



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Contraloría General de la República: La Contraloría Social y el Proceso del Control Social en los Consejos Comunales

“Es el deber de todo ciudadano vigilar sobre la legítima inversión de las rentas públicas en beneficio de la sociedad”.

Simón Bolívar

Discurso de Angostura del 15 de febrero de 1819

La Participación Ciudadana desde la Constitución

El preámbulo de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) establece como fin supremo refundar la República a través de la democracia participativa y protagónica, que se *nutre de la voluntad de los ciudadanos*, cuando se expresa a través de los medios de participación política y social.

Esa participación no queda limitada al derecho al sufragio, sino que se amplía a la incorporación de la comunidad en la *planificación, ejecución y control* de la gestión pública.

En los artículos 62 y 70 de la CRBV se ve consagrado el derecho a la participación ciudadana y los medios a través de los cuales puede ejercerse: en lo político y en lo social. El primero mediante la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocación del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la organización, a través de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, cuya decisión es de carácter vinculante; y el segundo, social, con la participación de los ciudadanos y ciudadanas en corresponsabilidad con el Estado a través de la autogestión, la co-gestión, las empresas comunitarias y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad. Asimismo, en el último aparte del artículo 70 Constitucional, se establece, que por medio de ley, se regularán las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en dicho artículo. En tal sentido, para el año 2006 se promulga la Ley de los Consejos Comunales, y posteriormente, en el año 2009 es reformada, otorgándosele el rango de orgánica (actualmente, Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

En el año 2010 es promulgado el llamado bloque de Leyes del Poder Popular con carácter orgánico. Dentro de este bloque de leyes se encuentra la Ley Orgánica de Contraloría Social¹ (LOCS), a la cual se hará referencia en lo sucesivo, tratando de ordenar desde lo general a lo particular las características y las fuentes que le dan vida, enmarcando los programas y labores llevados a cabo por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus objetivos institucionales y del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2013, formulado por el Presidente de la República, conforme a la atribución conferida por el artículo 236, numeral 18 de la CRBV, que insta, mediante su objetivo N° 3, a ampliar los espacios de participación ciudadana en la gestión pública y a fomentar la capacidad y toma de decisiones de la población, a través de canales efectivos para ejercer la **CONTRALORÍA SOCIAL**.

En atención a estos cometidos, la Contraloría General de la República como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, en ejercicio de sus competencias, establecidas en el artículo 2 de la Ley

¹ Ley Orgánica de Contraloría Social. Publicada en Gaceta Oficial N° 6.011 Extraordinario de fecha 21/12/2010.

Orgánica² que rige su funcionamiento (LOCGRSNCF), así como en el artículo 75 *eiusdem*, que especifica que el Contralor General dictará las normas para fomentar el ejercicio del derechos de los ciudadanos a participar sobre el control de la gestión pública. En tal sentido, en el 2007, se dictan las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, en las que se crean las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC), como instancias que facilitan el ejercicio del derecho de participación que tienen todos los ciudadanos y ciudadanas.

Asimismo, la CGR incluye dentro de su Plan Estratégico 2009-2015 el objetivo institucional N°4, referido a la consolidación de la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública, con lo cual se busca *promover la educación como proceso creador de la ciudadanía*. Dentro de este marco, fue creado el programa denominado *Jornadas de Fortalecimiento del Poder Popular*, que tiene como objetivo fundamental, consolidar la participación ciudadana en el ejercicio del control de la gestión pública, a través de la formación de los ciudadanos y ciudadanas en materia de control y seguimiento, contrataciones públicas, contraloría social, rendición de cuentas y registros contables; poniendo en práctica el lema “Contralores somos todos”, legado del Doctor Clodosbaldo Russián³, cuyo contenido manifiesta el compromiso que debe tener todo ciudadano⁴ en resguardo del patrimonio público.

La Contraloría Social

La *Contraloría Social* es, de acuerdo a la Ley que la regula (Artículo 2 LOCS), una función compartida entre las instancias del Poder Público, los ciudadanos, el Poder Popular, los Consejos Comunales, las empresas de propiedad social y las organizaciones socio-productivas, para garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente y que las actividades del sector privado no afecten los intereses colectivos y sociales.

2 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de fecha 23/12/2010.

3 Ex Contralor General de la República. Período 2000-2011.

4 El artículo 24, numeral 4, de la LOCGRSNCF, establece que los ciudadanos forman parte del Sistema Nacional de Control Fiscal, en el ejercicio de su derecho a la participación en la función de control de la gestión pública.

