

CONTRALORÍA SOCIAL COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

(Social control as a mechanism of vertical accountability)

Recibido: 03/03/2014 Revisado: 06/03/2014 Aceptado: 13/06/2014

Acosta de Mavárez, Ana

Universidad del Zulia, Venezuela

anmavarez@hotmail.com

Pérez, Ana Cristina

Universidad del Zulia, Venezuela

acpum@hotmail.com

Mavárez, Édgar

Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín, Venezuela.

mavareze@hotmail.com

RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar la contraloría social como mecanismo para impulsar la rendición de cuentas vertical. La investigación es de tipo documental, fundamentada en teorías de contraloría social y rendición de cuentas desarrolladas por autores como: González (2012), Cunill (2009), Llerenes (2007), Hevia (2006), Schedler (2004) y Ugalde (2002), entre otros. Se concluye que la contraloría social, necesaria para promover la rendición de cuentas vertical de los funcionarios y gobernantes, está condicionada por la relación de dependencia con los poderes públicos y la capacidad para hacer valer la legalidad y las garantías ciudadanas. Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio de la misma, como los consejos comunales, se necesita que en su conformación se asegure la independencia del Estado y se les dote de suficiente flexibilidad e información para que puedan convertirse en actores directos del control social. Asimismo, se les debe proveer de la capacidad técnica y sancionatoria a través de recursos judiciales, y no solo limitarlos a castigar a sus gobernantes con el voto. El reto es potenciar la contraloría social ampliando su autonomía, flexibilidad y capacidad sancionatoria, de modo que no se convierta en un mecanismo de participación decorativa usado solo para avalar acciones gubernamentales, sino en un mecanismo efectivo de rendición de cuentas vertical a través del cual los ciudadanos puedan evaluar, juzgar, verificar y sancionar colectivamente la acción del gobierno y exigir que sus funcionarios y gobernantes se hagan responsables por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas.

Palabras clave: Contraloría social, rendición de cuentas vertical, participación ciudadana.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyze social control as a mechanism for vertical accountability. The research is documentary, based on theories of social control and



accountability developed by authors such as: González (2012), Cunill (2009), Llerenes (2007), Hevia (2006), Schedler (2004) and Ugalde (2002), among others. We conclude that the social control necessary to promote vertical accountability of officials and governments is determined by the relationship of dependency with the government and the capacity to enforce the law and citizens' rights. If it comes to creating specific organs for the exercise of such, as the community councils, it is necessary that in their conformation state independence is assured and to equip them with sufficient flexibility and information to enable them to become direct stakeholders of social control. Furthermore, they should provide technical abilities and impose penalties through court actions, and not just limit them to punish their rulers with the vote. The challenge is to enhance social control expanding their autonomy, flexibility and impose penalties so that it does not become a mechanism for decorative participation used only to endorse government action, but an effective mechanism of vertical accountability through which the citizens can evaluate, assess, verify and collectively punish the government action and demand that their officials and governments are held accountable for the use of public resources and policies adopted.

Key words: Social Control, vertical accountability, citizen participation.

INTRODUCCIÓN

En el marco de la modernización y reforma de la gestión pública, en el que se enfatiza el cambio de relación gobierno–sociedad y se promueven mayores espacios para la participación del ciudadano como estrategia para profundizar la democracia, la Contraloría Social y la Rendición de Cuentas despiertan gran interés.

La supervisión, fiscalización, seguimiento y evaluación de los bienes públicos son tanto derecho como deber de la ciudadanía, porque aun cuando la sociedad, a través de las elecciones, haya delegado la responsabilidad de la administración de la cosa pública en el Estado, no quiere decir que deba desentenderse del manejo de esos recursos. Por el contrario, si los funcionarios tienen claro que son controlados por la comunidad y pueden ser llamados a rendir cuentas, existe mayor posibilidad de que sus acciones se adapten a las necesidades y requerimientos de la misma, y se evite tanto la discrecionalidad como el usufructo del poder para sus intereses personales.

En el caso de Venezuela son los consejos comunales, decretados por el Presidente Hugo Chávez en el año 2006, nuevas formas de organización para avanzar en la democracia participativa, quienes asumen en la actualidad el rol protagónico y participativo en la formulación, control y evaluación de las políticas públicas, como entes intermediarios entre organizaciones comunitarias y demás grupos sociales. En su accionar deben considerar principios de corresponsabilidad, solidaridad, cooperación, transparencia de la gestión, responsabilidad con el medio ambiente y con la sociedad, control social, así como la rendición de cuentas, entre otros.

