

CONTRALORÍA SOCIAL EN LA GESTIÓN DE LA GOBERNACIÓN DEL ESTADO ZULIA¹

Montes de Oca, Yorberth²;
Boscán, Elizabeth³
Henríquez, Deyanira⁴

Universidad del Zulia.
Centro de Estudios de la Empresa
Maracaibo-Venezuela

En el año 1999 en Venezuela se promulgan las bases constitucionales y legales del país con propósitos formales de contribuir con la profundización de la democracia y la justicia social. Las gobernaciones con este proceso continúan siendo instancias clave del gobierno nacional para el desarrollo social, económico y político del país. A partir de estas transformaciones formales, dichas gobernaciones emprenden proyectos de modernización ocupando el Control Social un lugar importante. El propósito de este trabajo es explorar las características y avances del control social en la Gobernación del Estado Zulia, a raíz de la promulgación del nuevo marco institucional venezolano. La metodología se basó en la exploración de un caso (gobernación del Estado Zulia), el análisis de documentos teóricos, jurídicos y oficiales; así como de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la mencionada gobernación. Los resultados dan cuenta de: 1) La incorporación en el nuevo marco jurídico de modo explícito e implícito del control social vinculados al derecho ciudadano de acceder a información de carácter público y a la participación ciudadana; 2) Ausencia de acciones por parte del aparato público regional para aplicar este marco institucional; 3) Reestructuraciones organizativas referidas al Control Social en la Contraloría del Estado Zulia y 4) Existencia de diversas modalidades organizativas en la sociedad que incluyen el ejercicio de la contraloría por parte de los ciudadanos. Se concluye que existe un contenido relevante en el nuevo marco institucional en materia de control social, donde las gobernaciones están obligadas a garantizar condiciones administrativas para la intervención del ciudadano en la gestión pública regional y las Contralorías Regionales, como órganos del Poder Ciudadano, son las encargadas de promover el ejercicio del control social por parte de los ciudadanos y comunidades organizadas.

Palabras clave: Control Social, Gestión Pública, Gobernaciones.

¹ Esta ponencia constituye un avance del proyecto de investigación titulado "Control social de las gobernaciones: Realidad y Necesidad" financiado por el FONACIT.

² Mg en Gerencia Pública. Docente-Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia. Coordinadora del Proyecto. E-mail: yorberth@hotmail.com.

³ Maestrante de Gerencia Pública. Consultora del Proyecto. E-mail: elizabeth_boscan@yahoo.es

⁴ Licenciada en Comunicación Social. Consultora del Proyecto. E-mail: deyanira42@hotmail.com.

1. Introducción

Una década después de haberse iniciado el proceso de descentralización político-territorial en Venezuela, se promulga un nuevo marco institucional cuyos ejes centrales lo constituyen la profundización de la democracia y la justicia social. En esencia se trata por esta vía de reformas jurídicas, incorporar nuevos mecanismos que dan cuenta de una nueva concepción sobre el Estado y de un nuevo modelo de gestión pública. El control social ocupa un lugar importante en dichas reformas institucionales.

Las propuestas de cambios en la Administración Pública destacan una nueva forma democrática de relacionarse el Estado y la Sociedad; el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) en su planteamiento sobre una Nueva Gestión Pública para América Latina, señala que el control social es el medio a través del cual los ciudadanos evaluarán los servicios públicos o participaran en la gestión de los mismos (CLAD: 2000).

En el marco de estas transformaciones jurídicas, las gobernaciones venezolanas asumen un papel importante en el desarrollo económico y social del país, por aún conservar autonomías en ciertos sectores que resultan medulares en las regiones. El control por parte de los ciudadanos a la gestión pública, es incluido de manera general en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela CRBV (1999), sin identificar la manera de ejercerlo en los diversos niveles de gobierno, sin embargo, se retoma con mayor énfasis en los diversos instrumentos legales promulgados y creados que más adelante serán estudiados.

No obstante, desde el gobierno nacional, se evidencian esfuerzos para la promoción del ejercicio de la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos, en lo esencial, desde la Vice-Presidencia de la República, se crea un sistema de control social, llamado poder 21, que permite a los ciudadanos y comunidades organizadas en su función de contralores sociales hacer sugerencias y denuncias sobre los asuntos a los cuales tiene interés (Poder 21, 2005). Este esfuerzo solamente está dirigido al ejercicio del control social en los programas sociales denominadas misiones que lleva a cabo el gobierno nacional y hasta el momento sólo se incorporado cuatro gobernaciones (Barinas, Portuguesa, Cojedes y Lara), a pesar de que son esfuerzos en la actualidad una gran parte de las 23 gobernaciones queda excluidas de este sistema, siendo una de ellas la gobernación del estado Zulia.

En el marco de estas transformaciones jurídicas y tensiones políticas con el gobierno central, en la gobernación del estado Zulia se han desarrollado proyectos, programas sociales, obras de infraestructura importantes para el desarrollo económico de la región, sin embargo, los avances en materia de contraloría social, han sido incipientes y limitados, las experiencias prácticas se remiten a competencias concurrentes (salud, educación, entre otras) mas no a las exclusivas (puerto, aeropuerto y puente), los cuales en ellas se manejan cuantiosos recursos financieros.

El proceso de reforma que se adelanta en el país en ésta décadas, ha sido poco estudiado, el conocimiento que existe está referido a propuestas que escapan de la

realidad y de la necesidad venezolana, y de esto no escapan las gobernaciones, ni los procesos particulares como el de control social.

