

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POST GRADO EN CIENCIAS CONTABLES**

**REGLAS GENERALES DE BUENAS PRACTICAS CONTABLES PARA LA
GESTIÓN COMUNAL TRANSPARENTE**

Trabajo especial de tesis presentado como credencial de mérito para optar al título de
Magister en Ciencias Contables

**Autor: Econ. y Lic. María Alexandra Chacón Molina
Tutor: MSc. Luisa Maribel Rivero de Elcure**

Mérida, Octubre de 2012

**REGLAS GENERALES DE BUENAS PRACTICAS CONTABLES PARA LA
GESTIÓN COMUNAL TRANSPARENTE**



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES
POSTGRADO EN CIENCIAS CONTABLES
Mérida – Venezuela**

ACTA

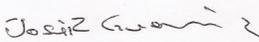
En la ciudad de Mérida, a los treinta y un días del mes de octubre de 2012, estando presentes en la sede de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, las siguientes personas: Profesores Luisa Maribel Rivero de Elcure, José Ramón Guacarán y Msc. Ana Margarita Durán en su condición de miembros del Jurado designado por el Consejo Técnico del Postgrado en Ciencias Contables, en reunión celebrada el 16 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 21 de las Normas de Funcionamiento de los Estudios de Postgrado en Ciencias Contables de la Maestría en Ciencias Contables, para conocer del Trabajo de Grado presentado por la estudiante de Postgrado **MARIA ALEXANDRA CHACON MOLINA** titular de la **C. I. V- 14.771.963** como credencial de mérito para optar al grado de **MAGÍSTER EN CIENCIAS CONTABLES**.

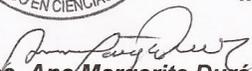
Reunido el Jurado y presente la aspirante, ésta procedió a defender su Trabajo de Grado, titulado: **“REGLAS GENERALES DE BUENAS PRACTICAS CONTABLES PARA LA GESTION COMUNAL TRANSPARENTE”**, el cual había sido previamente analizado por los miembros del Jurado. Concluida la defensa del Trabajo de Grado, el jurado consideró que estaban cumplidas las exigencias requeridas para ser aprobado como trabajo de mérito para que a la mencionada aspirante le fuera conferido el grado de **MAGÍSTER EN CIENCIAS CONTABLES**.

Así lo declaran y firman.


Prof. Luisa M. Rivero de Elcure
Tutora- Coordinadora




Prof. José Ramón Guacarán
Miembro del Jurado


Msc. Ana Margarita Durán
Miembro del Jurado

DEDICATORIA

A todos los miembros del Postgrado en Ciencias Contables de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, que contribuyen a la construcción del conocimiento y la superación profesional a partir del trabajo dedicado y constante.

AGRADECIMIENTOS

A Dios y Señor mío. El camino de la vida es fácil de recorrer siguiendo tus huellas; las vicisitudes desaparecen al estar en tu regazo, y una sola hoja no se mueve sin tu voluntad. Por eso en mi humana pequeñez quiero poner humildemente en tus santas manos este trabajo para ofrecértelo y darte las gracias, porque en tu infinita bondad me has permitido culminar esta meta en el camino de la superación profesional.

A la Universidad de los Andes por la oportunidad brindada, una vez más, recibíendome en sus aulas impregnadas de conocimiento. A las autoridades del Postgrado de Ciencias Contables quienes, además de apoyarme generosamente, me exhortaron a superarme profesionalmente, y en los momentos difíciles me dieron palabras de aliento para continuar.

A mi asesora de tesis Profesora Luisa Maribel Rivero de Elcure, a quien agradezco infinitamente por ser una gran colaboradora, una colosal guía en el desarrollo de este trabajo, un gran apoyo en los momentos difíciles del proyecto; porque nunca escatimó esfuerzo y tiempo para corregir y mejorar este trabajo, por sus valiosos conocimientos siempre al servicio del tesista, por ser firme en los momentos que se requería. Pero sobre todo porque me demostró en el trayecto de esta tarea, que parecía no tener fin, que es una gran profesora y excelente ser humano.

A mi difunto Padre, que dio su vida sacrificándose sin límite por sus hijos, sin escatimar esfuerzo alguno. Porque me enseñó cada minuto a amar, valorar y disfrutar con alegría la vida. A mi querida madre, por su mano amiga, amorosa y tierna, quien construyó las bases que sustentan mi existencia. Y a ambos por enseñarme el camino familiar y de superación profesional.

A mi bella Camila. Hija llegaste en momentos difíciles, me regalaste mil motivos para seguir adelante; tú eres el más hermoso testigo de lucha y apego a la vida, Dios te bendiga y me permita formarte una mujer de provecho... te amo

A mis amigos y compañeros de la maestría con los que compartí las faenas del estudio, los problemas cotidianos, como también vivencias estudiantiles; y a todas las personas que directa o indirectamente me ayudaron en este trabajo.

María Alexandra

ÍNDICE GENERAL

	Pág.
LISTA DE ABREVIATURAS	8
LISTA DE CUADROS	10
LISTA DE GRAFICOS	11
RESUMEN	12
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I.	
EL PROBLEMA	19
Planteamiento del Problema	19
Formulación del Problema	28
Objetivos de la Investigación	29
Objetivo general	29
Objetivos específicos	29
Importancia y Justificación	30
Alcances y Delimitación de la Investigación	31
Limitaciones	32
CAPÍTULO II.	
MARCO TEÓRICO	34
Antecedentes de la investigación	34
Fundamentos Filosóficos y Epistemológicos	42
La ética del Estado	42
La razón como forma de concebir el conocimiento	44
Bases teóricas	46
Cohesión social y Participación Comunitaria	46
Gobernabilidad y Transparencia Fiscal	49
Buenas Prácticas Contables: requisito para lograr la transparencia fiscal	55
Acción pública y métodos formales de gestión y rendición de cuentas prevista en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales	59

Bases Legales	71
Operacionalización de Variables	81
CAPÍTULO III.	
MARCO METODOLÓGICO	83
Tipo de Investigación	83
Diseño y Técnicas de Investigación	85
Procedimiento en el tratamiento y análisis de la información	91
Objeto de Estudio	92
Delimitación del Objeto de Estudio: Mapeo situacional	92
Población y Muestra	94
CAPÍTULO IV.	
MARCO ANALÍTICO	97
Los Consejos Comunales como Sujetos de Ley sometidos al Régimen de Control de Gestión Pública	97
Principios Morales que caracterizan al Estado Venezolano: Condiciones necesarias para alcanzar la transparencia por parte de los Consejos Comunales	107
Normas de Conducta que guían la Moral Pública en Venezuela	111
Normas de conducta ética	111
Normas de rendición de cuentas y publicación de la información	113
Aspectos contables y normas para el control interno y externo	116
CAPÍTULO V.	
PRACTICAS CONTABLES APLICABLES A LOS CONSEJOS COMUNALES	123
Tipo de Régimen Contable	123
Reglas Generales de Buenas Prácticas Contables	127
Propuesta de reglas generales para el diseño presupuestario	127
Propuestas de códigos contables esenciales para el registro de información	137
Propuestas de reglas generales para el control interno	144

CONCLUSIONES	150
RECOMENDACIONES	159
BIBLIOGRAFÍA	167
Fuentes Bibliográficas y Hemerográficas	167
Fuentes Legales	170
Fuentes Electrónicas	176
ANEXOS	162

LISTA DE ABREVIATURAS

BM: Banco Mundial

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CRBV: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

FIDES: Fondo Intergubernamental para la Descentralización

FMI: Fondo Monetario Internacional

FUNDACOMUNAL: Fundación para el Desarrollo Comunitario

LAEE: Ley de Asignación Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos

LC: Ley Contra la Corrupción

LCC: Ley de los Consejos Comunales

LCEPCPP: Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas

LCLPP: Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

LOAFSP: Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público

LOCC: Ley Orgánica de los Consejos Comunales

LCP: Ley de Contrataciones Públicas

LOGRSNCF: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

LOCS: Ley Orgánica de la Contraloría

LOPA: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

LOPPM: Ley Orgánica del Poder Público Municipal

MEF: Ministerio de Economía y Finanzas

MPPCPS: Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social

NFPC: Normas para Fomentar la Participación Ciudadana

NFRECPPN: Normas para la Formación, Rendición y examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional

NICSP: Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONACP: Oficina Nacional de Contabilidad Pública

ONAPRE: Oficina Nacional de Presupuesto

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

PCGA: Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados

PDVSA: Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima

PNUD: Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas

SAFONACC: Servicio Autónomo Fondo Nacional para los Consejos

SIGECOF: Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas

SUNACCOOP: Superintendencia Nacional de Cooperativas

TI: Transparencia Internacional

UCAB: Universidad Católica Andrés Bello

UCV: Universidad Central de Venezuela

UPEL: Universidad Pedagógica Experimental Libertador

USAID: Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

LISTA DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N° 1. Requisitos de normas mínimas de transparencia fiscal	53
Cuadro N° 2. Sistema de Variables	81
Cuadro N° 3. Objeto y justificación de las guías de observación documental	89
Cuadro N° 4. Resultados de la apreciación por expertos sobre los instrumentos de recolección de datos	90
Cuadro N° 5. Aspectos a contemplar para el diseño de formularios relativos a la formulación presupuestaria de los consejos comunales	129
Cuadro N° 6. Grupo de cuentas y descripción sugerida para el catálogo de cuentas de los consejos comunales	141

LISTA DE GRAFICOS

	Pág.
Grafico N° 1. Pirámide jerárquica de aplicabilidad y análisis del marco jurídico	80
Grafico N° 2. Diseño y técnicas de investigación	88
Grafico N° 3. Estructura del Sector Público	99

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
POST GRADO EN CIENCIAS CONTABLES

**REGLAS GENERALES DE BUENAS PRACTICAS CONTABLES PARA LA
GESTIÓN COMUNAL TRANSPARENTE**

Autor: Econ. y Lic. María Alexandra Chacón Molina

Tutor: MSc. Luisa Maribel Rivero de Elcure

RESUMEN

La consolidación de una sana gestión fiscal en las esferas de gobierno en Venezuela pasa por armonizar, bajo principios éticos, el funcionamiento y administración de las instituciones administrativas y organizaciones sociales que cumplen, ejercen y materializan acciones colectivas, entre las que se encuentran los consejos comunales, considerados organizaciones de participación para el ejercicio del poder popular en la gestión pública. La norma mínima aplicable es el diseño y uso de prácticas de registro de información que utilicen el mismo lenguaje contable, presenten los mismos vehículos o instrumentos de control, y declaren al ente financiador en los mismos lapsos y bajo los mismos parámetros. Esta norma mínima es una deuda del Poder Legislativo Nacional y de los entes encargados de la supervisión y control de esas organizaciones comunitarias, por lo que a partir de una investigación descriptivo-explicativa se presentan un conjunto de propuestas de reglas generales de buenas prácticas contables para el registro, control y publicación de su información financiera. Las reglas propuestas se derivan del análisis documental realizado - sobre la base de la hermenéutica jurídica- a las disposiciones legales vigentes en materia administrativo financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción. Tomando en cuenta que el ordenamiento jurídico reconoce a las organizaciones comunitarias como entes dependientes de las asignaciones económicas gubernamentales, se sugiere la aplicación de reglas de contabilidad pública previstas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y en la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, para reducir las asimetrías en la elaboración de informes de rendición de cuentas, los márgenes de error técnico por la instrumentación de prácticas contables diferenciadas, individualizadas o personalizadas por parte de los consejos comunales.

Palabras claves: transparencia, consejos comunales, prácticas contables, registro de información, control contable

INTRODUCCIÓN

Anticorrupción y transparencia son términos homólogos que pueden ser utilizados para describir la concepción idealista de un Estado donde el ejercicio del poder público debe orientarse a lograr la justicia social. El primero porque alude el acto regulado mediante normas especiales que buscan evitar o anular las posibilidades de abuso del poder en beneficio personal o de pequeños grupos; el segundo porque representa la condición de nitidez de rendición de cuentas claras que precisamente persigue la norma que lucha por demostrar la realidad.

Mientras la corrupción es contrario a la verdad y las buenas acciones e instituciones sociales y administrativas, la transparencia es la afirmación de un comportamiento personal, institucional y social responsable, ético y racional que debe instituirse sobre un orden normativo que oriente el diseño de acciones públicas efectivas y garantice su limpia ejecución. En este sentido, la transparencia y la lucha contra la corrupción pasan por establecer normas que permitan orientar y regular los actos individuales y sociales, valorar moralmente el nivel de compromiso que asumen quienes ejercen y materializan los actos públicos, y precisar el grado de responsabilidad y castigo que los ejecutores de esos actos deben asumir por error, omisión o inobservancia de las normas.

Entre esos ejecutores de actos y acciones públicas se encuentran las instancias sociales denominadas consejos comunales, a los que no se les exige aplicar procedimientos que rijan la ejecución fiscal de un modo transparente. El problema radica en que no se cuenta aún con un reglamento especial en donde se les exija llevar buenas prácticas contables de registro y declaración de información

sobre el uso de los recursos públicos que gastan. De acuerdo con la Ley Orgánica de los Consejos Comunales y de lo que se extrae del portal web del ente ministerial con competencia en materia comunitaria, sólo se les obliga a llevar actas de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, a realizar informes al menos una vez al año sobre los proyectos ejecutados y presentar dicho informe ante la asamblea. No se les exige llevar registros en libros formales de contabilidad, ni se especifica que las operaciones de ingresos y gastos deben estar respaldadas por documentos fiscales, facturas de compras o contratación de servicios, pudiéndose prestar esta situación a la presentación de documentos ilegales que bien pueden atentar contra la transparencia fiscal en nuestro país.

Regular su organización y forma de acceder a los recursos de fuente pública, así como considerar que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas es el mecanismo adecuado para salvaguardar el uso correcto del tesoro público, no es suficiente. Se requiere de procesos de control fiscal más sólidos, más formales, más sensatos, más tangibles, que complementen el inestable y quizás permeable voto ciudadano en una asamblea.

La solución se encuentra en el vigente ordenamiento legal que rige la organización, administración y financiamiento de los entes del Estado venezolano el cual contempla los principios y criterios de aplicación para regular las prácticas de registro y control de sus entes administrativos, órganos y organizaciones públicas. Preparar el diseño que pueda servir de base para guiar las prácticas contables de los consejos comunales fue el aspecto dilucidado a partir de la investigación documental y descriptiva que se presenta, la que se proyectó sobre la base de la hermenéutica jurídica y se sustentó en la interpretación y ajuste de normas que rigen la materia.

La investigación queda delineada por argumentos metodológicos y teóricos que se perfilan en la siguiente reseña estructural:

Capítulo I. Describe ampliamente el problema y elementos que guiaron la investigación. Utilizando el principio de Transparencia Fiscal instituido por el Fondo Monetario Internacional en 1998 como uno de los elementos fundamentales que debe orientar una buena gestión pública, se analiza el proceso que siguen esas organizaciones de acción comunitaria para garantizar el correcto uso de los recursos transferidos por los entes de gobierno, tanto para la ejecución de sus proyectos sociales como de inversión. De acuerdo con aspectos extraídos de información que publica en el portal web el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, la información que entrega la Fundación para los Consejos Comunales (FUNDACOMUNAL) a los líderes comunales, y a lo que se interpreta del argumento jurídico señalado en la Ley Orgánica que les rige, se enfatiza que tales organizaciones no aplican ningún criterio contable serio, ni público ni privado, esto debido a que la Ley no expone taxativamente los procedimientos de registro y control de la gestión financiera de los consejos comunales, y aún no se cuenta con un reglamento que rija estos procedimientos; quizás ésta es la causa para declarar como poco transparente su gestión.

En este sentido, se dispuso como objetivo proponer de acuerdo a las disposiciones legales vigentes en materia administrativa-financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción, reglas generales de buenas prácticas contables aplicables a los consejos comunales, considerados las organizaciones de base del Poder Popular -denominado así por los representantes del Gobierno Nacional-, que especificaran la forma como deben llevarse los registros contables de la gestión financiera y las directrices para el control de sus operaciones, de modo de que sea posible homogeneizar el lenguaje de registro, declarar en los mismos lapsos y bajo los mismos parámetros, reducir los errores técnicos por prácticas contables individualizadas o personalizadas de estimación, garantizar que la información que presenten a los organismos públicos sea

confiable, y abrir una ventana para que el uso de recursos extrapresupuestarios sea más transparente y garantice una buena gestión pública¹.