Esta función puede ser ejercida de manera individual, colectiva u orgánica, tal y como se detalla a continuación:

De manera *Individual*, puede ejercerse mediante la denuncia, queja o reclamo, a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano o cualquier otra instancia pública, las cuales deben estar constituidas en todos los organismos y entidades⁵ a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la LOCGRSNCF. Por ejemplo, cuando un ciudadano o ciudadana considere que existe alguna vulneración a su derecho de ser atendido por algún organismo público; o que observe que sus intereses particulares o colectivos están siendo afectados por el sector privado, puede tramitar su denuncia, queja o reclamo ante las respectivas instancias competentes como una forma de ejercer la Contraloría Social.

De forma *Colectiva*, cuya forma de organización radica en la pluralidad de individuos, que ante una eventual irregularidad, se organizan, bajo un mismo fin para verificar la ocurrencia de alguna situación específica o circunstancial que los afecte, o que ejercen una vigilancia permanente sobre cualquier actividad del ámbito de control social.

De forma *Orgánica*, cuando es creada mediante ley, estableciéndoles su forma de organización, integración, funcionamiento y ámbito de actuación, es decir, a través del Consejo Comunal o de la empresa de propiedad social directa o indirecta; esta forma orgánica hace énfasis en la prevención de situaciones y en la corrección de comportamientos y actitudes contrarias a los intereses del colectivo de las instancias del Poder Popular.

El concepto de Contraloría Social y las formas cómo puede ser ejercida, se complementan con otras leyes que han surgido continuamente en estos últimos años, en las que se expresan diversas funciones atribuidas a los Consejos Comunales, y que tienen como fin último lograr la felicidad social, además de **verificar y vigilar** todo lo necesario para garantizar los intereses colectivos: un ejemplo de ello es la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios⁶, que estipula que los consejos comunales como instancia de participación responsables de la defensa de los

5 Artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción. Gaceta Oficial N°5.637 Extraordinario de fecha 07/04/2003.

6 Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. Publicada en Gaceta Oficial N° 39358 de fecha 01/02/2010.

derechos e intereses económicos y sociales, deben velar por el control, **monitoreo, verificación, vigilancia** relativa al abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad y de cualquier otra naturaleza de interés colectivo en toda la cadena de distribución, producción y comercio.

Independientemente de la forma en que se ejerza, el **objetivo** de la contraloría social, se circunscribe a **prevenir y corregir comportamientos, actitudes y acciones que sean contrarias a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas, y a garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente**, a fin de dar cumplimiento con sus labores en el menor tiempo posible.

Por ejemplo, si un ciudadano presenta una denuncia ante una OAC u otra instancia competente, indicando que en su comunidad no se efectúa la recolección de desechos sólidos con frecuencia; con esta acción de contraloría social, se estaría previniendo un comportamiento o corrigiendo una acción, es decir, se estaría evitando que la comunidad se viera afectada por la proliferación de enfermedades.

La función de control social debe partir del conocimiento de cómo se llevan a cabo los procesos y si los mismos se adecuan a las normas, lo que permitiría dar seguimiento a las actividades administrativas y de funcionamiento ordinario sobre el objeto de control social para corregir las fallas y evitar los posibles daños.

El contralor social debe verificar que los recursos sean utilizados para el proyecto al cual fueron asignados; que se ejecute tal y como fue aprobado, utilizando los materiales adecuados bajo el principio de economía, que se concluya totalmente la obra planificada, y que cualquier modificación que sufra el proyecto, obra o servicio sea notificado al ente financiador y a la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Ahora bien, la Ley Orgánica de Contraloría Social establece que para ejercer el control social existen dos requisitos. El primero de ellos se refiere a ser mayor de edad⁷, salvo en los casos previstos en Leyes especiales, y el segundo, a seguir los principios y valores socialistas

7 Sin embargo la Contraloría General de la República a través de sus Contralorías Estadales y Municipales, llevan a cabo los programas La Contraloría Escolar, Los Guardianes Ambientales y Contralores del Ambiente, en los cuales participan niños en edades comprendida entre 6 a 10 años.

