





Control Fiscal Nuestroamericano

© Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado Fundación Gumersindo Torres, 2024.

Consejo editorial

Conrado Rovero, Roger Jáuregui, Maryann Hanson, Nervic Bandres y Willian Medina

Consejo editor

Elvis Amoroso, Jhosnel Peraza, Narly Montilva, Oladys Agudelo, Julio Valdez

Editor

Conrado Rovero

Producción editorial

Adriana Castaño

Corrección

Melissa Fernández

Diseño, diagramación e ilustración de portada Luis Rincones

ISSN: 3078-3305

Depósito legal: DC2024001618

Impreso en Venezuela

Avenida Andrés Bello. Sector Guaicaipuro. Edificio Sede de la Contraloría General de la República. Piso 4. Caracas.





POLÍTICA DE ACCESO ABIERTO

Revista Control Fiscal Nuestroamericano es una revista de acceso abierto (*Open Access*), por lo que la totalidad del contenido está disponible en línea, de forma íntegra y gratuita. Es decir, sin cargos económicos para los usuarios o sus instituciones, en lo que corresponde a los procesos de lectura, descarga, copia, distribución, impresión, búsqueda o vinculación de los textos completos de los artículos, o su uso para cualquier otro fin lícito, sin requerir la solicitud de permiso previo al editor o al autor.

La publicación de **Revista Control Fiscal Nuestroamericano** y sus artículos está protegida por la licencia Creative Commons:

Atribución-NoComercial-NoDerivados ¬4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Atribución-NoComercial-NoDerivados ¬4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

El usuario es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, bajo los siguientes términos:

- Dar crédito de manera adecuada (revista, autor, url / doi).
- Brindar un enlace a la licencia.
- No usar para fines comerciales.
- No generar obras derivadas.

Reconocimiento de autoría

Revista Control Fiscal Nuestroamericano conserva los derechos patrimoniales de las obras publicadas bajo una licencia *Creative Commons* 4.0 y permite a los autores mantener los derechos patrimoniales sin restricciones. Los autores pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado en esta revista, es decir, podrán incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro, siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en esta revista.

Los autores de los artículos publicados en esta revista deberán mencionarse de forma expresa y completa, siempre que se copie, distribuya, comunique públicamente o se haga accesible interactivamente –por Internet u otros medios– un fragmento o el texto en su totalidad.

Se prohíbe utilizar los textos, en su totalidad o fragmentos de los mismos, con fines comerciales.

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE **CONTROL FISCAL Y AUDITORÍA DE ESTADO FUNDACIÓN GUMERSINDO TORRES**

Presidente CARLOS ANTONIO ALEGRÍA GONZÁLEZ

> Vicepresidenta **BONNIE ALECIA JAIMES CARMONA**

Gerente académico **CONRADO JESÚS ROVERO MORA**

Jefe de unidad de formación e investigación **ROGER STICK JAUREGUI LOVERA**

> Jefe de unidad de desarrollo docente **WILLIAM LUDIM MEDINA CONTRERAS**

Jefe de la unidad de educación virtual y a distancia **JESNAR ANUIT TOVAR ÁLVAREZ**

Jefa de la unidad de evaluación y control de estudios YOCSABEL DEL CARMEN LABORY DE MIER Y TERÁN

Gerente (E) de promoción, comunicación y gestión cultural **MARYANN DEL CARMEN HANSON FLORES**

> Jefa de la unidad de inserción sociocomunitaria **ZULAY DEL CARMEN FIGUEROA CASTILLO**

Jefa de la unidad de promoción académica MARIA DEL VALLE GUTIERREZ MONTEROLA

> Jefa de divulgación académica **NERVIC FRANGELLINES BANDRES**





HACIA LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL DESDE EL APRENDER HACIENDO

La revista académica *Control Fiscal Nuestro-americano* surge impulsada por la necesidad de dar a conocer las investigaciones relevantes sobre trabajos de producción académica, en proceso o culminadas, así como también, ensayos, reseñas bibliográficas, biografías, notas referidas a eventos u otras actividades formativas, enmarcadas en las áreas de Control Fiscal, Auditoría de Estado, Jurídico Fiscal, Gestión de Estado y Participación Ciudadana, producidas en el ámbito nuestroamericano.

El nacimiento de esta obra es el resultado de las líneas de trabajo desarrolladas con una nueva visión integral, coordinada y articulada por el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado (COFAE) como ente adscrito a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en función del fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La misma se constituye como parte de una investigación constante donde se profundiza en las políticas y estrategias institucionales, que favorecen el uso de la producción académica que se publicará. Así mismo, al nombrarla Nuestroamericana, se refiere a la producción de conocimientos, saberes, sentires y haceres en la región.

En este sentido, autores regionales como Horacio López (2011), señala que: "la definición 'Nuestra América' es la más apropiada para abarcar y delimitar el espacio y la identidad que nos pertenecen a los que hasta ahora nos llaman y nos llamamos latinoamericanos y caribeños".

Ilustres pensadores nuestroamericanos y universales, como Francisco de Miranda, Simón Rodríguez, Simón Bolívar y José Martí, concebían la unidad continental, así como un vasto campo de ideas con relación a Nuestra América, razón por la cual, los trabajos publicados en este órgano de divulgación científica apuntarán a un proceso

progresivo de transformación para la descolonización científica y cultural.

Por ello, la revista del Instituto de Altos Estudios del Control Fiscal y Auditoría de Estado tendrá, entre sus características, publicaciones originales y ancladas en las realidades y problemas comunes de este amplio territorio grannacional, ubicado en la denominada América.

En tal sentido, la generación de conocimientos en este ámbito debe producir saberes, haceres y sentires pertinentes, producto del conocimiento profundo de las realidades sociales, económicas, políticas y culturales que tenemos en estos países y así desarrollar un control fiscal adecuado.

Concluyendo, los trabajos que se publiquen en la revista Control Fiscal Nuestroamericano, deben responder a los criterios de pertinencia, identidad cultural y espiritual, originalidad, decolonialidad, y que contribuyan a transformar las realidades del continente al servicio de la emancipación, liberación e independencia.

Apreciables lectores, les presentamos una propuesta para la emancipación del ser y del convivir que nos permita entreayudarnos a avanzar en las transformaciones de la sociedad, de sus instituciones, de la gestión pública, del hombre nuevo y la mujer nueva que aspiramos como pueblo soberano.

El Editor

Editorial

Hacia la transformación del Sistema Nacional de Control Fiscal desde el aprender haciendo

Reflexiones del Contralor General (E) de la República Bolivariana de Venezuela

06. Nuestra batalla frontal es contra la corrupción

Artículos científicos

- 10. Maryann Hanson: Desarrollo endógeno como política del Estado venezolano
- 28. Daymar Martin: Los órganos de control fiscal en Venezuela, como herramienta de Participación Ciudadana
- 37. Alexander Pérez: Responsabilidades a determinar por órganos de control fiscal de la República Bolivariana de Venezuela. Aspectos sustantivos
- 49. Arly Longart: La planificación de una auditoría de gestión en las entidades públicas
- 60. Yerly Andrade: El control fiscal y la no rendición de cuenta de la Administración Pública

Ensayos académicos

- 70. Daysi Valderrama: Andragogía y la Contraloría General de la República
- 76. Meilyn Torbello Inojosa: Auditoría de Estado: un instrumento metodológico del control fiscal venezolano

Reseña

82. Participación destacada de la Contraloría General de la República en la Filven 2024

Formación permanente: nuestros diplomados, cursos seminarios

85. El Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado a la vanguardia en la formación de servidoras y servidores públicos

Reflexiones del Contralor General (E) de la República Bolivariana de Venezuela

NUESTRA BATALLA FRONTAL ES CONTRA LA CORRUPCIÓN

Doctor Jhosnel Peraza



Con gran satisfacción saludo la nueva Revista Académica Control Fiscal Nuestroamericano, un órgano de divulgación producido por el Instituto de Altos Estudios del Control Fiscal y Auditoría de Estado Fundación "Gumersindo Torres" (COFAE), ente adscrito a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. En esta Revista daremos a conocer los logros obtenidos en materia de producción científica y formación del Sistema Nacional de Control Fiscal, con lo que aspiro que, desde nuestros espacios, podamos contribuir en la construcción de una ciencia del Control Fiscal que constituya un valioso aporte a la solución de los problemas concretos y reales del control fiscal que enfrentamos en nuestro país y en las demás naciones de nuestro continente.

Como quiera que, entre las finalidades de nuestro máximo Órgano de Control Fiscal está velar por la sana administración de todos los venezolanos y luchar contra la corrupción, y el pilar fundamental de esta importante tarea es la ética. En ese sentido, nos corresponde desplegar una batalla frontal contra este grave problema que ha sido confrontado por las sociedades a lo largo de la historia, ya que impide el desarrollo económico, cultural, social y político.

Aunque no es un mal nuevo, para nosotras y nosotros, la corrupción es un lastre nefasto que quedó del terrible proceso de colonización que se dio contra los pueblos originarios, quienes fueron los primeros protectores y contralores de las riquezas naturales de nuestro territorio, atractivo para los imperios de la época. Tanto es así que, Juana de Castilla, apodada "Juana la loca", instituyó en la Real Cédula del 17 de febrero de 1531 el mecanismo de las Tres Llaves, un férreo control y manejo de las riquezas sagueadas en estas tierras para impedir que los funcionarios de la corona española las extrajeran de las arcas. Es un antecedente histórico de lo que hoy representa la Contraloría General de la República.

El padre de la Patria, Simón Bolívar, fue implacable contra la corrupción administrativa y en distintos momentos de la lucha por la independencia de los pueblos nuestroamericanos, lo advirtió:

Hace 193 años, un 12 de enero, Simón Bolívar desde Perú decretó la pena de muerte para todos los funcionarios públicos corruptos, teniendo presente lo siguiente: "Uno de los principales desastres en que se ha visto envuelta la República, ha sido la escandalosa dilapidación de sus fondos" y sin dudarlo estableció la pena de muerte, aunque sabía muy bien de la severidad de tales medidas. En ese sentido, el Libertador nos decía: "Yo sé que las penas capitales participan de la crueldad, pero la existencia del Estado es preferente a todo. Así no he vacilado en mostrarme severo contra los delincuentes que se alimentan de la sangre de sus conciudadanos. (Kavilando.org)

Si bien, en el Discurso de Angostura (1819), el Libertador no ofrece una guía detallada sobre la función contralora, propone la conformación del Poder Moral, así como sus ideas sobre la transparencia y la pulcritud en el manejo de los recursos públicos, manejados por los más preparados, estudiados con valores y principios morales, un legado invaluable para quienes trabajan en la lucha contra la corrupción y en la construcción de instituciones sólidas y democráticas. Al respecto indica: "El pueblo es el que debe vigilar a sus representantes; el pueblo es el que debe castigar a los malos magistrados". Esta cita refleja la idea de que la ciudadanía debe ser un actor activo en el control del poder, un principio fundamental en cualquier sistema de contraloría.

Bolívar estaba seguro que, hasta que el pueblo no alcanzara una madurez política, una ilustración política, no habría una ciudadanía sólida que atajara o neutralizara la corrupción o la tiranía

Además, en el mismo Discurso de Angostura establece que "los gobernantes deben dar cuenta de sus actos al pueblo". Este principio, aunque expresado de manera general, implica la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre su gestión y someterse a un escrutinio público, estableciendo así las bases ideológicas para construir una sociedad en la que este terrible mal no tenga cabida porque es un enemigo interno que socava los logros de la independencia y perjudica el bienestar de la población.

Desde esta tribuna invito a lectoras y lectores de nuestra Revista *Control Fiscal Nuestro-americano*, a disfrutar de los conocimientos que difundimos en este espacio y participar con sus aportes en el enriquecimiento intelectual y espiritual de la comunidad contralora nacional y latinoamericana.





ARTÍCULOS ACADÉMICOS



Licenciada en Educación. Especialista en Gestión y Administración Universitaria-IGLU. Rectora y profesora de la Universidad Bolivariana de Venezuela. Ministra del Poder Popular para la Educación. Presidenta del FONACYT. Directora de Formación Científica y Tecnológica. Gerente de Proyectos Socioeducativos PDVSA y Coordinadora de Educación Ciencia y Tecnología-Eje de Desarrollo Endógeno Boconoíto-Puerto de Nutrias. Profesora jubilada de la Universidad Central de Venezuela, Escuela de Educación. Viceministra de Asuntos Educativos. Trabaja en la Contraloría General de la República - COFAE.

RESUMEN

En este ensayo planteo las condiciones de emergencia del paradigma de desarrollo endógeno, sus aspectos conceptuales y metodológico-instrumentales, un análisis de su aplicabilidad en el ámbito venezolano v cómo se relaciona con la política del Estado venezolano. Se sostiene que el desarrollo endógeno es un modelo "desde adentro", que combina las dinámicas de desarrollo interno con las de la situación económica mundial generadas por la globalización. Realizo algunas consideraciones en torno a que también es un proceso que emerge "desde abajo", ya que exige la participación democrática y protagónica en el diagnóstico, diseño, implementación y control de los procesos de esta propuesta económica por parte de los actores populares locales. En el análisis estimo los aspectos definitorios derivados de la teoría elaborada hasta ahora sobre esta concepción. Por otra parte, observo la política formulada por el gobierno venezolano, desde el punto de vista del desarrollo sustentable.

PALABRAS CLAVES: Desarrollo Endógeno, Desarrollo Sustentable, Gestión de Estado.

ABSTRACT

In this essay I propose the emergency conditions of the endogenous development paradigm, its conceptual and instrumental methodological aspects, an análisis of its applicabilty in the Venezuelan sphere and how it relates to the politics of the Venezuelan State. It is maintained that endogenous development is a process "from within" that combines the dynamics of internal development, with those of the world economic situation generated globalization. I make some considerations that is also a process that emeges "from below", since it requires democratic and leading participation in the diagnosis, design, implementation and control of the process this economic proposal by local popular actors. In the análisis I estimate the fundamental defining aspects derived from the theory developed so far abaout this conception.

KEY WORDS: Endogenous development, Sustainable Development, State Management.

Desarrollo endógeno como política del Estado venezolano

MARYANN HANSON

El desarrollo endógeno es un modelo que surgió como una respuesta a los impactos de la globalización, atendiendo a las necesidades de reestructuración productiva, conservación de las identidades culturales, democratización en términos de mayores requerimientos de participación en las decisiones en todos los órdenes, el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones y la preservación del ambiente que marcaron la emergencia de esta propuesta de desarrollo económico-social.

En ese sentido, puede señalarse que el desarrollo endógeno es, por definición, un modelo de desarrollo sustentable, ya que considera las distintas dimensiones del mismo; esto es, económica, cultural, social, política y ambiental

Los objetivos de este trabajo sobre desarrollo endógeno son:

- 1. Establecer los antecedentes y las condiciones de su surgimiento.
- 2. Analizar el desarrollo endógeno venezolano partiendo del modelo teórico estudiado y del concepto de desarrollo sustentable.
- 3. Desarrollar algunas reflexiones sobre el desarrollo endógeno y sus implicaciones en la gestión del Estado venezolano.

Con base en estos objetivos, primero señalo en forma sucinta, los antecedentes del desarrollo endógeno en América Latina en general y en Venezuela en particular, haciéndose una breve referencia al modelo de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (de ahora en adelante CEPAL) de los años 50.

Segundo, describo algunas de las condiciones de emergencia o el contexto en que surge el modelo, en términos de los impactos que ha generado la globalización en distintos órdenes y que dan lugar al surgimiento de la propuesta.

Tercero, conceptualizo el desarrollo endógeno y establezco algunas de sus bases teóricas; entre ellas, la más importante, la Teoría del Desarrollo Económico Local.

Cuarto, se contextualiza el modelo en Venezuela, partiendo de los referentes conceptuales de esta concepción socioeconómica, sus componentes principales, la política del Estado en esta materia, y las posibilidades de su ejecución en nuestro país, así como en la perspectiva de las dimensiones del desarrollo sustentable.

Debo acotar que, para la elaboración de este trabajo partí de las reflexiones que me generaron la experiencia como coordinadora en las áreas de educación, ciencia, tecnología e innovación, en la implantación del Eje de Desarrollo Endógeno Boconoíto-Puerto de Nutrias, ubicado entre los estados Portuguesa y Barinas, respectivamente, cuando ejercí el cargo de Gerente de Proyectos Socioeducativos en PDVSA-Palmaven, otrora filial para el desarrollo social en la estatal petrolera, y la observación documental de algunas referencias bibliográficas y digitales que existen sobre el tema.





ANTECEDENTES

La historia del desarrollo endógeno se ubica en el modelo de industrialización hacia dentro o sustitución de importaciones de la CEPAL (1951), cuyo autor más relevante es Raúl Prebisch, quien le asignaba un papel preponderante a los Estados-Nación de Nuestramérica. Debo acotar en este punto, que se vuelca la mirada de la inversión financiera hacia Europa porque los Estados Unidos no iba a invertir en el desarrollo de nuestros países, puesto que los recursos los estaban empleando en la reconstrucción de una Europa devastada, luego de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Esta propuesta fracasó debido a algunas condiciones políticas, sociales y económicas estructurales prevalecientes en la región latinoamericana, aunque también hubo experiencias relativamente exitosas en países como México, Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y Colombia, pero que luego quedaron rezagadas; y, siguiendo a Sunkel (1991), podemos señalar que este fracaso se comienza a percibir en los años 60.

A finales del siglo XX, en las décadas 80 y 90, en países tipificados con un desarrollo tardío, tales como España y en ciertas localidades de Inglaterra y Francia, se concibe como un desarrollo desde adentro y no hacia adentro, con un rol del Estado mucho menos relevante del que se había previsto, lo que marca diferencias sustantivas con el enfoque cepalino de los años 50.

En estos contextos, el modelo emerge para dar respuesta a la necesidad de reestructuración productiva de las actividades económicas propiciada por al impacto de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en los procesos de trabajo, así como la preservación de sus identidades locales.

Este último aspecto, en virtud de que cada vez más: "La gente necesita pertenecer, sentirse parte de una comunidad geográfica, lingüística, religiosa, cultural, etc. que pueda ver y que pueda 'abarcar con los brazos': identificarse". (Saenz, A.: 1999).

En vista de esta situación, la CEPAL (1990) establece para Latinoamérica una nueva propuesta: "Transformación productiva con equidad" que

consiste en "la transformación de las estructuras productivas de la región en un marco de creciente equidad social". (p.12), con lo cual se pensaba generar nuevas formas de dinamismo y, de esta forma, actualizar una concepción del desarrollo que permitiera "crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de la vida de toda la población". (p.12).

Esta propuesta estaba constituida por un conjunto de orientaciones adaptables a las condiciones específicas de cada país, atendiendo a las características generales de la economía latinoamericana, que a juicio de Rosales (1988, citado por Ramos y Sunkel, 1991) eran, entre otras:

i) vigencia de un modelo de inserción comercial que, dadas las tendencias del comercio internacional, conduce a una especialización empobrecedora; ii) el predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable y altamente heterogéneo y desconcertador del progreso técnico, incapaz de absorber productivamente el aumento de la fuerza de trabajo; y iii) persistencia de una distribución del ingreso altamente concentrada y excluyente, que evidencia la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza. (p.17)

Así, en nuestro continente se requieren "soluciones menos recesivas y regresivas" (Ramos y Sunkel: 1991, p.17) y con un "crecimiento económico sólido, sostenido", con equidad y democracia que apunte hacia el desarrollo sustentable con capacidad para generar "un proceso dinámico que impulse progresivamente la economía hacia la curva de posibilidades de producción y que desplace de manera continua y acumulativa esa curva hacia fuera". (Ob. cit., p.17).



Por tanto, el mercado debe ser enfrentado por una acción estatal activa y dinámica que, aparte de sus funciones clásicas —construcción de bienes públicos, equilibrios macroeconómicos y equidad—, incluya dentro de los límites de su capacidad administrativa: a) la creación y fortalecimiento de sus sistemas tecnológicos; y, b) la corrección de las distorsiones estructurales, entre éstas, las diferenciaciones o heterogeneidad de la estructura productiva y la concentración de la propiedad.

En Venezuela, uno de los antecedentes del desarrollo endógeno lo ubicamos en el año 2005 con el arranque de la Misión Visión Vuelvan Caras, cuyo primer responsable fue Carlos Lanz, quien llevaba el Programa "Todas las Manos a la Siembra", en los Ministerios de Educación y Educación Superior, enmarcado en el desarrollo local sustentable. Pero es el presidente Hugo Chávez (2003) quien establece que debía hablarse de desarrollo endógeno, cuestionando el modelo neoestructuralista de Oswaldo Sunkel.

En ese momento, en nuestro país se replantea el desarrollo endógeno en la coyuntura de la baja de los precios del petróleo en el mercado mundial, por lo que el gobierno bolivariano, liderado por el presidente Chávez, tuvo que enfrentar una grave situación económica y una crisis política debida a la creciente polarización social de los años 2001 y 2002, lo que permitió desarrollar una alternativa de desarrollo.

Luego del triunfo de la Revolución frente al criminal sabotaje petrolero iniciado a finales del año 2002 y finalizado en los primeros meses de 2003, se obtuvieron recursos financieros, producto de la recuperación de la producción de petróleo, lo que permitió la creación de las diversas misiones sociales y la búsqueda de mecanismos para fomentar un desarrollo sustentable basado en la creación de una sociedad igualitaria.





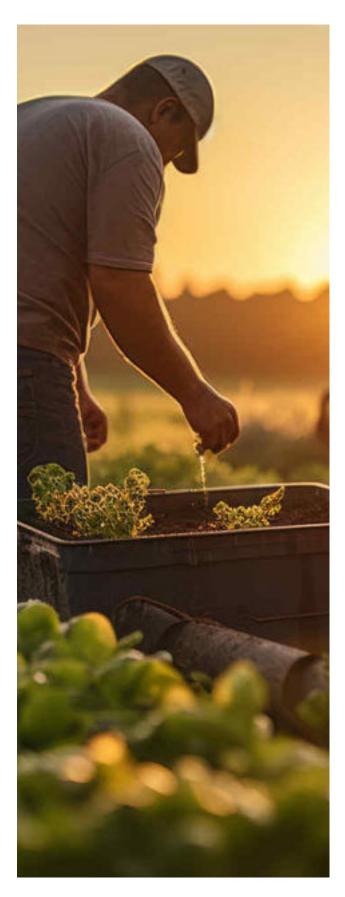
CONDICIONES DE EMERGENCIA DEL DESARROLLO ENDÓGENO

En términos generales, el desarrollo endógeno emerge como respuesta a la globalización neoliberal, caracterizada por una serie de afirmaciones doctrinarias y recomendaciones de tipo económico con racionalidad mercantilista.

Estos lineamientos han conllevado consecuencias nefastas en América Latina, desde el punto de vista económico-social, pauperizando sus economías y ampliando las bandas de pobreza en los sectores populares y medios de la población.

Por otra parte, la globalización ha impactado el modo de vida del planeta, creando realidades que debemos encarar; entre éstas y, a grandes rasgos:

- 1. La globalización de la economía y la sociedad en torno a la cual existe una fuerte controversia sobre su significado, importancia, dinámicas y consecuencias. No obstante, independientemente de la racionalidad que se asuma frente al proceso de globalización, ya sea desde la perspectiva neoliberal o la altermundista, al definir las estrategias de desarrollo con capacidad para impulsar la transformación y modernización productiva y social sobre bases económicas y políticas sustentables, es necesario considerar esta realidad en la cual se insertan las acciones que el Estado pueda desarrollar.
- 2. La globalización o mundialización ha planteado el reforzamiento de las relaciones económicas, políticas e institucionales entre los países; sin embargo, más allá de la uniformidad que el modelo de la globalización neoliberal propugna, todo indica que el mundo es y seguirá siendo afortunadamente plural y diverso, por lo que se han adoptado diferentes formas de regionalización e integración de las economías nacionales.
- 3. Los sistemas productivos y los mercados adquieren dimensión global y los transportes y las comunicaciones permiten el funcionamiento y la interacción de las organizaciones sociales.
- 4. Todo ello conduce a la configuración de una nueva organización del sistema de ciudades y regiones, de acuerdo con la actual organización internacional del trabajo.



BASES CONCEPTUALES

Las bases teóricas del desarrollo endógeno no se ubican en una sola teoría, puesto que constituye, no sólo una propuesta para la acción, sino que es una interpretación que posibilita la comprensión de las interacciones entre desarrollo social, organización socio-productiva, dinámicas territoriales e innovaciones tecnológicas.

En tanto propuesta para la acción, permite la formulación de políticas y estrategias que estimulen, más que la producción de capital financiero, la acumulación de capital social o humano que, además, en nuestra interpretación, puede viabilizar una visión integrada de los procesos económicos, políticos y sociales que se producen en una localidad o territorio. Así tenemos que las teorías que la sustentan son:

1. El concepto de *Desarrollo Económico Local*. Esta es la teoría que más aporta a la conceptualización del desarrollo endógeno. Siguiendo a Casanova (2004), el desarrollo económico local es entendido como un proceso que se realiza en una sociedad local o comunidad concreta; en un territorio determinado que mantiene la identidad cultural específica de sus habitantes, que genera sus propias dinámicas económicas, culturales y sociales en forma articulada, mediante la participación de los agentes, fuerzas y sectores que interactúan en ese territorio, logrando de esa manera un mayor control de sus actividades.



