lineamientos que señalan las leyes, siendo necesario para ello volver a las finalidades, principios, alcances, ámbitos y mecanismos para llegar al fondo del asunto que es el cambio en las relaciones del poder. Pero interesa ir mas allá de las leyes haciéndose necesario proponer un diagrama de factores vitales para ejercer la participación ciudadana, abordándose la planificación ciudadana, que es un aspecto central tanto como la sociedad organizada

como para el Consejo Local de Planificación Pública (CLPP), siendo esta un requisito importante de este sistema según lo sostiene Fermín.

## **La Participación Ciudadana en la Constitución de la República**

Según Nuria Cunill (1997), en términos generales podemos definir la participación como el proceso mediante el cual la ciudadanía interviene individual o colectivamente, en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que le afecten en lo político, social o económico.

### **Elementos de la Participación Ciudadana**

- Implica la intervención de los individuos en actividades públicas por medio de la socialización de la política. Permite la articulación del Estado con los sujetos sociales.
- Se refiere a la intervención de particulares en actividades públicas en tanto a los ciudadanos portadores de determinados intereses sociales.
- Interacción entre la comunidad y los diferentes niveles de gobierno en la búsqueda de soluciones a problemas que afectan directamente al colectivo.

El tema de la Participación ciudadana en los distintos escenarios de la vida pública representa un adelanto en el proceso de cambios, que se proponen en la Constitución Bolivariana. Por ejemplo, en el Artículo 3 se señala lo siguiente:

*“El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la constitución de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los*

*principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”.*

En algunas otras disposiciones, la Constitución Bolivariana también regula la participación comunitaria. ¿Cuál es la diferencia? En la Participación ciudadana hablamos de un contrapeso a la dirección de los entes públicos. En la participación comunitaria hablamos de una forma de distribución del poder de decisión, o democratización en la relación entre los actores políticos y sociales en el contexto de la gestión, así también se discernirá, las condiciones institucionales o sociales que permiten el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

La participación social y ciudadana es necesaria porque representa un aporte colectivo o individual, para exigir las acciones de los entes públicos, desde una perspectiva de proceso social o derecho humano fundamental. Por eso expresa elementos de responsabilidad individual y colectiva de la ciudadanía, y puede tomar la forma de convenios de gestión participativa, evaluación de resultados, planificación participativa, mecanismos de rendición de cuentas e informes a las comunidades, o bien incidencia comunitaria en la elaboración y ejecución del presupuesto, entre otras posibilidades.

### **Participación Ciudadana: derecho, deber y corresponsabilidad**

#### **La participación como derecho**

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, está impregnada del elemento participativo: tanto en el Preámbulo, cuando se enuncia una sociedad democrática, participativa y protagónica, como en el Artículo 62, donde mejor se destaca el derecho de los ciudadanos a

participar libremente en los asuntos públicos. Más allá de los mecanismos formales del sufragio, también se incluye el derecho a la asociación con fines políticos y el derecho de los ciudadanos a la rendición de cuentas públicas por parte de la Administración Pública.

### **La participación como forma de gobierno**

En este ámbito es muy claro el texto constitucional cuando en el Artículo 141, establece que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de participación. Pero también se consolida el carácter participativo de los gobiernos nacional, estatal y municipal, así como las nuevas figuras de los gobiernos metropolitanos.

### **La participación en los servicios**

Los servicios públicos son el foco principal de la Participación Ciudadana, estableciendo prioridades en materia de **educación** como servicio público basado en la participación. En materia de **salud**, cuando establece un sistema público nacional de salud participativa y, en materia de **seguridad social**, cuando lo caracteriza igualmente como participativo.

### **Instancias de Participación**

La Constitución es explícita en cuanto a las instancias electorales y procesos de participación consultivos, revocatorios, e iniciativas permanentes que invitan a superar los momentos o actos participativos por los procesos más permanentes de Participación Ciudadana mediante la atención ciudadana, las Asambleas de Ciudadanos, la autogestión y cogestión de servicios, y demás formas de participación socioeconómica (cooperativas, cajas de ahorros, empresas comunitarias). Pero lo más importante es la

insistencia en que la Administración Pública debe considerar al ciudadano al momento de definir, ejecutar, controlar y evaluar la gestión pública, especialmente sus resultados.

Adicionalmente, están previstos representantes de la sociedad organizada en distintas instancias de los Poderes Públicos Electoral, Ciudadano, Judicial, Legislativo y Ejecutivo. En el caso de este último, desde los CLPP hasta el Consejo Federal de Gobierno.

### **En qué etapas del proceso se participa**

Para los efectos de la definición de políticas públicas, de nuevo hay que insistir en que los ciudadanos pueden participar en todas las etapas de formación de las políticas públicas. Llamativo es el caso de la salud, donde se incluye la toma de decisiones sobre la planificación de la política específica de las instituciones públicas de salud. Asimismo, se fortalece la dimensión regional y local mediante la especificación de procesos de transferencia de servicios hacia las comunidades en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. Adicionalmente, la Constitución propone novedosas áreas, sectores y sistemas donde puede participar la comunidad organizada, tales como formulación y control social de programas de inversión social y servicios públicos, atención del sistema penitenciario, procesos de economía social y coadministración de empresas públicas.

## **La participación como deber y corresponsabilidad**

Ampliando el Artículo 62, que marca toda la participación ciudadana en los asuntos públicos, la Constitución establece áreas de suma importancia para el propósito de la inclusión social, al establecer el deber y corresponsabilidad de los ciudadanos y la sociedad organizada de participar en programas de seguridad ciudadana, las políticas públicas dirigidas a sectores vulnerables de la población tales como niños, niñas y adolescentes, jóvenes, ancianos y discapacitados, y la reivindicación de los pueblos indígenas. Asimismo, se amplía la corresponsabilidad en la salud, la educación y el ambiente.

El ejercicio de la gestión pública ya no es una práctica burocrática como responsabilidad exclusiva del funcionario, sino que debe involucrar elementos de participación ciudadana en la toma de decisiones y en la construcción de todos los elementos que permiten el desarrollo de la gestión (formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas).

Se considera relevante a los efectos del ejercicio de la gobernabilidad la concreción de una gestión pública centrada en la gente, es decir, que tome en cuenta necesidades, aspiraciones, propuestas, proyectos y actividades de carácter administrativo o financiero que involucre y tenga presente los intereses de la ciudadanía.

La relación de la gestión pública con la corresponsabilidad social, se expresa en los elementos de la nueva institucionalidad ya descrita, y representa la concreción de un deber establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual la ciudadanía y las organizaciones sociales se relacionan directamente con las obligaciones del

Estado orientadas al bienestar social y al mejoramiento de los servicios públicos (ver Artículos 135 y 326).

Desde la perspectiva de la organización social y de propuestas orientadas a lograr la reforma del Estado, la democratización, reforma administrativa o elementos del gobierno participativo, la relación entre gestión pública y corresponsabilidad social se enmarca como una concreción de la participación que orienta la capacidad de decisión y respuesta de los organismos públicos basadas en el esfuerzo social y organizado de las comunidades.

### **Democracia Participativa**

Estamos ante un modelo de estado y de sociedad que exige al ciudadano reivindicar sus derechos, pero como contrapartida asumir deberes y corresponsabilidades. Un nuevo modelo de democracia participativa que nos convoca no a “actos democráticos”, tales como el sufragio, sino a procesos permanentes y activos de ciudadanía. De hecho, se trata de un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y sociedad, en el que se necesita además promover un sólido tejido social y una vigorosa sociedad civil, lo cual se viene desarrollando históricamente en las últimas dos décadas.

Adicionalmente, esta sinergia entre Estado-sociedad crea elementos que fortalecen la democracia participativa, el control de gestión y el control social sobre las actividades que desarrollan los entes públicos como responsabilidades inherentes al mismo.

La corresponsabilidad social orienta la formulación de propuestas como las contenidas en el Artículo 184 de la Constitución de la República

Bolivariana de Venezuela, que permiten la descentralización participativa. De este modo, se orientan adecuadamente las modalidades de descentralización de servicios, programas sociales o de atención a las comunidades.

Dentro de esta perspectiva, la relación descrita propiciaría experiencias de construcción de alianzas sociales orientadas a la lucha contra la pobreza y otros compromisos asumidos por los Estados en sus relaciones multilaterales, o en declaraciones vinculadas al tema de los derechos humanos.

### **Democracia Participativa: una nueva relación entre el Estado y Sociedad**

La democracia se construye día a día. No es un formalismo ni un simple término jurídico, es decir, se requieren mecanismos que permitan la ampliación de las posibilidades de interlocución entre las instituciones del Estado y la diversidad de actores sociales. Conforme se consolidan los espacios de participación y se amplían, la ciudadanía organizada reconoce el rol protagónico que le corresponde asumir en el ámbito nacional.

### **Qué es en definitiva la Democracia Participativa?**

*“Es el Conjunto mecanismos e instancias que poseen los ciudadanos y las comunidades para incidir en las estructuras estatales y las políticas públicas sin requerir necesariamente de la representación partidista, gremial, clientelista o de las vías de hecho cívicas o armadas”*

Restrepo, Darío (1995). Mimeo. Relaciones Estado-sociedad civil en el campo social: una reflexión desde el caso colombiano. Bogotá. Pág. 2 (citado por Fermín).

### ¿Cuáles son las diferencias con la Democracia Representativa?

Diferencias	Democracia Representativa	Democracia Participativa
Procedimiento	Regularizada. Ritual. Periódico UN ACTO	Aleatoria. Más oportuna. Invoca la intervención social según la necesidad. PROCESO. Se participa varias veces
Contenido	Limitada a elección de Personas que luego tienen mucha autonomía para la toma de decisiones	Acto de pronunciarse sobre temas de interés colectivo mediante referendos, plebiscitos, consultas, procesos de concertación y pactos sociales en la co-administración de políticas públicas

www.bdigital.ula.ve

### El proceso continuo de la Democracia Participativa.

#### ¿Hacia dónde vamos?

Esta revisión de los conceptos, formas, instancias y mecanismos de participación nos plantean un nuevo esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad que está en pleno desarrollo, como lo sugiere Darío Restrepo:

**La socialización del Estado:** La Administración Pública nacional se debe abrir a la participación directa de los ciudadanos, comunidades y organizaciones sociales.

**La estatización de la sociedad:** La sociedad asume progresivamente la potestad de áreas y funciones que eran de exclusiva potestad del Estado,

sin menoscabo de la responsabilidad de éste como garante del Estado de derecho social y de justicia, contemplando las iniciativas y programas de co-financiación, co-gestión y co-administración de políticas públicas de interés colectivo.

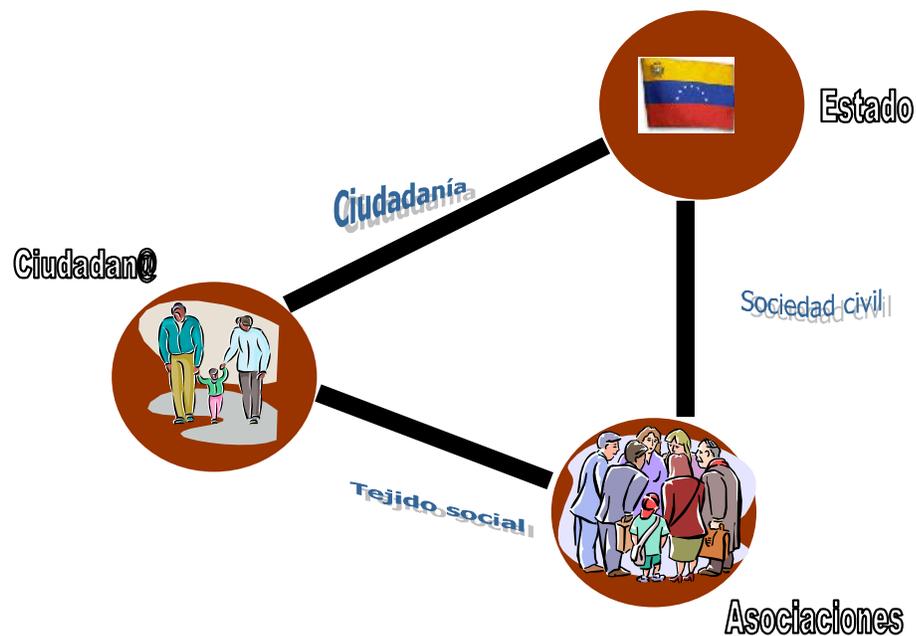
**El control social del Estado y el autocontrol social:** en un nivel superior de los niveles de participación, más allá de un carácter instrumental, más allá de la presencia e interacción con estructuras y programas estatales y la posibilidad de compartir la gestión pública, está el control social. La separación entre el Estado y la sociedad se reducirá en la medida en que la sociedad sea auditora de los funcionarios públicos, autoridades, presupuestos y programas públicos. Al mismo tiempo, esta emergencia de la fuerza de las comunidades y de la sociedad respecto al Estado se transformará en un autocontrol social de las demandas sobre el Estado, ya que la sociedad tenderá a asumir cada vez más responsabilidades en la formulación, diseño, ejecución, control, evaluación y seguimiento de las políticas y de la gestión públicas.

En este sentido, es importante destacar los polos que componen el nuevo esquema de relaciones entre el Estado y la sociedad como lo plantea Fermín:

**El Estado:** Conformado por todas las instituciones de los cinco Poderes Públicos: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

**Los Ciudadanos y Ciudadanas:** Todos los individuos que habitan en la República Bolivariana de Venezuela como sujetos de derecho.

**Las Asociaciones:** Todos los colectivos sociales en que se organizan los ciudadanos y ciudadanas, y que son igualmente sujetos de derecho.



También tenemos que prestar atención a las relaciones que se establecen entre los distintos polos:

**Ciudadanía:** El ejercicio de los derechos y deberes que corresponden a todo individuo de la sociedad venezolana.

**Tejido Social:** El conjunto de relaciones e intercambios que se producen entre los ciudadanos y ciudadanas mediante su participación en diversas asociaciones.

**Sociedad Civil:** Las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad organizada para la acción sobre áreas de interés público (espacio público).

## **El Consejo Local de Planificación Pública ¿instancia de Contraloría Social?**

En un discurso del Ministro de Planificación y Desarrollo, Felipe Pérez (2004), con motivo de la instalación de la Comisión Presidencial para la Implantación de los CLPP se resume el objetivo y características de estas instancias:

*“...impulsar el poder popular participativo. Estos consejos comunales, consejos locales, consejos parroquiales de planificación deben ser el sustento, la base de una nueva manera de hacer política en el país.*

*Se dice política en el sentido amplio de la palabra, porque esto significa poder de decisión. Hasta ahora hemos tenido poder solamente para votar, elegir a quienes nos gobiernan, a quiénes deciden cómo se gastan los recursos que el Estado tiene y cómo se asignan; claro que uno no solamente vota por la persona sino por un programa, o por la ideología que esa persona representa, pero la idea que tenemos ahora es que la gente no solamente designe a esa persona y también el programa que esa persona ha prometido poner en práctica, sino que también la gente empiece a tomar decisiones sobre cómo se asignarán esos recursos con que se cuenta en el país.*

*Eso tiene no solamente el sentido de respetar realmente el poder que la gente debería tener en este sentido. Aquí confluyen no solamente los derechos, sino también la eficiencia, porque no solamente se gana en que se avanza en el sentido del respeto de los derechos políticos de la gente sino que también se avanza en el sentido de hacer mucho más eficiente el uso de los recursos con que cuenta un país. De hecho, esto forma parte de una solución económica al asunto de la asignación de recursos.*

*Eso se conoce muy bien como la solución a la falla de omnisciencia del planificador central benévolo. En este caso la gente, los pobladores, saben en primer lugar mucho más que el planificador central qué es lo que ellos realmente quieren; ellos realmente se dan cuenta mucho*

*mejor que un planificador central que lo prioritario para una determinada población es un a cloaca, o lo prioritario para esa población es un sistema de riego, o lo prioritario para esa población es una escuela que hace muchísima falta.*

*De manera que en primer lugar ellos saben que es lo que quieren, cuales son sus prioridades. En segundo lugar, ellos saben qué es lo que tienen; ellos saben cuáles son los recursos humanos, los recursos naturales con que cuentan. Y como ustedes saben que un plan no es más que poner junto lo que uno quiere con lo que uno tiene, un plan se hace mucho más rico cuando es la propia gente, la que, conociendo qué es lo que quiere y qué es lo que tiene, participa de manera más activa en este proceso de planificación.*

*El nuevo proceso de planificación se quiere es básicamente eso, una planificación popular participativa, una planificación desde abajo que por supuesto no sea solamente una suma de los planes de las localidades, porque si hacemos una suma o agregación de estos planes desde abajo solamente podríamos terminar con una especie de Frankenstein, porque tendríamos un brazo de una persona, un brazo de otra, un pie de otra, una cabeza de otra; entonces terminaríamos con algo deforme, ¿verdad?*

*Debe haber un lineamiento general o nacional y el Ejecutivo se puede encargar de proponer esos lineamientos, pero esos lineamientos deben ser discutidos y acordados por todos. Normalmente este sistema de planificación desde abajo con lineamientos generales para el país implica un poquito más de tiempo, pero las ganancias en eficiencia son tantas que vale la pena realizarlo.*

*De hecho lo que queremos en el país es un sistema que no está institucionalizado en ningún lugar del mundo –que nosotros sepamos, y más como lo queremos hacer nosotros. Eso se sabe en la teoría, se sabe en muchas prácticas parciales locales y no se ha institucionalizado de manera como lo queremos hacer nosotros para implantar los mandatos de la Constitución Bolivariana de Venezuela.*

*Así que la Constitución Bolivariana es una constitución líder en el mundo en el sentido de la democratización, de dar el poder político, y de hecho también económico, a la gente para enriquecer la experiencia y el bienestar de todos los pobladores de este país. De manera que esto es básicamente el proyecto que se quiere, un proyecto de empoderamiento de la gente en lo político y de mayor eficiencia en el uso de recursos.*

*Una de las cosas buenas que se puede hacer es poner en práctica el control social sobre esos planes. No solamente van a ser bien hechos porque contienen las prioridades adecuadas y contienen la información adecuada de los recursos con que se cuenta. No es solamente hacer buenos planes; también se trata de ejecutar esos planes y evaluar la ejecución de esos planes, en ese sentido se debe montar lo que un sistema de seguimiento que implique control social.*

*La gente va a poder hacer seguimiento de cada uno de los proyectos que se tengan, sean proyectos cofinanciados con el gobierno o sean proyectos independientes de las localidades. Cada proyecto va a tener su objetivo dentro del plan general y local, sus metas, su cronograma de ejecución, su financiamiento y el responsable individual para cada proyecto y no solamente los gerentes van a poder evaluar si ese plan está en el ritmo de ejecución previsto, si ese plan se está haciendo de acuerdo con lo programado, sino que también la gente misma, cualquier ciudadano, va a poder darse cuenta de si ese plan está siendo realizado.*

*Claro que eso tiene un potencial tremendo para la eficiencia ¿por qué? Porque eso va a implicar que como va haber transparencia y simetría de información, el tema de la corrupción va a estar controlando, de manera que en materia de corrupción va a ser muy eficientes porque vamos a tener un sistema de fiscalización desde abajo. No es que se va a detectar corruptos desde arriba meterlos presos; este sistema va más allá, pues de hecho va a impedir que la corrupción misma ocurra, porque como va haber un control social tan grande no vamos a tener la necesidad de espías pagados sino que básicamente los espían van a ser todos los venezolanos. Y no van a ser espías, porque esa palabra tiene una connotación negativa, sino que van a ser fiscalizadores de las cosas que competen a sus*

*intereses, van a ser fiscalizadores y evaluadores del desempeño de los funcionarios públicos que han sido designados para llevar a cabo los planes que ellos han estado decidiendo.*

*Este es un sistema que no esta en ninguna parte del mundo, que yo sepa. El modelo de seguimiento que se va a utilizar ha sido diseñado por la Comisión de la Transformación del Estado. De manera que eso lo vamos a estar conjugando con el proceso de empoderamiento. No sólo vamos a empoderar a la gente para que planifique y decida, sino también para que haga seguimiento para que esos planes que ellos han diseñado se lleven realmente a la practica.*

*Se trata de un sistema muy novedoso; hay otras experiencias de seguimiento local pero no con la ambición como el que se quiere evaluar. Por ejemplo en Cuba, los Comités de Defensa de la Revolución son un mecanismo de control social que evita la corrupción; los consejos comunales de planificación aplican la misma filosofía. No se trata de comunismo o capitalismo, se trata de que la gente pueda realmente controlar las cosas que realmente les interesan a ellos, sus intereses.*

*La corrupción entonces va a ser mucho más controlada y por supuesto toda la cantidad de recursos que se desvían de los verdaderos objetivos que tendrían que tener, van a estar ahora focalizados por la propia gente.*

*Con esto se ganaría mucho y los funcionarios que son correctos van a estar encantados de ver este sistema porque se va a ver que estas personas están cumpliendo; es un sistema que permite alabar, estimular a quien lo está haciendo bien y controlar al que lo esta haciendo mal; de hecho a los corruptos no le va a gustar este sistema porque esto va a permitir que todo el mundo lo vea. La corrupción se da cuando hay asimetría de información, es decir, que unos saben unas cosas que otros no saben; el ladrón roba cuando nadie lo ve pero si todo el mundo lo puede ver no puede robar, porque inmediatamente va preso, de manera que esta filosofía implica un control de la corrupción". (Tomado de Fermín 2004).*

En este discurso del ministro se puede probar que los actores políticos del momento están concientizados con lo que implica la puesta en la práctica de la Constitución Bolivariana, y causa emoción el ver que ya se este trabajando en ello. Pero no es fácil el logro porque los ciudadanos tienen años de costumbres diferentes a la democracia participativa, de allí la necesidad que la educación se involucre en la óptica del aprendizaje del ser humano a participar en las contralorías sociales.

### **¿En qué y cómo hacer Contraloría Social?**

La Contraloría Social contempla la participación sistemática, objetiva y voluntaria de la población organizada para velar porque los procesos de planificación y ejecución de proyectos beneficien a sus comunidades y se realicen en las condiciones de calidad, tiempo y costos convenidos.

La Contraloría Social se realiza en todas las etapas de la formulación y gestión de las políticas públicas, planes y proyectos del gobierno: origen, diseño, gestión y evaluación y puede ser ejercida por los sujetos de derecho previstos en la Constitución, desde los niños, niñas y adolescentes hasta los adultos mayores y su campo de aplicación es extenso: el sistema educativo, los servicios públicos, el Parlamento, los tribunales de justicia, el Poder Electoral, el Poder Ciudadano.

### **La Contraloría Social debe contemplar algunos principios básicos:**

- Respeto y libertad de organización de la población, sin distinción de clases sociales, políticas, religiosas o de cualquier tipo.
- Participación organizada de la comunidad, para asegurar que la inversión se destine a alcanzar los objetivos y metas previstos en condiciones de economía, eficiencia y eficacia.

- Corresponsabilidad entre Gobierno y sociedad civil, que requiere ser fortalecida para lograr la solución de los problemas más graves de las mayorías.
- Propiciar transparencia, honestidad y eficiencia, en la administración de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos y de tiempo destinados, principalmente, a la inversión social

El Gobierno ha pensado en un sistema asociado a la rama del Poder Ciudadano que se ocupa de este tema tal como lo podemos observar el siguiente mapa de sistema de contralorías sociales del Ministerio de Interior y Justicia:



## La experiencia en América Latina

América Latina constituye una fuente de aprendizaje, tal como lo afirma Fermín, como en cualquier parte del mundo, puede exhibir variadas experiencias de control social que pretenden ejercerse sobre la Administración Pública en condiciones de autonomía respecto de ella. Sin embargo, destaca un hecho que pareciera no ser común a otras regiones, cual es el de propender a la institucionalización del control social, definiéndose desde el Estado quiénes, cómo, con qué y dónde puede ser desplegado.

Para revelar distintos tipos de contenidos dados a estos argumentos y sus diferentes efectos, citaremos a tres experiencias que, a su vez, reflejan diversos grados de formalización del control social y, por ende, distintos nudos críticos. Ellas son la experiencia de los "Comités de Vigilancia" en Bolivia, circunscritos al ámbito municipal; la experiencia de la "Contraloría social" en México, originalmente vinculada a la ejecución de programas sociales, pero extendida a otros campos; y la experiencia de las "veedurías ciudadanas" desarrolladas en Colombia. El propósito es mostrar que la práctica del control social, cuando es institucionalizado a través de formas orgánicas, ilumina acerca de otras condiciones además de las ya remarcadas, necesarias para constituirse en un medio para aumentar la responsabilización de la Administración Pública.

Si en algo existe consenso es en que si no hay información, ninguno de los otros mecanismos puede realmente operar. Es más, en el extremo, podría obviarse no sólo la institucionalización del control social, sino incluso la consagración de recursos como los mencionados hasta ahora, pero aun así podría existir la posibilidad del control social si es que está asegurada la del escrutinio público. Este es el que crea las condiciones para la formación

democrática de opinión pública y, si ella existe, también puede la sociedad, sea apelando a los medios de comunicación o a las movilizaciones ejercer presión social sobre la Administración Pública, aun cuando no disponga de ningún otro mecanismo a ese fin.

