

## **Estudio y análisis socio-histórico del Control Social.**

**Eliú Cardozo Sáez. Universidad Rómulo Gallegos. Venezuela.**  
[elicardo59@gmail.com]

### **Resumen**

En el presente artículo se realizará un estudio socio-histórico del control fiscal y social sobre la administración pública, desde los inicios de la república hasta nuestros días. En tal sentido, y por encima de cualquier posición política, ideológica o religiosa, son los principios y valores heredados de un proceso histórico como nación, la base fundamental de la identidad cultural de una sociedad. Por tanto, la tarea de administrar fondos públicos requiere de formación moral, basada en valores culturales y espirituales. En virtud de ello, se tomarán en cuenta los aportes del Libertador Simón Bolívar, como autor intelectual del poder moral en Venezuela, así como otros pensadores, cuya contribución es menester destacar en el proceso de institucionalización del control social.

**Palabras clave:** control fiscal, poder moral, fondos públicos, valores, control social.

### **Study and analysis socio-historical social control**

#### **Abstract**

The present articles will be a socio-historical study of fiscal and social control over public administration, from the beginning of the republic until our days. In such sense, and above cualquier position political, ideological or religious, are principles and values inherited from a historical process as nation, the fundamental basic of the cultural identify of a society. Therefore, the task of administering public funds requires of moral formation, based on cultural and spiritual values. Under this, they will be taken into account the contributions of the liberator, Simon Bolivar, as intellectual author of the moral power in Venezuela, as well as other thinkers whose contribution is necessary to in the process of institutionalization of social control.

**Key words:** fiscal control, moral power, public funds, securities, social control.

## Bolívar y el poder moral

Estudiar algunos antecedentes históricos del control social, supone al menos hacer una revisión sobre la opinión de algunos pensadores, escritores, historiadores y próceres de la independencia que reflexionaron sobre el tema del control social o “poder moral” y su incidencia sobre las rentas públicas, así como evaluar cuál fue la conducta asumida en cruciales momentos cuando funcionarios gubernamentales seducidos por la avaricia o la ambición desmedida incurrieron en apropiación indebida o desviación de fondos públicos. Para tal cometido, el siguiente análisis se apoyará con fuentes bibliográficas, hemerográficas y documentos útiles para el desarrollo de la exposición del tema.

Es importante destacar que por encima de cualquier posición política, religiosa o condición social y económica, son los principios y valores heredados como nación en su proceso histórico, la base fundamental de identidad cultural de toda sociedad. Pero no sólo se trata de colocarlos como un rosario de palabras sin realización concreta. Sino más bien, aportar un conjunto de orientaciones y aplicaciones para llevar esos valores y principios a una rectoría conductual definida, no sólo como bandera para defender intereses partidistas o personales. Tal preocupación, se observa en los tempranos tiempos de la república estadounidense, cuando en 1787 Alexander Hamilton expresaba que:

Uno de los lados débiles de las repúblicas, entre sus múltiples ventajas, es su vulnerabilidad ante la corrupción externa (...) en las repúblicas, las personas a quienes los sufragios de sus conciudadanos elevan de la masa general a puestos de gran preeminencia y poder, es posible que logren tales recompensas por traicionar su encargo, que salvo que se trate de espíritus guiados y animados por una virtud superior. Es así como la historia proporciona muchos ejemplos vergonzosos del predominio de la corrupción externa en los gobiernos republicanos.<sup>1</sup>

En tal sentido, la empresa de administrar fondos públicos, requiere no sólo de hombres y mujeres con buenas intenciones, sino más allá, el problema es más profundo. ¿Cuáles son las verdaderas intenciones latentes en el corazón de esas personas?, tomando en cuenta que *...engañoso es el corazón más que todas las cosas, y perverso; ¿quién lo conocerá?*<sup>2</sup>

Al asumir posiciones de poder, numerosas personas de la vida política se presentan con programas de gobierno, propuestas de reformas y proyectos, con el objetivo de emprender cambios políticos, sociales y económicos y, al cabo de un tiempo, luego de haber recibido el apoyo del pueblo, terminan enriquecidos con dineros mal habidos, incluso, prófugos de la justicia, producto de esa cualidad humana, expresada en el corazón engañoso.