Por tanto, la localidad posee una direccionalidad económica y política, pero con un carácter principalmente humano, en tanto la razón que acompaña al desarrollo endógeno deviene de su sentido socio-cultural que es en sí misma, existencial de la gente, de su mundo de vida, de su sentido de pertenencia.

Entendemos que el localismo que caracteriza al desarrollo endógeno es un mecanismo necesario para contrarrestar los efectos perversos de la globalización neoliberal, concebido como un proceso y no como una escala de trabajo y representa una concepción de la globalización altermundista, si se consideran las ventajas que ofrece para la producción social —lo contrario de la globalización neoliberal—, constituyéndose así en su extremo opuesto, generando constantes interacciones en una nueva organización político-territorial.

En tal sentido, la comunidad utiliza su potencial de desarrollo y ella misma lidera el proceso de cambio estructural, pues las localidades disponen de recursos humanos, institucionales, culturales y económicos. Todo ello supone que el desarrollo económico local debe generar el bienestar de la población de una ciudad o territorio determinado.

Asimismo, el Desarrollo Económico Local supone procesos de producción de recursos en regiones, ciudades, municipios, parroquias y micro-áreas, utilizando el potencial de desarrollo de la localidad; su capacidad organizativa; una cultura atenta a sus saberes ancestrales, pero también a las innovaciones y la organización de unidades de producción en redes sociales y de producción, lo cual se facilita cuando las instituciones estatales, ubicadas en el territorio, funcionan adecuadamente.

La forma de organización de la producción, la estructura familiar, la estructura social y cultural y los códigos de conducta de la población condicionan ese desarrollo local, obedeciendo a una visión territorial de los procesos sociales y productivos, sin que sea un mero soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, para convertirse en un agente de transformación social.

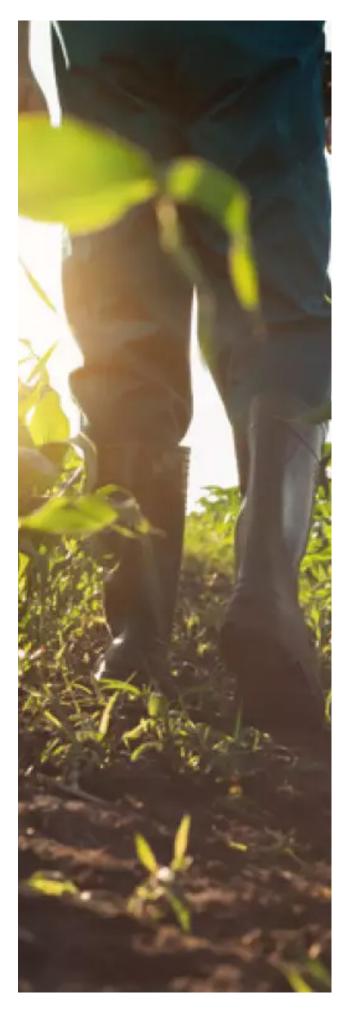
2. Industrialización Endógena. Esta perspectiva aborda el análisis de los elementos y mecanismos que impulsan el crecimiento local y reconoce que sus sistemas productivos son una de las diferentes formas de organización de la producción que permiten mejorarla.

- 3. Teoría del Gran Desarrollo y Rendimientos Crecientes. El desarrollo, de acuerdo con esta teoría, se realiza a partir de la planificación de un conjunto mínimo de proyectos de inversión articulados entre sí, formando un sistema de relaciones que permite crear una red de intercambios en la economía.
- 4. Teoría de la Dependencia y el Control Local del Desarrollo. A diferencia de la teoría de la dependencia, la cual considera que las empresas externas son dominantes en el proceso de acumulación de capital, la teoría del desarrollo endógeno establece que los sistemas productivos locales y las redes que en torno a ellos se constituyen son capaces de estimular una transformación estructural de las economías locales, a partir del uso del potencial de los territorios y a partir de la iniciativa de los actores locales y su control sobre sus procesos productivos.
- 5. Teoría Territorial del Desarrollo o de las Iniciativas Locales. Esta teoría es relevante para la interpretación de la teoría del desarrollo endógeno. En ella hay tres consideraciones básicas: por un lado, la referencia de la necesidad de transformación económica o reestructuración productiva que se deriva del proceso de globalización y los impactos de las tecnologías de la comunicación y la información; por otra parte, los procesos de transformación social que las sociedades reclaman.

Una segunda consideración tiene que ver con la importancia que se confiere a los territorios — ciudades y regiones— en cuanto a las respuestas que están generando ante las complejas y difíciles realidades mundiales.

Una tercera aproximación está vinculada a la intervención de los actores locales en el diseño, implementación y control de proyectos y la adopción de estrategias para el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida.

De allí que su proposición general se resume de la siguiente forma: Este modelo económico se opone al desarrollo exógeno y, por ende, señala la importancia de una formulación de política de desarrollo local.



DESARROLLO ENDÓGENO: DESARROLLO "DESDE DENTRO" Y "DESDE ABAJO"

Conceptualización

Como ya hemos establecido, el desarrollo endógeno se caracteriza por la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio gracias a la iniciativa, y, en todo caso, bajo el control de los actores locales. Surge a partir de la necesidad de una transformación estructural de nuestras economías en un contexto equitativo y democrático y en el cual las redes sociales en todos sus niveles, sociales y productivos, constituyen ejes de este modelo económico.

Igualmente, es un paradigma alternativo al desarrollo exógeno y se desarrolla "desde adentro", esto es, desde las localidades hacia el exterior, porque supone la utilización del potencial de desarrollo de cada territorio. Aunque también ocurre "desde abajo", es decir, mediante las iniciativas de los habitantes de una comunidad local, lo que permite un mayor control por parte de ésta, así como de sus agentes públicos y privados.

En ese sentido, es auto-organizado e inducido deliberadamente por sus propios actores sociales, en procesos que no se dan en forma secuencial sino de manera simultánea; y, a su vez, es un proceso innovador y emprendedor, en el que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las grandes empresas y de las organizaciones externas, sino que posee una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local

El desarrollo endógeno es, por definición, un concepto dinámico y complejo, por cuanto integra ideas y posiciones de distintos desarrollos teóricos, confluyen diferentes lógicas y visiones del desarrollo, y trata de procesos sistémicos en donde los componentes actúan como condicionantes entre unos y otros.

Asimismo, al considerar las especificidades locales, este modelo económico es diverso, pues en mis observaciones documentales determiné que existen experiencias que se mueven entre el



absoluto control por parte de los actores locales (como en el caso peruano), pasando por una acción corresponsable Estado-Sociedad (caso venezolano), hasta la determinación, por parte de las empresas transnacionales, a ciertos procesos de endogenización (en el europeo).

También es, desde el punto de vista metodológico, un instrumento adecuado para el análisis y para la acción, así como para la interpretación y comprensión de las interacciones entre desarrollo social, organización de la producción, dinámicas territoriales, redes sociales, mecanismos de producción e innovaciones, como puede observarse en el Gráfico N.º 1, que se presenta en el siguiente apartado.

Podemos decir que, en América Latina el desarrollo endógeno es una respuesta estructural y no coyuntural, por cuanto en lo político, da respuesta a las necesidades de democratización que están planteando sus sociedades, pues permite la toma de decisiones por parte de los actores locales, es decir, desde la base. En lo social mejora las condiciones y calidad de vida de las y los ciudadanos, en lugares donde no llega la igualdad y equidad de las oportunidades y condiciones, la integración ni el accionar político nacional, estadal y municipal. Y en lo económico, por cuanto permite iniciar el desarrollo desde adentro y donde se ejecutan efectivamente los procesos productivos.

INNOVACIONES Y REDES: FACTORES CLAVES DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Las innovaciones y redes en este paradigma, entre los ejes fundamentales están la incorporación y difusión de las innovaciones y el conocimiento de las actividades productivas. De esa manera se podrían producir los procesos de transformación socioeconómica, partiendo de la premisa de que las innovaciones surgen dentro de los procesos productivos.

Esta teoría considera que el mejoramiento de la producción depende, no sólo de los cambios estructurales en los productos y en los métodos con base en la introducción de las innovaciones, sino también en las organizaciones socioproductivas y las estatales.

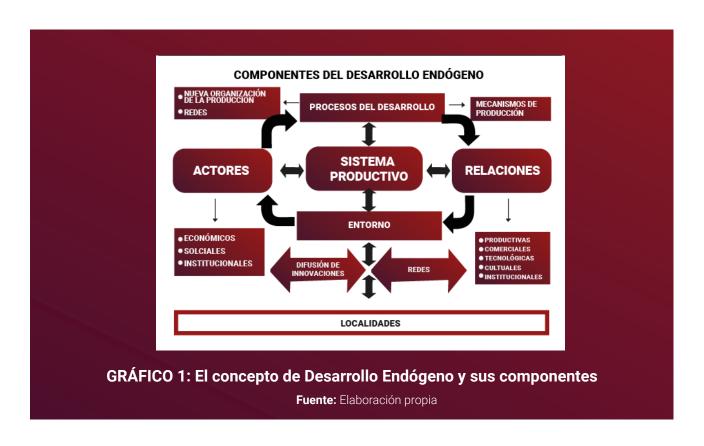
Las innovaciones son un resultado colectivo de la cooperación entre las unidades productivas y el aumento de la producción en las localidades, en la medida que la difusión de éstas ocurre en forma más rápida y fluida; asimismo, el desarrollo de las innovaciones en las localidades puede partir de tecnologías artesanales ancestrales.

Por otra parte, la constitución de redes, con base en las interacciones entre los diferentes compo-

nentes del desarrollo endógeno, que visualizamos en el gráfico N.º 1, son ejes principalísimos del proceso socioeconómico propio del paradigma que analizo en este trabajo. Se puede señalar, entonces, que estas articulaciones en redes sociales son horizontales por su naturaleza.

Estas interacciones que se producen en virtud de la constitución de redes, sean éstas económicas o sociales en sus diferentes instancias regional, estadal, municipal, parroquial o en micro-áreas son aspectos constitutivos de un modelo de desarrollo endógeno nacional, y, en términos de las complejidades territoriales que acompañan el proceso, son de carácter vertical, aunque no lineal, puesto que van de un nivel micro-territorial, radicado en la localidad; meso-territorial, porque abarca hasta un ámbito regional; y, macro-territorial, pues comprende toda la red nacional.

Este aspecto es de vital importancia para la creación de las sinergias que se establecen entre los diferentes factores que afectan las actividades productivas y el mejoramiento de las oportunidades y condiciones de vida de las comunidades locales.



FINALIDADES DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Las finalidades del desarrollo endógeno obedecen principalmente, como lo hemos señalado, a las necesidades de reestructuración productiva y profundización de las democracias en los países. Así, sus objetivos son:

- Satisfacer las demandas y necesidades de una población local a través de la participación activa de la comunidad en los procesos de desarrollo.
- Mejorar la posición en la organización internacional o nacional del trabajo, logrando el bienestar económico, social y cultural de las comunidades.
- Lograr el desarrollo de los aspectos productivos (agrarios, industriales, de servicios), y potenciar las dimensiones sociales y culturales que afectan el bienestar de la sociedad.



EL DESARROLLO ENDÓGENO EN VENEZUELA

El Estado venezolano, en su dirección estratégica, ha desarrollado el Plan de la Nación denominado Plan de la Patria, articulado por cinco Objetivos Históricos trazados por el presidente Hugo Chávez, y asumido por el gobierno de Nicolás Maduro con algunas modificaciones e incorporaciones en sus formulaciones generales y objetivos específicos; lo cual trata, aunque no explícitamente, del modelo de desarrollo endógeno, pero donde encontramos rasgos y elementos que definen nuestro modelo socioeconómico situado o lugarizado.

En ese orden de ideas, el Plan de la Patria 2019-2024 (p. 5), en el marco de la Guerra Económica y una de sus aristas más perversas, las Medidas Coercitivas Unilaterales, señala como una necesidad el establecimiento de una Economía de Mantenimiento, apareciendo, entre sus Horizontes Temporales, uno de sus momentos centrales: la Agenda Concreta de Acción (ACA), referida a la Estabilización y Paz Política y Económica 2019-2020.

Así se entiende que nuestra economía está orientada a la recuperación de capacidades que se han visto afectadas por la guerra económica y que se demandan para activar el desarrollo de nuestro país. La guerra económica ha develado la frágil situación de la estructura económica "profundamente dependiente y captadora de renta. Esta situación hace urgente un cambio cultural que debe ser asumido por toda la sociedad".

Pienso que el desarrollo endógeno puede permitir la reactivación productiva en nuestro país, partiendo de las potencialidades de los territorios y de las comunidades asentadas en ellos, en beneficio de la colectividad nacional, a los fines de promover el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus habitantes mediante el desarrollo local, y es en esta dirección que se plantea la política del Estado en la República Bolivariana de Venezuela y su orientación en la economía. Todo esto es un rasgo esencial del desarrollo endógeno.

No se trata sólo de reactivar las plantas industriales existentes en las localidades, ya que en nuestro país el proceso de industrialización tuvo y ha tenido un escaso desarrollo comparado con otros países de la Región, sino más bien de establecer las bases para un proceso de industrialización más amplio, respetando y preservando nuestra naturaleza.

Además, esta industrialización está dirigida, entre otros aspectos, a garantizar nuestra soberanía alimentaria, pues actualmente se sigue importando una cantidad de insumos para la alimentación. En ese orden de ideas, en el objetivo estratégico 1.4 del Plan de la Patria dice: "Lograr la soberanía alimentaria para garantizar el sagrado derecho a la alimentación de nuestro pueblo"; y, lógicamente, la producción en el sector agroalimentario está geolocalizado y georeferenciado.

También se ha señalado que, a los fines mencionados *ut supra*, es necesario configurar estrategias de articulación entre los diferentes actores socioeconómicos, lo que significa que requiere del concurso, no sólo del sector público, sino también del privado, actuando en forma coordinada, lo cual también se corresponde con uno de los planteamientos del desarrollo endógeno.

De esta manera, es necesario asentar las sinergias de las mismas instituciones del Estado, y el establecimiento de relaciones armónicas con el sector empresarial privado, cuya actuación en el pasado ha estado signada por

acciones sectoriales sin coordinación y con duplicación de los esfuerzos.

En este punto cabe exponer las debilidades que presentan las empresas privadas nacionales que en el pasado se desarrollaron, en buena medida, a expensas del Estado, el cual, por su economía rentista, les asignó ingentes cantidades de recursos para su funcionamiento, generando un escasísimo nivel de ejecución de actividades de investigación e innovación, así como poca vinculación con las necesidades de la población excluida.

Actualmente, la economía venezolana se dirige a la promoción de una estructura productiva diversificada, social y ambientalmente sustentable, para contrarrestar los efectos de la dependencia de la renta petrolera, apuntando a la sostenibilidad económica, a partir la diversificación de la economía y a armonizar los intereses de las localidades con los intereses nacionales.

En la observación documental que realicé en el desarrollo de este ensayo, no encontré alusiones al problema de cómo se armonizan los desarrollos locales con los intereses nacionales en los países europeos que se han analizado. Pienso que ello obedece a una de las tendencias de la globalización: el desdibujamiento del Estado-Nación.

El modelo exige, entre sus aspectos cruciales, el establecimiento de redes de todo tipo, entre estas, las socioproductivas. Así, en el Plan de la Patria 2025, Objetivo 2.1.1.5 se define, entre otros aspectos, que es necesario:

Generar una política de Estado sostenida a la promoción y construcción de la economía local en arquitectura de red, a efectos de tener una escala que promueva el empleo localizado, atención de la demanda local, así como la especialización productiva.

El poder popular se concibe como un eslabón productivo y un actor fundamental que se expresa en lo local; idea que se exhibe en el mismo instrumento de planificación, en su Objetivo 2.1.2: "Construir un nuevo eslabón productivo protagónico expresado en la escala local y cuyo actor sea el Poder Popular".

También, esta estrategia para la ejecución de la política económica se enfoca en el desarrollo de redes o cadenas productivas con la finalidad de optimizar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población, propiciando un cambio en la base económica productiva para diversificar el aparato productivo, atendiendo a las variables tecnológicas, encadenamiento, sustitución de importaciones y la promoción de nuevos actores; lo que también se refleja en los Objetivos 2.1.4 y 2.1.4.1, del Plan de la Patria.

En resumidas cuentas, de acuerdo con las formulaciones de dicho Plan, se promueve un desarrollo nacional endógeno en equilibrio con la internacionalización, de lo que se deriva que las externalidades no son un factor definitorio de la producción nacional.

En resumidas cuentas, de acuerdo con las formulaciones de dicho Plan, se promueve un desarrollo nacional endógeno en equilibrio con la internacionalización, de lo que se deriva que las externalidades no son un factor definitorio de la producción nacional.

Nuestro modelo de desarrollo endógeno postula que las culturas propias son uno de sus factores condicionantes, concibiéndose "la prioridad en los valores, capacidades y vocaciones productivas propias de cada comunidad y su desarrollo humano, en lugar de subordinarse a los valores económicos y los imperativos de la competitividad". (MINEP: 2005).

De lo anterior infiero que, esta política no sólo está sujeta al imperativo económico de reestructuración productiva que ha marcado la emergencia del modelo, sino a las exigencias de atender las necesidades de bienestar social, económico y cultural de las comunidades. Por ende, en el caso venezolano este modelo económico está dirigido, más que a la acumulación de capitales financieros, a la acumulación de capital social.

Debido a su naturaleza compleja y las características estructurales de nuestra economía, se requiere, por un lado, la articulación con los sectores gubernamentales implicados en el proceso; y, por otro, la atención de aspectos, tales como la exclusión social que caracterizó a Venezuela y que persiste por los efectos de esta Guerra Económica multiforme y multidimensional.

En esa dirección, la implementación del modelo exige la aplicación de "políticas multisectoriales a nivel nacional, orientadas a fortalecer, diversificar y darle coherencia a la capacidad productiva nacional, procurando la autonomía tecnológica y la autosustentabilidad de las cadenas productivas" (MINEP: 2005).

En virtud de que nuestro país, desde el punto de vista medioambiental, se encuentra tipificado como megadiverso, es imprescindible colocar esta condición como uno de los centros de atención en este paradigma económico. Por tanto, la política pública establece que es imprescindible "la explotación racional y sustentable de los recursos naturales". (MINEP: 2005)

En última instancia, los beneficios de la explotación de los recursos ha de impactar positivamente las poblaciones que se encuentran en las áreas territoriales donde ésta se realiza, porque es obligante que "sus beneficios se reviertan a las comunidades de las localidades donde son sustraídos; del compromiso de las autoridades locales". (MINEP: 2005).



OBJETIVOS DEL DESARROLLO ENDÓGENO EN VENEZUELA

Se orienta a satisfacer de manera prioritaria los requerimientos y necesidades para el desarrollo humano integral y duradero de las propias comunidades, a partir de sus potencialidades y la plena incorporación de todas y todos los integrantes de la comunidad en las dinámicas socio-productivas, en intercambio solidario con otras comunidades y con la nación en su conjunto.



Para ello se debe garantizar la sustentabilidad de los procesos socioeconómicos y asegurar que los beneficios del desarrollo se coloquen al servicio del bienestar colectivo, con la participación directa y la contraloría social por parte de las organizaciones sociales de base. Entre los objetivos del desarrollo endógeno se encuentran:

Democracia participativa y la organización po- pular: uno de los objetivos del modelo es potenciar estos procesos, los cuales se encuentran en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), desarrollando así nuestro régimen sociopolítico de la democracia participativa y protagónica, superando el régimen de democracia representativa.

En nuestro país, aún con las imperfecciones que se mantienen en la participación popular, ésta ha aumentado significativamente, emer-



giendo ya sea de manera formal o informal, y en algunos mecanismos que la posibilitan; entre éstos: consejos comunales y comunas, la contraloría social, consejos locales de planificación pública, los presupuestos participativos, créditos para proyectos comunitarios, Comité Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), organizaciones de pescadores, campesinos, trabajadores, entre otros. La democracia participativa y protagónica, y las organizaciones populares deben garantizan la sustentabilidad política y social de este modelo socioeconómico.

Desconcentración territorial: uno de los procesos que ha conllevado la globalización es el debilitamiento de las jerarquías urbanas fundadas en el tamaño de los asentamientos, apareciendo otras nuevas relacionadas con el potencial de cada ciudad, municipio, parroquia o micro-área. Esto ha abierto las posibilidades para el desarrollo local, pivote principal del desarrollo endógeno.

Al aprovechar las potencialidades de cada territorio/localidad, es posible revertir los efectos perversos del proceso de urbanización ocurrido en Latinoamérica, y específicamente en Venezuela, a partir de los años 50, caracterizado por el consiguiente abandono de las zonas rurales y la subsiguiente concentración de la población en los llamados enclaves urbanos, así como la ubicación de la mayor parte de los servicios básicos: educación, salud, transporte, entre otros. Ello trajo como consecuencia una distribución desigual de la población, aunque el modelo de desarrollo endógeno ha de permitir la relocalización de los asentamientos poblacionales, y la retención y migración de la población hacia nuevos conglomerados socioproductivos.

Redistribución de la tierra y soberanía alimentaria: una de las características en la distribución de la tierra en Venezuela es aún su

desigualdad, con concentración en la propiedad privada y el latifundio, con el agravante de que se han mantenido grandes extensiones de tierras improductivas, desde el punto de vista agroalimentario. Así las cosas, la estrategia que ha formulado el Estado venezolano es la guerra contra el latifundio y una reforma agraria integral para garantizar el derecho a la tierra para la producción vegetal y animal, lo cual queda reflejado en el objetivo 1.4.1 del Plan de la Patria:

Eliminar definitivamente el latifundio para profundizar el proceso de rescate, regularización y dotación de la tierra, así como el fortalecimiento, en los predios recuperados, de las prácticas agroecológicas, bajo un proceso de organización y zonificación agroecológica con base en las capacidades de uso de la tierra, así como un sistema de catastro rural para garantizar y fortalecer las políticas de acceso justo y uso racional del recurso suelo.

Por otra parte, también se ha propuesto en el mismo Plan de la Patria, objetivo 1.4.1.2. "Optimizar el proceso de la regularización y acceso a la tierra, resultado de la implementación del Sistema de Interoperabilidad Agrario"; y, además de estos objetivos, aparecen otros vinculados a la redistribución de la tierra y la soberanía alimentaria.

Puedo afirmar que este principio del desarrollo endógeno en la República Bolivariana de Venezuela promueve la sustentabilidad social y territorial.

Respeto por el ambiente: el desarrollo endógeno en Venezuela está asociado al V objetivo histórico que se refiere a la preservación del planeta, en el que lo ambiental es una arista fundamental de ésta, lo que significa el aprovechamiento de los recursos naturales y la preservación del ambiente, mediante: a) la construcción de infraestructuras que respeten las características de los modos de vida y las culturas locales; y, b) la utilización de tecnologías no invasivas y depredadoras del ambiente. Con ello se propicia la sustentabilidad ambiental.

Producción nacional y soberanía alimentaria: el desarrollo endógeno ha surgido como consecuencia de la necesidad de la reestructuración productiva, ya que históricamente en Venezuela la actividad económica tuvo un carácter dependiente y monoproductor, importando en buena medida rubros de alimentación, lo que significa que es necesario desarrollar una economía inde-



pendiente, soberana y diversa. Por tanto, requiere del esfuerzo corresponsable Estado-Sociedad para activar, reactivar, reforzar y crear actividades productivas, a los fines de establecer un tejido productivo diversificado y autosustentable.

Por otra parte, es necesario planificar y articular las cadenas productivas en un sistema, con la finalidad de:

Desarrollar el poderío económico con base en el aprovechamiento óptimo de las potencialidades que ofrecen nuestros recursos, mediante la construcción de un nuevo sistema productivo, sistema logístico y de distribución, lógica de precios y metabolismo del capital, así como maximizar el desarrollo e integración de cadenas productivas nacionales y regionales, bajo la premisa de la interdependencia y creación de valor. (Plan de la Patria. Objetivo Nacional No.3.1. p. 10).

Otro aspecto es la necesidad de asegurar la soberanía alimentaria, lo que implica fortalecer su capacidad de autoabastecimiento. Independencia tecnológica: la brecha tecnológica entre los países industrializados y los no industrializados es una de las cuestiones que marcan el desarrollo, la innovación y su difusión, el cual es otro de los aspectos claves del desarrollo endógeno. Por tanto, es uno de los aspectos críticos que se han de considerar en la dirección y la gestión del Estado. No se trata, entonces, de la simple adopción de las tecnologías, sino de su adaptación a partir de la transferencia, concertación y desarrollo en sus diversos niveles, combinando los saberes tradicionales con las tecnologías de punta.