Sin embargo, no está clara la fortaleza de los consejos comunales para ejercer la contraloría social, ni las capacidades de los miembros de la comunidad para cumplir con esa función, sin caer en espacios simplemente de denuncia que busquen la condena de

los implicados en una determinada acción sin lograr los resultados esperados y con una mínima eficiencia, más aún, cuando en la actualidad existen denuncias para miembros de consejos comunales a los cuales se les acusa por peculado y malversación de los fondos asignados para realizar los proyectos de la comunidad.

En ese contexto, surge la noción de la rendición de cuentas como la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, de justificarlas en público y, también, la capacidad para sancionarlos, en caso de que los resultados no sean satisfactorios. Si se considera la relación de poder según la clásica imagen de la jerarquía piramidal, donde se describe una relación vertical entre gobernantes y gobernados, la contraloría social se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado, que promueve un tipo de rendición de cuenta esencialmente vertical puesto que son los ciudadanos quienes deben controlar a las acciones de gobierno y son los representantes los que tienen que rendir cuentas a los representados.

El objetivo de este trabajo es analizar la contraloría social como mecanismo para impulsar la rendición de cuentas vertical, considerando la capacidad de los ciudadanos, asociaciones o consejos comunales, para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios. La investigación es de tipo documental, basada en el análisis de teorías de contraloría social y rendición de cuentas desarrolladas por autores como: González (2012), Cunill (2009), Llerenes (2007), Hevia (2006), Schedler (2004) y Ugalde (2002), entre otros.

CONTRALORÍA SOCIAL: ALGUNAS DEFINICIONES

En principio, puede asumirse la noción de contraloría social presentada por Cunill (2009), quien la define como “el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía”. De forma similar, Brito (2009) la define como el conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que ejercen las comunidades, para lograr el cumplimiento de los objetivos de los programas sociales y evitar que los recursos se desvíen hacia otros intereses.

En este sentido, la contraloría social se manifiesta como una expresión de la democracia participativa que permite la organización del pueblo y de los vecinos, para ser protagonistas tanto en el control como seguimiento de la gestión pública, logrando sus intereses colectivos.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la contraloría social puede entenderse como el mecanismo que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de velar porque la administración pública del Estado o entidades no estatales que manejan fondos públicos hagan una gestión con total transparencia, para favorecer el desarrollo humano integral de las personas de la comunidad y, en general, de la nación (PNUD, 2006). Esta definición coincide con González (2012), quien afirma que el fin último de la contraloría es asegurar la transparencia y proteger el bien común, como un

mecanismo de defensa de los derechos ciudadanos y de la propia sociedad civil en función de proteger su calidad de vida.

Por su parte, Hevia (2007) entiende la contraloría social como un subconjunto de lo que se conoce como mecanismos de participación ciudadana para la rendición de cuentas, los cuales son esquemas de control no electoral de las autoridades basados en acciones específicas de vigilancia por parte de la ciudadanía a una acción de gobierno.

Considerando estas definiciones, se puede afirmar que la contraloría social constituye una forma de participación por la cual los ciudadanos tienen el derecho de controlar, vigilar y evaluar el funcionamiento de las distintas instancias del Poder Público, la ejecución de los proyectos, la conducta de los funcionarios, etc.; para lograr la efectividad, oportunidad, transparencia y calidad necesaria. Por tanto, se le puede considerar como la operacionalización de los conceptos de participación y rendición de cuentas en las formas concretas que adquiere el ejercicio de estos derechos y como una forma de ejercicio de los mismos.

Sin embargo, la contraloría social no debe limitarse a una acción netamente preventiva o a una participación de baja intensidad donde los ciudadanos sean solo vigilantes de que los programas, políticas y acciones se desarrollen conforme a la norma, sino que debe servir como un mecanismo auxiliar de vigilancia para resarcir las evidentes fallas de los sistemas formales de control (ineficiencia, ineptitud, ineficacia, corrupción, clientelismo, entre otros) y asegurar de esa manera el buen desarrollo de los programas de combate a la pobreza o de provisión de servicios públicos (Llerenas, 2007).

En el caso de Venezuela, la necesidad de incluir a la ciudadanía tanto en el control como en la vigilancia de los programas sociales no es reciente, siempre ha tenido como principal motor el combate a la corrupción y a la discrecionalidad del gobierno, proponiendo mecanismos para garantizar que la inversión pública se realizara de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad.

