

Orinoco. Pensamiento y Praxis/ Año 04/ Nro 07/ (Enero. Abril 2016). Pp. (33-42).Multidisciplinarias/ ISSN 2244-8314/ Organismo responsable. Asociación Fraternidad y Orientación Activa/ Editorial. Fondo Editorial ORINOCO Pensamiento y Praxis. Indizada/ Resumida en Catalogo Latindex Folio 22927. Ciudad Bolívar. República Bolivariana de Venezuela

PODER POPULAR EN EL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA VENEZOLANA. POPULAR POWER IN CONTROL OF VENEZUELAN PUBLIC MANAGEMENT.

Autores: Luiyel Romero & Saúl Pascuzzi

*“Para mover la voluntad humana no bastan
las ideas por muy evidentes que sean”.*
- Émile Boutroux.

RESUMEN

A través del ensayo se intenta explicar la importancia que merece la participación ciudadana en el control de la gestión pública para fortalecer la función de gobierno y favorecer el bienestar colectivo de la sociedad, como ejercicio de la soberanía popular. En el texto, se plantean fundamentos teóricos para sustentar los razonamientos presentados y bases jurídicas aplicables en Venezuela para analizar el contexto. El contenido se estructura en tres partes subtituladas como: Del Poder Público al Poder Popular, donde se habla sobre la transferencia real del poder del Estado a la ciudadanía; El Control Ciudadano en la Gestión Pública, que refiere la importancia de la participación ciudadana en actividades de control fiscal; y Políticas de Control para la Transformación Social, donde se contempla la necesidad de establecer formalmente una adecuada articulación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil para el ejercicio del control de la gestión pública y su vinculación con el plan de gobierno actual.

PALABRAS CLAVES: *Poder Popular, Participación Ciudadana, Gestión Pública, Control Fiscal, Transformación Social.*

ABSTRACT

Through trial attempts to explain the importance it deserves citizen participation in monitoring public management to strengthen the role of government and promoting the collective welfare of society, as an exercise of popular sovereignty. In the text, theoretical foundations are raised to support the arguments presented and legal Basis applicable in Venezuela to analyze the context. The content is divided into three parts subtitled as Public Power to the People Power, which speaks about the transfer of State power to citizenship; Citizen Control in Public Management, referring the importance of citizen participation in the activities of public control; and Control Policy for Social Transformation, where the need to formally establish an adequate coordination between State institutions and civil society to exercise control of public administration and its relationship with the current government is contemplated.

KEYWORDS: *Popular Power, Citizen Participation, Public Management, Fiscal Control, Social transformation.*

CONSIDERACIONES PREVIAS

Este estudio trata extensamente de explicar la importancia de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública; considerando desde un enfoque integral, el papel del Estado y las políticas públicas que implican el ejercicio del poder. Partiendo desde la concepción clásica de Estado de Weber (citado en González, 2013b) como detentador del monopolio de la coacción física legítima, enfoque bajo el cual se encargó de oprimir a las clases más vulnerables de las sociedades manifestándose como un poder despótico estatal; hasta que con el desarrollo de las naciones se propició la transferencia de poder a la ciudadanía para impulsar importantes transformaciones sociales. La investigación se orienta hacia el control de la gestión por considerar que representa una de las funciones públicas más relevantes.

El estudio se realizó bajo una Metodología Cualitativa, apoyada en el Método Hermenéutico para sustentar el análisis; ya que este sirve "...para aproximarse a cualquier texto, sea éste histórico, periodístico, teórico, discursivo, etc..."(Vargas, 2010:28), por lo cual es muy útil para comprender e interpretar bibliografías alusivas al tema, de autores como Aguilar, Brown, García-Pelayo, Moyado, Rose, Weber, entre otros; como disposiciones legales aplicables, entre estas las Leyes Orgánicas de Contraloría Social, la Administración Pública, la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y del Poder Popular; con la finalidad de obtener información suficiente, pertinente y relevante sobre el problema tratado. La técnica de investigación fue la indagación documental para revisar la literatura necesaria y el ordenamiento jurídico, estableciendo la plataforma requerida desde el punto de vista teórico y formal; aplicándose como instrumento para la recolección de datos una relación de los documentos y análisis que ejercen especial influencia sobre los razonamientos e interpretaciones concebidos.

DEL PODER PÚBLICO AL PODER POPULAR.