Capítulo II. Contempla los fundamentos teóricos que sustentan la investigación. Partiendo de las conclusiones más relevantes de investigaciones científicas que suponen que los consejos comunales son organizaciones investidas de responsabilidades administrativas públicas, se consideró prudente abordar el estudio para determinar la posibilidad de emplear los instrumentos legales que rigen la actividad administrativa financiera del Estado venezolano, en el diseño de un esquema de buenas prácticas contables que les fuera aplicables. Se tomó como aspecto teórico el aporte del Fondo Monetario Internacional condensado en el Manual de Transparencia Fiscal Internacional, donde se expone el aspecto ideal que cada Estado debe tomar en cuenta para aumentar su gobernabilidad (o por oposición reducir su ingobernabilidad); esto es, para ampliar la capacidad del gobierno para organizarse y funcionar eficientemente llevando una gestión pública sana, transparente y libre de corrupción bajo la concepción del respeto a los preceptos y procesos normativos establecidos en las leyes, así como aquellos que deben regir los comportamientos éticos y morales de los buenos y comprometidos ciudadanos.

Capítulo III. Aborda los aspectos metodológicos que describen el diseño de la investigación. De acuerdo con el objetivo general planteado se siguió el enfoque de investigación cualitativa, caracterizándola por ser descriptivo-explicativa, fundamental de corte transversal, que empleó el método de análisis e interpretación y síntesis de diversas fuentes documentales (investigación mixta), orientada a dar solución a un problema puntual de deficiencias de normas y

¹ El Fondo Monetario Internacional (2001:3) supone la coexistencia de tres aspectos que dan vida al término “buena gestión de las finanzas públicas”, estos son: “transparencia fiscal, eficiencia de la política fiscal y solidez de las finanzas públicas”.

procedimientos que puede ser aplicable a los consejos comunales, a quienes se les supuso con comportamientos y hábitos administrativos y contables disimiles, pero susceptibles para la aplicación de las propuestas contables como un solo bloque debido a la igualdad que ellas tienen ante la Ley Orgánica de Los Consejos Comunales que les rige, que se deben conducir por los mismos requerimientos impuestos por la Ley y por el ente ministerial que les agrupa, sin diferencias ni en el orden político, social, cultural o económico. La selección de los Consejos Comunales y de los procesos objeto de estudio relacionados con estas organizaciones, se realizó de manera directa e intencional, obedeciendo más a un criterio de interés personal del investigador que a criterios de especificidad técnica.

Capítulo IV. Contempla el análisis normativo a partir del cual se identifica y ubica a los consejos comunales en la estructura organizativa del Estado venezolano. Sustentándose en los argumentos expuestos por el Fondo Monetario Internacional se considera a las organizaciones comunitarias como parte del gobierno general y, en consecuencia, debe considerárseles como sujetos de Ley sometidos al régimen de control de gestión pública. Así mismo, se analizan los argumentos legales para derivar los principios éticos que deben guiar la acción de los actores ejecutores de la acción pública; estos principios se consideran la base que justifica la adopción del régimen de registro contable y de control fiscal, y la aplicación del conjunto de normas previstas por las oficinas nacionales de presupuesto y contabilidad del pública a los consejos comunales.

El análisis normativo incluye los fundamentos expuestos en los principales instrumentos legales relacionados con la gestión financiera pública y en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Capítulo V. Previa la concepción de que las organizaciones comunitarias conforman el gobierno general y dependen jerárquicamente del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, se define el régimen de

contabilidad comunitaria como el conjunto de disposiciones encaminadas a regir el registro de todas sus operaciones financieras que se sustentan en el régimen de contabilidad del sector público. Se considera que la contabilidad comunitaria es un subsistema del sistema de contabilidad pública y se caracteriza por ser: homogéneo, acoplado, uniforme, permanente y legal. Se sugieren así mismo, los aspectos generales que debería tomar en consideración el órgano de control público en Venezuela, para que la gestión financiera de los comunales se ajuste al principio de transparencia fiscal exigible a todos los sujetos de ley sometidos al régimen de control fiscal. En tal sentido, se sugieren aspectos a contemplar para el diseño presupuestario, el registro de las transacciones que afecten el patrimonio de la República, y las condiciones generales mínimas para llevar a cabo el control interno en los consejos comunales.

Finalmente, se recomienda que el Órgano Legislativo Nacional revise el ordenamiento jurídico e incluya a los consejos comunales como sujetos de ley que deben someterse al régimen de control fiscal, ya que las únicas leyes que establecen normas y procedimientos directos sobre esas organizaciones sociales son la Ley de Contrataciones Públicas que prevé las normas para llevar a cabo el proceso de licitación para la contratación de obras y servicios, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales para delimitar vagamente la acción comunal y establecer mecanismos populares y subjetivos de control, y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos el cual establece la condición de aprobación por parte de la Secretaria del Consejo Federal de Gobierno de los proyectos de desarrollo comunitario.

CAPITULO I

EL PROBLEMA

Planteamiento del Problema

Gobernabilidad, palabra “derivada del latín clásico Gubernáre o del griego Kybernare que significan dirigir un barco” (PDVSA, 2002:4), es un término que alude una forma de describir la capacidad o incapacidad de un gobierno para dirigir la política pública que responda efectiva y eficientemente a las demandas sociales, para diseñar los mecanismos de representación, participación política de la sociedad y el control institucional, y para establecer “los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo” (red diccionario, 2010:1).

Picardo (s.f) amplía un poco más el concepto y, citando al Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), hace un ejercicio académico para contextualizar el término. Admite que la gobernabilidad supone una condición ideal de organización y funcionamiento del Estado, una situación que se sustenta, entre otros aspectos, en la eficiencia del gobierno para llevar una sana gestión pública libre de corrupción, en la capacidad de decisión de sus instituciones político-administrativas para respetar los procesos normativos, y en el ejercicio transparente de la gestión de gobierno:

" ...la Gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias. El buen gobierno se caracteriza por, entre otras cosas, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Además es eficaz y equitativo, y promueve el imperio de la ley" (PNUD, citado por Picardo, s.f.:6)

Desde esta perspectiva, la Organización de Naciones Unidas propugnan el carácter ético y comprometido que deben asumir los gobiernos para hacer que sus acciones se centren en la eliminación de la corrupción, en el control del poder para no abusar ni malversar los fondos públicos, y en elevar la confianza de la sociedad sobre las instituciones del Estado y sus funcionarios públicos, para hacer que los recursos no se desvíen de su horizonte y de su fin último: elevar el bienestar de la sociedad y lograr el desarrollo humano.

De acuerdo con el PNUD, de no aplicarse medidas para elevar la transparencia de la gestión pública, sobre todo en América Latina, podría agudizarse la tendencia decadente sobre el uso incorrecto del tesoro público, situación que se materializó a finales del siglo XX y, que según Kaufmann (2000), se debió en gran medida al elevado y generalizado nivel de corrupción en las esferas del gobierno, y a la implementación de políticas de desarrollo económico-sociales orientadas más al servicio de intereses particulares que al servicio del bien común. La ingobernabilidad, causa inmediata –aunque no única- que reflejó la debilidad institucional de los Estados para establecer adecuados controles en el uso de sus recursos, generó la corrupción, que a su vez alimentó la ingobernabilidad haciendo envolvente el proceso.

El origen de esa situación fue múltiple; un estudio realizado por Parker, N. et. Al. (2004), financiado por la Oficina de América Latina y el Caribe de la Agencia

de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), reseñaron las causas de la corrupción y su consolidación en América Latina durante los años ochenta y noventa, de la manera siguiente:

“Primero, un sector público que todavía está en transición tras una serie de reformas, y en el cual los bajos niveles de rendición de cuentas, transparencia y eficiencia a menudo conllevan incentivos para el abuso de poder. Además, leyes engorrosas, responsabilidades superpuestas y/o duplicadas en diferentes organismos de gobierno, confusión jurídica, todas contribuyen al aumento del poder discrecional de los funcionarios públicos. Al mismo tiempo, las instituciones de supervisión y control permanecen débiles, pese a la creación de comisiones y entes contra la corrupción, defensorías del pueblo y consejos de la judicatura, la implementación de leyes contra la corrupción, los esfuerzos de la comunidad de donantes internacionales por fortalecer las instituciones gubernamentales a cargo del control. Más aún, la mayoría de los países carecen de un sistema judicial efectivo que enjuicie y sancione a funcionarios corruptos. Por último, se suman la falta de voluntad política, controles sociales débiles y actitudes mixtas hacia la corrupción”. (p. iv)

En este escenario, algunas instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y Transparencia Internacional (TI, organización internacional sin fines de lucro), se unieron con el propósito de buscar medios que pudieran contribuir a desalentar las malas prácticas gubernamentales. Una primera entrega se realizó hacia mediados de los años noventa, cuando diseñaron y propusieron directrices para que los gobiernos realizaran ajustes que les permitieran sanear sus cuentas fiscales. Una segunda iniciativa, se reveló hacia la segunda mitad de los años noventa, y se centró en promocionar ayudas logísticas, jurídicas y hasta económicas para fomentar la voz ciudadana y la rendición de cuentas como una política para desalentar la corrupción y reducir los problemas de ingobernabilidad. La tercera entrega fue el diseño y divulgación, a escala hemisférica, del Manual de Transparencia Fiscal

Internacional y del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, documentos elaborados como una declaración de principios sobre la cual deben los gobiernos sustentar su gestión para hacerlas sanas, eficaces y eficientes.

Las sugerencias de los organismos multilaterales se resumían en la necesidad de que los gobiernos aumentaran su nivel de credibilidad tanto interna como externamente, mostrando cambios significativos en la rendición de cuentas y sobre todo en el control de la corrupción. De esta forma, el concepto de transparencia fiscal se configuró como una clave para contribuir a la recuperación de las economías de América Latina, mejorar su gobernabilidad, y fomentar la libertad de información sobre la forma cómo utilizan los recursos públicos.

En este contexto, ya para finalizar el siglo XX, en Venezuela la Asamblea Nacional Constituyente asumió el reto anticorrupción, incorporando en el texto de la Carta Magna la transparencia de la gestión pública como un elemento clave con el que buscaba elevar la eficiencia del Estado en la solución de los problemas sociales. Al incorporar el Poder Ciudadano a la estructura del Poder Público, consagró con rango constitucional la rendición de cuentas claras como un deber fundamental del Estado y de sus entes de gobierno.

En el artículo 274 de la Constitución de 1999, los constituyentes establecieron que el Poder Ciudadano tiene el derecho de “prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública” y “velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público (...)”. En este sentido, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, aprobada en diciembre de 2001, dispuso que los entes que manejan los fondos o recursos del Estado, tienen la absoluta e inevitable responsabilidad de “lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos” (Artículo 23).

Uno de los aspectos que también introdujo el nuevo marco constitucional venezolano fue el consagrar la participación ciudadana en los asuntos públicos - nunca antes reseñada legalmente- como un medio y mecanismo idóneo para hacer que la gestión gubernamental fuera más transparente en Venezuela; la legalidad de ese mecanismo fue reforzado con el nacimiento de todo un marco jurídico que buscó promoverla. Aparecieron con este fin las siguientes leyes:

- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en diciembre de 2001, donde se incorporó la participación ciudadana como un mecanismo para tratar de alcanzar el control fiscal de los entes y órganos del sector público.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública en junio de 2002, que le concedió la oportunidad a las comunidades organizadas para participar en la elaboración del presupuesto municipal.
- Ley Contra la Corrupción en abril de 2003, que le otorgó autoridad a la ciudadanía para requerir información a cualquier ente de gobierno sobre el curso y resultados de su gestión, así como para participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de los entes localizados en el nivel político que les corresponda.
- Ley de los Consejos Comunales en abril de 2006 para “regular y desarrollar la conformación, integración, organización y funcionamiento de los Consejos Comunales y su relación con el Estado, para la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas” (Artículo 2).
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales aprobada en noviembre de 2009 y que sustituyó a la Ley de los Consejos Comunales, con la que se refuerza y amplía la forma de participación de la sociedad organizada.

- Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público aprobada por la Asamblea Nacional en diciembre de 2010 y publicada en enero de 2011, para establecer las bases para el pago de las remuneraciones, salarios, pensiones y demás beneficios sociales de carácter remunerativo de los altos funcionarios públicos, como un medio transparente para que la ciudadanía pueda tener un punto de referencia para ejercer un mejor control sobre el nivel de enriquecimiento de los y las funcionarias de gobierno.

Además del ordenamiento jurídico, otro cambio importante a favor de la transparencia se introdujo en Venezuela desde el año 2000 y fue la creación y publicación de portales de información utilizando la red de comunicación virtual internet, como respuesta a la política comunicativa que aplicó el Gobierno Nacional con la cual buscó colocar a la disposición de la ciudadanía todo tipo de información relacionada con las acciones gubernamentales.

No obstante, el problema de poca transparencia fiscal no parece haber sido subsanado. Al revisarse los portales de información del Ministerio del Poder Popular para la Planificación y las Finanzas Públicas se evidencia retardos en la publicación de las estadísticas, desactualización de las bases de datos, escasez de la información de ingresos y gastos detallada y separada por niveles de gobierno, e incluso nulidad de información por cada ente jurisdiccional de gobierno, ya que en el mejor de los casos la información se publica con dos años de rezago y a una sola esfera de gobierno (gobierno central). Se constata y reitera así lo señalado en 2006 por Mercedes de Freitas, Directora de la Organización Transparencia Venezuela, quien afirmó que a pesar de los esfuerzos de crear páginas y portales en Internet, para tratar de dar respuesta a las inquietudes de la población de estar informada sobre el uso de los recursos por parte de quienes dirigen las arcas públicas, éstos

portales informativos no son tan amplios, quedando los procesos de ejecución presupuestaria prácticamente a la sombra de la ciudadanía.

A esa deficiencia se le suma una política gubernamental de la actual administración, de creación de fondos económicos que se administran fuera del presupuesto considerándoseles por ello extrapresupuestarios; su manejo se realiza a discreción del poder ejecutivo en el desarrollo y financiamiento de actividades que no parecen registrarse en la estructura presupuestaria anual y no son sometidos al mismo mecanismo de control presupuestario, situación que se opone a la sugerencia interpuesta por el Fondo Monetario Internacional:

“Los fondos extrapresupuestarios pueden menoscabar la transparencia cuando se adoptan decisiones al margen del proceso presupuestario, desviando la asignación de recursos de la trayectoria prevista en las políticas anunciadas por las autoridades.” (2007:69). “Aunque puede haber razones válidas para crear fondos fuera del presupuesto, y para consignar recursos, si se abusa de esos mecanismos puede resentirse la transparencia (y pueden disminuir el control y la flexibilidad de la política fiscal). Por lo tanto, es importante que las actividades de los fondos extrapresupuestarios estén sujetas a la misma disciplina que las afectaciones presupuestarias. Además, deberán establecerse leyes y reglamentos que regulen la rendición de cuentas de la gestión de los fondos extrapresupuestarios, así como la contabilidad y auditoría de esos fondos”. (2001:12)

La debilidad en la publicación, el poco nivel de detalle y actualización de la información fiscal, así como la inadecuada práctica de utilizar fondos extrapresupuestarios de los cuales no se publica mucha información, afecta la dimensión y el alcance de la eficiente y transparente gestión nacional, regional y municipal, incluyendo el ámbito de la acción de las comunidades organizadas bajo el nombre de consejos comunales, donde el interés por la participación para el control de su gestión y de los entes del estado no parece estar mostrando señales

de aceptación, y legalmente la gestión parece carecer de normas claras y suficientemente amplias para ejercer sobre ellas un efectivo control.

Ni la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, ni la Ley Orgánica de la Administración Pública, o la de los Consejos Comunales señalan claramente qué tipo de entes son los Consejos Comunales dentro de la estructura del sector público; esta situación parece generar ciertas debilidades a la hora de adecuar su actuación a las norma administrativa que deben seguir. No cuentan con procedimientos para la ejecución de recursos, ni reglamentos especiales de buenas prácticas contables. Sólo se les obliga a llevar actas de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, y a realizar informes al menos una vez al año para rendir cuenta ante esa asamblea sobre los proyectos ejecutados o en ejecución, pero no se indica en la ley que les rige un mecanismo claro y homogéneo de rendición de cuentas, no se les exige llevar registros en libros formales de contabilidad, ni se especifica que las operaciones de ingresos y gastos deben estar respaldadas por documentos fiscales, facturas de compras o contratos de servicio, pudiéndose prestar esta situación a la presentación de documentos ilegales que atentan contra la transparencia. Para ser organizaciones que trabajan casi de manera exclusiva con fondos públicos no se les obliga a conformar estructuras presupuestarias formales, y sólo se les solicita presentar una relación sencilla de gastos para la ejecución de proyectos que bien puede ser elaborado sin ningún criterio técnico.