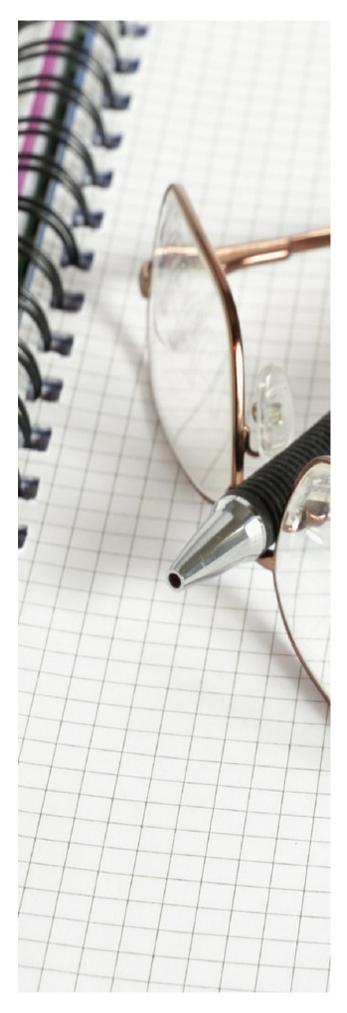
Trabajo no dependiente: las formas flexibles de organización para la producción también constituyen un aspecto crucial del desarrollo endógeno, por lo que incorpora a su política la inclusión de este tipo de organizaciones, estableciendo, además, que estas formas deben ser asociativas y solidarias como modalidades básicas de producción, organizándose en redes productivas, lo cual es fundamental en el modelo y debe regirse por los valores de solidaridad, trabajo colectivo, participación, cooperación e inclusión social.

Asimismo, determina que la cogestión social y la autogestión de los procesos productivos son los modos que permiten la autodeterminación social armónicamente vinculada al Estado. Este principio expresa las dimensiones económica y social de la sustentabilidad.

Cultura local: el desarrollo "desde adentro" parte de las especificidades de la cultura de cada localidad, saberes, valores, vocaciones socioproductivas, sus acervos históricos, modalidades organizativas, sus tradiciones de lucha, tecnologías propias y ancestrales, entre otros aspectos.

Comunicación libre y alternativa: la constitución de redes en todos los niveles es uno de los elementos más relevantes del desarrollo endógeno; por tanto, es importante establecer formas y medios de comunicación alternativa en las comunidades, lo que permite la eficiencia en términos de la articulación Sociedad-Estado.

Podemos decir entonces que, el desarrollo endógeno en Venezuela, de acuerdo con los principios enunciados con anterioridad, es un modelo de desarrollo sustentable, pues toma en cuenta sus diferentes dimensiones y responde a los Objetivos Históricos de la planificación estatal.



A MODO DE CONCLUSIÓN

Debo acotar que, a partir de mi lectura del libro *El Final del Salvaje* de Arturo Escobar, quien, en una postura descolonizadora, desmonta el concepto de desarrollo, generándome serias reservas sobre esta noción, comparto con éste la idea de que el desarrollo es un discurso y una práctica de la hegemonía y la dominación.





El desarrollo endógeno no aparece explícitamente en el Plan de la Patria como política de Estado; sin embargo, considero que este modelo puede producir importantes *impactos económicos*, entre ellos: bloquear el efecto del crecimiento económico que impide el acceso a los derechos fundamentales (nutrición adecuada, salud, educación de calidad), a los activos productivos y al crédito, lo cual genera a su vez circuitos de exclusión o círculos perversos.

Es una política que facilita la gestión del Estado en materia económica y social, lo cual está establecido en el Plan de la Patria, en forma implícita, y en la Ley Orgánica de Educación, en forma explícita.

El desarrollo endógeno es, por definición, un modelo "desde abajo", por tanto, descansa en la organización popular, puesto que deviene de las iniciativas de los actores de las comunidades, los cuales han de participar en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de los proyectos locales, vinculándolos con las políticas del gobierno central.

Permite potenciar la democracia participativa y protagónica mediante la instauración de gobiernos comunales, mejorar el funcionamiento de las instituciones del Estado y los mecanismos de regulación del territorio y propiciar la toma de conciencia de que no debe esperarse que el gobierno solo aporte soluciones sin el concurso de los ciudadanos y ciudadanas, lo que redunda en un mejoramiento indudable de la dirección y gestión del Estado venezolano.

El desarrollo endógeno puede facilitar procesos locales de acumulación de capitales sociales; promover un sistema productivo local en redes socioproductivas, la utilización productiva del potencial de desarrollo de los territorios y de tecnologías apropiadas (artesanales ancestrales y populares); así como, adoptar nuevas formas de organización de la producción cónsonas con la estructura familiar, la estructura social y cultural, y los códigos de conducta de la población.

REFERENCIAS

- Bonilla, L. El Troudi, H. (2005). Desarrollo Endógeno: Introducción a la educación en economía social popular. Caracas: Ministerio de Comunicación e Información.
- Casanova, F. (2004). Desarrollo local, tejidos productivos y formación: Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes. Oficina Internacional del Trabajo (CINTERFOR). Disponible en: https://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00044.pdf
- CEPAL (1996). Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria para el desarrollo de América Latina. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f2d4a695-1540-4bba-9e2f-3d0dc5b25fe4/content
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999, 30 de diciembre). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 36.860, [Extraordinaria] marzo 24, 2000.
- Gago, A. (1993). *Planificación y desarrollo regio*nal. Curso latinoamericano de desertificación. MZA
- Gallicchio, E. (2004). "El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción del Capital Social". Ponencia presentada en el Seminario Desarrollo con inclusión y equidad: sus implicancias desde lo Local. Uruguay.
- Lanz, C. (2004). El Desarrollo Endógeno y la Misión Vuelvan Caras. Caracas: Ministerio de Educación Superior.
- Ministerio de Economía Popular. (2005). ¿Cómo se constituye un Núcleo de Desarrollo Endógeno? Guía para autoridades y organismos públicos. Caracas.

- Plan de la Patria 2025. Hacia la prosperidad económica. Juntos todo es posible (2019-2025). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.6.443, abril 3, 2019.
- Ríos, G. (1991). Comunidad andina, migración y desarrollo endógeno. Perú: Editorial Universo.
- Sáenz, A. (1999). Contribuciones al Desarrollo Endógeno: Participación comunitaria, poder local, ONGs. Barcelona, España. Disponible en: http://www.ub.es/geocrit/sn-45-26-htm
- Sunkel, O. (1991). El desarrollo desde adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Barquero, A. (2002). *Desarrollo Endóge*no. Routledge, Londres: Universidad Autónoma de Madrid.
- Vázquez Barquero, A. (1999). Desarrollo, redes e innovación. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2005). Las nuevas fuerzas del desarrollo. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Vázquez Barquero, A. (1993). *Política económica local*. Madrid: Ediciones Pirámide.
- Vergara, P. (2004). ¿Es posible el desarrollo endógeno en territorios pobres y socialmente desiguales? Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Vila, E. (2003). Un modelo explicativo de Desarrollo Endógeno y su aplicación al Plan SARAO. Caracas: Ministerio de Planificación y Desarrollo.



DAYMAR ALEJANDRA MARTIN MOLINA

Abogada de la República Bolivariana de Venezuela. Ejerce funciones como jefa de unidad en la Dirección de Control Social adscrita a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Control Social de la Contraloría General de la República, con seis años en el Órgano, asumiendo, además, el cargo de Abogado Coordinador. En la actualidad, cursa estudios abiertos en el convenio COFAE-UNESR 2023

Los órganos de control fiscal en Venezuela como herramienta de participación ciudadana

DAYMAR ALEJANDRA MARTIN MOLINA

Resumen

La Contraloría General de la República es una institución que forma parte del Poder Ciudadano de conformidad con lo establecido en el artículo 273 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), a la cual le corresponde el control, vigilancia, fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como diversas actuaciones inherentes a la gestión del control fiscal, orientadas a la realización de auditorías e inspecciones en los organismos y entidades sujetos a su control. Su objetivo principal es evitar la comisión de ilícitos o delitos contra el patrimonio público, en este sentido establece las normas que rigen la función de control de la gestión pública ejecutada por los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal. En este artículo argumentativo se describe al Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF) como una organización que constituye un desafío enorme para quienes asumen tal responsabilidad, cuyo propósito radica en fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar su función de gobierno. Por tal motivo, la estructura organizacional de los Órganos de Control Fiscal en Venezuela, es inmanente a una organización compleja, entendida esta como un sistema adaptativo de carácter social, conformado por personas que cumplen diferentes funciones en una estructura apropiada de división del trabajo, para consumar la misión y los objetivos que integran tanto al sistema como sus integrantes. La metodología utilizada es de tipo documental puesto que se parte de la revisión de normas constitucionales y legales derivadas de la carta Constitucional.

PALABRAS CLAVES: Control Fiscal, Participación Ciudadana, Acceso a la Justicia

Abstract

The Comptroller General of the Republic is an institution that is part of the Citizen Power, in accordance with the provisions of Article 273 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), which is responsible for control, surveillance, inspection of income, expenses and public goods, as well as various actions inherent to the management of fiscal control aimed at carrying out audits and inspections in the organizations and entities subject to its control. Its main objective is to prevent the commission of illegal acts or crimes against public assets, in this sense it establishes the rules governing the control function of public management executed by the bodies of the National Fiscal Control System. This argumentative article describes the National Fiscal Control System (SNCF), as an organization that constitutes an enormous challenge for those who assume such responsibility, whose purpose lies in strengthening the capacity of the State to execute its government function. For this reason, the organizational structure of the Fiscal Control Bodies in Venezuela is inherent to a complex organization, understood as an adaptive system of a social nature, made up of people who fulfill different functions in an appropriate structure of division of labor, to consummate with the mission and objectives that make up both the system and its members. The methodology used is documentary in nature since it is based on the review of constitutional and legal norms derived from the Constitutional Charter.

KEYWORDS: Fiscal Control, Citizen Participation, Access to Justice

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999) ha concebido rango constitucional, de conformidad con su artículo 62, al derecho de los ciudadanos para participar libremente en los asuntos públicos, en forma directa o por medio de sus representantes escogidos.

Asimismo, es un derecho del pueblo, en virtud de esta norma constitucional, el participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública como medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo; es decir, se reconoce a la población como principal garante de sus derechos individuales y colectivos para alcanzar su desarrollo dentro del estado de derecho que consagra la Constitución. El presente artículo tiene como finalidad irrumpir en el complejo tema del Sistema Nacional de Control Fiscal y abordarlo en la búsqueda de su fortalecimiento; por lo que, en sentido lato, lo debemos concebir como el sistema conformado por un conjunto completo de órganos, estructuras, y recursos que coadyuven en el logro de los objetivos planteados por el Estado en pro de la salvaguarda de los bienes de la nación. En ese sentido, la toma de conciencia por parte de quienes integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, así como la de los ciudadanos como particulares y poseedores del poder popular es fundamental, toda vez que su participación en el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Estado permitiría determinar el impacto real de la gestión pública, pudiendo reducir los casos de corrupción que han perjudicado en gran escala al Estado venezolano.



La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consolida el Derecho Humano de la participación ciudadana en la gestión pública, comenzando desde su preámbulo, en el cual indica: "(...) establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural (...)". En función de ello, y transversalizando el ordenamiento jurídico venezolano promulgado a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se ha venido adecuando a los postulados de la participación ciudadana con la incorporación de la normativa que rige en cada caso.

En relación con la participación de la ciudadanía, ésta constituye un factor prioritario en el control fiscal de la gestión pública. Mediante este componente la sociedad contribuye con el seguimiento, vigilancia, control y evaluación del comportamiento de quienes dirigen las entidades públicas, en el cumplimiento de las metas y objetivos de su competencia, así como también le permite hacer aportes importantes en la toma de decisiones sobre los procesos de planificación y ejecución de los ingresos públicos. Esas normas legales procuran alcanzar una verdadera democracia participativa en donde los ciudadanos y ciudadanas sean los protagonistas de su propio bienestar y de la mejora continua de la calidad de vida que todos anhelan.

Ante tal realidad, la mayoría de la normativa del ordenamiento jurídico venezolano, a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se ha ocupado de darle fortaleza a la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, incorporando dentro de su articulado el deber y el derecho de participar.

De igual forma, la participación ciudadana en el control fiscal se enmarca en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), ésta, en el artículo 6, establece: "Los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal adoptarán las medidas necesarias para fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública". A tales efectos, el sistema de control fiscal de la administración pública, tiene por objeto fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades públicas sujetas al sistema de control fiscal nacional.

En relación con la participación de los ciudadanos y ciudadanas en el control fiscal de la gestión pública, el artículo 253 de la Ley Orgánica del Poder Público (2010), establece que: "los derechos de participación en la gestión local se ejercen mediante actuaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y de la sociedad organizada, a través de sus distintas expresiones". Brevemente, se han presentado algunos aspectos jurídicos que respaldan espacios muy valiosos para la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, sin mayores limitaciones que las definidas en la normativa legal. En este orden de ideas, el marco jurídico venezolano pretende incorporar a la ciudadanía en el control fiscal de la gestión pública con la participación sistemática, objetiva y voluntaria de la población para velar por la eficiencia, eficacia y economía en la ejecución de dicha gestión pública. No obstante, en las gestiones públicas no han dejado de estar presente hechos de corrupción, malos manejos,



incompetencia y desaciertos, que se pretenden minimizar o incluso eliminar con la participación de la ciudadanía. Para disminuir esas prácticas negativas de la gestión pública, la ciudadanía tiene que apoyarse en el marco legal que le permite manifestar de manera individual o colectiva su aprobación, rechazo, observaciones, propuestas e iniciativas, mediante los mecanismos puestos a su disposición de manera legal, tales como denuncias, quejas, reclamos, sugerencias y peticiones y en general; en resumen, expresarse respecto a los asuntos de interés colectivo en la vida local.

En lo que respecta a Venezuela, como en la mayoría de las Repúblicas a nivel mundial, el poder público se dividía históricamente en tres (legislativo, ejecutivo y judicial); sin embargo, desde la aprobación de la Constitución de 1999, el Poder Público Nacional

de Venezuela, de forma innovadora, se organiza en cinco ramas: ejecutiva, legislativa, judicial, ciudadana y electoral, que se engranan con la finalidad de la búsqueda del bien común.

Por su parte, el Poder Ciudadano es ejercido por el Consejo Moral Republicano y está integrado por el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Hablar de este último Órgano es hablar del Sistema Nacional de Control Fiscal, toda vez que es la llamada a determinar la responsabilidad administrativa, disciplinaria, los reparos y la imposición de multas, cuando de acuerdo a sus competencias se hayan determinado, a partir de las investigaciones pertinentes, presuntos hechos irregulares que atenten contra el patrimonio público.

Ahora bien, la Contraloría General de la República como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, es la encargada del control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes del Estado, así como también, los hechos que atenten contra la ética y la moral administrativa mediante las actuaciones fiscales necesarias, como las auditorias, inspecciones, entre otras, a fin de verificar la legalidad y transparencia en la gestión pública de los órganos y entes sometidos a su control.

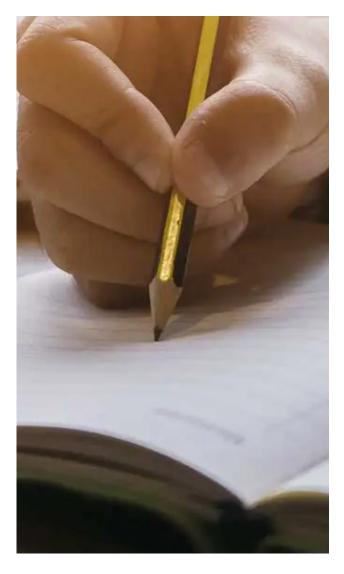
Así pues, dicho Sistema Nacional de Control Fiscal se puede establecer como un conjunto completo de Órganos, estructuras y recursos que coadyuven en el logro de los objetivos planteados por el Estado en pro de la salvaguarda de los bienes de la nación, formando parte también de este conglomerado las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos. Ramírez, (2001), infiere que el Control Fiscal:

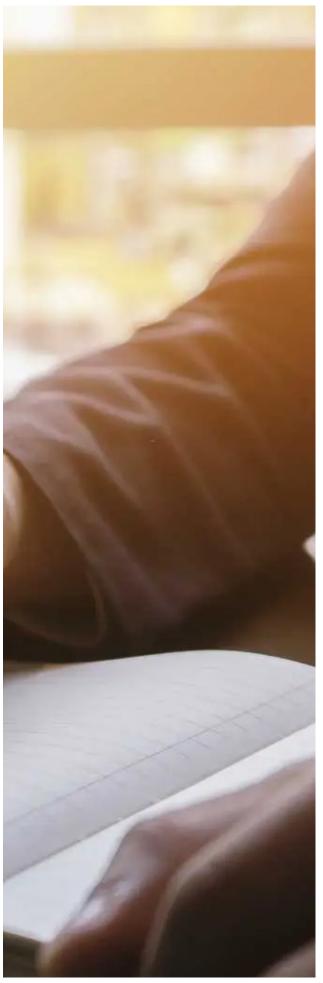
(...) es una función que ejercen las contralorías para vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen fondos y bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles, o sea de cualquier ente territorial, de manera posterior y selectiva, conllevando no solo un control numérico legal, sino también económico, contable, financiero, físico y jurídico.

Cabe agregar que la fiscalización de la administración de los bienes públicos se remonta a 1529, cuando se crea la Real Hacienda de Venezuela. Según la historia, una de las figuras más representativas del organismo de la época era un arca o cofre que contenía los bienes que se debían enviar a la corona española, llamada *El arca de las tres llaves*. Para ser abierta se requería de la apertura

de tres cerraduras cuyas llaves eran custodiadas por tres funcionarios que, en conjunto, abrían el cofre. A esta historia se le atribuye el origen del particular símbolo de las tres llaves que actualmente identifica al organismo. De forma individual, la llave amarilla representa las máximas autoridades y demás directivos del sector público; la llave azul representa a los órganos de control fiscal interno y externo; y la llave roja, por su parte, representa a la base que da sustento al sistema de control fiscal.

Teóricamente, el presente artículo pretende denotar la importancia de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, respetando lo establecido en la norma constitucional, como mecanismo de control y prevención en cuanto al manejo de los bienes de la nación. Desde el punto de vista práctico, busca servir de antecedente a investigaciones futuras que deseen profundizar en tema.





ASPECTOS TEÓRICOS

Ciudadanía

Artículo 39 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV):

Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución

Participación Ciudadana

Se define como el derecho de los ciudadanos a participar en el seguimiento, monitoreo y vigilancia de la gestión pública, a fin de verificar los principios de transparencia, seriedad, eficiencia, equidad, cumplimiento y calidad, de manera que se prevenga la comisión de actos de corrupción. Esto permite, desde la sociedad civil, generar un proceso de control a la gestión de lo público, es decir, a lo que nos pertenece y lo que nos involucra a todos.

Control

El artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), define Control como: "(...) verificar la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades (...)".

Sistema de Control Fiscal

En el análisis de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión pública, que trata esta investigación, es preciso recordar que la actividad controladora en todos los niveles de la administración pública se desarrolla dentro de un sistema en el que interactúan todas las formas de controles conocidas, con sus integrantes, instrumentos y órganos ejecutores, conocidos como Sistema de Control Fiscal, indicado en las bases legales.

El control interno

Dada la importancia que tiene el control interno para la gestión administrativa del sector público, y por ende para esta investigación, en adelante se introducen algunos argumentos de las Normas Generales de Control Interno. A tales efectos, en el artículo 5 se define el control interno como:

(...) un sistema que comprende el plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos, adoptados para la autorización, procesamiento, clasificación, registros, verificación, evaluación, seguimiento y seguridad de las operaciones y actividades atribuidas a los órganos y entes sujetos a las presentes normas; y a la protección de los recursos públicos y bienes públicos, incorporados en los procesos administrativos y operativos para alcanzar sus objetivos generales.

En consecuencia, el control interno es un proceso integral dinámico que se adapta constantemente a los cambios que enfrenta la organización. La gerencia y el personal de todo nivel tienen que estar involucrados en este proceso para enfrentarse a los riesgos y para dar seguridad razonable del logro de la misión de la institución.

Control de Gestión

El Control de Gestión, dice Marcelo Cartaya (2002):

(...) es una herramienta fundamental de la Administración Pública, se puede definir como la actividad gerencial dentro de las organizaciones para asegurar el cumplimiento de su misión, visión, objetivos y metas, en el marco de las disposiciones normativas que regulan su desempeño, y que permite que la gestión sea eficaz y ajustada a parámetros de calidad. De tal manera que toda gestión debe ser previamente planificada, a partir de una evaluación preliminar considerando factores internos de la misma organización, entre los que destaca el conocimiento claro y sistémico de los procesos o tareas que se realizan, así como el entorno en el cual se desarrollan.

La participación ciudadana en la Ley Orgánica de la Administración Pública

La Ley Orgánica de la Administración Pública, en su artículo primero define su objeto, en el que se destaca, a efectos de esta investigación: "crear mecanismos para promover la participación popular y el control, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y proyectos públicos y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros de la Administración Pública", por lo que su principal objetivo es dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y en especial garantizar a todas las personas, conforme al principio de legalidad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, de los derechos humanos como la participación ciudadana.

Así mismo, la administración pública está al servicio de los particulares y en su actuación dará preferencia a la atención de los requerimientos de la población y a la satisfacción de sus necesidades, asegurando a los particulares la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella; y los funcionarios y funcionarias de la administración pública están en la obligación de cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en casos de contravención a la misma o que violen o menoscaben los derechos garantizados por nuestra carta magna.

Por su parte, las autoridades, funcionarios y funcionarias de la administración pública deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen, en los términos y condiciones que determine la ley, y las actividades que desarrollen los órganos y entes de la administración pública estarán orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado. En ese proceso de coordinación es indispensable que se incorpore la participación ciudadana.







ASPECTOS METODOLÓGICOS

El Análisis de la Participación Ciudadana en el Control Fiscal se encuentra enmarcado en una investigación de campo; y, de acuerdo con el manual de trabajos de grado de especialización y maestría y tesis doctórales de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (2012), lo define de la siguiente manera:

El análisis sistemático de problemas en la realidad, con el propósito bien sea de describirlos, interpretarlos, entender su naturaleza y factores constituyentes, explicar sus causas y efectos, o predecir su ocurrencia, haciendo uso de métodos característicos de cualquiera de los paradigmas o enfoques de investigación conocidos o en desarrollo. Los datos de interés son recogidos en forma directa de la realidad; en este sentido se trata de investigaciones a partir de datos originales o primarios (...) (p.18).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

Existe un marcado desconocimiento de la normativa legal que regula el deber y derecho de los ciudadanos y ciudadanas a ejercer el control fiscal de la gestión en Venezuela. A pesar del desconocimiento legal, por lo menos la mitad de la ciudadanía sabe que tiene el deber y derecho de participar; sin embargo, no hay interés de participar en el control fiscal. Ante esta realidad, menos de las tres cuartas partes de la población nunca ha intervenido en el control de la gestión en el país. Los medios y acciones dirigidos a promover y divulgar la participación ciudadana no han tenido el alcance necesario, puesto que la población asegura que no se ha dado la debida información a la ciudadanía para que ésta controle la gestión de la Nación. Las tímidas prácticas de participación ciudadana en el control fiscal se hacen en la inspección de obras, ejecución de decisiones tomadas en asambleas de ciudadanos y la formulación de denuncias. Los ciudadanos están convencidos de que la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión municipal, regional y nacional es el medio necesario para elevar su calidad de vida; dicha participación puede ejercerse de manera individual o colectiva, sin embargo, sólo una minoría ejerce el control fiscal mediante organizaciones comunitarias y de manera individual.

Recomendaciones

Vistas las conclusiones a las que condujo el análisis de la participación ciudadana en el control fiscal de la gestión de la Nación, se pueden emitir las siguientes recomendaciones:

Primero, los ciudadanos y ciudadanas tienen la urgente necesidad de organizarse y conocer el basamento legal que los faculta para ejercer el control fiscal en la gestión pública y que les permite incorporarse de inmediato y con bases sólidas a la participación ciudadana en el control fiscal, sin distingo de raza, religión, posición social, formación académica, tendencia política o partidista, entre otros.

Segundo, se sugiere la formación de líderes que ejercen el Poder Público que pudieran interactuar con los administrados en el ejercicio de su deber y derecho de participación ciudadana permitiendo el acceso a venezolanos a efectuar acciones de control fiscal en todos los aspectos. De igual manera, los institutos educativos de todos los niveles deben incorporar en sus programas educativos el contenido referido a la participación ciudadana y control fiscal, y con ello, difundir y darle la importancia que tiene este tema, hasta ahora poco conocido entre los ciudadanos y ciudadanas. De este modo, se encamina a la sociedad en el cumplimiento de lo establecido en el marco jurídico venezolano que pretende incorporar a la ciudadanía en el control fiscal de la gestión pública con la participación sistemática, objetiva y voluntaria de la población para velar por la eficiencia, eficacia y economía de la gestión pública.

En este orden de ideas, se recomienda, como tercero, incorporar a los bachilleres estudiantes universitarios de las distintas áreas del conocimiento a ejecutar su labor social en la educación y promoción de la participación ciudadana, en los diferentes sectores de la sociedad.

Finalmente, convencidos de que la participación ciudadana promueve y garantiza el control fiscal de una sociedad y es el medio necesario para elevar la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas, se exhorta a los administradores a promover y brindar las condiciones mínimas de participación y a interesarse e involucrarse más por los asuntos públicos que en definitiva marcan la vida social del país.