El propósito de este trabajo es estudiar las características y avances del control social en la Gobernación del Estado Zulia, a raíz de la promulgación del nuevo marco institucional venezolano. La metodología se basó en la exploración de un caso (gobernación del Estado Zulia), el análisis de documentos teóricos, jurídicos y oficiales; así como de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la mencionada gobernación y algunos miembros de las comunidades organizadas.

2. La contraloría social y sus implicaciones teóricas

La contraloría social, surge aunado al uso del término control social, este último tiene su origen en la teoría criminológica como una forma de dominación del Estado a la sociedad, su origen está vinculado a “la necesidad de integrar en un mismo marco social las grandes masas de inmigrantes que como fuerza de trabajo acudieron a la convocatoria migratoria generada por el proceso de industrialización de la naciente potencia norteamericana” (González, 2004: 1). Situación que exigió diseñar y establecer formas sociales que garantizaran la organización de las personas.

Recientemente, este término es utilizado por la ciencia política, como un proceso de intervención de la sociedad hacia el aparato público, es lo que nosotros definiremos en este trabajo como contraloría social. La contraloría social se constituye en una alternativa a los clásicos y diversos controles realizados por el aparato estatal, en términos muy formales, la contraloría social se define como una forma de participación en el cual los ciudadanos de manera individual u organizados haciendo uso de sus derechos, fiscalizan las acciones de los gobernantes para que estos den cumplimiento a lo planificado y a su vez que el sistema de planificación atienda a los intereses y necesidades colectivas.

La información en este proceso se convierte en un elemento clave con el cual cuenta el ciudadano; requiere que al mismo se le garanticen derechos para su acceso en la gestión pública y que la misma sea comprensible, de calidad, oportuna y real, y de fácil manejo en general. Tal como lo señala la Comisión Económica para América Latina (2000: 305), para quién “El ejercicio ciudadano ya no se remite solo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino de participación en condiciones de igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a los espacios públicos”.

La disponibilidad de información por parte de las gestiones públicas están apoyadas cada vez más en las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, sin embargo éstas serán validas en la oportunidad de que los ciudadanos tengan conocimientos en el manejo y procesamiento de la información. Algunos medios tecnológicos que facilitan el control sobre los recursos y las decisiones públicas son las redes electrónicas, portales electrónicos de organizaciones sociales, foros virtuales, grupos de discusión y comunidades temáticas (Petrizzo, 2005).

Adicionalmente existe la necesidad de incorporar otros medios de difusión de la información de interés público, que sean mas accesibles a los ciudadanos incorporando a aquellos excluidos tecnológicamente, tales como medios impresos (folletos, trípticos, panfletos, pancartas, entre otros).

De igual forma la capacitación en gestión pública resulta necesaria para el ciudadano, pues le otorga mayor claridad respecto al objeto que ha de controlar y promueve una mayor capacidad para exigir información especializada y/o técnica; esto es particularmente importante cuando la contraloría social se aboca a la fiscalización y vigilancia en la construcción de obras públicas y ejecución de programas sociales que demandan un conocimiento específico en la materia. Todo ello, para contrarrestar la situación que plantea Cunnill (2000: 314), “mientras más especializada sea la información, menores son las probabilidades de que ella sea asequible por la ciudadanía concernida”.

Ahora bien, el uso del término contraloría social se presta a confusiones con respecto a otros términos que con frecuencia son utilizados como sinónimo en el discurso de políticos, periodistas, académicos y ciudadanos, pero sus contenidos dan cuenta de aspectos diferentes. Estos términos son: participación, fiscalización, vigilancia social, auditoria social, control y evaluación, que a pesar de que son procesos que de manera general apoyan al proceso de contraloría social en lo esencial guardan diferencias significativas.

La contraloría social puede considerarse una forma de participación siempre y cuando se atienda a que tal tipo de participación la deslinda de otros, es decir, quien ejerce una participación contralora no puede a su vez participar de manera consultiva y/o resolutive⁵ en esa gestión. De suceder esto equivale a considerar que el sujeto que controla es “juez y parte” en la gestión; a su vez, la contraloría social es un proceso transversal a la gestión pública puede realizarse la formulación, ejecución y evaluación.

Con mucha frecuencia se tiende a confundir la fiscalización con la vigilancia social García (2002:1) expresa que la vigilancia social es un concepto que “se sustenta en el derecho a la participación en la vida política, social, económica y cultural de toda persona, orientada al ejercicio del control ciudadano sobre la gestión pública...La vigilancia social toma forma a partir de la decisión de diversas instancias de la sociedad civil que se organizan para hacer seguimiento al cumplimiento de determinados compromisos que los gobiernos han adquirido en diversos campos”, pero a nuestro juicio la vigilancia es un proceso espontáneo por parte de los ciudadanos y comunidades organizadas, dirigido sólo a la observación de los actos de los gobiernos, mientras que la fiscalización es un proceso institucionalizado legalmente contemplado en los marcos jurídicos de los países, para establecer vinculaciones entre el Estado y la sociedad, tal como lo señala García (2002:1) “de alguna manera el concepto de vigilancia complementa el de fiscalización que es una atribución institucionalizada en la división de poderes del Estado, al abrir un canal a la sociedad civil para ejercer una labor de seguimiento más específico sobre el

⁵ Según Cunnill (1991), la consultiva, se expresa como opinión o manifestación de conocimiento, que no obligan al sujeto que adopta la decisión, opera en la fase de la planificación y la resolutive implica intervención en el curso de la actividad política decisoria.

cumplimiento o no de acuerdos, compromisos, decisiones que el Estado ha asumido”.