Considerando la teoría de Weber (2002), el término Poder está relacionado con la dominación de un grupo de personas determinadas para mandatos específicos, donde necesariamente se manifiesta una especie de voluntad de obediencia por parte de los dominados, generándose así una relación auténtica de autoridad. Es decir, una pluralidad de hombres cuya obediencia es esperada, ejecuta entonces actividades derivadas de ordenaciones generales y mandatos concretos. El poder comprende según Cabanellas (1979), la facultad para hacer u ordenar algo o abstenerse de hacerlo, concentra elementos como potestad, imperio, mando, jurisdicción, atribuciones, fortaleza, capacidad, posibilidad, entre otros. Puede entenderse como la facultad que una persona concede a otra para que obre en su nombre y por su cuenta. Ahora bien, la gestión pública se desarrolla en ejercicio del Poder Público, y Grimaldo (2006:1) lo define como "el ejercicio de ciertas acciones y actividades que la sociedad deja en manos del Estado". Para Cabanellas (1979:309) es la "Facultad consubstancial con el Estado y que le permite dictar normas obligatorias que regulen la convivencia social de las personas que por vínculos personales o situación territorial se encuentran dentro de su jurisdicción...". Así pues, que es un privilegio inmanente al Estado, por todas las facultades que ostenta; el cual no debe ser utilizado para beneficios individuales o particulares, sino en procura del bienestar social en general. Al respecto, es oportuno enfatizar que Maquiavelo (citado en Mouffe, 1999) en el siglo XVI fue el primero en promover la libertad de los hombres para perseguir sus objetivos, evitando toda coerción y servidumbre que pudiese impedirselos, siendo indispensable el servicio al bien común y el cultivo de virtudes cívicas; impulsando así la filosofía política en un contexto altamente opresivo donde predominaba el abuso de poder por parte de las élites sociales.

La tesis de García-Pelayo (1994) sostiene que la sociedad se formó espontáneamente como una ordenación natural dotada de racionalidad subjetiva autorregulada y con una estructura horizontal capaz de imponerse sobre cualquier ley jurídica; que la convertía en un sistema distinto al Estado y con mínimas relaciones entre sí, límites bien definidos y regulaciones autónomas. Produciendo efectos disfuncionales por un desarrollo económico y social no controlado, que ameritó la intervención del Estado como ente regulador y decisivo del sistema social, en procura de una estructuración sistemática y de fondo de la sociedad. De allí, que el Estado ostente el referido poder público, y lo

ejerce a través de la función de gobierno conocida como administración pública o gestión pública. Aguilar (2006:40) considera la administración pública como "...estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno...", afirmando que se admiten dos grandes visiones, una que busca reivindicar la naturaleza pública y otra orientada a fortalecer la capacidad administrativa; surgiendo nuevos modelos de gestión. Es importante destacar que Estado y Gobierno son términos estrechamente vinculados, que se diferencian en que el Estado representa "...una organización racional orientada hacia ciertos objetivos y valores y dotada de estructura vertical o jerárquica, es decir, construida primordialmente bajo relaciones de supra y subordinación." (García-Pelayo, 1994:21); cuya racionalidad se manifiesta a través de leyes abstractas, división de poderes y organización burocrática de la administración; y sus objetivos se centran en garantizar la libertad, la convivencia pacífica, la seguridad, la propiedad y la prestación de servicios públicos; implicando relaciones de clases e intereses. Mientras que el gobierno "...tiene múltiples atributos. No es solo una organización formal, sino también un activo proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas" (Rose, 1998:50), representando relaciones de poder; es la autoridad que ejerce la dirección, gestión y control de las instituciones estatales, o el órgano que conduce la política general y ostenta el poder del Estado.

No obstante, la acción del gobierno en los asuntos públicos se ha venido modificando por los efectos del estado de derecho y democratización del régimen gubernamental. Rose (1998) indica al respecto, que los grandes gobiernos adoptan medidas dirigidas a promover la salud, educación, vivienda, seguridad del ingreso, ambiente saludable y crecimiento industrial, además de mantener los programas tradicionales que siempre han correspondido al Estado respecto al orden público, asuntos exteriores y defensa militar. En tal sentido, en la medida en que fue aumentado el tamaño del gobierno fue demandándose mayor transdisciplinabilidad en la gestión de políticas públicas dada la multidimensionalidad y diversidad de las funciones inherentes. Aguilar (1992), citando el proyecto lasswelliano, advierte que se requiere conocimiento sobre sociología y psicología por sus métodos blandos de descripción, catalogación y explicación; pero también de economía, matemática aplicada e ingeniería, cuyos métodos analíticos y de modelación rigurosa ayudan a estructurar los problemas y diseñar las opciones de política. En sociedades contemporáneas se habla de nueva gestión pública o nueva gobernanza, buscando minimizar la opresión por parte del Estado y lograr una verdadera transformación social que promueva formas de autoorganización y autogobierno de la sociedad, para que la actividad de dirección gubernamental se torne más horizontal, interactiva y asociativa; ya que la gobernación dejada solo en manos del gobierno perdió sentido y eficacia por cuanto se apartó de los verdaderos intereses colectivos de la sociedad al crear alianzas con las clases privilegiadas en detrimento de los menos favorecidos. Rivero (2003:97-98) señala al respecto que:

...cuando en esa misma sociedad empieza a romperse la dependencia y el subdesarrollo a partir de cambios estructurales (carácter social, fuerzas productivas y relaciones de producción) que imponen un nuevo régimen político en la medida que avanzan, esos mismos cambios inciden directamente en un conjunto de exigencias, de nuevos métodos de dirección y organización de la sociedad en transformación.