REFERENCIAS

Análisis de la Participación Ciudadana en el Control Fiscal de la Gestión Pública. Disponible en: https://docplayer.es/143159986-Analisis-de-la-participacion-ciudadana-en-el-control-fiscal-de-la-gestion-publica-municipal-del-municipio-nirgua-estado-yaracuy.html

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.013, de fecha 23 de diciembre del 2010.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N.º 39240, de fecha 12 de agosto de 2009.

Sierra, Jaqueline (2012). Control fiscal como mecanismo para el fortalecimiento de la gestión ambiental estatal. Tesis. Disponible en: http:// virtual.urbe.edu/tesispub/0095464/cap02.pdf





Abogado, con estudios en Gerencia Pública y Derecho Administrativo. con aproximadamente 28 años de servicio, obtiene el beneficio de jubilación en la Contraloría General de la República, órgano en el que desempeñó, entre otros, en el cargo de Director de Determinación de Responsabilidades y, posteriormente como Director en la Dirección de Asesoría Jurídica; es docente de Cofae.

Responsabilidades a determinar por órganos de control fiscal de la República Bolivariana de Venezuela - Aspectos sustantivos

ALEXANDER ELÍAS PÉREZ ABREU

Resumen

El presente, tiene por objeto actualizar, un artículo de mi autoría, publicado en la Revista Eficaz del Instituto de Altos Estudios de control Fiscal y Auditoría de Estado "Fundación Gumersindo Torres", ente educativo adscrito a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en su Edición especial, correspondiente al año 2011 (números 3 y 4) y que fue titulado "Responsabilidades por el ejercicio de la función pública y procedimientos para hacerlas efectivas"; en él se analizó, desde el punto de vista constitucional, legal y reglamentario, aspectos relacionados con las competencias investigativas de órganos contralores, y cómo su ejercicio puede derivar en el establecimiento de sanciones administrativas como manifestación del ius puniendi del Estado y, de ser el caso, el establecimiento de responsabilidades de naturaleza civil a través de la formulación de un reparo.

PALABRAS CLAVE: Control, Procedimiento, Responsabilidades.

Abstract

The purpose of this article is to update an article of my authorship, published in the Eficaz Magazine of the Institute of Higher Studies of Fiscal Control and State Audit "Fundación Gumersindo Torres", an educational entity attached to the General Comptroller's Office of the Bolivarian Republic of Venezuela, in its Special Edition, corresponding to the year 2011 (numbers 3 and 4) and which was titled "Responsibilities for the exercise of the public function and procedures to make them effective"; it analyzed, from a constitutional, legal and regulatory point of view, aspects related to the investigative powers of control bodies, and how their exercise can lead to the establishment of administrative sanctions as a manifestation of the State's ius puniendi and, if applicable, case, the establishment of civil responsibilities through the formulation of an objection.

KEYWORDS: Control, Procedure, Responsibilities.

INTRODUCCIÓN

En este artículo han sido revisados, desde el punto de vista teórico descriptivo de tipo documental, el abordaje jurisprudencial y doctrinario de los aspectos sustantivos, inicialmente analizados en un artículo de mi autoría, desde una perspectiva constitucional, legal y reglamentariamente; dicho artículo fue publicado en la Revista Eficaz del Instituto de Altos Estudios de control Fiscal y Auditoría de Estado "Fundación Gumersindo Torres" (Cofae), ente educativo adscrito a la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, en su edición especial, correspondiente al año 2011 (números 3 y 4) y fue titulado "Responsabilidades por el ejercicio de la función pública y procedimientos para hacerlas efectivas".



En esta ocasión, el artículo prístino ha sido dividido en dos entregas, por la conveniencia de separar los aspectos sustantivos, analizados en esta oportunidad y que ha permitido constatar la vigencia, alcance y corrección de los aspectos reflejados inicialmente en relación con los conceptos de responsabilidad, sus modalidades y órganos competentes; respecto a los de orden adjetivo o procedimentales, que deben ser observadas a los fines del establecimiento de las responsabilidades por parte de órganos de control fiscal, serán tratados en una segunda entrega.

La inclusión de referencias jurisprudenciales permite reafirmar la vigencia de los referentes teóricos expresados primariamente, sin perjuicio de la incorporación de otros que se han considerado atinados.



RESPONSABILIDADES POR EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y PROCEDIMIENTOS PARA HACERLAS EFECTIVAS

El ejercicio del Poder Público supone, por parte de las personas que detentan la cualidad de servidoras y servidores públicos, la estricta sujeción al ordenamiento jurídico positivo que resulte aplicable a la administración pública en todas sus actuaciones e indiscutiblemente, en la producción de sus actos administrativos, lo cual excluye cualquier posibilidad de actuación al margen del bloque de legalidad. En palabras de Silva, E. (1978):

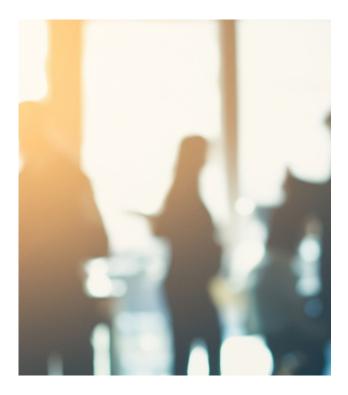
(...) el ejercicio de la función pública lleva implícita una responsabilidad. En términos absolutos, ningún funcionario o agente público puede dejar de ser responsable por las resultas de sus actos u omisiones (...). La función pública y la Administración encargada de materializarla no constituyen otra cosa que medios para la consecución del bien común. De allí, cuando ese bien común se pierde de vista y cuando el actuar del funcionario prescinde de respetar principios básicos que son consubstanciales a un Estado Social de Derecho, se genera a su respecto una responsabilidad y, por lo tanto, se torna en sujeto pasivo de ella. (p.80)

Así, el vocablo responsabilidad, según el Diccionario de la Lengua Española, Edición Tricentenario (2022), presenta, entre otras acepciones, como la "cualidad de responsable"; "cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado" y como la

"capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente".

El fundamento constitucional de la responsabilidad está contenido en el artículo 139 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), al disponer que el ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación del texto fundamental o legal, lo que presupone, de conformidad con su artículo 25, la nulidad de lo actuado y el establecimiento de responsabilidades, previo agotamiento del procedimiento que permitirá, a su término, la emisión del acto sancionatorio.

Es preciso señalar que el artículo 145 de la CRBV. dispone, entre otros aspectos, que las funcionarias y los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna y su nombramiento y remoción, no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Elementos que, en su conjunto, ponen de manifiesto que la actuación de las servidoras y servidores públicos debe estar al amparo de las normas constitucionales, legales y sublegales, que pueden ver comprometida su responsabilidad individual, so pena de la nulidad de lo actuado con ocasión de la administración, manejo o custodia de bienes o fondos públicos; se requiere que su actuar esté mediado por la necesaria objetividad e independencia de su actuación, sin soslayar su idoneidad profesional, ética y moral.



En el ámbito del control fiscal, el desarrollo del texto constitucional, encuentra su asidero en los artículos 52 y 82 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), al prever que las funcionarias o los funcionarios, las empleadas o los empleados y las obreras o los obreros, así como los particulares que administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo, afectados al cumplimiento de finalidades de interés público, como clara manifestación de las modalidades e independencia de las responsabilidades. pueden verse comprometidos desde el punto de vista penal, administrativo o civil por sus actos, hechos u omisiones contrarios a norma expresa. Se precisa acotar que, a los efectos del presente artículo, la multiplicidad de actores enunciados, serán denominados servidoras y servidores públicos, por las razones que se expondrán.

En este contexto, el artículo 3 de la Ley Contra la Corrupción (LCC), también define quiénes deben ser considerados funcionarias o funcionarios, empleadas o empleados públicos, al disponer que serán aquellos investidos de funciones públicas, sean permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento, contrato otorgado por la autoridad competente, al servicio de todo el conglomerado de órganos y entes que integran la administración pública, en su sentido más amplio. Esta norma, además, incluye a un grupo de actores que hacen vida en las sociedades civiles y mercantiles, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con recursos públicos o dirigidas por algunas de las personas a las que se refiere el artículo 4 de dicha Ley. El otro elemento definitorio de tal cualidad, está vinculado con los aportes presupuestarios o contribuciones que, en un ejercicio económico financiero, provengan de una o varias personas jurídicas públicas, sin perjuicio de que tales funciones se cumplan o realicen fuera del territorio de la República Bolivariana de Venezuela.

Con independencia de la clasificación de funciones establecidas por el legislador, en atención a la naturaleza del vínculo que los une con la administración pública, en los términos supra mencionados, salvo mejor criterio, entran en la categoría de servidoras y servidores públicos, dada la amplitud de los cometidos de igual naturaleza que le han sido confiados; por ende, su actuación debe estar sometida a los principios rectores de la administración pública que, de manera inicial,

están contenidos en el artículo 141 de la CRBV; a saber: la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

Dichos principios han sido reiterados, entre otros instrumentos legales, en la LCC que en su artículo 6 adiciona los siguientes: probidad, decoro, honradez, participación ciudadana, legalidad, colaboración y corresponsabilidad. Este dispositivo legal, además, señala que las personas al servicio público pueden ver comprometidas sus responsabilidades en lo civil, penal, administrativo y disciplinariamente, constituyendo esta norma, un claro referente del artículo 25 constitucional, al poner de manifiesto, como fue señalado, sus modalidades y la independencia de cada una de ellas.

Conteste con los postulados enunciados, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano (LOPC), en su artículo 45, establece que las servidoras y servidores públicos atentarán contra la ética pública y la moral administrativa cuando cometan hechos contrarios alos mencionados principios y a los que se mencionan a continuación: equidad, vocación de servicio, disciplina y puntualidad. A los efectos que interesan al presente artículo, se hará especial referencia al contenido del literal H de la norma analizada, al definir la responsabilidad como la:

(...) disposición y diligencia en el ejercicio de las competencias, funciones y tareas encomendadas, tomar la iniciativa de ofrecerse a realizarlas, así como la permanente disposición a rendir cuentas y a asumir las consecuencias de la conducta, sin excusas de ninguna naturaleza, cuando se requiera o juzque obligante.

Identificados los fundamentales principios que rigen el actuar de la administración pública, aplicables a las personas que mantienen con ésta una relación de sujeción especial, se precisa reforzar la noción de servidora o servidor público, siendo atinado referir que la gestión pública, al perseguir la consecución de esos fines esenciales del Estado, debe poner en marcha su aparato estadal mediante la incorporación de personas en sus diversas estructuras organizativas con base en las distintas figuras jurídicas, a las que debe sujetarse en los términos del artículo 137 de la CRBV.

En este sentido, Escola (1989), al hacer referencia al conglomerado de órganos que componen la administración pública, sostiene que éstos se

manifiestan "como personas de existencia ideal, que no pueden actuar ni desenvolverse por sí mismas", siendo requerido a tales efectos la incorporación de "personas físicas que adopten las decisiones y resoluciones, emitan los actos que sean menester y cumplan la actividad concreta que le ha sido confiada"; añade que la voluntad expresada por esas personas físicas "es imputable a las personas jurídicas [a las que] se integran" como manifestación directa de una competencia dada por la norma. Aunado a lo anterior, el autor es del criterio que la idea de función, está ligada a la existencia de una actividad, al cumplimiento de una tarea y a la ejecución de un cometido, de manera que ésta "no es más que una actividad cumplida para un fin determinado". (p.87).

Por tanto, conviene mencionar, sin el ánimo de establecer un concepto cerrado o único acerca de la vastedad de acciones que implican la gestión pública, que esta debe ser entendida, en la generalidad de los casos, como el conjunto de acciones materiales que deben agotar los gobiernos nacionales, estadales y municipales para la consecución de fines públicos que, en palabras de Roth, A. (2019), pretenden "la formulación de una hipótesis de transformación social" (p.224), cuyo ejercicio está bajo la responsabilidad de los órganos y entes que conforman la administración pública y, por ende, de las personas a su servicio. En este sentido, Aguilar (2015), al hacer referencia al concepto de gestión administrativa, el cual resultaría asimilable al concepto de gestión pública por su contenido y alcance, lo entiende como:

(...) el manejo financiero, la elaboración de las políticas y programas, la asignación y uso de los recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de los recursos humanos, los procesos de prestación de los servicios [y] el trato con los ciudadanos. (p.124)

Así, las menciones contenidas en líneas anteriores, sin pretender ser exhaustivas ante la diversidad de acepciones que existen y teniendo en consideración que es de nuestro interés resaltar que el ejercicio de tan importante labor pública debe estar imbuida en los principios constitucionales mencionados en su artículo 141 y su consecuente desarrollo legislativo, se destaca que la actuación de la administración pública y las personas físicas que la integran debe estar sometida al bloque de la legalidad.



La multiplicidad de acepciones vinculadas con los vocablos función pública obliga al autor de este artículo, con base en lo expuesto, a asumirlos, en los términos señalados desde el inicio, como servidoras y servidores públicos a los que le son aplicables todos los principios constitucionales, con independencia del régimen de sujeción laboral con la administración pública, por tanto, su ejercicio debe estar dirigido al cumplimiento de esos fines esenciales del Estado a tenor de lo previsto en el artículo 3 de la CRBV.

Sobre el particular expuesto, la definición de funcionaria o funcionario público cobraría importancia únicamente a los fines de determinar el régimen normativo aplicable en el ámbito laboral para el establecimiento de responsabilidades disciplinarias; en relación con las demás responsabilidades (administrativa o civil —reparo—, en vía administrativa), se le aplicaría un régimen único a tenor de lo dispuesto en la LOCGRSNCF y su Reglamento. Respecto a la responsabilidad penal, debemos comentar que deberán ser observados los principios y garantías que informan el proceso seguido en el ámbito de la jurisdicción con la misma competencia.

A mayor abundamiento, interesa referir que la Contraloría General de la República, a través de la otrora Dirección General de los Servicios Jurídicos, hoy Dirección General de Consultoría Jurídica, al analizar el artículo 2 de las *Normas para Regular*

la Entrega de los Órganos y Entes de la Administración Pública y de sus respectivas Oficinas o Dependencias, expresó que servidora o servidor público debe ser entendido como todo aquel que:

Investid[o] de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, nombramiento, designación o contrato otorgado por la autoridad competente, que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio de los organismos y entidades indicados en el artículo 9 numerales 1 al 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (p.42).

A los fines de afianzar el criterio, acerca del alcance del término servidora o servidor público. interesa hacer referencia al texto de la LOCGR-SNCF que, en el numeral 12 del artículo 9, hace mención a quienes están sujetos a sus disposiciones y, en tal sentido, incorpora a las personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entidades que conforman la administración pública o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forman intervengan en la administración, manejo o custodia de bienes o recursos públicos; todo lo cual permite afianzar esa noción amplia de servicio público y, por ende, del tratamiento de las personas que estén en esa especial relación de sujeción.

De allí que el artículo 52 de la LOCGRSNCF, tenga especial significación al disponer, de manera clara, que los particulares que administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público, además de establecer la obligación de diseñar un sistema de control interno, deben rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión, sin perjuicio de sus eventuales responsabilidades, de conformidad con el instrumento legal en comentario.

Con fundamento en lo expuesto, el artículo 93 de la LOCGRSNCF dispone, entre otros aspectos, que la potestad sancionatoria de los órganos de control fiscal, comprende las facultades para declarar la responsabilidad administrativa de las funcionarias y los funcionarios, las empleadas y los empleados, las obreras y los obreros, que presten servicio en cualquier órgano o ente de la



administración pública, así como de los particulares que hayan incurrido en los actos, hechos u omisiones generadores de dicha responsabilidad. Por ende, es evidente que las anteriores categorías se pueden condensar, como ha sido expresado, bajo los vocablos de "servidora o servidor público", por incluir a una multiplicidad de actores que, en mayor o menor grado y de formas distintas, están llamadas a materializar esos fines esenciales del Estado.

Respecto a la responsabilidad administrativa y los sujetos susceptibles de ella, la otrora Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo (hoy Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital), en Sentencia N.º 2011-1719 de fecha 14 de noviembre de 2011, recaída en el expediente AP42-N-2008-000146, señaló fundamentalmente, lo siguiente:

El ejercicio de la función pública impone a quienes la detentan, la sujeción de actuar conforme a la Constitución y las leyes, siendo entonces el ordenamiento jurídico el que define su esfera de atribuciones y deberes, competencias y funciones.

Los funcionarios ejecutan actos concretos orientados hacia el interés común de los ciudadanos; las tareas y actividades que realizan los servidores públicos están orientadas a la satisfacción de la pluralidad de intereses de los miembros de la comunidad social. Por ello, atendiendo al mérito intrínseco encontrado en las prestaciones de los servidores del Estado, ellas deben ser ejercidas respetando la Ley y no con arbitrio doloso u irresponsable, obteniendo un fin distinto al previsto en la norma, que es quien protege que

la actividad desempeñada por el servidor público se sujete a los intereses colectivos.

(...)

La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos reside en la esencia de la importante prestación que desempeñan, al detentar aquellos sujetos la tutela del interés general y el respeto al ordenamiento jurídico en los servicios específicos que realizan, y viene determinada en todos los supuestos donde se constate la inobservancia o violación de las normas legales y reglamentarias que regulan actividades.

(...)

La causa u origen de la responsabilidad administrativa es la violación de una norma legal o reglamentaria, lo cual configura un ilícito administrativo que coloca al sujeto de derecho que incurre en el mismo, en la situación de sufrir determinadas consecuencias sancionatorias previstas en la Ley. Esta responsabilidad surge, por tanto, por actuaciones contrarias a derecho, aunque las mismas no hayan producido daño concreto o supuesto; pero, si se produce un daño, surge también la obligación adicional de repararlo, mediante la figura legal del reparo, la cual se orienta a la protección del patrimonio del Estado y de allí que éste se halle legitimado para perseguir una indemnización por parte de aquellos agentes estatales que se han distanciado de sus deberes funcionales y que han generado un daño al erario público. El resguardo del Fisco Nacional es necesario para cumplir integralmente con la realización efectiva de los fines y propósitos del Estado Social de Derecho, previsto en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Del contenido de la sentencia parcialmente transcrita, se evidencia en relación con la función pública: a) que su ejercicio está sujeto al marco constitucional, legal y sublegal; b) sus actuaciones deben estar dirigidos a la satisfacción del interés colectivo; y, c) el quebrantamiento de las normas que regulan la actuación apareja responsabilidad administrativa o civil, cuyo establecimiento corresponde a órganos de control fiscal.

Expuestos y analizados, como han sido, los principales elementos que informan los conceptos de administración pública, gestión pública, servidora y servidor público y responsabilidad, se presenta, a continuación y de manera sucinta, las modalidades que esas responsabilidades pueden revestir.





Modalidades de la responsabilidad

Como ya ha sido expresado anteriormente, las servidoras y servidores públicos pueden ver comprometida su responsabilidad cuando su actuar sea contrario a una norma constitucional, legal o sublegal que rige a los órganos y entes que conforman la administración pública.

Así, la responsabilidad de servidoras y servidores públicos, con fundamento en el principio de independencia de las sanciones, puede manifestarse desde el ámbito penal, administrativo o civil, en los términos señalados en el artículo 25 constitucional, desarrollado en el artículo 82 de la LOCGRSNCF, al indicar que las funcionarias y los funcionarios, las empleadas y los empleados y las obreras y los obreros que presten servicios en los entes señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, del instrumento legal aludido, sin soslayar a los particulares a que se refieren los artículos 52 y 83 eiusdem, responden penal, administrativa y civilmente por los actos, hechos u omisiones contrarios a norma expresa en que incurran, con ocasión del desempeño de sus funciones, sin obviar lo relativo a la responsabilidad disciplinaria a la que se alude en la LCC.

En lo que atañe a la responsabilidad penal, esta debe ser entendida como aquella que, previo agotamiento del proceso llevado en el ámbito de la jurisdicción penal, apareja la aplicación de una pena privativa de la libertad, constituyendo una expre-

sión clásica del *ius puniendi* del Estado que, por el devenir del tiempo ha sido trasladado a otros órganos y entes de la administración pública.

El impulso de la acción penal, en los términos de la LCC, ha sido atribuido al Ministerio Público, de allí que los órganos de control fiscal deberán solicitar, en cualquier momento, el impulso de dicha acción si con ocasión de los resultados obtenidos de sus actuaciones se desprenden situaciones que pudieran generar responsabilidad penal de servidoras y servidores públicos, por cuanto algunas de las circunstancias fácticas antijurídicas que devienen en responsabilidad administrativa, también serían susceptibles de generar responsabilidad penal.

En esta línea argumentativa, la LCC, siendo armónica primariamente con el texto constitucional y en concordancia con la LOCGRSNCF, prevé en su artículo 22 que las servidoras y servidores públicos responden civil, penal, administrativa y disciplinariamente por la administración de los bienes y recursos públicos. De allí que, con fundamento en lo establecido en el numeral 3 del artículo 46 de la LCC, los órganos de control fiscal deberán enviar al Ministerio Público o a los órganos jurisdiccionales, todos los documentos o elementos que estos exijan, así como los resultados de las investigaciones que realicen, sobre toda acción u omisión que pudiera generar responsabilidad penal de las personas sujetas al primero de los instrumentos mencionados o cuando se produjere un perjuicio al patrimonio público; para lo cual hay que tener en consideración la competencia que detentan los órganos de control fiscal para perseguir la responsabilidad civil cuando tal afectación esté vinculada con el patrimonio público. En consecuencia, del análisis que antecede, corresponderá al Ministerio Público intentar las acciones tendentes a perseguir la responsabilidad civil cuando su origen se encuentre en un delito de acción común.

En sintonía con lo anterior, el artículo 49 de la LCC, norma que debe ser concordada con lo dispuesto en los numerales 1 y 6 del artículo 50 eiusdem, establece que todo órgano de control fiscal, una vez determinada la responsabilidad administrativa, deberá remitir al Ministerio Público, de haber méritos para ello, el resultado de sus actuaciones para que este ejerza las acciones civiles —se insiste cuando no sea procedente la formulación de un reparo— o penales que pudieran corresponder.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP), en el numeral 6 del artículo 16, atribuye al Ministerio Público, entre otras, el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado, en los supuestos allí establecidos, salvo las excepciones establecidas en el Código Orgánico Procesal Penal y demás leyes, todo lo cual constituye un claro desarrollo legal de las competencias atribuidas en el numeral 4 del artículo 285 CRBV.

En palabras de Diez-Picazo (2000), el ejercicio de la acción penal apareja "acusar a alguien de la comisión de un delito solicitando, en consecuencia, la puesta en marcha del *ius puniendi* del Estado, en tal virtud representa la iniciación del proceso penal o, al menos, de la fase decisiva" (p.11), por lo que su ejercicio comporta, por parte de los órganos competentes, la adopción de una serie de acciones para hacer efectiva la responsabilidad de la misma naturaleza.



Cónsono con lo expuesto, el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, supone la presencia de ciertos elementos: a) oficialidad, al corresponderle el ejercicio de la acción penal en nombre del Estado; b) tutela judicial efectiva, por estar llamado a velar que los órganos judiciales produzcan una decisión motivada y que resuelva el fondo del asunto planteado; y, c) legalidad, toda vez que su accionar debe estar al amparo de la constitución y la ley.

En relación con la responsabilidad civil, es dable mencionar en breves palabras, que es aquella que se deriva cuando el acto, hecho u omisión de una persona ha causado daño a otro en sus bienes o patrimonio, por ende, surgirá la necesidad de repararlo.

En el ámbito administrativo, esa modalidad de responsabilidad civil estará igualmente asociada a un ilícito administrativo generado por una servidora o servidor público, que se traduce indefectiblemente en daños cuantificables al patrimonio público. De conformidad con lo previsto en el artículo 84 de la LOCGRSNCF, esta responsabilidad se hará efectiva de conformidad con las leyes que regulen la materia, para lo cual se deberá seguir el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, salvo que se trate de materias reguladas por el Código Orgánico Tributario, en cuyo caso se aplicarán sus disposiciones.

Conforme lo preceptúa el artículo 85 de la LO-CGRSNCF, los órganos de control fiscal deberán formular reparos cuando en el curso de alguna actuación detecten indicios de que se ha causado daño al patrimonio de un órgano o ente señalado en los numerales 1 al 11 de su artículo 9, como consecuencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno, así como por una conducta omisiva o negligente.

En armonía con el principio de independencia de las responsabilidades, el artículo 88 de la LOCGR-SNCF establece que la formulación de reparos no excluye que la responsabilidad por los ilícitos se le atribuyan a las servidoras y a los servidores públicos, lo cual admite que, en el mismo procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, el órgano contralor persi-

ga ambas responsabilidades —administrativa y civil—. Respecto a la última, el artículo 90 de la LOCGRSNCF, dispone que, si el daño causado al patrimonio público es imputable a varios sujetos operará de pleno derecho la solidaridad.