La fiscalización bajo esta óptica es una acción propia de los poderes públicos formalmente constituidos y por tanto detrás de ella existe la posibilidad de sanción por parte del sujeto que la realiza, de allí que la fiscalización (en Venezuela) se encuentra referida al poder ciudadano como una función que le es propia dada su naturaleza. Esta fiscalización corresponde a instituciones con accountability horizontal asignada definido por O'Donnell (2000:19) “encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sanciona, acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales”.

Otro término que se confunde con control social es el de auditoria social, al respecto Navarro (2004:10) señala que la auditoria social, “es un proceso que permite evaluar la eficacia social y el comportamiento ético de organizaciones con relación a sus objetivos, de manera que se puedan mejorar sus resultados sociales o solidarios y dar cuenta de ellos a todas las personas comprometidas por su actividad... incluye de tal manera, la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la auditoria de la gestión pública y se sigue denominando social, por originarse desde la sociedad civil”.

Son procesos que se encuentran estrechamente vinculados con la contraloría social, y muestran una dependencia directa de la planificación; la capacidad de los ciudadanos para acceder e intervenir en la gestión pública constituye un desafío en la actualidad, en la medida que se logren establecer controles bien sea a lo interno o a lo externo de la gestión. Si bien administrativamente estos conceptos pueden tener sus diferencias conceptuales consideramos que la contraloría social es un proceso que puede vincular e integrar a todos estos conceptos anteriormente discutidos

Resulta importante discutir los aspectos que definen el control, para Gamboa y Suárez (1997) “Lingüísticamente su significado está más cerca de verificación, inspección, comprobación o examen, funciones que sólo pueden ser ejercida por quienes tienen la supremacía, el poder directo o delegado sobre otros. Sin embargo, los mecanismos de control son diferenciados de los de dirección (que encamina la intención y las operaciones a determinado fin, desde los niveles gerenciales altos) y del mando (autoridad y poder que tiene el superior sobre sus subordinados)”, es decir que se pueden encontrar diferentes actores, mecanismos y objetos (procesos y resultados) que se controla.

La evaluación por su parte según Avalos (2001) se define como un proceso que intenta “determinar cuantitativamente y cualitativamente la aportación real, los resultados, la eficacia, eficiencia, calidad, oportunidad y demás rasgos de adecuación de los resultados conseguidos, con respecto a los esperados o definidos como óptimos”, la evaluación permite el establecimiento de juicios de valor por parte de los sujetos que la aplican, es un proceso mucho mas general que el control, en palabras de Gamboa y Suárez (1997), unas de las diferencias esenciales del control y evaluación, es que la evaluación, además de valorar los resultados, debe analizar el proceso que los produjo, a fin de conocer sus causas, para reorientar o

transformar la gestión futura; mientras que el control se limita a asegurar el logro de los objetivos previstos por quienes ejercen el poder en la organización.

En este sentido, el control bajo la óptica administrativa está delimitado a la verificación de una situación planificada y la ejecutada, los resultados del control aluden a la identificación de diferencias entre estas dos situaciones llamadas desviaciones, o bien sus congruencias cuando no se encuentran tales diferencias. Considerando las variables anteriormente señaladas, como disponibilidad y calidad de información, capacidad técnica del ciudadano, entre otras; el control social puede llegar a constituirse en una evaluación a través de la proposición de juicios de valor, generando alternativas de solución desde la propia comunidad, que atienda a las necesidades de la colectividad.

En este orden de ideas, la posición de los autores con respecto al control, lo identifican como un proceso que se realiza a lo interno de las gestiones por sujetos que tienen poder jerárquicamente, lo cual está limitado al cumplimiento de los objetivos. En la contraloría social los sujetos que realizan el control, no se constituyen a partir de una posición jerárquica, sino que su acción se legitima a través de un derecho ciudadano constitucional y por tanto puede ser realizado por cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos organizados cuyos intereses respondan al colectivo.

Por tanto quien ejerce la contraloría social no puede formar parte de la gestión que es objeto de control, es decir ser responsable en la toma de decisiones, debido a que su ejercicio puede ser cooptado por los intereses de la gestión.

Es un proceso que atraviesa la elaboración de las políticas públicas desde la formulación pasando por la ejecución y evaluación. En este orden de ideas, coincidimos con una concepción del control mas amplia que trascienda el control de resultados, la cual refiere Cunill (2000:270) puede atender a acciones y/o decisiones pasadas así como las futuras; por tanto puede existir un control ex -ante.

En este sentido, la institucionalidad de la contraloría social, juega un rol importante al definirse los diversos aspectos relevante para su ejercicio que pasa por la creación o reestructuración de condiciones administrativas al interior de las gestiones públicas que fortalezcan procesos como la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, otros. Aunque la institucionalidad de tal práctica implica también intervenir en los individuos a través de la sensibilización y capacitación del funcionario público.

Ahora bien existen otros procesos que dan apoyo y a nuestro juicio facilitan la contraloría social, tal es el caso de la Rendición de Cuentas "es un proceso que consiste en que los gobernantes dan cuenta de sus actos" (Ochoa y Montes de Oca; 2004: 461), en consecuencia es una vía para que los ciudadanos conozcan las razones de las acciones y decisiones públicas, porque está dirigida a ellos, destacando que no siempre los elementos sobre los cuales se argumenta la rendición de cuentas es la información necesaria para los ciudadanos.

La transparencia de la gestión pública es un proceso que se encuentra estrechamente relacionado con la rendición de cuentas, está referida a la colocación

de la información por parte de la gestión a los ciudadanos en general (Ugalde, 2002), esta información debe ser la justificación de acciones y decisiones de la gestión, por lo tanto exige que sea de calidad para el usuario, en la medida que le proporcione datos reales y oportunos que sustenten los juicios de valor que ocurran en el ejercicio de la contraloría social.