que rigen esta función, los cuales se encuentran consagrados en su artículo 6, y entre los cuales se destacan: la *eficiencia*, que se refiere a la realización de tareas con el menor costo y en el menor tiempo posible; la *transparencia*, que comporta la ejecución diáfana y clara de los actos y del comportamiento de los contralores sociales, cuyas acciones deben ser de carácter público y accesibles a todo interesado; la *imparcialidad*, lo cual comporta que las decisiones en el ejercicio de control social deben tomarse con base a criterios objetivos sin influencias o tratos diferenciales; la *corresponsabilidad*, que se entiende como la responsabilidad compartida, esto quiere decir que dicha responsabilidad es común a dos o más personas, quienes comparten una obligación o compromiso; la *honestidad*, que obliga a aquel que ejerza el control social a actuar con probidad y honradez; la *solidaridad*, o colaboración mutua entre las personas, mediante un trato humanitario; la *democracia*, que se traduce en la participación de todos por igual y libremente en todos los procesos; la *objetividad*, pues las decisiones deben tratarse circunscribiéndose a los hechos y de manera desligada

Principios y Valores que rigen la actuación de un Contralor Social

Organización

Democracia

Solidaridad

Cooperación

Justicia

Eficiencia

Transparencia

Imparcialidad

Corresponsabilidad

Objetividad

Honestidad

de los criterios subjetivos, emitiendo una opinión sustentada en pruebas para decir que algo está mal, o que se está ejecutando erróneamente; la *justicia*, que se refiere al respeto de los derechos y las garantías de todo proceso; la *cooperación*, o trabajo conjunto para el logro de un fin común; y la organización, que es el resultado de coordinar, disponer y ordenar los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos y otros) y las actividades necesarias, para que se logren los fines propuestos.

Las obligaciones del contralor social deben ser cumplidas de conformidad con lo establecido en la ley, haciendo un uso correcto de la información y de la documentación obtenida, con absoluta imparcialidad de la gestión de vigilancia.

Asimismo, el contralor social debe cumplir con la mayor solvencia moral, ética, imparcialidad y transparencia en sus funciones de vigilancia; debe ser observador y analítico, y conocer cada uno de los procesos sujetos a su control. Por ejemplo, en el caso de la ejecución de un proyecto sobre aguas residuales, el contralor social debe estudiar a qué se refiere tal término, para qué sirven, cuáles son los beneficios de ese proyecto para su comunidad, y qué aspectos generales y específicos se necesitan para la ejecución del mismo.

La Contraloría Social y el Proceso de Control Social en los Consejos Comunales

De especial mención es el rol que desempeña la Unidad de Contraloría Social (UCS) en los Consejos Comunales, que estará integrada por cinco habitantes de la comunidad y sus suplentes, escogidos a través de un proceso de elección popular. De acuerdo a la Ley que rige la materia, entre otras, la función de esta Unidad es evaluar la gestión comunitaria y realizar la vigilancia de las actividades, recursos y la administración de los fondos del consejo comunal, sin menoscabo de la labor de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias (Art. 33 de la LOCC). Rinde anualmente cuentas públicas de sus actuaciones (a través de informes), además de cooperar con los órganos y entes del Poder Público en la función de control.

La labor de Contraloría Social debe ser continua, pues se ejerce durante el Ciclo Comunal, es decir, durante todo el proceso de tra-

bajo que ejecuta el consejo comunal, a través de sus cinco fases: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social; y esta última, debe ejercerse, especialmente, para la verificación del desembolso de los recursos asignados a un proyecto determinado, su ejecución y la culminación del mismo.

El contralor social ejerce un control preventivo y permanente, a diferencia del control que ejercen, por ejemplo, la Contraloría General de la República y el resto de los órganos de control fiscal, quienes practican un control posterior, es decir, lo realizan desde el momento en que la comunidad diseña el plan comunitario de desarrollo integral orientado por las cinco fases que conforman el ciclo comunal, anteriormente mencionadas.

Es por ello que los voceros y voceras de la Unidad de Contraloría Social deben seguir un procedimiento claro, preciso y expedito en aras de que su labor de control sea realizada de manera eficaz y eficiente, para lo cual la Contraloría General de la República ha sugerido seis pasos a seguir, los cuales se mencionan a continuación:

1. Identificar el objeto a controlar
2. Planificar
3. Recolectar información y documentación
4. Analizar la información
5. Elaborar actas
6. Socializar los resultados

Con respecto a los pasos 1 y 2 se debe priorizar la elección del objeto a controlar bajo criterios de pertinencia, importancia y oportunidad. A tal efecto el contralor social debe:

- Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, obras y acciones, recursos presupuestarios asignados, metas, procedimientos técnicos, administrativos y los cronogramas de ejecución de los planes a realizarse dentro de su comunidad.
- Obtener información, asesoría y asistencia técnica de los órganos y entes de control del Estado, para el ejercicio de sus funciones.
- Conocer las obras: ¿Cuánto cuestan? ¿Quién las realizará? ¿Cuáles son sus características? ¿A quién va a beneficiar?
- Supervisar que se ejecuten las obras o proyectos aprobados en asambleas de ciudadanos y ciudadanas.