Según Pérez (2010), en Venezuela se inició el Programa de Contraloría Social a partir de 1991 con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual tenía la finalidad de que la ciudadanía beneficiaria participara en forma organizada en la vigilancia y control de las obras y acciones realizadas con recursos federales, y así contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población más necesitada.

En la actualidad, aun cuando la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no establece explícitamente el concepto de contraloría social (en algunos casos solo habla de control, control social o control de la gestión), la legislación venezolana presenta numerosas leyes que permiten la creación de estructuras para que la comunidad pueda participar en procesos de este tipo, tales como: La Ley de los Consejos Locales de Planificación, La Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, La Ley Orgánica del Poder Popular, La Ley Orgánica de las Comunas y, por supuesto, la Ley Orgánica de Contraloría Social, promulgada el 21 de diciembre del 2010, la cual señala que la "contraloría social se ejerce, de manera individual o colectiva, en todas las

actividades de la vida social, y se integra de manera libre y voluntaria bajo la forma organizativa que sus miembros decidan" (Asamblea Nacional, 2010).

Todas esas leyes buscan que los ciudadanos pueden tener una relación directa con los gestores públicos y privados, determinando la corresponsabilidad entre las entidades del Estado y el pueblo organizado de manera independiente, facilitando el trabajo conjunto para atender problemas específicos que se presentan en la gestión de las políticas públicas en las etapas de formación, ejecución y control y que, por tanto, afectan a los ciudadanos (González, 2012).

Sin embargo, a pesar de las distintas formas de organización social existentes para el control y vigilancia de las acciones gubernamentales (consejos comunales, comunas, asociaciones de vecinos, mesas técnicas, consejos locales de planificación pública, comités de salud, organizaciones comunitarias de derechos humanos, ONG, gremios, sindicatos, entre otras), la participación de la población en la formación, ejecución, seguimiento y control de la gestión pública no ha sido efectiva, ya que depende en todo caso de la incorporación activa de las personas en estas organizaciones y de los incentivos que el Estado y la sociedad fijen para regular y disminuir los índices de corrupción.

Para el caso de los consejos comunales, señala Cardozo (2013), se ha podido observar que hasta ahora persisten viejas prácticas inadecuadas o anti valores y poca participación por parte de las comunidades, lo que no promueve el control social. Esta situación debe llevar a una profunda reflexión en todos los niveles, tanto del gobierno como de la propia sociedad organizada, acerca de la efectividad de esas organizaciones.

Corresponde al Estado, entonces, la obligación de garantizar las condiciones mínimas para que los ciudadanos y sus organizaciones puedan ejercer ese derecho sin trabas, permitiendo el acceso a la información sobre la gestión de cada entidad oficial, y propiciando la profesionalización, capacitación y adiestramiento de la burocracia pública para que contribuyan al desarrollo efectivo de los mecanismos de control o auditoría social.

En consecuencia, es necesario proponer e implementar estructuras de controlaría dirigidas por las propias comunidades, pero con personal técnico calificado para dar respuestas a la población y, por ende, ayudar a la estabilidad del sistema democrático, haciéndolo más participativo y protagónico. Dicha participación puede corregir las fallas internas de control del aparato del Estado, y contribuir a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez.

Al garantizar el bienestar social a través de la optimización de los recursos del Estado, evitar la corrupción y asegurar que las necesidades reales de las comunidades sean tomadas en cuenta en la planificación y ejecución de los planes, la contraloría social ayudaría a consolidar el sistema democrático, incentivando la conciencia de participación ciudadana y fortaleciendo las relaciones entre la sociedad y el Estado.

RENDICIÓN DE CUENTAS: LA OTRA CARA DE LA MONEDA

El término rendición de cuentas normalmente se asocia con las palabras transparencia e información y, si bien, éstas son condiciones necesarias, no son suficientes para que la rendición de cuentas exista. Por ello, es necesario distinguir entre ambas nociones, ya que resulta erróneo equiparar una agenda de transparencia y/o el acceso a la información con el ejercicio de la rendición de cuentas (Peruzzoti, 2008).

La transparencia es el elemento que permite la exhibición de las decisiones políticas con el objetivo de que los actores que las tomaron, puedan y deban justificarlas para hacer frente a la sanción correspondiente (Schedler, 2004). No implica rendir cuentas sino colocar la información en el ámbito público para que los interesados puedan tener acceso a ella y usarla para hacer evidentes las ineficiencias públicas, cuando existan, y contribuir al cambio del comportamiento y la reorientación de la conducta de los funcionarios.