En lo atinente a la responsabilidad administrativa, se debe mencionar que es aquella que declaran los órganos de control fiscal, una vez culminado el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, previsto en la LOCGRSNCF y su Reglamento, al determinarse que servidoras o servidores públicos, en esa especial situación de administración, manejo o custodia de bienes o fondos públicos, han incurrido, de manera inexcusable, en actos, hechos u omisiones contrarios a una norma legal o sublegal, tipificados como supuestos generadores de tal responsabilidad.

Establecido que el régimen básico de responsabilidades de las servidoras y servidores públicos, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Sentencia N.º 01030 de fecha 02 de mayo de 2000, recaída en el expediente 01030, emitió expreso pronunciamiento en torno a las formas constitucionales de tales responsabilidades al señalar que:

- (...) se puede concluir que constitucionalmente existen cuatro formas de ver la responsabilidad (...) a saber:
- a) La civil que afecta el orden patrimonial del funcionario (su esfera de bienes y derechos), que puede ser el resultado o de una acción de repetición por parte del Estado (cuando éste haya tenido que responderle a un tercero por un acto de un funcionario), o una acción directa del Estado contra el funcionario (derivada de los juicios de salvaguarda del patrimonio público), o de un tercero directamente contra el funcionario, todo ello con vista a la teoría de las faltas separables.

(...)

c) También incurre el funcionario en responsabilidad administrativa derivada del incumplimiento de deberes formales, la omisión de actuación administrativa, o la actuación ilegal (no configurable en un ilícito penal), que es llevada por la Contraloría General de la República y que se manifiesta en los autos de responsabilidad administrativa (...)

Conteste con la sentencia parcialmente transcrita. la otrora Corte Primera de lo Contencioso

Administrativo (hoy Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital), en sentencia 2002-2512 de fecha 19 de septiembre de 2002, expediente N.º 01-24729, expresó lo siguiente:

(...) se puede afirmar que constitucionalmente existen cuatro formas en que el funcionario público puede resultar responsable como consecuencia de su conducta irregular, a saber, la responsabilidad civil, la penal, la administrativa y la disciplinaria.

El mencionado órgano jurisdiccional, siguiendo los lineamientos de la referida sentencia del 2 de mayo de 2000, además de conceptualizar los diferentes tipos de responsabilidad, sostuvo que cada una de ellas se harán efectivas siguiendo procedimientos diferentes (específicamente en el caso penal) y, por ende, las decisiones serán proferidas por funcionarios diferentes, sin perjuicio que se originen de un mismo hecho.

CONCLUSIONES

La administración pública se rige por una serie de principios constitucionales desarrollados en el resto del ordenamiento jurídico y su gestión. A los fines de alcanzar esas finalidades superiores del Estado, estará a cargo de servidoras y servidores públicos, quienes pueden ver comprometida su responsabilidad por la desatención a esos deberes que impone el bloque de la legalidad a la que deben someterse; dicha responsabilidad es individual y se hará patente por desviación o abuso de poder o por violación de la CRBV o la ley, y puede exteriorizarse de diversas maneras, a saber: penal, civil y administrativa.

Los órganos de control fiscal tienen, conforme a la CRBV y la LOCGRSNCF, la competencia para iniciar el procedimiento sancionatorio o resarcitorio, sin que el daño causado al patrimonio público condicione la primera de las acciones fiscales; tales responsabilidades tienen efectos jurídicos distintos y son perseguibles a través de procedimientos y órganos diferenciados (particularmente en materia de responsabilidad penal).

Las responsabilidades administrativa y civil, cuya determinación está atribuida a órganos de

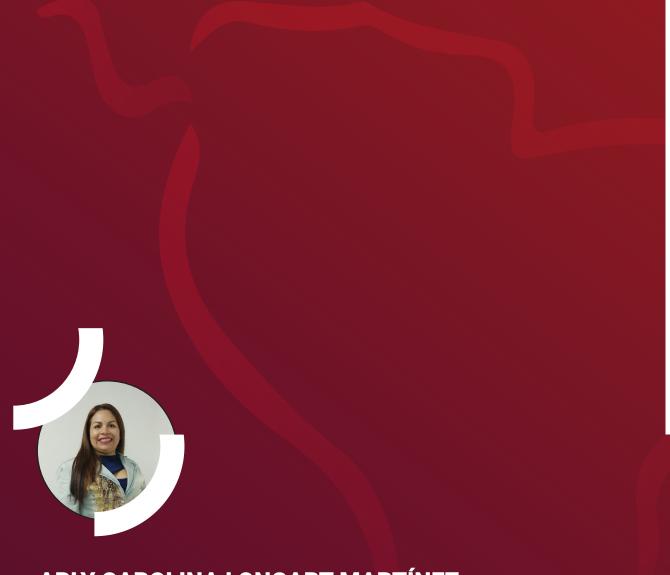
control fiscal, son perseguibles en un solo procedimiento, sin perjuicio de que, con ocasión de tales conductas antijurídicas, se deba solicitar al Ministerio Público el ejercicio de las acciones tendentes a hacer efectiva la responsabilidad penal, en la medida que las circunstancias que le dieron origen a la primera de las mencionadas, estén tipificadas como delitos en la LCC.



REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. (2015). Gobernanza y Gestión Pública. Primera edición electrónica. México: Fondo de Cultura Económica. P. 124. Disponible en: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/Aguilar_villanueva_gobernanza_y_gestionTC.pdf
- Código Orgánico Procesal Penal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.644 Extraordinario. 17 de septiembre de 2021.
- Código Orgánico Tributario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.507 Extraordinario. 29 de enero de 2020.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000.
- Contraloría General de la República. (2012). Dictámenes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, Tomo N.º XXII, años 2011-2012, memorando 04-00-658 del 01 de noviembre del año 2012, 41-44.
- Corte Primera de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 2002-2512 del 19 de septiembre de 2002, expediente N.º 01-24729, Magistrado ponente Perkins Rocha Contreras. Disponible en: http://jca.tsj.gob.ve/DECISIONES/2002/SEPTIEMBRE/025-19-01-24729-2002-2512.HTML
- Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo. Sentencia N.º 2011-1719 del 14 de noviembre de 2011, expediente AP42-N-2008-000146, Magistrado ponente Emilio Ramos González. Disponible en: http://jca.tsj.gob.ve/DE-CISIONES/2011/NOVIEMBRE/1478-14-AP 42-N-2008-000146-2011-1719.HTML
- Díez-Picazo, L. (2000). El Poder de Acusar: Ministerio Fiscal y Constitucionalismo. Ariel Derecho.
- Escola, H. (1989). El Interés Público como fundamento del Derecho Administrativo. Depalma.
- Ley Contra la Corrupción. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.699 Extraordinario. 22 de mayo de 2022.

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.013 Extraordinario. 23 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica del Ministerio Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 38.647. 19 de marzo de 2007.
- Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 37.310. 25 de octubre de 2001.
- Normas Generales de Auditoría de Estado. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 40.172. 22 de mayo de 2013.
- Normas para Regular la Entrega de los Órganos de la Administración Pública y de sus respectivas Oficinas y Dependencias. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 39.229. 28 de julio de 2009.
- Pérez, A., (2011). "Responsabilidades por el ejercicio de la Función Pública y procedimientos para hacerlas efectivas". Revista Eficaz, números 3 y 4. Instituto de Altos Estudios de control Fiscal y Auditoría de Estado "Fundación Gumersindo Torres" (Cofae).
- Real Academia Española (2022). *Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española*. Edición del Tricentenario. Disponible en: https://dle.rae.es/responsabilidad
- Roth, A. (2019). "Las políticas públicas y la gestión pública: un análisis desde la teoría y la práctica". Revista Internacional de Administración. Estudios de Gestión. N.º 5 (enero-junio de 2019). Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Disponible en: https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6928/1/12-Entrevista.pdf
- Silva, E., (1978). *La Función Pública*. Ediciones de la Contraloría General de la República.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político Administrativa, Sentencia N.º 01030 del 02 de mayo de 2000, expediente 11.749, Magistrado ponente Carlos Escarra Malavé. Disponible en: http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/Mayo/01030-090500-11749.htm



ARLY CAROLINA LONGART MARTÍNEZ

Licenciada en Administración, mención Recursos Materiales y Financieros. Egresada de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR). Auditor Coordinador de la Dirección de Control del Sector Industria Producción y Comercio de la Contraloría General de la República.

LA PLANIFICACIÓN DE UNA AUDITORÍA DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

ARLY CAROLINA LONGART MARTÍNEZ

Resumen

El presente artículo aborda una temática de gran significación: los órganos y/o entes de la administración pública están obligados al mejoramiento de su gestión con el objetivo de aumentar la capacidad de innovación y de adaptación a diversas transformaciones para lograr el adecuado cumplimiento de sus metas o propósitos. Cabe señalar que, la auditoría de gestión es una herramienta que se utiliza, con la finalidad de diagnosticar, controlar, verificar y establecer recomendaciones en todos los procesos que los organismos y entidades realizan para lograr la consecución y el cumplimiento de sus objetivos institucionales. Uno de los motivos principales por el cual un órgano y/o ente puede decidir emprender una auditoría de gestión, es para establecer un control de todos los recursos que tienen y que están siendo utilizados en sus procesos. Estos recursos requieren de un control, con la finalidad de evitar desperdicios y desviaciones que estén disminuyendo su rentabilidad. Es importante considerar que, en la fase de planificación de una auditoría de gestión, el auditor debe obtener información valiosa y competente del ente, realizar la evaluación del control interno, conocer la naturaleza operativa, organización, ubicación geográfica y muchos otros asuntos que pudieran ser significativos para llevar a cabo la auditoría de gestión; esto permitirá al auditor determinar los procedimientos que se van a realizar en el transcurso de la auditoría, de tal manera que pueda ejecutarlos de forma efectiva y eficiente, considerando siempre mantener la calidad del trabajo.

PALABRAS CLAVE: Auditoría de gestión, planificación, control interno.

Abstract

This article addresses a topic of great significance: the bodies and/or entities of public administration are obliged to improve their management with the objective of increasing the capacity for innovation and adaptation to various transformations to achieve adequate fulfillment of their goals or purposes. It should be noted that the management audit is a tool that is used with the purpose of diagnosing, controlling, verifying and establishing recommendations in all the processes that organizations and entities carry out to achieve the achievement and fulfillment of their institutional objectives. One of the main reasons why a body and/or entity may decide to undertake a management audit is to establish control of all the resources they have and that are being used in their processes. These resources require control, in order to avoid waste and deviations that are reducing their profitability. It is important to consider that in the planning phase of a management audit, the auditor must obtain valuable and competent information from the entity, carry out the evaluation of internal control, know the operational nature, organization, geographic location and many other matters that could be significant in carrying out the performance audit, this will allow to determine the procedures that will be carried out during the audit process, in such a way that they can be executed effectively and efficiently, always considering maintaining the quality of the work.

KEY WORDS: Management audit, planning; internal control.

INTRODUCCIÓN

Actualmente el mundo en el que opera la auditoría está en un permanente cambio. Las empresas pasaron de verse enfrentadas a una demanda de productos y servicios superior a los ofrecidos por las mismas, a una oferta que superaba la demanda. Los procesos informáticos llegaron a las compañías, así como la competencia global. Asimismo, cada vez más tienen mayor importancia los activos intangibles y la gestión del conocimiento. Por ello, no alcanza con proteger los activos clásicos de una empresa, hay que proteger la cartera de sus clientes, las bases de datos, los conocimientos y la experiencia de su personal, la calidad de los productos y servicios, entre otras cuestiones.



La auditoría se realiza para velar por la mejora continua en todas las áreas, procesos, productos y servicios de una empresa, entre otros aspectos para que sea competitiva en el mercado. Cabe agregar, que la falta de control interno en un órgano y/o ente, es citado como la debilidad más importante que contribuye al fraude; el mayor número de los casos se produce en el área de contabilidad, ya sea manipulando pagos o facturaciones falsas, entre otros.

En tal sentido, las auditorías que se ejecutan actualmente en los órganos y/o entes del Estado, deben poseer necesariamente una serie de pasos lógicos y coordinados para ejecutar el examen con un alto grado de eficiencia. Es así como la auditoría de gestión, no es ajena a esta exigencia profesional, y por ello requiere de una metodología eficaz y simple, pero que al realizarla per-

mita abarcar todos los procesos de la empresa, y que, además, sea efectivamente reconocida por los auditores que ejecutan estas revisiones. También es importante que la metodología sea suficientemente estandarizada, para poder aplicarla sin problemas a las funciones que se quieren examinar.

Resulta oportuno señalar que la Auditoría de Estado es el medio más idóneo para verificar que la gestión pública se ha realizado con apego a las disposiciones constitucionales, legales, sublegales y técnicas que resulten aplicables, así como con exactitud, sinceridad, eficacia, eficiencia, economía, calidad e impacto. Por tal motivo, atiende al interés general de la sociedad y coadyuva al logro de los objetivos del Estado. Igualmente, exige a quienes se les encomienda su ejecución poseer particulares virtudes éticas para garantizar la objetividad e imparcialidad de sus resultados. Es por ello que la responsabilidad que incumbe un auditor requiere de un cuerpo normativo de carácter técnico que guíe su desempeño y facilite su labor.

A través del ejercicio de la Auditoría de Estado, es posible evaluar la transparencia en el manejo de los recursos públicos en los órganos y entes de la administración pública, en cada una de sus fases, dando cumplimiento a las normas, procedimientos y técnicas auditoras, que coadyuven con la efectividad del control fiscal. Ahora bien, para que un auditor realice la planificación de una auditoría de gestión, debe analizar el órgano o ente a evaluar bajo un criterio profesional, los aspectos que influyen en sus resultados y detectar posibles desviaciones. Cabe señalar que el auditor debe conocer tanto las técnicas que le permiten recopilar información acerca de la entidad, como los aspectos que se deben tener en cuenta en el análisis de la visión sistemática, visión estratégica y del control interno del órgano y/o ente.

Es así como la planificación de la auditoría es de suma importancia, pues se debe identificar las áreas críticas, evaluar los riesgos, y programar la obtención de evidencias necesarias para emitir opinión sobre la suficiencia, la eficacia y la efectividad del sistema de control interno del organismo a evaluar. Esta planificación debe ser adecuadamente aplicada para llegar al objetivo de la auditoría programada, y para poder determinar los procedimientos de auditoría a utilizar en la fase de su ejecución; teniendo en consideración, que el auditor deberá aplicar técnicas, procedimientos específicos y las Normas de Audito-

ría Generalmente Aceptadas, que le permitirán obtener la evidencia suficiente y pertinente para mostrar a quienes manejan la organización, las deficiencias que en ella existen y proponer la forma de corregirlas.



DESARROLLO

Una gestión se define como las actividades, tareas y acciones expresadas o consolidadas en programas, proyectos u operaciones, a cargo de un órgano y/o ente, dirigidas al logro de una meta u objetivo cuantificable. Cabe señalar que el buen uso de los recursos de una organización se logra con el uso de ciertos instrumentos que ayudan a planificar qué hacer, con qué y con cuánto. Estos instrumentos son los planes, programas y presupuestos, los cuales se detallan a continuación:

Los **planes** son los que responden la incógnita ¿qué hacer? A través de ellos la organización precisa las acciones que le permiten definir las actividades o tareas que le lleven al cumplimiento de cada una de las metas y así lograr la situación deseada.

Con relación, a los **programas** son aquellos que responden la incógnita ¿con qué hacer? Los programas indican con qué realizar los planes, es decir con qué gente y con cuánto tiempo se cuenta para llevar a cabo los planes. Permiten relacionar a las personas de la organización con el logro de cada una de las tareas planificadas, son una relación cronológica de actividades que deben realizarse para cumplir las metas previstas en el tiempo determinado, de acuerdo a los va-

lores, símbolos, sistemas y estructuras con que se cuentan; ayudan a organizar y definir las responsabilidades y recursos que se moverán para el logro de los planes.

Los **presupuestos** son aquellos que responden la incógnita ¿con cuánto hacer? Indican la cantidad de los recursos presupuestarios que deben disponerse para llevar a cabo los planes y programas previstos, y qué mecanismos manejar para conseguir las finanzas necesarias.

Ahora bien, el **control** es una actividad dirigida a verificar el cumplimiento de los planes, programas, políticas, normas y procedimientos, detectar desviaciones e identificar posibles acciones correctivas. En tal sentido, el control interno es un proceso que lleva a cabo la máxima autoridad jerárquica, la dirección y los demás miembros de una entidad, con el objeto de proporcionar un grado razonable de confianza en la consecución de los objetivos siguientes:

- Eficacia y eficiencia de las operaciones: se orienta a los objetivos básicos de negocios de un órgano o ente, incluyendo los objetivos de desempeño, rentabilidad y salvaguarda de recursos.
- 2. Confiabilidad de la información financiera: se relaciona con la preparación de estados financieros publicados, confiables y datos financieros seleccionados derivados de tales estados.
- 3. Cumplimiento de las leyes y las normas aplicables: se refiere al cumplimiento de aquellas leyes y regulaciones, normas y procedimientos a las que esté sujeta el órgano o ente.

Al respecto, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), refiere que:

El control interno es un sistema que comprende un plan de organización, las políticas, normas, así como los métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo sujeto a esta Ley, para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia, economía y calidad en sus operaciones, estimular la observancia de las políticas prescritas y lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas. (LOCGRSNCF:2010, Art. 35).



Cabe destacar, que el control interno lo llevan las personas quienes establecen los objetivos del organismo e implantan y realizan los mecanismos de control. El personal debe conocer sus responsabilidades y los límites de su autoridad, así como ha de haber un vínculo estrecho entre las funciones de cada individuo, su ejecución y los objetivos de la entidad.

Es importante considerar, que el control interno, aunque esté diseñado e implantado, solo puede aportar un grado razonable de seguridad acerca de la consecución de los objetivos de la entidad, ya que se ve afectado por limitaciones que son inherentes a la naturaleza de las operaciones.

Por otra parte, el control interno que pretendiese dar una seguridad absoluta sería antieconómico y asfixiaría la actividad de la organización; además, este ayuda a la consecución de los objetivos operativos, pero no garantiza que los objetivos se estén alcanzando, ya que puede verse afectado por:

- 1. Decisiones erróneas.
- 2. La relación costo-beneficio.
- 3. Confabulación de dos o más personas, para provocar fallos en el control interno.

Ahora bien, el control de gestión se refiere a una actividad gerencial que se desarrolla dentro de las organizaciones, dirigida a asegurar el cumplimiento de su misión y objetivos de sus planes, programas y metas; de las disposiciones normativas que regulan su desempeño; y de que la gestión sea eficaz y ajustada a los estándares de calidad. Corresponde ejercerlo a los gerentes, jefes o autoridades administrativas de cada departamento, sección o cuadro organizativo específico.

Asimismo, es una modalidad de control que se realiza en ejercicio del control interno con el objeto de verificar el cumplimiento o desempeño de las actividades, tareas y acciones ejecutadas por los órganos y entes, que permite medir e informar, oportunamente, a los responsables de la toma de decisiones sobre la eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto de su gestión, con acatamiento de las normas que la regulan.

Cabe señalar que la auditoría de gestión está orientada a evaluar los planes y programas, el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales, así como el resultado de la acción administrativa y, en general, la eficacia con la que operan los órganos y entidades sujetos a control. Corresponde realizarla sólo a los órganos de control fiscal, quienes, verificarán la implantación y aplicación de los mecanismos de control (RLOCGRSNCF:2009. Art. 37).

Es conveniente destacar, que la auditoría de gestión en Venezuela se enmarca, principalmente en tres términos de medición: eficiencia, eficacia y economía:

- **1. Eficiencia:** significa óptima utilización de los recursos, manteniendo presente los objetivos de la organización.
- **2. Eficacia:** se refiere al logro de los objetivos.
- **3. Economía:** se refiere a la adquisición de recursos al costo más bajo, manteniendo la visión de los objetivos de la organización.

Por otra parte, De Armas García (2008) define a la auditoría de gestión de la siguiente forma:

Es la revisión sistemática de las actividades de una organización o de un segmento de ella en relación con objetivos específicos. Tal revisión tiene tres propósitos esenciales: estimar el funcionamiento, identificar oportunidades de perfeccionamiento y desarrollar recomendaciones de mejoras o fomentar acciones. (p. 7)

Con referencia a lo anterior, la auditoría de gestión es considerada, en los actuales momentos, como una herramienta de mejoramiento continuo para las organizaciones, pues con su aplicación se evalúa el cumplimiento de metas y objetivos a través de procesos eficientes y eficaces. Por ello, es importante que, en todas las organizaciones, sus directivos consideren sus ventajas debido a

que al ser una herramienta de mejoramiento garantiza la calidad tan exigida en un modo global.

Adicionalmente, la auditoría de gestión debe estar regida bajo la premisa de que es de vital importancia para el mejoramiento del desarrollo del proceso administrativo y, por consiguiente, se le atribuyen parámetros o características que le otorgan ese aspecto; entre algunas de ellas se considera que la auditoría de gestión es:

- Continua: por ser permanente y cronológica, aportando de este modo a identificar, sintetizar, comunicar y supervisar las no conformidades detectadas.
- 2. **Sistemática:** por requerir de la coordinación de las actividades de auditoría de forma minuciosa, ordenada y planificada, bajo procedimientos estándares de auditoría, que permitirán un grado de calidad alto del trabajo realizado.
- **3. Objetiva:** por asegurar que los hallazgos se encuentren sustentados por evidencia suficiente, relevante y competente.
- **4. Confiable:** por presentar en forma precisa y veraz la realidad de los procesos, obteniendo resultados óptimos para la toma de decisiones inmediatas.

Es necesario señalar la importancia de una auditoría de gestión, porque permite establecer el grado de cumplimiento de deberes y atribuciones que les han sido asignadas a sus funcionarias y funcionarios, verificando que estas hayan sido ejecutadas de manera eficiente, efectiva y económica; además, permite establecer si los objetivos y metas institucionales se han cumplido y comprobar si la información financiera es confiable.



En concordancia con lo anteriormente descrito, los autores Escalante & Hulett (2010), citados por Ramírez Villafuerte & Burgos Burgos (2016), mencionan que:

La importancia de la auditoría de gestión radica en efectuar un estudio minucioso de la entidad auditable, con el propósito de establecer la naturaleza, oportunidad y alcance que adquirirán los procedimientos, políticas y estrategias que se desarrollan en las actividades cotidianas. (p. 19-28).

Después de lo antes expuesto, es necesario señalar que la Auditoría de Estado es el examen objetivo, sistemático, profesional y posterior, de las operaciones financieras, administrativas y técnicas, practicado por los sujetos, al que se refiere el artículo 2 de las Normas Generales de Auditoría de Estado (NGAE:2013), aplicable a los órganos y entes del sector público.

Seguidamente, sean cuales sean los términos de medición a evaluar la Auditoría de Estado, consta de cuatro fases fundamentales para su efectiva realización, las cuales son, según el artículo 5 de las NGAE (2013):

- » Fase 1: Planificación.
- » Fase 2: Ejecución.
- Fase 3: Presentación de resultados.
- » **Fase 4:** Seguimiento.

En cada una de estas fases se despliegan, a su vez, varios pasos y actividades que el auditor debe ejecutar. Sin embargo, dada las características del tema objeto del presente artículo, quiero reflexionar y abordar la Fase 1: Planificación de la Auditoría de Estado, ya que, desde mi experiencia como Auditora, he notado que a veces tendemos a trazarnos objetivos ambiciosos o surrealistas que dificultan su realización durante la ejecución en campo o cuando se está evaluando al órgano y/o ente. Y aunque esto se debe a múltiples factores, lo más común es que no tomamos en cuenta la evaluación de los factores de riesgo a los que se enfrenta el desarrollo exitoso de una Auditoría.

Como ya se dijo, la fase de planificación es una de las etapas más importante de la auditoría, pues incidirá en el logro de los objetivos que se proyectaron los auditores, teniendo en consideración que una planificación adecuada permite organizar y dirigir la auditoría de manera que esta se realice de forma eficaz y eficiente.

Dicho de otra manera, en la fase de planificación, se debe explorar el conocimiento organizacional, su control interno e identificar riesgos, objetivos y alcance de la auditoría, de tal forma que puedan ser incorporados al programa de trabajo. De su concepción dependerá la eficiencia y efectividad en el logro de los objetivos propuestos en dichas actuaciones, utilizando de manera óptima, los recursos estrictamente necesarios.

Según Stoner (1997): "La planificación es una forma concreta de la toma de decisiones que aborda el futuro específico que los gerentes quieren para sus organizaciones." (p.287). Entendiendo que planificar consiste en definir las estrategias que ayuden a alcanzar los objetivos previamente establecidos; en el contexto de la Auditoría de Estado, es importante resaltar, que en las Normas Generales de Auditoría de Estado (2013) se encuentra previsto cada uno de los pasos a ejecutar con relación a planificación de la auditoría, equipo de trabajo, incorporación de especialistas, evaluación preliminar del sistema de control interno, riesgo de auditoría, programa de auditoría y la acreditación del equipo auditor ante el respectivo órgano o ente objeto de la auditoría (artículos 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29).