- Identificar a los responsables del manejo de la información, a los fines de recolectarla.

Una vez planificados los pasos a ejecutar, se procede al paso 3 que se refiere a la recolección de la información. El contralor social debe recoger toda la información que requiera, saber en qué momento el ente u órgano financiador otorgó los recursos, el monto de los mismos, e incluso solicitar copia del proyecto al contratista o al ente u órgano financiador, que le permita soportar una observación en caso de encontrar alguna irregularidad.

Dentro de los documentos que debe recolectar el contralor social, se encuentran: las actas de Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que aprueben el proyecto, el contenido del mismo (los detalles), el convenio de financiamiento o los documentos referidos al proceso de contratación, el contrato firmado con el ejecutor de la obra o quien suministra el servicio o el bien; las actas de inicio y culminación de la obra, así como una relación específica de registro de gastos (todas las compras que va a realizar la Unidad Administrativa Financiera Comunitaria [UAFC]), y las actas de cumplimiento de compromiso de responsabilidad social, etc. En tal sentido, el contralor social debe ser minucioso y observador.

Los voceros y voceras de la Unidad de Contraloría Social también deben realizar la evaluación de la Gestión Comunitaria, pues no solo debe verificarse el uso de los recursos, sino la forma en que se lleva a cabo toda la labor, de manera integral, la gestión, la conformación comunitaria como base del sistema de participación ciudadana, es decir se debe constatar que quienes estén efectuando los pagos con recursos del consejo comunal, sean las personas electas en las Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas para ello (la UAFC). Asimismo, deben comprobar que la empresa que ejecuta la obra es la misma que fue seleccionada por los voceros y voceras de la Comisión Comunal de Contrataciones (CCC); así como, cotejar que se haya priorizado adecuadamente la elección de los proyectos. Para ejemplificar lo mencionado, se puede indicar que el contralor social debe examinar que los voceros electos estén en pleno ejercicio de su cargo en el período correspondiente, de lo contrario no estarían legalmente habilitados para firmar los cheques que correspondan a las erogaciones de los recursos.

Es conveniente señalar que en caso de existir alguna modificación sobre el objeto del proyecto original, éste debe estar acompañado del acta de conformidad del ente u órgano financiador, con sus soportes respectivos, aprobados por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, para lo cual el Consejo Comunal deberá motivar el carácter excepcional de la solicitud de cambio del objeto del proyecto.

RECOLECTAR INFORMACIÓN



Por otra parte, en la planificación y recopilación de la información deben participar los cinco voceros de la UCS, es decir, a cada uno debe corresponderle una asignación específica, recabar determinada información, efectuar la memoria fotográfica, levantar las actas, e indagar en la comunidad para detectar irregularidades.

Otras de las tareas que tiene un contralor social, es identificar la causa de una irregularidad en la comunidad, de manera similar al trabajo de un auditor de un órgano de control fiscal, quien ante la existencia de una situación irregular, observa la condición, determina el criterio, la causa y el efecto. La similitud en este caso, radica en el deber del contralor social de identificar por qué está pasando algo,

o por ejemplo por qué se paralizó o no se ejecutó completamente determinado proyecto.

Una vez obtenidos todos estos datos y de acumular los elementos necesarios para realizar su labor, la UCS procederá a analizar la información obtenida, siendo este el paso 4, la comparación “de lo que es, con lo que debió haber sido”. El análisis debe estar orientado a comparar la ejecución de la obra, o entrega en caso de bienes y servicios, con lo convenido y contratado; así como verificar que lo que se está adquiriendo es efectivamente lo que se está contratando, conociendo exacta y específicamente (incluso de manera técnica), el objeto de la contratación, más allá de juzgar a simple vista (sin pruebas o soportes), sino evaluar, con elementos de convicción, que el proyecto que se está ejecutando fue aprobado por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas.