En síntesis, el ejercicio de la contraloría social exige condiciones en la sociedad y en el aparato público, las cuales fueron esbozadas anteriormente. Si bien los lineamientos normativos no es una condición suficiente para el ejercicio de la contraloría social constituye indicios formales que sustentan las prácticas en las relaciones de la sociedad con el aparato público.

3. Argumentos constitucionales y legales de la contraloría social en Venezuela.

En el año 1999 se promulgan el marco institucional venezolano, que da cuenta de una redefinición de la organización político-administrativa del Estado venezolano, expresada en los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial y, dos nuevos poderes; el ciudadano y electoral. El control social surge como una estrategia vinculada a la necesidad de buscar mejoras sociales y profundizar la democracia.

En la CRBV (1999), en el artículo 141, se consideran una serie de principios de importancia para la gestión pública entre ellos, la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, aunque el control social no es considerado de manera explícita en la Constitución de la República Bolivariana, es bien clara la intención de darle derechos al ciudadano para que intervenga y en consecuencia controle la administración pública.

El artículo 62 de la Constitución, hace referencia a la potestad que tiene todo ciudadano a la participación en la formación, ejecución y control de la gestión pública; con estas consideraciones constitucionales, se sobreentiende que el control social es un proceso estrechamente vinculado a la participación ciudadana, constituyéndose ésta última una vía a través de la cual el ciudadano puede obtener información y así poder intervenir en las cuestiones públicas. Igualmente, son más de 20 artículos constitucionales que mencionan de manera indirecta el tema de la contraloría social o bien participación en el control de la gestión.

A partir del año 2001, cuando se inicia el proceso de promulgación y creación de leyes orgánicas se incorpora formalmente el término de control social, no obstante el ejercicio del mismo surge en el año 2003, en el contexto de diversas condiciones sociopolíticas específicas, tales como, la sanción de leyes habilitantes⁶, paro petrolero, movilizaciones sociales y un golpe de estado. En el marco de estas circunstancias, el gobierno nacional diseña e inicia el desarrollo de varias misiones denominadas Misión Robinson, Ribas, (referidas a la educación); Barrio Adentro (salud), Mercal (alimentos) y Vuelvan Caras (reactivación del aparato productivo).

⁶ Fueron 49 leyes aprobados mediante facultades otorgadas por el Poder Legislativo al Ejecutivo, para participar en la elaboración de leyes juntos con los ministros, entre ellas la de Hidrocarburos, tierras, pesca, costas, seguridad social entre otras, las cuales generaron rechazos en los sujetos con poder económico y político.

Como parte de estos programas sociales denominados misiones, se comienza a plantear una serie de movilizaciones sociales y políticas que crean la necesidad de que sea el propio ciudadano el que vigile e intervenga en las diversas gestiones que se comienzan a ensayar con estos programas sociales. De igual manera, el término de Contraloría social adquiere popularidad en el discurso presidencial como estrategia para la lucha contra la burocracia que obstaculiza la gestión de gobierno, y como mecanismo que garantiza la satisfacción de las necesidades de la colectividad.

Existen otras leyes que le otorgan viabilidad jurídica a la contraloría social, desde un punto de vista de creación de mecanismos para realizarla y dan garantías de ciertas condiciones administrativas para su realización (rendición de cuentas, transparencia, control de gestión, entre otros), mas no da cuenta de procedimientos sistemáticos específicos para realizarla en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) y de acuerdo, con tipo de competencias administrativas (concurrentes y exclusivas). Sin embargo, actualmente se encuentra en discusión en Asamblea Nacional la Ley Contraloría Social que plantea los procedimientos bajos los cuales los ciudadanos pueden intervenir y modificar las acciones y/o decisiones de gobierno.

Son diversas las leyes orgánicas que le dan viabilidad jurídica a la contraloría social, para efectos de esta investigación se estudiarán las de carácter nacional (Ley Orgánica de Administración Pública (2001), Ley orgánica Contra la Corrupción (2003), Ley Orgánica de Planificación (2001), Ley de Orgánica de Poder Ciudadano, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal (2001)); y entre las regionales se encuentran, la Ley de los Consejos Estadales de Planificación (2001) y el proyecto del Consejo Federal de Gobierno (2002), este último por aprobar. A continuación se plantearan algunos elementos que de manera general argumentan a la contraloría social.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, aprobada en octubre de 2001 en el marco de la transformación del Estado iniciada con la nueva constitución, establece claramente en su artículo 138, el deber de la administración pública de facilitar el control social. Según el mencionado artículo: "La administración pública nacional, de los estados, de los distritos metropolitanos y de los municipios deberán 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 particular puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que desee sobre la actividad de conformidad con la ley". Esta ley le corresponde regular toda la organización y el funcionamiento de la Administración Pública en general (nacional, estatal y municipal, descentralizado y centralizado), en ella se estipula el deber de la administración pública de los estados y municipios de suministrar a la población información oportuna y veraz

Se trata de un deber del Estado venezolano acompañado constitucionalmente de poner al aparato público a disposición de los ciudadanos para solicitar información que sea de su interés este conocimiento es importante para lograr un desarrollo de la vida privada, como para tomar decisiones de carácter público, dirigidas a hacer posible los derechos políticos básicos como el derecho al voto, y el derechos de controlar la administración de los fondos públicos.