En el portal del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social se publica el conjunto de formatos que deben utilizar los consejos comunales, pero entre ellos no es posible encontrar alguna normativa, formulario, guía o instructivo que pueda orientar a los representantes voceros y voceras de los consejos comunales sobre el ejercicio de la gestión financiera o aplicación de los recursos. Los formatos existentes se relacionan con el proceso de adecuación y

registro de los consejos comunales, así como aquellos relacionados con la forma como se elabora el Plan de Desarrollo Integral Comunitario.

Un intento para elevar la transparencia de gestión fue presentada por la Superintendencia Nacional de Cooperativas (SUNACOOOP) para el caso de las antiguas cooperativas denominadas Bancos Comunales²; esta institución les obligaba a

“llevar una serie de libros que son de carácter obligatorio y estos están conformados por seis libros sociales y tres libros contables distribuidos de la siguiente manera: Libro de actas a las asambleas, asistencia a las asambleas, instancia de administración, instancia de evaluación y control, instancia de educación y libro de registros de asociados u otro libro que designen los estatutos de la cooperativa; entre los libros contables tenemos: Diario, mayor e inventario.... (SUNACOOOP, 2009:1)

La SUNACOOOP les obligaba, además, a presentar al cierre de cada año el Balance General y el Estado de Resultado, y sólo les sugería a tales organizaciones que los libros fueran llevados por alguna persona con algún conocimiento en el área contable o administrativa, o guiándose por los modelos suministrados por la SUNACOOOP; ésta sugerencia hacía débil la rendición de cuentas pues no hay garantía de que los procedimientos empleados para la elaboración de los estados financieros cumplieran las normas, conceptos y principios contables reconocidos y aplicados internacionalmente.

La debilidad procedimental en el proceso de registro claro y sistemático de las operaciones de ingresos y de gastos que aplican las organizaciones comunitarias, limita cualquier esfuerzo que en materia de transparencia y buena gobernabilidad pueda realizarse en Venezuela.

² Se consideran antiguas a estas organizaciones porque en la vigente Ley Orgánica de los Consejos Comunales se obliga a la liquidación de los Bancos Comunales.

Formulación del Problema

A pesar de que la Ley Orgánica de los Consejos Comunales aprobada en noviembre de 2009 actualizó los procedimientos de organización de las organizaciones comunales, y amplió las posibilidades de acceso a las fuentes de ingresos del Estado como forma de financiamiento de sus proyectos sociales y de inversión, no se señala expresamente que tales organizaciones deben regirse por los procesos administrativos y financieros públicos, y no se indica el tipo de procedimiento contable que debe les debe regir para el registro de la información de ingresos y gastos, para el control fiscal y para la rendición de cuentas, de modo que la información que cada una de ellas presenta se considera asimétrica, limitando la capacidad de su fiscalización. Tampoco se ha aprobado un reglamento en donde estos aspectos sean referidos, considerándose esto una deuda del órgano legislador. Ante la debilidad normativa directa, quizás otras disposiciones legales en materia de organización, administración financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción pueden ser asumidas y aplicadas, aspecto éste que se considera pertinente para ser dilucidado a partir de una investigación documental y descriptiva que lleve a conocer:

¿Cuáles son los argumentos que permiten tratar a los consejos comunales como sujetos de ley sometidos al régimen de control fiscal en Venezuela?

¿Cuáles son los elementos normativos de la legislación vigente relacionada con la materia administrativo-financiera, transparencia fiscal y anticorrupción que pueden utilizarse para generar un adecuado mecanismo de control de la gestión de los consejos comunales en Venezuela?

¿Cuál es el tipo de práctica contable que puede aplicarse a los consejos comunales?

¿Cuáles son las prácticas contables que deben exigirse a los consejos comunales para que su gestión comunitaria con recursos públicos sea transparente?

Objetivos de la Investigación

Objetivo general

Proponer de acuerdo a las disposiciones legales vigentes en materia de organización, administración financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción, reglas generales de buenas prácticas contables de registro y control aplicables a los consejos comunales.

Objetivos específicos

- 1) Indicar la ubicación y responsabilidad, desde el punto de vista técnico y jurídico, de los consejos comunales dentro de la estructura administrativa del Estado venezolano
- 2) Describir los elementos normativos que de acuerdo al ordenamiento legal vigente en materia administrativa-financiera, transparencia y anticorrupción en Venezuela pueden utilizarse para generar un adecuado mecanismo de control de gestión sobre los consejos comunales.
- 3) Desarrollar los argumentos teóricos que sobre el tipo de prácticas contables de registro, control y rendición de cuentas sea aplicable a los consejos comunales.
- 4) Proponer las reglas generales de buenas prácticas contables sobre registro de información y control interno aplicables a los Consejos Comunales.

Importancia y Justificación

La norma mínima aplicable para que los entes administrativos públicos presenten cuentas claras relativas a las transferencias para la ejecución de proyectos comunitarios, debe ser la exigencia de que las organizaciones denominadas consejos comunales sean tratadas como entes regulados por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector público, y en consecuencia apliquen prácticas de registro de información uniformes, que utilicen el mismo lenguaje y los mismos parámetros la información de registro, y presenten los mismos vehículos o instrumentos de control; esto garantizaría que la información que presenten a los organismos públicos sea confiable, reduciendo los márgenes de errores técnicos y las practicas individualizadas y personalizadas de estimación, y para “salvaguardar los recursos contra pérdidas debidas a despilfarro, abusos, mala administración, errores y fraude” (Fondo Monetario Internacional, 1998:3).

Pero esta norma mínima es una deuda de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Nacional, ya que no existen criterios sobre normas contables uniformes y no queda claro qué tipo de contabilidad (pública o privada) les debe ser aplicada, sobre todo tomando en cuenta que los recursos que se transfieren, aunque públicos, no parecen estarse formalizando en la estructura presupuestaria anual.

La adopción de buenas prácticas contables de registro y control son esenciales para que las organizaciones comunitarias, además de realizar una gestión comunitaria efectiva, permita al Estado consolidar una gestión pública libre de corrupción y con ganancias en credibilidad gubernamental. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (1998) este tipo de prácticas favorecen la transparencia fiscal, el cual es mucho más que un principio de buena gestión, es una política de acción dirigida a alcanzar cierto grado de estabilidad económica, generar eficiencia y fomentar la igualdad:

“Transparencia Fiscal significa apertura al público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales(...) El objetivo público se refiere a todos los particulares y las organizaciones que tienen interés en el diseño y la implementación de la política fiscal. La Transparencia Fiscal promueve la rendición de cuentas y eleva el riesgo político vinculado con el mantenimiento de medidas de políticas insostenibles. De esa manera da más credibilidad, generando beneficios que se reflejan en costos más bajos de los préstamos y en respaldo más firme a políticas macroeconómicas acertadas por parte de un público bien informado.” (Fondo Monetario Internacional, 1998:6)

En este sentido, como tema de estudio se propone presentar cimientos normativos sólidos representados en reglas generales para llevar a cabo la formulación presupuestaria, el registro contable y el control interno, mediante el análisis, la descripción y consolidación de las normas vigentes en materia de administración financiera pública, transparencia y anticorrupción en Venezuela.

Metodológicamente, la investigación documental que se plantea representa una importante contribución que abre las puertas para el discernimiento sobre un tema que, por las características políticas y connotaciones administrativas, requiere mayor profundización en cuanto a su importancia, alcances y limitaciones.

Alcance y Delimitación de la Investigación

El modelo de reglas para el ejercicio de buenas prácticas contables de registro y control se desarrolla para las organizaciones de base del Poder Popular denominadas Consejos Comunales, con sujeción a la revisión de los fundamentos legales vigentes que regulan la materia administrativo-financiero en Venezuela.

En la propuesta se presentan las reglas y fundamentos conceptuales que pueden aplicar los Consejos Comunales para el registro correcto de la información sobre la aplicación de los recursos de fuente pública que perciben del Gobierno Nacional a través del Fondo Nacional de los Consejos Comunales, de asignaciones presupuestarias directas de los gobiernos regionales y municipales, de los asignados a partir de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos, y los generados por actividades propias o por la administración de los fondos propios.

Se trata de un esquema de prácticas que deben ser aplicadas donde se definen los aspectos esenciales del sistema contable que les debe regir. Se especifica la forma como deben llevarse los registros contables y las directrices generales que deben seguirse para el control de sus operaciones.

Por la naturaleza del problema en estudio, la investigación se proyecta sobre las bases de la hermenéutica jurídica, y de allí que se base en la interpretación y ajuste de normas que rigen la materia.

Limitaciones

El desarrollo de la investigación encontró un límite en la escasa referencia empírica que pudiera servir como antecedente y soportar la investigación. Además, la carencia de tiempo por parte de los funcionarios representantes de los organismos de fiscalización y control de los consejos comunales ubicados en el estado Mérida, no permitió contar con su apoyo para diseñar el esquema de buenas prácticas contables, pues su actividad durante todo el año 2010 estuvo centrada en atender y orientar a la ciudadanía para la adecuación de los consejos comunales a la nueva norma jurídica que les rige, y para el 2011 la atención se centró en los problemas habitacionales producto de

las emergencias por catástrofes naturales provocadas por las lluvias desde el mes de noviembre de 2010, y primer trimestre de 2011, así como en la atención de lo referente al programa gubernamental denominado "Gran Misión Vivienda Venezuela".

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

Antecedentes de la Investigación

A pesar de que la gestión comunal está prevista en todo un marco legal desde el año 2006, no es muy común encontrar suficientes investigaciones relacionadas directamente con el tema que aquí se propone. Las principales referencias se encuentran en la red de comunicación social y se refieren, en su mayoría, a apreciaciones no científicas que sobre las capacidades y habilidades de los consejos comunales son presentadas por críticos y analistas políticos, afines y no afines con el sistema de gobierno venezolano; muy pocas representan posturas fundamentadas en investigaciones científicas que analizan la factibilidad de que los consejos comunales cumplan con los objetivos de control social, comunitaria y pública previstos en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Las apreciaciones no científicas -aunque diferenciadas- coinciden en la opinión de que las organizaciones comunitarias son la manifestación jurídica de una demanda social por años desasistida; una demanda que exigía la atención de sus particulares problemas habitacionales, de salubridad, educación, seguridad y comunicación, y que se expresó en la posibilidad legal de su conformación en procura de requerir de los entes de gobierno la transferencia de responsabilidades y recursos, y solucionar a voluntad y prioridad sus problemas particulares.

Por su parte, como resultado de serios procesos de investigación, se refiere por analistas que los consejos comunales pese a su legalidad están limitados financiera y técnicamente para ejercer responsabilidades públicas. Rondón (2010), expuso al respecto que precisamente la carencia de recursos y la poca habilidad y desconocimiento en materia de gestión pública que demuestran tener los consejos comunales, les impide resolver sus graves problemas sociales, quedando además sometidas al arbitrio político de los representantes públicos para concederles, de manera burocrática, recursos con los cuales ejecutar sus proyectos sociales.

Quizás las posturas más resaltantes relacionadas con la responsabilidad administrativa de los representantes de los consejos comunales y que motivaron la realización de la presente investigación, fueron las opiniones presentadas por Mora Bastidas (2007) Profesor de la Universidad de Los Andes (ULA), y por González Marregot (s.f) Profesor de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB).

Mora (2007), al realizar un análisis sobre las responsabilidades de los consejos comunales a partir del análisis de la ley que les regía en el 2006, y de los argumentos constitucionales y legales en torno a la concepción de la función pública, argumentó que el legislador asignó a los consejos comunales una rara investidura para ejercer funciones públicas. Por un lado, le señala la posibilidad de ejercer un conjunto de acciones que son propias de los entes de la Administración Estatal, pero le asigna la posibilidad de obtener los medios materiales para ejercer esas acciones a un segundo responsable. El primero, llamado en forma general consejo comunal, una organización que para la fecha de la investigación no contaban con personalidad jurídica; el segundo denominado Banco Comunal con personalidad jurídica bajo la forma de cooperativa, quien en esencia materializa la autoridad que tiene el consejo comunal. Esta dualidad, según el investigados,

“atenta contra las instituciones fundamentales del derecho administrativo” (Mora, 2007:141).

Pese a ello, señala el autor, los miembros de los consejos comunales debían asumir la responsabilidad de los actos que ejecutasen, y debían someterse a lo que disponía tanto la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como lo que se establecía la Ley Contra la Corrupción. El problema -plantea el investigador- es que por lo entramado o enredado de la Ley de los Consejos Comunales de 2006 la efectiva aplicación de esas leyes parece limitada o entrampada, porque no queda clara la condición de actores públicos que pueden adquirir los representantes de los consejos comunales, encomendándole la misión al Estado de hacerles entender que su actuación debe basarse en el principio del compromiso.

Por su parte, González Maregot (2007) expuso en la ponencia “Alcances de la planificación municipal en el marco de las competencias de los consejos comunales” publicada en el portal web por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y la Escuela de Vecinos de Venezuela, que debido a la imposibilidad de impedir la conformación de los consejos comunales y a la tendencia creciente que se presenta en la organización y demanda de recursos públicos, los voceros y representantes comunitarios, al igual que los funcionarios públicos, deben mostrar un comportamiento ético y responsable para evitar que puedan obtener provecho individual de los fondos públicos, o utilizar esos recursos con fines distintos a los previstos en los proyectos sociales o de inversión presentados a los entes públicos. Las Contralorías sociales en este sentido, deben exigir la rendición de cuenta como un antídoto para enfrentar con éxito las posibles desviaciones que puedan presentarse.

Sobre este último argumento se realizó una revisión de fuentes científicas que sustentaran la investigación, no encontrándose referencias puntuales. Por este

motivo, fue necesario realizar la búsqueda de fuentes referenciales utilizando la tecnología de la información, encontrándose algunas fuentes relacionadas de modo indirecto con la temática de estudio.

Ávila y Parra (s.f.) abordaron el tema de la gestión transparente haciendo un análisis radiográfico de las principales políticas en materia anticorrupción aplicadas en Venezuela desde 1999. En su trabajo titulado “Visión panorámica de las principales políticas en materia anti-corrupción: Caso Venezuela”, explica que el principio de transparencia fue incorporado en el marco constitucional como consecuencia de una política de cambios institucionales, tras el requerimiento social de transformación del Estado y de lucha contra la corrupción. En ese proceso de cambio, comentan los autores, se traspasó a la ciudadanía organizada y activa la responsabilidad de fiscalización, control y denuncia de los hechos de corrupción.

La posibilidad de la transferencia se inició con la aparición del Poder Ciudadano dentro del marco constitucional que posteriormente generó la adaptación, renovación y derivación de normas jurídicas que recogieran el espíritu de la Carta Magna representado por los principios de honestidad, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Entre las leyes aprobadas mencionan Ávila y Parra (s.f.):

- La Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP) y la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCPP), donde tienen cabida las comunidades organizadas como un mecanismo para generar transparencia en la planificación y ejecución de los recursos locales para proyectos de desarrollo.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) donde se integra el sistema de control interno con los controles externos de la Contraloría General de la República, en sus diferentes

niveles político-territoriales y de sus órganos descentralizados funcionalmente.

- Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) que exige a los Municipios promocionar a la participación ciudadana, establecer sus propios mecanismos de control de gestión, y promover las contralorías sociales.
- Ley de los Consejos Comunales donde se creó un nuevo espacio de ejercicio de gobierno local al que denominaron de autogobierno.