Esa información debe ser suficiente para permitir hacer valer derechos, monitorear el uso de los recursos públicos y denunciar su “mal” uso. En este sentido, es importante mencionar que algunas de las deficiencias de la información gubernamental han intentado disminuirse por medio de la institucionalización de algunos mecanismos de participación ciudadana como la Contraloría Social, la cual pretende aminorar los costos de su acceso y aplicar una serie de estrategias que la hagan extensiva a un público cada vez más amplio.

Con respecto a la rendición de cuentas, señalan Schedler (2004) y Ugalde (2002), es un término que traduce al español, aunque de manera inexacta, el significado de la palabra anglosajona *accountability*, la cual en inglés significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo, con un claro sentido de obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; pero también incluye la capacidad, por parte del actor que demanda cuentas, de aplicar sanciones a los funcionarios que hayan incurrido en actos de ilegalidad o incumplido sus deberes públicos.

Según el primer autor, la sanción es una dimensión considerada elemento crucial del hecho de rendir cuentas, porque no se puede hablar sobre *accountability* si el actor que demanda o pide las cuentas y respuestas sobre el uso eficiente de los recursos no tiene la capacidad organizacional e institucional para generar o aplicar correcciones, sanciones, castigos a quienes han incurrido en comportamientos inadecuados e ilegales que no tienen en cuenta los intereses públicos. Es por esto que para Schedler (2004) la relación de *accountability* nunca puede, ni debe, ser una relación entre iguales sino, por el contrario, supone una relación asimétrica entre el poseedor de la autoridad y el poder para demandar cuentas y el agente o individuo que está siendo controlado.

Para Ugalde (2002), la rendición de cuentas es la obligación permanente que los gobernantes o mandatarios tiene de informar a sus mandantes todos los actos que realizan en su función de delegados de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal, y que tiene sanciones en caso de incumplimiento. Por tanto, ese proceso de dar cuentas, es elemento central de la democracia representativa, “uno de

los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia” (Ugalde, 2002:7).

En ese contexto, para la rendición de cuentas el poder no puede, ni debe, estar sujeto a un control absoluto en el sentido estricto de la palabra, ya que solamente se puede alcanzar un control parcial o limitado sobre aquellos decisores en el ámbito público, para lograr el buen ejercicio de la representación política abarcando, de forma genérica, tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder (Schedler, 2004): información, que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; justificación, para forzarlo a explicar y justificar sus actos; y castigo, que lo supedita a la amenaza de sanciones.

Thede (citado por Fernández, 2012), hace notar que más que tres maneras diferentes de evitar los abusos de poder, son tres maneras complementarias que se imprimen fuerza y “empoderamiento” mutuo, pues sin alguna de ellas la rendición de cuentas quedaría como un acto de buena fe por parte de las autoridades públicas para informar a sus gobernados de lo realizado, sin que estos tuvieran la capacidad de obligarlos a responder por sus actos, someterlos a una real sanción pública y asegurar institucionalmente que tales abusos, en caso de haberse presentado, no vuelvan a repetirse.

Esos tres aspectos convierten a la rendición de cuentas en un concepto de muchas dimensiones, multifacético, con varios términos afines como vigilancia, auditoría, fiscalización o penalización, los cuales comparten la intención de controlar el ejercicio del poder. Al contemplar acciones de transparencia, intercambio de información, evaluación y control por parte de los beneficiarios para con las políticas a las que tienen derecho, se considera que en la rendición de cuentas están inmersos mecanismos de contraloría social en un sentido amplio; por ello, solo cuando los ciudadanos pueden evaluar, verificar, juzgar o auditar de forma colectiva la acción del gobierno, obtiene amplio sentido la acción gubernamental de informar a la población y responsabilizarse por el uso que se hace de los recursos públicos y las políticas adoptadas (Hevia, 2006).

En Venezuela, la rendición de cuentas se ha tratado tradicionalmente como si fuese un acto de buena voluntad, una concesión formal del gobernante que rinde cuentas por voluntad propia, no porque es necesario u obligatorio, presentando un documento denominado “Memoria y Cuenta”, en el cual se expone un recuento de actividades y obras realizadas durante el año, muchas veces sin hilo conductor, coherencia, ni trascendencia. De esa forma, ella se convierte en un sinónimo de transparencia o acceso a la información que no persigue el descubrimiento de hechos irregulares, ni la detección de delitos o situaciones parecidas, aun cuando pueda descubrirlos, ni establecer sanciones o castigos sino, en el mejor de los casos, determinar que los procedimientos administrativos de trabajo han sido cumplidos o desarrollados en forma correcta y de acuerdo a las instrucciones o procedimientos establecidos por las leyes y normas.