Así, la carga histórica sobre la inmoralidad administrativa en Venezuela se observa desde la Colonia, pero sin obviar dicho periodo, podemos percibirlo desde los inicios de la república. Al respecto, el maestro Prieto Figueroa expresó: *El mal ejemplo cundía, no sólo por la incultura de los soldados acostumbrados a los saqueos de las propiedades enemigas y a disponer como de cosa propia, de los fondos y propiedades del Estado, sino Jefes, oficiales y empleados civiles sin escrúpulos.*<sup>3</sup>

El estado de corrupción prevaleciente a comienzos de la república fue percibido por el Ministro de Hacienda, José Rafael Revenga, quien afirmaba: *No era raro ver a un administrador envidar al juego de partidas de treinta y cuarenta onzas de oro, algunos*

*de ellos se han retirado opulentos al cabo de pocos meses.*<sup>4</sup> Ello significa una nefasta influencia heredada desde inicios de nuestra república, puesto de manifiesto en sus conductas y actuaciones. Sobre el particular, Bolívar declaró en el Congreso del Perú, citado por Prieto:

Las rentas nacionales estaban en un desorden lastimoso. Se han aumentado y corregido algunos de sus abusos, se han puesto penas terribles contra los agentes del tesoro que contribuyen a defraudar las rentas públicas. Yo sé que las penas capitales participan de la crueldad; pero la existencia del Estado es preferible a todo.<sup>5</sup>

Tal diagnóstico y apreciación del hombre que sacrificó sus propios bienes en defensa de una justa causa, como lo fue la emancipación y liberación de pueblos y naciones, lo llevó a reconocer la necesidad de tomar acciones severas en contra de ese terrible morbo de la corrupción o dilapidación de los recursos públicos, pues en Puerto Cabello en el año 1813, dicta un decreto así:

Todo aquel que fuere convencido de haber defraudado los caudales de la renta nacional de tabaco, o vendiéndole clandestinamente fuera del estanco, o dilapidándolo con robos y manejos ilícitos, será pasado por las armas y embargado sus bienes para deducir los gastos y perjuicios que origine.<sup>6</sup>

Es decir, que el proceso de independencia estuvo inspirado por principios y valores morales específicos, pero también prevalecieron los funcionarios públicos sin moral ni ética, en busca de beneficios personales en representación de la voluntad popular, siendo esto una práctica insana durante todos los gobiernos de influencia liberal. Sin embargo, el Libertador insistió en gobernar con honestidad y transparencia y por ello *todos los depositarios de vuestros intereses deben demostraros el uso que han hecho de ellos*. He allí uno de los problemas no resueltos hasta hoy. Al respecto, señala el historiador Pedro Sosa, entre los años de 1810 a 1830: *La carencia, la crisis fiscal y la destrucción del aparato productivo en algunos casos, conforman el cuadro cuasi permanente que modeló el desempeño del funcionariado de la administración hacendística, el cual convierte su labor además de titánica en desesperada.*<sup>7</sup>

Ello evidencia, sin duda, falta de voluntad política para demostrar con la suficiente honestidad y transparencia cómo se administraban los recursos. ¿Cómo quedan entonces los planteamientos y doctrinas de Bolívar? Y ¿Cómo definimos un buen patriotismo bien entendido, donde el gobernante rinda cuentas, más allá de su posición ideológica, filosófica o religiosa? A principios de la Primera República, la Junta Gubernativa de Caracas, expidió la siguiente declaración, la cual debemos no sólo recordar, sino también llevar a la práctica. En ella, las autoridades constituidas de todas las provincias de Venezuela, expresaban:

La libertad es el derecho que tiene el ciudadano de hacer todo aquello que no le prohíben la religión, la moral, y las leyes de su país. Toda obediencia que pase de estos límites es una esclavitud; pero la facultad ilimitada de hacer todo cuanto le piden sus pasiones las más desordenadas, no es libertad, sino un abuso monstruoso que jamás ha existido en ningún estado que se considere al hombre. Este debe siempre respetar los deberes sagrados que lo ligan a Dios y a sus semejantes, es decir, que ha de ser religioso y hombre de bien; el debe respetar igualmente el orden público, no debe injuriar a nadie ni perturbarlo en la posesión de sus bienes.<sup>8</sup>