### **Experiencia en México:**

En el XI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 al 10 noviembre de 2006, que trató de la Contraloría Social en el programa “Oportunidades desde una Óptica de Interfaz Socio Estatal”, el ponente Felipe Hevia de la Jara, expresa de manera clara como es la realidad mexicana en Contralorías Social.

En el documento se evidencia un análisis de los mecanismos de Contraloría Social (CS) que posee el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, de México desde una óptica de Interfaz socioestatal (ISE). Entendido **interfaz**, como un espacio de intercambio y conflicto en el que ciertos actores se interrelacionan no casual sino intencionalmente. Un tipo especial de interfaz es el espacio donde actores sociales y estatales se encuentran (interfaces socio estatales). Estas están determinadas estructuralmente tanto por la política pública como por los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales) concernidos.

Sostiene Havia, “La construcción del concepto de Interfaz retoma, entre otros, los trabajos de Roberts, Long e Isunza. Para el primero, (Roberts, 2001, pág. 3) la interfaz supone relaciones socio-estatales que deben analizarse en su contenido tanto como confrontación de intereses sociales, cuanto contrastación de interpretaciones e informaciones que se efectivizan durante la implementación de las políticas públicas. Norman Long

(1999, pág. 1-4) asume que la interfaz: es una entidad organizada de intencionalidades y relaciones entrelazadas; es un lugar para el conflicto, la incompatibilidad y la negociación; es un sitio de confrontación de paradigmas culturales; implica una realidad donde los procesos de conocimiento son centrales; se constituye también por el poder, entendido como resultado de luchas por relaciones estratégicas y significados; está compuesta por discursos múltiples; y puede ser el espacio para la intervención planeada en los mundos de vida de los actores sociales individuales y colectivos.”

A lo largo del documento de Hevia se muestra, la contraloría social, definida como mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas, son estrategias incorporadas a la acción gubernamental mexicana desde por lo menos 15 años y que poseen diversos alcances y definiciones que tienen que ser explorados y diferenciados. Centrando su análisis en aquellos espacios de conflicto y negociación donde representantes del Estado y la sociedad se encuentran y negocian los sentidos de la acción.

### **Definición y Características de la Contraloría Social según Hevia en México**

Según Havia, Las Organizaciones Estatales de Control (OEC), lo define más ampliamente como un sistema general de participación. Por otro lado, se comprende como organizaciones de beneficiarios para la vigilancia de las acciones gubernamentales, o como modelos de formalización media de control social que se basan en los comités y vocales de vigilancia en obra social (Cunill, 2000, pág. 287). Es decir, la Contraloría Social puede definir al mismo tiempo una idea abstracta sobre el control de la sociedad, una oficina de gobierno, un sistema de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno, un comité de vigilancia de una obra o una serie de acciones de capacitación.

Havia, después de hacer sus análisis y reflexiones en cuanto a otros puntos de vista sobre el significado deduce el su propio concepto y expresa:

*“A pesar de esta variedad de significados, propongo una delimitación conceptual que nos permita definir a la Contraloría Social como un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal”.*

### **Antecedentes históricos de Contraloría Social en México.**

Tal como lo expresa Hava, “El antecedente directo del programa Progresos-Oportunidades es el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) implementado en el sexenio del presidente Salinas de Gortari, aunque sus orígenes pueden remontarse, según Cordera (1999, pág. 16-19), al Programa Integrado de Inversiones Públicas para el Medio Rural. Este programa se inició en 1968 y en 1973 se transformó en el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER). Para 1976 el PIDER tenía una cobertura del 35% del territorio nacional. A fines de 1981, se extendió hasta el 54% del territorio. Junto con este programa, en 1977-1978, nació COPLAMAR programa focalizado a la atención a zonas deprimidas, rurales e indígenas, esfuerzo al que se unió el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) (Lapiedra, 2005). Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se realizaron pocos cambios a este esquema hasta que, en el gobierno de Salinas, nace el PRONASOL. Bajo el pretexto de la existencia de caciquismo en las comunidades rurales e indígenas, PRONASOL buscó nuevas formas de intermediación política, creando para ello una estructura política y administrativa paralela: los “Comités de Solidaridad”. Si bien el objetivo de la estrategia no era la democratización, sino generar una estructura corporativa paralela al PRI, finalmente estos comités lograron establecer otro tipo de

relación con el estado, prescindiendo de la negociación corporativa dentro del PRI (Jusidman, 2005).”

En el contexto de este programa surge la Contraloría Social en México, añadiendo a las funciones de estos comités la vigilancia y el control, incorporando por primera vez de manera formal a la ciudadanía dentro de las acciones sistemáticas de control y combate a la corrupción.

En 1997, se creó el programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), con cambios radicales en su diseño respecto a su programa predecesor. El sujeto receptor de la política ya no fue la comunidad, sino la familia. El sistema se focalizó y, por lo tanto, en una misma comunidad coexisten beneficiarios y no beneficiarios, lo cual alteró el tejido social comunitario.

Las acciones se limitan al traspaso de recursos económicos y al cumplimiento de actividades, y se separaban los recursos de obra pública al ramo 026 primero y actualmente al 033, donde son administrados directamente por los municipios. En síntesis, la relación entre los beneficiarios de estos programas y el estado se alteró significativamente. Sin embargo, en las formas se mantuvieron los comités formados por vocales, y se conservó el diseño de organización de PRONASOL.

La historia de los esquemas de contraloría social en México, surgen para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control y asegurar de esa manera el buen desarrollo de los programas de desarrollo social. En el marco del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL, buscó que así como grupos de ciudadanos participaban en la provisión de servicios públicos, también vigilarán el adecuado uso de los recursos. La

contraloría social tenía entonces como finalidad, activar mecanismos formales de control cuando los beneficiarios detectaban alguna irregularidad.

De la multitud de estudios que señalan el carácter corporativo del tipo de participación social que se dio durante PRONASOL, se puede inferir que la Contraloría social no pudo haber sido diferente. Posteriormente, la política social del Estado mexicano fue dividida entre la que estrictamente se enfocaba a combatir la pobreza, que permaneció en el gobierno federal, y los fondos para financiar infraestructura básica, que fueron descentralizados a los municipios. Además, la operación de los servicios de salud para la población no asegurada y la educación básica y media fue descentralizada.

A partir de ese momento, la participación de los beneficiarios como actores de la política social dejó de ser una prioridad de la política social del gobierno federal, por el contrario, prevaleció la idea de que la participación, además de dificultar el acceso a los programas de la población más pobre (y en esa lógica, con mayores dificultades para organizarse), reproducía el acuerdo corporativo del México post-revolucionario.

En los últimos años, la contraloría social ha permanecido en las reglas de operación de los programas de desarrollo social y varía de acuerdo con las características de cada programa y Gobiernos estatales y municipales mantienen también la figura en algunos de sus programas públicos. La mayoría de los esquemas corresponden a mecanismos de información al beneficiario con respecto a las características del programa en el que participa, y formas de recepción y canalización de quejas.

Al objetivo inicial de servir como un mecanismo auxiliar para la fiscalización del uso de los recursos se sumó el de ofrecer a los beneficiarios información útil para aprovechar mejor un programa y el conocimiento de los

beneficiarios de los programas es medido sistemáticamente por la Secretaría de la Función Pública, SFP, y se ha incrementado en el tiempo.

Hacia el futuro, es importante reflexionar en torno a lo que deben ser los mecanismos para la vigilancia de los programas sociales por parte de los beneficiarios. Además, es importante explorar la manera en la que este tipo de mecanismo puede ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de evaluar las políticas públicas, de incidir en ellas, de servir de mecanismo directo de rendición de cuentas entre la ciudadanía y los ciudadanos, e incluso de servir de base para que se generen esquemas de corresponsabilidad entre ciudadanos y gobierno en la provisión de la política social. La contraloría social se enfrenta al reto de servir de apoyo para mejorar la política social haciendo los programas más responsables frente a los ciudadanos.

### **Los orígenes en México:**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

### **Modernización y Reforma del Estado del sexenio 1993-1999 de Salinas**

La Contraloría Social, definida ampliamente como acciones específicas de vigilancia y control que ejercen los beneficiarios de programas sociales sobre el desarrollo de los mismos, tiene más de 14 años de implementación, siendo acuñada por primera vez en el sexenio de Salinas, en particular en el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y bajo el alero de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Según altos funcionarios de dicha administración, la Contraloría Social se inscribe dentro de un proyecto mayor de modernización y reforma del Estado donde se enfatiza el cambio de relación entre gobierno y sociedad dando mayores espacios para la participación ciudadana (Vázquez Nava, 1994, pág. 15; Vázquez Cano, 1994, pág. 68 y siguientes; Salinas, 2000, pág. 560).

El concepto de Contraloría Social tiene su nacimiento “oficial” el 5 de febrero de 1991 en el contexto del PRONASOL, cuando se toma protesta a los vocales de control y vigilancia del programa Solidaridad. (SECODAM y PRONASOL, 1992, pág. 23; Vázquez Nava, 1994, pág. 31, Salinas, 2000, pág. 560) y se define de la siguiente manera:

*“La contraloría social constituye una nueva forma de control administrativo ejercido por los ciudadanos sobre la actuación de quienes tienen la responsabilidad del quehacer gubernamental. Se trata pues de una forma avanzada de participación ciudadana en las tareas de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos y en la evaluación del desempeño de los funcionarios y empleados al servicio del Estado. (Vázquez Cano, 1994, pág. 74-75)”*

La Contraloría Social se organizó en esa época en dos grandes vertientes: atención ciudadana de quejas, sugerencias y recomendaciones y, por otro lado, control colectivo de obras y servicios. Según Vázquez Nava (1994, pág. 26):

La primera de ellas ha sido instrumentada para poner al alcance de la población en general medios de interlocución que puede utilizar para expresarse libremente sobre aciertos y errores o para identificar problemas en los servicios que recibe, o bien, para solicitar orientación sobre especificaciones relacionadas con dichos servicios. La segunda vertiente donde la Contraloría Social encuentra su expresión más acabada, puesto que hay recursos públicos que vigilar es aquella que ha incorporado a las comunidades y los propios beneficiarios de obras y acciones emprendidas para elevar sus niveles de bienestar y su productividad, en la supervisión del proceso que implica su realización.

Los ejemplos más claros de la primera vertiente de la Contraloría Social son los módulos de atención ciudadana y el Sistema de Orientación Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), mientras que los comités de control y vigilancia de PRONASOL son de la segunda. Junto con SACTEL, la acción de la Contraloría Social en el orden federal en el sexenio de Salinas abarcó, en la primera vertiente, los programas Paisano, Vecinos de Centroamérica, los Módulos de Atención y participación ciudadana del sector salud del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), la oficina de quejas y denuncias contra abusos de la policía y el Módulo de participación ciudadana de Centro de Verificación de Vehículos de Transporte Público de combustión a gas.

Mientras que su acción en la segunda vertiente incluyó, además de PRONASOL y sus programas (Fondos municipales y regionales, fondos para la producción, mujeres y niños con Solidaridad, etc.) otros programas federales como Procampo, Escuela Digna, Hospital Digno, Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales, Diconsa, Desarrollo y Fomento Agropecuario, Apoyo a los productores de Café (Vázquez Cano, 1994, pág. 143-170). La información sobre Contraloría Social durante el sexenio de Zedillo es prácticamente nula. A pesar que sigue existiendo en el interior de la SECODAM una Dirección General de Contraloría Social, sus acciones fueron relativamente secundarias en lo que se refiere a programas federales.

En la bibliografía sólo se habla de la Contraloría Social en el programa del ramo 26 y de continuidad de algunos programas del sexenio anterior, como el Instituto Nacional Indigenista (INI), IMSS-solidaridad; Diconsa, Procampo, etc. (López, 1998, pág. 341) Posiblemente es en esta época cuando comienza a surgir la confusión entre las vertientes de Contraloría Social, lo que se agudiza en el sexenio actual, como veremos a continuación.

El desarrollo de la estrategia de Contraloría Social a nivel estatal y municipal está mucho menos reseñado en la bibliografía, aunque sabemos que en los estados esta estrategia se incorpora también después del sexenio de Salinas, como es el caso del Estado de México (EDOMEX) o Tamaulipas.

### **La Contraloría Social en el orden federal actual: Sistema Integral de Contraloría Social.**

Con la alternancia, en el orden federal mexicano se advierten una serie de cambios positivos para impulsar la Contraloría Social. Además de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que entrega un marco general y facilitan las acciones de la Contraloría Social, ésta se desarrolla en todo un capítulo en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en artículos de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), promulgada el 9 de febrero de 2004.

A comienzos del sexenio actual, en 2000, la Dirección Gral. Adjunta de Contraloría Social de la SFP desarrolla el Sistema Integral de Contraloría Social (SICS), modelo de acción que busca implementarse en programas federales, estatales y municipales por medio de diversas acciones. Dentro de este sistema, la Contraloría Social se define 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 y honradez.”* (SECODAM, 2001).

Sus objetivos se orientan a garantizar el acceso de información a los ciudadanos, a impulsar la participación, corresponsabilidad y la autogestión, mejorar la eficiencia, eficacia y confiabilidad de las acciones gubernamentales e incorporar a la ciudadanía en el combate a la corrupción.

El Sistema Integral de Contraloría Social consiste en la articulación de seis componentes:

- Programas de información a la ciudadanía
- Formas de organización social para el control y vigilancia
- Espacios de comunicación gobierno-sociedad
- Programas de capacitación y asesoría
- Sistemas de Atención y resolución a quejas y denuncias
- Programas de evaluación social del gobierno

La mecánica de operación para la implementación de este sistema consta de diversas acciones. En el orden federal se orienta al fortalecimiento y operación de la Contraloría Social en programas federales de alto impacto como Oportunidades, Microregiones, Escuelas de Calidad, Programa de Apoyo al Empleo, Atención a Jornaleros Agrícolas, en la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, etc. Junto con esto, se firman convenios de cooperación con las entidades federativas, en particular con los Órganos Estatales de Control para el desarrollo de componentes de Contraloría Social (como el programa “a los ojos de todos”, programas de capacitación, control en programas federales, etc.) donde las oficinas regionales trabajan en el control y vigilancia de la operación local de los programas federales.

Por último, en el orden municipal, la estrategia del SICS se desarrolla por medio de acciones de capacitación y acompañamiento del programa “municipios por la transparencia” que incluye acciones en más de 300 municipios entre 2001 y 2004 correspondientes a 14 entidades federativas.

La idea central es que en cada uno de los programas federales que posean Contraloría Social pueda desarrollarse integralmente este sistema abarcando no sólo las vertientes originales de la Contraloría Social atención ciudadana y control colectivo sino también incorporando acciones como la evaluación de los programas o los mismos programas de información a la ciudadanía así como ampliar la Contraloría Social a la totalidad del ciclo de la política (planeación-ejecución- seguimiento y evaluación).

### **Marco legal de la Contraloría Social**

La participación ciudadana para el control y la rendición de cuentas por medio de la Contraloría Social está garantizada en general por múltiples mecanismos legales en los ámbitos nacional e internacional. En un nivel constitucional se basa en los siguientes derechos:

El derecho de información, artículo 6 constitucional, está garantizado, en el ámbito federal y en 28 Estados, por medio de las leyes de acceso a la información. El derecho de petición, definido en el artículo 8 constitucional, está garantizado por la existencia de reglas de operación en programas federales que definen mecanismos de atención ciudadana y recepción de quejas y denuncias y por la existencia de mecanismos y acciones de contraloría social en políticas sociales de impacto directo en la población, como veremos en el siguiente apartado. El derecho a participar en la planeación definida. Las actividades específicas se detallan en [www.funcionpublica.gob.mx](http://www.funcionpublica.gob.mx)

Los municipios corresponden a los siguientes estados: Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Michoacán, Nayarit, Jalisco, Guerrero, Tabasco, Quintana Roo, Campeche, DF, Puebla, Querétaro y Nuevo León. Sobresalen los Estados de Sonora, con 72, Puebla con 68 y Guerrero con 40 municipios participantes. El programa consiste principalmente en sensibilización y capacitación a servidores públicos y a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) sobre transparencia y combate a la corrupción.

Tomado de una Publicación de la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007). Caracas. En el Artículo 26 constitucional, está reconocido por medio de cuerpos legales específicos en la creación del Plan Nacional de Desarrollo, en los Planes Estatales, en los Consejos de Desarrollo Municipal y en los de Planeación Municipal (COPLADEMU) así como en la existencia de múltiples consejos consultivos en los diversos órdenes de gobierno. Finalmente, el derecho a la asociación, artículo 29 constitucional, se garantiza, entre otras disposiciones legales, por medio de la LFFAROSC, que regula la creación, financiamiento y actividades de las mismas.

A nivel internacional, México firmó la Convención Interamericana Contra la Corrupción, en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se obliga, en el Art.3, a establecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. Así mismo, es Estado Parte firmante de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que incluye, en su Art.13, la obligación de fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra

la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.

El derecho a la participación para el control en políticas sectoriales, está, en términos normativos, garantizado por múltiples leyes. Las más importantes son la Ley General de Desarrollo Social, publicada el 20 de Enero de 2004, donde el Capítulo VIII trata sobre Contraloría Social. Para el caso de las organizaciones de la sociedad civil, la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004) establece en su artículo 6, fracción IV el derecho a “Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable.” De manera menos explícita, leyes como la Ley General de Educación, en su capítulo VII, define mecanismos tales como los consejos de participación social (municipales y estatales) o la Ley General de Salud, que en su capítulo IV del título II garantiza la posibilidad de la comunidad en general de formular sugerencias y informar irregularidades (Art.58) y por medio de la inclusión de vocales de control y vigilancia en las asociaciones ganaderas, los ejidos, etc.

Junto con esto, el fortalecimiento de la participación ciudadana para el control social es una estrategia.

## **Contraloría social: ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los Programas de desarrollo social.**

Según Vidal Llerenas Morales (citado por Fermín 2004), el objetivo de este artículo es realizar un análisis del *ser y el debe ser* la contraloría social como un mecanismo social para la rendición de cuentas. La reflexión pretende mostrar cómo un instrumento de este tipo es fundamental cuando lo que se quiere es asegurar que un programa de gobierno cumpla sus objetivos en el campo del desarrollo social. Para efectos de este trabajo se hará uso del concepto de contraloría social en los términos de la Ley de Desarrollo Social de México, que considera a esta figura como el mecanismo por medio del cual los beneficiarios de los programas sociales participan en la vigilancia y evaluación de las políticas a través de esquemas establecidos en los propios programas. En ese sentido, se considera que la contraloría social es un esquema de rendición social de cuentas (Peruzzotti y Smulovitz, 2002), en sentido amplio, ya que contempla acciones de transparencia, intercambio de información, evaluación y control por parte de los beneficiarios para con las políticas a las que tienen derecho.

En la publicación en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 39. (Oct. 2007), Caracas. “Experiencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” y es parte de las líneas estratégicas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento de la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006. A lo largo del texto se argumenta la participación de los beneficiarios:

En resumen, dejan ver que:

*“...la contraloría social puede servir como un instrumento efectivo de rendición social de cuentas en el contexto de la política social. En tal sentido,*

*puede ser un mecanismo para: 1) generar espacios para la responsabilización de los servidores públicos ante los beneficiarios, lo que permitiría otorgarles independencia técnica, pero con mecanismos efectivos de rendición de cuentas en cada comunidad; 2) prevenir los problemas de corrupción, captura, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia que se asocian con la política social; 3) dar al ciudadano marginado la posibilidad de influir en las políticas en las que participa; 4) empoderar al ciudadano pobre frente al proveedor de servicios públicos y contribuir a potenciar sus capacidades en otros espacios de lo público; y 5) contribuir a generar confianza como requisito para lograr la corresponsabilidad de los ciudadanos en el logro de una política pública”*

Concluye el artículo que: El reto es, partiendo de las mencionadas discusiones teóricas que nos ofrece la ciencia política, la administración pública y los estudios con respecto a la política social, afinar los esquemas de vigilancia ciudadana que el gobierno ha abierto en los programas sociales para ampliar sus objetivos y convertirlos en instrumentos para que dichas políticas funcionen mejor.

### **Experiencia en Colombia:**

En su estudio Fabio Velásquez C. y Esperanza González R. **¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?** Tomado de Aponte (2006), exponen:

*“Colombia es un país que le otorga un valor muy importante a la expedición de normas y a la creación de instituciones, bajo el supuesto de que ellas son prenda suficiente de garantía para que, la democracia funcione. De hecho, promulgada la Constitución del 91 en donde se consagra la participación ciudadana, se produjo una avalancha legislativa sobre el tema. El resultado fue un amplio espectro normativo que rige la participación, pero esa riqueza no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en tomo a lo público, en la democratización de la gestión y, sobre todo, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas; por el*

*contrario, parece ampliarse la brecha entre la institucionalidad participativa, las conductas de la población en el escenario público y sus resultados en términos de la modernización y democratización de la gestión. Así pues Colombia cuenta con una amplia legislación sobre participación ciudadana.”*

El equipo del estudio de (Velásquez y González) identificó 29 normas que crean otras tantas instancias de participación, creadas en su gran mayoría en la década de los 90, muchas de ellas de obligatoria conformación, instituidas en buena proporción como espacios de encuentro entre la administración municipal y los representantes de la población, y a las que se han asignado principalmente funciones de iniciativa y fiscalización y en menor medida de consulta, concertación y gestión.

Esta oferta participativa ha sido de iniciativa estatal, con una característica bien precisa: sus contenidos, en términos de agentes, funciones y alcances, fueron definidos por los agentes políticos tradicionales, afincados en los gobiernos de turno y en el Congreso de la República, sin concertación con la ciudadanía, los movimientos y las organizaciones sociales. Fue el producto de una iniciativa política de modernización del Estado y de apertura democrática forzada por las circunstancias, que interpretó más el "interés de un sistema político que había perdido credibilidad y legitimidad, que las aspiraciones de una población sometida secularmente a la lógica de las clientelas políticas. Por ello existe en la mayoría de los municipios del país una importante infraestructura participativa que sirve de soporte institucional a la intervención de la ciudadanía.

Además, los gobiernos locales han ido creando según sus necesidades e intereses y, en algunos casos, al tenor de las demandas de la población, un conjunto de instancias, también formales, reglamentadas localmente, que constituyen un aporte a la institucionalidad democrática.

También existe un amplio conjunto de instancias informales de participación, menos sujetas a normas y restricciones, más flexibles y adaptables a las circunstancias, algunas transitorias, otras creadas simplemente para responder a circunstancias muy particulares y, en consecuencia, efímeras, la mayoría de ellas (dos de cada tres) han sido fruto de la iniciativa de los respectivos gobiernos en cada ciudad y son en su gran mayoría, escenarios de encuentro para la concertación de políticas y de acciones en beneficio de los sectores participantes o del conjunto de la ciudad.

Ahora bien, este ejercicio de la participación a nivel local se entiende, se aborda y se apoya de distintas maneras, según las concepciones e intereses de los actores. Desde la práctica dos pueden ser las categorías que asume la participación: La participación-argumentación que coloca el acento en el componente racional comunicativo de toda relación social. Participar es, pues, ante todo dialogar con otro para exponer argumentos sobre un determinado tema y convencerlo de que mis argumentos son más válidos que los suyos. Participar es comunicar, argumentar, deliberar y convencer. La otra categoría es la de la participación-acción. En este caso, los componentes dialógicos y retóricos ceden su lugar de privilegio a los elementos prácticos, a la acción. Participar es interactuar con otros para definir cursos de acción. Por supuesto, es necesario argumentar, exponer puntos de vista, deliberar, pero aquí la participación es, en consecuencia, menos racional y más pragmática.

Estas dos categorías, sin embargo, no dan cuenta suficiente de la complejidad de la participación, tal y como se despliega en las estrategias que suelen poner en marcha los gobiernos locales.

Pueden distinguirse cinco estrategias en las experiencias analizadas: la participación-formalidad, entendida únicamente como un requisito de ley que es preciso llenar, la participación "sin alas", aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructuras de poder vigentes. La participación-integración cooptación: en donde las autoridades locales promueven en forma efectiva la participación, crean nuevas instancias de intervención ciudadana y manejan permanentemente el discurso de la participación no tanto para que la gente gane autonomía y capacidad de interlocución con el Estado, sino, por el contrario, para que se acoja cada vez más a las orientaciones de los grupos políticos dominantes. La participación-concertación: coloca el acento en la construcción colectiva de acuerdos en tomo a objetivos comunes y a los medios para alcanzarlos.

Dos ideas son centrales en esta noción: el pluralismo y la intervención directa de la ciudadanía en el análisis de su entorno y en la toma de decisiones acerca de cómo actuar para conseguir objetivos compartidos. La participación-modo de vida: aquí la participación no es concebida como una actividad adicional a la rutina diaria de la gente, como algo que exige esfuerzos adicionales y costos, sino como un valor y una norma social interiorizados desde la infancia, que llevan a la gente a involucrarse en dinámicas colectivas no tanto para la obtención de un beneficio específico, sino porque es bueno hacerlo y de esa forma el colectivo social se beneficia y fortalece.