Un aporte importante realizado por Ávila y Parra (s.f.), y que se constituye en elemento que respalda el desarrollo de la presente investigación, es la apreciación de que en la Ley de los Consejos Comunales “los propios ciudadanos se conviertan en sujetos responsables ante sus similares por el destino que le den a los recursos públicos” (s.f.:9)

Por su parte Astudillo (2004), en la investigación titulada “El Régimen de Transparencia Fiscal Internacional Venezolano y su importancia en el control de los paraísos fiscales”, acertadamente señala que la efectiva aplicación del concepto de transparencia se sustenta en la información que pueda ser otorgada por las personas sujetas al régimen. Aunque su marco de análisis no son los Consejos Comunales, puede extraerse de los resultados de su investigación que la existencia de normas fiscales laxas puede llegar a generar serias distorsiones en los objetivos de política pública, fundamentalmente cuando esas normas no dan garantía de seguridad o transparencia. Las normas relajadas otorgan ventajas para que los recursos públicos puedan ser utilizados en forma ilícita o abusiva. En este sentido, la deficiencia de un reglamento, norma o política que regule la contabilidad de los consejos comunales representa una medida laxa que limita la transparencia y aumenta la corrupción.

Sobre este aspecto también se pronuncia Robert Klitgaard [citado por Parker, Berthin, de Michelle y Mizrahi (2004:5) en el estudio titulado "La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas"]. El autor referido considera que un sólido sistema fiscal es el medio para evitar que los procesos de corrupción se vuelvan sistémicos³; esto implica el diseño y aplicación de un sistema jurídico, de contabilidad y auditoría dirigido especialmente a desmontar las prácticas de abusos, despilfarro, fraudes o apropiación ilegal e indebida de los recursos públicos, y a instaurar un modelo de transparencia fiscal.

Este objetivo requiere realizar esfuerzos institucionales para modificar los agotados sistemas de administración fiscal, tal como se ha realizado en América Latina en los últimos años. Múltiples son los esfuerzos que a escala hemisférica se han realizado en este sentido; de acuerdo con Parker et. al. (2004) se ha promovido la implementación de sistemas de administración financiera para el sector público, incorporado tecnología de la comunicación y la información para comunicar (publicar, informar) la gestión pública, se han modernizado las instituciones encargadas del control tributario y aduanero, se han practicado reformas judiciales tanto en términos institucionales como en cuanto a las leyes se refieren, se han procurado reformas a los sistemas de compras y contrataciones públicas, se ha emprendido la capacitación a los representantes gubernamentales para la adecuado aplicación de leyes, y se ha incorporado la capacitación y fortalecido en las instancias de participación ciudadana.

Sin embargo el trabajo aún no se ha completado. Según ParKer et al. (2004:6-8) aun falta que:

³ La corrupción sistémica implica que el "aparato montado para limitarla y combatirla no es efectivo, o está seriamente penetrado también por la corrupción. Esta situación parece darse en muchos países de América Latina". Klitgaard [citado por Parker, Berthin, de Michelle y Mizrahi (2004:5)].

- La función pública sustituya al clientelismo político y que asuma como criterio para su ejercicio el profesionalismo y la meritocracia.
- Se actualicen las reglas o normas legales, que se apliquen efectivamente las normas existentes, que las leyes dejen de ser engorrosas, complejas y a veces excesivas, que se reduzca la tendencia a dejar vacíos legales que aumenten el poder discrecional de los funcionarios públicos.
- Se fortalezca y superponga el poder legislativo por sobre los intereses del ejecutivo, para evitar que se afecten los procesos de formulación, preparación, debate, aprobación, seguimiento y control de los presupuestos públicos, y de la elaboración de basamentos legales que controlen efectivamente la corrupción.
- Se ejerza efectivamente la independencia y autonomía de los sistemas judiciales para aumentar la actuación objetiva de los jueces, la aplicación efectiva de las leyes y se apliquen las correspondientes sanciones civiles, penales y/o administrativas a los funcionarios públicos incurso en actos de corrupción.
- Se consoliden las técnicas de las organizaciones de control social no afines con los gobiernos, para que puedan procesar, entender la información gubernamental y denunciar los abusos de los funcionarios públicos.
- Se eliminen las prácticas de infiltración política (corrupción política) en las organizaciones de control social la cual reduce la capacidad efectiva de control sobre las esferas gubernamentales.

Perú es un ejemplo de lo que en materia de transparencia fiscal se puede lograr. Algunos avances y limitaciones en este sentido fueron encontrados en las fuentes electrónicas consultadas, en el documento publicado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) Peruano en el año 2001 a través de

su portal web, titulado "Transparencia Económica y Fiscal: estado de avance y tareas pendientes". Este documento recoge algunos aspectos relacionados con el Marco Legal Peruano a través del cual se busca promover la transparencia en la gestión pública, y se realiza un diagnóstico del portal de transparencia económica que ha implementado el gobierno peruano para eliminar los actos de corrupción y solventar la crisis moral que compromete las bases de su desarrollo nacional en el siglo XXI. Destaca en el documento la aplicación de acciones que lleva a cabo el gobierno para mejorar la transparencia: fortalecimiento de los procesos de formulación del presupuesto público y de planeamiento estratégico del estado peruano, la creación de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal; "la aprobación de Normas de acceso ciudadano a la información del Sector Público; y el impulso al proceso de consultas ciudadanas a través de la pre-publicación de Normas de Carácter General" (MEF, 2001: 5). Se expone en el documento la necesidad de promocionar una cultura de transparencia como mecanismo preventivo contra la corrupción y como un principio rector para mejorar y modernizar la gestión pública, generar un clima de buena gobernanza y eliminar las vías para la asignación y el uso inapropiado e ilegal de recursos.

Una lección interesante con referencia a la promoción de la participación social como mecanismo para fomentar la transparencia fue referida por Parker et. al. (2004:26). En el estudio elaborado para América Latina – aunque no lo expone explícitamente- reconoce que si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) son buenas instancias para el control, también pueden serlo para la corrupción. Se pregunta "¿A quién representan realmente las OSC?, ¿Cuán inclusivas son?, y ¿Ante quién rinden cuenta?". Considera que si hay cuestionamientos sobre su representación "se les debe medir con la misma vara de responsabilidad que a los funcionarios públicos".

Fundamentos Filosóficos y Epistemológicos

La ética del Estado

La polis es el móvil que dio origen al estudio de lo público. Entendida como ciudad-estado, representación de la urbe y la civilización griega, su análisis encuentra total amplitud en “La República”, obra en la que se plasma el pensamiento político y educativo de Platón, a partir de la cual se pierde la concepción natural y aislada del hombre, y renace la idea del hombre en sociedad; un ser determinante de la esencia del Estado, del quehacer político, y del acontecer social; un ser determinante en la construcción del conocimiento y del medio.

De Platón derivó la noción de que “el camino hacia el saber, no es una mera asunción de ideas, de conceptos, es la íntima decisión de esforzarse en encontrar la verdad” (Ortega, 1999:82), una verdad que puede ser circunstancial porque obedece a una inquietud que nace y se desarrolla desde el interior del investigador, es producto de la aplicación consciente de un método y puede llegar a ser válida para explicar una realidad en la que la acción del hombre, su vida social, evolución y desarrollo, es precisamente su principal determinante. En consecuencia, el conocimiento nace, se hace, se explica y se nutre de esa acción.

Desde la perspectiva de Platón (citado por Ortega, 1999), el conocimiento motiva la renovación, el cambio o la transformación de lo público. “Platón ... dará un nuevo y más profundo significado al hecho de conocer la verdad que incidirá de forma determinante en la naturaleza del hombre y, por ende, de la *polis*” (Ortega, 1999:81). En este sentido, el conocimiento es el medio para alcanzar un fin: cambiar la naturaleza de una verdad delineando otra que intenta explicar, e incidir positivamente en los asuntos sociales relacionados con el quehacer del Estado; un

Estado que, en el ideal platónico, es concebido “para proteger la moralidad de los individuos” (Rossi y Amadeo, s.f.: 68).

De acuerdo con el pensamiento platónico, el Estado modelo es aquel donde prevalece la justicia como reflejo y condición de la coexistencia de hombres buenos, virtuosos y honestos, y donde su acción se guía por valores como la prudencia, la sabiduría, la fortaleza y la templanza que son equivalentes morales de ese Estado justo, y donde la ética es su máxima expresión. “La ética es la reflexión filosófica sobre moral o la teoría reflexiva de la moral” (Valdivieso, s.f.:3), que como expresión del Estado justo se derivó de los análisis realizados por Platón a la organización y funcionamiento de la polis ateniense, y de donde deriva que el sentido de las instituciones del Estado y del comportamiento ciudadano, deben sustentarse en valores espirituales y humanos como la honestidad, la generosidad, el valor, la justicia, la humildad, la nobleza, la lealtad y la fe en Dios, con el propósito de edificar un correcto orden social y una convivencia sana y positiva. Esos valores, que definen la diferencia entre el bien y el mal, entre la moralidad y el deshonor o la injusticia, deben utilizarse para diseñar tanto las normas de la conducta individual y social como la legislación básica que las rijan.

Valdivieso (s.f.), argumenta la existencia de tres enfoques en torno a la concepción de la ética. La primera de ellas se relaciona con la moral individual según el cual la ética es la configuración sólo de un comportamiento humano ideal, sin errores, sin injusticias y de realización de buenas acciones. La segunda refiere que la ética es sólo el reflejo de los actos correctos que responden al cumplimiento de reglas obligatorias de conducta. La tercera señala que la ética es sencillamente un elemento que permite la valoración de los actos humanos o institucionales (perspectiva consecuencialista), y por ello los actos sólo pueden considerarse buenos o malos de acuerdo a cómo sean valorados moralmente.

Tomando en cuenta estas referencias, Valdivieso (s.f) resume que el acto de justicia que debe caracterizar a un buen Estado y a sus buenas instituciones sociales y administrativas, es sólo la respuesta individual y social de un “buen comportamiento (racional, sensato, responsable)” (p.11), y de la existencia de un orden institucional y normativo orientador de la vida en común, con claros objetivos y metas, un orden “reconocido y respetado por todos los integrantes del conjunto social” (p.15), que contribuya al bien común a partir del diseño y aplicación de normas para valorar y regular los actos individuales y sociales, orientar a las personas de acuerdo a sus intereses particulares y defender sus derechos. En tal sentido, las instituciones:

“tienen la tarea de posibilitar decisiones obligatorias para toda la sociedad y asegurar la orientación de tales decisiones hacia los principios de un buen orden común. No pueden producir la buena vida dentro de ese orden por sí mismas; pero, como intermediarias entre los diversos intereses y el bien común, son condición de la posibilidad de una buena vida. Facilitan el comportamiento de los ciudadanos y grupos mediante reglas de comportamiento, especialmente para el tratamiento de conflictos.

Mientras más libre es la mediación entre los intereses y el bien común, mejor es el orden político; en este sentido debe ser entendida la idea de un Estado constitucional democrático: en relación a la estructura de sus instituciones. Un orden que apunta a la libertad debiera dar mayor importancia a sus instituciones que un gobierno autoritario, donde el déspota concentra el poder y las decisiones. La democracia, por su naturaleza, demanda una mediación entre intereses y bien común que sea transparente, controlable y participativa.” (Valdivieso, s.f:16-17)

La razón como forma de concebir el conocimiento

Abordar el estudio de lo público con el propósito de indicar posturas concretas que conduzcan a modelar las reglas institucionales cónsonas con un

Estado justo en base a verdades que derivan de la razón del estudioso, es precisamente la esencia que respalda esta investigación y el conocimiento que de ella se deriva.

El uso consciente de la razón genera un pensamiento lógico, metódico, reflexivo y controlado, haciendo del hallazgo un conocimiento científico “porque las ideas del investigador no se amontonan caóticamente o, simplemente, en forma cronológica, sino que se organizan en sistema de ideas, esto es, en conjuntos ordenados de proposiciones.” [Bunge, citado por Martínez López (2004:4)]. En este sentido, el racionalismo es el fundamento filosófico que conduce a establecer las condiciones de coherencia y validez de la investigación, cuya característica fundamental es su condición de investigación cualitativa.

A partir de la razón, se analiza la realidad (objeto de estudio) de la forma cómo las organizaciones sociales denominadas consejos comunales proceden para rendir cuenta sobre su actividad administrativo-financiera, se evalúan los mecanismos utilizados por las instituciones del Estado Venezolano para regular la actuación de tales organizaciones (hermenéutica general), y se trata de señalar sobre la base de elementos legales, de aspectos ideológicos y valores morales cuál es la mejor forma legal (hermenéutica jurídica) de lograr un correcto equilibrio en el uso de los recursos públicos.

Con las ideas razonadas del investigador, no se trata de sustituir la función legislativa del Estado o de influir en la función administrativa que le caracteriza desde el punto de vista doctrinal, sino de señalar desde una perspectiva general fundada en la lógica racional del investigador y en la ética que debe regir la función pública, cómo deben ser controladas tales organizaciones para impedir el uso incorrecto del tesoro público.

De ese modo, la realidad para el investigador se convierte en lo que Sandoval (1996) denomina realidad epistémica, porque en el análisis, en la

interpretación y en la construcción teórica de propuestas sobre normas de conducta que deben regir a los consejos comunales, influye “una cultura y unas relaciones sociales particulares, que hacen que la realidad dependa para su definición, comprensión y análisis, del conocimiento de las formas de percibir, pensar, sentir y actuar” (Sandoval, 1996:28), pero por sobre todo de la manera ideal y ética que debe regir la acción humana, la organización social e institucional de un Estado.

Bases Teóricas

Cohesión Social y Participación Comunitaria

El documento “Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina” que se originó tras el V encuentro del Grupo de Biarritz⁴ celebrado en la ciudad de Guatemala en noviembre de 2007, refiere que la cohesión social es una cualidad intrínseca de las organizaciones sociales con objetivos comunes, que facilita el desarrollo armónico e integral de sus miembros, y que se soporta en dos elementos:

“ ... la inclusión a través de la cual se proveen los bienes y servicios que integran materialmente la sociedad y el sentido de pertenencia que integra simbólicamente y le da coherencia a los procesos de organización social y participación comunitaria acercándolos al concepto de nación.” (Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina. V Encuentro del Grupo de Biarritz, 2007:1-2)

⁴ Es un grupo de trabajo que nació de la IV reunión de la “Corporación Escenarios” celebrada los días 26,27 y 28 de noviembre de 2003 en Biarritz - Francia, para generar la reflexión de los Jefes de Estado y Gobiernos de América Latina sobre los problemas de gobernabilidad en la región. “Corporación Escenarios” cuenta con el apoyo de más de veinticinco ex-jefes de Estado latinoamericanos, cuya acción gira alrededor de la evaluación de la problemática de gobernabilidad presentes en América Latina y que se incrementan por efecto de la globalización.

Esta manera de contextualizar la cohesión social refiere que las posibilidades de desarrollo social responden a la capacidad de los miembros de una sociedad de agruparse, unirse o integrarse, solida y coherentemente, sin distinción de clase ni discriminación, guiados por intereses comunes y por una misma identidad, apego territorial y cultural.

Inclusión implica adopción de una adecuada política de protección social gubernamental frente al desempleo y la pérdida del ingreso real, el acceso permanente a los servicios públicos esenciales de salud, educación y seguridad, y la no discriminación de género o condiciones físicas; estas demandas son usuales observarlas en las sociedades latinoamericanas. La adecuada protección social coadyuva a reducir a su mínima expresión las desigualdades sociales, a combatir la pobreza, a garantizar la justicia social y a facilitar el acceso a los procesos económicos e institucionales a las clases sociales de bajos ingresos, a las mujeres, a los discapacitados, a los ancianos, indígenas, afro-descendientes, inmigrantes, a los niños y jóvenes abandonados.

La pertenencia se refiere al diseño de estrategias político-sociales de valoración social, de identidad nacional, de respeto e integración, políticas inspiradas en la fraternidad, la ética, la moral y "en valores y derechos humanos"⁵ tal como lo exigió la sociedad europea en las décadas de los años ochenta y noventa. Las estrategias políticas de integración favorecen la convivencia armónica, equitativa y equilibrada de los distintos componentes sociales, despierta el interés de grupos en la solución de sus problemas y necesidades comunes, aumenta la valoración de su actuación y de los resultados obtenidos, reduce el pesimismo, incrementa la participación social en asuntos políticos y públicos, favorece la corresponsabilidad, aumenta el sentido de compromiso, solidaridad y respeto hacia

⁵ (Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina. V Encuentro del Grupo de Biarritz, 2007:9)

los demás. En este sentido, el documento emitido en V Encuentro del Grupo de Biarritz (2007:9) se expone:

“El conjunto de relaciones sociales cercanas como las que nacen de la familia, el vecindario, las asociaciones de padres o los vecindarios, sumadas a las que llevan a compartir sentimientos de grupo por razones de etnia, raza o religión y las que identifican los individuos dentro de una misma clase, conforman el “capital social” de una sociedad. Este capital puede ser positivo, si añade valor al conjunto social, aumentando por ejemplo la solidaridad o negativo si conlleva a situaciones de ruptura como las que resultan de los nexos, contactos y redes entre organizaciones criminales. Como patrimonio simbólico de la sociedad en términos de manejo de normas, redes y lazos sociales de confianza que permiten reforzar la acción colectiva (Ibáñez, 2002), el capital social, así entendido, se convierte así en la más tangible expresión de la cohesión social”.