En este conjunto de orientaciones, que se mantienen en el tiempo con algunas variaciones, por ejemplo, no se trata de ser religiosos, sino más bien respetuosos y obedientes al mandato divino, sin manipulación y por convicción moral. Nótese como la junta planteaba las desviaciones o actos contrarios a la moral y buenas costumbres, las cuales catalogaron de “pasiones las más desordenadas”, o bien podría decirse “vilezas humanas”, siendo catalogado como esclavitud. Doscientos años después, estas conductas no han disminuido, por el contrario, han aumentado y se puede verificar tanto en los medios impresos públicos y privados, como los audiovisuales y en la Internet. *El control social determina, pues los límites de la libertad humana en la sociedad, constituyendo, al mismo tiempo, un instrumento de socialización de sus miembros.*<sup>9</sup>

Sin embargo, lo determinante es la forma en que la sociedad irá estableciendo sus propios controles que regulen los excesos o abusos, sean del Gobierno o del sector privado. Para Otero el Control Social: *Es el control no institucionalizado, que sólo se da en una sociedad de hombres libres. Contribuye a profundizar el régimen democrático de una nación. Se manifiesta con el juego de opinión pública de los diferentes actores que conforman la sociedad.*<sup>10</sup>

Por tanto, tal actividad contralora se extiende a más allá de un formalismo institucional o gubernamental, cuando el mismo autor señala que fue incluido dentro del Sistema Nacional de Control Fiscal:

Aún fue más allá el legislador cuando definió los integrantes del sistema nacional de control fiscal, cuando incluyó en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, a los ciudadanos y ciudadanas, reconociéndoles un derecho a participar en la función de control de la gestión pública.<sup>11</sup>

Aquí es, precisamente cuando se percibe, con mayor claridad una falta de voluntad por parte de las instituciones del Estado venezolano y, más específicamente, de los funcionarios y funcionarias de alto nivel, para articular todo el aparato social que garantice este derecho de manera plena a esta noble y patriótica función. Por su parte, Sosa, en cuanto al área de control fiscal en Venezuela afirma que:

La constitución de 1811 no crea ningún organismo específico de control fiscal, sin embargo reconoce, entre los derechos del hombre en sociedad, el de conocer como se invierten las rentas públicas y el de participar a través de sus representantes en el establecimiento de tasas, contribuciones o impuestos.<sup>12</sup>

De tal manera que, la creación de un organismo autónomo de control fiscal no estuvo entre las preocupaciones más importantes de los redactores de nuestras primeras constituciones.

### **Institucionalización del Poder Moral**

En América Latina existe una interesante experiencia histórica en torno al tema de la participación ciudadana en el control de la gestión pública. A continuación se analizarán algunas experiencias de ejercicio de contraloría social en Venezuela a partir de la aprobación de la Constitución Bolivariana de 1.999, en relación con el tema.

En el plano internacional, específicamente en los países de Sudamérica y Centro América, encontramos casos de aplicación de la controlaría social, o también llamada “Control Social” o “Veedurías”, en países como: Colombia, Bolivia, Ecuador y México. Al respecto, Cunil en el año 2003, expresa que el control social, no sólo debe versar sobre los resultados de la acción administrativa (ex post), sino que requiere abarcar la formación de las decisiones (ex ante).<sup>13</sup>

En México se constituyeron 19.586 Comités de Solidaridad y se incorporaron a la función de control fiscal, únicamente en el estado de México, 24.681 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, entre 1989 y 1994.<sup>14</sup> En Colombia existe una Red de Veedurías Educativas Ciudadanas. Sin embargo, los documentos evaluativos disponibles dan cuenta de otra realidad: al menos donde existen, llama la atención sobre el mediocre funcionamiento, de este tipo de control social.

Fue para 1.938, cuando se crea la Contraloría General de la Nación, es decir, ciento veintisiete años después, que el propio libertador daba esa matriz de orientación en favor del pueblo, creando el Poder Moral,<sup>15</sup> proclamado en el célebre Discurso ante el Congreso de Angostura.