En el desarrollo de estas distintas estrategias aparece un rasgo común: la discontinuidad en la formulación y aplicación de políticas de participación, que se explica sobre todo por el papel discrecional que siguen teniendo los alcaldes en la promoción de la opción participativa.

De hecho, los colombianos piensan que las administraciones municipales no apoyan de manera suficiente la participación. Se les solicitó a los informantes de la encuesta de opinión ciudadana que calificaran de 1 a 7 el respaldo brindado por la administración municipal a la participación ciudadana. La calificación promedio asignada fue 3.88, lo que equivale a 2.8 en una escala de 1 a 5. La opinión mejora a medida que se reduce el tamaño del municipio: es menor en Bogotá y mayor en los municipios pequeños.

Las entidades no estatales (universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, iglesias, gremios empresariales, colegios profesionales, corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, entidades internacionales), por el contrario, sí han tenido un papel importante en el estímulo y desarrollo de la participación. El papel de estos organismos se ha fortalecido desde mediados de la década del 80, cuando fueron aprobadas las reformas descentralizadas y las normas que institucionalizaron la participación ciudadana en la gestión local.

De otro lado, los colombianos perciben que los agentes políticos tienen poco interés en respaldar los procesos participativos, tarea de la que se han hecho responsables los entes no gubernamentales, llenando el vacío dejado por los gobiernos locales y por la dirigencia política y sus organizaciones partidistas. "

Así mismo, y sobre el tema, Gwyn Wansbrough y Marta Lucia Tamayo Rincón en su Estudio sobre la figura de la Veeduría Ciudadana (pág. 18), exponen:

*"Las dos últimas décadas han marcado avances importantes en el desarrollo de la democracia participativa en Colombia. Uno de los instrumentos de participación ciudadana surgidos durante este periodo es el*

*de la veeduría, herramienta que permite a los ciudadanos y ciudadanas, de manera directa, fiscalizar, vigilar y controlar la gestión pública y la adopción y ejecución de políticas públicas. El control social, y en particular la figura de la veeduría, aparece inicialmente como política gubernamental de participación comunitaria, para la vigilancia y seguimiento de la ejecución de programas en el Plan Nacional de Rehabilitación - PNR- y luego retomado legalmente, en materia de proyectos en salud, por el Ministerio de Salud.*

*La nueva constitución recoge estas experiencias al establecer el principio de la participación ciudadana y, en particular, la modalidad de vigilancia y control de la ciudadanía de la gestión pública, como marco político, jurídico y ético de la organización política.”*

Entienden, Wansbrough y Tamayo, la figura de la veeduría ciudadana como una herramienta de vigilancia y control social de la ciudadanía sobre el Estado, para fortalecer la vigencia de principios constitucionales tales como democracia, transparencia, moralidad, equidad, eficiencia y eficacia, en la adopción e implementación de políticas públicas, en el desempeño de responsabilidades de los servidores públicos y en la gestión pública en general. Sin desconocer que cada ciudadano y ciudadana individualmente mantiene un derecho a ser fiscal del Estado, el ejercicio de la veeduría ciudadana se ejerce colectivamente. Permite a la ciudadanía vigilar, conocer, monitorear, opinar, presentar observaciones y pedir la rendición de cuentas de los servidores públicos.

Los veedores y veedoras tienen el derecho y deber de presentar sus observaciones con fines de corrección y denuncia, cuando haya lugar, ante los organismos competentes, y gozan, en la operación o viabilización de la veeduría, de garantías y derechos constitucionales, como el derecho de petición, la acción de tutela, las acciones de cumplimiento y las acciones populares, entre otros, y de otros mecanismos de participación ciudadana, como la audiencia pública.

Consideran que, en esencia, lo que caracteriza a las veedurías, y la diferencia de otros mecanismos de vigilancia y control social, es el propósito de corregir asuntos públicos estatales y su composición o conformación, en la medida que es una figura propia de la ciudadanía y que, en consecuencia rechaza la participación de servidores públicos en calidad de tales. Por lo anterior, otras experiencias o mecanismos de vigilancia y control social que fueron estudiados no las consideramos en estricto sentido como veedurías ciudadanas, sea porque no tienen los alcances de éstas en cuanto al propósito de vigilar y corregir una situación determinada en un proceso público estatal, sea porque eran ejercicios de control o vigilancia mixtos en los que participaban servidores públicos en su condición de tales, o porque, pese a tener el nombre, su propósito no estaba relacionado con la vigilancia o el seguimiento.

Investigaciones sociales y otros esfuerzos de recoger y divulgar información como "Candidatos Visibles" y "Bogotá Cómo Vamos" desempeñan un papel muy importante en el ejercicio del control social. Sin embargo, a diferencia de las veedurías ciudadanas, estas actividades no tienen dentro de sus objetivos el fin de vigilancia y corrección. Hay otras instancias mixtas de control, como las Juntas de Vigilancia del IDU y el Observatorio Ciudadano "Verdad Capital", que no consideramos propiamente como veedurías ciudadanas debido a la presencia del sector institucional. Grupos de Lobby, como el Comité de la Veeduría al proceso de Valorización y el Comité de Veeduría "No al Peaje de la Malla Vial del Valle de Cauca y Cauca", cuyos objetivos eran impedir el cobro de la valorización y la realización de obras, tenían un propósito distinto a la vigilancia y al control social. "

En febrero del 2006 fue expedida la ley 563 a través de la cual se reglamentaban las veedurías ciudadanas. Ocho meses después la Corte Constitucional la declaró inexecutable por haber sido tramitada como ley ordinaria y no como estatutaria, categoría a la que corresponden las leyes que regulan las instituciones y mecanismos de participación ciudadana. Ante la caída de la ley ha surgido el interrogante ¿es necesario impulsar una nueva ley que reglamente el ejercicio de las veedurías? Creemos necesario que alrededor del tema se desarrolle un amplio debate que contribuya finalmente a la adopción de la mejor decisión en términos de fortalecer el ejercicio del control ciudadano. Varios son los argumentos y posiciones que pueden alimentar la discusión.

Sabido es que la ley por sí misma no es condición ni garantía para fortalecer la participación ciudadana en el control y la vigilancia de los asuntos públicos. En algunos casos, la institucionalización de la participación ciudadana mediante la regulación de los mecanismos y procedimientos puede incluso ahogar la iniciativa comunitaria y ciudadana. Se discute también la pertinencia de la reglamentación señalándose que la participación ciudadana, en la modalidad de vigilancia y control, en tanto derecho fundamental (individual), ya cuenta con garantías para su ejercicio (el derecho de petición, derecho a denunciar) y que al Estado no le corresponde imponer cargas para el ejercicio del derecho (como la inscripción por ejemplo). Se añade que de lo que se trata no es de regular el ejercicio ciudadano a la fiscalización de la función pública, sino de reglamentar las obligaciones de las autoridades, de rendir cuentas periódicas.

Antes que pensar en una nueva ley que reglamente las veedurías, vale la pena evaluar el impacto y desarrollo de la Ley 489 del 98, que establece aspectos fundamentales para el ejercicio del control ciudadano, tales como la obligatoriedad de mantener un registro en cada entidad con las

observaciones hechas por las veedurías, o el desarrollo de un plan nacional de formación de veedores, o la consagración como falta disciplinaria de la obstaculización del acceso a la información; resulta útil mostrar las reacciones que se recogieron de varias de las personas entrevistadas para efectos del presente estudio, el de Wansbrough y Tamayo, a propósito de la expedición de la ley 563. La opinión más generalizada es que la ley no representaba un avance para el ejercicio de las veedurías. Se señalaron varios aspectos que sustentan dicha tesis entre ellos:

1. Dado que la ley reducía su ámbito de acción a la vigilancia únicamente de la gestión administrativa condujo a considerar restringido el derecho ciudadano de controlar el asunto económico, político, administrativo y cultural de la nación, reconocido constitucionalmente sin condiciones.
2. La falta de "dientes" en el sentido de no especificar el poder vinculante de la veeduría ni los mecanismos para hacer efectiva la obligación de los particulares de entregar información.
3. La preocupación por el trámite del registro de conformación de la veeduría y los riesgos de perder autonomía dado que una de las autoridades ante la que se efectuaba dicho registro era el Personero, nombrado por el Consejo.
4. La falta de medidas de protección a los veedores en su vida y a la integridad personal.
5. Aunque la ley incluía la conformación de una red institucional de apoyo a las veedurías ciudadanas, no era suficiente para solucionar el problema de la falta de financiación.

Otras voces, según Wansbrough y Tamayo, señalaron que la reglamentación si bien no es suficiente para garantizar el control ciudadano, sí podría contribuir en su impulso y se destacó que el ejercicio del control social en forma plural otorga mayor fuerza a la participación. Se identificó también como un avance lo relativo al derecho a pedir información a las

empresas y no solo a los funcionarios. Se señaló así mismo la necesidad de incluir incentivos no monetarios a los miembros de las veedurías y, el establecimiento de sanciones a los veedores que actúen en beneficio personal.

Frente al pronunciamiento de la Corte Constitucional en el sentido que mientras no se expida la correspondiente ley estatutaria no se podrá llevar a cabo el control social, mediante el mecanismo de las veedurías, algunos sectores sociales e institucionales vienen señalando que formalmente el vacío podría llenarse evitando el uso de dicho nombre y promoviendo la utilización de otras denominaciones para uso de dicho nombre y promoviendo la utilización de otras denominaciones para los ejercicios de vigilancia y control ciudadanos, similares a aquellas, o la invocación genérica del derecho al control social.

De este estudio (Wansbrough y Tamayo), surgen preguntas, que quedan sin respuestas, y que confiamos puedan servir para guiar algunas reflexiones en el futuro alrededor de la figura de la veeduría o de otros mecanismos de vigilancia o control ciudadano similares:

- ¿Qué potencial y oportunidades reales tienen las veedurías en aumentar la transparencia en la gestión pública y en animar una cultura de la rendición de cuentas?
- ¿Las veedurías deben tener un carácter más técnico que político?
- ¿Qué tipo de veedurías pueden resultar más eficaces: aquellas que se conforman de manera permanente para la vigilancia de un sector o un programa, o aquellas que se organizan de manera coyuntural, en medio de un ejercicio ciudadano más amplio de movilización social y de rechazo o desconfianza a una actividad pública puntual?
- ¿Cómo reducir o cubrir los costos de la participación?

- ¿Cómo utilizar las nuevas tecnologías para potenciar el control social?
- ¿Cómo se desarrolla conciencia acerca de las responsabilidades del veedor?
- ¿Hasta dónde el fenómeno de la corrupción afecta a los propios veedores?
- ¿Quién vigila a las veedurías?
- ¿Cómo se ejerce esa vigilancia?

### **Experiencia en Ecuador:**

En el caso del Ecuador la descentralización es uno de los temas nacionales de mayor interés social, señala Diego Peña Carrasco en su estudio Ecuador, *Descentralización y Participación Ciudadana, Proyecto de Estudio e Investigación* (19) que:

*"En el Ecuador de hoy, la descentralización es uno de los temas nacionales de mayor interés social; se revela en el espacio que ocupa en el discurso político, en la atención que le prestan los editorialistas de los periódicos locales y nacionales, en los programas gubernamentales que merecen atención de la cooperación técnica externa y en la frecuencia con la que es mencionada como alternativa para superar o, al menos, paliar la crisis nacional".*

En los últimos años, la recuperación de los temas de la regionalización, las autonomías y formas de gobierno alternativas al Estado unitario, presidencialista, existencialista y rentista, se toman la escena y a veces velan el tema de la descentralización, pero le aportan la atención pública en dimensiones incomparables a las que tenía antes. Incluyen opciones sobre los temas fiscales, definiciones sobre el territorio y opciones de articulación intergubernamental.

En todos los casos consideran, con énfasis diferentes y modalidades variadas, conceptos modificadorios de las relaciones del Estado con la sociedad, en términos de su participación en la gestión de lo público, su decisión y su control.

En la discusión de los años noventa, pesan notablemente los procesos de regionalización del territorio en Chile, la Asamblea Constituyente en Colombia (1991), la ley 60 de competencias y recursos en 1993; la expedición de las leyes de participación social y de descentralización en "Bolivia" en 1994, entre otras experiencias. En realidad, éstas se tornaron referentes paradigmáticos.

Durante 1999, hasta esta fecha, diversos proponentes han convocado a la sociedad a respaldar públicamente sus planteamientos y empujan la realización de consultas, reformas legales y exigen respuestas de las funciones del Estado, en plazos perentorios. El papel de los movimientos cívicos ha sido relevante y refrescante, en la medida en que frecuentemente se sobreponen al manejo político partidario.

Sin embargo, estas propuestas, que incluyen referencias a las debilidades y falencias de la gobernabilidad, hoy la enervan por su forma de presentación en la escena política.

Una corriente generalizada de opinión concurre en la necesidad de la descentralización. Intelectuales, políticos, autoridades, periodistas, cooperación técnica, movimientos sociales, dirigentes sociales y personalidades se han manifestado e impulsan con acciones objetivas el aceleramiento de procesos que no tienen aún una dirección única.

La concepción de hace quince años, de que la descentralización tiene como finalidad la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos en manos de los municipios, ha transcurrido por un camino de expectativas sobre el mejor uso de los recursos, la asignación más equitativa de la riqueza por regiones, localidades y sectores, de la participación social, de la gestión pública, de la democratización del poder, del mejoramiento y legitimación de los poderes políticos, de la eficiencia de un sistema institucional concurrente, de la adaptación a la diversidad cultural y demográfica, de la readecuación de las relaciones estado-sociedad, de la representatividad, de las posibilidades de subsistencia y sustentabilidad y otras pretensiones.

Se expide la ley de régimen metropolitano de Quito, en la que se establece un régimen especial que incluye una nueva territorialidad, nuevas responsabilidades institucionales en el transporte, la planificación, la regulación territorial, la participación de la comunidad en el financiamiento de los proyectos y la desconcentración administrativa. Genera nuevas expectativas a los gobiernos locales sobre sus competencias.

Las reformas constitucionales de finales de 1994 hasta inicios de 1996 incluyen los criterios de descentralización y desconcentración y los atributos de multiétnico y pluricultural al Estado; establece los objetivos de desarrollo armónico, solidaridad con las áreas deprimidas, la obligatoriedad de la desconcentración y estipula un proceso creciente de asignación de recursos como una proporción del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales autónomos, y dispone su transferencia directa, oportuna y automática. Establece la reelección de autoridades y la participación de los independientes como candidatos.

En 1995, en el Congreso Nacional se forma la comisión especial permanente de descentralización que, junto con una delegación del Presidente de la República, se encarga de preparar una ley de descentralización y desconcentración, cuyo texto se obtuvo tras una amplia consulta en todas las regiones del territorio. El texto lo presentan conjuntamente las dos funciones del Estado, en 1996; posteriormente, se retiró del debate por las presiones de la Junta Cívica de Guayaquil.

En 1997, se aprueba la ley especial de distribución del 15% del presupuesto general del Estado para los gobiernos seccionales, que puso en vigencia los criterios y el mecanismo de distribución de los recursos entre municipios (75%), consejos provinciales (20%) y fondo de emergencia (5%). El fondo establece una participación del 3 % para 1997; de un 7% para 1998; de 11 % para 1999 y de 15% a partir de 2000. Este fondo considera, como criterios distribuidores, la población, las necesidades insatisfechas, un incentivo por eficiencia fiscal y administrativa y un fondo de contraparte para un programa de crédito para infraestructura.

En 1997, se aprueba la ley especial de descentralización del Estado y participación social. Tiene por objeto "el fortalecimiento de las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma (...), define las relaciones y las responsabilidades entre la Función Ejecutiva y los gobiernos seccionales, fomenta y amplía la participación social en la gestión pública..." (González 1999).

González, establece una serie de áreas para descentralizarse y desconcentrarse, mediante transferencias y delegaciones habilitadas por convenios obligatorios para las entidades de la función ejecutiva, propuestos por los gobiernos seccionales; se fijan propósitos y procedimientos para la participación de la sociedad en la gestión pública y para la coordinación entre

el régimen seccional autónomo y el seccional dependiente, y se señalan las funciones de planificación entre el nivel descentralizado y el nacional.

A partir de una consulta nacional, una asamblea nacional electa por votación directa prepara un nuevo texto constitucional que el Congreso pone en vigencia en agosto de 1998. Se establecen los principios de "unidad nacional en la diversidad (...) y administrativamente descentralizado, pluricultural, multiétnico y diverso (...)". "Se dispone la creación de un sistema nacional de salud que se integrará con las entidades públicas, autónomas, privadas y comunitarias del sector, que funcionará de manera descentralizada, desconcentrada y participativa". "Se crea el sistema nacional descentralizado de protección integral a la niñez y la adolescencia, en el marco de lo cual los gobiernos seccionales formularán políticas locales (...), seguridad social (...), educación", que deben organizarse de manera descentralizada (Moncayo, 1999). Moncayo valora los cambios constitucionales como positivos y hace una referencia especial al Título XI, que se refiere a la organización territorial y la descentralización, en el que se definen los regímenes seccional dependiente, para la des concentración, y autónomo, para la descentralización; establece los principios de petición de competencias por parte de municipios y consejos provinciales; enriquece la división política administrativas incluidas las juntas parroquiales en las áreas rurales; cambia la representación municipal en los consejos provinciales; establece como descentralizables o desconcentrables a todas menos seis competencias del gobierno nacional, condiciona la transferencia de responsabilidades con los recursos correspondientes; constituye los regímenes especiales para escenarios de características étnicas o ambientales, zonas de administración especial en la Amazonía y Galápagos; señala las cuatro fuentes de recursos del régimen seccional autónomo; asigna nuevas responsabilidades a municipios y consejos provinciales, adicionales a las de las leyes; establece el control social, la participación y la

rendición de cuentas, el sistema de planificación económica descentralizado, y asigna la característica de orgánica a la ley de régimen seccional autónomo, por lo que prevalecería sobre otras leyes ordinarias.

- La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONCOPE), el Ministerio de Gobierno y el CONAM, suscribieron un convenio en 1999 para la formulación de la ley orgánica del régimen seccional autónomo, que reúne a la de régimen municipal y régimen provincial; legisla sobre la organización parroquial y los distritos especiales, distribuye las competencias en el régimen autónomo, establece las concurrencias y 'subsidiaridades', constituye un marco amplio para la definición autónoma de municipios y consejos provinciales, para que definan su organización y estructura; refiere a las relaciones del régimen autónomo con la sociedad y el resto del aparato del Estado y da operatividad a varios preceptos constitucionales. El proyecto está en borrador y su discusión no ha concluido.
- La AME tramita una serie de modificaciones a la parte tributaria de la ley de régimen municipal.
- El 5 de noviembre de 1999 se expide la ley de racionalización tributaria; que incluye una disposición transitoria que consigna recursos nuevos para que los municipios y consejos provinciales impulsen proyectos sociales orientados con criterios de descentralización.
- Se tramitan importantes proyectos de autonomías, especialmente provinciales y regionales, que modificarían varios cuerpos legales, incluso la Constitución, para facilitar su instauración. Buena parte de su esfuerzo se enfila en la línea de las reformas fiscales para asignar, recaudar y retener territorialmente productos de los tributos.

Esta síntesis incompleta de la profusa actividad legal e institucional revela la inserción del tema en la esfera de lo político, la participación de movimientos de corte cívico, la impostergabilidad del proceso como un requerimiento social a la manera de una estrategia para el desarrollo nacional y un proceso importante, aunque de profundidad y enfoque muy discutidos, de reinstitucionalización del Estado, que encuentra su momento de arranque en estas expresiones."

## **Experiencia en Perú**

En Perú existe una visión de democracia participativa en la cual la sociedad civil contribuye a la transformación del Estado y, por consecuencia, ésta tiene un mejor control sobre las decisiones de Estado. Ana K. Carrión, señala en su estudio *Participación Ciudadana y Descentralización en el Perú* (pág. 20), dice que:

*"En Perú, desde la década de los 90, existe una Ley de Participación y Control Ciudadano, limitada a temas de derecho ciudadano, la gestión de gobierno (revocatorias, control ciudadano, etc.). Sin embargo, la descentralización presenta una gran oportunidad para desarrollar todo sistema articulado de espacios de participación. Hay algunas propuestas de sistemas de participación local que articulan múltiples espacios como son los. CCLs, mesas temáticas, mesas sectoriales, y comités de gestión. Todos estos espacios están relacionados si no articulados, pues cada uno tiene un rol o injerencia en la elaboración de los planes concertados y presupuestos participativos. En cuanto a duplicidad, las funciones de control y vigilancia parecen ser el ámbito de todos los espacios, pero poco se define qué exactamente se está vigilando entre un grupo y otro.*

*A nivel nacional ya se han tomado algunas iniciativas, en el Congreso existen por lo menos tres proyectos de ley, pero no hay propuestas concretas, alrededor de una visión integral sobre la articulación de estos espacios de participación (en contraste a derechos ciudadanos). Sin embargo, con tantas expectativas en el aire, quizás sea precipitado hablar de articular espacios que,*

*como se destaca, todavía están en construcción. Además se debería evaluar si realmente la articulación de espacios de participación ciudadana es un proyecto no sólo viable sino también deseable, por lo menos en lo que respecta a la sociedad civil (no vaya convertirse en un proceso burocrático más)”.*

Por otro lado, no hay duda que la descentralización y la "captura" de estos nuevos espacios de participación ciudadana están transformando el escenario y las dinámicas entre el Estado y sociedad civil, y se espera que se sigan transformando aún más. En respuesta a la pregunta sobre el impacto de la institucionalización de la participación ciudadana, hay dos argumentos a explorar. Un argumento es que la apertura de estos nuevos espacios enmarca a la sociedad civil dentro de esquemas que el Estado puede controlar. Estos esquemas diseñados desde "arriba" llevan la marca de fórmulas prescritas por las agencias multilaterales, que algunos argumentan, sirven para apoyar la agenda neoliberal. De ahí que se cuestiona las intenciones del Estado de desarrollar espacios participativos, cuando éste no sustenta un verdadero empoderamiento de la sociedad civil que incluya la perspectiva de los de "abajo". Ciertamente, dentro de la descentralización peruana este es un tema que se puede examinar más a fondo.

Pero, aunque así sea, y este es el otro argumento, existe una visión de democracia participativa en la cual la sociedad civil contribuye a la transformación del Estado y por consecuencia, ésta tienen un mejor control sobre las decisiones de Estado. La apuesta de la sociedad civil es que esta democracia participativa es posible. El rol y la respuesta de la sociedad civil ante esta nueva concepción de participación institucionalizada es otro tema en sí que sería interesante analizar desde la perspectiva de la concepción y evolución misma de ésta. En el Perú, es tema buena señal que, a pesar de las inconformidades y los retos por delante, la sociedad civil parece estar arraigada, comprometida y dispuesta a luchar por hacer suyos los espacios

institucionales y por ende transformados más allá de la concepción inicial del Estado.

### **Experiencia en Bolivia**

En Bolivia encontramos que tanto la Ley de Municipalidades (1998) como la de Participación Popular (1994) reconocen la existencia de los Comités de Vigilancia como instancia de participación y control social municipal y de los Mecanismos de Control Social, como instancias reconocidas y representativas de la sociedad civil encargadas de ejercer el control social a nivel departamental y nacional. Al respecto la situación se ha planteado de la siguiente manera:

*"La década de los 90 marca importantes cambios en temas de participación y control social en Bolivia, la reforma constitucional del 95, la descentralización administrativa, el municipalismo y la participación popular determinan la existencia de espacios participativos más claros, en temas de gestión pública y lucha contra la pobreza".*

Se abren espacios de participación directa, que hasta ese momento habían sido limitados, por diversos factores, que significó que un importante sector de la población se mantenga al margen de los temas de gestión pública en el país y en consecuencia aislados de la realidad político económica de Bolivia. La división político administrativa boliviana reconoce la existencia de tres niveles o instancias, una nacional, nueve departamentales y trescientas quince municipales.

La Ley de Descentralización Administrativa establece la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo del Poder Ejecutivo a las Prefecturas de Departamento, con el objeto de establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales, fortalecer la

eficiencia y eficacia de la administración pública, en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población.

La Ley de Municipalidades, establece la forma de funcionamiento de las municipalidades y de los gobiernos municipales, determinando su independencia de gestión y la asignación de recursos públicos para su funcionamiento. Las municipalidades tienen como finalidad el contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio.

La Ley de Participación Popular, reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, en la vida jurídica, política y económica del país. En su orientación considera el mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre bolivianos, a través de una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece y busca el perfeccionamiento de la democracia representativa, incorporando la participación ciudadana en un proceso de democracia participativa, garantizando la igualdad de oportunidades en la participación de representantes. Reconoce la existencia de las Organizaciones Territoriales de Base, que se relacionan con las instancias públicas municipales a través de los Comités de Vigilancia.