La información en este nuevo marco institucional se convierte en un recurso fundamental de las prácticas de contraloría social, cuando se carece de ella, se convierte en el principal obstáculo para intervenir en la gestión.; también el grado de influencia de los ciudadanos en los procesos de gestión juegan un rol importante, en la medida que vigilen para minimizar o obstaculizar la impunidad y diversos actos de corrupción.

Otra ley que se crea es la Ley Contra la Corrupción, se presenta como un recurso que rige la conducta de los funcionarios públicos, aunque no menciona el término de control social, asegura el carácter público la información referente a la administración del patrimonio público de las personas jurídicas, entre ellas las gobernaciones, los órganos y entes a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal.

La Contraloría General de la República según la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal (2001) es un órgano del Poder Ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos (Asamblea Nacional, 2001: Art.2). Es de hacer notar que esta ley se propone como objetivo la participación de los ciudadanos en el ejercicio de la función contralora; sin embargo no especifica recursos directos disponibles por parte de los ciudadanos; se pueden inferir ciertos recursos como la postulación de candidatos a los órganos de control por parte de la comunidad organizada (Asamblea Nacional, 2001: Art.76).

En el artículo 75, se hace referencia a la potestad del Contralor General de República para dictar normas destinadas a la promoción de la participación ciudadana y a la creación de mecanismos para el control ciudadano en proyectos de alto impacto económico, financiero y social (Asamblea Nacional, 2001). Esta ley es muy clara al definir los órganos de la administración pública que están sujetos a dar cuentas sobre sus responsabilidades, aunque no se definen los mecanismos bajos los cuales los ciudadanos pueden ejercer el control sobre el aparato público, es a este órgano, el que le corresponde dentro de los poderes públicos contribuir con la defensa de los derechos humanos, con el proceso de formación ciudadana y con la fiscalización y control de la administración pública.

La Ley Orgánica del Poder Ciudadano enfatiza el mecanismo de denuncia o solicitud de información que puede ser ejercida por cualquier ciudadano en defensa de los derechos o intereses del solicitante, de un tercero, o de intereses colectivos o difusos. En este sentido el control social se encuentra limitado a la actuación de los órganos de poder ciudadano, en la tramitación de la denuncia o solicitud como la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

Se trata de un nuevo marco jurídico creado desde hace mas de cinco años, sobre cuya práctica poco se conoce a nivel de las gobernaciones, ya que escasamente han sido estudiada. El tema de la participación ciudadana y del control social del aparato público ha ocupado la atención en el país, fundamentalmente en el nivel municipal, donde históricamente se ha considerado que debe producirse la participación ciudadana con apoyo de la contraloría social.. A pesar de la relevancia de las gobernaciones como lo hemos señalado arriba, no han sido hasta ahora objeto de atención en un tema que fue utilizado como justificación para aprobar la descentralización y de trascendental importancia en este momento para el avance del proyecto de sociedad que impulsa el Estado actualmente. A esto se agrega que

el tema del Control Social adolece de conocimiento respecto a cómo hacerlo, cuándo, sujetos participantes entre otras.

4. El Control Social en la Gobernación del Estado Zulia

El Estado Zulia es una región de importancia económica para el país, en éste se producen grandes volúmenes de petróleo y carbón. Cuenta además con una infraestructura para la economía como los son el Puente sobre el Lago y Puerto de Maracaibo.

Desde 1999 el gobierno del Estado, de tendencia opositora al nacional, se encuentra presidido por Manuel Rosales quien es ratificado en el año 2004. Durante los acontecimientos desestabilizadores ocurridos en el año 2002 como el golpe de Estado y el paro petrolero, en la región zuliana se dieron varios movimientos dirigidos a apoyar estas iniciativas del sector opositor al gobierno⁷.

Esta gobernación maneja ingentes recursos económicos producto de recaudaciones fiscales, asignaciones presupuestarias ordinarias y extraordinarias (Ley de Asignaciones Económicas Especiales y Fondo Intergubernamental para la Descentralización), igualmente tiene bajo su responsabilidad una diversidad de programas sociales, que hacen necesario la vigilancia y control por parte de los ciudadanos, en este sentido, se plantea realizar un estudio en la Gobernación del estado Zulia de las condiciones administrativas para el ejercicio de la contraloría social así como de las condiciones existentes en la sociedad zuliana.

a) Condiciones administrativas de la gobernación para el ejercicio del control social

Para el ejercicio de la contraloría social se requiere tomar en cuenta ciertos aspectos político-administrativas que a continuación se esbozan:

La información constituye un elemento clave para todo ciudadano y/o comunidad en el ejercicio del control, es de reciente incorporación⁸ la obligatoriedad del Poder Público Estatal el asegurar el suministro de datos con valor de la administración pública, haciendo uso de diversos medios entre ellos las instancias de atención ciudadana (Asamblea Legislativa, art. 20: 5). De igual manera en el marco de los proyectos que adelanta el gobierno nacional, con la promoción del gobierno en línea, la Gobernación del Zulia en el año 2005, se crea la página Web (<http://www.gobernaciondelzulia.org.ve>), para redefinir las relaciones entre el gobierno y sociedad.

La información que es colocada por la gestión en este portal, se convierte en datos que legitiman a la gestión y solo resalta la capacidad institucional de la

⁷ En el caso del golpe de Estado el gobernador zuliano participo en el acto de juramentación de Pedro Carmona como Presidente de Venezuela y conformó el grupo de los firmantes del Decreto que disolvía las instituciones democráticas, mejor conocido como el "Decreto Carmona". El paro petrolero fue otro de los escenarios donde la región zuliana tuvo protagonismo estratégico considerando que la región posee el 65% de los yacimientos petrolíferos del país y detenta el 50% de participación en la producción petrolera nacional.