La Constitución de 1819, mantiene a plenitud los diversas disposiciones que se habían esbozado con respecto al control fiscal nacional (...) en la sección segunda, del título primero, correspondiente a derechos del ciudadano, de un artículo que refleja el sincero deseo de crear o formar, una ciudadanía presta a evitar abusos o negligencia mediante la debida comunicación a los cuerpos legislativos de cualquier irregularidad por parte del público o del gobierno.<sup>16</sup>

En 1939, Gumersindo Torres, investido como primer Contralor General de la República, en su primer informe ante el Congreso Nacional expone:

El establecimiento de tan importante órgano del servicio público, no es asunto fácil como pueda que se haya creído. Acostumbrados a vivir convencidos de que con leyes escritas es como mejora y progresa el país, le hemos creado un enorme prestigio a la mentira convencional, dejando olvidado eso que tanto se invoca hoy, la realidad venezolana, que nos dice, con ruda verdad, que precisa crear el contralor y el controlado, lo cual será un fin cumplido, cuando todos nos hayamos acostumbrados a considerar el control como procedimiento corriente, simple y sencillo, de regularidad administrativa, y nunca como una ofensa al administrador de una renta pública.<sup>17</sup>

Luego de haber transcurrido más de ciento noventa años, el poder constituido no había pasado de señalar, pronunciar discursos y hasta mostrar una voluntad política de atacar la corrupción, en sus propuestas de cambios o planes de gobierno, pero a la hora de aplicar y crear leyes, reglamentos, mecanismos, métodos y procedimientos viables, se presenta un vacío abismal, prevaleciendo la “viveza criolla” y el tráfico de influencias por todas partes, a la hora de establecer controles, más allá de simples enunciados.

### **Sentido y pertinencia del control social**

Fue en 1999, cuando por primera vez se dio rango constitucional a la participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal, como veremos más adelante. Así comenzaba la historia de Venezuela en el ámbito del control social sobre la Administración pública, y con el paso del tiempo evidenció, enormes fallas que muchos gobiernos y aspirantes a Presidente han usado como eslogan en sus campañas, anunciando lucha contra la

corrupción y prometer frenar el creciente deterioro de la moral pública.

Hemos llegado a un punto, donde debería evitarse la formación de elites privilegiadas que aspiren gobernar y ejercer influencia sobre los pueblos, sin rendir cuentas al pueblo, a la ciudadanía como tal. El problema está en cómo se organiza y forma esa nueva clase de ciudadanos, capaz de ser escuchada y respetada por el aparato gubernamental y no al revés, el aparato gubernamental y las elites imponiendo criterios para gobernar, desdeñando y atropellando cada vez más el derecho de los ciudadanos a ejercer el control social sobre sus recursos y bienes nacionales.

Entre algunas de las razones aducidas, está la falta de capacidad y preparación técnica para afrontar problemas más complejos cuando se trata de analizar o evaluar los presupuestos o las partidas asignadas para determinados gastos.<sup>18</sup> Aquí nos debemos hacer la siguiente pregunta: ¿A quién le corresponde entonces la capacitación y formación de esa nueva ciudadanía que pueda activar la contraloría social? Si corresponde al Estado y esta actividad no está dentro de su prioridad, entonces cabría formularse otra: ¿Dónde está la sociedad que debería organizarse para solicitar los recursos que por ley le corresponde para iniciar el esfuerzo por impulsar un plan de formación y capacitación a nivel nacional sobre la materia? Esto constituye una de las cuestiones no resueltas por ninguna de las partes en la escena pública, pues quienes llegan a administrar fondos públicos, hasta ahora, poco se percibe que deseen estar a la orden de cualquier contraloría social.

Entre 2002 y 2005, se inició en el país, un proceso de organización en las comunidades a través de comités promotores de contraloría social, algunas auspiciadas por el gobierno, otras nacidas por la iniciativa de ciudadanos y ciudadanas, de manera individual y colectiva.

En esas iniciativas y actuaciones, encontramos una que merece ser evaluada a mediados del año 2002, donde la comunidad organizada en el Municipio Lamas del Estado Aragua, actuando en su legítimo derecho, efectuó denuncias ante los órganos competentes (Fiscalía y Tribunales) y estos procedieron a efectuar los allanamientos a una dependencia municipal y autoridad competente. Este caso fue ampliamente difundido por los medios regionales, siendo una de las denuncias más relevantes:

... malversación de fondos por el orden de los 114 millones de Bolívares que debían ser entregados a la asociación de industriales, para el mantenimiento y los servicios de la zona Industrial, vehículos adquiridos, así como la desviación de fondos asignados por el Gobierno Nacional para la construcción de viviendas de la clase humilde, entre otros casos que fueron consignados al fiscal.<sup>19</sup>