En consecuencia, la cohesión social vincula “causalmente los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos.”⁶. Un concepto como éste es precisamente la esencia del tradeoff entre un modelo clásico de gestión gubernamental con baja participación ciudadana, y un modelo de transformación político-social basado en una activa participación comunitaria, entendida como una instancia de acción privada en asuntos colectivos, una forma de:

“organización racional, consciente y voluntaria de las personas que habitan un espacio determinado, con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades, de definir intereses y valores comunes, colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos e influir en la toma de decisiones de los grupos de poder de ese espacio. (...)”

La participación permite establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan, aprovechar mejor los recursos con los que cuenta la comunidad, comprometer a los ciudadanos, y evitar el paternalismo al

⁶ Comisión Económica para América Latina y al Caribe, 2007:14)

interesarlos en el mantenimiento de obras construidas con su propio esfuerzo, con lo que se favorece el desarrollo comunitario.” (CEPAL, 2007:91)

De acuerdo con la CEPAL, et. al (2007), para lograr una activa participación, en el sentido que refiere el concepto de cohesión social, es necesario superar ciertas restricciones y disponer de dos condiciones: confianza y compromiso. La confianza afilia sentimientos e incentiva la participación ciudadana; la desconfianza desanima a la colectividad, desalienta la disposición individual por los asuntos de interés común, desincentiva la participación activa de los miembros de una comunidad, y termina anulando la acción colectiva. Por su parte, el compromiso potencia la noción de interés general y el acuerdo social para preservar la participación y alcanzar objetivos comunes; los desacuerdos son signo de privilegios de intereses personales sobre los colectivos, que desalientan la participación y reducen la efectividad de las acciones comunitarias.

Gobernabilidad y Transparencia Fiscal

La gobernabilidad, como fundamento teórico, fue un término empleado en 1975 por los académicos “Samuel Huntington, Michel Crozier y Joji Watanuki” (Picardo, 1998:3) de un modo antagónico (ingobernabilidad) para describir la necesidad de que los Estados -con economías desarrolladas, principalmente Estados Unidos, Europa y Japón- aplicaran medidas de emergencia en el orden político, social y económico que les permitieran retomar su autoridad y controlar las crisis fiscales que a mediados del siglo XX debilitaban la eficiencia y capacidad de sus gobiernos para mantener la equidad. En consecuencia, la teoría de la gobernabilidad, nació como una teoría de la ingobernabilidad.

Hoy en día la gobernabilidad es, sin duda alguna, uno de los conceptos con mayor vigencia en América Latina, donde parece estarse generando problemas de legitimidad gubernamental y crisis de Estado, que se reflejan en los constantes reclamos de la población por mayor atención social a sus problemas de salud, educación, seguridad, alimentación y reducción de la pobreza, demandas que aumentan proporcionalmente más rápido que las capacidades institucionales para darles respuesta, al menos eso puede leerse de los adelantos informativos a escala internacional.

Pero, volviendo al análisis conceptual, la palabra gobernabilidad sugiere -en su descomposición- la idea de gobernar con habilidad, o habilidad de gobernar, que según Neira Fernández (2011:1) responde a la destreza gubernamental frente a “los grandes desafíos que un orden político democrático tiene para poder dar respuesta a las exigencias de una sociedad civil en acelerado proceso de modernización y desarrollo”. El autor también relaciona la gobernabilidad con el atributo de capacidad y la condición de calidad. Con el primero para indicar la aptitud de las instituciones del Estado en dar respuesta acertada a las demandas sociales; instituciones aptas son instituciones flexibles, preparadas para acoplarse rápidamente con la sociedad en el contexto de su realidad particular. Con el segundo, para indicar la condición mínima de eficiencia exigible a las instituciones estatales para hacer frente al uso racional, adecuado y efectivo de los recursos públicos.

Como elemento que subyace de los modelos políticos democráticos, la gobernabilidad se ha empleado como vocablo para referirse al concepto de *governance* o *gobernanza* cuya adjetivación conceptual de carácter normativo se refiere al buen gobierno, distinguido por el carácter legítimo formal y social del ejercicio del poder y por la manera efectiva, transparente y justa de ejercerlo en beneficio de la sociedad. Sobre este aspecto, el Grupo de Biarritz (2007:14) refiere

que -según el FMI y el BM- el llamado buen gobierno involucra “aspectos como la gestión del sector público, rendición de cuentas, información, transparencia y un marco legal confiable orientado hacia buenos fines”, y exige que sea positiva la percepción ciudadana sobre la voluntad y capacidad del gobierno para atender las demandas sociales.

“La crisis reciente de gobernabilidad en América Latina se asocia a la crisis de un modelo injusto de desarrollo que no aumentó el crecimiento ni mejoró las condiciones de equidad; también se explica por la propia incapacidad de los sistemas políticos de la región para responder a exigencias sociales que tuvieron que ser canalizadas de manera contestataria en lo que se ha conocido como la democracia callejera”. (Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina. V encuentro del Grupo de Biarritz, 2007:14-15)

Desde el punto de vista institucional, el éxito del buen gobierno reside en su habilidad para establecer reglas de juego que contemplen la dirección de la acción estatal en forma compartida entre los actores políticos y sociales, principalmente en lo que asuntos públicos se refiere, dando así paso a un modelo de co-gestión que vincule diferentes actores, niveles de gobierno, y contemple distintos ámbitos.

“El objetivo de la nueva red de gobernabilidad latinoamericana debe ser el fortalecimiento de la legitimidad formal a través de una redefinición de roles de actores como el Estado, la sociedad civil, los agentes económicos, los partidos políticos, las instituciones públicas, los movimientos sociales y las regiones, definiendo nuevas formas de relacionamiento entre ellos a través de procesos como la concertación, la descentralización, la integración y la participación.” (Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina. V encuentro del Grupo de Biarritz, 2007:15)

Desde el punto de vista social, el buen gobierno se legitima cuando la crisis de la gerencia fiscal desaparece, esto exige: eliminación de la corrupción, eficiencia del aparato administrativo, estabilidad y continuidad de los programas, planes y proyectos de acción. En este sentido, la ética, la transparencia y el compromiso de

los actores públicos, están ligados al concepto de gobernabilidad. La transparencia, alude la idea de la conformación de un ambiente de confianza, un aura de tranquilidad social fundamentada en garantías y franqueza entre los diferentes agentes que administran y realizan actividades que afectan la esfera de lo común, lo colectivo o lo que le incumbe a todos: lo público.

Según Umaña (2000) la transparencia:

“es un medio para asegurar la gobernabilidad, el buen gobierno, manteniendo una relación correcta y sana de rendición de cuentas, de los funcionarios hacia los ciudadanos, es más que un medio, es una forma general o método de manejar la cosa pública, es una forma de desarrollo en un ambiente de confianza y franqueza ciudadana”. (p.4)

Según lo establecido en el Manual de Transparencia Fiscal Internacional elaborado por el FMI, publicado por primera vez en el año 1998, y revisado en 2001 y 2007, la transparencia fiscal se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público, las proyecciones fiscales, y el acceso a la información a todos los ciudadanos y organizaciones que tienen interés en el diseño y la implementación de las líneas de acción relacionadas con los ingresos y gastos del sector público.

En el manual se exponen los códigos de conducta sobre transparencia fiscal (Cuadro N° 1) y un conjunto de principios generales que deben asumir los Estados para emprender buenas prácticas de gestión fiscal y lograr un buen gobierno: (FMI, 2007:4-7)

I. Clara definición de funciones y responsabilidades— refleja la importancia de contar con una delimitación bien definida dentro del gobierno entre las actividades fiscales, las monetarias y las de las empresas públicas, y entre los sectores público y privado.

II. Acceso del público a la información— se refiere a la necesidad de que se publique información fiscal completa y de que los gobiernos se comprometan a dar a conocer la información fiscal en fechas claramente especificadas. (...) necesidad de declarar todas las

Cuadro N° 1

Requisitos de normas mínimas de transparencia fiscal

Clara definición de funciones y responsabilidades

- El gobierno general deberá definirse como en el *Sistema de Cuentas Nacionales 1993 (SCN 1993)* o el *Manual de estadísticas de las finanzas públicas* del FMI (MEFP, 1986).
- Deberán identificarse las participaciones de capital en poder del gobierno.
- Las actividades extrapresupuestarias deberán someterse a la revisión y a la asignación de prioridades por parte del gobierno dentro del proceso de elaboración del presupuesto.
- Deberán especificarse las actividades cuasifiscales de gran magnitud del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras.
- Deberán establecerse una ley o marco administrativo de presupuesto que cubra las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y que especifique las responsabilidades inherentes a la gestión de las finanzas públicas.
- La tributación deberá estar regida por la ley, y la aplicación administrativa de las leyes tributarias deberá estar sujeta a salvaguardas operativas.

Acceso del público a la información

- En el presupuesto y en los informes contables deberán incluirse las actividades extrapresupuestarias.
- En el presupuesto deberán incluirse estimaciones originales y revisadas correspondientes a los dos años precedentes.
- En el presupuesto deberán declararse los principales pasivos contingentes y gastos tributarios del gobierno central y las actividades cuasifiscales significativas del banco central, las instituciones financieras públicas y las empresas públicas no financieras.
- Deberá declararse anualmente, con un retraso de no más de seis meses, el nivel y la composición de la deuda del gobierno central.
- Deberá publicarse un informe sobre los procedimientos de declaración de información fiscal.
- Deberán anunciarse con anticipación los calendarios de divulgación de datos en el siguiente año indicando las fechas límite de presentación de los informes anuales y los períodos en que se darán a conocer los informes más frecuentes.

Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto

- Deberá presentarse, junto con el presupuesto, un documento de perspectivas fiscales y económicas que incluya la declaración de los objetivos y las prioridades de la política fiscal, un resumen de las perspectivas económicas y una evaluación cualitativa de la sostenibilidad fiscal.
- Deberá definirse el marco macroeconómico a mediano plazo para el presupuesto, que incluya los pronósticos macroeconómicos sobre los que éste se basa. Deberán notificarse, asimismo, los supuestos clave que se emplean para formular los pronósticos.
- Deberá presentarse, junto con el presupuesto, una descripción de los riesgos fiscales que incluya el impacto de las variaciones en los supuestos sobre los pronósticos fiscales, los pasivos contingentes y las principales incertidumbres con respecto a los costos de programas específicos.
- El presupuesto y la clasificación de cuentas deberán cubrir todas las actividades del gobierno general. Las transacciones deberán registrarse en cifras brutas, derivando una clasificación por categorías económicas, administrativas y funcionales.
- El sistema de clasificación deberá indicar qué entidades son administrativamente responsables de la recolección y el uso de fondos públicos.
- Deberá declararse en el presupuesto la balanza global e incluirse un cuadro analítico que indique cómo se derivó la misma a partir de estimaciones presupuestarias.
- Deberán describirse, junto con el presupuesto, las normas contables empleadas.
- Deberán observarse las reglas sobre periodicidad y puntualidad de los informes del gobierno central (los datos del trimestre deberán publicarse dentro del trimestre posterior) que estipula el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD).
- Las cuentas definitivas del gobierno central deberán reflejar normas elevadas de cobertura y fiabilidad, deberán conciliarse con las asignaciones presupuestarias y deberán ser sometidas al examen de un auditor independiente. Deberán prepararse cuentas auditadas dentro de un plazo de 12 meses contados a partir del cierre del ejercicio.

Evaluación independiente que dé garantías de integridad

- Deberán establecerse mecanismos para asegurar que las observaciones de la auditoría externa sean remitidas al órgano legislativo y que se tomen medidas correctivas.
- Las normas de procedimiento de la auditoría externa deberán ser congruentes con las normas internacionales.
- Deberán darse a conocer los métodos de trabajo y los supuestos empleados para elaborar los pronósticos macroeconómicos.

Fuente: FMI, 2007

actividades cuasifiscales que se hayan asignado a *entidades no gubernamentales* o que de otra manera hayan sido realizadas por estas entidades.

III. Transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto— abarca normas tradicionales vinculadas a la cobertura, accesibilidad e integridad de la información fiscal. (...) desarrollo y la armonización de las normas internacionales de estadística y contabilidad para la declaración de información del sector público.

IV. Evaluación independiente que dé garantías de integridad— se refiere concretamente a los medios tradicionales de asegurar dicha integridad mediante una auditoría externa y la independencia estadística, pero va todavía más allá e insta a que los gobiernos sean abiertos y permitan una rigurosa evaluación independiente.”

Además, el FMI (2007) recomienda que las prácticas normativas de los gobiernos para garantizar la transparencia y el buen gobierno deben ser abiertas, públicas y no discriminatorias, es decir aplicables tanto en el sector público como privado.

La idea del Fondo Monetario de incluir el sector privado deriva del hecho de que éste desempeña actividades conjuntamente o bajo la dirección del gobierno (tales como recaudación o retención de impuestos, ejecución de proyectos de inversión, prestación de servicios públicos, entre otros), y la existencia de normas diferenciadas puede hacer engorroso el proceso de verificación y control sobre la actuación del sector privado, oscureciendo la efectiva declaración transparente por el uso o recepción de recursos para el desarrollo de las operaciones que debe realizar el Estado o que éste ordena desarrollar. En tal sentido, deben especificarse las normas jurídicas aplicables para regular la actividad privada vinculada con las operaciones del sector público, y tales normas deben ser revisadas periódicamente tal como lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) [citado por el FMI, 2001:17]:

- “Las reglas deberán tener metas de política claramente identificadas, deberán estar expresadas en términos claros y sencillos, y deberán tener una sólida base jurídica.
- A menudo es conveniente someter a la consulta pública las reglas nuevas.
- Los procedimientos de aplicación de las reglas deberán ser abiertos y no discriminatorios. Deberán aplicarse por igual a los sectores público y privado, y deberán contener un proceso de apelación.
- Deberá reducirse al mínimo la superposición de responsabilidades entre las autoridades normativas.
- Deberán examinarse periódicamente las reglas y sus repercusiones, y deberán publicarse los informes de los exámenes”.

En general, fundar mejores condiciones que den garantía de transparencia, sugiere la necesidad de uniformar el lenguaje utilizado para rendir cuentas a las entidades beneficiarias de recursos públicos, y un medio para lograrlo es utilizando principios contables e instrumentos uniformes para el registro y difusión de datos.

Buenas Prácticas Contables: requisito para lograr la transparencia fiscal

Un elemento cardinal para llevar cuentas gubernamentales lucidas, que además derive de y para la buena gobernabilidad, lo representa el desarrollo o ejercicio de buenas prácticas contables, consideradas un proceso que permite recrear y evaluar cuantitativamente las actividades de servicio e inversión pública, así como asegurar que el ejercicio del poder Estatal, sea este discrecional o no, haya concurrido bajo la legalidad, la equidad y la ética.

Tratándose del Estado y de sus instituciones públicas de servicio, es posible suponer que las buenas prácticas contables se refieren a la aplicación correcta de normas de registro y control de la información cuantitativa vinculada a la gestión fiscal. Estas normas se circunscriben a la Contabilidad Pública, cuyo marco

contempla procedimientos administrativos-financieros vinculados al sistema presupuestario y la aplicación de principios contables generalmente aceptados. Los primeros derivan de los fundamentos legales propios de los modelos de formulación, ejecución, control, cobertura, presentación y resultados presupuestarios, mientras los segundos contemplan la utilización y adaptación de conceptos y técnicas propias de la contabilidad privada en modelos de registro contable para los entes y entidades del Estado, y que se recogen en las normas emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público, cuyas siglas en inglés son PSASB.

El FMI (2007:72) sugiere que a pesar de que cada país tiene facultades autonómicas para diseñar y dictar sus propias normas contables, la garantía de transparencia requiere que el sistema contable permita “calcular y presentar valores en base devengado y generar informes en base caja”, lo que significa que debe permitir mostrar la información fiscal en el momento en que se vaya generando, con indicación del compromiso adquirido por tipo de transacción, atrasos en los pagos, y llevar registros de la asistencia recibida o concedida en especies.