⁸ Con la aprobación en el año 2003 de la Constitución del Estado Zulia es cuando se incorporan artículos tendientes a garantizar el derecho a la información y promover la participación ciudadana.

gobernación, lo cual permite ubicar al usuario de las funciones que desempeñan las distintas dependencias de la gobernación. No obstante, consideramos que la información ofrecida resulta insuficiente y poco precisa respecto cantidades y especificaciones de la información para que el interesado pueda realizar un juicio de valor sobre un aspecto particular de la gestión o bien ubicar un dato adicional para iniciar o fundamentar una actividad de contraloría social.

Al respecto, resulta necesario considerar la posibilidad de ocultamiento de información por parte de la burocracia que bien puede deberse a órdenes superiores o por una conducta propia del funcionario que ha internalizado. Es poco lo que se ha avanzado en cuanto a la transparencia considerando que según Torres (2006) son escasas las instancias del gobierno regional que han cumplido con el Artículo 9, de la Ley Contra la Corrupción, que hace referencia a la creación de la Oficina de Atención al Ciudadano, que según la normativa, deberá crear un informe detallado sobre el patrimonio que administran la descripción y justificación de su utilización y gasto.

Estos señalamientos se encuentran respaldados en datos empíricos obtenidos en entrevistas a funcionarios de la Gobernación del Zulia, donde la mayoría de los entrevistados manifestó desconocer actividades de control social promovidas por la gobernación, por ser procesos que apenas comienzan a iniciarse. Sin embargo, hay un reconocimiento por parte de la burocracia de que la contraloría social contribuirá alcanzar mayores niveles de transparencia, eficacia y efectividad en la gestión y buscará obtener mejoras en la calidad de los servicios prestados a las diversas comunidades zulianas.

Existiendo este reconocimiento, son pocos los esfuerzos que desde la propia gobernación se realiza, a pesar de la existencia de lineamientos legales que obligan a las diversas gobernaciones 23 en total que deben buscar adaptar sus prácticas administrativas al nuevo modelo de Estado que se intenta desarrollar en Venezuela.. La participación de los funcionarios del gobierno regional es nula y tiene limitantes para su aplicación, considerando entre ellas, que la capacitación del personal en esta temática no ha sido abordada, la totalidad de los consultados manifestó no haber recibido actividades formativas al respecto.

En este orden de ideas, se crean varias interrogantes, al momento de pensar en el ejercicio verdadero de la contraloría social, porque si bien es cierto que para que el ciudadano pueda obtener información de la gestión pública, es necesario que desde la propia gestión se definan controles internos relacionados con la gestión administrativa de las actuales autoridades y se cree un sistema de rendición de cuentas, control de gestión, sistemas de información que procesen la información y pueda ser utilizada para la toma de decisiones y el desarrollo de acciones.

Bajo esta perspectiva, los medios de comunicación social constituyen un elemento clave como mecanismos de contraloría social ya que funge como canal para hacer públicas las denuncias de las comunidades respecto a cualquier ámbito de la gestión gubernamental (prestación de servicios públicos, construcción de obras, aprobación de leyes, entre otras). El artículo 108 de la CRBV, enfatiza a los medios de comunicación y difusión como vehículo de expresión de pensamientos, ideas y opiniones sin que pueda establecerse censura.

Otros elemento importante con el cual cuenta el ciudadano para ejercer contraloría social son las sugerencia, denuncias ante los organismos del poder ciudadano fundamentalmente a las Contraloría nacional o las diversas regionales. A éstos últimos les corresponde ejercer la función de control sobre entes y organismos del sector público, entre ellos: órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional, Estatal, Municipal; Institutos Autónomos Nacionales, Estadales, distritales y municipales; Universidades Públicas, Fundaciones y Asociaciones Civiles creadas con fondos públicos.

Las Contralorías Estadales como parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal están obligadas por ley desde el año 2001 a fomentar la participación ciudadana para el ejercicio del control sobre la gestión pública (Asamblea Legislativa, 2001: Art.6:). En el caso de la contraloría del Estado Zulia se evidencian cambios a nivel organizativo se crea en el año 2005, la Oficina de Atención al Ciudadano y Control Social.

Bajo esta denominación dicha oficina establece como misión el “garantizar a los ciudadanos el ejercicio del control social en relación a la fiscalización y supervisión del funcionamiento de los servicios públicos estadales, la ejecución de obras, la adquisición de bienes y el fomento de la participación ciudadana en la gestión pública del Estado Zulia” (Contraloría del estado Zulia: 2005), aunque esta misión es muy amplia es apenas cuando en este órgano de control se están produciendo cambios organizativos en este sentido.

Por su parte, los medios con los que cuentan los ciudadanos para realizar la contraloría social son las denuncias, peticiones y/o reclamos ante la mencionada oficina, la cual sustanciará y enviará a la Dirección de Investigación y Procedimientos Especiales que es una unidad organizativa adscrita a la contraloría del estado, encargada de las averiguación de carácter legal, esta oficina se encargará de dar solución del caso correspondiente. Si bien estos cambios organizativos son importantes para darle viabilidad a una serie de disposiciones jurídicas es necesario que los mismos estén consolidados y fundamentados en proyectos que atiendan a las colectividades y no a ciertos grupos particulares, que se produzcan desde la Contraloría regional mecanismos sistemáticos para que las comunidades puedan acceder a información oportuna y relevante y con ello puedan ejercer control sobre los asuntos públicos de su interés.