Según Moyado (2002), la nueva gestión pública promueve un Estado más descentralizado, con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas, que impulse la participación, la capacidad de análisis, las comunicaciones activas, la horizontalidad y la potenciación de capacidades organizacionales y construcción de redes institucionales. Gobernanza, de acuerdo a Aguilar (2006) es un concepto descentralizado de la dirección social, donde la sociedad ya no es dirigida por el Estado, sino que posee sus propios instrumentos de control y dirección, cuyos recursos intelectuales, tecnológicos y financieros se encuentran dispersos entre los diversos actores, por lo cual la dirección de la sociedad consiste en lograr una adecuada coordinación de la actuación colectiva. Asimismo, Sánchez (2001) argumenta que la administración pública se ocupa de los fines del Estado, la voluntad soberana, los intereses públicos y el derecho; diversidad de funciones que exige un enfoque administrativo integral y transdisciplinario.

La participación puede adquirir muchos significados; Harnecker (2003) plantea que se da al asistir a reuniones, manifestar a favor o en contra de algo, votar en procesos electorales, ejecutar labores sociales, hacer sentir la voz en reuniones; pero, para la referida autora la más importante es la participación en la toma de decisiones y en el control de la ejecución. Lo cual implica intensificar el Poder Popular, delegando atribuciones a la ciudadanía para que intervenga directamente en la función de gobierno. En palabras de Allende, Poder Popular significa acabar con los pilares donde se afianzan

las minorías que, desde siempre, condenaron al país al subdesarrollo (citado en Pérez, 2008). Siendo responsabilidad gubernamental “aplicar en la práctica un poder popular a partir de la reintegración de las bases en las decisiones, mecanismos y responsabilidades del poder” (Pérez, 2008:79). En el mismo orden de ideas, Zambrano (2008a) habla de participación social, aludiendo un proceso continuo donde el sistema gobernable (comunidad/sociedad) se inserta activamente en las decisiones del sistema gobernante, ya que ambos conforman el sistema social y la direccionalidad no compete solo al sistema gobernante. Así púes la participación social:

...no es una simple consulta sobre la decisión -“si o no”- de producir algunos de los bienes o servicios que genera el SISTEMA GOBERNANTE; es inserción activa de la comunidad en el diseño, ejecución y control de todos los BIENES, SERVICIOS Y ACTOS DE REGULACIÓN que recibe del SISTEMA GOBERNANTE, y en la PRODUCCIÓN INTERMEDIA en tanto esta afecta la cantidad, calidad, pertinencia espacial y pertinencia temporal de la PRODUCCIÓN TERMINAL. (Sic) (Zambrano, 2008a:288).

Deduciéndose que la participación social implica necesariamente una transferencia de poder, fundamental para consolidar la capacidad de gobierno en beneficio de la colectividad. Esta apertura fortalece los actores de la sociedad civil y desarrolla el aparato institucional de las decisiones, entendiéndose como “...el proceso en que los actores sociales ejercitan influencia sobre las decisiones de desarrollo que les afectan y en las que diseñan sus orientaciones estratégicas.” (Verdesoto, 2000:19); donde este acceso a las decisiones claramente refleja una construcción del poder popular. Ahora bien, cuando la desigualdad de acceso al poder es rectificadora ponderando la participación de los más débiles, la participación social se convierte en participación popular, por cuanto busca mayor equidad en la intervención social. Sin embargo, Rivero (2003) advierte que la participación del ciudadano en la gestión estatal exige organización popular en todos los niveles, además de una intensa educación política que permita una intervención consciente, creativa y responsable para la construcción de la nueva sociedad. Por tanto, necesariamente debe gestionarse un cambio que promueva un verdadero capital social antes de que el Estado transfiera la responsabilidad absoluta y radical a los ciudadanos, para evitar un aumento de ineficiencia administrativa, corrupción y desigualdad; ya que ciertamente el poder popular es clave para la superación del país, pero las personas deben comprender cabalmente sus responsabilidades y oportunidades para que puedan asumir eficazmente el ejercicio de sus derechos con total disposición mental y funcional, fuerzas y capacitación.