Adicionalmente, cuando las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, la libertad o la transparencia, pocas veces se recibe algún



castigo, multa o encarcelamiento. Por el contrario, la autocensura y las amenazas a la libertad de expresión atentan contra la rendición de cuentas, impidiendo que el ciudadano posea datos sobre la actividad del representante, y puede llevar a cabo correctamente una evaluación sobre ésta para emitir una recompensa o sanción (electoral o judicial) que permita influir sus acciones e incentivarlo a no desviar la tarea representativa hacia la promoción exclusiva de intereses particulares de naturaleza político-económica.

DIFERENTES FORMAS DE RENDIR CUENTAS

Considerando la relación de poder según la imagen de jerarquía piramidal que describe una relación entre superiores y subordinados, entre gobernantes y gobernados, se puede considerar la existencia de una rendición de cuentas horizontal y una vertical (O'Donnell, 1997). Sin embargo, ambas son complementarias y las acciones de rendición de cuentas vertical pueden promover en un periodo posterior la vigilancia horizontal, o viceversa.

a) Rendición de cuentas horizontal, o entre iguales: se refiere a las relaciones de control entre las agencias gubernamentales o instancias estatales, lo suficientemente autónomas, independientes, con autoridad legal y capacitadas para desarrollar tareas de fiscalización y vigilancia de otros órganos estatales. Debe realizarse en un esquema de división de poderes, en el que no prevalezca ningún poder sobre otro, y sean lo suficientemente autónomos e independientes para que puedan desarrollar la fiscalización o supervisión de otros órganos del Estado (O'Donnell, 2004).

Por ello, el control interinstitucional suele reducirse a la división tradicional de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, existiendo entre todos una relación de supervisión y limitación, donde además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar a cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente y rendirse cuentas entre sí, y frente a otras instituciones autónomas con base en el principio de pesos y contrapesos.

Si algún poder público, de forma teórica o constitucional, “tuviera mayores facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional, terminando por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo” o Judicial (Sánchez, 2007).

En Venezuela es conocido el caso del ex presidente Carlos Andrés Pérez, el cual, en ese proceso de rendición de cuentas y control horizontal, fue destituido por el Fiscal General de la República, quien le abrió un expediente administrativo debido al mal manejo de recursos públicos. Sin embargo, en la actualidad se cuestiona la independencia de los poderes y el uso de estos controles como mecanismo de inhabilitación política y retaliación sólo a los adversarios políticos.

Adicionalmente, en muchas oportunidades se responde a los reclamos de rendición de cuentas con medidas que simplemente mejoran la transparencia del poder o de las

agencias públicas, entendidas solo como un proceso de transmisión unilateral de información desde la agencia al público, que no genera ninguna posibilidad de interacción entre estos. Si no existe independencia de los poderes y un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal se agudiza el problema de la corrupción, la cual está estrechamente ligada a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad (Sánchez, 2007).

Entonces, para asegurar la transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno es necesaria la rendición de cuentas horizontal y la vigilancia del uso de los recursos públicos (ya sean económicos, materiales o humanos), evaluando las acciones de gobierno y considerando su racionalidad y apego a la ley.

b) Rendición de cuentas vertical: se refiere a la posibilidad de control de la sociedad hacia el Estado, indicando una relación entre desiguales, donde un controlador externo (la sociedad civil, la prensa o el electorado) busca fiscalizar el comportamiento del Poder Público. Se basa en el derecho de libertad de expresión y asociación que permite a los ciudadanos organizarse para defender sus ideas, actividades e intereses frente a las acciones gubernamentales e impugnar las decisiones, así como promover el cambio político como sanción, o la aprobación o calificación como estímulo positivo. Según Schedler (2004), en este tipo de rendición de cuentas existe una relación entre principales (votantes) y agentes (representantes), la cual, en una forma de gobierno democrático encuentra expresiones tangibles en los controles electorales (rendición de cuentas electoral) y societales (rendición de cuentas social).

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos, utilizando el recurso de elegir razonablemente limpias y libres para que los ciudadanos puedan recompensar o sancionar a los representantes votando a favor o en contra de ellos. Sin embargo, es posible que la ciudadanía tienda a usar el voto para elegir mejores representantes, no para castigar a quienes no lo son; o vote por un candidato diferente a pesar de que el representante no haya tenido un mal desempeño, lo que de entrada anula a la sanción como opción del votante porque no hay situación que le dé pie y crea escepticismo en cuanto a la efectividad de la rendición de cuentas electoral.