Se requiere de ciudadanos que controlen sobre la fases de planificación y ejecución de políticas públicas, al respecto Cunill (2000:280) plantea que “no basta con monitorear y reaccionar acerca de los resultados de la acción administrativa (lo que se hace), sino incidir lo que se decida hacer a fin de que se tenga en cuenta las consecuencias para la sociedad”, sin embargo, los ámbitos de control social en la gobernación se encuentran delimitados en: prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas y adquisición y utilización de bienes públicos viéndose limitada la posibilidad de obtener información sobre estos aspectos a profundidad.

Según la Constitución del Estado Zulia (2003), en el artículo 17, establece que “todos los ciudadanos del Estado Zulia, tienen el derecho a participar en la conformación, ejecución y control del gobierno estatal”, lo cual están en concordancia con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), en el artículo 62, señala: que “La participación del pueblo en la formación, ejecución

y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo”.

Cumpliendo con el artículo 62 de la CRBV, la Contraloría General de la República, (ente rector que emana lineamientos a todas las contralorías del país), estipula en su artículo 75, “Es función de la Contraloría General de la república fomentar el proceso de participación ciudadana, axial como canalizar las denuncias, coadyuvar con los ciudadanos en la vigilancia de la gestión fiscal mediante diversos mecanismos de control ciudadano”.

Los ciudadanos pueden participar, denunciando ante la oficina de Atención Ciudadana y de Control Social, cualquier irregularidad ocurrida en las comunidades, otra manera de hacerlo es, vigilando en forma individual o colectiva la ejecución de la gestión pública estatal y sus resultados, promoviendo ,mecanismos de interacción e información gubernamental acerca del funcionamiento de la gestión pública estatal. En la práctica existe disposición por parte de los ciudadanos para organizarse bajo diversas figuras jurídicas destinadas a intervenir en la cosa pública.

En este sentido, se evidencian esfuerzos formales desde la Contraloría regional del estado Zulia, para que los ciudadanos puedan ejercer alguna presión e intervención sobre las gestiones estatal, sin embargo estas intervenciones su periodicidad e intensidad varían de acuerdo al objeto de gestión o área de control social (deporte, vivienda, salud, infraestructura, entre otras).

b) Condiciones para el ejercicio de la contraloría social en las comunidades

En Venezuela en la actualidad se intenta dar cuenta de un nuevo modelo de Estado, llamado por el presidente de la República y diversos políticos afines al gobierno nacional, democracia representativa cuyo eje principal lo constituye darle poder al pueblo y nuevas herramientas de intervención en la política como la participación ciudadana y el control social. Estamos presente antes cambios de grandes dimensiones variables en cada región y en el tiempo que abren la posibilidad de nuevas formas de gestión, y que paralelamente crean grandes conflictos sociales y políticos, por las negociaciones y los intereses de los sujetos involucrados.

Tal como lo señala Rico (2003) que “esta democracia apunta hacia un modelo de Estado coordinado y concertado con comunidades, localidades, regiones y el poder central. Esta coordinación y concertación se produce en dos direcciones: desde los poderes locales y comunitarios hacia el poder central ("desde abajo a arriba") y desde el Estado Central hacia las comunidades ("de arriba a abajo)". El control social, juega un papel fundamental como instrumento democratizador y en la conformación de este nuevo modelo de Estado.

En este orden de ideas, se evidencian varias modalidades de organización entre ellas: a) mesas técnicas de agua, dispuestas a solucionar los problemas de agua y saneamiento de las comunidades urbanas, b) comité de tierras urbanas, dirigidos a realizar actividades para la obtención de títulos de tierras de un sector o comunidad y buscar a soluciones a los problemas de tipo urbanos, c) comité de salud, su objetivo es buscar mejoras en materia de salud. Todas estas formas de organización constituidas para el ejercicio de la contraloría social directamente en problemas que le son propios como comunidades.

Otras modalidades son los consejos comunales y las asambleas de ciudadanos que recién inician su conformación, para participar en el sistema de planificación municipal, mediante la conformación de los Consejos Locales de Planificación Pública, órganos a nivel local que dejan espacios territoriales para que el ciudadano participe en el proceso de planificación municipal. Las asociaciones de vecinos, las organizaciones no gubernamentales entre otras.

En definitiva en la comunidad se inicia un despertar ante las circunstancias políticas, económicas y sociales que obligan a los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales tomar parte de la gestión. Sin embargo, son muchas las dificultades que actualmente existen en las comunidades para llevar a cabo procesos de contraloría social, a pesar de que estas formas de organización surge de los propios ciudadanos, ellas no cuentan con suficiente autonomía por pertenecer sus miembros a partidos políticos y tienen cierta dependencia por los recursos financieros, lo cual dejan grandes dudas si tal ejercicio ante esas condiciones contribuye con la resolución de problemas que perjudican a la colectividad en general y en consecuencias contribuyan con la profundización de la democracia.

Son escasas las condiciones que desde la propia comunidad existen para ejercer la contraloría social, a pesar de que se evidencian esfuerzos para organizarse como ciudadanos, no podemos negar que desde el gobierno regional como parte del aparato público no se registran esfuerzos para suministrar información y darle apoyo a los ciudadanos en particular para solucionar problemas mediante el ejercicio de la Contraloría social, son varios los programas sociales que desde el ejecutivo regional se llevan a cabo en la región zuliana, que guardan cierta similitud a las diversas misiones que el gobierno nacional ejecuta en todo el territorio nacional, solo que en estos programas es nula la incorporación del ciudadano como sujeto contralor de la gestión.