Desde esta perspectiva, Venezuela se instaure como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, conforme al artículo 2 de su Constitución vigente. En el cual “el aparato estatal diluye parcialmente su responsabilidad y su espacio político en favor de la ciudadanía” (González, 2013a:39); lo cual supone el poder generado en el marco de la totalidad social y su capacidad para formular y gestionar políticas públicas. En tal sentido, la administración pública venezolana se fundamenta en los principios consagrados en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en concordancia con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP), que son honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, legalidad, economía, celeridad, simplicidad, proporcionalidad, oportunidad, objetividad y otros. Donde el poder público, de acuerdo a las competencias y multiplicidad de funciones estatales enmarcadas dentro del sistema político adoptado, se distribuye entre el Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional; cuyo Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral, según el artículo 136 de la C RBV; cada cual con sus propias facultades.

Destacándose, que la estructura gubernamental establecida no admite la propuesta de transformación social contenida en el proyecto socialista y bolivariano del siglo XXI, por lo cual han tenido lugar una serie de acontecimientos necesarios para lograr los objetivos planteados; que incluyen la creación de Misiones al margen de las estructuras instituidas, representando lo que Pérez (2008) llama un “Estado bis”. Además, de una ardua actividad legislativa para promover el despertar político del pueblo a través del ejercicio de la participación ciudadana y el poder popular. Surgiendo entonces el Poder Popular en Venezuela, que recae en manos del pueblo; el cual, aunque no está constitucionalmente establecido, cuenta con regulaciones específicas y representa un poder originario que no depende de elección o designación alguna, sino que emerge de los grupos humanos organizados. Se encuentra definido en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Popular, como “...el ejercicio pleno de la soberanía por parte del pueblo en lo político, económico, social, cultural, ambiental, internacional, y en todo ámbito del desenvolvimiento y desarrollo de la sociedad,...”.

EL CONTROL CIUDADANO EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La Participación Ciudadana entendida como la intervención del ciudadano común en los asuntos oficiales, en cualquier ámbito del poder público, es un derecho político de los venezolanos consagrado en el artículo 62 de la CRBV, el cual se ejerce directamente o por medio de representantes previamente elegidos. Su ejercicio implica tomar parte en la formación, ejecución y control de la gestión pública en todos los niveles de gobierno. Esta participación activa de la sociedad es necesaria tanto en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, como en su aplicación y control, por cuanto los resultados inciden directamente en su calidad de vida; de allí, que la soberanía establecida en Venezuela como uno de los derechos irrenunciables de la nación "...reside intransferiblemente en el pueblo...", de acuerdo al artículo 5 de la CRBV, convirtiéndose en un privilegio exclusivo de los ciudadanos; además, de acuerdo al segundo aparte del artículo en comento, "Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos", ratificando el deber que tienen las instituciones públicas de respetar la voluntad popular en el ejercicio de sus funciones, lo cual requiere el fomento de la participación social. Al respecto, el artículo 138 de la LOAP expresa que "Los órganos y entes de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública", reiterando la obligación de insertar a la comunidad en la actividad estatal.

Por otra parte, se encuentra la obligación constitucional de rendir cuentas que tienen todas las personas que administran y manejan recursos públicos. Rendir cuentas significa explicar el uso que le han dado a los recursos asignados durante un período determinado por ley; y no solo implica decir que hicieron con ellos sino también justificar porque lo hicieron. Según la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), artículos 51 y 52, consiste en "...demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos." Entendiéndose que la cuenta comprende todos los soportes que evidencien los actos de la administración y el manejo o custodia de los recursos, así como la información relativa a la programación de objetivos y metas y resultados de la gestión. Para Chambers y Kopstein (2006) es favorable concebir la sociedad civil en un diálogo creativo y crítico con el Estado; el cual se caracterice por un tipo de rendición de cuentas donde el Estado tenga que defender, justificar y dar cuenta de sus acciones en respuesta a las múltiples y plurales voces que se alzan en la sociedad civil. Relación que debe darse bajo un enfoque transdisciplinario e interactivo de acuerdo al alcance de la función pública; es decir, a través de una comunicación abierta en todos los niveles y áreas de gobierno donde pueda intervenir la ciudadanía en cualquiera de los distintos tópicos que sean de su interés.

Ahora bien, siendo una de las responsabilidades principales del gobierno, la administración del patrimonio público, el cual comprende la totalidad de bienes, derechos, obligaciones y recursos financieros pertenecientes al Estado, que deben emplearse para cumplir las atribuciones asignadas conforme al derecho positivo en beneficio de toda la colectividad; y concibiendo que el cumplimiento de todas las funciones inherentes al Estado demanda gran cantidad de recursos públicos y eficiencia en la gestión; cobran relevancia las actividades de control fiscal porque contribuyen al buen manejo de los recursos, por cuanto fortalecen la capacidad de gobierno, procuran la regularidad y corrección de la administración pública y coadyuvan al logro de los objetivos nacionales. Surgiendo en este punto, la necesidad de impulsar la participación ciudadana como instrumento del control de la gestión pública, siendo objeto de análisis a nivel mundial y tema de debate en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), según su Plan de Trabajo 2011. Ya que, en gobiernos realmente democráticos, el control ciudadano representa un factor prioritario tanto en el ejercicio de control propiamente dicho, como en la prevención y lucha contra la corrupción.