Además, amplía competencias públicas e incrementa recursos económicos a los gobiernos municipales, transfiriéndoles la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales y micro-riego, para administrarla, mantenerla y renovarla. Introduce los principios de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y

universidades, buscando equilibrar las áreas urbanas (ciudades) y rurales (campo). Tanto la Ley de Municipalidades (1998) como la de Participación Popular (1994) reconocen la existencia de los Comités de Vigilancia como instancia de participación y control social municipal, quedando pendiente la participación y el control en los ámbitos departamental y nacional.

En el año 2000 se desarrolla el segundo Diálogo Nacional, con alcances más importantes, por el análisis del destino de los recursos condonados, llegando a los siguientes resultados:

- La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, cuyos principios son:

- Crecimiento económico (generar ingresos y empleo).
- Crecimiento pro pobre, (concentración de la riqueza).
- Participación, descentralización y mayor equidad.

- La implementación formal del Diálogo Nacional, a través de la Ley del Diálogo (2001) como un espacio de discusión e incidencia, instituido para:

- Formalizar la participación de la sociedad civil, en temas normativos, políticas públicas y control social.

Pueden participar:

- Organizaciones naturales de la sociedad civil.
- Beneficiarios de la E.B.R.P. (previo análisis y concertación).
- Organizaciones sectoriales.
- Organizaciones territoriales.
- Instituciones y órganos públicos involucrados con políticas públicas.
- Organizaciones políticas.

Los resultados y conclusiones:

- Deben ser analizados y considerados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo.
- Recomendar la modificación del marco normativo vigente.
- Aplicación de políticas públicas específicas.
- Priorización de nuevas áreas de acción.
- Modificación de los criterios de distribución de los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

Los Mecanismos de Control Social, como instancias reconocidas y representativas de la sociedad civil, encargadas de ejercer el control social a nivel departamental y nacional.

Los Mecanismos de Control Social constituidos con el apoyo de la Iglesia Católica boliviana y los Comités de Vigilancia, cuentan con personería jurídica reconocida y funcionan como instancias independientes y representativas de la sociedad civil, que además cuentan con el reconocimiento legal del gobierno y deben cumplir atribuciones específicas, señaladas por ley.

Los Comités de Vigilancia, se constituyen en instancias de participación y control social a nivel del municipio, definen su forma de organización y trabajo, así como la elección de su Directiva, deben articular a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) con cada uno de los gobiernos municipales, promoviendo el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Están constituidos por un representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción, elegido por la OTB respectiva, para cumplir las siguientes funciones: Vigilar que los recursos de coparticipación tributaria, sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa; controlar que no se destinen en gastos corrientes del

gobierno municipal más del 25% de los recursos de coparticipación; deben pronunciarse sobre el presupuesto de los recursos de coparticipación y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el gobierno municipal; facilitar la participación, supervisión y control ciudadano en la gestión social de la municipalidad; los CODEPES (Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social), apoyarán técnica y logísticamente, las acciones necesarias para el logro de los objetivos de la participación popular y la promoción del crecimiento económico del municipio; apoyar la planificación participativa municipal, la formulación y reformulación del Programa Operativo Anual (POA) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM); controlar el cumplimiento de los porcentajes establecidos por ley para los gastos de inversión y gasto corriente de los recursos provenientes de la coparticipación tributaria; evaluar semestralmente el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos del gobierno municipal, a través de informe escrito, difundido entre los habitantes de municipio.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

Los Mecanismos de Control Social están conformados por instituciones y organizaciones representativas de la sociedad que funcionan a nivel nacional o departamental y que voluntariamente deseen asociarse a los Mecanismos, orgánicamente, la instancia máxima, es la Asamblea y están representados por un Directorio cuyos miembros fluctúan entre 7 y 10 personas.

La forma de organización y funcionamiento ha sido definida por cada Mecanismos de Control Social de acuerdo a la realidad y características de su región. Los miembros del Directorio trabajan con carácter ad honorem y se prevé que cuenten con el apoyo de un equipo técnico que se haga cargo de su funcionamiento, para lo cual deben gestionar recursos económicos de instancias nacionales e internacionales que les permitan sustentarse.

Actualmente en Bolivia, están funcionando nueve Mecanismos Departamentales de Control Social y un Mecanismo Nacional de Control Social, con funciones específicas y existencia independiente, entre sus funciones podemos mencionar:

### **Mecanismo Nacional de Control Social.**

- El ejercicio del control social a nivel nacional.
- La evaluación de los resultados, efectos e impactos de la EBRP en los tres niveles del control social (nacional, departamental y municipal).
- Hacer seguimiento a la gestión y ejecución de programas y proyectos destinados a la reducción de la pobreza y fundamentalmente a la evaluación de sus efectos e impactos.
- Conocer el movimiento de la Cuenta Especial Diálogo 2000 (recursos HIPC II destinados a salud, educación e inversión productiva y social).
- Canalizar las denuncias presentadas contra las políticas que esté tomando el gobierno en la ejecución de sus políticas públicas.
- Fortalecer el concepto del control social en los niveles departamental y municipal.
- Apoyar la promoción de una cultura democrática de participación social responsable.
- Brindar apoyo a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio del control social.
- Informar sus acciones a las instituciones y organizaciones asociados (entre ellas los Mecanismos Departamentales de Control Social) y a la sociedad civil en general.
- Se mencionan otras, que correspondan a su naturaleza.

## **Mecanismos Departamentales de Control Social.**

- El ejercicio del control social a nivel departamental.
- Designación de Síndicos Sociales para garantizar su participación en las reuniones del Consejo Departamental y un síndico que participe en los Comités Departamentales de Aprobación de Proyectos (CDAP) del Fondo de Inversión Productivo y Social (FPS).
- Fiscalizar los informes presentados por el Consejo departamental.
- Fortalecer el control social en las instancias municipales comunitarias.
- Apoyar la promoción de una cultura democrática de participación social.
- Brindar apoyo a las instituciones y organizaciones de la sociedad civil en el ejercicio del control social.
- Informar sus acciones, a sus asociados y a la sociedad civil en general.
- Otras, que le correspondan a su naturaleza.

La norma prevé la existencia de un Sistema de Control Social, integrado por los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia que deben funcionar coordinadamente bajo el principio de subsidiariedad, ejerciendo el control social en los tres niveles de la administración pública, articulando la información, controlando los procesos de planificación, presupuesto y otros, velando por el desarrollo nacional:

Se reconocen como instrumentos del control social, los siguientes:

### **A Nivel Nacional**

- Programaciones de Operaciones Anuales de las Entidades Públicas (POAs), Programa Nacional de Inversión Pública, Ejecución presupuestaria y Cuenta Especial Diálogo 2000.

#### A Nivel Departamental

- Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES) y Programación de Operaciones (POA).
- Consejo Departamental.
- Ejecución presupuestaria.
- Toda la información necesaria para evaluar la gestión Prefectural.

#### A Nivel Municipal

- Plan de Desarrollo Municipal (PDM).
- Programación de Operaciones Anual de la Municipalidad (POA).
- Plan de Desarrollo Mancomunitario de las Mancomunidades.
- Ejecución presupuestaria.
- Toda la información necesaria para el control de la gestión municipal.

#### **Ventajas de los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia:**

- Son instancias de control social constituidas, con Estatuto Orgánico y personería jurídica (su existencia trasciende las leyes del Diálogo, Participación Popular y Municipalidades).
- Cuentan con reconocimiento legal normativo y atribuciones que les permiten acceder a información de las instancias de la administración pública.
- La construcción de espacios claros de participación a nivel de la gestión pública.
- Se les reconoce el acceso a la información.
- Se han realizado ejercicios de control social concretos, a través de la ejecución de proyectos de control, financiados por la cooperación internacional.

- Tienen capacidad legal de denuncia y pueden constituirse en parte civil.

### **Limitaciones de los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia.**

- No cuentan con recursos económicos que garanticen su sostenibilidad.
- Por las condiciones económicas y otros factores, no cuentan con apoyo técnico calificado para cumplir efectivamente con el ejercicio del control social, aplicando los instrumentos de control social.
- En algunos casos todavía no tienen claro el rol que deben cumplir.
- Están descuidando el relacionamiento con sus organizaciones asociadas y su obligación de informar, tanto a sus asociados como a la sociedad civil.
- Tienen dificultades para acceder a la información pública.
- En varios casos han mostrado pocas condiciones de liderazgo y representatividad.
- Tienen serias limitaciones para analizar y cuestionar (si corresponde) la información a la que acceden, sobre temas de gestión pública.

### **Los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia en el actual escenario político social**

La situación futura de los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia es bastante incierta, sobre todo porque se ha desatado una fuerte crisis de representatividad social, existen y siguen apareciendo, varias instancias, de aparente representación social pero con poco apoyo social; el país está dividido, por factores como el origen (caras y campesinos), la región (cambas y collas), la situación económica y otros.

Los Mecanismos de Control Social Y Comités de Vigilancia han mostrado pocos resultados de trabajo, su creación, provocó mucha expectativa social, lo cual ha repercutido en el descontento de la sociedad y el desánimo de los miembros que los conforman. Si los problemas de sostenibilidad y bajas capacidades técnicas no se superan, el descontento social irá creciendo afectando las condiciones de desarrollo de las tres instancias.

El gobierno por su parte, no ha mostrado hasta ahora, intereses negativos o positivos por el trabajo que desarrollan los Mecanismos de Control Social y Comités de Vigilancia, aunque se menciona que, existe la tendencia de hacerlos desaparecer por considerarlos instancias innecesarias y poco efectivas.

La crisis social, política y sobre todo económica, determinan que el interés y preocupación de las personas, esté orientada a temas de urgencia como el desempleo, la pobreza extrema, el hambre, y otros, relegando temas de efecto a largo plazo, como el control y la participación, lo cual se puede apreciar, en el hecho de que el Diálogo Nacional que debió realizarse el pasado año, siga siendo postergado.

## **El Principio de la Participación en el Ordenamiento Jurídico Venezolano.**

### **Control Social**

Es un concepto nuevo en Venezuela, mas sin embargo en países de Centroamérica donde se viene desarrollando la descentralización y el municipalismo ya tienen acumulación de experiencias en esta materia. En la

constitución no es explícita el concepto, pero es un tema de agenda pública en instancias de Gobierno y en las bases de la sociedad; se puede calificar de utópico porque ni siquiera en las democracias occidentales es conocido un proceso sólido de Control o Contraloría Social. Aplicando la Contraloría social en la práctica se puede asegurar que las experiencias de Contraloría social son pocas en Venezuela por lo novedoso del instrumento de democracia participativa.

Tomando en consideración las referencias constitucionales que se erigen como la base o cimiento fundamental de todo lo que legalmente pueda concernir a la contraloría y participación social se refiere, no hay reminiscencia expresa de control social, sin embargo, se identifica con el concepto general del control ciudadano o comunitario, en el contexto de los diferentes aspectos de la planificación pública y las manifestaciones de la participación ciudadana.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

El principio del control social se encuentra en las leyes fundamentales del régimen municipal, elaboradas a partir del texto de la CRBV, con énfasis en materias de planificación y desarrollo municipal o comunitario, en consecuencia, el control social viene demarcado por las siguientes leyes:

### **La Ley Orgánica del Poder Público Municipal**

### **La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**

### **La Ley de los Consejos Comunales**

Este control social se relaciona con el control institucional, propio de los órganos públicos señalados en las leyes, y en el ámbito municipal se percibe una integración, complemento o cooperación entre ambas

modalidades de control, para satisfacer la vigilancia y la fiscalización sobre los recursos públicos, la gestión gubernamental, el comportamiento y las acciones de funcionarios públicos o personas y organizaciones sociales, que cumplen funciones públicas, mediante el manejo de los recursos y el patrimonio proveniente de las instituciones públicas, a fin de ejecutar programas o proyectos en las comunidades.

Para reforzar con mayor exactitud este concepto vale señalar lo expuesto por Juan S. Pegoraro (2003), este expone que para abordar conceptualmente la naturaleza de las relaciones sociales se presenta la elección de uno u otro paradigma. En primer lugar es necesario preguntarse sobre el grado de legitimidad y de suficiencia conceptual de sociedad, ya que su invocación nos dice muy poco sobre la naturaleza del poder y las relaciones de dominación, sobre la forma del estado, sobre sus metas culturales, sus ideas predominantes, la forma de producir la vida. Además supone un orden normativo que los individuos cumplen de una manera casi automática; la motivación de su acción social racional con arreglo a fines también de mejorar los valores de la sociedad.

En general estamos ante un medio de participación ciudadana, que se fundamenta en la información administrativa y la rendición de cuentas que la ciudadanía y las comunidades pueden exigir a los funcionarios municipales, igualmente tiene un conjunto de condiciones y acciones que se desarrollan a partir del control social o ciudadano, mediante las actuaciones que desarrollan las contralorías sociales, tomando como referencia normas específicas de la LOPPM y otras leyes, como la participación y control social en vivienda, Capítulo VI del Título II, artículos 91 a 99 de la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat, sobre los derechos y las formas organizativas de los usuarios del sistema.

Entre las obligaciones y deberes el Legislador enumera cuatro aspectos, relacionados con la participación en el control, a fin de establecer la documentación de las actividades de control social o comunitario en los municipios, que se refieren a: Comunicación con la ciudadanía sobre sus avances y resultados en el proceso de control realizado. Presentación de informes y recomendaciones a las entidades ejecutoras de los elementos sometidos a control. Remisión de sus informes a los organismos de control fiscal y otros competentes.

Así, se puede aseverar que, a partir del desarrollo de las contralorías sociales o comunitarias, se pueden establecer derechos y obligaciones, de necesaria consideración por los funcionarios y la ciudadanía, a los efectos de dar identidad y reconocimiento social a esta modalidad de la participación ciudadana que nace como eje transformador y detonante de un proceso democrático en decadencia.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

### **Ámbito que abarcan las Contralorías Sociales**

Las experiencias de contraloría social en el ámbito local, tiene una variada extensión y aplicación, considerando las materias en las cuales se desarrollan. A los efectos del alcance se puede generalizar a toda la gestión del gobierno local o la gestión pública municipal o particular en un determinado organismo y sus resultados o en las actuaciones participativas que desarrollan los vecinos de cada Municipio, pero también reconocer que las bases legales hablan de que todo ciudadano por naturaleza es contralor social.

En relación a la aplicación se puede establecer desde la perspectiva de los planes, programas y proyectos, la prestación de los servicios públicos

y la conducta de los funcionarios públicos municipales. Igualmente, en el ejercicio de las competencias y el manejo de los recursos públicos.

A los efectos de la aplicación del control social la doctrina y la Legislación, determinan la existencia de diferentes tipos de control, que corresponden a instancias gubernamentales o diferentes modalidades de participación social.

Entre los tipos de control social se pueden ubicar los siguientes:

**El control de gestión**, se corresponde con la participación en la definición, ejecución, control y evaluación de los resultados.

**El control social**, expresa la posibilidad de supervisión y evaluación del cumplimiento de las acciones planificadas.

**El control presupuestario**, se corresponde con el derecho a participar en la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria de acuerdo a las diferentes instancias políticas territoriales.

A los efectos de la aplicación se han establecido un conjunto de etapas y acciones características para el efectivo ejercicio del control social, que se identifican de la forma siguiente:

**Planificación**, se define el objeto del control, se seleccionan los contralores, se obtiene la información preliminar y se elabora el cronograma de trabajo.

**Capacitación**, es el entrenamiento necesario para entender la naturaleza y el funcionamiento de la institución, el plan o el proyecto a controlar, referencias legales, métodos y procedimientos de control y cualquier otro elemento necesario para la eficacia en las actividades de los contralores.

**Observación y Registro**, se corresponde con la revisión de la documentación, la visita al lugar de los hechos, entrevistas con funcionarios responsables, los ejecutores y los beneficiarios y en general todas las actividades que permitan el monitoreo y la recolección de datos, cifras, impresiones o elementos de juicio sobre la actividad del control.

**Informes**, representa la versión escrita y resumida de todos los elementos observados y las conclusiones de las actividades de contraloría, generalmente se trata de responder a un conjunto de preguntas previamente determinadas sobre: ¿Quién?, ¿Qué?, ¿Cómo?, ¿Dónde?, ¿Cuándo?, ¿Cuánto?, ¿Para qué?.

**Denuncias**, representan las acciones, peticiones, reclamos o demandas, emprendidas por los contralores para lograr constatar los hechos investigados y la búsqueda de las sanciones correspondientes a los responsables o relacionados. El procedimiento de las denuncias se expresa en las normas aplicables y normalmente requiere la intervención de uno o más funcionarios públicos.

**El Control Social y la función de los Consejos Comunales**, en relación al control social en los consejos comunales, entendidos como medios de participación ciudadana en las comunidades que integran los municipios, se da como una atribución de la Asamblea de Ciudadanos del Consejo Comunal, y en la existencia de la denominada Unidad de Contraloría Social, a partir de la Ley de los Consejos Comunales.

A partir de la definición de la Unidad de Contraloría Social, contenida en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales se imponen algunos comentarios y sugerencias, en beneficio de sus actividades propias, a fin de que sea una experiencia positiva de participación ciudadana. Para mayor

explicación y refuerzo de esta definición vale señalar el artículo 33 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, el cual se explica por si sólo:

*“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 o electas, a través de un proceso de elección popular. Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico”.*

El artículo deja en claro que el ciudadano o la ciudadana está en su pleno derecho de vigilar los recurso que asigne el gobierno para mejorar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad determinada.

## **Funciones**

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

Al considerar las funciones legales que tienen la Unidad de Contraloría social del Consejo Comunal, y para evitar que se constituyan en obstáculos de otras expresiones de la participación ciudadana existentes en los municipios, se deben entender sus elementos.

## **Artículo 34:**

*Son funciones de la Unidad de Contraloría Social:*

- 1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.*
- 2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.*
- 3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.*

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

Por medio de estas funciones se puede deducir que efectivamente la Unidad de Contraloría Social es un órgano de control interno de su respectivo Consejo Comunal, que tiene un conjunto de actividades asignadas para garantizar a los integrantes de ese Consejo Comunal mecanismos de seguimiento, control y rendición de cuentas, atendiendo a las actividades propias del Consejo Comunal al cual pertenecen sus integrantes.

## **BASES DE LA FILOSOFÍA JURÍDICA**

Haciendo un recorrido por las corrientes del pensamiento, que han incidido de alguna manera, en la formación de la historia de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública. Se puede decir que la historia se ha organizado de forma particular durante el proceso de desarrollo del ser humano; pues el conocimiento actual contiene aportes de cada una de las épocas que identifican una corriente o pensamiento epistemológico, estimados razonamientos acertados en el presente.

En la revisión exploratoria epistemológica, reinicia con la revisión de los grupos humanos su organización y dinámica en la que se encuentran constituyendo una sociedad, lo que se concluye que en las estructuradas en sociedades flexibles en constante cambios en concordancia con las necesidades de las poblaciones, se puede ver la organización como la dinámica social para la interacción entre individuos y subgrupos o parcialidades de la sociedad.

En el dinamismo de las organizaciones sociales, se crea un orden donde cada individuo acepta las condiciones de este orden social inherente a su necesidad de pertenecer a la sociedad, participando en el control social incorporándose como miembro para el alcance de los fines comunes de la vida en sociedad, para alcanzar objetivos del colectivo con mira al logro de lo bueno y combatir lo malo en la sociedad, actuando de acuerdo a influencias culturales e históricas, según los deseos y expectativas de la comunidad donde viven, lo que en sociología se llama interacción social como punto de relación en una sociedad.

Para Comte (2001), positivo es inseparable de relativo, de orgánico, de preciso, de cierto, de real, esta filosofía positivista se sustenta de realidades apreciables por lo sentidos, por eso es real, afirma Comte, que el positivismo no es otra cosa que “el sentido común generalizado y sistematizado” y su objetivo es ver para prever, estudiar lo que es para concluir, y se presenta como susceptible de desarrollar el sentimiento social.

Siendo la sociología “la ciencia que trata de las condiciones de existencia y desenvolvimiento de las sociedades humanas en sociedad” (Diccionario Espasa, 2001), pero fue Augusto Comte el primero en presentar los hechos sociales como objeto de una ciencia positiva, con metodología y una observación empírica del fenómeno natural, Comte era de pensamiento

positivista y solo confería validez científica a los conocimientos que proceden de la experiencia de la verdadera observación accesibles a la verdad adaptados a las necesidades reales.

En virtud de lo expuesto, se puede afirmar que el pensamiento positivista se puede vincular hoy en día con las contralorías sociales, donde los actores sociales deben participar en el control de manera organizada, apreciando las realidades de la administración por sus propios sentidos, previendo situaciones no deseadas, sacar sus propias conclusiones, desarrollando con ello el verdadero sentimiento social de elevar la calidad de vida de su localidad.

Es primordial hacer referencia al Humanismo, por ser empleado para denominar toda doctrina que defiende como principio fundamental el respeto al ser humano, la palabra latina “humanista” es histórica porque dio origen a una forma de pensar y de vivir ajustada a que el hombre es el centro del Universo, imagen de Dios y criatura privilegiada sobre todas las cosas de la tierra.

Marx, citado por Eric Fromm (1987), expone “la potencialidad humana es una potencialidad dada; el hombre es, como si dijéramos la materia prima humana...” “...para conocer el mundo el hombre tiene que apropiárselo”. Se tiene entonces que el hombre es protagonista de su propia historia a través de su producción y su capacidad para la autorrealización individual y colectiva.

Para los defensores contemporáneos del humanismo; no existen representantes, jefes, amos, dirigentes; ellos solo piensan en el porvenir, creen en la libertad y en el progreso social y trabajan para transformar la práctica de representatividad en participación ciudadana.

Hoy en día cobra vigencia el humanismo, cuando se plantean nuevos perfiles para el estudio de la identidad y la construcción de la ciudadanía, principalmente en relación a la participación ciudadana en la contraloría social, porque la sociedad deposita su confianza en la potencialidad humana del hombre o ser humano. Y se hace imperiosa la necesidad de extremarse las medidas que favorezcan la práctica de la verdadera democracia participativa dando mayor importancia a la participación ciudadana, centrado en el respeto de la condición humana y pensando que el hombre es esencialmente social y esta llamado a participar en la construcción de las sociedades prosperas.

Berlanfy (1980), define los sistemas como “un conjunto de elementos en interacción” expresada en forma semimetafísico como frase de “evolución emergente” y “el todo es mayor que la suma de sus partes” Bertalanffy siendo biólogo estuvo interesado en desarrollar la teoría de los “sistemas abiertos” considerando que todos los sistemas vivientes son abiertos al intercambio de materia, energía e información con el entorno. El Isomorfismo entre conceptos, leyes y modelos en los diversos y ayudar a las transferencias útiles de un campo a otro, animar el desarrollo teórico, mejorar la comunicación entre especialistas. Esto motivó a la formación de grupos en la Asociación de Psiquiatría Americana estudiosos de la “Teoría General de Sistemas y la Psiquiatría”

Ahora bien, la relevancia del enfoque sistémico en la participación ciudadana específicamente en Las Contralorías Sociales, se debe a que la organización y participación de los ciudadanos y ciudadanas en la misma, es un sistema abierto que debe tener capacidad para percibir y observar detalladamente los aspectos relevantes de su entorno, en la ejecución y control de recursos. Los actores deben procesar información obtenida y

comparar con las normas establecidas y ejercer acciones correctivas si se detectan desviaciones.

Otro aspecto importante del pensamiento sistémico, es la noción de acoplamiento estructural, entendiéndose esta como la dinámica que hace posible que el hombre y el medio se complementen y que las estructuras cambien de manera coherente, generando en el hombre conductas concordantes con el medio que permita la retroalimentación y el feedback. Estas cobran importancia en la organización de las contralorías sociales para permitir el aprendizaje entre sus actores.

Hoffman (citado por Jairo A. Rozo, 1996), habla del construccionismo social, planteando que las ideas, los recuerdos surgen del intercambio social y son mediatizados por el lenguaje y la información. Así, el construccionismo social apoya la idea: “moldeamos el mundo en que vivimos y creamos nuestra propia realidad”, dentro del contexto de una comunidad con otros individuos; comunidad que por medio de sus posibilidades y restricciones económicas, políticas, sociales y culturales fija los límites de su propio desarrollo.

El gran reto de la ciudadanía venezolana de hoy en día, es construir una verdadera participación ciudadana en las contralorías sociales de los consejos comunales, en busca del mejoramiento continuo de su calidad de vida.

Matas (2001) expone, de que entre los diferentes intentos por modificar el modelo burocrático, que en los años noventa aparecieron un conjunto de perspectivas reformadoras, bajo el título integrador: Nueva Gestión Pública. Según lo expresado por Mata en la Nueva Gestión Pública, se distinguen dos enfoques: el **Neoempresarial** que se refiere a la

economía, la eficiencia y la eficacia de los aparatos públicos y propone la clientelización de los ciudadanos. Y el otro enfoque la **Neopública** que gira la atención a la repolitización, la racionalización, y el control de la internalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética de la gestión pública. Las diferentes características que presentan cada una de ellas las expondremos a continuación:

**Características más notables de las corrientes Neoempresarial y Neopúblicas según Mata:**

**Neoempresariales:** (para organismos que sus formas jurídicas están alejadas en mayor o menor grado del Derecho Público.)