En síntesis, la práctica de el control por parte del ciudadano se ve cooptado por los propios intereses de la burocracia y de los partidos políticos de turno, aunque se le reconoce la capacidad de profundizar la democracia y de lograr una mayor justicia social. La participación activa y conciente de los ciudadanos, es relevante, debido a que su ejercicio involucra en determinados momentos el conocimiento de las actividades que realizan los gobiernos regionales, es por ello que la participación ciudadana se convierte en un dispositivo clave para el control social.

Conclusión

Se concluye que existe un contenido relevante en el nuevo marco institucional en materia de control social que se ve obstaculizado por viejas prácticas de gestión que dificultan su intervención en las gestiones regionales. Mediante los cambios institucionales se incorpora en el discurso formal el término control social, sin embargo su concreción en la practica dista mucho de los planteamientos formales. En lo concerniente a la información insumo fundamental para ejercer la contraloría social es poca o insuficiente la que se le brinda al ciudadano, solamente por los medios electrónicos se suministra aquella que permite o logra legitimar al gobierno regional, lo cual no constituye en datos importantes para que el ciudadano se informe y sancione al gobierno.

El cambio de denominación de una oficina no garantiza la contraloría social ella implica un cambio de múltiples dimensiones que incluye actitudes de los funcionarios ante la información, la disposición del gobernante a someter su gestión a la contraloría social y el ejercicio de la sociedad del derecho de control de la gestión pública.

Otras de las cuestiones relevantes de señalar, es que las comunidades organizadas y los ciudadanos comunes pueden hacer valer sus derechos mediante el conocimiento y la participación en la vigilancia de las acciones y/o decisiones públicas pero que la misma no sea controlada institucionalmente por los gobiernos de turnos.

El control social es necesaria ejercerla pero desde las comunidades organizadas desde sus mismas espontaneidades, sin apegos a partidos políticos e intereses individuales sólo desde allí se podrá sancionar y castigar a los gobiernos regionales cuando se demuestren desvíos en los objetivos previamente establecidos.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la Gobernación del estado Zulia (1996). Ley de la Contraloría General del estado Zulia. Gaceta extraordinaria N° 357.
- Asamblea Nacional (2001). Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Oficial N° 37.305. Caracas –Venezuela.
- Asamblea Nacional (2001). Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Con Exposición de Motivos. Gaceta Oficial N° 37347. Caracas-Venezuela.
- Asamblea Nacional (2002) Ley Contra la Corrupción. Caracas-Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas - Venezuela.
- Avalos Roberto (2001). Propuesta de creación de un sistema de evaluación de la gestión pública por medio de indicadores.
- Comisión Económica para América Latina (2000). Ciudadanía, igualdad y Cohesión social: La ecuación pendiente. En Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Capítulo 14. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/lcg2071/cap14.pdf>.
- Congreso Nacional (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público. Caracas – Venezuela
- Consejo Científico del CLAD (2000) “La responsabilización (“Accountability”) en la nueva gestión pública Latinoamericana, en La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana. Estudios. CLAD, BID y EUDEBA. 17-73. Argentina.
- Consejo Legislativo de la gobernación del estado Zulia (2001) Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Político. Gaceta Oficial. N° 658 Extraordinaria. Maracaibo-Venezuela.
- Consejo Legislativo del estado Zulia (2001). Ley de Reforma Parcial de la Constitución del Estado Zulia. Año 102. N° 657. Maracaibo-Venezuela.

Cunill Nuria (2000). Responsabilización por el control social. En La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. Editorial Universitaria. Buenos Aires Argentina.

Cunill Nuria (1991). Participación Ciudadanía. Dilemas y perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos. Centro latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Caracas-Venezuela.

Gamboa Teresa Cáceres, Suárez Cira (1997). Control y Evaluación Funciones claves del poder económico. Revista Venezolana de Ciencias Sociales. Vol.1. N°1. Maracaibo-Venezuela.

Garcías Bedoya (2002) Vigilancia y participación social. Mesa de concertación de la lucha por la pobreza. En línea: http://www.mesadeconcertacion.org.pe/archivos/05carp_doc/Vigilancia.pdf.

González Rodríguez, Marta (2004). Análisis del control social desde una perspectiva histórica. Disponible en <http://www.monografias.com/trabajos15/control-social/control-social.shtml>. Caracas -Venezuela.

Navarro José (2004) Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de "auditoria social" Ponencia presentada en el IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid-España.

O'Donnell, Guillermo (2000). Accountability Horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política. En: Estado de derecho y democracia en América Latina. X Seminario Eduardo García Máynez sobre teoría y filosofía del derecho. Ciudad de México. México.

Ochoa Henríquez, Haydée y Montes de Oca, Yorberth (2004). Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. Reflexiones teóricas. En: Revista Venezolana de Gerencia. Año 9 No. 27, julio-septiembre. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Petrizzo, María (2005). Participación Ciudadana y Tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. Revista Nueva Sociedad. N° 195. Caracas. Venezuela.

Poder 21 (2005). Instrumento de la Contraloría Social. Vicepresidencia de la República. Disponible en: http://www.poder21.gov.ve/contraloría_pública. Caracas, Venezuela.

Rico Rafael (2003). Venezuela, Semilla del conocimiento libre. Disponible en <http://labyrinth.uma.es/lab16/rafarico.pdf>. Caracas -Venezuela.

Torres, William (2004). Director de Averiguaciones Administrativas de la Contraloría General del Estado Zulia. Entrevista realizada el 10/02/06.

Ugalde Luis (2002). Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Editorial México/Printed. México.

Vice-Presidencia de la República (2005) Poder 21. Instrumento de la Contraloría Social. Disponible en http://www.poder21.gob.ve/contraloria_publica/. Caracas-Venezuela.