A tales fines, en Venezuela se diseñó el Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF); entendiéndose por control fiscal, el conjunto de actividades realizadas por organismos competentes para garantizar una correcta administración del patrimonio público. El SNCF está integrado por: órganos de control fiscal, que según el artículo 26 de la LOCGRSNCF son la Contraloría General de la República (su órgano rector), las Contralorías de Estados, Distritos, Distritos Metropolitanos y Municipios, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y las unidades de auditoría interna de las entidades públicas; la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, que es el órgano rector del sistema de control interno según el artículo 144 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; las máximas autoridades y niveles directivos y gerenciales de los órganos y entes señalados

en el artículo 9 de la LOGRSNCF, que abarca el sector público; y los ciudadanos en ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Los ciudadanos en una sociedad constituida tienen derecho y obligación de intervenir en el control de la gestión pública y velar porque las instituciones y sus representantes, en quienes han delegado poder y atribución para actuar en beneficio de todos, utilicen los recursos públicos de manera honesta, equitativa, transparente y eficiente, a favor de la colectividad; para que queden satisfechas sus necesidades y mejoren sus condiciones de vida. Esta participación ciudadana en actividades de vigilancia, evaluación y control sobre el uso y gestión de recursos públicos es lo que da origen al control ciudadano en la gestión pública; donde "...el ciudadano se convierte así en vigilante de la gestión pública acompañado por nuevas figuras de la sociedad para institucionalizar la participación..." (Moyado, 2002:5). Actualmente existen tres formas de participación ciudadana en el control de la gestión pública legalmente establecidas en Venezuela.

Una es a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC), que son instancias dispuestas en los entes y organismos del sector público para recibir y tramitar solicitudes, quejas y denuncias de la ciudadanía, relacionadas con su ámbito de competencia. Lo concerniente al funcionamiento de las OAC y lo relacionado a las denuncias está regulado en las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana (2007) dictadas por el órgano rector del SNCF. La Contraloría General de la República (2004), indica que la misión de tales oficinas es promover y ofrecer al ciudadano un medio que le permita participar de manera directa y organizada, individual o colectiva, en la actividad de control fiscal del Estado, a través de denuncias y sugerencias debidamente sustentadas. Ante las OAC, todo ciudadano puede formular denuncias sobre actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición legal, relacionados con la administración, manejo y custodia de fondos o bienes públicos o que atenten contra la ética pública y moral administrativa, donde estén involucrados funcionarios o particulares vinculados con la actividad pública; tales denuncias serán atendidas de acuerdo a la competencia, y deben contener la identificación del denunciante, narración de actos, hechos u omisiones presuntamente irregulares, señalamiento de quienes los han cometido, fecha de ocurrencia, ente u organismo donde ocurrieron y cuanto más le conste al denunciante.

Otra manera de control ciudadano en Venezuela, es a través de Contralorías Sociales, que son medios de participación y corresponsabilidad de los ciudadanos y sus organizaciones sociales, mediante el ejercicio compartido de actividades de prevención, vigilancia, supervisión y control de la gestión pública y comunitaria, o del sector privado cuando tenga influencia sobre sus intereses; es una función compartida entre instancias del Poder Público y el Poder Popular, según los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de Contraloría Social y 39 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Puede ejercerse individual o colectivamente conforme al artículo 7 de la Ley Orgánica de Contraloría Social. En los consejos comunales, que son instancias del pueblo organizado para el ejercicio del gobierno comunitario y la gestión directa de políticas públicas, debe existir con carácter obligatorio una Unidad de Contraloría Social que realice la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades del consejo comunal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales vigente. Zambrano (2008a) define control social como una acción del sistema gobernable, comunitario o societario, sobre el sistema gobernante, donde se sigue, evalúa y controla la producción pública según los acuerdos establecidos entre ambos sistemas, que solo es posible cuando existe participación social. Es decir, la contraloría social es una forma específica de participación social en actividades de control y vigilancia sobre acciones de interés público.