En la segunda, señalan Perruzzoti y Smulovitz (2002), la acción de control y exigencia de responsabilidad se ejerce a través de diferentes grupos de la sociedad civil y los medios de comunicación, o incluso individuos; con el propósito de dar a conocer los errores gubernamentales, introducir nuevos temas en la agenda pública o activar las agencias de rendición de cuentas horizontal. Para ello, son necesarias la libertad de opinión y de asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas para articular las demandas a las autoridades públicas y, eventualmente, accionar de forma institucional (a través de demandas o reclamos legales) o no (por medio de movilizaciones sociales o denuncias mediáticas).

Sin embargo, este tipo de rendición de cuentas tampoco funciona cuando existe un sentimiento generalizado de que el gobierno está incurriendo en prácticas corruptas y los medios de información los exponen a la luz pública, mencionando a los presuntos

responsables y dando detalles que consideran pertinentes, pero no reciben respuestas y, más bien, el gobierno tiende a crear un ambiente de animosidad y rechazo hacia los medios de comunicación.

En ese contexto en el que la rendición de cuentas electoral funciona de manera bastante deficiente y la societal tiene sus debilidades, es necesario fortalecer e interrelacionar los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, para lograr el funcionamiento del régimen democrático, ya que una sociedad alerta, razonablemente organizada, con medios de comunicación que no se inhiben de señalar casos de trasgresión o de corrupción proporcionan información crucial, apoyos e incentivos políticos para las dificultosas batallas que las agencias de rendición cuentas horizontal pueden emprender contra poderosos transgresores o corruptos (O'Donnell, 2004).

LA CONTRALORÍA SOCIAL Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL: SIMBIOSIS NECESARIA

En la actualidad, la Rendición de Cuentas tiene un alcance diferente que impone la necesidad de una apertura de los gerentes y funcionarios públicos hacia los ciudadanos, contribuyentes, entidades públicas y privadas que realizan aportes, destinatarios de bienes y servicios; y todas aquellas instancias que representen la soberanía popular. Frente a ellos, deben asumir una cultura de Rendición de Cuentas, caracterizada por presentar información transparente, cualitativamente diferente a la tradicional, oportuna en el tiempo, relevante y sometida a controles externos e independientes, veraz y adecuada para tomar las decisiones que correspondan.

Por tanto, el control social obliga cada día a los funcionarios públicos a cumplir con su obligación de rendir cuentas a la sociedad, como desafío de la gobernabilidad democrática; que, más que un valor, es un meta-valor que debe guiar los gobiernos de este tipo. Esas afirmaciones señalan a la Contraloría Social como una dimensión importante que impulsa la rendición de cuentas.

Tal como afirma Hevia (2007:16), "la Contraloría Social promueve un tipo de rendición de cuentas esencialmente vertical, puesto que son los ciudadanos quienes controlan las acciones de gobierno y el desempeño de los funcionarios", permitiendo afianzar la democracia. Según este autor, la contraloría social se refiere a un conjunto de acciones donde participa la ciudadanía, están institucionalizadas en las leyes, reglamentos o reglas de operación, y se orientan a la rendición de cuentas.

Sin embargo, la factibilidad y éxito de los mecanismos de rendición de cuentas se encuentran encadenados a la existencia, disponibilidad, acceso y uso de información pública conducente a una efectiva contraloría social, que permita emitir observaciones y presentar quejas o denuncias que puedan ser retomadas para el diseño de informes, rediseño de programas y servicios y, finalmente, sancionar a los responsables del manejo irregular de recursos.

Por tanto, la preservación de la legalidad y el correcto funcionamiento de la representación política dependen en gran medida de la presencia y explotación de los

mecanismos de rendición de cuentas vertical y, éstos, del acceso de sus protagonistas a la información pública. Ello implica, que el libre acceso a la misma estimula la construcción de barreras al abuso y la discrecionalidad del gobierno y de contrapesos ciudadanos al poder de los representantes, tal como lo afirman López y Merino (2009).

Al respecto, Sánchez (2007) afirma que cualquier tipo de organización, tiene la obligación de darles explicaciones a todos los miembros de la sociedad acerca de las acciones realizadas y, por tanto, aceptar las responsabilidades que se deriven de las mismas. Por tanto, se requiere mejorar los mecanismos de consulta y diálogo, tanto proporcionando información como creando estímulos y oportunidades que permitan la participación activa de las comunidades en la definición de políticas públicas.