- Filosofía de "no remar" sino hacer que los otros "remen": el Estado relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc. para que éstas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.

## Neopúblicas

Desde ámbitos de la gestión pública pueden ser objeto de externalización (prestación de servicios públicos por organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro) y cuáles no pueden ser desde la perspectiva de las necesidades y derechos, de los ciudadanos. En el caso de los servicios externalizados se debe garantizar la dirección, control y evaluación de las autoridades públicas desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.

- Se refuerza el concepto de ciudadanía para que permita la expresión activa de las opiniones. El concepto de ciudadanía, pretende mediante un discurso abierto y pluralista, recrear la legitimidad política en la administración pública.
- Se deben reforzar los valores de la cosa pública en los empleados públicos y crear una cultura administrativa asociada tanto a la eficacia y a la eficiencia como a la ética en la gestión pública.
- Reconocer nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.
- Tener como horizonte la satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos, así como la simplificación del sistema o procedimiento y tiempo de acceso al mismo. Aprobar y organizar nuevos servicios públicos, con o sin externalizaciones.
- Actuar con principios y valores como la universalidad y la igualdad en los servicios públicos, contrapuestos a los de economicismo y gestión.
- Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

Se asocia el modelo de participación ciudadana que plantea la normativa venezolana con estas dos corrientes filosóficas; en primer lugar, con la corriente neoempresarial puesto que la normativa jurídica propone una administración pública efectiva, eficiente y económica y la neopública con el

modelo de democracia participativa, protagónica y corresponsable con la proposición de la Constitución y demás normativa legal vigente.

### **Base legal de la Contraloría Social en Venezuela**

La contraloría social ya es un tema introducido en el marco legal vigente del país, y posee una Base Jurídica bastante precisa y determinada que compila principalmente a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999; Enmienda N° 1, 2009), la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del sistema Nacional de Control Fiscal (2010), la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008), la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (2010), la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la Ley Orgánica de las Comunas (2010), la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010), la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010), Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, y por supuesto, la propia Ley Orgánica de Contraloría Social (2010), que pasa a ser la principal fuente legal en la materia y se posiciona como la ley especial de la contraloría social en nuestro país.

### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela:**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999; Enmienda N° 1, 2009), se señalan algunos dispositivos por los cuales se rige la actuación de los funcionarios y funcionarias al servicio de la administración pública. De igual forma se mencionan los derechos que tienen los ciudadanos y ciudadanas para participar activamente en actividades de formulación, evaluación y control de la gestión pública en todos sus extractos. Se incluye en el derecho a petición:

### **Artículo 51:**

*“Toda persona tiene derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de estos y estas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la Ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo”.*

Como un derecho y expresión de protagonismo cívico, en el:

### **Artículo 62:**

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

Se constituye la obligación de rendir cuentas por parte de los responsables ante los electores.

### **Artículo 66:**

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

La Carta Magna también prevé los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas; y el derecho a la información oportuna y veraz de los ciudadanos y ciudadanas en los siguientes artículos:

### **Artículo 141:**

*“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”.*

### **Artículo 143:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas tienen el 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 conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular (...)”.*

Y finalmente, observó la inclusión del ciudadano en los procesos de control y evaluación de la gestión local, en los artículos:

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

### **Artículo 168:**

*“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende:*

- 1. La elección de sus autoridades.*
- 2. La gestión de las materias de su competencia.*
- 3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.*

*Las actuaciones del Municipio en el ámbito de sus competencias 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.*

*Los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino ante los tribunales competentes, de conformidad con esta Constitución y con la ley”.*

## Artículo 184:

*“La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:*

*1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tan efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.*

*2. La participación de las comunidades y ciudadanos y ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.*

*3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.*

*4. La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.*

*5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas donde aquellas tengan participación.*

*6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales.*

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población”.

### **Artículo 315:**

*“En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio”.*

### **Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica y el Sistema de Control Fiscal**

En esta normativa se implanta que todos los ciudadanos formen parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, en su actividad de control de la gestión pública. Además le ofrece la posibilidad de presentarse como elegible a cargos de Contralores Municipales, Regionales y de auditoría interna en los órganos de la administración pública, compila una serie de preceptos bien precisos. Normaliza como un derecho, el control de la ciudadanía sobre la gestión pública.

### **Artículo 1:**

*“La presente Ley tiene por objeto regular las funciones de la Contraloría General de la República, el Sistema Nacional de Control Fiscal y la Participación de los Ciudadanos y Ciudadanas en el ejercicio de la función contralora”.*

Establece que los órganos garantes de la función contralora deben fomentar la participación de los ciudadanos.

#### **Artículo 6:**

*“Los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública”.*

Entre las atribuciones y obligaciones del Contralor General, queda determinada la promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión pública.

#### **Artículo 14:**

*“Son atribuciones y obligaciones del Contralor General de la República:*

- 1. Velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y demás Leyes relacionadas con esta materia.*
- 2. Dictar las normas reglamentarias sobre la estructura, organización, competencia y funcionamiento de las Direcciones y demás dependencias de la Contraloría.*
- 3. Dictar el Estatuto de Personal de la Contraloría de conformidad con lo previsto en esta Ley, y nombrar, remover, destituir y jubilar al personal conforme a dicho Estatuto y demás normas aplicables.*
- 4. Ejercer la administración de personal y la potestad jerárquica.*
- 5. La administración y disposición de los bienes nacionales adscritos a la Contraloría.*
- 6. Representar a la Contraloría en el Consejo Moral Republicano.*
- 7. Colaborar con todos los órganos de la Administración Pública, a fin de coadyuvar al logro de sus objetivos generales.*

8. *Dirigir la actuación de la Contraloría, con preferencia hacia las áreas de mayor importancia económica e interés estratégico nacional.*
9. *Fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.*
10. *Ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal.*
11. *Presentar cada año el proyecto de Presupuesto de Gastos de la Contraloría.*
12. *Fomentar el carácter profesional y técnico en el ejercicio del control fiscal.*
13. *Presentar un informe anual ante la Asamblea Nacional, en sesión plenaria, y los informes que en cualquier momento le sean solicitados por la Asamblea Nacional”.*

De igual manera, los ciudadanos y ciudadanas son considerados como parte del Sistema Nacional de Control Fiscal.

#### **Artículo 24:**

*“A los fines de esta Ley, integran el Sistema Nacional de Control Fiscal:*

1. *Los órganos de control fiscal indicados en el artículo 26 de esta Ley.*
2. *La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.*
3. *Las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente Ley.*
4. *Los ciudadanos y ciudadanas, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.*

*Parágrafo Único: Constituyen instrumentos del Sistema Nacional de Control Fiscal las políticas, Leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, adoptados para salvaguardar los recursos de los entes sujetos a esta Ley; verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones, y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, así como los recursos económicos, humanos y materiales destinados al ejercicio del control”.*

La participación ciudadana queda planteada como un principio rector del Sistema de Control Fiscal.

## **Artículo 25:**

*“El Sistema Nacional de Control Fiscal se regirá por los siguientes principios:*

- 1. La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer eficientemente sus funciones.*
- 2. El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal.*
- 3. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal.*
- 4. La oportunidad en el ejercicio del control fiscal y en la presentación de resultados.*
- 5. La economía en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda de los beneficios esperados.*
- 6. La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entorpecer la gestión de la Administración Pública.*
- 7. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora”.*

La misma normativa plantea que el Contralor o Contralora, establezca lineamientos destinadas al tratamiento de la atención a las iniciativas de la ciudadanía en el proceso de participación, las denuncias ciudadanas, la promoción de mecanismos de control ciudadano, en proyectos de alto impacto económico, financiero y social.

## **Artículo 75:**

*“El Contralor General de la República, mediante resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, dictará las normas destinadas a fomentar la participación de los ciudadanos y ciudadanas, haciendo especial énfasis en los siguientes aspectos:*

- 1. Atender las iniciativas de la comunidad en el proceso de participación ciudadana en el control fiscal.*
- 2. ordenar, dirigir, sistematizar y evaluar las denuncias ciudadanas.*

3. *establecer estrategias de promoción de la participación ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal.*
4. *promover mecanismos de control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social”.*

Por último, menciona que la población organizada y las organizaciones representativas de sectores de la sociedad pueden postular nombres a los órganos de control fiscal:

#### **Artículo 76:**

*“El Poder Popular, a través de los consejos comunales o las comunas, podrá postular candidatos o candidatas para los órganos de control fiscal de los entes y organismos señalados en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de esta Ley”.*

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública**

Esta ley contiene los principios y obligaciones que tienen los funcionarios y funcionarias al servicio de la administración pública y su relación con los ciudadanos. Así mismo, establece los derechos que tienen para acceder a los archivos y registros de la administración pública.

Se establece que cada órgano y ente de la administración pública deberá establecer y mantener una página de Internet sobre su misión, organización, los servicios que presta y el mecanismo de comunicación para todas las personas ya sea telefónicamente o vía fax o electrónica, consagrando categóricamente el control social sobre la gestión pública, en su artículo 138, de la Obligación de informar a la población de las actividades, servicios, procedimientos y organización de la Administración Pública, el cual reza textualmente:

## **Artículo 141:**

*“La Administración Pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública. Cualquier persona puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de éstos de conformidad y con las excepciones establecidas en la legislación vigente”.*

## **Ley Orgánica de Contraloría Social**

La Ley de Contraloría Social, se ha establecido como una herramienta novedosa y trascendente para la participación ciudadana que, poco a poco ha venido ganado terreno en el interés del pueblo y de sus expresiones asociativas; sin ningún tipo de distinción ideológica o partidista. Se plantea que esta normativa contiene la dualidad derecho – deber, con rango constitucional, que se ha desarrollado dentro del marco legal del país y con ella se pretende garantizar la transparencia en el manejo de recursos públicos, así como en el ejercicio de la función pública, para proteger el bien común y asegurar un incremento en la calidad de vida.

## **Artículo 1:**

*“La presente Ley tiene por objeto desarrollar y fortalecer el Poder Popular, mediante el establecimiento de las normas, mecanismos y condiciones para la promoción, desarrollo y consolidación de la contraloría social como medio de participación y de corresponsabilidad de los ciudadanos, las ciudadanas y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido, entre el Poder Público y el Poder Popular, de la función de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, como de las actividades del sector privado que incidan en los intereses colectivos o sociales”.*

## **Artículo 5:**

*“Para la prevención y corrección de conductas, comportamientos y acciones contrarios a los intereses colectivos, la presente Ley tiene por finalidad:*

*1. Promover y desarrollar la cultura del control social como mecanismo de acción en la vigilancia, supervisión, seguimiento y control de los asuntos públicos, comunitarios y privados que incidan en el bienestar común.*

*2. Fomentar el trabajo articulado de las instancias, organizaciones y expresiones del Poder Popular con los órganos y entes del Poder Público, para el ejercicio efectivo de la función del control social.*

*3. Garantizar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de la contraloría social, obtener oportuna respuesta por parte de los servidores públicos y servidoras públicas sobre los requerimientos de información y documentación relacionados con sus funciones de control.*

*4. Asegurar que los servidores públicos y servidoras públicas, los voceros y voceras del Poder Popular y todas las personas que, de acuerdo a la ley, representen o expresen intereses colectivos, rindan cuentas de sus actuaciones ante las instancias de las cuales ejerzan representación o expresión.*

*5. Impulsar la creación y desarrollo de programas y políticas en el área educativa y de formación ciudadana, basadas en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar y en la ética socialista, especialmente para niños, niñas y adolescentes; así como en materia de formulación, ejecución y control de políticas públicas”*

## **Artículo 6:**

*“El ejercicio del control social, como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de democracia participativa y protagónica, interés colectivo, gratuidad, equidad, justicia, igualdad social, complementariedad, diversidad cultural, defensa de los derechos humanos, corresponsabilidad, cooperación, solidaridad, transparencia, honestidad, eficacia, eficiencia, efectividad, universalidad, responsabilidad, deber social, rendición de cuentas, control social, libre debate*

*de ideas, voluntariedad, sustentabilidad, defensa y protección ambiental; garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y toda persona en situación de vulnerabilidad; y defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional”*

#### **Artículo 7:**

*“La contraloría social se ejerce, de manera individual o colectiva, en todas las actividades de la vida social, y se integra de manera libre y voluntaria bajo la forma organizativa que sus miembros decidan. En todo caso, cuando su conformación sea de manera colectiva, todos y todas sus integrantes tendrán las mismas potestades”.*

#### **Artículo 8:**

*“Los voceros y voceras de las organizaciones de contraloría social tienen los siguientes deberes:*

- 1. Cumplir sus funciones con sujeción estricta a las presentes normativas y las que regulen la materia o las materias del ámbito de su actuación en el ejercicio del control social.*
- 2. Informar a sus colectivos sobre las actividades, avances y resultados de las acciones de prevención, supervisión, vigilancia, evaluación y control del área o ámbito de actuación de la organización.*
- 3. Presentar informes, resultados y recomendaciones a los órganos y entidades sobre las cuales ejerzan actividades de control social.*
- 4. Remitir informe de avances y resultados de sus actividades a los organismos públicos a los que compete la materia de su actuación y a los órganos de control fiscal.*
- 5. Hacer uso correcto de la información y documentación obtenida en el ejercicio del control social”.*

## **Artículo 9:**

*“Sin perjuicio de cualquier iniciativa popular, que con fundamento en el principio constitucional de la soberanía y de acuerdo a las normativas legales, surjan de la dinámica de la sociedad, el control social se ejerce a través de los siguientes medios:*

*1. Individual: Cuando la persona formula o dirige una solicitud, observación o denuncia sobre asuntos de su interés particular o se relacione con el interés colectivo o social.*

*2. Colectivamente: A través de la constitución de organizaciones, por iniciativa popular, conformadas por dos o más personas, para ejercer el control de manera temporal sobre una situación específica y circunstancial; o permanentemente, sobre cualquier actividad del ámbito del control social, debiendo estas últimas cumplir con las formalidades de constitución establecidas en la presente Ley y registrarse en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana.*

*3. Orgánicamente: Cuando sean creadas mediante ley, estableciéndoseles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación. Para efectos de su operatividad, las organizaciones de contraloría social elegirán democráticamente en asamblea de sus integrantes, a voceros o voceras con sus respectivos suplentes, quienes ejercerán la expresión de la organización ante el resto de la sociedad y deberán rendir cuenta de sus actuaciones ante los demás integrantes de su colectivo.*

*Las condiciones para la constitución de las organizaciones de contraloría social previstas en el numeral 2 del presente artículo serán establecidas en el reglamento de esta Ley”.*

## **Artículo 12:**

*“Los supervisores inmediatos de la administración pública o empleadores del sector privado, deben garantizar y facilitar a los trabajadores y trabajadoras el ejercicio del control social en su ámbito laboral, sin que se vea afectada la eficacia del funcionamiento de la institución o empresa”.*

### **Artículo 13:**

*“El procedimiento para el ejercicio de la contraloría social, podrá realizarse mediante denuncia, noticia criminis o de oficio, según sea el caso; por toda persona natural o jurídica, con conocimiento en los hechos que conlleven a una posible infracción, irregularidad o inacción que afecte los intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y ciudadanas, de la manera siguiente:*

- 1. Notificar directamente al órgano competente local, regional o nacional, para la apertura del inicio de la investigación a los efectos de comprobar la presunta infracción, irregularidad o inacción.*
- 2. Realizada la función de contraloría social y efectivamente presumirse las infracciones, omisiones o hechos irregulares, se levantará un acta suscrita por quien o quienes integren la contraloría social, en la cual se dejará constancia fiel de los hechos, acompañada de la documentación que soporte los mismos, la cual tiene carácter vinculante para los organismos receptores.*
- 3. Remitir el acta vinculante, indicada en el numeral anterior, ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda.*
- 4. Hacer seguimiento de los procedimientos iniciados ante las autoridades administrativas, penales, judiciales o de control fiscal que corresponda, con el objeto de mantener informado a la organización de contraloría social a la que pertenezca”.*

### **Artículo 14:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas que ejerzan la contraloría social que incurran en hechos, actos u omisiones que contravengan lo establecido en la presente Ley, serán responsable administrativa, civil y penalmente conforme a las leyes que regulen la materia”.*

### **Artículo 15:**

*“Los informes y denuncias producidos mediante el ejercicio de la contraloría social y hayan sido canalizados antes los órganos competentes del Poder*

*Público deben obtener oportuna y adecuada respuesta. De no producirse ésta, los funcionarios públicos y funcionarias públicas serán ser sancionados y sancionadas de conformidad a los procedimientos establecidos en la ley que regula la materia”.*

#### **Artículo 16:**

*“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, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social”.*

#### **Ley Orgánica de Poder Público Municipal**

Estas disposiciones ratifican los derechos de participación en la gestión local, siendo lo nuevo que quienes ejerzan funciones de control social, podrán participar en formulación y ejecución del presupuesto, de las ordenanzas, de los contenidos de los informes de gestión y en el desarrollo y ejecución de obras y servicios, ésta legislación se encarga del tema de la Contraloría Social de una manera amplia. Por ejemplo, las Juntas Parroquiales Comunales desempeñan un papel fundamental. Primero, son las llamadas a promover los procesos comunitarios de contraloría social.

#### **Artículo 37:**

*“La junta parroquial comunal tendrá atribuida facultad expresa para los procesos siguientes:*

- 1. Articular con las organizaciones de base del Poder Popular y su relación con los órganos del Poder Público Municipal.*
- 2. Consultar a las organizaciones de base del Poder Popular sobre los programas, planes y proyectos que presente el Municipio.*

3. *Evaluar los planes y proyectos que se ejecuten a través del Municipio en el territorio de la parroquia.*
  4. *Facilitar la construcción y organización de los ejes comunales.*
  5. *Coadyuvar con las políticas del Estado en todas sus instancias, con la finalidad de actuar coordinadamente en la ejecución del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, y los demás planes que se establezcan en cada uno de los niveles político territoriales y las instancias político administrativas que establezca la ley.*
  6. *Servir como centro de información y promoción de procesos participativos para la identificación de prioridades presupuestarias.*
  7. *Promover los principios de corresponsabilidad, protagonismo y participación ciudadana en la gestión pública municipal.*
  8. *Promover los servicios públicos y el principio de corresponsabilidad en lo atinente a la seguridad ciudadana, la protección civil y la defensa integral de la República.*
  9. *Promover los servicios y políticas dirigidos a la infancia, a la adolescencia, a la tercera edad, a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.*
  10. *Cooperar con la Sala Técnica del Consejo Local de Planificación Pública en la elaboración del censo social municipal, conjuntamente con la participación de las organizaciones vecinales y la sociedad organizada.*
- Las demás establecidas en la presente Ley y demás instrumentos jurídicos municipales”.*

También se encuentran en el deber de ofrecer la información necesaria a la ciudadanía sobre la gestión municipal. Además, esta ley determina que las alcaldías deben implantar la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de gestión.

#### **Artículo 77:**

*“La administración pública municipal deberá desarrollar programas de gerencia con procesos de mejora y formación continua, de elevación de la competencia funcional y de continuidad en el ejercicio de la función pública a los fines del*

*mejor servicio a los ciudadanos y ciudadanas y la mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Igualmente, desarrollará progresivamente la utilización de la telemática en los sistemas de información, seguimiento y control de la gestión”.*

En materia de rendición de cuentas, la Ley Orgánica de Poder Público Municipal exige al alcalde a presentar un informe a la población sobre su gestión. También señala que el contralor municipal podrá ser removido de su cargo por la inobservancia reiterada de las comunidades en el ejercicio de la contraloría social. Pero algo bien trascendente en la Ley Orgánica de Poder Público Municipal, es el reconocimiento al derecho de los ciudadanos a la participación en la gestión local y a organizarse en contralorías sociales, con el apoyo de la contraloría municipal.

### **Artículo 253:**

*“Los efectos de la presente Ley, los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a través de sus distintas expresiones, entre otras:*

- 1. Obteniendo información del programa de gobierno del alcalde o alcaldesa, del Plan Municipal de Desarrollo, de los mecanismos para la elaboración y discusión de las ordenanzas, y, en especial, de la formulación y ejecución del presupuesto local; de la aprobación y ejecución de obras y servicios, de los contenidos del informe de gestión y de la rendición de cuentas, en términos comprensibles a los ciudadanos y ciudadanas.*
- 2. Presentando y discutiendo propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, a cuyo efecto el gobierno municipal establecerá mecanismos suficientes y oportunos.*
- 3. Participando en la toma de decisiones, a cuyo efecto las autoridades municipales generarán mecanismos de negociación, espacios de información suficiente y necesaria e instancias de evaluación”.*

### **Artículo 257:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a organizarse en contralorías sociales con el objeto del control del gobierno local. Los contralores y contraloras municipales tienen la obligación de vincular a la ciudadanía a sus labores de fiscalización de la gestión pública y a la valoración del desempeño de las entidades y los organismos de la administración pública municipal”.*

La Ley Orgánica de Poder Público Municipal, consagra la contraloría social como un medio de participación popular en el ejercicio de su soberanía. En tal sentido, la contraloría social es un mecanismo de vigilancia ciudadana sobre el gobierno

### **Artículo 270:**

*“El control social es un mecanismo a través del cual todo ciudadano y ciudadana, individual o colectivamente participa en la vigilancia y control de la gestión pública municipal, en la ejecución de programas, planes y proyectos, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como en la conducta de los funcionarios públicos o funcionarias públicas, para prevenir, racionalizar y promover correctivos”.*

### **Artículo 271:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas podrán organizarse con el objeto de coadyuvar en el ejercicio del control, vigilancia, supervisión y evaluación de la gestión pública municipal. Dichas organizaciones ejercerán sus actividades sobre cualquier nivel o sector de la administración municipal y sobre particulares que cumplan funciones públicas. Estas organizaciones deben estar inscritas en un registro sistematizado que, a tal efecto, llevará cada Municipio. Sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación nacional que regula la participación ciudadana, las organizaciones a que se refiere este artículo tendrán, entre otros, los siguientes deberes y obligaciones:*

1. *Comunicar a la ciudadanía los avances y resultados de los procesos de control, vigilancia, supervisión y evaluación realizados.*
2. *Presentar informe sobre los avances y resultados de sus actividades a los órganos y entidades que ejecutan el programa, proyecto o contrato, realizando las recomendaciones que estimen pertinentes.*
3. *Remitir el informe de avances y resultados de sus actividades a los órganos de control fiscal y demás organismos públicos competentes.*
4. *Denunciar ante las autoridades competentes los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares que hubieren detectado”.*

### **Artículo 272:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas podrán solicitar que, a través de alguno de los medios de participación previstos en el Municipio, el alcalde o alcaldesa, los concejales o concejalas y el cuerpo colegiado de las juntas parroquiales rindan cuenta de una gestión determinada, antes de la finalización de su mandato”.*

Tiene una expresión organizativa y funciones específicas: tales como: informar al resto de la ciudadanía de su actividad, presentar informes a las entidades oficiales y presentar denuncias ante los organismos competentes sobre hechos u omisiones que afectaren los intereses de la colectividad.

### **Artículo 273:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones ejercerán el control social sobre la gestión municipal. A estos fines, las autoridades municipales deberán dar la mayor publicidad a los actos de gestión de interés general, tales como proyectos, licitaciones, contrataciones, costos de las mismas y elementos relevantes. Para ejercer este control social, los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones podrán solicitar la información y documentación administrativa que sean de interés para la comunidad; la administración municipal está en la obligación de suministrarlas”.*

Establece que las autoridades municipales deben dar la mayor publicidad posible a sus actos administrativos y de interés general; tales como: proyectos, licitaciones, contrataciones, y sus costos y otros aspectos relevantes.

#### **Artículo 275:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas, en un porcentaje no menor al cero coma uno por ciento (0,1%) de los electores del Municipio, podrán presentar proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes. Estos proyectos de ordenanzas deberán ser sometidos a la consideración del Concejo Municipal para su admisión o rechazo; previamente, el Concejo Municipal deberá fijar una reunión con los presentadores de la iniciativa legislativa a fin de discutir su contenido. Una vez examinado el proyecto, el Concejo Municipal deberá pronunciarse sobre su admisión o rechazo dentro de los treinta días siguientes a su presentación. Admitido el proyecto, el debate del mismo deberá iniciarse en un lapso de treinta días siguientes. Si el debate no se inicia dentro del lapso antes señalado, el proyecto se someterá a consulta popular de conformidad con lo establecido en la legislación electoral. El Concejo Municipal deberá motivar el rechazo a la iniciativa cuando sea el caso”.*

#### **Artículo 276:**

*“Los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones de base, los consejos comunales de la parroquia tienen el derecho y el deber de:*

- 1. Participar en la gestión y fiscalización del mantenimiento y conservación de las plazas, parques, vías públicas y aceras, instalaciones deportivas y recreacionales, asistenciales y cualesquiera otras instalaciones municipales ubicadas en la jurisdicción de la parroquia.*
- 2. Participar en el ejercicio del control social, en la ejecución de obras y servicios públicos municipales en sus respectivas jurisdicciones.*
- 3. Impulsar iniciativas legislativas referidas a la vida comunitaria y las normas que rigen el espacio municipal.*

4. Promover la integración, la solidaridad, la supremacía que rigen los intereses colectivos sobre los intereses individuales y el consenso en sus áreas de influencia.