La respuesta de la autoridad municipal (alcaldesa) para ese momento fue: *... lo que está pasando es un atropello, es una venganza de la gente del chavismo, es un pase de factura, pretenden asesinarme políticamente,*<sup>20</sup> dando una clara actitud de manipulación política que llevó a un acuerdo y negociación de dicho caso al más alto nivel, pues no se volvió a saber más sobre este asunto. Sin embargo, en la misma reseña periodística se observa cómo hubo un conjunto de actuaciones por parte de la DISIP, como institución de apoyo a la decisión emanada de la Fiscalía General de la República, a través del Tribunal Séptimo de Control a cargo del Juez Freddy Tabares, representado en el sitio de los hechos por el fiscal Décimo Cuarto de Villa de Cura Jorge Timaure.

En el año 2009, el Ciudadano Contralor General de la República, doctor Clodosvaldo

Rusián, presentó su informe de gestión, ante la Asamblea Nacional. En su primera parte, el ciudadano Contralor expresó:

Nos preocupa que todavía los informes de la contraloría continúen siendo la escabrosa repetición del rosario de fallas y deficiencias recurrentes en la administración pública, que cargamos como una pesada herencia. Aun es materia pendiente la modernización del Estado Venezolano y su transformación en el instrumento redentor que nuestros compatriotas reclaman y merecen.<sup>21</sup>

Es obvio, que esa transformación será sólo posible con la participación y concurso de toda la sociedad, incluyendo las mejores voluntades del mundo científico-social y no de forma aislada por sectores que pretendan imponer de manera inconsulta dicho cambio. Por esa razón es, que se justifica emprender estudios y trabajos de investigación en esta área, para crear nuevos estados societales de relación estado-sociedad. Esta afirmación, justifica la necesidad sobre el tema en estudio, cuando el mismo Contralor señala: *... pero también es cierto que todavía se encuentran en los diferentes estamentos de la administración gubernamental funcionarios indolentes, sin compromisos con la noble misión de servir a los ciudadanos con mística, ética y desprendimiento.*<sup>22</sup>

Las declaraciones del alto funcionario, quien durante más de nueve años mantuvo una posición crítica ante tales conductas contrarias a la ética y moral administrativa, reflejan claramente la enorme tarea que sólo será posible combatir más allá de estructuras verticales del Gobierno y del Estado, con la participación de ciudadanos y ciudadanas que decidan romper con estos vetustos aparatos burocráticos y anacrónicos, dentro de un marco de respeto y tolerancia democrática.

Igual mérito merece el instructivo aprobado en materia de denuncias, el cual forma parte de las atribuciones del Contralor General de la República, entre las cuales se encuentra, crear los instructivos necesarios para darle viabilidad a esa función, quedando expresado mediante el instructivo N° 01-00-055, publicado en Gaceta Oficial N° 36.979, de fecha 23 de Junio de 2000, donde se aclara cómo debe procederse en materia de denuncias.<sup>23</sup> Más adelante en su informe, el Contralor vuelve a señalar lo siguiente:

... por otra parte, persisten importantes focos de corrupción contra los intereses del Estado. Nos referimos a la mal llamada corrupción administrativa, fenómeno propio de los antivalores de la avaricia, de la depredación, el robo, las desigualdades sociales, la obtención de lucro y el dinero fácil.<sup>24</sup>

En la presentación del informe de gestión del año 2010, del Contralor General, se desprendieron un conjunto de actuaciones entre las cuales mencionaremos el caso de Instalación de un Núcleo de Desarrollo Endógeno, para la producción, beneficio y procesamiento del café, donde se señala:

la inspección in situ realizada por este organismo contralor junto con personal adscrito a la Dirección General de Desarrollo Local de la Alcaldía del Municipio San Carlos del Estado Cojedes, constató para mayo de 2007 en el contrato de la torrefactora, un plazo de ejecución de 90 días -a partir del 24-11-2005-, sin embargo un año y 5 meses después de la firma del contrato, la planta aun no estaba en funcionamiento, no obstante que los equipos ya se encontraban en el sitio (...) y se determinó la existencia de pagos injustificados por un total de 4.970,23 Bs.F por diferencias entre las partidas pagadas y las ejecutadas.<sup>25</sup>