La última modalidad de participación ciudadana en el control público, consiste en la incorporación activa de los ciudadanos en actividades de las instituciones oficiales competentes para el ejercicio del control público. Al respecto, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana (2007), prescriben en el artículo 26 la obligación que tienen los órganos de control fiscal de crear estrategias que permitan promover la participación ciudadana en el control fiscal de los organismos sujetos a su control. Estableciendo, en el artículo 28, una serie de condiciones para lograr la integración de la ciudadanía y los órganos de control fiscal, entre estas: programas de formación, adiestramiento y asesorías; incorporación de funcionarios en labores de control llevadas por organizaciones sociales; incorporación de la ciudadanía en labores de control fiscal a través de convenios que garanticen la observancia de principios de confidencialidad, objetividad, responsabilidad y reserva; divulgación de modificaciones normativas; evaluación de resultados obtenidos en funciones de control ejercidas por la ciudadanía; fortalecimiento de la cultura ciudadana en la presentación de denuncias; coope-

ración con las unidades de contraloría social de consejos comunales; y promoción de mecanismos de vigilancia oportuna y permanente en ejecución de proyectos así como en seguimiento de recomendaciones formuladas.

Como puede observarse, existe una gama de actividades que las Instituciones estatales formalmente dispuestas para efectuar la función de control de la gestión pública deben asumir para establecer la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil en el ejercicio de tan delicada labor; con lo cual, contribuyen al desarrollo de los valores cívicos y la ética social, generando conciencia ciudadana y sentido de pertenencia. No obstante, vale destacar, que esta última modalidad de participación ciudadana en el control público, es la menos desarrollada actualmente en Venezuela, principalmente la incorporación de ciudadanos en actividades de control fiscal del organismo; por cuanto hay muchos vacíos legales y conflictos de intereses que dificultan su aplicación; constituyendo un interesante problema que merece atención.

Por otra parte, es importante aclarar que el marco jurídico es indispensable para el Estado de Derecho, es necesario contar con disposiciones claras y viables, que en ningún caso representen una ficción sino el camino a seguir, el deber ser; aunque muchas veces en la práctica se desvirtúa la esencia de la norma y la realidad sigue otro rumbo, lo cual es discutible en este enfoque abordado desde la hermenéutica, donde no es construida socialmente una realidad empírica.

POLÍTICAS DE CONTROL PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL.

El término política relativo al ordenamiento de la ciudad o asuntos del ciudadano, denota la actividad que permite a una sociedad civil resolver los problemas de su convivencia colectiva; la política "...es el modo de hacer o desarrollar en la práctica una Estrategia" (Zambrano, 2008b:196). En este orden de ideas, las políticas públicas vienen a representar las respuestas que el Estado ofrece ante las demandas de la sociedad, y pueden tomar forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios. Cuyo proceso comprende tres actividades básicas, que Salamanca (1994) estructura como ambientes: la formación, implementación y evaluación de políticas. Debiendo aplicarse como han sido diseñadas en la planificación; aunque lo más importante de un gobierno no son sus políticas sino sus resultados, puesto que generalmente buscan alcanzarse en medio de un contexto resistente, adverso y lleno de incertidumbres; por lo cual, es necesario establecer controles eficaces. Así pues, "El ejercicio de la función política del Estado, se expresa a través del Gobierno, mediante los planes de desarrollo económico y social" (Rivero, 2003:35).

Al respecto, Matus (2008:379) afirma que "El gobierno empeña su palabra cuando anuncia su proyecto de gestión. Palabra que valida por su cumplimiento y el país evalúa por sus resultados.". De allí, que Rivero (2003) manifieste que la gestión constituye un instrumento para el ejercicio del poder en la realización del proyecto sociopolítico. Desde esta perspectiva, la política socialista venezolana del siglo XXI para el desarrollo económico y social de la nación, otorga a la participación ciudadana un papel trascendental en la construcción del nuevo modelo de país; previendo desde el Primer Plan Socialista 2007-2013, la intervención protagónica de los ciudadanos en todas las fases de la función pública. Especialmente, en su tercera línea estratégica Democracia Protagónica Revolucionaria, que implica la consolidación de organizaciones sociales como expresión auténtica de una verdadera democracia, entendida ésta como gobierno del pueblo. Además, la Suprema Felicidad Social planteada como segunda directriz, siguiendo los ideales de Bolívar, significa la construcción de una nueva sociedad cuya estructura permita que todos tengan iguales oportunidades de acceso a los bienes y servicios y condiciones de vida favorables; lo cual puede lograrse si los recursos públicos se manejan con eficiencia y transparencia para que puedan cubrir satisfactoriamente las demandas de la colectividad, percibiéndose la necesidad de la función contralora para la consecución de tales objetivos.