Como contribución, el PSASB ha emitido para el sector público la norma general sobre base de caja y las norma sobre base del acumulado o valor devengado. La primera:

- “• Incluye requerimientos para que un gobierno o entidad del gobierno informen todos los cobros en efectivo, pagos y saldos que controla y que revele información sobre montos acordados en su nombre por terceros;
 - Permite la flexibilidad en el formato de información, y
 - Alienta a la revelación en notas de información adicional sobre, por ejemplo, activo, pasivo, transacciones administradas en nombre de terceros y si se han excedido los montos presupuestados.”
- (Giachino, s.f:6)

De acuerdo con los estándares internacionales emanadas de la Federación Internacional de Contadores a través del Consejo de Normas Contables Internacionales para el Sector Público, el conjunto de normas vigentes sobre base del acumulado o valor devengado son las siguiente: Giachino (s.f.:7)

- 1** Presentación de Estados Financieros
- 2** Estado de Flujos de Efectivo
- 3** Políticas Contables, Cambios en las Estimaciones Contables y Errores
- 4** Efectos de las Variaciones en las Tasas de Cambio de la Moneda Extranjera
- 5** Costos por Préstamos
- 6** Estados Financieros Consolidados y Separados
- 7** Inversiones en Asociadas
- 8** Participaciones en Negocios Conjuntos
- 9** Ingresos de Transacciones con Contraprestación
- 10** Información Financiera en Economías Hiperinflacionarias
- 11** Contratos de Construcción
- 12** Inventarios
- 13** Arrendamientos
- 14** Hechos Ocurridos después de la Fecha sobre la que se informa.
- 15** Instrumentos Financieros: Presentación e Información a Revelar
- 16** Propiedades de Inversión
- 17** Propiedades, Planta y Equipo
- 18** Información Financiera por Segmentos
- 19** Provisiones, Pasivos Contingentes y Activos Contingentes
- 20** Información a Revelar sobre Partes Relacionadas
- 21** Deterioro del Valor de Activos no Generadores de Efectivo
- 22** Revelación de Información Financiera sobre el Sector Gobierno General
- 23** Ingresos de Transacciones sin contraprestación
- 24** Presentación de información del presupuesto en los estados financieros
- 25** Beneficios a los empleados
- 26** Deterioro del Valor de Activos Generadores de Efectivo"

El FMI (2007:49) también indica que las normas relacionadas con “la documentación presupuestaria, la clasificación y presentación de estimaciones del presupuesto, la ejecución y el control del presupuesto, y la declaración de datos” son cruciales para garantizar la transparencia fiscal.

Las buenas prácticas vinculadas con la documentación presupuestaria se refieren a la clara definición de objetivos, reglas, riesgos y sostenibilidad fiscal, la clara y creíble definición del marco macroeconómico sobre el cual se hacen o harán las previsiones de ingresos y gastos, y la separación entre los compromisos existentes y los nuevos compromisos atados a las nuevas políticas.

En cuanto a la clasificación y presentación del presupuesto, el código de transparencia fiscal especifica que las buenas prácticas se refieren a formas procedimentales para la clasificación de datos, diseño de objetivos y resultados de los programas públicos, determinación de los indicadores fiscales y fijación de la base contable o método de registro (en valores de caja o devengados). Por su parte, la ejecución y el control del presupuesto se refieren a especificar el tipo de sistemas de controles internos establecidos, los procedimientos de adquisición y contratación de personal y la aplicación de auditorías rigurosas. Para la declaración de datos se refiere que, las normas deben contemplar los periodos exactos para la declaración de la información tanto de las operaciones presupuestarias como de las extrapresupuestarias, de modo de poder presentar datos que sirvan para la comparación de la información con las estimaciones originales y la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos previstos.

Para los denominados fondos extrapresupuestarios o actividades extrapresupuestarias, el código de transparencia fiscal recomienda que —al igual que las actividades presupuestarias— deben especificarse las asignaciones de responsabilidades de gestión para promover un adecuado control de las finanzas públicas. Las sugerencias quedan resumidas de la manera siguiente:

“(…) 30. La forma en que se defina el término “presupuesto” es crucial. En algunos países, este término se restringe a las estimaciones vinculadas con las *asignaciones anuales* de fondos por parte del poder legislativo, pero este concepto puede captar únicamente una pequeña proporción de las transacciones fiscales totales. Varios tipos de operaciones pueden realizarse al margen del proceso anual de autorizaciones, por lo que se denominan “extrapresupuestarias”. La legislación vigente puede orientar fondos hacia propósitos específicos no incluidos en el proceso anual de asignaciones presupuestarias, o establecer fondos extrapresupuestarios independientes del fondo general del gobierno, como el fondo de seguridad social. A menudo se transfieren recursos del presupuesto a fondos de este tipo y el presupuesto puede correr el riesgo de tener que compensar el déficit del fondo si los ingresos son inferiores o los gastos más altos de lo previsto. Algunos países han establecido una amplia gama de fondos e impuestos específicamente afectados a distintos fines. Si bien puede haber razones válidas para establecer algunos fondos al margen del presupuesto, el uso excesivo de esos mecanismos puede restar transparencia y reducir el control y la flexibilidad de la política fiscal. Por consiguiente, es importante que las asignaciones realizadas a través de fondos extrapresupuestarios estén sujetas a la misma disciplina que las asignaciones presupuestarias. Es más, deberá haber reglas y reglamentos sobre la rendición de cuentas en la administración de los fondos extrapresupuestarios y sobre la contabilidad y la auditoría de dichos fondos”. (FMI, 2007:68-70)

Acción pública y métodos formales de gestión y rendición de cuentas previstos en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales

Los consejos comunales son estructuras sociales conformadas por los habitantes de una comunidad⁷, por las organizaciones productivas públicas y

⁷ “núcleo espacial básico e indivisible constituido por personas y familias que habitan en un ámbito geográfico determinado, vinculadas por características e intereses comunes; comparten una historia, necesidades y potencialidades culturales, económicas, sociales, territoriales y de otra índole” (numeral 1, Artículo 4, LOCC).

privadas que en ellas operan, por los movimientos o agrupaciones culturales, deportivas, religiosas y educativas, y por las instituciones de servicios públicos, asistenciales y de seguridad que allí funcionan. Estos integrantes están obligados a organizarse y articularse en comités de trabajo para aplicar políticas y ejecutar acciones que coadyuven a corregir, solventar o atenuar los problemas que atentan contra su sana convivencia y desarrollo socio-productivo.

Su actuación está regida por un marco jurídico específico diseñado por el Estado venezolano, en el que se señala claramente que las acciones comunitarias caracterizan la participación de la sociedad en la “gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a sus necesidades, potencialidades y aspiraciones” (Artículo 2, LOCC).

Para su validez estas organizaciones se registran ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, órgano encargado de su control, quién “dicta las políticas estratégicas, planes generales, programas y proyectos para la participación comunitaria en los asuntos públicos” (Artículo 56, LOCC), y facilita las relaciones entre los consejos comunales y los distintos órganos del Poder Público.

De acuerdo con la ley, los consejos comunales deben funcionar a través de cinco instancias de decisión:

- 1) La Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, considerada la máxima instancia u órgano de decisión que de acuerdo con la legislación es quien da forma a la organización comunitaria, validez a los proyectos que emprenda y conformidad o disconformidad de los resultados obtenidos y gestiones que emprendan sus representantes voceros y voceras.
- 2) El Colectivo de Coordinación Comunitaria, encargado de articular las unidades de ejecución, administración y control del consejo comunal

para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas; aprueba en primera instancia la gestión financiera, garantiza la presentación de la información sobre la actuación de las distintas unidades a la asamblea en forma permanente y oportuna, y eleva ante los entes gubernamentales propuestas para la formulación de políticas públicas, entre otras funciones.

- 3) La Unidad Ejecutiva, encargada de promover la participación de la comunidad en la planificación, formulación y ejecución de los proyectos de acción comunitaria a través de los comités de trabajo.
- 4) La Unidad Administrativa y Financiera a la que le corresponde, entre sus funciones, ejercer la administración de los recursos financieros y no financieros, retornables y no retornables, fondos operativos, de acción social, de crédito social, ahorro y riesgo del consejo comunal, “elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados” (numeral 2, Artículo 31, LOCC), preparar y presentar los informes de gestión y rendición de cuentas incurriendo en responsabilidad penal y civil por los errores u omisiones que alteren o desvirtúen el uso correcto de los recursos del consejo comunal.
- 5) La Unidad de Contraloría Social considerada la instancia de vigilancia, seguimiento, evaluación y control de la gestión administrativa del consejo comunal. Está obligada a rendir cuentas de sus actuaciones ante la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, y contribuir con los órganos del Poder Público en la función del control.

Los consejos comunales operan aplicando diversas fuentes de recursos, que la Ley cataloga como recursos financieros (expresados en unidades monetarias) y no financieros (como activos), y como recursos retornables (para indicar que deben

ser devueltos al ente financiador) y no retornables (no devueltos al ente financiador). Las fuentes de recursos y sus usos proceden de:

- 1) La República, los estados y los municipios, de la Ley que crea el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)⁸, de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivadas de Minas e Hidrocarburos (LAEE), y los que provengan o se generen por la administración de los servicios públicos que les sean transferidos por el Estado. Se trata de transferencias, adjudicaciones o asignaciones para la ejecución de proyectos comunitarios, políticas y programas dirigidos al desarrollo integral de la comunidad, y para constituir el fondo de gastos operativos y de administración del consejo comunal.

Estos recursos son considerados como recursos monetarios no retornables al ente financiador, y catalogados como “donaciones” (numeral 2, Artículo 48, LOCC). Representan transferencias condicionadas de acuerdo con lo que expone el Artículo 50 de la Ley, ya que las asignaciones concedidas de acuerdo con la solicitud de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas no pueden ser utilizadas para fines distintos a los aprobados inicialmente por el ente financiador, o no pueden desviarse de la atención del servicio público que le ha sido transferido al consejo comunal.

- 2) Las donaciones, monetarias y no monetarias, que puedan ser recibidas de entes o instituciones privadas, los recursos monetarios y no monetarios generados por su propia actividad o por autogestión, los recursos monetarios derivados o generados por del manejo financiero de todos sus recursos o fondos y de cualquier otra actividad financiera

⁸ Esta establecida en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, pero fue derogada en fecha 25 de marzo de 2010 mediante Ley derogatoria publicada en Gaceta Oficial N° 39.394

que puedan realizar, tales como intereses y excedentes devengados por recursos del fondo de acción social, intereses de financiamiento sobre créditos concedidos o contratos de préstamo firmados con unidades de producción o unidades socio-productivas de la comunidad; de intereses moratorios sobre los créditos concedidos, y de los intereses ganados por las colocaciones en el sistema financiero con los recursos del fondo de ahorro y crédito social.

De acuerdo a lo que deriva del análisis de la LOCC, las relaciones de los consejos comunales con los órganos del Poder Público Nacional y los vínculos entre esas organizaciones comunales y el marco normativo que rige al sector público, son los siguientes:

1) Relaciones con los entes del Poder Público Nacional:

- Ministerio de Poder Popular para las Comunas y Protección Social: quién concede personalidad jurídica a tales organizaciones, toda vez que los voceros y voceras del consejo comunal realizan la inscripción formal (registro) ante el ente ministerial y consignan el acta de constitución emanada de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, los estatutos, el croquis del área geográfica objeto de influencia, y el censo demográfico y socioeconómico. Los documentos consignados se tratan conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y forman parte de su expediente.

Este ministerio también se encarga de fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, y “recabar, sistematizar, divulgar y suministrar la información proveniente de los órganos y entes del Poder Público relacionada con el financiamiento y características de los proyectos de los consejos comunales” (numeral 6, Artículo 57, LOCC), y debe “coordinar con la Contraloría General de la República, mecanismos

para orientar a los consejos comunales sobre la correcta administración de los recursos” (numeral 9, Artículo 57, LOCC).

- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas: a través del Servicio Autónomo Fondo Nacional para los Consejos Comunales (SAFONACC) creado en abril de 2006, el ente ministerial realiza las transferencias de recursos públicos para la ejecución de los proyectos comunitarios, sociales y productivos de los consejos comunales.
- Contraloría General de la República: los consejos comunales por intermedio de la Unidad de Contraloría Social deben cooperar con la función de control que cumple la Contraloría General de la República, entregando la información que le sea requerida sobre los resultados de la evaluación de la gestión de los entes, organismos y entidades sujetas a su control, y comunicando o realizando oportunamente las denuncias sobre irregularidades en la administración de fondos públicos.

Debido a que las Contralorías Sociales representan a un grupo de ciudadanos organizados para ejercer su derecho a la participación en los asuntos públicos, integran -individual o colectivamente- el Sistema Nacional de Control Fiscal conforme lo estipula el numeral 4, Artículo 24 de la Ley de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal.

- Poder Público Municipal: los colectivos de coordinación comunitaria de los consejos comunales deben formular, diseñar, evaluar y ejecutar los planes de desarrollo comunitario con apego a lo que prevén los planes de desarrollo municipales y estatales. El propósito de esta obligación es procurar articular los esfuerzos comunitarios para alcanzar las metas y objetivos propuestos en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, el cual establece los lineamientos a seguir por todos los entes, órganos y

entidades gubernamentales en lo concerniente a la planificación y desarrollo económico nacional.

Así mismo, los consejos comunales deben presentar a los entes de gobierno municipales, propuestas de políticas públicas que beneficien a las comunidades para contribuir de esa manera con la eficacia que debe orientar la acción pública, y deben “coadyuvar con los órganos y entes del Poder Público en el levantamiento de información relacionada con la comunidad, conforme al ordenamiento jurídico vigente” (numeral 8, Artículo 29, LOCC).

- Ministerio del Poder Popular para la Defensa: la Unidad Ejecutiva del consejo comunal debe “promover, participar y contribuir, conjuntamente con la Milicia Bolivariana, en la seguridad y defensa integral de la Nación” (numeral 7, Artículo 29, LOCC). En este sentido, deben preparar y presentar proyectos ante el ente ministerial con el propósito de organizar y formar a los miembros de la comunidad para colaborar en la defensa nacional. Esta obligación es bidireccional ya que de no presentarse los proyectos, el Ministerio para la Defensa velará para integrar a los consejos comunales en los planes y programas de formación “a fin de que cumplan con la responsabilidad que tiene la sociedad civil de defender la patria en caso de amenazas externas” (Ministerio del Poder Popular para la Defensa, Ley de Presupuesto 2011:8).

2) Marco normativo que implícitamente regula la actuación de los consejos comunales:

- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: esta Ley rige todos los actos administrativos que interponga el consejo comunal contra o ante el Poder Público con competencia en participación ciudadana.

- Ley de Contrataciones Públicas: señala la obligatoriedad de constituir la comisión comunal de contrataciones con cinco (5) miembros de la comunidad con sus respectivos suplentes. Esta Ley señala la posibilidad de que los consejos comunales puedan aplicar a las modalidades de contratos abiertos o cerrados, y solicitar para ello el apoyo del Servicio Nacional de Contrataciones que es un órgano dependiente de la Comisión Central de Planificación. Las contrataciones a que diera lugar la actuación del consejo comunal deben ser sometidas al control social de acuerdo a lo que establece el Artículo 20 de la Ley de Contrataciones Públicas.
- Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular: la cual respalda las acciones de los consejos comunales en la promoción, desarrollo y evaluación de las organizaciones socio-productivas ubicadas dentro de sus límites geográficos.
- Ley del Poder Público Municipal: de acuerdo con la LOCC los consejos comunales deben contribuir con los entes gubernamentales municipales en el levantamiento de la información demográfica y socioeconómica de la comunidad, tipos de suelos y sus usos, y sobre espacios libres, recreativos y de equipamiento comunitario, que sirva de referencia a los municipios para el diseño de los planes de desarrollo económico, políticas de preservación del medio ambiente, mantenimiento y conservación del patrimonio histórico, y prestación de servicios públicos fundamentales para elevar las condiciones de vida de las comunidades, consideradas éstas competencias exclusivas municipales previstas en la ley que regula la actuación de los municipios.
- Código Civil y Código Penal: Rigen la aplicación de la penas a los voceros y voceras de la unidad administrativa cuando por omisión o error

voluntario realicen desvío sin autorización de la asamblea de ciudadanos o ciudadanas o del ente financiador, o por malversación, apropiación indebida o el uso incorrecto de los recursos o fondos que manejen del consejo comunal, o por cualquier otro delito cometido por éstos representantes u otros representantes, voceros o voceras de las diferentes unidades que integran el consejo comunal.