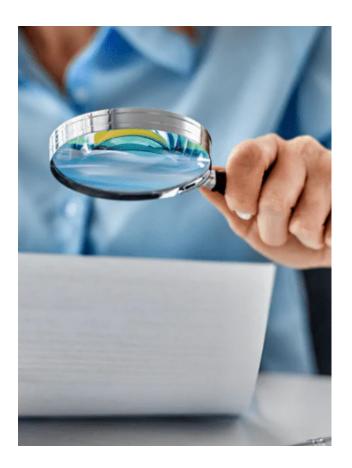
Adicionalmente, el Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado (2015), emanado de la Contraloría General de la República, sugiere que, al momento de planificar una Auditoría de Estado, deben considerarse como mínimo, los siguientes elementos:

- 1. Selección del objeto a evaluar.
- 2. Equipo de trabajo.
- 3. Objetivos de la auditoría.
- 4. Alcance.
- 5. Designación del equipo de trabajo.
- 6. Conocimiento general del objeto a evaluar.
- 7. Evaluación preliminar del sistema de control interno y selección de áreas críticas.
- 8. Evaluación del riesgo.
- 9. Muestra de auditoría.
- 10. Programa de trabajo.
- 11. Supervisión.

Cabe destacar que dicho manual, aprobado por el ciudadano Contralor para ese entonces, mediante Punto de Cuenta N.º 084-Punto N.º 00105, octubre de 2015, de la Contraloría General de la República:

(...) tiene por objeto desarrollar los aspectos normativos y procedimentales que regulan el proceso de Auditoría, describiendo en forma sistemática y secuencial cada una de las actividades que deben realizarse durante las distintas fases de dicho proceso, tomando en consideración criterios generalmente aceptados y estableciendo los sujetos responsables de llevarlas a cabo, con el fin de dotar a las Direcciones de Control del Máximo Órgano de Control de un instrumento que sirva de apoyo para la planificación, ejecución y presentación de resultados de la auditoría, y para el seguimiento al plan de acciones correctivas; y a su vez como marco de referencia para los órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF)."

En tal sentido, en la auditoría de gestión, uno de los aspectos a evaluar es el control interno, ya que del grado de calidad y cumplimiento que este posea, depende la confianza que podrá depositar el auditor, en la realización de los trabajos de auditoría.



De acuerdo con lo anterior, se estudian y evalúan los controles establecidos para asegurarse de que las operaciones de la entidad auditada, se realicen con criterios de economía, eficiencia y eficacia; se cumplan las políticas establecidas y que se brinde información financiera y administrativa confiable.

Para el auditor, un control interno de mayor calidad, implicará mayor confiabilidad y consecuentemente generará menor necesidad de obtención de pruebas de auditoría. Al contrario, un control de menor calidad generará menor confiabilidad y consecuentemente una mayor necesidad de aplicación de pruebas de auditoría.

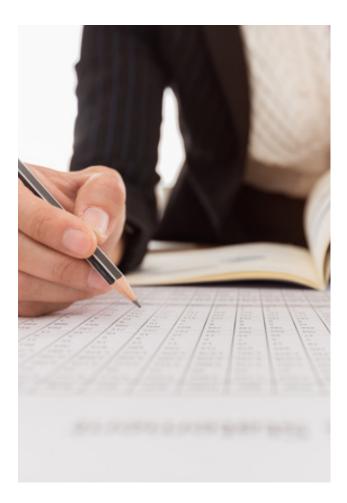
Las organizaciones implementan el control interno como un proceso, para adoptar un grado de seguridad razonable en el logro de sus objetivos. El desarrollo de este tema se basa en el denominado Informe COSO, emitido por el *Committee* of *Sponsoring Organization of Treadway Commis*sion, dicho informe se considera un punto de referencia importante, cuando se tratan materias de control interno.

Es importante resaltar, que la evaluación del control interno es un procedimiento obligatorio en toda auditoría y nunca podrá ser formulado como un objetivo, a menos que sea el objeto de la actuación, pues el sistema de control interno es parte de los sistemas financieros, presupuestarios, contables, administrativos y operativos del organismo y no un área independiente, individual o especializada.

Para comprender y evaluar el control interno del órgano y/o ente, es necesario:

- Conocer los cinco componentes del control interno en la entidad, que son: el ambiente de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, la información y comunicación, y la supervisión.
- 2. Identificar los controles específicos que reducirán el riesgo de control y hacer una evaluación del riesgo de control.
- 3. Probar la eficacia de los controles.

Ahora bien, para la implementación de un sistema integral de control de gestión, se debe realizar el análisis sistémico, con sus factores internos y externos, apoyados con el recurso del esquema *Insumo*, *proceso y producto*, esta labor inicial per-



mitirá conocer integralmente el sistema y diseñar posteriormente los indicadores correspondientes.

El análisis sistémico involucra que el equipo auditor previamente determine: ¿qué hace realmente la organización?, ¿cómo lo hace?, ¿para qué lo hace?, ¿quiénes lo hacen?, ¿cuáles son sus clientes?, y ¿quiénes (externos a la organización) afectan sus procesos?

Con relación a la visión estratégica, sirve de marco de referencia, para el análisis de la situación actual de la organización. Responde a las siguientes interrogantes: ¿dónde está la organización? y ¿para dónde se proyecta?

Es importante considerar que, durante la planificación de la auditoría de gestión, los auditores deben estar alertas a los factores o condiciones que puedan afectar la evaluación del riesgo de auditoría, el cual está integrado por los riesgos inherentes, de control y de detección a los que podrán enfrentarse en la fase de ejecución de la auditoría. Esta evaluación del riesgo de auditoría tiene como fin prever las acciones que compensen los efectos de aquellos riesgos que efectivamente llegaren a materializarse; determinar cómo

se tratarán aquellos hechos cuya probabilidad de ocurrencia sea incierta pero relevante para la consecución de los objetivos de la auditoría; determinar las áreas críticas; ajustar la muestra de auditoría, el tiempo de su ejecución y definir los procedimientos, métodos y técnicas de auditoría a aplicar. Según el artículo 27 de la NGAE (2013), se entenderá por:

Riesgo inherente: el vinculado con las características y naturaleza propia del órgano, ente, dependencia, proyecto, proceso, actividad u operación a la que se dirige la auditoría.

Riesgo de control: el relativo a las desviaciones o deficiencias del sistema de control interno del objeto evaluado que pudieran incidir en los resultados de la auditoría.

Riesgo de detección: aquel referido a la probabilidad de que no se aplique o no sean suficientes los procedimientos de auditoría que permitan detectar los errores o irregularidades significativas.

No obstante, el auditor para realizar una Auditoría de Gestión debe tener en cuenta que:

- 1. El examen de la gestión abarque la legalidad y calidad de las operaciones en lo administrativo y contable, enfatizando en la economía, eficiencia, eficacia y en el cumplimiento de metas y objetivos.
- 2. Las recomendaciones se orienten a erradicar las causas de las desviaciones y al logro de metas y objetivos de la organización.
- 3. La evaluación integral del sistema de control interno esté dirigido a garantizar el logro de los objetivos y metas, el cual considera en la planificación de las actividades, la detección temprana de desviaciones o áreas susceptibles de mejoras y la aplicación de los correctivos de manera oportuna.
- 4. Los estados financieros sean un recurso más, para comprobar la economía y eficacia de las operaciones en relación al cumplimiento de las metas y objetivos de la organización.
- 5. El equipo de trabajo sea multidisciplinario.

A continuación, se detallan algunas de las actividades que debe realizar y revisar un auditor, con respecto a la primera fase de Planificación para una Auditoría de Gestión en la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela:

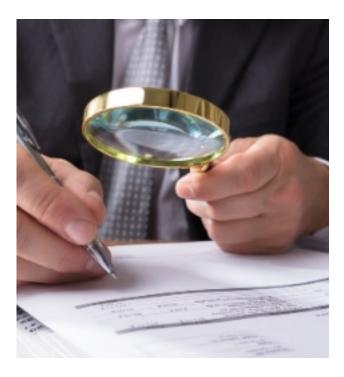
- El equipo auditor, una vez recibida la designación para realizar la auditoría, debe abocarse a conocer las características generales del objeto a evaluar. A tal fin, se consultará en el archivo permanente de la respectiva Dirección de Control, información relacionada con el ordenamiento legal y sublegal del órgano o ente; objetivos, proyectos, programas y presupuesto; estructura organizativa; información financiera y de control interno; contratos, convenios y acuerdos; misión y visión de la organización; procesos productivos de bienes o servicios; procesos de apoyo a la gestión; recursos; y cualquier otro dato de interés para alcanzar los objetivos propuestos. Igualmente, deberán revisarse los informes de auditoría anteriores, estudios y evaluaciones.
- 2. El equipo de trabajo, con base en la información obtenida, evaluará en forma preliminar la confiabilidad y calidad del sistema de control interno del objeto a evaluar, con el propósito de establecer la naturaleza y alcance de los procedimientos de auditoría que sean necesarios, dirigiéndolos a los aspectos que resultaren más vulnerables.
- 3. Una vez realizada la evaluación preliminar del sistema de control interno, se deberá evaluar el riesgo de la auditoría a fin de determinar cómo deben ser tratados aquellos hechos cuya probabilidad de ocurrencia es incierta pero relevante para la consecución de los objetivos de la auditoría. Mediante dicha evaluación se determinarán las áreas y procesos críticos, la muestra, el tiempo requerido para la ejecución de la auditoría, y definir los procedimientos y actividades que se incluirán en el programa de trabajo. Para ello, se utilizará el formulario "Evaluación del Riesgo" (Forcont 814).
- 4. El programa de trabajo es el producto de la fase de planificación, por lo que se deberá incorporar en éste, de forma congruente las informaciones administrativas, los procedimientos y técnicas de auditoría a emplearse; así como la extensión y oportunidad en la que serán aplicados durante la auditoría, de acuerdo con el objetivo general establecido. (Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado: 2015. Págs. 10, 11, 12, 3, 14, 15, 16, 17, 18 y 19).

CONCLUSIONES

Para finalizar, en términos generales la planificación, es un proceso mediante el cual se toman decisiones sobre los objetivos y metas que se deben alcanzar en una determinada actividad y en un determinado tiempo. Por lo tanto, es un plan de acción detallado y cuantificado. La planificación de una auditoría, comienza por una evaluación de los problemas y/o resistencias que se hayan podido encontrar en la toma de contacto con el órgano y/o ente a auditar.

Es importante esta reflexión para identificar aquellas áreas problemáticas a las que haya que dedicar más tiempo y recursos. Resaltando que la planificación es la primera fase que se ejecuta en el proceso de auditoría, incluso, puede decirse que es la más importante de toda la actuación de control, porque de ella dependen los buenos resultados. En esta fase, se determinará qué se quiere desarrollar y cuáles son los medios necesarios para logarlo.

En Venezuela, los aspectos asociados al aseguramiento de la calidad en la auditoría, están contenidos en las Normas Generales de Auditoría de Estado, (NGAE, 2013) dictadas por la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.





Ahora bien, con relación a la auditoría de gestión es el proceso para examinar y evaluar las actividades realizadas, en un sector, entidad, programa, proyecto u operación con el fin, dentro del marco legal, de determinar su grado de eficiencia, eficacia, economía, calidad e impacto y, por conducto de las recomendaciones que al efecto se formulen, promover la correcta administración del patrimonio público.

Por último, para realizar una auditoría, el perfil de un auditor requiere ser profesional universitario o técnico superior, tener dominio de las Normas Generales de Auditoría de Estado, aptitud para desenvolverse en condiciones de incertidumbre, estar abierto a los cambios y a la participación, y capacidad para el manejo de dificultades, entre otros; esto contribuye y garantiza un resultado óptimo en una auditoría, toda vez, que su objetivo está basado en brindar un trabajo de calidad, que lo hace estar formándose y entrenándose permanentemente, en técnicas modernas de auditoría. Por ello, es recomendable que en todos los órganos y/o entes de la administración pública, se desarrollen planes de formación permanente, orientado a los auditores para que éstos cuenten con herramientas y enfoques modernos que les permitan el desarrollo de auditorías de gestión en los organismos que tienen gran impacto, fundamentalmente, el de salud, educación, vivienda y justicia.

REFERENCIAS

De Armas García, R., (2008). Auditoría de gestión. Conceptos y métodos. 1era ed. La Habana: Editorial Félix Varela.

Escalante, P., & Hulett, N. (2010). "Importancia de la auditoría de estados financieros para las Pymes: Una revisión documental". *Revista Actualidad Contable Faces*, vol. 13, N. 30, enero-junio 2010, p. 19–28.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Art. 35. 23 de diciembre de 2010.

Manual de Normas y Procedimientos en Materia de Auditoría de Estado. Cuenta N.º 084-Punto N.º 001. de 05 octubre de 2015. Pág. 10, 11, 12, 3, 14, 15, 16, 17, 18 y 19).

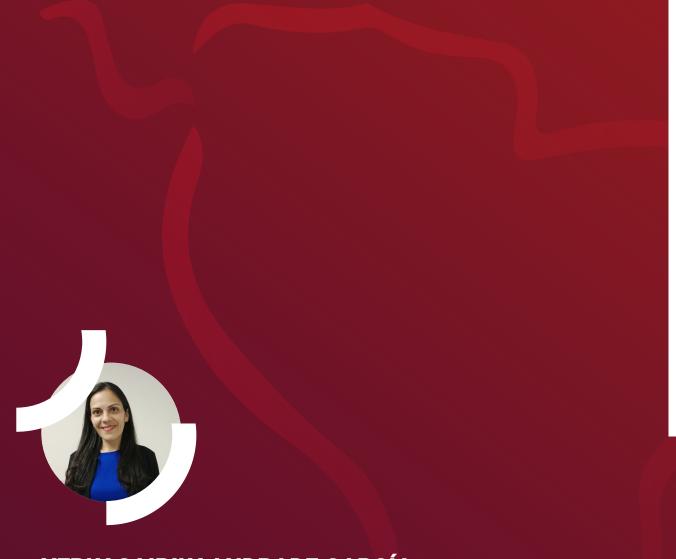
Normas Generales de Auditoría de Estado (2013). Art. 5, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Art. 37. 12 de agosto de 2009.

Stoner, J. (1997). *Administración*. Editorial Prentice May. México.







YERLY SAIRILY ANDRADE GARCÍA

Abogada, especialista en Derecho Laboral, con trece años de experiencia en la administración pública. Actualmente, jefa (E) de la Unidad Legal de la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio.

El control fiscal y la no rendición de cuenta de la administración pública

YERLY SAIRILY ANDRADE GARCÍA

RESUMEN

La rendición de cuenta está inmersa en la vida cotidiana del ser humano; se ha notado en los últimos años un interés en el ámbito político de mejorar este proceso dándole cabida a la participación ciudadana como contralores de la gestión pública. Sin embargo, cabe acotar la importancia de prepararnos para evaluar con base a quienes tutelan el patrimonio del Estado. También prevalecen los valores éticos-morales de quienes asumen la responsabilidad de gobernar, dirigir o administrar un órgano o ente público. En Venezuela el proceso de formación y rendición de cuenta de las operaciones y resultados de la gestión de los órganos y entes de la administración pública, se ha visto afectado, es por ello que surge el presente estudio, cuya finalidad es dar una propuesta para los órganos y entes que no efectúen la formación y rendición de cuenta dentro del lapso establecido en las normas jurídicas. Ahora bien, este tipo de estudio es meramente documental e informativo, donde se delimitaron aspectos como las diferentes definiciones en relación a la materia y las leyes que la sustentan, así mismo, se establecieron conclusiones y, por último, recomendaciones. Se organizó y seleccionó información a través de la web, así como también se creó una serie de recomendaciones pertinentes en aras de optimizar el proceso de rendición de cuentas en la gestión pública.

PALABRAS CLAVE: Gestión pública, Formación y Rendición de cuentas.

ABSTRACT

Accountability is immersed in the daily life of human beings; In the last years, there has been an interest in the political sphere to improve this process by making room for citizen participation as controllers of public management. However, it is worth noticing the importance of preparing to evaluate based on those who protect the state's assets. The ethical-moral values of those who assume the responsibility of governing, directing or administering a public body or entity also prevail. In Venezuela, the process of training and accountability of the operations and results of the management of the bodies and entities of the Public Administration has been affected, which is why this study arises, the purpose of which is to provide a proposal for the bodies and entities that do not carry out training and accountability within the period established in the legal regulations. Now, this type of study is merely documentary and informative, where aspects such as the different definitions in relation to the subject and the laws that support it were delimited, conclusions and finally, recommendations were established. Information was organized and selected through the web; same as a series of pertinent recommendations were created in order to optimize the accountability process in public management.

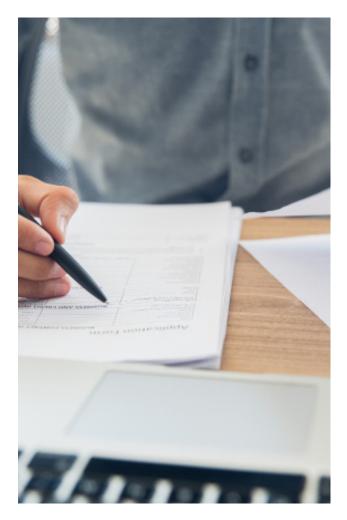
KEYWORDS: Public management, Training and Accountability.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo de investigación busca indagar sobre el impacto que causa en el control fiscal la no rendición de cuenta de los órganos y entes que integran la administración pública, siendo que, de acuerdo a las experiencias obtenidas en la Unidad Legal de la Dirección de Control del Sector Industria, Producción y Comercio, adscrita a la Dirección General de Control de la Administración Nacional Descentralizada de la Contraloría General de la República, es preocupante ver cómo en reiteradas ocasiones, estos órganos y entes, los cuales se encuentran sujetos a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRYSNCF), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.103 Extraordinario, de fecha 23-12-2010, y bajo el control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República como ente rector en materia de control fiscal, no efectúan la correspondiente formación y rendición de cuenta de las operaciones y resultados de su gestión ante los órganos de control competentes.

El proceso de formación de cuenta consiste en un acto administrativo sistemático y continuo, mediante el cual los responsables de los fondos públicos participan, demuestran y se obligan por el uso adecuado de esos recursos puestos a su disposición por el Estado en un ejercicio económico determinado; de esta manera, en cumplimiento a las normas legales aplicables, estos son expuestos a la supervisión, vigilancia y control, con el fin de explicar y justificar sus actos, así como están supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad.

En el acto de rendición de cuentas se debe destacar un componente fundamental que posee especial importancia: la obligación que tienen las autoridades públicas designadas, de responder a las solicitudes de información y los cuestionamientos de los órganos de control. Para ello, no basta la buena voluntad, sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. Cuando se habla de rendición de cuentas, no se refiere me-



ramente a cuestiones o términos contables sino de acciones y comportamientos, es decir se debe describir también cuestiones de cualidades, conductas, valores, entre otros aspectos. Otro punto relevante, es que, en el ámbito político, la noción de rendición de cuenta tiene dos vértices, uno incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y el otro, la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de violar sus deberes como servidores públicos.

Así pues, es necesario señalar que:

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres aspectos diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (...). Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en una estrategia compleja. Acoge una variedad de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la intención de domesticar el ejercicio del poder. (Schedler: 2004, p. 13).

DESARROLLO

Aspectos teóricos

Para proponer tácticas que sean viables y que realmente contribuyan a la sostenibilidad de un proceso de rendición de cuentas, es imprescindible describir profundamente su significado, así como las leyes que lo fundamentan. Al hablar de rendición de cuentas, muchos tienen ciertas presunciones de lo que se trata, sin tener la plena certeza.

Sin embargo, hay un concepto que explica muy detalladamente dicho término y para ello debe citarse lo siguiente:

Rendición de cuentas es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona accountability, que en inglés significa, el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, o justificar algo; (...) ser responsable de algo (responder) (...) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (responsable). (Sánchez: 2008, p. 9).

En la actualidad, el término es sinónimo de obligación, responsabilidad, dar cuenta o responder a la gestión pública y a la ciudadanía. En consecuencia, por los momentos se percibe a la rendición de cuenta o responsabilidad como términos en construcción.

Normalmente, hablar de rendición de cuenta se asocia a una estrategia u obligatoriedad de una institución pública que consiste en demostrar formalmente a los órganos de control fiscal correspondientes, respecto al cumplimiento de su misión y a sus objetivos, así como también la administración y rendimiento de los recursos públicos a su cargo.

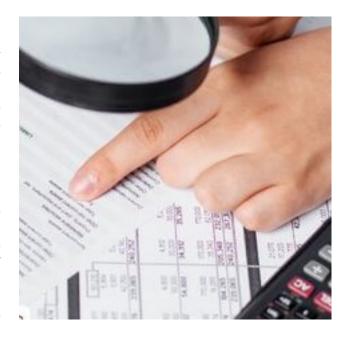
A tal efecto, la Contraloría General de la República, según establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) y la LOCGRYSNCF, es un órgano del Poder Ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos, cuyas actuaciones se orientarán a la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de re-

visiones fiscales en los organismos y entidades sujetos a su control.

La Contraloría en el ejercicio de sus funciones, verificará la legalidad, exactitud y sinceridad, así como la eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y de los resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control.

Ahora bien, siendo que esto depende de la formación, participación y rendición de las cuentas de los órganos del poder público nacional, estadal, distrital, municipal y sus entes, es menester conceptualizar qué es la rendición de cuenta, la cual consiste en organizar los soportes correspondientes a la cuenta, a los fines de su examen. Responsabilidad de guien tenga la administración, manejo o custodia de recursos de los Órganos y Entes a que se refiere el artículo 2 de las Normas para la Formación, Participación, Rendición, Examen y Calificación de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados (NFPRECCOPPNEDMED), publicadas en la GORBV N.º 40.492 Extraordinario de fecha 08-09-2014, mediante Resolución N.º 01-00-000167 de fecha 20-08-2014.

Así pues, corresponde a la Contraloría ejercer sobre los contribuyentes y responsables, previstos en el Código Orgánico Tributario, así como sobre los demás particulares, las potestades que específicamente le atribuye la Ley.



Es significativo indicar que las servidoras y los servidores de los órganos que conforman el Poder Público, tienen la obligación de dar cumplimiento a las competencias atribuidas de manera exclusiva, las cuales se ejercerán con fundamento en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, según lo establecido en el artículo 141 de la Carta Fundamental, ello en concordancia con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, artículos 10 y 14.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) aprobada por el pueblo mediante referéndum constituyente de fecha 15 de diciembre de 1999, además de ratificar la tradición constitucional de asignarle a la Contraloría las facultades de vigilancia, fiscalización y control sobre el patrimonio público, también la concibe como uno de los tres órganos del nuevo Poder Ciudadano dispuesto en el artículo 274, que en la condición de tal órgano tiene a su cargo, prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; además, en el artículo 289 consagró la Constitución la potestad de la Contraloría para disponer del inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, igualmente, dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

El presente tema de investigación tiene como búsqueda una posible solución para un problema observado con frecuencia, en el cual existe insuficiencia o carencia de una norma que lo regule después de pasado el lapso estipulado por las normas, sin haberse cumplido con la obligación de efectuar la correspondiente formación y rendición de cuenta.

Aspectos metodológicos

La presente investigación se basa en un diseño de propuesta apoyada en campo de carácter legal, se ubica en la modalidad de proyecto factible, a través de la propuesta de una modificación a la norma que rige la materia.

La identificación del problema fue realizada a través de observaciones directas, en el área de trabajo; y su modificación puede ser efectuada a través del procedimiento legal.

En este mismo orden de ideas, hay que señalar que el Poder Constituyente, en el marco de su manifestación originaria, estableció en el Texto Fundamental en el artículo 141, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en los artículos 10 y 14, los principios que rigen la actuación de la administración pública; y por ende la de los órganos y entes que la conforman, siendo estos los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

En este sentido, la rendición de cuentas se erige como uno de los principios constitucionales y legales destinado a fortalecer la gestión estatal, desplegada por los órganos y entes que conforman la administración pública, la cual debe desarrollarse en el marco de la transparencia, sinceridad y exactitud de las operaciones inherentes al correcto manejo y uso de los recursos públicos, en atención a los principios de protección y salvaguarda del patrimonio público.

Así pues, en el marco del desarrollo de los principios constitucionales referidos y a los fines de procurar mayor eficacia en su aplicación práctica, ha sido establecido de manera taxativa en la norma que rige la materia de Control Fiscal LO-CGRSNCF, así como en las NFPRECCOPPNED-MED, los órganos o entes del sector público que por encontrarse sometidos al sistema de control fiscal ostentan la obligación irrenunciable de llevar a cabo la formación y posterior rendición de cuenta; de igual forma, el marco jurídico regulador que deben observar los mismos, para llevar a cabo la debida formación, participación y rendición de la cuenta.

Corresponde precisar, las definiciones establecidas en el ordenamiento jurídico respecto a lo que debe entenderse como cuenta, examen de cuenta y rendición de cuenta, tal como lo estipulan las NFPRECCOPPNEDMED en su artículo 3, que señala lo siguiente:

Cuenta: Conjunto de libros, registros, comprobantes, estados financieros y demás documentos que demuestren formal y materialmente los actos de administración, manejo y custodia de los recursos en un ejercicio económico financiero o período determinado, según corresponda, así como la información sobre la programación de las metas y objetivos a alcanzar y los resultados de su ejecución.