5. Informar a los organismos competentes sobre las deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

6. Otros derechos y deberes que de su condición de sujeto protagónico, se desprendan”.

## **Ley Orgánica de los Consejos Comunales**

Define a estas instancias como los medios para ejercer "la formulación, ejecución, control y evaluación" de las políticas públicas. Interviene en la relación con órganos del poder público para ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y de los proyectos vinculados a las comunidades.

### **Artículo 1:** [www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

*“La presente Ley tiene por objeto regular la constitución, conformación, organización y funcionamiento de los consejos comunales como una instancia de participación para el ejercicio directo de la soberanía popular y su relación con los órganos y entes del Poder Público para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario”.*

Define la unidad de contraloría social para la evaluación de proyectos comunitarios y de vigilancia del consejo comunal.

### **Artículo 33:**

*“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 o electas, a través de un proceso de elección popular. Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico”.*

**Establece funciones a la unidad de contraloría social.**

### **Artículo 34:**

*“Son funciones de la Unidad de Contraloría Social:*

- 1. Ejecutar las decisiones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que correspondan a sus funciones.*
- 2. Ejercer seguimiento, vigilancia, supervisión y control de la ejecución de los planes, proyectos comunitarios y socioproductivos, organizaciones socioproductivas, fases del ciclo comunal y gasto anual generado con los fondos y los recursos financieros y no financieros asignados por órganos y entes del Poder Público o instituciones privadas al consejo comunal.*
- 3. Rendir anualmente cuenta pública de sus actuaciones.*
- 4. Presentar informes de sus actuaciones cuando les sean solicitados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, por el colectivo de coordinación comunitaria o cuando lo considere pertinente.*
- 5. Cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control, conforme a la legislación y demás instrumentos normativos vigentes.*
- 6. Conocer y procesar los planteamientos presentados por los ciudadanos y ciudadanas con relación a la gestión de las unidades del consejo comunal e informar de manera oportuna a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.*
- 7. Remitir ante el ministerio del poder popular con competencia en participación ciudadana, las declaraciones juradas de patrimonio de los voceros y voceras de la unidad de gestión financiera comunitaria del consejo comunal.*
- 8. Las demás que establezca la presente Ley, los estatutos del consejo comunal y las que sean aprobadas por la asamblea de ciudadanas y ciudadanos”.*

**Se Coordina con entes de Poder Ciudadano.**

### **Artículo 35:**

*“La Unidad de Contraloría Social del consejo comunal deberá coordinar, en el ejercicio de sus funciones, con los órganos del Poder Ciudadano”.*

### **Ley Orgánica del Poder Popular**

Señala a la contraloría social como uno de los espacios del ejercicio del Poder Popular.

### **Artículo 19:**

*“La contraloría social, es un ámbito de actuación del Poder Popular para ejercer la vigilancia, supervisión, acompañamiento y control sobre la gestión del Poder Público, las instancias del Poder Popular y las actividades del sector privado que afecten el bienestar común, practicado por los ciudadanos y ciudadanas de manera individual o colectiva, en los términos establecidos en la ley que regula la materia”.*

### **Ley Orgánica de las Comunas**

Menciona la unidad de seguimiento y control de los Bancos de la Comuna.

### **Artículo 44:**

*“A los fines de su conformación y funcionamiento, el Banco de la Comuna estará integrado por:*

*1. La coordinación administrativa, la cual será la cuentadante y responsable de la administración de los recursos del Banco de la Comuna; estará conformada por tres voceros o voceras electos o electas entre los integrantes de las*

*unidades administrativas financieras comunitarias de los consejos comunales de la Comuna.*

*2. El comité de aprobación, responsable de evaluar, para su aprobación o rechazo por parte del Parlamento Comunal: todos los proyectos de inversión, transferencias y apoyo financiero y no financiero que sean sometidos a la consideración del Banco de la Comuna o que éste se proponga desarrollar por su propia iniciativa; estará conformado por cinco voceros o voceras designados por los consejos comunales que formen parte de la Comuna.*

*3. Comité de seguimiento y control, tendrá la función de velar por el manejo transparente de los recursos financieros y no financieros del Banco de la Comuna, vigilar y supervisar que todas sus actividades se desarrollen con eficiencia y de acuerdo a los procedimientos establecidos, y que los resultados de su gestión se correspondan con los objetivos de la Comuna; lo integrarán tres voceros o voceras, que no posean parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad entre sí ni con los demás voceros y voceras del Banco de la Comuna ni del Consejo de Contraloría Comunal; serán designados de la siguiente manera: Un vocero o vocera, por los consejos comunales que formen parte de la Comuna; un vocero o vocera, por las organizaciones socio-productivas de la Comuna; y un vocero o vocera, designado por el Parlamento Comunal. Las demás funciones, así como el periodo de ejercicio de los y las integrantes de cada una de las instancias establecidas en este artículo serán desarrolladas en el Reglamento de la presente Ley”.*

Señala al Consejo de Contraloría Social, comprometido con la supervisión, evaluación y control social sobre los proyectos planes y actividades en el territorio de la comuna.

#### **Artículo 45:**

*“Es la instancia encargada de la vigilancia, supervisión, evaluación y control social, sobre los proyectos, planes y actividades de interés colectivo que en el ámbito territorial de la Comuna, ejecuten o desarrollen las instancias del Poder Popular o el Poder Público, conformada por cinco voceros o voceras y sus*

*respectivos suplentes, electos o electas entre los integrantes de las unidades de contraloría social de los consejos comunales de la Comuna. El período de los voceros y voceras del Consejo de Contraloría Comunal será de dos años, pudiendo ser reelectos o reelectas”.*

Entre los requisitos más importantes esta: Ser venezolano, mayor de edad, sin parentesco hasta 4to grado y 2do de afinidad con representantes del Consejo federal de Gobierno, vocero de la unidad de contraloría social, habitante de la comuna, no ejercer cargo de elección popular y no estar sujeto a interdicción civil.

#### **Artículo 46:**

*“Para ser vocero o vocera del Consejo de Contraloría Comunal se requiere:*

- 1. Nacionalidad venezolana.*
- 2. Mayoría de edad.*
- 3. No poseer parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con quienes representen los entes políticoterritoriales establecidos en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno.*
- 4. Ser vocero o vocera de una unidad de contraloría social.*
- 5. Ser habitante del ámbito territorial de la Comuna, con al menos un año de residencia en la misma.*
- 6. Hacer vida activa en el ámbito territorial de la Comuna.*
- 7. No desempeñar cargos públicos de elección popular.*
- 8. No estar sujeto o sujeta a interdicción civil o inhabilitación política”.*

Se determina las funciones de la Contraloría Social.

## Artículo 47:

*“El Consejo de Contraloría Comunal tiene las siguientes funciones:*

- 1. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre la ejecución de los planes y proyectos ejecutados o desarrollados en el ámbito territorial de la Comuna por las instancias del Poder Popular u órganos y entes del Poder Público.*
- 2. Garantizar que la inversión de los recursos que se ejecuten en el ámbito territorial de la Comuna para beneficio colectivo, se realice de manera eficiente y eficaz, en correspondencia con el Plan de Desarrollo Comunal.*
- 3. Velar por el cumplimiento de las obligaciones colectivas correspondientes a las organizaciones socio-productivas y la reinversión social de los excedentes resultantes de sus actividades.*
- 4. Emitir informes semestralmente, al Parlamento Comunal sobre el funcionamiento del Consejo Ejecutivo, el Banco de la Comuna, el Consejo de Planificación Comunal y el Consejo de Economía Comunal. Dichos informes tendrán carácter vinculante.*
- 5. Recibir y dar curso a las denuncias que se le presente.*
- 6. Presentar informe y solicitar al Parlamento Comunal la revocatoria del mandato de los voceros o voceras de las distintas instancias de la Comuna, con base a las investigaciones sobre denuncias que se le formulen o como resultado de sus propias actuaciones.*
- 7. Ejercer el seguimiento, la vigilancia, supervisión y contraloría social sobre las personas y organizaciones del sector privado que realicen actividades que incidan en el interés social o colectivo, en el ámbito de la Comuna.*
- 8. En el ejercicio de la corresponsabilidad, cooperar con los órganos y entes del Poder Público en las funciones de vigilancia, supervisión y control, de conformidad con las normativas legales aplicables.*
- 9. Las demás que se les establezcan el reglamento de la presente Ley, las derivadas del contenido de la carta fundacional y las establecidas en las cartas comunales”.*

Instaura la cooperación entre los miembros del poder popular y la Contraloría Comunal.

#### **Artículo 48:**

*“Los órganos integrantes del Poder Ciudadano apoyarán a los consejos de contraloría comunal a los fines de contribuir con el cumplimiento de sus funciones”.*

### **Ley Orgánica del Sistema Económico Popular**

Se plantea la creación de una unidad de contraloría social en la estructura de una unidad socio-productiva.

#### **Artículo 25:**

*“La organización socioproductiva estará conformada por las siguientes unidades:*

- 1. Unidad de Administración: Conformada por tres voceros o voceras.*
- 2. Unidad de Gestión Productiva: Conformada por tres voceros o voceras.*
- 3. Unidad de Formación: Conformada por tres voceros o voceras.*
- 4. Unidad de Contraloría Social: Conformada por tres voceros o voceras”.*

Determina las funciones de vigilancia de los procesos, planes y proyectos de la unidad socio-productiva.

#### **Artículo 30:**

*“Son funciones de la Unidad de Contraloría Social las siguientes:*

- 1. Vigilar la buena marcha de todos y cada uno de los procesos, funciones y responsabilidades de la organización socioproductiva, y recomendar oportunamente a la coordinación de administración los ajustes y correctivos que estime necesarios.*
- 2. Ejercer la supervisión, control, seguimiento, vigilancia y fiscalización de la ejecución de los planes y proyectos de la organización socioproductiva, así como de sus fondos internos.*

3. *Rendir cuenta pública mediante la presentación de un informe al cierre de cada ejercicio fiscal, ante la asamblea de ciudadanos y ciudadanas o el Parlamento Comunal, según corresponda, o en cualquier momento que la instancia respectiva lo requiera.*

4. *Convocar las asambleas extraordinarias de la organización socioproductiva, cuando lo estime pertinente para el mejor cumplimiento de sus funciones.*

*Cuando las observaciones y recomendaciones de la Unidad de Contraloría Social no sean tomadas en cuenta por las demás unidades de organización, las mismas serán elevadas a la instancia de agregación comunal a la que corresponda, así como al órgano coordinador”.*

## **Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública**

Garantiza la participación en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes del municipio.

### **Artículo 2:** [www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

*“El Consejo Local de Planificación Pública es la instancia de planificación en el municipio, y el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los demás planes nacionales y los planes estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación Pública”.*

Realiza el seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo.

### **Artículo 13:**

*“La Plenaria del Consejo Local de Planificación Pública, estará conformada por todos los integrantes establecidos en la presente Ley y para el cumplimiento de sus funciones le corresponde:*

- 1. Impulsar la coordinación y participación ciudadana y protagónica en la formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control del Plan Municipal de Desarrollo, así como de otros planes, programas y acciones que se ejecuten en el Municipio.*
- 2. Garantizar que el Plan Municipal de Desarrollo esté debidamente articulado con el Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo de las comunas y los Planes Comunitarios de Desarrollo de los Consejos Comunales.*
- 3. Promover y aprobar los procesos de descentralización y transferencia de competencias y servicios desde el municipio hacia las comunas, los consejos comunales, las organizaciones socioproductivas de propiedad social comunal y a las organizaciones sociales, de acuerdo con lo establecido en la ley respectiva.*
- 4. Crear programas permanentes de capacitación dirigidos a elevar el conocimiento de los ciudadanos y ciudadanas acerca de las Políticas Públicas y el ejercicio de los Poderes Públicos.*
- 5. Formular y promover los proyectos de inversión para el municipio ante el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, el Distrito Motor de Desarrollo y el Consejo Federal de Gobierno.*
- 6. Elaborar un registro de los consejos comunales de su jurisdicción, a los fines de procurar la articulación con el Sistema Nacional de Planificación.*
- 7. Promover y coordinar con los consejos comunales el diagnóstico participativo con el propósito de determinar las necesidades, problemas, potencialidades y aspiraciones del Municipio, en cuanto a inversión se refiere.*
- 8. Garantizar que el proceso de formulación del presupuesto de inversión municipal, se realice mediante el mecanismo del presupuesto participativo.*
- 9. Realizar seguimiento, evaluación y control a la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.*
- 10. Impulsar la coordinación con otros consejos locales de planificación pública para coadyuarse en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de mancomunidades, solicitando, en su caso, la intervención de los*

*poderes nacionales, de los estados y los gobiernos de las comunas para tales efectos.*

*11. Elaborar y aprobar los planes y proyectos destinados a la dotación de obras y servicios esenciales en las comunidades de menor desarrollo relativo, a ser propuestos ante el Consejo Federal de Gobierno.*

*12. Atender cualquier información atinente a sus competencias que solicite el gobierno nacional, estatal, municipal, comunal y comunitario, sobre la situación socioeconómica del Municipio.*

*13. Coordinar con el Consejo Municipal de Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en todo lo referente a las políticas de desarrollo.*

*14. Elaborar un banco de proyectos que contenga información acerca de los recursos reales y potenciales existentes en el municipio.*

*15. Promover ante los gobiernos comunitarios, comunales, local, estatal y nacional gestiones que permitan la creación de la infraestructura tecnológica, informativa y comunicacional que amerite el establecimiento de gobiernos electrónicos que sirva de medio para el acceso a los servicios del municipio, así como para la toma de decisiones, de los ciudadanos y ciudadanas.*

*16. Promover, a nivel municipal, los planes de seguridad y defensa en coordinación con los organismos nacionales respectivos.*

*17. Establecer acuerdos y convenios con las instituciones de la República en las áreas que requiera el Consejo Local de Planificación Pública.*

*18. Discutir y aprobar el sistema de información sobre la caracterización de los planes y presupuestos del Municipio.*

*19. Aprobar el proyecto de presupuesto para gastos de funcionamiento del consejo local de planificación pública.*

*20. Discutir y aprobar el Plan Operativo Anual del Consejo Local de Planificación Pública.*

*21. Discutir y aprobar el Reglamento Interno de Funcionamiento.*

*22. Las demás que establezcan las leyes y reglamentos”.*

Vigila, controla y evalúa la ejecución del presupuesto de inversión municipal.

### **Artículo 39:**

*“Sin menoscabo de las facultades contraloras y fiscalizadoras que le corresponden a la Contraloría Municipal y a la Contraloría General de la República, los ciudadanos y ciudadanas o las unidades de control de los consejos comunales vigilarán, controlarán y evaluarán la ejecución del Presupuesto de Inversión Municipal, en los términos establecidos en la Ley respectiva. A tales efectos, los República Bolivariana de Venezuela Asamblea Nacional Comisión Permanente del Poder Popular y Medios de Comunicación órganos de la administración pública municipal deberán dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular”.*

### **Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular**

Establece el órgano encargado del diseño del plan estatal de desarrollo y garantiza participación ciudadana en el seguimiento, evaluación y control. Además, señala el órgano encargado de diseñar Plan Municipal de Desarrollo y demás planes municipales y garantizar seguimiento, evaluación y control.

En estas normas queda establecido que los sectores sociales, incluyendo las contralorías sociales, pueden participar en el desarrollo de los planes y programas del gobierno.

### **Artículo 3:**

*“La planificación pública, popular y participativa como herramienta fundamental para construcción de la nueva sociedad, se inspira en la doctrina de nuestro Libertador Simón Bolívar, y se rige por los principios y valores socialistas de: democracia participativa y protagónica, interés colectivo, honestidad, legalidad, rendición de cuentas, control social, transparencia, integralidad, perfectibilidad, eficacia, eficiencia y efectividad; equidad, justicia, igualdad social y de género,*

*complementariedad, diversidad cultural, corresponsabilidad, cooperación, responsabilidad, deber social, sustentabilidad, defensa y protección ambiental, garantía de los derechos de la mujer, de los niños, niñas y adolescentes, y toda persona en situación de vulnerabilidad; defensa de la integridad territorial y de la soberanía nacional”.*

El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas es órgano encargado del diseño del plan estatal de desarrollo y garantizar participación ciudadana en seguimiento, evaluación y control.

#### **Artículo 12:**

*“El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas es el órgano encargado del diseño del Plan de Desarrollo Estatal y los demás planes estatales, en concordancia con los lineamientos generales formulados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación, los planes municipales de desarrollo, los planes comunales y aquellos emanados del órgano rector del Sistema Nacional de Planificación, siendo indispensable la participación ciudadana y protagónica del pueblo en su formulación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, de conformidad con lo establecido en la Constitución de la República y la ley”.*

El Consejo Local de Planificación Pública es órgano encargado de diseñar Plan Municipal de Desarrollo y demás planes municipales y garantizar seguimiento, evaluación y control.

#### **Artículo 13:**

*“El Consejo Local de Planificación Pública es el órgano encargado de diseñar el Plan Municipal de Desarrollo y los demás planes municipales, en concordancia con los lineamientos que establezca el Plan de Desarrollo económico y Social de la Nación y los demás planes nacionales y estatales, garantizando la participación ciudadana y protagónica en su formulación, ejecución,*

*seguimiento, evaluación y control, en articulación con el Sistema Nacional de Planificación”.*

El consejo comunal aplica metodología del ciclo comunal que incluye controlaría social.

**Artículo 14:**

*“El Consejo de Planificación Comunal es el órgano encargado de la planificación integral que comprende al área geográfica y poblacional de una comuna, así como de diseñar el Plan de Desarrollo Comunal, en concordancia con los planes de desarrollo comunitario propuestos por los consejos comunales y los demás planes de interés colectivo, articulados con el Sistema Nacional de Planificación, de conformidad con lo establecido en la Ley de las Comunas y la presente Ley; contando para ello con el apoyo de los órganos y entes de la Administración Pública”.*

El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en instancias del poder popular realizarán seguimiento y evaluación al plan operativo estatal.

**Artículo 67:**

*“Corresponde al Gobernador o Gobernadora, a través del órgano o ente encargado de la planificación Pública en su territorio, al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y las instancias del Poder Popular, realizar el seguimiento, evaluación y control del Plan Operativo Estatal, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y la ley”.*

El Consejo Local de Planificación Pública e instancias del poder popular hacen control sobre plan operativo municipal.

## **Artículo 72:**

*“Corresponde al Alcalde o Alcaldesa, a través del órgano o ente encargado de la planificación y desarrollo en su territorio, al Consejo Local de Planificación Pública y a las instancias del Poder Popular, realizar el seguimiento y evaluación del Plan Operativo Municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y la ley”.*

El consejo de planificación comunal y consejos comunales realizarán seguimiento y evaluación del plan operativo comunal.

## **Artículo 77:**

*“Corresponde al Consejo de Planificación Comunal y a los consejos comunales que conforman la comuna, realizar el seguimiento y evaluación del Plan Operativo Comunal, sin perjuicio de lo dispuesto en la Constitución de la República y la ley”.*

## **Normas para Fomentar la Participación Ciudadana**

Estos artículos mantienen estrecha vinculación con la propuesta de controlar los recursos a través del ciudadano común, con miras a evitar la corrupción, la desviación del dinero asignado para invertir en carreteras, escuelas, obras públicas ambulatorios, entre otros. Sin embargo, con la Gaceta Oficial de la Contraloría General de la República en el año 2007, que trata de las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, se abre las puertas a la ciudadanía para que puedan ejercer a plenitud este derecho y además le deja claro el cómo, el qué, el cuándo y dónde ejercerlo y bajo que normas hacerlo valer. Es decir, el ciudadano comienza a contar con una herramienta valiosísima para ejercer una verdadera participación ciudadana en contraloría social.

Por ello es necesario conocerlas para ponerlas en práctica y se dejaron en este trabajo el mencionado decreto:

## **NORMAS PARA FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

### **CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES**

#### **Objeto de las Normas**

**Artículo 1.** Las presentes Normas tienen por objeto fomentar en ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en el control sobre la gestión pública a través de las Oficinas de Atención Ciudadana y de los Órganos de Control Fiscal.

#### **Términos equivalentes**

**Artículo 2.** A los fines de estas Normas las expresiones “Oficinas de Atención al Público” y “Oficinas de Atención Ciudadana” tendrán el mismo significado.

#### **Ámbito subjetivo**

**Artículo 3.** Están sujetos a las presentes Normas los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y los ciudadanos en ejercicio de su derecho a participar en el control de la gestión pública.

#### **Responsabilidad en el fomento de la participación ciudadana**

**Artículo 4.** Los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, contribuirán con la ciudadanía en el ejercicio de su derecho a participar en el control sobre la gestión pública, en el ámbito de sus competencias, manteniendo una actitud flexible y dialogante con la comunidad, respetando los intereses de los ciudadanos afectados por

sus decisiones; adaptando el sistema institucional para un mejor aprovechamiento de los aportes de la ciudadanía.

#### **Principios y valores que regulan la participación ciudadana**

**Artículo 5.** La participación de los ciudadanos en el ejercicio del control sobre la gestión pública, se regirá por los principios de corresponsabilidad, rendición de cuentas, honestidad, eficiencia y eficacia, sobre la base de los valores de la vida, la libertad, La igualdad, la justicia, la paz, la solidaridad, el bien común, el imperio de la Ley, la ética, el pluralismo político y la preeminencia de los derechos humanos.

#### **Mecanismos de interrelación**

**Artículo 6.** Las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, implementarán mecanismos de interrelación entre las distintas dependencias de la organización para que se produzca el intercambio de información y una efectiva comunicación que permitan dar oportuna respuesta a la ciudadanía.

#### **Visión integral**

**Artículo 7.** Las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, incorporarán en los instrumentos normativos que les corresponde dictar, las funciones asignadas a las dependencias de la organización relacionadas con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, que permitan complementar y coordinar sus actividades con la Oficina de Atención Ciudadana.

#### **Deber de suministrar información**

**Artículo 8.** En atención a lo establecido en el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional del Control Fiscal,

están en la obligación de suministrar la información que en ejercicio del control sobre la gestión pública, solicite la ciudadanía respecto de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde con la descripción y justificación de su utilización y gasto.

## **CAPÍTULO II**

### **DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LAS OFICINAS DE ATENCIÓN CIUDADANA**

#### **Sección I**

##### **De las Oficinas de Atención Ciudadana**

##### **Interposición de denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones**

**Artículo 9.** Los ciudadanos de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes elegidos, o a través de la comunidad organizada, podrán presentar ante la Oficina de Atención Ciudadana denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones.

##### **Creación**

**Artículo 10.** El servicio de atención a la ciudadanía se prestará, fundamentalmente, por la Oficina de Atención Ciudadana, que de conformidad con lo previsto en el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción deben crear los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

##### **Adscripción**

**Artículo 11.** La Oficina de Atención Ciudadana estará adscrita a la máxima autoridad jerárquica del respectivo ente u organismo, quien le otorgará la autoridad suficiente para resolver de forma oportuna, eficiente y efectiva.

## Objetivo

**Artículo 12.** El objetivo de la Oficina de Atención Ciudadana promover la participación ciudadana; suministrar y ofrecer de forma oportuna, adecuada y efectiva, la información requerida; apoyar, orientar, recibir y tramitar denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones; y en general, resolver las solicitudes formuladas por los ciudadanos.

## Funciones

**Artículo 13.** Las máximas autoridades jerárquicas de los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, establecerán las funciones de la Oficina de Atención Ciudadana, de conformidad con el ordenamiento jurídico que los regula y las presentes Normas.

A las Oficinas de Atención Ciudadana les corresponderá, fundamentalmente:

1. Atender, orientar, apoyar y asesorar a los ciudadanos que acudan a solicitar información, requerir documentos o interponer denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones.
2. Informar a la ciudadanía sobre la utilización de los recursos que integran el patrimonio público del ente u organismo, a través de un Informe, de fácil manejo y comprensión, que se publicará trimestralmente y se pondrá a disposición de cualquier persona.
3. Poner a disposición de la ciudadanía la información relativa a la estructura organizativa y funciones del respectivo ente u organismo y de sus órganos adscritos, y sobre los procedimientos administrativos y servicios que presta, a través de medios impresos, audiovisuales, informáticos, entre otros.
4. Recibir, tramitar, valorar, decidir o resolver, denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones y remitirlas a la dependencia de la organización o al ente u organismo que tenga competencia para conocerlas, según el caso.