La aplicación de las penas civiles, penales o administrativas a que hace referencia estos códigos, se corresponden a los delitos tipificados en el Artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

- Ley Contra la Corrupción: se le considera la Ley marco o de referencia para tipificar los delitos en los que incurran los distintos representantes del consejo comunal; además identifica los principios que rigen la actuación de esos representantes.
- Ley de Impuestos sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos: señala la forma como debe tratar la unidad administrativa del consejo comunal las donaciones o transmisiones gratuitas recibidas de organismos u organizaciones privadas o públicas.
- Ley de Asignaciones Económicas Especiales Derivada de Minas e Hidrocarburos: esta Ley señala el régimen de asignaciones de los beneficios derivados de la explotación minera y de los hidrocarburos a los consejos comunales, considerados éstos parte de los beneficiarios conjuntamente con el Distrito Metropolitano de Caracas, el Distrito Alto Apure, los estados y municipios.

Se establece en la Ley que el 30% de los recursos del monto resultante de asignación económica especial para cada ejercicio fiscal, debe ser destinado a financiar los proyectos presentados directamente

por los consejos comunales. Así mismo, el 50% de los “recursos asignados por el Ejecutivo Nacional por concepto de créditos adicionales originados como remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio fiscal” (Artículo 4), será para los consejos comunales. Las asignaciones que se realicen bajo la forma de reparto prevista en ésta Ley se especifican en el Artículo 11; se mencionan entre estos: proyectos y programas relacionados con la conservación o preservación del medio ambiente; la investigación e innovación tecnológica; construcción, mejoramiento, mantenimiento y dotación de centros asistenciales y unidades educativas; conservación del patrimonio cultural y deportiva; construcción de viviendas; mejoramiento del sector agrícola; mantenimiento, conservación o levantamiento de infraestructura vial para la penetración agrícola, rural y urbana, entre otros proyectos.

La LOCC también contempla una serie de actos que rigen el mecanismo de rendición de cuentas, que se resumen de la manera siguiente:

- 1) La asamblea de ciudadanos y ciudadanas es la encargada de evaluar la gestión de las unidades que conforman el consejo comunal mediante votación directa de la mayoría (51%) de los asistentes de la comunidad a la asamblea, la cual puede llegar a quedar instalada con al menos el 20% de la población que conforma el consejo comunal. Se precisa en la Ley que con la sola presentación del informe de gestión es más que suficiente para someter a votación y validación la gestión, aunque no se precisa claramente cuál debe ser la estructura y contenido específico de ese informe.
- 2) El comité de coordinación comunitaria debe garantizar la presentación de la información sobre las actuaciones de las unidades del consejo comunal a la asamblea de ciudadanos y ciudadanas en forma

permanente y oportuna, aunque no se indica en la Ley el tipo de información que debe presentarse. Sólo se precisa que debe darse a conocer qué hace cada uno de los comités y áreas de trabajo, pero no se obliga a presentar o informar la manera cómo está ejecutando sus actividades.

- 3) Al menos quincenalmente deben realizarse reuniones del comité de coordinación comunitaria, pero la decisión de que esta periodicidad sea respetada queda al arbitrio de las asambleas de ciudadanos y ciudadanas, haciendo la obligación asimétrica entre los distintos consejos comunales, ya que cada uno es autónomo para decidir y señalar sus propias condiciones en sus reglamentos internos.
- 4) La unidad ejecutiva debe crear y organizar el sistema de información comunitario interno, pero no se señala los mecanismos directos de publicación de información para cotejar o convalidar el informe que se presenta a la asamblea.
- 5) La unidad financiera debe elaborar los registros contables con los soportes que demuestren los ingresos y egresos efectuados, aunque no se fije puntualmente los tipos de registros (libros o sistemas contables) que deben ser llevados. Esta unidad debe presentar, al menos cada tres meses, el informe de gestión administrativa ante la asamblea, el comité de coordinación comunitaria o por cualquier otro órgano o ente del Poder Público que le haya otorgado recursos.
- 6) La unidad administrativa debe facilitar herramientas para evaluar los créditos concedidos por el consejo comunal a las organizaciones socio-productivas, pero no se indica qué tipo de indicadores deben ser determinados para que esa evaluación sea objetiva.
- 7) Los voceros y voceras de la unidad administrativa y financiera deben

consignar las declaraciones juradas del patrimonio, al inicio y cese de sus funciones, ante las contralorías sociales de los consejos comunales.

- 8) Los voceros y voceras de la unidad administrativa y financiera deben elaborar y presentar el proyecto anual de gastos de los fondos del consejo comunal, siguiendo las instrucciones de la asamblea de ciudadanos y ciudadanas, pero no se especifica el procedimiento formal para la elaboración de esos proyectos presupuestarios. Sólo se señala la obligación de que los requerimientos financieros deben ser presentados ante el colectivo de coordinación comunitaria.
- 9) La unidad de contraloría social debe darle seguimiento, vigilancia, supervisión y control a la gestión administrativa y ejecución de los fondos y recursos financieros y no financieros recibidos de entes, órganos e instituciones públicas y privadas, de la ejecución de los planes y proyectos, del cumplimiento de las fases del ciclo comunal, aunque no se prevén los mecanismo exactos para el cumplimiento de esas responsabilidades. El informe de esta unidad debe presentarse de acuerdo con la Ley al menos una vez al año o cuando les sea requerido por la asamblea de ciudadanos y ciudadanas.
- 10) Los recursos asignados por los órganos o entes del Poder Público no pueden ser desviados o aplicados de un modo distinto al que fue aprobado. Quizás ésta es la única restricción formal que se prevé en la Ley, aunque se establece cierta flexibilidad para la aplicación de los recursos en otros fines cuando se permite que la asamblea de ciudadanos y ciudadanos pueda solicitar justificadamente el cambio de destino.

Bases Legales

El diseño de normas que sean de utilidad para que los órganos de administración financiera de los Consejos Comunales venezolanos reflejen buenas prácticas contables, se respalda en los argumentos jurídicos expuestos en diez instrumentos legales, que no sólo definen quiénes son los entes e instituciones autorizados para manejar recursos públicos, sino que también definen y guían la forma correcta de aplicar, registrar y declarar esos recursos. El soporte que cada uno de ellos concede a la investigación, se describe a continuación:

1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV)

La Carta Magna Venezolana -aprobada en diciembre de 1999 por referéndum popular- introduce la ética pública como valor superior del orden jurídico del naciente Estado justo, equilibrado y progresista, e incorpora la concepción moral del hombre como elemento fundamental del nuevo sentido social participativo, cooperativo, solidario, crítico y contralor de las actividades estatales.

Crea e incorpora el Poder Ciudadano en la nueva estructura de los Poderes Públicos, consagrándolo como principal autoridad encargada de velar por la “prevención, investigación y sanción de los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa (...), por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público (...)” y de “promover la responsabilidad social”⁹ como parte de los mecanismos para el control institucional público.

⁹ (Capítulo V, Exposición de Motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)

2. Ley de los Consejos Comunales (LCC)

Publicada en Gaceta Oficial N° 5.806 el 10 de abril del 2006, aporta la base jurídica que concedió legalidad a la organización de los consejos comunales y ordenó la creación del Servicio Autónomo “Fondo Nacional de los Consejos Comunales” (SAFONACC), de donde se transfieren los recursos para financiar los “proyectos comunitarios, sociales y productivos” que presentan los consejos comunales (Artículos 28 y 29). Inicialmente se ordena la adscripción del SAFONACC al otrora Ministerio de Finanzas, hoy Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas.

3. Reglamento Orgánico del Servicio Autónomo “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”, y Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Servicio Autónomo “Fondo Nacional de los Consejos Comunales”

Decretado el 18 de mayo de 2006 bajo el N° 4.485 en Gaceta Oficial 38.439, y reformado parcialmente el 26 de febrero de 2008 mediante decreto N° 5.894. Este reglamento establece las condiciones legales que rigen el funcionamiento operativo del Fondo, ahora bajo la dirección del Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social:

Artículo 7: “Los recursos a ser administrados por el Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales, provienen, entre otras, de las siguientes fuentes:

1. Los que sean transferidos por la República, los Estados y los Municipios.
2. Los que provengan de lo dispuesto en la Ley de Creación del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales de Minas e Hidrocarburos (LAEE).
3. Asignaciones de recursos no financieros efectuados por la República.
4. Donaciones, legados, auxilios, contribuciones, subvenciones, transferencias, o cualquier clase de

asignaciones lícitas provenientes de personas naturales, jurídicas, órganos nacionales e internacionales, públicos o privados.

5. Los recursos derivados de convenios, acuerdos y contratos realizados con entes públicos o privados nacionales.
6. Los ingresos propios derivados de la autogestión.
7. Los demás aportes e ingresos que perciba por cualquier otro concepto.

Artículo 8: Los Recursos del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales serán distribuidos a los Consejos Comunales con base a los proyectos presentados y aprobados por dichas organizaciones, para el financiamiento de los mismos y para el financiamiento excepcional de otras políticas sociales, en cuyo caso se requerirá la autorización del Ejecutivo Nacional”.

4. Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC)

Aprobada en sesión ordinaria de la Asamblea Nacional el 26 de Noviembre de 2009, constituye el marco legal que concede la formalidad jurídica a las organizaciones comunitarias para el ejercicio del “gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades” (Artículo 2).

Se estipula en ésta Ley la primacía que debe conceder el Estado a través de sus órganos y entes a la atención de los consejos comunales, considerándoseles como principales beneficiarias de los recursos públicos y preferentes para “la transferencia de los servicios públicos” (numeral 3, Artículo 59).

5. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF)

Antepone la obligación de diseñar y establecer el mecanismo para el control fiscal de todos aquellos órganos, entes y asociaciones que utilicen o apliquen recursos de fuente pública para la consecución de sus metas u objetivos.

Artículo 2. "La Contraloría General de la República, en los términos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de esta Ley, 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 revisiones 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.

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 esta Ley."

En esta Ley se describen así mismo los órganos, entes e instituciones que manejan recursos públicos que están sujetos a la Ley, de donde se extrae que el marco jurídico es aplicable a los consejos comunales, por las razones que se describen en el Capítulo IV de este trabajo.

Contempla así mismo los argumentos legales que dan vida al sistema de contabilidad pública y el control fiscal, interno y externo, las cuales se especifican en las Normas Generales de Contabilidad Pública (1996) Resolución N° 01-00-00-032 de la Contraloría General de la República, y las Normas Generales Control Interno (1997) Resolución N° 01-00-00-015 de ese mismo ente del Poder Público Nacional.

6. Ley Contra la Corrupción (LC)

Publicada en Gaceta Oficial N° 5.637 Extraordinario de fecha 07 de Abril de 2003. Esta Ley, al igual que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, describe los sujetos sometidos a su control y señala los principios sobre los que se sustenta el ejercicio ético de la función pública para “prevenir la corrupción y salvaguardar el patrimonio público” (Capítulo II):

“Artículo 6. En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad.

Artículo 7. Los funcionarios y empleados públicos deben administrar y custodiar el patrimonio público con decencia, decoro, probidad y honradez, de forma que la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que lo integran, se haga de la manera prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, y se alcancen las finalidades establecidas en las mismas con la mayor economía, eficacia y eficiencia.

Artículo 8. Toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a las personas indicadas en los artículos 4 y 5 de esta Ley tendrá carácter público, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley”.

7. Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP)

Publicada en Gaceta Oficial N° 39.556 en fecha 19 de noviembre de 2010, establece las bases legales que fundamentan la unificación y regulación de la materia contable y del control sobre aquellos órganos, entes y asociaciones que reciban aportes financieros públicos.

“Artículo 121. El Sistema de Contabilidad Pública comprende el conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos que permiten valorar, procesar y exponer los hechos

económico-financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de la República o de sus entes descentralizados.

Artículo 127. Comprende a la Oficina Nacional de Contabilidad Pública:

1. Dictar las normas técnicas de contabilidad y los procedimientos específicos que considere necesarios para el adecuado funcionamiento del Sistema de Contabilidad Pública. (...)

Artículo 128. Los entes a los que se refieren los numerales 6,7, 8, 9 y 10 del artículo 6 de esta Ley suministrarán a la Oficina Nacional de Contabilidad Pública los estados financieros y demás informaciones de carácter contable que ésta les requiera, en la forma y oportunidad que determine.

Artículo 131. El Sistema de Control Interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas presupuestarias, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas.”

Se especifica en ésta Ley que los Fondos Nacionales forman parte del Tesoro Nacional, condición que supone la obligatoriedad del Estado de regular y controlar a todas aquellos entes y organizaciones que, en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades, y en el desarrollo de sus programas, proyectos y políticas reciben recursos a través del SAFONACC: “Artículo 106. El conjunto de los fondos nacionales, valores de la República y las obligaciones a cargo de ésta, conforman el Tesoro Nacional”

Se incluye dentro de esta normativa legal el Reglamento Parcial N° 4 que especifica todo el orden jurídico sobre el Sistema Nacional de Contabilidad Pública, el cual debe regir la acción contable de los órganos y entes descentralizados sin fines empresariales de la República, la Providencia Administrativa N° 004/2005 sobre el Manual de Normas de Control Interno

sobre un Modelo Genérico de Administración Central y Descentralizada Funcionalmente (2005), y el clasificador de cuentas e instructivos de la Oficina Nacional de Presupuesto, entre los que se citan: el Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos (2010), el Instructivo N° 20 para la Formulación del Presupuesto de las Gobernaciones de Estado (2005), el Instructivo N° 2 sobre las Normas para la Formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional (2011), el Instructivo N° 21 para la Formulación de los Presupuestos de los Municipios (2000).

8. Ley de Contrataciones Públicas (LCP)

Contemplada en la Gaceta Oficial N° 39.165 de fecha 24 de abril de 2009, por Decreto N° 5.929 para regular la actividad de los entes, instituciones u órganos de la administración pública, incluyendo tácitamente a “los consejos comunales o cualquier otra organización comunitaria de base que maneje fondos públicos” (numeral 7, Artículo 3) en lo relativo a la contratación de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios. Tal regulación se realiza para asegurar el resguardo del patrimonio público.

Le atribuye ésta Ley la responsabilidad a los consejos comunales de organizar las comisiones comunales de contrataciones a los efectos de:

“conocer, independientemente del monto, todos los procedimientos para la adjudicación de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que realice el consejo comunal con recursos provenientes de los órganos o entes de la Administración Pública Nacional, Estadal o Municipal. Central o Descentralizada.” (Artículo 23)

Los procedimientos a ser aplicables por la comisión comunal de contratación se exponen en el artículo 24 de ésta Ley.

Se incluye para el análisis normativo el Decreto N° 6.708 sobre el Reglamento de Ley de Contrataciones Públicas (2009).

9. Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos (LAEEMH)

Aprobada por la Asamblea Nacional y publicada en Gaceta Oficial N° 5.991 Extraordinario de fecha 29 de julio de 2010, señala la forma y mecanismo de distribución hacia los estados y las organizaciones comunitarias, del ingreso público que conforma el Fondo de Compensación Interterritorial por aplicación de la Ley Orgánica de Hidrocarburos y del Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas. La asignación de estos recursos públicos hacia los consejos comunales se realiza conforme lo decida el Consejo Federal de Gobierno, y debe destinarse a la ejecución de proyectos de inversión. Además, ésta Ley exige la aplicación de criterios técnicos en la elaboración de los proyectos que sean presentados a la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno, para poder realizar la asignación de los recursos.

Artículo 7: A fin de determinar los porcentajes de distribución de las asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos para las entidades político territoriales y las organizaciones de base del poder popular, la secretaria del Consejo Federal de Gobierno aplicará el Índice Relativo de Desarrollo (IRD), tomando como base las variables necesarias que permitan determinar los desequilibrios territoriales a través de estadísticas suministradas por los órganos y entes competentes a requerimiento de la Secretaría del Consejo Federal de Gobierno. (...)

Artículo 9. Cuando las asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos tengan por origen créditos adicionales aportados como remanentes, no programados, ni presupuestados en el ejercicio fiscal inmediatamente anterior, serán distribuidos de la siguiente manera:

(...) 3. Cincuenta por ciento (50%) para las organizaciones de base del Poder Popular.