En Venezuela, la rendición de cuentas solo posee, en primera instancia, sanciones morales o simbólicas, dado que los informes de gobierno anuales constituyen más un acto protocolar de rendir cuentas al poder legislativo, que poco tiene que ver con una democrática relación entre poderes, de pesos y contrapesos, de castigos y recompensas donde se tomen en cuenta a los ciudadanos, por lo que se requiere otro tipo de rendición de cuentas efectiva. Más aún, cuando en los últimos años no ha existido la pluralidad ni la alternancia política del gobierno central que pueda transformar a la rendición de cuentas electoral en un mecanismo efectivo para lograr gobiernos eficaces y eficientes.

Sin embargo, es necesario señalar que la democracia electoral por sí sola no garantiza que los gobernantes electos por el voto popular o los representantes de las comunidades, sean responsables y rindan cuentas de sus actos una vez en el cargo, a menos que se cuente con instituciones que los obliguen a ello. Por tanto, es necesaria la rendición de cuentas vertical que estimule el voto castigo de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación como instrumentos que complementan la rendición de cuentas societal, para lograr el propósito de que el gobierno rinda cuentas.

Para ello, en ámbitos de participación ciudadana como los consejos comunales, se requiere conformar instituciones modernas y eficaces de fiscalización y de rendición de cuentas vertical para asegurar que los recursos se destinen al logro de los objetivos previstos y no se despilfarran, contribuyendo a la eliminación de espacios para el dispendio y la corrupción.

Al respecto, afirma Cruz (2008) que la lucha contra la corrupción es una tarea que le compete principalmente a los órganos de control de tipo parlamentario, fiscal o Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, los jueces, los otros elementos que componen el Sistema Nacional de Control, los medios de comunicación y los ciudadanos. Por tanto, la Contraloría Social solo constituiría un tipo de control externo, que puede subsanar, en algunos casos, las debilidades de los mecanismos formales de control.

En resumen, ella puede servir como un instrumento efectivo de rendición social de cuentas vertical, siempre y cuando genere espacios para que los servidores públicos se hagan responsables de sus acciones ante los beneficiarios; pueda prevenir problemas de corrupción, clientelismo, ineficacia, ineptitud e ineficiencia que se asocian con las medidas

de política; brinde oportunidades para que las comunidades puedan influir tanto en las decisiones como en acciones que las afectan y las empodere frente al proveedor de servicios; contribuya a potenciar las capacidades de los individuos en otros espacios de lo público y, finalmente, permita generar confianza como requisito para lograr la corresponsabilidad de los ciudadanos en el logro de una política pública efectiva (Llerenas 2007).

CONCLUSIONES

Existe un amplio consenso alrededor de la necesidad de introducir controles más efectivos sobre instituciones y funcionarios públicos con el objetivo de combatir la corrupción y otras formas de uso discrecional del poder público, por lo que la contraloría social desarrollada eficientemente, puede servir como un mecanismo de este tipo y un instrumento efectivo de rendición de cuentas vertical, empoderando al ciudadano frente al funcionario o proveedor de servicios públicos e incluyendo la participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones.

La contraloría social y la rendición de cuentas son dos caras de la misma moneda, ya que solo cuando los ciudadanos pueden evaluar, juzgar o verificar colectivamente la acción del gobierno, tiene sentido que los gobernantes y funcionarios rindan cuenta de sus decisiones y acciones, proporcionando información y responsabilizándose por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas.

El control social necesario para estimular la rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la sociedad, está condicionado por la relación de dependencia e independencia respecto a esos poderes. Por ello, si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio de la misma, se necesita que en su conformación se asegure la independencia del Estado y se les dote de suficiente flexibilidad, de modo que cualquier persona pueda ejercer mayor vigilancia y control sobre ellos. Así, la fortaleza de las instituciones de contraloría social, como los consejos comunales, descansaría en mayor medida en su autonomía e independencia de los demás órganos del Poder Público, especialmente del Ejecutivo.

En este sentido, la implementación de estructuras de contraloría social adaptadas a la realidad de cada comunidad, dirigidas por sus propios miembros y con personal técnico calificado para dar respuestas a la población, sin duda, coadyuvaría a la solución de muchas irregularidades que se presentan dentro de la gestión pública en la comunidad, permitiendo al mismo tiempo una adecuada articulación con los entes responsables del Estado para lograr la solución de los problemas, denuncias o quejas.