5. Llevar un registro automatizado de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones.
6. Comunicar a los ciudadanos la decisión o respuesta de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones formuladas por ellos.
7. Promover la participación ciudadana.
8. Llevar el registro de las comunidades organizadas y de las organizaciones públicas no estatales a que hace mención el artículo 135 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
9. Formar y capacitar a la comunidad en los aspectos vinculados con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control de la gestión pública mediante talleres, foros o seminarios, entre otros.
10. Atender las iniciativas de la comunidad vinculadas con el ejercicio de la participación ciudadana en el control de la gestión pública.
11. Las demás competencias que le sean asignadas.

#### **Organización y funcionamiento**

**Artículo 14.** Para definir la organización y funcionamiento de la Oficina de Atención Ciudadana, las máximas autoridades de los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, deberán:

1. Establecer su estructura organizativa básica, conformada al menos por dos (2) áreas: una referida a la atención de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones, y otra dirigida a la difusión de la información a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo 13 de las presentes Normas, así como a la promoción de la participación ciudadana.
2. Dictar los instrumentos normativos que regulen los procedimientos a seguir para la recepción, registro, clasificación, asignación, valoración y resolución de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones, estableciendo los sujetos responsables, así como los lapsos previstos para cumplirlos.

3. Conformar un equipo que incorpore a profesionales de diversas áreas, con conocimiento sobre la estructura y funcionamiento del respectivo ente u organismo, así como una visión general sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública.
4. Formar y capacitar al personal de las Oficinas de Atención Ciudadana para mantenerlo actualizado en las materias propias de su competencia.
5. Dotarla de los recursos humanos, materiales y tecnológicos suficientes para su óptimo funcionamiento.
6. Ubicarla en un lugar de fácil acceso al público en la sede del respectivo organismo o entidad.

## **Sección II**

### **De la Tramitación de las Denuncias, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Peticiones**

#### **Competencia del organismo o entidad**

**Artículo 15.** La Oficina de Atención Ciudadana determinará si el organismo o entidad tiene competencia para tramitar la denuncia, queja, reclamo, sugerencia o petición presentada. En caso de determinar que el organismo o entidad es competente para resolver la denuncia, queja, reclamo, sugerencia o petición, indicará al ciudadano que su solicitud se tramitará en la organización y que se le informará sobre las resultas. En caso de determinar que el organismo o entidad no es competente para resolver la denuncia, queja, reclamo, sugerencia o petición, la remitirá al órgano o entidad competente e informará al ciudadano sobre dicha remisión.

#### **Resolución o decisión de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones**

**Artículo 16.** La decisión o respuesta de las denuncias, quejas, reclamos, sugerencias o peticiones presentadas deberá ser oportuna, adecuarse al requerimiento formulado, tener correspondencia e integridad con la solicitud y cumplir con los requisitos de fondo y las formalidades del caso.

### **Remisión de denuncias**

**Artículo 17.** Cuando se trate de denuncias vinculadas con la comisión de actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal relacionados con la administración, manejo o custodia de fondos o bienes públicos, la Oficina de Atención Ciudadana las remitirá al órgano de control fiscal competente, para que ejerza las acciones fiscales a que hubiere lugar. Asimismo, informará a la autoridad a quien corresponda adoptar las medidas inmediatas tendentes a impedir o corregir las deficiencias denunciadas o la producción de daño al patrimonio público, de ser el caso, preservando en todo momento la identidad del denunciante.

### **De la comunicación de los resulta**

**Artículo 18.** La dependencia del organismo o entidad que tramitó la denuncia, queja, reclamo, sugerencia o petición comunicará la decisión o respuesta a la Oficina de Atención Ciudadana a fin de que ésta informe al ciudadano.

### **Denuncias vinculadas con irregularidades administrativas**

**Artículo 19.** Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 9 de las presentes Normas, los ciudadanos podrán interponer denuncias ante los órganos de control fiscal cuando tengan conocimiento de que funcionarios públicos o particulares se encuentren involucrados en actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal o sublegal, relacionados con la administración, manejo y custodia de fondos o bienes públicos, o que se hubiere causado daño al patrimonio público.

## **Sección III**

### **De las Denuncias**

#### **Requisitos**

**Artículo 20.** Las denuncias podrán formularse por escrito, firmadas en original; verbalmente o a través de medios electrónicos y deberán contener la identificación del denunciante, la narración circunstanciada de los actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares, el

señalamiento de quienes los han cometido, fecha de ocurrencia, ente u organismo donde ocurrieron y todo cuanto le constare al denunciante. Si la denuncia se formulare verbalmente, se levantará un acta en presencia del denunciante, quien la firmará junto con el funcionario que la recibe.

#### **Devolución de originales**

**Artículo 21.** Los documentos originales que aportaren los ciudadanos en su denuncia, serán devueltos a sus presentantes, si así lo solicitaren, en cuyo caso se dejará copia certificada de los mismos.

#### **Protección a la identidad del denunciante**

**Artículo 22.** La dependencia del organismo o entidad que reciba o tramite la denuncia preservará la identidad del denunciante, así como su domicilio, profesión, lugar de trabajo y cualquier otro dato que pudiera servir para su identificación, sin perjuicio del derecho que asiste al denunciado de conformidad con las leyes de la República.

#### **Inadmisibilidad de denuncias anónimas**

**Artículo 23.** Sin perjuicio de la posibilidad de que los organismos y entidades sujetos a las presentes Normas puedan ejercer de oficio sus atribuciones, no se admitirán denuncias anónimas.

#### **Denuncias falsas e infundadas**

**Artículo 24.** Si la denuncia resultare falsa, infundada o versare sobre actos, hechos u omisiones que no ameritaren averiguación se dejará constancia mediante auto expreso y se acordará su archivo.

#### **Obligación de remitir información**

**Artículo 25.** La Oficina de Atención Ciudadana remitirá a la Unidad de Auditoría Interna del respectivo organismo o entidad, relación mensual de todas las denuncias presentadas ante ella.

## CAPÍTULO III

### DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

#### Obligación de establecer estrategias

**Artículo 26.** Los órganos de control fiscal establecerán estrategias para promover el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal sobre la gestión pública, en los organismos y entidades sujetos a su ámbito de competencia.

#### Coordinación de actividades

**Artículo 27.** La Contraloría General de la República podrá coordinar con los integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal actividades encaminadas a la promoción de la educación como proceso creador de la ciudadanía, la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo.

#### Integración de la ciudadanía a la gestión contralora

**Artículo 28.** Los Órganos de Control Fiscal indicados en el artículo 26 de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, integrarán a los ciudadanos a sus labores de control sobre la gestión pública, y a tal fin podrán:

1. Elaborar programas de formación y adiestramiento, así como brindar asesorías en áreas de control fiscal; legal; control interno y de evaluación de obras y servicios, entre otros.
2. Incorporar a funcionarios de los órganos de control fiscal a las labores de control que lleven a cabo organizaciones sociales.
3. Incorporar a la ciudadanía a las labores de control fiscal a través de convenios que garanticen la observancia de los principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad y reserva.
4. Divulgar las modificaciones normativas que se produzcan en materia de control fiscal, presupuestario, hacendístico, haciendo especial énfasis en aquellas relacionadas con el financiamiento de proyectos de inversión social; rendición de cuentas y manejo transparente de recursos públicos.

5. Evaluar los resultados obtenidos en las funciones de control y vigilancia ejercidas por la ciudadanía en los principales programas sociales.
6. Fortalecer la cultura del ciudadano en la presentación de denuncias relacionadas con la administración, manejo o custodia de fondos o bienes públicos.
7. Promover mecanismos de vigilancia oportuna y permanente en la ejecución de proyectos, así como para el seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de control fiscal para corregir las desviaciones detectadas y evitar su recurrencia de
8. Cooperar con las Unidades de Contraloría Social de los Consejos Comunales, en el ejercicio del control social a fin de verificar que los recursos se hayan utilizado correctamente.

#### **Coordinación de actividades**

**Artículo 29.** Corresponde a los Órganos de Control Fiscal, por sí mismos o en coordinación con organismos públicos o privados, vinculados, entre otros, **con la educación**, la salud, la cultura y el deporte, tales como las academias nacionales, universidades, colegios y escuelas; lo siguiente:

1. Diseñar, elaborar y proponer programas pedagógicos e informativos; así como, seminarios, talleres, conferencias y demás actividades a fin de dar a conocer los valores, virtudes y derechos ciudadanos, consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y los aspectos vinculados con la participación ciudadana en el control fiscal
2. Divulgar a través de los medios de comunicación social, aspectos que promuevan la educación ciudadana.

#### **Solicitud de colaboración a los medios de comunicación social**

**Artículo 30.** Los Órganos de Control Fiscal Externo podrán solicitar, de conformidad con lo previsto en la Ley que regula la materia, la colaboración de los medios de comunicación impresos, televisivos, radiales e informáticos, tanto públicos como privados, para que incluyan dentro de su programación, información dirigida a la promoción y difusión de los valores patrios, las virtudes ciudadanas y

los derechos y deberes inherentes a la convivencia pacífica de la vida en sociedad y la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal sobre la gestión pública.

#### **Presentación de iniciativas por la comunidad**

**Artículo 31.** La ciudadanía podrá presentar a los Órganos de Control Fiscal, iniciativas vinculadas con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal, tales como la realización de actividades tendentes a la celebración de eventos, charlas y seminarios relacionados con el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en el control fiscal; y cualquier otra iniciativa en beneficio de la comunidad.

#### **Formalidades de las iniciativas**

**Artículo 32.** Las iniciativas se presentarán mediante escrito que contendrá la justificación de la propuesta, con indicación de los aportes, bienes, trabajo y servicios que proporcionará la ciudadanía al órgano de control fiscal respectivo, de ser el caso. Cuando el presentante actúe en representación de una organización deberá acreditar dicho carácter.

#### **Evaluación de las iniciativas**

**Artículo 33.** Los órganos de control fiscal evaluarán las iniciativas presentadas por la ciudadanía, atendiendo, entre otros, a su plan operativo anual, al ámbito de sus competencias y el aporte que realice la comunidad, de ser el caso.

El órgano de control fiscal notificará al proponente el resultado de su evaluación y en caso de aceptar la propuesta, le informará las actuaciones o medidas que adoptará.

### **CAPÍTULO IV**

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

#### **Disposición transitoria única**

**Artículo 34.** Los organismos y entidades a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría

General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, que no hayan creado la Oficina de Atención Ciudadana, tendrán un lapso de seis (06) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de las presentes Normas, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, y aquéllos que la hubiesen creado deberán adecuarlas a las previsiones aquí contenidas, dentro del mismo lapso.

#### **Reconocimiento**

**Artículo 35.** El Contralor General de la República podrá, mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, otorgar un reconocimiento especial a los órganos de control fiscal con el fin de reconocer y exaltar las actividades que hayan contribuido de una manera especial en el fomento de la participación de la ciudadanía en la gestión contralora.

#### **Incumplimiento de las Normas**

**Artículo 36.** Sin perjuicio de la imposición de las sanciones previstas en la Ley Contra la Corrupción, el incumplimiento de las presentes Normas será sancionado por la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones legales vigentes.

#### **Situaciones no previstas**

**Artículo 37.** Las situaciones no previstas en las presentes Normas, así como las dudas que se presentaren en su aplicación serán resueltas por el Contralor General de la República

#### **Entrada en vigencia**

**Artículo 38.** Las presentes Normas entrarán en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

## **Ley Orgánica para la Protección del Niño niña y del Adolescente**

**Artículo 6.** Participación de la Sociedad. La sociedad debe y tiene derecho de participar activamente para lograr la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de todos los niños y adolescentes. El Estado debe crear formas para la participación directa y activa de la sociedad en la definición, ejecución y control de las políticas de protección dirigidas a los niños y adolescentes.

**Artículo 81.** Derecho a participar. Todos los niños y adolescentes tienen derecho a participar libre, activa y plenamente en la vida familiar, comunitaria, social, escolar, científica, cultural, deportiva y recreativa, así como a la incorporación progresiva a la ciudadanía activa. El Estado, la familia y la sociedad deben crear y fomentar oportunidades de participación de todos los niños y adolescentes y sus asociaciones.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CAPÍTULO III

### MARCO METODOLÓGICO

La siguiente investigación relacionada con el análisis de las Contralorías Sociales, requiere de ciertas condiciones metodológicas que posibiliten dar respuesta a las interrogantes planteadas en el problema y en función de los objetivos del estudio, en consecuencia, la metodología seleccionada por las características particulares del estudio es la documental.

#### **Tipo y Diseño de Investigación**

El diseño de la investigación según Martín (citado por Balestrini, 1982) (1997), se define como “el plan global de investigación que integra de un modo coherente y adecuadamente correcto técnicas de recogida de datos a utilizar, análisis previstos y objetivos” (pág. 74), bajo esta definición la presente investigación se ajusta, por sus características particulares, en el ámbito de las investigaciones documentales, la cual se caracteriza por el empleo predominante de registros y documentos escritos como fuentes de información. Generalmente se le identifica con el manejo de mensajes registrados en la forma de manuscritos e impresos, por lo que se le asocia normalmente con la investigación archivística y bibliográfica. El concepto de documento, sin embargo, es más amplio. Cubre, por ejemplo: micropelículas, microfichas, diapositivas, planos, discos, cintas y películas.

Este tipo de investigación responderá a los objetivos pautados, los cuales se desarrollarán a través de la revisión y el análisis de la

documentación necesaria para obtener la correspondiente información a través de fuentes primarias y secundarias, ubicadas en libros, revistas, periódicos, documentos de carácter legal, y fuentes electrónicas.

Siguiendo este mismo orden de ideas, es importante señalar, que de acuerdo a las características y naturaleza del estudio, éste se ubicó dentro del tipo de investigación descriptiva, según Hernández y otros (1997) “los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis” (pág. 60). En este sentido meramente metodológico la investigación se desarrolló partiendo de la observación del fenómeno de la participación ciudadana y las Contralorías Sociales tal como lo plantea la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes.

Para el presente trabajo se tomará en cuenta los fundamentos aportados por el Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y tesis Doctoral (2005), en el cual se define la investigación documental de la siguiente manera: “el estudio de problemas con el propósito de ampliar el conocimiento de su naturaleza, con el apoyo, principalmente, en trabajos previos, información y datos divulgados por medios impresos, audiovisuales o electrónicos” (pág. 15).

Partiendo de esta definición, se puede asegurar que toda la información que se recolectó sobre las Contralorías Sociales en Venezuela y la Participación Ciudadana generó un mundo de literatura sobre el tema específico, contribuyendo aún más con este tema jurídico y las características que de él se desprenden. Por lo tanto, para adquirir estos conocimientos el camino más inmediato para poder establecer un punto de vista particular, es la investigación documental, la cual se realizó gracias a

las fuentes textuales y a los teóricos y pensadores anteriores que se han cuestionado el mismo tema, aún desde enfoques y perspectivas diferentes.

La investigación documental es la presentación de un escrito formal que sigue una metodología reconocida, válida en gran manera para estudios humanísticos, políticos, económicos y de la naturaleza del presente. En lo que respecta a este trabajo en particular se seleccionaron una serie de escritos sobre el tema que interesa, así como también el cuerpo legal que sin duda rige toda la investigación y del cual se hizo mención en las bases legales (como soporte reglamentario que se erige como un todo) que fundamentan todo el estudio. Por otro lado, vale argumentar que este estudio de las Contralorías Sociales y la posibilidad de participación del ciudadano o/y ciudadana a través de los diversos organismos, presenta una posible conexión de ideas entre varios autores, que de alguna forma se han interesado sobre el tema y las ideas planteadas y desarrolladas aquí. Para la redacción de este trabajo se reunió, interpretó y evaluó los datos e ideas de otros pensadores que sirvieron como antecedentes y soportes teóricos de esta investigación.

### **Tipos de Investigación Documental**

Argumentativa (exploratoria). Este escrito trata de probar que algo es correcto o incorrecto, deseable o indeseable y que requiere solución. Discute consecuencias y soluciones alternas, y llega a una conclusión crítica después de evaluar los datos investigados. Una vez que el tema ha sido seleccionado, el siguiente paso básico es generar preguntas sobre el mismo que puedan guiar la recolección de información significativa al desarrollar la investigación. Existe también el requisito de que el investigador tome partido o determine una postura personal sobre un asunto controvertido, que tratará de apoyar, o probar, con su escrito.

Informativa (expositiva). Este escrito es básicamente una panorámica acerca de la información relevante de diversas fuentes confiables sobre un tema específico, sin tratar de aprobar u objetar alguna idea o postura. Toda la información presentada se basa en lo que se ha encontrado en las fuentes. La contribución del estudiante radica en analizar y seleccionar de esta información aquello que es relevante para su investigación. Por último, el estudiante necesita organizar la información para cubrir todo el tema, sintetizar las ideas y después presentarlas en un reporte final que, a la vez, sea fluido y esté claramente escrito.

### **Técnicas e Instrumentos de Recolección de Datos**

Para el análisis de las Contralorías Sociales en Venezuela se realizó una búsqueda de documentos, textos, leyes, tesis, monografías y diverso escrito, por medio de los cuales se pudo construir todo el cuerpo de la investigación, pasando por un diagnóstico de la situación actual y la determinación de las necesidades del hecho estudiado, con la finalidad de formular una propuesta didáctica y pedagógica que contribuya en resolver a corto, mediano y largo plazo la realidad de la Participación Ciudadana en la Contraloría Social que aun son inéditos en Venezuela.

### **La cual estuvo fundamentada en el siguiente rastreo:**

Se realiza un arqueo de las leyes que se pronuncian sobre el tema de interés, como es la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y diversas leyes orgánicas y especiales que le dan forma jurídica a la contraloría social, tales como: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del sistema Nacional de Control Fiscal (2010), la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008), la Ley Orgánica del Poder Público

Municipal (2010), la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), la Ley Orgánica del Poder Popular (2010), la Ley Orgánica de las Comunas (2010), la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal (2010), la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010), Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, y por supuesto, la Ley Orgánica de Contraloría Social (2010).

Se consulta la Web para obtener una información histórica y global del tema a fin de obtener una visión amplia del tópico de las Contralorías Sociales en Venezuela y otros países como México, y los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones: Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y se ubicaron contenidos con conceptos básicos necesarios, para comprender las bases que conforman los procesos de Participación Ciudadana y Contraloría Social. Se relacionan estos conceptos con otros asociados, tales como Democracia Participativa y Nueva Gestión Pública. Se señalan áreas y mecanismos para ejercer estos derechos y corresponsabilidades y finalmente se hace una propuesta con actividades concretas para que los organismos competentes lo lleven a la práctica.

La manera propuesta que se hace es asociar Contraloría social con Gestión pública, con las políticas públicas; se pasea por algunas leyes, conceptos, discursos y hasta sueños para concebir otro mundo posible en materia de ejercer los derechos y las corresponsabilidades de las personas, las asociaciones y el Estado. Pero lo más importante: se promueve que el ciudadano, es decir, la comunidad de aprendizaje, tenga un rol clave en la experimentación de estos procesos, algunos inéditos, que permitan hacer realidad la visión de una Democracia participativa en Venezuela.

Se busca en los catálogos para encontrar libros, material en multimedios y bancos de información en línea sobre el tema. Se investigaron glosarios de los libros relacionados con el tema.

Se lee el material impreso, relacionado con el tema en cuestión, a fin de comprobar la confiabilidad y precisión de la información, comparando el contenido de varias fuentes y considerando factores como el prestigio académico de autores, casas editoras y editores de libros y artículos en revistas especializadas.

Luego de leído los materiales y documentos seleccionados para el desarrollo del trabajo se aseguraron la objetividad de las fuentes, con el propósito de evitar el interés especial que puede tener un punto de vista parcial sobre un tema.

Se usa notas para cada fuente que se considera como posible material de referencia. Esto es muy útil al preparar la página de Fuentes Citadas (Referencias Bibliográficas)

Se hicieron copias de los artículos que reutilizaron como referencia y la información general sobre Contralorías Sociales y participación ciudadana se ubicaron en las siguientes referencias:

- Enciclopedias y libros
- Publicaciones periódicas y revistas.
- Catálogo de revistas destinadas a estudiantes de Derecho
- Biblioteca multimedia
- Pagina Web.
- Tesis

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes ya mencionadas.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CAPITULO IV

### PRESENTACIÓN Y ANALISIS DE LOS RESULTADOS

La Contraloría Social representa el núcleo básico y fundamental para una nueva concepción de la participación ciudadana en Venezuela. Algunos críticos lo consideran un elogio a la comunidad organizada y participativa, De hecho, el Poder Popular, según algunos críticos e historiadores vienen a desplazar poco a poco el poder del Estado Burgués, definiendo políticas novedosas, representadas desde los consejos comunales. Los cuales centran su radio de acción en el estudio de una determinada comunidad a fin de diagnosticar sus más elementales necesidades y de subsanarlas con acciones directas y concretas con incidencia de orden social. Sin embargo, vale acotar que la existencia de los consejos comunales, asociaciones de vecinos, o cualquier tipo de organización debe obedecer estrictamente a las necesidades de un colectivo, por cuanto esa es la esencia de este tipo de participación ciudadana. Partiendo de este planteamiento es preciso citar a Villar (1986, pág. 134-135), quien al respecto hace la siguiente consideración:

*“El consejo, es bueno repetirlo, tendría sólo un carácter consultivo, pero es obvio que al serle sometido para su concepto los planes y programas económico sociales, su concepto será altamente respetado en la medida en que no exprese intereses particulares o de gremio o grupo, sino los genuinos de la comunidad. Ello depende mucho de su composición y por esto, junto con sus finalidades generales, (...) La función primordial de los consejos será la de armonizar los distintos sectores y ramas de la producción dentro del plan*

*nacional y al mismo tiempo prestar su concurso al Gobierno y al Congreso para la elaboración de los planes y programas, de las leyes de carácter económico y social, etc.”*

Desde esta visión, el poder popular, ejercido desde los consejos comunales, es capaz de producir transformaciones de realidades locales, pues ellos están diseñados y regulados de acuerdo a un arreglo territorial de las comunidades.

Cabe señalar, por ejemplo que si doscientas familias viven juntas, se organizan de manera coherente y sistemática, a fin de auto diagnosticarse las necesidades y problemas que los aqueja, con frecuencia la falta de vivienda es un indicador para generar proyectos y ejecutarlos desde la misma comunidad. La ley también plantea que pueden reunirse varios consejos comunales para promover transformaciones que amplíen el radio de incidencia de un territorio mayor al espacio comunitario. De esta manera los llamados consejos comunales como forma de Contraloría Social, pasan a formar parte de una nueva mentalidad, necesidad y realidad participativa, que le brinda al pueblo la oportunidad de activar recursos en pro de una mejor calidad de vida, tanto de las familias como de una entidad local definida. Desde una óptica reflexiva los ciudadanos y ciudadanas se transforman en contralores sociales por naturaleza, con fuerza social en continua promoción de la participación.

Lo más importante es transformar una realidad comunitaria signada por carencias, en espacios para el ejercicio del poder popular. Así la Contraloría Social reconoce todos los sectores como una comunidad de intereses adheridos a políticas específicas bajo el amparo jurídico y legal de las leyes que en el capítulo anterior fueron citadas.

Esta nueva forma de poder popular se adhiere al derecho a la participación que según Osuna (2004), extiende su campo de acción a lo político, social y económico. Esta situación se rige por el principio de que los ciudadanos y ciudadanas pueden organizar la autogestión en todas sus formas incluyendo la empresa comunitaria y las formas de asociación guiadas por la mutua cooperación. Se trata de consejos o grupos, asociaciones civiles, organizaciones comunales, donde las personas son quienes comienzan a definir nuevas relaciones de producción, a planificar la economía, a proponer nuevas formas de remuneración del trabajo o de intercambio, basados en las necesidades diagnosticadas.

La Contraloría Social pasa a ser un valor de la sociedad organizada y al hablar de valor, tal como lo expone Bello (2004), es reflexionar sobre la vida y el destino de la Nación. Sobre lo que somos y los que queremos ser, como individuos, familia, país y comunidad. Aunado a una visión valorativa, los Consejos Comunales, Asociaciones Civiles, Asociaciones de vecinos son instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social, rompiendo así con el tradicional paradigma que delimitaba la participación ciudadana únicamente al sufragio, el pueblo pensaba que con elegir a sus gobernantes cumplían con la participación; hoy día se observa que ésta va mucho más allá, pues el pueblo es el soberano y como tal tiene potestad en las decisiones gubernamentales. De esta manera es preciso señalar las características más sobresalientes de esta forma de participación ciudadana:

- A. Trabajo en equipo: o la capacidad para interactuar entre todos los miembros, sujetos activos de un entorno comunitario, para luchar por el beneficio o solución de problemas comunes que afectan directamente a las familias y a la sociedad en general. Esta unión esta ligada a la iniciativa gerencial y organizada para presentar, diseñar y discutir propuestas e ideas con el fin de alcanzar las metas previstas en la comunidad.
- B. Responsabilidad: está ligada al cumplimiento de las actividades asignadas por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para el logro de las metas comunitarias. Se trata de un compromiso moral y ético frente a todos los demás miembros y voceros y voceras que representan a la Contraloría Social. Esta suerte de valoración moral crea un margen de corresponsabilidad, ya que el compromiso compartido entre la ciudadanía y el gobierno le brinda vigor a los resultados de las decisiones mutuamente concertadas.
- C. Transparencia: es un aspecto vinculado al sentir legal, con lo cual se garantiza el establecimiento de “cuentas claras”, que dan razón de la inversión sin desviar los recursos. Se trata de un organismo que tiene como norte la honestidad y el trabajo en equipo. La rendición de cuentas permite que los recursos asignados se inviertan de manera cristalina y asertiva a la vez. La elaboración y presentación de informes y registros contables fidedignos y oportunos, garantiza la vigencia y efectividad de las acciones implementadas.
- D. La Igualdad Social y de género es una de las características más significativas de estas organizaciones. Sin distinción de raza, credo, color, etnia, sexo, edad se crea un marco de trabajo en equipo que puede rendir un fruto verdaderamente valedero y conveniente.