Examen de Cuenta: Consiste en comprobar la legalidad, sinceridad y exactitud de las operaciones realizadas por los cuentadantes de los órganos y entes a que se refieren los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, mediante la revisión y análisis de los documentos correspondiente a las cuentas.

Rendición de Cuenta: Obligación que tiene el cuentadante de demostrar formal y materialmente, a través de libros, registros, comprobantes, estados financieros y demás documentos, la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos; así como la presentación de los resultados de la planificación, programación y ejecución vinculados con la cuenta.

En virtud de ello, la LOCGRSNCF en los artículos del 51 al 55, establece de manera inequívoca la obligación que ostenta el cuentadante o funcionario responsable de formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión, inherentes a la administración, manejo, custodia y/o disposición de los recursos públicos asignados a los órganos o entes del sector público, respecto a la rendición de cuenta; asimismo, el cuentadante que cese en sus funciones antes de la oportunidad fijada para la formación y rendición de cuentas, previo a la separación del cargo, deberá formarla y rendirla.

No obstante lo anterior, a la luz de los principios de salvaguarda y preservación del patrimonio público, el Legislador ha previsto en el marco del deber que tienen los órganos de control fiscal, concernientes a la actividad de control, vigilancia y fiscalización de la gestión pública, el marco jurídico regulador para el supuesto en que el "cuentadante" o "funcionario responsable de la administración de los recursos de Estado" no cumpliere con el deber de "formar" y "rendir" la cuenta de su gestión. En este sentido, el artículo 54 de la Ley Orgánica ut supra en concordancia con el artícu-

lo 15 de las NFPRECCOPPNEDMED señala que el órgano de control fiscal competente ordenará la formación de la misma a los funcionarios o funcionarias, empleados o empleadas de la dependencia administrativa que corresponda, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley; de igual manera, contempla que de darse este supuesto por el fallecimiento del cuentadante, los herederos o herederas de éste o ésta y los garantes o sus herederos o herederas, tendrán derecho a intervenir en la formación de la cuenta.

A tal efecto, en las disposiciones legales referidas, se evidencia la responsabilidad de los órganos y entes sujetos al sistema de control fiscal, respecto al establecimiento de los procedimientos de control interno, los cuales deben brindar, en el marco de sus actividades diarias, las garantías requeridas para el resguardo de los documentos (comprobantes, libros, estados financieros, entre otros), que soporten y justifiquen las operaciones que se correspondan con la ejecución de las cuentas, así como la administración, custodia



y manejo de los recursos públicos; como con el deber de brindar las garantías y condiciones para que se mantengan en buen estado, con el objeto que los mismos se encuentren a disposición de los órganos de control fiscal correspondiente para su valoración posterior, sin menoscabo de las sanciones a que hubiere lugar.

De tal manera, es menester precisar que, el rigor de la referida disposición ha sido establecida con el objeto de evitar que el proceso de levantamiento de la información, en el contexto del desarrollo de auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, estudios, análisis, investigaciones y/o examen de la cuenta por parte del órgano de control fiscal co-



rrespondiente, se constituya en un procedimiento alterno o paralelo, que no retrase, obstruya o entorpezca el ejercicio de las funciones de control, de conformidad con los artículos 7 y 12 de las referidas Normas.

Asimismo, la LOCGRSNCF en sus artículos 40 y 41, concatenada con los artículos 35 y 36 de las Normas in comento y con el artículo 141 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), establecen con respecto al órgano de control fiscal competente, que corresponde a las unidades de auditoría interna de los órganos y entes, evaluar el sistema de control interno, así como el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad; y la evaluación de la eficiencia, eficacia y economía en el marco de las operaciones realizadas, también podrán realizar auditorías, inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigaciones de todo tipo y de cualquier naturaleza en el ente sujeto a su control, para verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de sus operaciones, siendo estas auditorías un servicio de examen posterior, objetivo y sistemático, realizado para evaluarla, verificar y elaborar el informe contentivo de las observaciones, conclusiones, recomendaciones y la correspondiente calificación.

Motivo por el cual, en atención a las disposiciones legales y sublegales reseñadas, soy de la opinión que el órgano de control fiscal interno, es decir, la Unidad de Auditoría Interna (UAI) de los órganos y entes de la administración pública ostentan la competencia para solicitar la formación y rendición de las cuentas pendientes de examen, a

los funcionarios o empleados de la unidad administrativa correspondiente y sujetas a su control, a los fines de proceder a la verificación y constatación de todos los aspectos que consideren necesarios y que guarden relación con la cuenta a ser examinada, en atención a los principios de protección y salvaguarda del patrimonio público, y de rendición de cuentas.

En este contexto, es necesario indicar que, el Legislador estableció conjuntamente con las competencias, el plazo o término del cual dispone el órgano de control fiscal interno para ejercer la referida competencia. Así, los artículos 57 y 59 de la LOCGRSNCF establecen lo siguiente:

Artículo 57. Las cuentas deberán ser examinadas por el órgano de control fiscal en un plazo no mayor de cinco años contados a partir de la fecha de su rendición. Si del resultado del examen la cuenta resultare conforme se otorgará el fenecimiento de la cuenta. (Resaltado propio)

En aquellos casos en que se detecten irregularidades en las cuentas, el órgano de control fiscal ejercerá, dentro del ámbito de su competencia, las potestades para investigar y hacer efectivas las responsabilidades establecidas en la presente Ley.

Artículo 59. El fenecimiento de las cuentas operará de pleno derecho, una vez transcurrido el plazo indicado en el artículo 57 de esta Ley. En estos casos, salvo disposición expresa de la ley, no podrán ser ejercidas las acciones sancionatorias y resarcitorias previstas en esta Ley, en relación con las operaciones a que se refiera la cuenta, todo sin perjuicio de la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra el patrimonio público.

Si las acciones sancionatorias o resarcitorias previstas en esta Ley, son ejercidas dentro del plazo de cinco años a que se refiere el artículo 57 de esta Ley, el fenecimiento se otorgará cuando sea enterado al patrimonio del ente u organismo afectado el monto del reparo o si dichas acciones son desestimadas de manera definitivamente firme.

Precisado lo anterior, a la luz de las observaciones precedentemente expuestas, considero que la UAI de los órganos y entes de la administración pública, no deben proceder al fenecimiento de la cuenta sin haber examinado lo correspondiente a los ejercicios económico-financieros, debiendo iniciar las acciones sancionatorias y resarcitorias de existir méritos suficientes para ello,

previstas en la LOCGRSNCF a que hubiere lugar, todo ello sin perjuicio de la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra el patrimonio público, previsto en el artículo 271 de nuestra Carta Magna, para lo cual se deberá realizar el examen de la cuenta de ingresos, gastos y bienes correspondiente a los ejercicios fiscales, debiendo iniciarse con el ejercicio económico-financiero más antiguo y progresivamente, los años subsiguientes.

Para concluir, considero que si bien es cierto, la norma contempla la obligación del cuentadante o funcionario responsable de la administración de los recursos de Estado de formar y rendir la cuenta de su gestión, también es cierto que el órgano de control fiscal competente podrá ordenar la formación de la misma a los funcionarios o funcionarias, empleados o empleadas de la dependencia administrativa que corresponda; ello a los fines de verificar la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones; pero tal como lo expuse al inicio del presente, es preocupante ver cómo en reiteradas ocasiones, órganos y entes, incumplen con este deber de la formación, participación y rendición de las cuentas correspondientes a los ingresos, gastos y bienes de los ejercicios fiscales.

En este sentido, considero que la UAI de los órganos y entes de la administración pública, no deben proceder al fenecimiento de la cuenta sin haber examinado lo correspondiente a los ejercicios económico-financieros, debiendo iniciar las acciones sancionatorias y resarcitorias de existir méritos suficientes para ello, previstas en la LOCGRSNCF a que hubiere lugar, todo ello sin perjuicio de la imprescriptibilidad de las acciones judiciales dirigidas a sancionar los delitos contra el patrimonio público, previsto en el artículo 271 de nuestra Carta Magna.

Por consiguiente, es de suma importancia tomar en consideración la norma que regula el supuesto que un órgano o ente no haya cumplido con el deber de efectuar el correspondiente examen de la cuenta del ejercicio económico-financiero dentro del plazo no mayor de cinco años que estipula la Ley, contado a partir de la fecha de su rendición, y que sólo se otorgará el fenecimiento de la cuenta, si el resultado del examen resultare conforme.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de rendición de cuenta debe ser un compromiso con la sociedad y consigo mismo, como ser humano en su esencia y desde su interior, en el cual debe prevalecer el principio de la honestidad, con el buen proceder y en búsqueda de una mejor sociedad, humanista, basada en valores morales, éticos, así como en profesionales formados para el correcto provenir en la gestión pública.

La rendición de cuenta es un instrumento para lograr tales fines, sin embargo, parece que surge la necesidad paralela de diseñar o crear otros mecanismos que verdaderamente la hagan efectiva y eficiente, en primer lugar, cumpliendo el principal objetivo para lo cual fue creada (dar cuenta o responder a la gestión pública y a la ciudadanía), y en segundo lugar, poder controlar esas acciones que son ejecutadas con la asignación de recursos provenientes de la misma sociedad; basadas en la transparencia, sinceridad y exactitud de las operaciones inherentes al correcto manejo y uso de los recursos públicos, en atención a los principios de protección y salvaguarda del patrimonio del Estado, visto que una efectiva rendición de cuenta impulsa a las organizaciones del sector público a mantener su capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad.

En Venezuela se cuenta con uno de los pilares de la rendición de cuentas como lo es la sanción; sin embargo, existe una laguna jurídica sobre cómo se debe proceder en caso de no contar con la documentación, archivos u otros medios para efectuar la Formación, Participación y Rendición de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados, cuando un órgano o ente no haya cumplido con el deber de efectuar el correspondiente examen de la cuenta del ejercicio económico-financiero dentro del plazo no mayor de cinco años que estipula la Ley, contado a partir de la fecha de su rendición, o simplemente no haya formado la cuenta dentro de este lapso.

Para que lo anterior se cumpla, también se deben aplicar mecanismos de seguimiento y control de forma objetiva, no solo cada año sino de forma continua, de manera que esos resultados puedan aportar información en el momento oportuno, en caso de que haya acciones indebidas o ilícitas.

En algunos casos los funcionarios públicos no están capacitados, lo que representa una debilidad, visto que experimentan el desconocimiento de alguna de sus funciones y responsabilidades, esto es por el hecho de que no se ha adoptado un modelo de gestión en las organizaciones públicas donde sus funcionarios se comprometan con la razón de ser de dicha institución, su misión y líneas de acción, lo que imposibilita un acto de rendición de cuentas verdaderamente efectivo.

La rendición de cuentas debe tener un lugar prioritario en la gestión pública y, ante todo, debe ser adquirido como un compromiso fundamental. El acto de rendición de cuentas debe dejar de expresarse meramente en términos contables y comenzar a expresarse como complemento en términos cualitativos, donde no solo se rinda cuenta de cuánto dinero se gastó proveniente del recurso financiero asignado, sino de lo que hizo, cómo lo hizo y qué beneficios se obtuvo para la sociedad.

Deben crearse sanciones efectivas, con mecanismos de monitoreo constante, para que no pase desapercibida la violación de una norma, así como sanciones o castigos correspondientes con cada una de las faltas o acciones desviadas del deber ser.

REFERENCIAS

Ackerman J. (2008). Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. México: Siglo XXI Editores S.A. de C.V.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela (GORBV) N.º 5.453 Extraordinario de fecha 24/03/2000, y su Enmienda Constitucional en la GORBV Nº 5.908 Extraordinario de fecha 19/02/2009.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) publicada en la GORBV N.º 6.210 Extraordinario de fecha 30/12/2015, mediante Decreto N.º 2.174 de la misma fecha.

Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la GORBV N.º 6.147 Extraordinaria, de fecha 17/11/2014, mediante Decreto N.º 1.424 de la misma fecha.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), publicada en la GORBV, N.º 6013 Extraordinario, de fecha 23/12/2010.

Normas para la Formación, Participación, Rendición, Examen y Calificación de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional, Estadal, Distrital, Municipal y sus Entes Descentralizados, publicadas en la Gorby N.º 40.492 Extraordinaria de fecha 08-09-2014, mediante Resolución N.º 01-00-000167 de fecha 20-08-2014.

Schedler, A. (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? México: IFAI Agencia de Gobierno.







Andragogía y la Contraloría General de la República DAISY VALDERRAMA

El presente ensayo titulado "Andragogía y la Contraloría General de la República", es la continuación de una serie de seminarios y ensayos elaborados en el marco del Convenio Interinstitucional suscrito entre el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado (COFAE) y la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez (UNESR).

Los participantes en este proceso de formación y aprendizaje, funcionarios de la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo, integrante del Poder Ciudadano y rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, somos personas adultas que, mediante métodos inspirados por el pensamiento de la Pedagogía Crítica, aprendemos haciendo y desarrollamos conocimiento desde nuestras vivencias y experiencias, sean estas familiares, formativas o laborales. El objetivo principal es que las instituciones que dirigen el convenio, puedan certificar nuestros saberes y darnos, al mismo tiempo, herramientas que nos harán mejores servidores públicos al servicio del Estado, para cumplir nuestro rol institucional de afianzar la lucha contra el flagelo de la corrupción, velando por la buena gestión y el correcto uso del patrimonio público; ejerciendo nuestras funciones como trabajadores de la Contraloría General de la República, con objetividad, imparcialidad, apoliticismo, libres de cualquier influencia político-partidista, con ética, identidad y compromiso, trabajo de equipo y responsabilidad; conscientes de nuestra obligación

como servidores públicos, realizando el mejor esfuerzo para cumplir con los deberes asignados y asumiendo las consecuencias de nuestros actos.

En el presente ensayo queremos acercarnos al conocimiento de lo que es la andragogía, de dónde viene, quiénes son su exponente, y para qué nos sirve en este transitar que hemos seleccionado recorrer.

La palabra andragogía no es nueva, ese término que se refiere al proceso de enseñanza y aprendizaje destinado a los adultos, se originó en 1833, cuando Alexander Kapp, un maestro de educación básica alemán, lo utilizó por primera vez para referirse a la interacción educativa entre un profesor y un adulto. Kapp también escribió un libro en 1842 titulado *Andragogía*, o el arte y la ciencia de enseñar a hombres adultos, en el que amplió su trabajo sobre el tema.

Sobre esa evolución del término andragogía, el profesor Julio César Valdez, en su trabajo *Andragogía: una lectura prospectiva*, apunta:

La andragogía, como recordamos, no es nativa de estas tierras latinoamericanas. El término viene de Europa, empleado por Alexander Kapp, desde 1833. No obstante, la andragogía se recreó como disciplina en los Estados Unidos a inicios de los setenta del siglo pasado, desde los planteamientos de Malcolm Knowless. En esa misma década llega la



andragogía a Venezuela y a América Latina, a través de Félix Adam. Más que un difusor, Adam, fue un visionario estudioso que le imprimió interesantes aportes, como veremos más adelante. Como rector de la naciente Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez, a finales de los setenta, quiso encarnar en esta institución los principios andragógicos.

En el material del seminario realizado, leemos que el término andragogía fue introducido por Malcom Knowles en Estados Unidos, en 1984. De acuerdo al autor, se refiere "al arte de enseñar a los adultos a aprender". El profesor Valdez, en la obra citada, dice que Knowless reconoce que él había asumido la andragogía sin conocer previamente el término. La concibe como el arte y la ciencia de ayudar a los adultos a aprender. Lejos de los planteamientos de la tecnología educativa, que colocaba controles externos a los estudiantes y preestablecía las conductas a alcanzar, Knowless sostenía que cada quien debía controlarse a sí mismo en un ejercicio libre de su propia voluntad. Para ello, habría de definirse a sí mismo mediante el ejercicio del autoconcepto y de la confrontación de sí mismo con la realidad, de donde surgen la orientación y motivación para aprender. Por otra parte, como respuesta de la educación ante los acelerados cambios de la sociedad, Knowless señala que la andragogía puede ser una tecnología, en el sentido de proveer conceptos y herramientas a los educadores para crear un ambiente donde el adulto pueda dirigirse a sí mismo a partir de un diagnóstico de sus propias necesidades, y así mismo planear sus propias actividades de aprendizaje (Knowless en Alcalá, 1998).

El modelo andragógico holístico (las partes se interrelacionan con el todo) propuesto por Knowles, es un enfoque educativo centrado en el adulto que consta de tres niveles interrelacionados: el nivel intrapersonal, el nivel interpersonal y el nivel transpersonal. Este modelo se enfoca en el desarrollo del ser humano como un todo, y no solo en aspectos específicos del conocimiento o habilidades. A través del modelo andragógico holístico de tres niveles, los adultos pueden lograr una mayor comprensión de sí mismos, de los demás y del mundo que los rodea. Está compuesto de la siguiente manera:

- Metas y propósitos de aprendizajes. Knowles consideró que existe una interrelación entre el individuo, la institución y sociedad a la que pertenece. En pocas palabras, todo lo que una persona consiga en su desarrollo beneficiará tanto a su institución, como a su sociedad, compartiendo recíprocamente los logros.
- Diferencias situacionales e individuales. Knowles consideró que la historia de vida del ser humano, especialmente el adulto, son diferentes y que en lo particular tiene sus propias diferencias tanto en experiencias de vida y laborales, como en conocimientos y capacidades, y en los ritmos y estilos de aprendizaje.
- Principios fundamentales del aprendizaje de los adultos: Los seis principios andragógicos propuestos se describen a continuación:



- El aprendiz necesita saber por qué tiene que aprender algo antes de someterse al proceso de aprendizaje. Como el adulto es partícipe de su formación, él debe identificar claramente la necesidad de su aprendizaje; sabiendo sus metas, podrá aprovechar la formación para allegarse de conocimientos que le permitan potencializar su desempeño.
- 2. El autoconcepto. En la andragogía, el adulto, por ser una persona con un grado mayor de madurez, asume que en él mismo está la responsabilidad de su crecimiento y de su vida, lo que le permite dar el primer paso para decidir participar en un proceso de aprendizaje.
- 3. El papel de la experiencia de los participantes o aprovechamiento del capital humano. Los participantes traen un cúmulo de conocimientos generales (de su vida, de su o sus grados académicos, de cursos previos y de otras tantas fuentes de información), así como las experiencias acumuladas por el tiempo y eventos vividos.
- 4. Disposición de aprender del participante. Los contenidos temáticos desarrollados en el curso deberán ser significativos al participante adulto para que los relacione con su vida o algún rol de ella; asimismo, todas las actividades a realizar (tareas) deberán estar estructuradas de tal manera que permitan pasar de una etapa de desarrollo a otra
- 5. Orientación hacia el aprendizaje. Es conveniente considerar dos cosas: a) que el curso esté planteado para obtener conocimientos, destrezas, valores y actitudes de una manera más eficaz al presentárselo en un contexto de aplicación a las situaciones de la vida real; y, b) que el tiempo de la formación sea el apropiado y no se llegue al extremo de mantenerlo sentado muchas horas continuas.
- 6. Motivación para aprender. Es la generación del desplazamiento de una actitud hacia otra distinta. La fuente de la motivación viene del individuo mismo, así, para algunos puedes ser dinero, poder, autoridad o los tres; y para otros, puede ser éxito, voluntad, valor y disfrute.

Mayra Elena Salas define la andragogía como la ciencia que promueve la orientación formativa del discente en la adultez; y las inteligencias múltiples son esencia de las formas individualizadas de apropiación y aplicación de conocimientos, habilidades y valores.

Félix Adam, según cita Valdez, hablaba de la ciencia de la andragogía, puesto que tenía un objeto de estudio claro y definido: la formación del ser humano adulto.

Flavio de Jesús Castillo Silva, en Andragogía, andragogos y sus aportaciones, obra que sirve de base a los materiales del seminario realizado, cita a varios autores, entre los cuales se encuentra Lindeman, citado por Knowles (2006), para quien "la educación de adultos es un proceso por el cual los alumnos cobran conciencia de sus experiencias más importantes (...)". El reconocimiento de la importancia nos lleva a la evaluación. Los significados a la experiencia cuando sabemos lo que sucede y qué importancia tiene ese suceso en nuestra personalidad.

Para el Dr. Adolfo Alcalá, la andragogía es la ciencia y el arte que, siendo parte de la antropogogía (educación y desarrollo de los seres humanos a lo largo de toda la vida) y estando inmersa en la educación permanente, se desarrolla a través de un hecho sustentado en la institución educativa, el ambiente, el contrato de aprendizaje, la didáctica, la evaluación y el trabajo en equipos. Cuyo proceso, al ser orientado con el fin de lograr horizontalidad, participación y sinergia positiva por el facilitador del aprendizaje, permite incrementar el pensamiento, la autogestión, la calidad de vida y la creatividad del participante adulto, en cualquiera de sus etapas vitales, con el propósito de proporcionarle una oportunidad para que logre su autorrealización.

El Dr. Félix Adam (1977), citado en la obra de Castillo Silva, mencionó que la praxis andragógica se debería basar en dos principios:

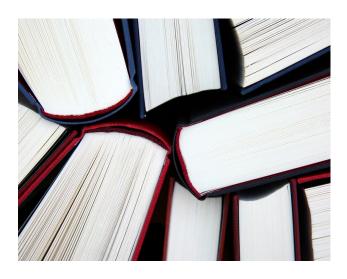
En primer lugar, la **horizontalidad**, considerándola en dos sentidos:

- Cualitativo: tanto el andragogo como el participante poseen conocimientos y experiencias que son considerados durante la actividad educativa.
- Cuantitativo: se refiere a los cambios propios de la edad, tales como disminución visual, auditiva, retención memorística, entre otras.

En segundo lugar, se encuentra la **participación**, que democratiza el proceso formativo porque todos los participantes y el facilitador podrán tomar decisiones de situaciones que sean de interés común y en las que puedan verse afectados o beneficiados. Debido a este principio, a los que estudian bajo la andragogía se le llaman participantes.

Otro gran andragogo, discípulo del Dr. Félix Adam, el Dr. Manuel Castro Pereira, definió la Andragogía como "(...) una de las Ciencias de la Educación que tiene por finalidad facilitar los procesos de aprendizaje en el adulto a lo largo de toda su vida". Entre sus aportes principales se cuenta la caracterización del adulto en lo general y en lo concerniente a la educación, así como de un modelo andragógico que se basa en:

- El participante adulto. Bajo este enfoque, además de ser en quien se centra el trabajo del aula, es también un proveedor de conocimientos y experiencias a considerarse dentro de la clase; al mismo tiempo, mientras da al grupo, también recibe del resto, provocando un enriquecimiento de perspectivas hacia un tema.
- El andragogo. Es esa una persona reconocida como competente porque posee cuatro condiciones:
 - 1. Saber Disciplinar: es especialista en los tópicos a tratar en el curso.
 - 2. Saber Educativo: conoce las teorías de aprendizaje y de su implementación.
 - 3. Saber Didáctico: posee estrategias de aprendizajes bajo la teoría seleccionada que promueven eficazmente el aprendizaje de sus participantes adultos a través de su corresponsabilidad en el curso.
 - 4. Es un Profesional de la educación con el grado de madurez propio de una persona que, independientemente de la edad que posea, es pertinente al rol y carga axiológica inherente dentro y fuera de su quehacer docente.
- **El grupo**. Cada integrante del grupo es un agente de aprendizaje, sin embargo, la personalidad que adopte el grupo en su conjunto es digno de considerarse por que pueden reaccionar de manera incluso contraria a lo que las individualidades de noten.



El ambiente. Se distinguen tres tipos de ambientes: el inmediato, que se conoce como "actividad educativa"; el mediato, que se refiere a los apoyos de la institución hacia la actividad educativa (infraestructura, recursos humanos, tecnológicos y de servicio); y, el social, que contempla aspectos como el entorno. El profesor Valdez, en la obra ya citada, en su intento de caracterizar el aprendizaje andragógico, señala entre otras cosas:

Los procesos de aprendizaje, en la andragogía, son parte de los procesos de vida de las personas. Ello implica que han de partir de las necesidades e intereses vitales de los adultos. Por ende, han de tomar en cuenta los espacios, lugares, momentos y estilos; así como, las diferencias personales y culturales, en el camino de crear medios y condiciones para vivir esa vida con mayor plenitud. Lo anterior lleva a dar la mayor relevancia posible a la experiencia humana. La experiencia, como acción presente y pertinente, implica un reinterpretar, un re apropiarse de lo vivido. En síntesis, las pautas y las estrategias de formación han de corresponderse con la apertura permanente a la vida, en toda su complejidad e incertidumbre.