La dificultad de adquirir, procesar y comprobar información obstaculiza el control ciudadano directo, evitando que la contraloría social y el sistema de rendición de cuentas sean eficaces. En Venezuela, a pesar de que el marco legal vigente establece mecanismos para que cualquier ciudadano pueda solicitar la información sobre el gasto público, es difícil acceder a información sobre planes de inversión, ingresos y egresos, créditos adicionales, donaciones, aportes, impuestos, entre otras; lo cual para muchos alcaldes, gobernadores, ministros y funcionarios públicos es un secreto de Estado.

El reto, entonces, es potenciar la contraloría social como mecanismo de vigilancia ciudadana de los programas sociales y del accionar público en general para que funcione como instrumento de rendición de cuentas vertical, ampliando sus objetivos (no solo información y justificación) hacia una capacidad sancionatoria que le dé institucionalidad jurídica para actuar como intermediario entre el Estado y la sociedad a través de la disposición de recursos judiciales y el acceso total a la información pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea Nacional (2010). Ley Orgánica de Contraloría Social. Gaceta Oficial N° 6.011 del 21 de diciembre. Venezuela.
- Brito, H. (2009). Contraloría Social: Ejercicio del Poder Popular. Teoría y Práctica. Venezuela. Liven Editores.
- Cardozo, E. (2013). Contraloría Social. Herramientas y lineamientos para transformar el país. España. Editorial Académica Española.
- Cruz, A. (2008). Temas sobre Gerencia, Política y Gobierno. Fondo Editorial de la Contraloría General del Estado Zulia. Venezuela. Los Ángeles Editores, CA.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. Revista Gestión y Política Pública. Volumen XVIII, número 1 (Pp. 3-37).
- Fernández, R. (2012). El papel de la contraloría social en el programa federal vivienda rural. El caso de San José del Rincón. Estado de México. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- González, M. (2012). Principios de Contraloría Social. Documento en línea. Disponible en <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/PrincipiosContraloriaSocialMarre got.pdf>. Consulta: 18/02/2013.
- Hevia, F. (2006). La Contraloría Social Mexicana: Participación Ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004. Documento en línea. Disponible en: http://www.academia.edu/1602727/Libro_La_contraloria_social_mexicana_participacion_ciudadana_para_la_rendicion_de_cuentas. Consulta: 20/04/2013.
- Hevia, F. (2007). Contraloría Social y Protección de Programas Sociales. Documento en línea. Disponible en: http://www.seminarioprotecciondeprogramas.org.mx/ponencias/Conference_Paper_Felipe_Hevia.pdf. Consulta: 25/04/2013.
- López, S. y Merino, M. (2009). La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos. Cuaderno Rendición de Cuentas N 1. México. Secretaría de la Función Pública.
- Llerenas, V. (2007). Contraloría social: Ejerciendo el derecho a la rendición de cuentas en los programas de desarrollo social. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 39,



Octubre. Disponible en <http://siare.clad.org/revistas/0055522.pdf>. Consulta: 28/07/2013.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. Documento en línea. Disponible en: http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf. Consulta: 04/04/2013.

O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. Documento en línea. Revista Española de Ciencia Política. No 11. Disponible en www.recp.es/index.php/recp/article/view/246. Consulta: 14/04/2013.

Pérez, A. (2010). Responsabilidad Social Corporativa y Contraloría Social en el sector salud. Doctorado en Ciencias Gerenciales. Universidad Privada Dr. Rafael Bellosó Chacín. Venezuela

Peruzzoti, E. (2008). Marco conceptual de la Rendición de Cuentas. Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto. Documento en línea. Disponible en <http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/PERUZZOTTI%20II.pdf>. Consulta: 15/05/2013.

Peruzzoti, E. y Smulovitz, C. (2002). Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las nuevas democracias (Pp. 325).

PNUD (2006). Tejiendo paso a paso la auditoría social. Documento en línea. Disponible en: http://www.pnud-gobernabilidaddemocratica.org/publicaciones/doc_details/200-tejiendo-paso-a-paso-la-auditoria-social Consulta: 02/03/2013.

Sánchez, M. (2007). El órgano de fiscalización superior y el Instituto Estatal de transparencia y acceso a la información pública. Elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (Caso Oaxaca). Documento en línea. Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2008/mash/la%20rendicion%20de%20cuentas%20vertical.htm>. Consulta: 14/03/2013.

Schedler, A. (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? Documento en línea. Disponible en http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas_schedler Consulta: 25/03/2013

Sosa, J. (2011). Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio en Transparencia y rendición de cuentas. México. Escuela de Administración Pública y Siglo XXI Editores.

Ugalde, L. (2002). Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. México. Instituto Federal Electoral.