Posteriormente, los voceros y voceras de la UCS deben llevar a cabo el levantamiento de las actas, en las cuales se presentará el resultado de la gestión de control social de manera sencilla, clara y precisa. Las actas deben contener la identificación de los voceros y voceras de la UCS, así como del objeto a evaluar, la descripción de las observaciones encontradas y las recomendaciones necesarias para subsanarlas. Como ejemplo de ello, se puede hacer mención a un caso en el cual, por el monto de una contratación, la misma debía realizarse mediante una modalidad selectiva y no mediante una adjudicación directa, de acuerdo a la Ley de Contrataciones Públicas. El contralor social debe constatar la modalidad de contratación, porque antes de llevarla a cabo debe prevenir al Colectivo de Coordinación Comunitaria, quien debe cumplir con los procesos adecuados de contratación establecidos en la Ley que rige la materia por tratarse de la utilización de fondos estatales.

Es importante mencionar que las irregularidades detectadas por los actos, hechos u omisiones que alteren el destino de los recursos del Consejo Comunal pueden constituir ilícitos y conllevar a sanciones que abarcan responsabilidad civil, penal y administrativa, por lo que las mismas deben presentarse de manera específica en las actas.

Finalmente, como paso 5, corresponde a la UCS, realizar la socialización de los resultados, que consiste en hacer partícipe al colectivo

sobre las actividades, avances y resultados obtenidos, a través de la presentación de las actas y sus recomendaciones, así como a los órganos de control fiscal y demás autoridades administrativas o judiciales en caso de existir alguna irregularidad en el cumplimiento de los objetivos planificados.

Socialización Resultados del Control Social



De este modo, tal como se observa gráficamente, se harán públicas las actas para la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, que es, dentro del Consejo Comunal, la máxima instancia; para la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, porque es quien ejecuta los recursos; para el Colectivo de Coordinación Comunitaria, porque es la plenaria del Consejo Comunal donde convergen todas las unidades; así como al órgano financiador del proyecto, porque es quien facilitó los recursos y necesita saber el estado y comportamiento que se ha seguido; y al órgano competente, quien tendrá la labor de verificar tales actas y determinar las irregularidades, si las hubiere, a través de los procesos de investigación correspondiente.

Para concluir, podemos decir que la Contraloría Social es, dentro del marco de las organizaciones comunitarias, el ejercicio del poder de fiscalización del Estado delegado a su ámbito más directo de apli-

cación a través de la Unidad de Contraloría Social de los Consejos Comunales, quien a su vez es la expresión viva de la participación ciudadana dentro de la sociedad.

Por tanto, para la Contraloría General de la República, conforme a la consolidación y expansión de la participación ciudadana, es necesario avanzar hacia un nuevo contexto histórico de transformaciones institucionales acordes a lo establecido por la Carta Magna en lo referente a este tema. Pero mucho más importante es concretar la corresponsabilidad articulada de ciudadanos y servidores públicos, en aras de promover el control social para beneficiar la calidad de vida de todos los venezolanos.

En tal sentido, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana dictadas por este Organismo Contralor, buscan facilitar el ejercicio de la participación en el control de la gestión pública, de conformidad con la previsto en el artículo 62 de la CRBV, toda vez que la misma, representa un factor prioritario en el control de la gestión del Estado, así como en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, el Sistema Nacional de Control Fiscal según lo establecido en el artículo 28 de estas Normas, refiere la integración de la ciudadanía a la gestión contralora, y por tanto podrán: brindar asesoramiento en áreas de control fiscal, legal, control interno y de evaluación de obras y servicios, entre otros; incorporar a funcionarios de los órganos de control fiscal a las labores de control que realizan las organizaciones sociales; evaluar los resultados obtenidos en las funciones de control y vigilancia ejercidas por la ciudadanía en los principales programas sociales; fortalecer en la cultura del ciudadano la presentación de denuncias relacionadas con la administración de los fondos públicos; cooperar con las UCS a fin de verificar que los recursos se hayan utilizado correctamente; promover mecanismos de vigilancia oportuna y permanente en la ejecución de proyectos, así como ser garantes del seguimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de control fiscal para corregir las desviaciones detectadas y evitar su recurrencia.

La participación ciudadana ofrece una perspectiva enfocada al trabajo grupal y al desarrollo comunitario para elevar la conciencia individual en pro de alcanzar la mayor suma de felicidad social y el buen vivir del pueblo.