Si analizamos el conjunto de leyes y reglamentos que han sido aprobados sobre el particular, encontramos no sólo debilidad en leyes, reglamentos y ordenanzas que regulen esta materia, sino también, falta regular un conjunto de situaciones, tales como la apropiación indebida de fondos públicos que yace muy escasa a la hora de hacer un efectivo seguimiento por el entramamiento burocrático de normas que emanan de ese mismo estado. En ese orden de ideas, Francisco Muñoz señala: *Verdaderamente, las normas penales por sí solas son insuficientes y paradójicamente demasiado débiles para mantener el sistema de valores sobre el que descansa una sociedad.*<sup>26</sup>

Siendo el propio Contralor General, quien reconoció esa falta de una adecuada preparación en los cuadros gerenciales de la Administración pública, aunada a los ya mencionados focos de corrupción. Y esto nos hace presuponer la urgente necesidad de formar cuadros con un alto concepto de la moral y la ética administrativa, por encima de los conocimientos técnicos y administrativos necesarios para poder avanzar hacia esa sociedad de mayor justicia social.

Sin embargo, la formación de contralorías sociales, va más allá de un enfoque político, misión o programa de gobierno, siendo que está enmarcada en la propia constitución, la cual abarca no sólo las instituciones públicas de los diferentes poderes establecidos, nacional, estatal y municipal, sino a las organizaciones sociales y empresas e instituciones privadas, que administren recursos del Estado, o sean de interés nacional, por el tipo de productos o servicios que presten. Pero, una vez organizados e iniciada dicha labor, incluso, de manera *ad-honorem*, algunos gobernantes, y/o altos funcionarios de la administración pública, a nivel central, regional y local, han hecho caso omiso a las denuncias o planteamientos formulados por escrito.<sup>27</sup>

Por otra parte, la indiferencia de los funcionarios “al servicio del pueblo”, son el rasgo predominante de la situación estudiada. Ello ha generado decepción e indiferencia en quienes han actuado en su legítimo derecho, siendo desatendidas, ignoradas sus peticiones formuladas por escrito y hasta silenciados al momento de hacer las denuncias o presentar informes de irregularidades administrativas. Todo esto por ausencia de leyes y reglamentos que regulen estas conductas contrarias a la ética y moral administrativa.

Es decir, que la conducta de algunos funcionarios y funcionarias, en los distintos niveles de la Administración pública, sigue siendo de indolencia e indiferencia hacia el patrimonio público, y parece que su único afán es el lucro o dinero fácil a través de las diferentes formas de corrupción.

El Contralor General además, hizo referencia dentro de su informe que *...hoy no se tenía la antigua corrupción masiva, que involucra incluso altos niveles de la conducción del Estado. Esa masiva corrupción del pasado, se ha transformado en persistentes e importantes focos de corrupción.*<sup>28</sup> Para finales de ese mismo año, la Asamblea Nacional aprobó un conjunto de leyes denominadas del “Poder Popular”, entre ese grupo de leyes está la Ley Orgánica de la Contraloría Social.<sup>29</sup> Ahora bien, lo significativo de la norma, es observar cómo se regulan ciertas atribuciones a un ministerio del Poder Ejecutivo para registrar y organizar a los distintos grupos sociales o individualidades, organizados como contraloría social. Es decir, queda supeditado el “poder popular” al poder del Estado, y no bajo una clara relación de respeto y soberanía, como debería ser.

Debilitando así, la función y autonomía que deberían mantener los grupos sociales, ciudadanos y ciudadanas, respecto del Estado, lo cual hace parte de esa especificidad del control social, un rasgo que posibilite el ejercicio de su función de forma autónoma, externa y no este condicionado a ningún órgano o ente de la Administración pública o privada, cuando sea de interés público.

De tal manera que, este estudio nos permite evaluar cuál ha sido la conducta a través del tiempo, de quienes han ejercido el gobierno y buscar como colectivo, mecanismos que ayuden a su regulación, entendiéndolo como un ejercicio del poder originario del pueblo, del cual proviene la soberanía y quien legitima al Estado, finalmente.