Para finalizar, luego de leer todas las definiciones aportadas, y de analizar lo que ha sido nuestra corta pero fructífera experiencia formativa en el marco del Convenio COFAE UNESR, podemos ver un lazo muy fuerte entre lo que es la andragogía y la antropogogía, porque no es solo la facilitación de los procesos de aprendizaje para los adultos que participamos en dicho convenio, no es solo educarnos en una etapa de nuestra vida donde la educación o formación formal es compleja, sino que se ubica a cada participante como centro del proceso educativo. Se considera todo el proceso completo de experiencia acumulada, tomando en

cuenta el proceso de educación formal anterior, la preparación en cursos y actividades de formación laboral previas, el desarrollo en cada uno de los puesto de trabajo donde hemos cumplido con nuestras responsabilidades, donde hemos resuelto problemas que se han planteado ante nosotros, con las herramientas que traemos desde nuestros hogares (la honestidad, la responsabilidad, el compromiso) y con las que adquirimos en la institución. Es en definitiva, un proceso que toma en consideración el conocer adquirido en cada vivencia; entiende e integra cada paso del individuo en su vida como parte de su educación permanente. Una educación en nuestra etapa de adultez, que como participantes, con el apoyo de un facilitador o andragogo, en medio de un adecuado grupo de adultos con ganas de lograr cada uno sus metas y en el marco de lo que se define como ambiente (cumpliendo actividades específicas, con apoyo técnico, de recursos y de tiempo de la institución donde laboramos, y con el apoyo de las personas más allegadas a nosotros, en nuestro entorno social), nos permite aprender haciendo, educarnos en la vida y para la vida, y en futuro provecho de la actividad que realizamos en la institución donde laboramos.







REFERENCIAS

- Alcalá, A. (2010). *Andragogía*. Caracas: Universidad Nacional Abierta.
- Alcalá, A. (1998). *Propuesta de una definición unificadora de andragogía*. Monografías. Disponible en: http://www.monografias.com/trabajos14/andragogia/andragogia3.shtm
- Adam, F. (1977). *Andragogía*. Caracas: Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez.
- Castillo, F. (2018). "Andragogía, andragogos y sus aportaciones". En *Voces de la educación*. Disponible en: https://www.revista.vocesdelaeducación.com.mx/indez.php/voces/article/view/120/137#content/citation_reference
- Castro, M. (1990). "La conformación de un modelo de desarrollo curricular con base en losprincipios de la ciencia andragógica". Ponencia. Universidad Nacional Abierta. Caracas.
- Knowless, M. (1972). "Andragogía, no pedagogía". En *Temas de educación de adultos*. Año 1. N.º 2. Caracas: Centro Regional de Educación de Adultos.
- Salas, V. (2010). "El modelo andragógico, la praxis reflexiva como principio de la formación de gestores de proyectos de ciencia e innovación y el desarrollo de las inteligencias múltiples, en contribuciones a las ciencias sociales". Disponible en: https://www.eumed.net/rev/cccss/09/mesv.htm
- Valdez, J. (2018). Andragogía: una lectura prospectiva. Fundación Editorial El perro y la rana. Disponible en: http://www.elperroylarana. gob.ve/wp-content/uploads/2018/12/andragogia_una_lectura_prospectiva_1.pdf



Auditoría de Estado: un instrumento metodológico del control fiscal venezolano

MEILYN TORBELLO INOJOSA

En el desarrollo de la temática sobre las "Normas Generales de Auditoría de Estado", nos hemos propuesto, en un primer segmento de este ensayo, hacer un recorrido general partiendo de los datos de origen institucional de ese cuerpo de Normas, para arribar a lo que es un hito clave en el asunto de las auditorías como instrumentos de evaluación de la gestión pública; esto es, la auditoría financiera y su rol como paradigma en las entidades fiscalizadoras superiores, especialmente como precursora y generadora de otros tipos de auditoría que se han convertido en herramientas metodológicas en la práctica cotidiana del control fiscal. Traemos a colación también, la reseña de la Declaración de Lima, por su carácter de dispositivo promotor de cambios sustantivos en la fiscalización gubernamental en el ámbito de los países que conforman la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI); y, finalmente, se formulan comentarios relativos a atributos de nuestras Normas Generales de Auditoría de Estado, que destacan por su particularidad, en el ámbito de lo que son los componentes comunes y generales de los diferentes tipos de auditoría pública y del paradigmático instrumento de la auditoría financiera.

Aunque en nuestro país existe una normativa de espíritu reglamentario, dictada por la Contraloría General de la República bajo la denominación de Normas Generales de Auditoria de Estado, contenidas en la Resolución del Contralor bajo el N.º 01-00-00-016, del 30 de abril de 1997, publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N.º 36.229, del 17 de junio de ese mismo año, modificadas mediante la Resolución N.º 01-00-00090, del 21 de mayo de 2013, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 40.172, de fecha 22 de mayo de 2013, consideramos pertinente referirnos a algunos aspectos de interés vinculados con el tema de la auditoría en general, así como en particular de su introducción y uso en el ambiente gubernamental.

En primer término, ¿qué significación se le asigna modernamente al vocablo auditoria? Una primera acepción del Diccionario de la Lengua Española, la define como la "Revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse". Acercando más al ámbito financiero, una segunda acepción la puntualiza como la "Revisión y verificación de las cuentas y de la situación económica de una empresa o entidad". En la exposición de ejemplos, el diccionario describe en uno de ellos a la auditoría pública, como la "realizada por un organismo público especializado, como en América la Contraloría y en España la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas".

La auditoría como herramienta para el análisis tiene un largo camino en el mundo del conocimiento, de los negocios privados y de la gestión de gobierno. Aparejada con la contabilidad, ambas se desarrollan casi simultáneamente con la aparición de las primeras formas primitivas de producción, circulación y consumo de los renglones del campo, que marcan el nacimiento de la acumulación de excedentes y el tránsito a las formas mercantiles de relación en las sociedades. El origen de la propiedad y del manejo mercantil de esos excedentes, obligó a comenzar el conteo de lo que se producía, consumía, sobraba y se canjeaba por equivalentes, máxime que éstos pudieran consistir en cosas de la misma especie pero de diferente calidad o distinta condición, marcando una distinción en la cantidad objeto de la transacción. En una fase superior, esa equivalencia comenzó a expresarse en objetos representativos que pasaron del papel a los metales, naciendo de esta manera, el dinero.



Las cuentas deben recoger, mantener y reflejar no solo lo que se produce sino lo que se somete a intercambios. Cuando la evolución de las relaciones económicas y sociales originó la figura de los préstamos y la noción de las fianzas y de las garantías fundamentadas en la producción, en los activos fijos o circulantes o en los bienes personales, entonces la confianza en la palabra dicha como muestra inequívoca de solvencia fue sustituida por la evidencia objetiva; y, cuando a la postre esta evidencia no resultó suficiente, entonces se recurrió a la veeduría de un tercero investido de autoridad para dar certeza de lo que se afirmaba o negaba. Esa figura del tercero para emitir su parecer u opinión ha requerido siempre, primero, cerciorarse acerca de la veracidad de las condiciones, situación o posición de la persona

que invoca solvencia y capacidad para responder de las obligaciones que aspira contraer. Debido a esto, se generan entonces diversas maneras, actividades, métodos y prácticas para acceder a ese conocimiento, y esa multiplicidad de formas de abordaje comienza a dar forma, consistencia, complejidad y rigor técnico a la auditoría, tal como la conocemos hoy en día, dotada de la suficiencia metodológica para responder a las exigencias no solo de las personas en particular en sus aspectos económicos domésticos, sino a la pequeña y mediana empresa, y a las grandes corporaciones industriales, comerciales y financieras.

Esa auditoría que, como instrumento de análisis nace primordialmente por exigencias económicas y sociales de naturaleza financiera, alcanza preeminencia didáctica e independencia metodológica como auditoría financiera dotada de principios, métodos, técnicas, prácticas y procedimientos rigurosamente normalizados, y se encuentra representada en estudios profesionales universitarios con una membrecía universal, alrededor de corporaciones internacionales que velan y resguardan la integridad, el desarrollo, la actualización y la aplicación de los principios y de las normas; porque en la exhaustividad y el rigor de esa observancia está la confianza, aceptación y aplicabilidad de sus resultados.

(...) investigar cómo se gastaba el dinero público ante la preocupación por el crecimiento de la deuda pública tras la Primera Guerra Mundial. Durante los primeros veinte años de existencia su trabajo consistió, principalmente, en la revisión material de la documentación contable; y tras la Segunda Guerra Mundial comenzó con las auditorías financieras globales". (Rodríguez, J. pág. 138).

En los años sesenta, por solicitud del Congreso de los Estados Unidos -que además de la opinión sobre la sinceridad, exactitud y regularidad de las operaciones reflejadas en los estados financieros de algunas importantes entidades norteamericanas, requería pronunciamiento acerca de la eficacia de la gestión, efectividad de los planes y programas, cumplimiento de metas, aspectos que no conciernen al objeto y propósitos de la auditoría financiera-, las Normas de Auditoría Gubernamental (GAO) introducen una variante metodológica en sus auditorías financieras, ampliándole el alcance, conforme la solicitud del parlamento, denominando esta novedad en un principio como Auditoria de Alcance Ampliado. Con el transcurrir de los años,



la GAO "va introduciéndose poco en el tipo de trabajo que lleva hoy en día, la evaluación de programas mediante la auditoria operativa, que examina si los programas públicos alcanzan sus objetivos". (Rodríguez, J. pág. 138).

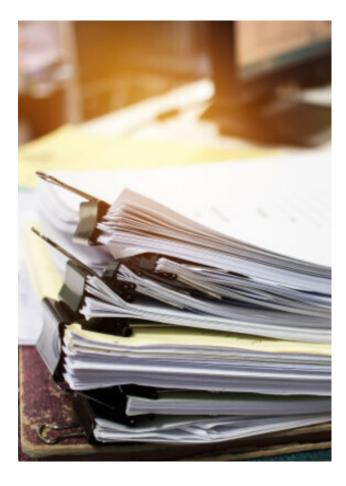
En paralelo con estas novedades de la Contraloría estadounidense, la mayoría de las entidades agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), y en el Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF) -hoy la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) -, venían explorando y planteando en los diferentes congresos y asambleas de dichas organizaciones, la necesidad de promover en sus países y ante las instancias de Estado competentes, la aprobación de la ampliación de las facultades evaluadoras de los entes fiscalizadores superiores, lo que implicaba trascender los linderos de la concepción, alcance y propósitos reglados de la auditoría financiera; desde luego que sin menoscabo de continuar aplicando ésta cuando fuese pertinente, aprovechando la fortaleza técnica de la metodología de ese tradicional y comprobado instrumento de evaluación y control financiero. Con la denominada Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización, adoptada en el IX Congreso de INTOSAI, celebrado en Lima, Perú, en el año 1977, en su artículo 4, numeral 1, se pondera y reconoce la tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores del control de la legalidad y regularidad de las operaciones. Sin embargo, en el numeral 2 del mismo artículo, de manera categórica y principista, se dispone que:

A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se una un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no solo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.

Para que a este respecto no existan dudas acerca de prioridades u orden de importancia en el ejercicio de la fiscalización pública, en el numeral 3 del citado artículo 4, se explicita que,

(...) los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad.

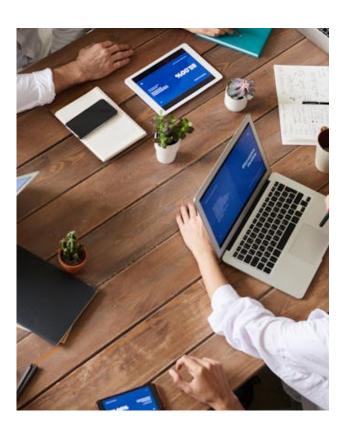
La Declaración de Lima, que abarcó otros estratégicos y no menos importantes asuntos acerca de la fiscalización pública, contribuyó a fomentar el desarrollo metodológico de la auditoría y así, partiendo de las bases técnicas, normativas y operativas del instrumento de la auditoría financiera, se han generado y perfeccionado tipos de auditoría para cumplir con aquellos objetivos de control en



el ámbito gubernamental; tipificaciones que en muchos casos solo difieren en la denominación pero que partiendo de la calificación de auditoría, guardan una gran afinidad en cuanto a su naturaleza, objeto, fases, finalidad, principios, equipos multidisciplinario de trabajo, criterios de calidad y supervisión, atributos que debe cumplir el auditor, régimen de planificación, ejecución, la evaluación de los controles internos, los requisitos del hallazgo, formas de presentación de los resultados preliminares y definitivos, los soportes o papeles de trabajo y la técnica de la referencia cruzada en su presentación: auditoría gubernamental, de gobierno, de resultados, de gestión, operacional, administrativa, pública y de Estado.

Las Normas Generales de Auditoria de Estado dictadas por nuestra Contraloría General, ciertamente comparten en general esos atributos metodológicos; sin embargo, disponen de particularidades que le dan singularidad, tales como:

 Están referidas a Estado. En consonancia con el Diccionario de la Lengua Española, en su edición antes reseñada, las diferentes acepciones que se refieren a la connotación pública de Estado, se pueden resumir en un sentido de permanencia institucional con respecto a las cuestiones políticas de gobierno, de gestión gubernamental, de gobernabilidad.



- Las Normas, aunque fundamentalmente técnicas, prescriptivas y programáticas, tienen carácter jurídico.
- Dentro del ámbito subjetivo de aplicación, además de los organismos y órganos de control fiscal interno y externo, también se contempla la sujeción a las Normas de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, así como de los auditores y firmas de auditores certificados por la Contraloría General de la República,

(...) que ofrezcan o presten sus servicios profesionales en materia de control a los sujetos a que se refiere el parágrafo único del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (LOCGRSNCF, articulo de las Normas Generales de Auditoria de Estado).

- En sintonía con los principios constitucionales de la corresponsabilidad, de la participación y el protagonismo de la ciudadanía en la gestión pública, el artículo 3 de las Normas, dispone la "integración de la comunidad en la auditoria", remitiendo a un instrumento especial también dictado por la Contraloría, las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, que completan ese propósito integracionista.
- El artículo 4 de las Normas define la Auditoria de Estado, como el "examen objetivo, sistemático, profesional y posterior de las operaciones financieras, administrativas y técnicas practicado por los sujetos a que se refiere el artículo 2 de las presentes Normas, a los órganos y entes del sector público".
- Una importante norma protectora, no solo de la integridad del patrimonio público sino de la ética de los auditores, incluida en el cuerpo de Normas atinentes al desempeño del auditor, es la del artículo 20 que regula el régimen de prohibiciones para el ejercicio de la Auditoría de Estado, a quienes estén incursos en cualesquiera de los cinco supuestos descritos en ese dispositivo. Llama la atención que en la fase de Planificación, regulada en el numeral 2 del artículo 28 de las Normas, se requiera señalar de manera clara, dentro de lo mínimo que deberá contener el programa de trabajo, que el tipo de auditoría que se proyecta practicar es la Auditoria de Estado, y no otra, a menos que ésta fuese considerada realmen-



te como un contexto en el marco del cual se pueda practicar una auditoría distinta, que además pudiera tener sus propios requisitos y sus particulares condiciones metodológicas.

- Sin menoscabo del resguardo y protección de la continuidad del proceso auditor, el artículo 35 de las Normas dispone la conducta a seguir cuando en el transcurso de la misma se detectan indicios de la comisión de actos. hechos u omisiones "presuntamente irregulares que pudieran generar responsabilidad administrativa, civil o penal (...), con el objeto de que se adopten las medidas correctivas y se dispongan las demás acciones a que haya lugar". Esta disposición es aplicable también a los auditores externos y firmas de auditores, quienes, además, deberán "comunicar y presentar las respectivas evidencias de tales actos, hechos u omisiones al órgano de control fiscal competente".
- Los artículos 42, 43 y 44 de las Normas regulan, tal vez, uno de los aspectos estratégicos del control fiscal de la mayor trascendencia: la promoción de la acción correctiva sistemática y permanente en los entes auditados y el seguimiento de esa acción por parte de los respectivos órganos de control fiscal. Con esta prescripción se logra atender, al menos normativamente, una crónica deficiencia en el control fiscal, representada en la persistencia de fallas y deficiencias en la administración pública detectadas, año a año, por las auditorías internas y externas, sin que se observe la voluntad efectiva de corregirlas. La aplicación metódica y rigurosa de esas Normas afirma la relación con la eficacia y utilidad del control fiscal como fórmula para la existencia de una buena gestión pública, distinguida por su honradez y eficiencia.

En este ensayo hemos hecho hincapié en aspectos que en cierta manera marcan diferencias de la Auditoría de Estado adaptada a las circunstancias particulares de nuestra administración pú-

blica, con las auditorías de índole afín utilizadas por otras entidades fiscalizadoras superiores integrantes de la OLACEFS. Muchos otros aspectos que hemos omitido, más que todo los más comunes y procedimentales, corresponden a los que en común se comparten con el paradigma original de la auditoría financiera, y con las demás formas y tipos de auditoría que se han generado en la región para evaluar y controlar la gestión pública, su funcionamiento y el manejo de los recursos fiscales. Sería prolijo analizarlos en todos sus detalles, pero rebasaría la extensión y propósitos de este trabajo en el que hemos abordado el tema de la auditoria desde sus orígenes y su parentesco con la contabilidad en el ámbito financiero, hasta la reseña de algunos temas singulares de nuestras Normas Generales de Auditoría de Estado, puestas en vigor por la Contraloría General de la República, como instrumento metodológico del control fiscal venezolano.





REFERENCIAS

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N.º 5.908 Extraordinario, 19 de febrero de 2009.

Contraloría General de la República. Resolución No 01-00-000090 del 21 de mayo de 2013, contentiva de las *Normas Generales de Auditoria de Estado*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 40.172. Caracas, Venezuela, 22 de mayo de 2013.

Contraloría General de la República de Venezuela & Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (1968). El Control Fiscal Visto Internacionalmente. Ensayo de Legislación Comparada. Caracas: Imprenta Nacional, P. 589.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N.º 6.013, 23 de diciembre de 2010.

Real Academia Española (2022). *Diccionario de la lengua española*. Vigesimotercera edición, Edición del Tricentenario.

Rodríguez, J. (2006). "La Contraloría General de los Estados Unidos. Funcionamiento y auditorías". En: *Revista Española de Control Externo*, No. 22, p.p. 138.





PARTICIPACIÓN FILVEN 2024

El Máximo Órgano Contralor del Estado venezolano, a través del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, tuvo una destacada participación en la Feria Internacional del Libro de Venezuela (FILVEN), celebrada en Caracas, en julio de 2024, con Sudáfrica como país invitado. En esta actividad anual, las y los visitantes pudieron disfrutar de las siguientes temáticas principales: el libro, la lectura y la sociedad; celebración de los 20 años de la FILVEN; diversidad e innovación para niños, niñas y jóvenes; la narrativa de la mujer, identidad nacional y patrimonio cultural; género, diversidad y afro venezolanidad.

La Contraloría va a la escuela

La COFAE participó con el conversatorio "La Contraloría va a la Escuela", teniendo como ponente a la Lic. Raída Rojas, quien forma parte de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Control Social, de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR), acompañada de la niña contralora Sofía Hernández. La actividad está concebida como un programa teórico-práctico, orientado hacia la formación de la función contralora en niños, niñas y adolescentes de educación primaria, con una didáctica centrada en el fomento de valores y principios ciudadanos, la transparencia y la honestidad en el manejo de procesos de seguimiento, control, supervisión y rendición de cuentas en la gestión pública escolar. El fundamento de este programa lo encontramos en el artículo N.º 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, logrando el fortalecimiento

de la participación ciudadana. Además, está diseñado en cuatro fases:

- 1. Dar a conocer el programa a toda la comunidad educativa.
- 2. La formación de niños, niñas y adolescentes.
- 3. Proceso de elección y juramentación de los contralores escolares.
- 4. La rendición de cuentas.

Actualmente, el programa cuenta con 2254 escuelas atendidas a nivel nacional, 4141 contralores escolares juramentados y 88134 niños, niñas y adolescentes formados en materia de participación ciudadana, contraloría social y mecanismos de participación (denuncias, reclamos, quejas, sugerencias y peticiones).



La mujer contralora

Así mismo, se realizó la conferencia titulada "La mujer contralora", donde se dio reconocimiento al rol que desempeñan las mujeres en el ámbito del control fiscal. Además, fue un punto de encuentro y reflexión que permitió realizar un recuento histórico de la participación de las mujeres en el ámbito del control fiscal, en sentido amplio. La mujer ocupa un rol fundamental en el cuidado de lo común, el patrimonio de todos y todas, y en los ámbitos de lo que tradicionalmente se ha nombrado como privado: la administración de la economía de la familia. Por otra parte, visibilizar la función protagónica de la mujer contralora en todas las instancias del poder popular es fundamental para crear una narrativa del poder de las mujeres que se dispute con la idea de debilidad, fragilidad e inferioridad. Por ejemplo, el rol destacado en la economía comunal y en la veeduría de la ejecución de proyectos territorializados, desde el levantamiento de infraestructuras hasta la implementación de la política social.



Promoción de lectura para niñas y niños

Para el público infantil, presentamos la obra teatral "La rebelión de las abejas", una adaptación teatral del cuento originalmente escrito por Rafael Rodríguez Calcaño, disponible en edición impresa en la Librería El Mosaico, que forma parte del Instituto. La adaptación teatral fue realizada y dirigida por Nervic Frangellines Bandres. Con esta propuesta se dio un divertido encuentro con las niñas y los niños que asistieron al pabellón infantil Kuay Nabaida.

Esta actividad forma parte de la programación cultural del Instituto dirigida al público infantil en aras de promover la lectura, consolidar nuestro acervo cultural y destacar la importancia de cultivar los valores asociados a la convivencia de las niñas y los niños en su formación.





Es importante resaltar que, el Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado, al ser el ente formativo de la Contraloría General de la República, continúa cumpliendo con las diversas políticas del Estado venezolano orientadas a elevar el conocimiento de nuestro pueblo, ampliar la oferta educativa acorde a estos nuevos tiempos, ofrecer profesionalización y formación de todas las servidoras y servidores públicos, ejecutando efectivamente el Objetivo de Desarrollo Sostenible N.º 5, el Plan de la Patria y las siete líneas de acción estratégicas por las que se rige el país.





El Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado a la vanguardia en la formación de servidoras y servidores públicos

En este sentido, es destacable el desarrollo del diplomado internacional "Actos y Procedimientos Administrativos", dirigido a las contralorías estadales en Venezuela y a países integrantes de la OLACEFS. Esta formación cuenta con cinco módulos y su objetivo principal se enfoca en desarrollar habilidades, destrezas, capacidades, potencialidades, conocimientos, haceres y saberes en el manejo de las disposiciones legales y sublegales que regulan la organización y funcionamiento del SNCF. También se profundizan aspectos teóricos-prácticos aplicables para el adecuado y correcto desarrollo de la actividad administrativa de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela (CGR) en la lucha contra la corrupción.

Cabe destacar que esta formación se está llevando a cabo a través de encuentros asincrónicos en el campus virtual de COFAE, y encuentros sincrónicos mediante plataformas de videoconferencias

Por otra parte, la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela, a través de COFAE, en el marco de la formación integral y permanente, la participación ciudadana y el

La Contraloría General de la República, a través del Instituto de Altos Estudios de Control Fiscal y Auditoría de Estado (COFAE), se consolida como un referente nacional e internacional en la formación de profesionales, servidoras y servidores públicos en el ámbito del control fiscal y auditoría de Estado; asimismo, se constituye como un promotor del fortalecimiento del Poder Popular en Venezuela.

Esto es evidenciable a partir de sus diversas iniciativas académicas, como diplomados internacionales y cursos nacionales especializados dictados de manera presencial y a distancia, en su destacado campus virtual. De esta manera, COFAE contribuye significativamente en el intercambio de experiencias y buenas prácticas relacionadas a la fiscalización y al control gubernamental, con los países que conforman la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS); así como con el compromiso de tributar a través de la formación, al fortalecimiento del Sistema Nacional de Control Fiscal en Venezuela (SNCF).



fortalecimiento del Poder Popular, realizó el curso "Formación, Participación y Rendición de Cuentas", dirigido a los Consejos Comunales. A la actividad formativa asistieron treinta voceras y voceros de la contraloría social de los consejos comunales de quince parroquias: Sucre, 23 de Enero, La Pastora, Antímano, El Valle, El Paraíso, Coche, El Junquito, Altagracia, El Recreo, San Bernardino, Santa Teresa, Catedral, San Agustín y San Juan; así como también, integrantes de la Oficina de Atención a la Ciudadanía (OAC) de CGR.

Esta formación ofrece a las y a los participantes las estrategias necesarias que le permiten formar y rendir de manera oportuna, los recursos que les han sido asignados para un determinado ejercicio económico financiero; de conformidad con lo establecido en los artículos 29, numeral 3 y 32, y artículo 55, numeral 9 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Además de cumplir con el principio de rendición de cuenta consagrado en nuestra Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Adicionalmente, el brazo ejecutor en materia de formación del Máximo Órgano de Control Fiscal de Venezuela aborda a servidoras y servidores del interior del país, a través de cursos presenciales que se constituyen en una jornada instruccional; siendo el caso del curso "Contrataciones Públicas I y II", dictado a trabajadoras y trabajadores de la Contraloría del estado Trujillo, empresa de transporte Bus Trujillo y de la Empresa de Asfalto de Trujillo, S.A. (EMASTRU).

La jornada tiene como finalidad conocer las fases de las contrataciones públicas, así como el funcionamiento de la Comisión de Contrataciones, en el marco de la normativa legal vigente, además de lograr el manejo de forma adecuada y eficiente de los procesos y procedimientos para la formalización, administración y cierre de contratos.