El Plan de la Patria, que orienta los lineamientos estratégicos nacionales del período 2013-2019, da continuidad al plan anterior; siendo el segundo gran objetivo histórico, el que insta a continuar construyendo el socialismo bolivariano del siglo XXI en Venezuela, para asegurar la mayor suma de seguridad social, estabilidad política y felicidad del pueblo; y es allí donde se enmarca esta temática. Específicamente, en el objetivo nacional N° 2.5, que es "Lograr la irrupción definitiva del Nuevo Estado Democrático y Social, de Derecho y de Justicia". Objetivo estratégico N° 2.5.4, que persigue "Seguir transformando y reorganizando de manera integral la Administración Pública, para dignificar a los servidores públicos y hacerla cada vez más útil para el pueblo". Y el objetivo general N° 2.5.4.5, que pretende "Profundizar y ejecutar los mecanismos de sanción política, administrativa y penal,

según sea el caso, para los servidores públicos que incurran en ineficacia administrativa, política y en hechos de corrupción”. En búsqueda de una transformación de fondo de la sociedad, procurando servidores públicos con alto sentido ético, moral y pertinencia social; así como ciudadanos conscientes e involucrados.

Desde este enfoque político, el desarrollo deseado va más allá del crecimiento económico, asociándose con un Desarrollo Multidimensional, que según Todaro (1988) es un proceso que implica grandes transformaciones de estructuras sociales y actitudes personales e institucionales, cuyo fin es acelerar el crecimiento económico, reducir la desigualdad y erradicar la pobreza. Considerando, según el autor, tres valores fundamentales: el sustento vital, referido a la satisfacción de necesidades básicas, como alimentación, vivienda, asistencia sanitaria y protección, para cuyos efectos los ciudadanos deben velar por el cumplimiento y efectividad de las políticas públicas relativas; la autoestima, que implica autenticidad, identificación, dignidad, respeto, honor, reconocimiento y sentimiento de no ser utilizado, que en este caso se da al cultivarse valores ciudadanos éticos y morales frente al ejercicio de la función pública; y la libertad, entendida como emancipación, liberación de alienantes, dogmatismos y servidumbre social, que se logra al ejercerse efectivamente los derechos naturales y constitucionales.

Sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo por lograr la transformación social, los resultados de las políticas públicas aplicadas no han sido los mejores; puesto que “...dada la crítica situación por la que atraviesa la sociedad venezolana no puede descartarse un escenario de mayor conflicto e inestabilidad, con repercusiones poco previsibles.” (Corrales e Hidalgo, 2013: 80). Además, la convivencia social se ha vuelto insostenible y las cifras en materia de economía, salud y criminalidad son alarmantes, a pesar de que no se llevan registros oficiales cien por ciento confiables, tal como explica Von Bergen (2015). Esto obedece, en gran parte, a la improvisación en la aplicación de políticas y a la falta de preparación de la ciudadanía para asumir eficientemente el importante reto que se les ha encomendado.

REFLEXIONES FINALES

La participación de la ciudadanía en asuntos públicos, incluyendo el control ciudadano como una de sus expresiones, no es un simple requisito para la renovación y revitalización de las democracias, representa una demanda real de todos los ciudadanos sin distinciones de clases. Por tanto, en la nueva gestión pública es apremiante que se dé una transferencia del poder público al poder popular a través de la articulación del propio Estado con la sociedad civil mediante experiencias participativas de agregación social que favorezcan la eficiencia y añadan valor a la gestión pública; maximizando la calidad de los bienes y servicios producidos al reconocerse a los ciudadanos como beneficiarios de la producción pública con el fin de aumentar la capacidad de respuesta del gobierno frente a los problemas sociales. Por otra parte, los ciudadanos deben involucrarse en el control de la gestión, ya que perciben directamente el impacto de las políticas públicas; por lo que deben ser garantes del uso dado a los recursos velando por que se realicen correctamente las inversiones sociales en beneficio de la colectividad. No obstante, es necesaria una preparación previa de la ciudadanía en general para que desempeñen un buen papel, puesto que la actividad pública implica ciertos tecnicismos por su complejidad y transdisciplinariedad.

Desde esta perspectiva, el gobierno venezolano impulsa en la actualidad un modelo de gestión participativa, donde el ciudadano ostenta muchas facultades frente a la administración del patrimonio público. Incluyendo dentro de sus políticas, el desarrollo de mecanismos de control para mejorar los resultados de la actuación pública. Sin embargo, es pertinente concientizar al ciudadano e intensificar la corresponsabilidad tanto en la gestión como en el ejercicio del control fiscal, además de activar los dispositivos de sanción que sean necesarios a fin de que las políticas adoptadas en las áreas socioeconómicas cumplan su cometido y se logre una verdadera transformación social; tal como se prevé en la planificación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1992) *La Hechura de las Políticas*. Primera edición. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Primera edición. México: Fondo de Cultura Eco-

nómica.

Brown W. (2006). Power After Foucault. En J. Dryzek, B. Honig y A. Phillips (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Chapter 3. (pp.65-84). New York: Oxford University Press inc.

Cabanellas, G. (1979), *Diccionario Jurídico Elemental*, edición actualizada. Buenos Aires, Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.