Si bien, en 1938 se creó la Contraloría General de la Nación, no fue sino hasta 1999, cuando se le dio al menos en el texto constitucional, la posibilidad de participar al pueblo en los asuntos públicos, expresado en el artículo 62, el cual reza:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.<sup>30</sup>

Aquí se puede observar, de manera inequívoca que la obligación del Estado, es facilitar la generación de las condiciones más favorables para llevarla a la práctica, pero es deber de la sociedad actuar y activarla, pues como sostiene Edgar Morin *...la democracia es un sistema complejo de organización y de civilización políticas que alimenta y se alimenta de la autonomía de espíritus de los individuos, de su libertad de opinión y de expresión.*<sup>31</sup>

Es un gran reto, que trasciende la cotidianidad del ejercicio del gobierno y sus instituciones, poniendo a prueba no sólo los cinco sentidos naturales, sino los espirituales, para aprovechar las bondades y oportunidades inherentes a la dinámica humana y social. En consecuencia, es significativo insistir en el impulso de la contraloría social desde sus primeras manifestaciones como poder moral, al menos desde la declaración que hizo el propio libertador y mediante decretos, desde la fundación de la república, pues había permanecido inválida o inactiva por parte de quienes tenían la responsabilidad y el deber de propiciarla, organizarla y fomentarla en todos los órdenes de la vida nacional.

El libre ejercicio soberano del control social, debe estar consustanciado con la práctica de combatir toda irregularidad administrativa de donde provenga, y esto debe incluir tanto la administración pública, como aquellas empresas u organizaciones sociales que reciban dineros del erario público. De lo contrario, el control social será una herejía, en lugar de un derecho, un delito en vez de un deber. Tal como advierte Prieto Figueroa: *La intolerancia filosófica y política arranca de una posición espiritual dogmática. Cuando se cree que se esta en posesión de la verdad y de que no hay posibilidades de otro camino, la gente es dada a negar razón y derecho a los demás.*<sup>32</sup>

Por su parte, Simón Bolívar, desde los inicios de la Primera República, mediante un decreto, propone enérgicas medidas contra el contrabando, señalando en su artículo 4 que: *Todo ciudadano tiene derecho a velar sobre la hacienda nacional. Su conservación es de interés general. Los que defraudan son enemigos capitales; y en*

*este caso, la delación lejos de degradar al que la hace, es una prueba de su ardiente celo por el bien público.*<sup>33</sup>

En tal sentido, la sociedad debe pensarse entre iguales, por tanto, el control social, lo deben crear, planificar y ejecutar los pueblos y el gobierno debe facilitar las condiciones para el ejercicio pleno de ese legítimo derecho, consagrado en la constitución y ratificado por el propio Libertador Simón Bolívar.

## **Conclusiones**

El proceso socio-histórico del Control Social, toca el ámbito de las relaciones Estado-sociedad, como espacio donde se gestan mecanismos de supuestos controles para la auto regulación y fiscalización de la gestión pública, lo cual implica un compromiso ciudadano, como condición necesaria para la supervivencia y continuidad de la democracia participativa y protagónica proclamada en la constitución de 1999, y aprobada en referéndum consultivo en diciembre de ese año.

Ahora bien, los diversos problemas socio-económicos y políticos revelan la impostergable necesidad de pensar y repensar diversos modos de ejercer el gobierno de manera efectivamente controlada por la ciudadanía, a fin de que los recursos a veces finitos para la multiplicidad de problemas y situaciones inesperadas puedan ser mejor canalizados y orientados, con el concurso de la sociedad de manera transparente y bajo principios de absoluta legalidad por parte de quienes así lo decidan ejercer.

Es imperativo estudiar nuevas formas de relaciones entre el Estado y la sociedad, estructuras que sean mucho más abiertas y flexibles a los cambios y por supuesto desarrollar un conjunto de teorías que posibiliten ese marco de leyes que serán las que irán conformando ese nuevo Estado social, de justicia y de derecho.

Estas nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, causan resistencia a los cambios por diferentes fenómenos aquí abordados, pasando por las guerras que durante la independencia diezmaron a nuestro pueblo y aunado a una influencia poco ética de administrar los fondos públicos, ya que hubo la percepción de ser una gran hacienda particular.