E. Contraloría Social: se erige como el órgano de vigilancia de la ejecución del proyecto y el manejo de los recursos económicos. Esta capacidad puede favorecer la autogestión económica o la capacidad de proveerse y gestionar la adquisición de recursos económicos y financieros por iniciativa propia. Se trata de un modelo de desarrollo endógeno vinculado a una realidad local.

### **La Democracia, el Estado, la Sociedad y la Contraloría como medio promotor de la participación ciudadana.**

La Contraloría Social como forma expresa de la democracia le otorga igualdad de oportunidad de participar a los ciudadanos y ciudadanas y a los habitantes de la comunidad para ejercer influencia en la toma de decisiones públicas sin discriminación de ninguna naturaleza, ni política, ni racial, ni religiosa, ni social. Esta igualdad lleva implícito deberes y derechos de quienes participan en organizaciones, cuyo objetivo fundamental sea la representación de la comunidad en pro de los beneficios que son competencia de un conglomerado. De igual manera se amparan en un marco legal donde impera el derecho del ciudadano y ciudadanas a que todo lo que se realice sea en estricto apego con la normativa que lo regule.

Entonces podemos aseverar que hoy por hoy el ciudadano o ciudadana común tiene participación activa, no sólo por ser capaz de elegir a quienes regirán los destinos, sino porque puede decidir a través del Poder Popular como solucionar problemas alusivos a su entorno, aunado al rol de los poderes locales, que según Borjas (1987), es decisivo en el progreso del Estado Democrático moderno, este autor enumera las siguiente razones:

- a) la consolidación y el desarrollo de las libertades y derechos políticos y, sobre todo, de las instituciones representativas se realiza más en los niveles locales que centrales. En el nivel local pueden articularse alianzas sociales más amplias, es menos la fuerza de los aparatos no democráticos del Estado y es más fácil la conversión de la demanda social en resultado político-jurídico. Asimismo, el control social sobre la administración pública puede ser más eficaz.
- b) Los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, inicialmente prácticamente excluidas del Estado, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales antes que las centrales. El moderno estado democrático de masas, en el que han irrumpido los sectores sociales sin poder económico, no habría sido posible sin la existencia de poderes locales y representativos.
- c) Una gran parte de las nuevas funciones sociales y económicas del Estado se han realizado por medio de las Administraciones locales y casi siempre se ha tratado de cuestiones básicas para la vida colectiva.
- d) Las instituciones municipales, por su doble carácter de ser entes representativos de las colectividades locales y elementos articulados del Estado, han sido un factor decisivo de integración nacional, en un sentido político-cultural. Los grupos sociales y los valores de carácter particular se han combinado con los más universales representantes por y en el Estado. (pág. 16-17).

Entre los objetivos mas importantes de estas organizaciones comunitarias sobresalen:

- La articulación de las organizaciones de base presentes en la comunidad, las cuales se erigen como una fortaleza social.
- La Elaboración de un plan de trabajo para acometer los problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar sus

resultados. Así mismo debe considerar los recursos tanto materiales como humanos con los que cuenta la comunidad a fin de darle una visión holística al trabajo que se desea desarrollar.

- Promoción proyectos vinculados con los principales problemas que por su macro complejidad la comunidad no esté en capacidad de resolver.
- Promoción de una contraloría social en todas las actividades que se desarrollen en la comunidad, formen parte de un esquema de vinculación económica.
- Implementación de un conjunto de acciones a fin de minimizar un problema que afecta de forma directa a la comunidad y por ende a los sujetos activos de ese sector.

Aunado a esto la contraloría social, obedece a unos criterios de inscripción que les dan estatuto legal, así por ejemplo: los Consejos Comunales serán registrados ante ministerio del Poder Popular con competencia en materia de participación ciudadana, para lo cual harán entrega de los estatutos y actas constitutivas aprobadas por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Toda organización que sea conformada para la participación ciudadana presentan una compleja estructura, esto le brinda pertinencia y base jurídica estableciendo las funciones que cada miembro va a ejercer. Así pues se cuenta con:

- Una Unidad de representación, Unidad Ejecutiva.
- Una Unidad de Gestión Financiera (Banco Comunal), como "Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria".
- Unidad de Contraloría Social, como "Órgano de Control".
- Un número variable de Comités de Trabajo, cada uno con sus respectivos voceros y voceras.

Estos órganos verifican que la estructura organizativa, iniciada por un grupo de ciudadanos sea realmente eficiente al momento de ejecutar un determinado proyecto y esté en capacidad de rendir las cuentas de acuerdo con un esquema administrativo legal.

El poder que ahora se le confiere a los ciudadanos y ciudadanas hace que la democracia se perpetúe aún más y se instaure como la verdadera forma de regir los destinos de un país. Siguiendo este mismo orden de ideas se puede aseverar que a través de la Contraloría Social, como instancia encargada de promover y articular la participación organizada de una determinada comunidad en la voz de miembros activos, instaure una democracia más real, más justa y más asertiva, de esta manera los grupos sociales y organizaciones comunitarias en los diferentes comités de trabajo; se ocupan en equipos sólidos y coherentes a fin de planificar la ejecución de las decisiones tomadas generalmente en las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, así como conocer las actividades de cada uno de los comités y de las áreas de trabajo. Esta asamblea de ciudadanos y ciudadanas determina mediante la integración equitativa el número de voceros y voceras de acuerdo a la cantidad de comités de trabajos que se conformen en la comunidad.

Entre las funciones más resaltantes de este órgano de participación ciudadana sobresalen:

- Ejecutar las decisiones asumidas en la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
- Articular con las organizaciones sociales presentes en la comunidad y promover nuevas organizaciones donde sea necesario, en defensa del interés colectivo y el desarrollo integral de las comunidades.

- Elaborar planes de trabajo cooperativo para solventar problemas que la comunidad pueda resolver con sus propios recursos y evaluar los resultados de manera tal que se evidencie las acciones ejecutadas.
- Formalizar su registro legal ante la respectiva Comisión Presidencial del Poder Popular a fin de darle forma y estructura reglamentaria.
- Promover el ejercicio y defensa de la integridad territorial teniendo como núcleo de trabajo la resolución de problemas comunitarios.

Desde este mismo orden de ideas, se presenta un órgano económico de orden administrativo, visto como una instancia del Consejo Comunal que se encarga de administrar los recursos financieros y no financieros, sirve de ente de inversión y crédito, intermediación financiera y establece un marco jurídico legal para la asignación de recursos y fondos generados, por un ente de mayor envergadura social como la alcaldía o la gobernación. Queda claro que el sentido administrativo esta vinculado a la honestidad y tal como lo propone Bello (2004) la honestidad mantiene la esencia moral de una comunidad y de sus miembros.

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

La contraloría social en cualquiera de sus manifestaciones desde una pequeña Asociación de Padres y representantes de una escuela pública, una Asociación de Vecinos hasta un Concejo de Planificación Local conforman órganos financieros, estos se caracterizan por administrar los recursos asignados, generados o captados tanto financieros como no financieros, promoviendo en todo momento la constitución de cooperativas para la elaboración de proyectos de desarrollo endógeno, sustentable y sostenible.

Este elemento clave de participación lleva implícito el desarrollo de un diagnóstico centrado en la jerarquización de las necesidades de una

determinada comunidad. De igual forma la autonomía de estas organizaciones como bandera dentro de las funciones que deben acreditársele, en cuanto la autonomía del control social Villar (1986, pág. 211), plantea lo siguiente:

*“El concepto de autonomía es muy difícil de precisar. Las diversas definiciones corresponden a concepciones políticas y jurídicas, que en algunos casos buscan su origen en los tiempos más remotos de la sociedad humana. Así ocurre cuando se aplica a las comunidades organizadas que son, en cierta forma, el ancestro de la actual vida nacional, provincial o municipal (...) La autodeterminación de la entidad administrativa es el elemento fundamental de la autonomía, pero con esto no se quiere decir que sea absoluta, pues tiene que estar enmarcada dentro de las normas más generales de organización del Estado y de las entidades intermedias, sean departamentos, provincias o regiones. Lo que se indica es que el ente autónomo decide sobre sus propias necesidades locales y escoge sus autoridades, sin interferencia de otras entidades administrativas”.*

Como puede verse por medio del texto que se cita en el párrafo anterior, el sentido de la participación ciudadana a través de la autonomía y dependencia administrativa, centra su interés en la promoción de formas alternativas de intercambio, que permitan fortalecer las economías locales, con lo cual se prevé la promoción de una estructura que da cuenta pública de unos fondos que benefician a una colectividad local, que dicho por palabras de Berriatúa la participación ciudadana en la administración de los recursos tiene como finalidad otorgar a la comunidad “un conjunto de bienes y servicios cuya satisfacción está basada en conseguir una vida urbana digna (...) se trata de servicios sociales que presuponen una cierta solidaridad entre familias e individuos y una acción de los órganos públicos territoriales encargados de proveer servicios ”(pág. 179). Este planteamiento refuerza la idea de que si la comunidad está organizada sus servicios básicos funcionarían por cuanto sus voces serán oídas por las autoridades, ya que las

diversas asociaciones no sólo solicitan recursos sino también están vigilantes de todo lo que ocurre alrededor de su comunidad.

Por otro lado, vale decir que los órganos de control local, son instancias conformadas por habitantes o miembros activos de la comunidad, electos o electas por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas para realizar la contraloría social y la fiscalización, control y supervisión del manejo de los recursos asignados, recibidos o generados por los Consejos Comunales, así como los programas y proyectos de inversión pública presupuestados y ejecutados por el gobierno nacional, regional o municipal. Entre las funciones más significativas sobresalen: Dar seguimiento a las actividades administrativas y del funcionamiento ordinario del Consejo Comunal en su conjunto, ejerciendo la coordinación en materia de contraloría social comunitaria, por medio de la fiscalización y vigilancia de la ejecución del plan de desarrollo comunitario. De igual manera se establece una rendición de cuentas ajustadas a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Consejos Comunales.

De igual manera, los Consejos comunales cuentan con un vocero, es decir, una persona electa en asamblea de ciudadanos y ciudadanas, para cada comité de trabajo, de reconocida solvencia moral y ética, lo cual lo capacita para llevar a cabo un trabajo comunitario, con capacidad de dialogo colectivo, espíritu unitario y compromiso con los intereses de la comunidad. Este miembro es fundamental para coordinar todo lo relacionado con el funcionamiento del consejo comunal, la instrumentación de sus decisiones y la comunicación de las mismas ante las instancias correspondiente.

La fuente primaria del funcionamiento de un Consejo Comunal es la presencia de un diagnóstico centrado en las particularidades sociales de la comunidad; los consejos comunales son instancias del consejo de

planificación pública que tienen como función la de servir de centro principal para la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas. Por tal motivo, es importante el conocimiento de las realidades sociales para poder transformarlas y, conocer no sólo sus características físicas: estado de la infraestructura, número de escuelas, puestos de salud, la economía, entre otras, sino también, conocer a las organizaciones y personas que habitan en dicha comunidad, especialmente aquellas que juegan un papel muy activo en ellas, lo que se denomina comúnmente las fuerzas vivas de la comunidad. Este diagnóstico puede ser hecho por un grupo de personas que tengan una asertiva información sobre la comunidad.

El diagnóstico le brinda coherencia y sustento a las acciones mediante las cuales se aspira mejorar una determinada problemática. Este paso inicial es fundamental en la construcción del diagnóstico, pues consiste en localizar una problemática general verdaderamente relevante, pero que a la vez, sea susceptible de solución.

No obstante, aunque parece fácil, es esta tal vez una de las etapas más difíciles del trabajo, pues puede ocurrir que equipos de miembros opten por un proyecto demasiado ambicioso. En ese sentido, en ningún momento debe perderse la objetividad respecto de los recursos y posibilidades reales, así como las limitaciones del propio contexto.

Puede presentarse también el hecho de que en la elección de la problemática se anteponga la intención de resolverla rápidamente y que, durante el transcurso del trabajo, esta expectativa ocasione desánimo en los miembros de un Consejo Comunal, por no estar preparados para asimilar que, en muy pocas ocasiones, las acciones pueden resultar lentas, pues la solución efectiva de ciertos problemas requiere de mucho tiempo, decisión y,

desde luego, la aportación de capacidades personales, tales como el pensamiento lógico y hasta la intuición.

Desde esta realidad se llama diagnóstico participativo (conocido también como diagnóstico comunitario o diagnóstico compartido), al estudio o análisis realizado por un colectivo. Se le conoce también como un instrumento empleado por las comunidades para la consolidación de un conocimiento real de sus problemas colectivos, se trata entonces de un conocimiento sobre su realidad, en el que se especifican los problemas que las afectan, los recursos con los que cuenta y las potencialidades intrínsecas de la localidad que puedan ser aprovechadas en beneficio de todos; lo cual, permite identificar, ordenar y jerarquizar los problemas comunitarios para la formulación del presupuesto participativo. Un asertivo diagnóstico de la realidad de la comunidad es el punto de partida indispensable para que los miembros planifiquen coherentemente actividades que les permitan mejorar su situación actual.

Queda claro que el diagnóstico participativo es un requisito para promover alternativas y solución a los problemas de una comunidad, teniendo como base una fuente real. Este primer peldaño sirve para sensibilizar y motivar a los habitantes de la comunidad a incorporar procesos de cambio y transformación con la finalidad de mejorar la situación real comunitaria.

El objetivo del diagnóstico participativo es obtener información acerca de los problemas y necesidades comunitarias y su articulación dinámica con recursos locales y externos, así como las oportunidades de desarrollo que tienen los habitantes de las comunidades. Como aporte a la reflexión planteada, se considera necesario definir a los problemas comunitarios como

aquellos asuntos que afectan el óptimo funcionamiento social de los habitantes residentes en un área geográfica determinada:

- Falta de servicios básicos: aseo urbano, electricidad, agua, cloacas, asfalto.
- Mejoramiento de la seguridad, desempleo, falta de infraestructura recreativa
- Creación de infraestructura social (escuelas, ambulatorios, hogares de cuidado de niños, recreación), entre otros.

Igualmente se aprovechan los recursos comunitarios, es decir, las fortalezas presentes en la comunidad, tales como: talento humano (albañiles, artesanas (os), panaderos, ingenieras (os), mecánicos, maestras); vocación económica y productiva; elementos naturales y la misma organización social existente incluyendo el trabajo y desempeño de sujetos de nominados líderes naturales, los cuales pueden ofrecer un apoyo real y ético al proceso.

Este diagnóstico participativo contribuye a Conocer con un mínimo de fuero científico, el lugar donde vivimos, estableciendo las prioridades con un criterio racional a las demandas comunitarias. Esta realidad analítica hace que la comunidad tome conciencia de los diversos aspectos relacionados con los problemas que las aquejan.

La ley prevé una serie de requisitos para la presentación de un proyecto comunitario emanado del Consejo Comunal establecido por los ciudadanos, entre estas exigencias sobresale: Acta de la asamblea constitutiva en la cual se conformo el Consejo Comunal. El acta donde se señala y prioriza el problema a resolver a través del proyecto comunitario, esta decisión es aprobada en asamblea de ciudadanos y Ciudadanas. Registro de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria. Rif y Nif

(SENIAT). Apertura de Cuenta Bancaria. Registro de la Cooperativa (SUNACCOOP). Como puede verse se trata de todo un marco legal signado por la participación coherente de un grupo de individuos que se apegan al macro esquema legal venezolano para beneficiarse de los recursos del Estado.

Como todo proceso de Contratación Pública, contemplado en la Ley de Contrataciones Públicas (2010), aplicado también al caso de los Consejos Comunales, al iniciar la ejecución de un proyecto se debe conformar un expediente que debe contener el "ACTA DE INICIO", para dejar constancia del inicio del Proyecto. Durante la ejecución del proyecto se deben registrar todos los gastos ocasionados, señalándolos en un formato de Relación de Gastos. Este proceso se rige por las facturas de compra de materiales y pagos de servicios, deben ser solicitadas a "Nombre de la Cooperativa y o Consejo Comunal y debe reflejar su Registro de Información Fiscal (RIF) y Número de Identificación (NIT)" responsable del proyecto, las mismas deben estar en formato autorizado por el Seniat. Cada gasto efectuado se refleja en talonarios de recibos, para dejar constancia por duplicado de los pagos efectuados. Es importante tener en el archivo fotocopia de la cédula de identidad del personal contratado para la ejecución del proyecto.

Esta realidad funcional, deja al descubierto un proceso de inversión que debe estar en íntima relación con aspectos administrativos transparentes, los cuales a su vez, le brindan seriedad y transparencia al manejo de los recursos asignados. Este manejo garantiza en gran medida que el éxito del proyecto y la pronta asignación de más recursos que beneficien al colectivo.

Ahora bien, para que exista la tan anhelada transparencia, es necesario contar con un órgano de control que Inspeccionará con un grupo

de expertos las construcciones o instalaciones de servicios que se estén ejecutando y presentando una evaluación del avance y progresos de las obras con la finalidad de que las mismas se ejecuten con calidad y en el tiempo previsto.

Este órgano de control vigila que los voceros responsables del proyecto realicen las obras de acuerdo con el proyecto presentado. Certifica que las facturas del comercio o proveedor cumpla con los requisitos exigidos en la ley, tengan su fecha, sello del establecimiento comercial, sello de cancelado, RIF Y NIT y preimpreso. (Control del SENIAT) y por último redacta informe sobre los resultados de la Inspección, lo cual cierra e ciclo de la inversión y asegura el logro de los objetivos propuestos en el proyecto.

Hasta la fecha, se han organizado en Venezuela más de 45 mil Consejos Comunales, habiéndose acentuado su conformación desde que el 11 de enero de 2007 el presidente Chávez, al momento de tomar nuevamente posesión de su cargo ante la Asamblea Nacional, anunciara que el proceso bolivariano comenzaría a orientarse a partir de cinco ejes de acción (los llamados motores). Entre los denominados Cinco Motores Constituyentes (que son las grandes líneas transformadoras del proyecto sociopolítico venezolano, en lo político, social, económico, militar, territorial, internacional y ético), se halla la llamada explosión del Poder Comunal. [Los otros motores serían la Ley Habilitante; la reforma de la Constitución; la promoción de la educación con valores socialistas y la mencionada nueva geometría del poder o reordenamiento socialista de la geopolítica de la nación].

Con todo y en su breve tiempo de andadura, la organización popular levantada por los Consejos Comunales a manera de cuadros (políticos y de gestión) ha delegado en el pueblo la capacidad de manejar y administrar

eficientemente los recursos y de dar mejores resultados en menor tiempo que las instituciones privadas, las empresas o las propias instituciones del Estado.

[www.bdigital.ula.ve](http://www.bdigital.ula.ve)

## CONCLUSIONES

En el estudio referente a la Contraloría Social como una nueva forma de participación ciudadana, se puede decir que todo manejo de recursos provenientes del Estado deben ser regulados y vigilados, por un ente capaz de dar cuenta de la inversión prevista. Si pues todo ente encargado de ejercer la participación ciudadana debe conectarse con una poderosa estructura de control, tanto de los recursos como del producto de la inversión.

De igual manera, al relacionar el Estado Democrático con la sociedad y la Contraloría como medio promotor de la participación ciudadana, se establece un nexo tanto en lo axiológico como en lo legal, pues la noción de democracia se conecta con aspectos sociales mediante los cuales se le permite al individuo formar parte activa de la estructura económica provista por el estado, para satisfacer las diferentes necesidades. La participación protagónica del pueblo se entiende a partir de la formulación, ejecución y control de la gestión pública municipal. Correspondiendo a los diferentes entes públicos promover y garantizar dicha participación y además, facilitar las formas, medios y procedimientos para que este derecho se materialice de manera firme, capaz y oportuna.

En este mismo orden de ideas, al determinar sí las funciones de la contraloría social son responsabilidad del ciudadano, se pudo constatar que la noción de ciudadano se amplía a un estudio de mayor envergadura pues lo individual o colectivo se ubican desde una visión de la sinergia de actitudes y aptitudes con lo cual se admite la posibilidad de la existencia de otros entes encargados de la gestión pública, y del control social para la optima utilización de los recursos.

Al explicar cómo por medio de la educación se puede estimular en los ciudadanos para concientizarlos sobre la necesidad de convertirse en contralores sociales, se pudo establecer la inminente necesidad tanto del pueblo como de los sujetos que se adhieren a una determinada forma de participación, un fundamento educativo centrado en la continua revisión de los canales legales y organizaciones mediante los cuales se ejerce tanto la participación como el control de los recursos.

Al finalizar la reflexión planteada se puede deducir que la población venezolana, y los interesados en protagonizar una verdadera participación democrática, aún no se encuentran familiarizados con espacios de protagonismo ciudadano, dentro de una visión del bienestar común. Se llega a establecer un amplio margen de desconocimiento legal y los beneficios comunitarios y personales de la participación ciudadana son desconocidos para gran parte de la sociedad organizada. Tal situación debe ser reconstruida por una sociedad organizada que desde hace varios años ha emprendido notables iniciativas de formación y difusión sobre los derechos ciudadanos para rescatar sus propios espacios de participación.

Se entiende que la participación ciudadana seguirá un avance desde las diferentes ramificaciones sociales en tanto que sus beneficios serán, desde una visión sociológica, una oportunidad formidable para la construcción de una plataforma social que promueva una cultura de inclusión y de lucha por una Venezuela democrática, moderna y próspera. Será pues el mismo individuo quien, apegado a la ley, ejerza sus derechos y postule como mecanismo de responsabilidad deberes establecidos en el ámbito legal de la contraloría social.

## BIBLIOGRAFÍA

Andara, A. (2010). *Revista venezolana de Gestión Pública*. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Badell Madrid, R. (2006). *Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Tomo II*. Publicaciones UCAB. Caracas, Venezuela.

Brewer Carías, A. (2005). *Derecho Administrativo, Tomo I*. Universidad Externado de Colombia, UCV. Caracas, Venezuela.

Brewer Carías, A. (2005). *Derecho Administrativo, Tomo II*. Universidad Externado de Colombia, UCV. Caracas, Venezuela.

Calderón, N. (2005). *Los Consejos Locales de Planificación Pública ¿Una Alternativa par la Gobernabilidad Democrática en Venezuela?* Tesis de Grado. Universidad de los Andes: Mérida-Venezuela.

Calles, A. (2006). *Consejos Comunales: Una Herramienta de Planificación Participativa en el Municipio Panamericano del Estado Táchira, Venezuela*. Tesis de Grado. Universidad de los Andes: Mérida-Venezuela.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999; Enmienda N° 1, 2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, N° 5.908 Extraordinaria, febrero 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 Extraordinario, julio 2008.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.013 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.015 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.335, diciembre 2009.

Ley Orgánica del Poder Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica de las Comunas, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.017 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica de Contraloría Social, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario, diciembre 2010.

Ley Orgánica para la Protección del Niño, Niña y adolescente, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.859 Extraordinaria, diciembre 2007.

Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.750, agosto 2007.

Lombardi, A. (2005). *La participación comunitaria y su impacta en el origen y funcionamiento de los espacios educativos Alternativos en el Municipio San Francisco (Estado Zulia)*. Tesis de Grado. Universidad de los Andes: Mérida-Venezuela.

Matínez, M. (2005). *Metodología de Investigación*. México. Trillas. En Prensa.

Morandini, A. (2005). *El cooperativismo como Alternativa de Participación par el Desarrollo comunitario*. Tesis de Grado. Universidad de los Andes: Mérida-Venezuela.

Njaim, H. (1985). *La corrupción, un problema de Estado*. Dirección de Cultura, UCV. Caracas, Venezuela.

Pegoraro (2003) *“La violencia, el orden social y el control social penal, facultad de ciencias Sociales”* UBA. *Revista Brasileira de Ciencias Criminais* No. 45

Peña Solís, J. (2008). *Manual de Derecho Administrativo*. Colección de estudios jurídicos del Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela.

Rodríguez, M. (2005). *La participación Comunitaria, una vías Democrática par innovar en los programas sociales*, Tesis de grado. Universidad de los Andes. Mérida –Venezuela.

Universidad Pedagógica experimental Libertador (2005). *Manual de Trabajos de Grados de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Caracas.

Pineda L. (2001, Abril) “La participación ciudadana un elemento esencial para la gobernabilidad” Recuperado de: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa4/elementoesencialgob.html>.

www.bdigital.ula.ve