Chambers, S. y Kopstein, J. (2006). Civil Society and the State. En J. Dryzek, B. Honig y A. Phillips (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. Chapter 20. (pp.363-381). New York: Oxford University Press inc.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 Extraordinario del 24/03/2000.

Contraloría General de la República (2004). *El Control Ciudadano: Experiencias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Revista de Control Fiscal, N° 46. 11-46. Caracas.

Contraloría General de la República (2007), *Normas para Fomentar la Participación Ciudadana*. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N°38.750 del 20/08/2007.

Corrales, J. y Hidalgo, M. (2013). El régimen híbrido de Hugo Chávez en transición (2009-2013). *Revista Desafíos*, 25 (1), pp. 45-84. Bogotá.

García-Pelayo, M. (1994), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, 8° reimpresión, Madrid: Alianza Editorial.

González, R (2013a). El Proyecto Bolivariano, la diferencia cultural y el concepto de desarrollo. *Venezuelan Scientific Research Reports*, Volumen 2, Número 1, 25-30.

González, Ramón. (2013b) 'Unidad curricular: estado, democracia y políticas sociales', ponencia presentada a la V cohorte de Maestría en Ciencias para el Desarrollo Estratégico de la Universidad Bolivariana de Venezuela, Ciudad Bolívar, 23 de marzo de 2013, pp. 10-12.

Grimaldo J, (2006), *El Poder Público*. [en línea], CIEPROL-ULA. Disponible en: <http://catalogomedia.canaimaeducativo.gob.ve/> Consultado el 8 de octubre de 2014,

Harnecker, M. (2003). *Democracia y Participación Popular*. Ponencia presentada en el Encuentro Mundial de Solidaridad con la Revolución Bolivariana, 08/08/03. Disponible: www.aporrea.org/ideologia/a4173.html. Consultado el 25 de noviembre de 2014.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2010). *Gaceta Oficial* N° 6.017 Extraordinario del 30/12/2010.

Ley del Plan de la Patria (2013). *Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019*. *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.118 Extraordinario del 04/12/2013.

Ley Orgánica de Contraloría Social (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.011 Extraordinario del 21/12/2010.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.154 Extraordinario del 19/11/2014.

Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.147 Extraordinario del 17/11/2014.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.013 Extraordinario del 23/12/2010.

Ley Orgánica del Poder Popular (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011 Extraordinario del 21/12/2010.

Matus, C. (2008). ¿Son Previsibles los Resultados de un Gobierno?. En K. Zambrano (Ed.). Diccionario de Planificación Estratégica Situacional. (pp.379-388). segunda edición. Caracas: Ediciones de S-Planing. Kilian. ZD.

Mouffe, Ch. (1999). El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España.

Moyado, F. (2002). Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior -OLACEFS (2011), Plan de Trabajo 2011 Comisión de Participación Ciudadana. Disponible en: <http://www.olacefs.net/?cat=1093&lang=es&title=Plan%20de%20Trabajo>. Consultado el 17 de junio de 2011.

Pérez, M. (2008) Del Estado Posible. Crónicas de una Revolución. Primera edición. Caracas: Monte Ávila Editores Latinoamericana, C.A.

Proyecto Nacional Simón Bolívar Primer Plan Socialista-PPS (2007), Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Caracas.

Rivero, J. (2003) Planificación Administrativa y Compromiso Social. Primera edición. Caracas: Fondo Editorial "Carlos Aponte".

Rose, R. (1998), El gran gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales, México: Fondo de Cultura Económica.

Salamanca, L 1994, 'La Política Pública como la Ciencia de la Intervención del Gobierno en la Vida Social. El Estado de la Cuestión en la Literatura' Politeia, N°17, 223-282.

Sánchez, J. (2001). La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y su estudio. Primera edición, México: Plaza y Valdez Editores.

Todaro, M. (1988). El desarrollo económico del Tercer Mundo. Madrid: Alianza Editorial.

Vargas, X. (2010). ¿Cómo Hacer Investigación Cualitativa?. Unidad Académica de Contexto. ITESO.

Verdesoto, L. (2000) El control social de la gestión pública: lineamientos de una política de participación social. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala

Von Bergen, F. (2015). Las cifras ocultas en Venezuela: salud, economía y criminalidad. [en línea] Disponible en: <file:///C:/Users/POSTERIOR/Downloads/las-cifras-ocultas-en-venezuela-salud-economia-y-criminalidad-por-franz-von-bergen.pdf>. Consultado el 10 de febrero de 2016.

Weber, M. (2002). Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España. Segunda reimpresión.

Zambrano, K. (2008a). Planificación y Control de la Producción Pública, Caracas: Ediciones de S-Planing. Kilian. ZD.

Zambrano, K. (2008b). Diccionario de Planificación Estratégica Situacional, segunda edición. Caracas: Ediciones de S-Planing. Kilian. ZD.