## **Notas y referencias bibliohemerográficas y documentales**

---

<sup>1</sup> Hamilton, Alexander. En *The New York Packet*, 14.12.1787. Citado por Lawrence Whitehead. "Acerca del significado de corrupción política". En [controlsocial.webnode.es](http://controlsocial.webnode.es). Disponible en: <http://controlsocial.webnode.es/news/acerca-del-significado-de-la-corrupcion-politica-laurence-whitehead/>, (Fecha de consulta: 21-12-12).

<sup>2</sup> *Santa Biblia*, (Versión Reina Valera, 1960, 2010), Libro de Jeremías, Cap. 17: 9, p. 980.

<sup>3</sup> Luis Beltrán Prieto Figueroa. *El magisterio americano de Bolívar*. Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho, 2006, p. 58.

<sup>4</sup> Revenga, José Rafael. Citado por Prieto en: *Ídem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>6</sup> Mattei, Rafael Lenadro. *Bolívar en su exacta dimensión*. (Ensayo). Caracas, Museo Histórico Bolivariano, 1.999, pp.112-113.

<sup>7</sup> Llanos, Pedro Sosa. *Guerra, hacienda y control fiscal*. Caracas, Boletín del Archivo Histórico

de la Contraloría General de la República, 1995, p. 17.

<sup>8</sup> *La Junta Gubernativa de Caracas, 1810*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, Italgráfica, S.R.L.

<sup>9</sup> Muñoz Conde, Francisco. *Derecho Penal y Control Social*. Santa Fe de Bogota, Temis, S.A. 1999, p. 25.

<sup>10</sup> Otero Duno, César A. *Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano*. Villa de Cura, Editorial Miranda, p. 75.

<sup>11</sup> *Ídem*.

<sup>12</sup> Sosa Llanos, Pedro. *Ob. Cit.* p.17.

<sup>13</sup> Cunil, citado por: Cardozo, Eliú. *Lineamientos gerenciales para establecer una estructura organizativa de Contraloría Social según la C.R.B.V. 2005. Trabajo de grado de maestría no publicado*. Universidad Rómulo Gallegos. p. 30.

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Dupuy Ordoñez, Crisálida. *Gumersindo Torres, Primer Contralor*. Caracas, Contraloría General de la República, 1995, p. 3.

<sup>16</sup> Sosa Llanos, Pedro. *Ob. Cit.* p. 18.

<sup>17</sup> Dupuy Ordoñez, Crisálida. *Ob. Cit.* p. 5.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>19</sup> Muñoz, Andreina. "Malversación y desvío de recursos en la alcaldía de Lamas". *El Aragüeño*. Maracay, 15 de junio de 2002, p. 5.

<sup>20</sup> *Ídem*.

<sup>21</sup> Informe de Gestión del Contralor General de la República de 2009. Disponible en: [http://www.cgr.gob.ve/informes\\_gestion.php?Cod=026](http://www.cgr.gob.ve/informes_gestion.php?Cod=026) (Fecha de consulta: 20-12-2012).

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>23</sup> Otero, César. *Ob. Cit.* p. 132.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>25</sup> Informe de Gestión del Contralor General de la República de 2010. Disponible en: [http://www.cgr.gob.ve/informes\\_gestion.php?Cod=026](http://www.cgr.gob.ve/informes_gestion.php?Cod=026) (Fecha de consulta: 20-12-2012).

<sup>26</sup> Muñoz, Francisco. *Ob. Cit.* p. 27.

<sup>27</sup> Cardozo, Eliú. *Ob. Cit.* p. 122.

<sup>28</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>29</sup> Asamblea Nacional. Disponible en: [http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com\\_content&view=category&id=372](http://www.asambleanacional.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=372) (Fecha de consulta: 21-12-2012).

<sup>30</sup> *Constitución de La República Bolivariana de Venezuela*. Gaceta Oficial N° 5908, Extraordinario del 19 de Febrero de 2009, con la enmienda N° 1 de fecha 15 de Febrero de 2009. Ediciones La Piedra.

<sup>31</sup> Morin, Edgar. *Los Siete Saberes Necesario*. Argentina, Ediciones Nueva Visión 2001, 1999, p. 108.

<sup>32</sup> Prieto Figueroa, Luis B. *El Concepto del líder, El maestro como líder*. Caracas, Fondo Editorial IPASME. p. 113.

<sup>33</sup> Simón Bolívar. Citado por: Mattei, Rafael Leandro. *Op. Cit.* p. 117.