Artículo 10. Las asignaciones económicas especiales derivadas de minas e hidrocarburos atribuidas a las entidades político territoriales y a las organizaciones de base del Poder Popular, se destinarán exclusivamente a gastos de inversión en proyectos aprobados por la Secretaría del Consejo federal de Gobierno.

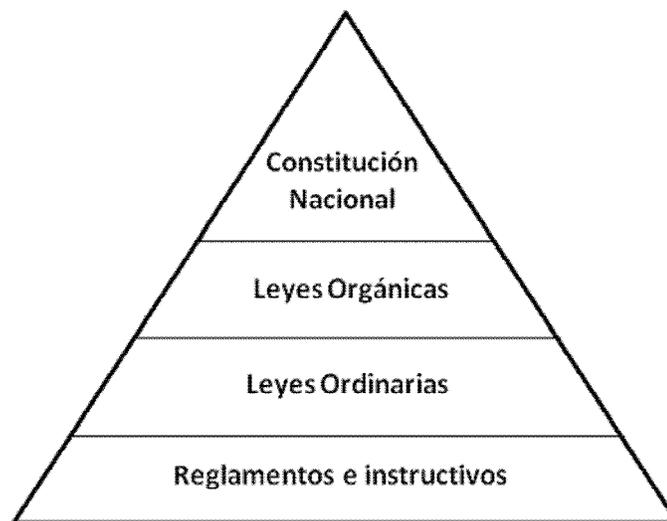
Dichos proyectos deberán formularse conforme a los lineamientos y políticas de la Comisión Central de Planificación y del Consejo Federal de Gobierno.

10. Ley Orgánica de Contraloría Social (LOCS)

Publicada en Gaceta Oficial N° 6.011 del 21 de diciembre de 2010, sustenta el precepto del control fiscal sobre el quehacer público. Define el control social como el medio para la “prevención y corrección de comportamientos y acciones que sean contrarios a los intereses sociales y a la ética en el desempeño de las funciones públicas (...) realizadas por el sector público o el sector privado” (Artículo 3).

Para el efectivo cumplimiento de los actos contralores, ésta Ley ordena el desarrollo de “programas, políticas y actividades orientadas a la formación y capacitación de los ciudadanos, ciudadanas y expresiones del Poder Popular en materia relacionada con el ejercicio de la contraloría social” (Artículo 16), argumento jurídico que hace viable la aplicabilidad de las reglas de registro contable, seguimiento y control fiscal que puedan diseñarse para asegurar la transparencia de la gestión comunitaria.

A continuación se esquematiza el nivel jerárquico que se utilizó para el análisis normativo y el diseño de las reglas de buenas prácticas contables para los consejos comunales:



***Grafico N° 1. Pirámide jerárquica de aplicabilidad y análisis del marco jurídico
Diseño: Chacón, 2011***

Operacionalización de Variables

Cuadro N° 2
Sistema Variables

Proponer de acuerdo a las disposiciones legales vigentes en materia administrativa-financiera del sector público venezolano, transparencia fiscal y anticorrupción, reglas generales de buenas prácticas de registro y control aplicables a los consejos comunales.					
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORÍA O VARIABLE	DIMENSIÓN	INDICADORES	FUENTE	INSTRUMENTO
1. Indicar la ubicación, desde el punto de vista técnico y jurídico, de los consejos comunales dentro de la estructura administrativa del Estado venezolano	Ubicación de los consejos comunales dentro de la estructura administrativa del Estado venezolano	Consejos Comunales	- Sujetos regulados por las normas y principios morales	- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. - Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal - Reglamento de la ley de la Contraloría General de la República - Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Ley Contra la Corrupción - Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Contrataciones Públicas - Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 - Código de Transparencia Fiscal Internacional	Guía de observación
2. Describir los elementos normativos que de acuerdo al ordenamiento legal vigente en materia administrativa-financiera, transparencia y anticorrupción en Venezuela pueden utilizarse para generar un adecuado mecanismo de control de gestión sobre los consejos comunales.	Elementos normativos que permitan garantizar el control de gestión de los Consejos Comunales	Poder Público Nacional Consejos Comunales	Aspectos normativos para el control de gestión de los consejos comunales - Principios morales que caracterizan al Estado venezolano - Condiciones y normas de conducta que guían la moral pública <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones necesarias • Normas de conducta ética • Aspectos contables y normas para el control interno y externo 	- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. - Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal - Reglamento de la ley de la Contraloría General de la República - Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Ley Contra la Corrupción - Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Contrataciones Públicas - Reglamento Parcial N° 4 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Normas generales de Control Interno - Normas para la Formación, Rendición y Examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional	Guía de observación

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	CATEGORÍA O VARIABLE	DIMENSIÓN	INDICADORES	FUENTE	INSTRUMENTO
3. Desarrollar los argumentos teóricos que sobre el tipo de prácticas contables de registro, control y rendición de cuentas sea aplicable a los consejos comunales.	Tipo de prácticas contables aplicables a los Consejos Comunales	Consejos Comunales	Régimen Contable aplicable a los Consejos Comunales <ul style="list-style-type: none"> - Definición - Objetivos y áreas de aplicación - Características 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal - Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Código de Transparencia Fiscal Internacional - Normas Generales de Contabilidad Pública 	Guía de observación
4. Proponer las reglas generales de buenas prácticas sobre registro de información y control fiscal aplicables a los Consejos Comunales	Reglas de buenas prácticas sobre registro y control aplicables a los Consejos Comunales	Consejos Comunales	Reglas Generales de Buenas Prácticas Contables: <ul style="list-style-type: none"> - Reglas procedimentales sobre registro contable <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración presupuestaria • Registro de información - Reglas de control interno 	<ul style="list-style-type: none"> - Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Código de Transparencia Fiscal Internacional - Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público - Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Contrataciones Públicas - Reglamento Parcial N° 4 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público - Normas generales de Control Interno 	Guía de observación

Diseño: Chacón, 2011

CAPÍTULO III

MARCO METODOLOGICO

Tipo de investigación

Establecer el tipo de investigación conduce a puntualizar el alcance y el enfoque utilizado para construir el conocimiento sobre el objeto de estudio, y especificar la postura metodológica para plantear y encontrar una solución al problema enfrentado.

Existen diversas orientaciones teóricas que delimitan el tipo de investigación, cada una de las cuales toma en cuenta un elemento de referencia: naturaleza de los objetivos planteados y de los datos que se emplean, proceso formal y grado de abstracción o generalización de los aportes que realiza el investigador, manipulación de las variables, orientación de las conclusiones, naturaleza de la información y de las fuentes, enfoque, tiempo, lugar y dimensión cronológica.

Apoyándose en esas referencias y de acuerdo con el objetivo general planteado, la investigación se caracteriza por ser descriptivo-explicativa, fundamental de corte transversal, que empleó el método de análisis, interpretación y síntesis de diversas fuentes documentales (investigación mixta), para dar como resultado una investigación metodológicamente cualitativa orientada a dar solución a un problema puntual de deficiencias de normas y procedimientos

aplicable a los consejos comunales. A continuación, se detalla la naturaleza de cada característica que tipifica ésta investigación:

- ✓ **Descriptiva-explicativa:** porque a partir de la observación y explicación se precisa la causa que origina la debilidad de las organizaciones comunitarias para rendir cuentas claras sobre las transferencias de recursos públicos que reciben de los entes de gobierno, el efecto que tal deficiencia genera sobre la transparencia de la gestión pública y la credibilidad gubernamental, y se definen y explican las reglas generales de buenas prácticas contables que pueden ser aplicables a los Consejos Comunales en favor de la transparencia fiscal del Estado Venezolano.
- ✓ **Fundamental:** porque las reglas generales de buenas prácticas contables (de registro y control) representan un conjunto de referencias que pueden solventar una deficiencia normativa que adeuda el organismo legislador venezolano. Tales reglas pueden hacerse extensivas a todos los consejos comunales independientemente de su postura política, representación social o ubicación territorial.
- ✓ **Transversal:** debido a que el estudio se llevó a cabo en un tiempo determinado, las reglas generales de buenas prácticas contables, se restringen a la vigencia de las leyes que sirvieron de base para el análisis y formulación de la propuesta, considerando el período comprendido entre Mayo de 2010 y febrero de 2011.
- ✓ **Metodológicamente cualitativa:** ya que la investigación se basa en la interpretación de instrumentos y argumentos legales, y de normas emitidas por organizaciones internacionales relacionadas con la materia contable y administrativa del sector público. En este sentido, la

construcción de aspectos teóricos (reglas) representa un análisis subjetivo (cualitativo) de los instrumentos interpretados.

- ✓ **Documental:** ya que en el proceso de investigación se recurrió a la utilización de distintos tipos de documentos para conocer, comprender y dar solución al problema planteado. La investigación demandó la revisión de normas e instrumentos legales vigentes en materia administrativa-financiera del Estado venezolano sobre transparencia fiscal y anticorrupción, así como exploración de documentos oficiales de organizaciones internacionales y de textos relacionados con la materia que se contempla en el objeto de estudio. La diversidad de las fuentes determina que la investigación sea mixta.
- ✓ **Orientada a soluciones:** porque como resultado de la investigación se propone una solución particular a un problema administrativo del Estado, derivado de la deficiencia de una norma jurídica que en materia de clara rendición de cuentas sea aplicable a los Consejos Comunales.

Diseño y técnicas de Investigación

El diseño de la investigación “se refiere a la explicación del modelo metodológico asumido”¹², y al conjunto de estrategias procedimentales que se emplearon para darle solución al problema que dio origen al estudio. Tales estrategias se corresponden con los pasos y técnicas que se manejaron tanto para la recolección de la información, como para la interpretación y presentación de los resultados. En su configuración se toma en cuenta el tipo de investigación y el alcance general (objetivo general) del estudio.

¹² Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales (1998:17)

Partiendo de esta premisa, el diseño de la investigación, la cual se propuso señalar con sujeción a lo previsto en la normativa vigente venezolana sobre administración financiera del sector público, transparencia fiscal y anticorrupción, reglas generales para que los consejos comunales puedan desarrollar buenas prácticas de registro, control y rendición de cuentas, se corresponde con un esquema metodológico analítico de fuentes documentales apoyado en la hermenéutica en general y en la hermenéutica jurídica en particular. La primera sustenta el análisis realizado a textos vinculados con el tema en estudio, tanto en la sección de antecedentes de la investigación, como aquella que representa el conjunto de constructos teóricos que soportan la investigación, permitiendo descubrir o interpretar de la mejor manera posible su contenido e información. La segunda, la hermenéutica jurídica, se refiere al método de análisis particular con el cual se selecciona, organiza y razona sobre el contenido de las normas jurídicas venezolanas -respetando el contexto que le dio origen- para dar una interpretación coherente, objetiva y neutral sobre ella y su vínculo o incidencia sobre el objeto de estudio, pero sin llegar a considerarla única o totalmente verdadera.

En resumen, la revisión documental y el uso de la hermenéutica para el análisis representan los procedimientos metodológicos válidos de la presente investigación cualitativa de corte descriptivo-explicativo, y las técnicas empleadas para su desarrollo se definieron de acuerdo a la etapa de progreso de la investigación:

- i. La primera etapa -exploración y elaboración del proyecto de estudio- se desarrollo mediante el empleo de las técnicas de documentación, lectura, análisis textual y documental, y
- ii. La etapa final -construcción teórica- que da cumplimiento a los objetivos propuestos, se sirvió fundamentalmente de la hermenéutica.

La técnica de documentación, considerada como una de las más utilizadas en el desarrollo de las investigaciones cualitativas, se refiere al empleo de la “ficha bibliográfica y hemerográfica, la ficha maestra y la ficha de trabajo” para la recolección de información. Esta técnica es definida por Rojas Soriano (1989)¹³ como el conjunto de estrategias de la que se vale el investigador para

“registrar las fuentes de información, así como organizar y sistematizar la información teórica y empírica (ideas, conceptos, hipótesis, datos, etc.) que contiene un libro, artículo, informe de investigación, censo, u otros documentos, para utilizarla a fin de tener un conocimiento preliminar del objeto de estudio y/o plantear el problema de investigación, el marco teórico y conceptual y las hipótesis”.

Los documentos consultados proporcionaron información escrita, impresa y electrónica, y se correspondieron con fuentes primarias publicadas (documentos originales), secundarias (literatura crítica) y terciarias (elaboradas a partir de fuentes primarias y secundarias). Las fuentes primarias abarcaron los diversos instrumentos legales relacionados con la organización, administración, financiamiento, transparencia y anticorrupción del sector público venezolano así como literatura gris utilizada para la elaboración de los antecedentes y construcción de las bases teóricas, tales como tesis de grado, trabajos especiales de maestría y estudios realizados por organizaciones no gubernamentales internacionales sobre transparencia fiscal y gobernabilidad en América Latina; las fuentes secundarias se correspondieron con documentos especiales oficiales emitidos por organizaciones internacionales tales como la traducción al español del Manual y el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del FMI, y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, así con documentos derivados de Conferencias Internacionales; las fuentes terciarias consultadas se

¹³ Citado por Martínez, 2004:33

ciñeron a textos legales interpretados así como otros documentos (libros) sobre contabilidad pública y administración del sector público.

A modo ilustrativo, se muestra el siguiente esquema grafico que resume la diacronía de la investigación, el diseño procedimental y técnicas de investigación empleadas para su desarrolló:

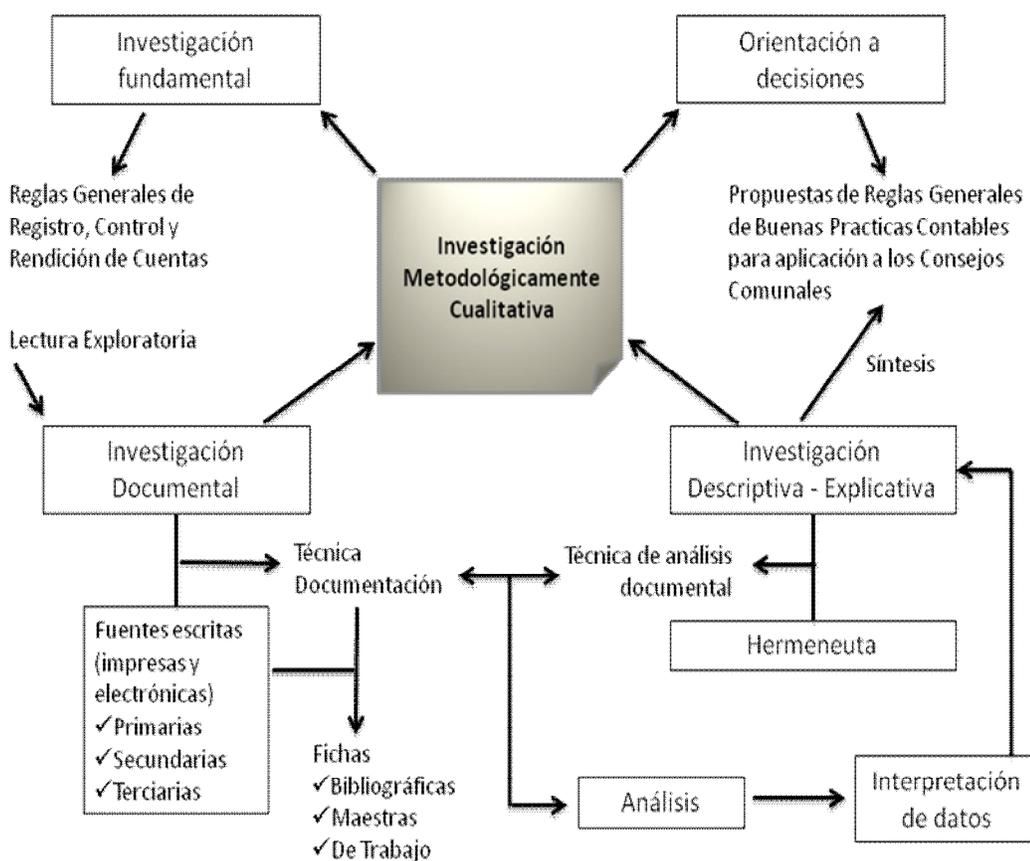


Grafico N°2. Diseño y técnicas de la investigación
 Diseño: Chacón, 2011

La información necesaria para emprender la etapa de análisis fue organizada utilizando los instrumentos denominados Guía de Observación Documental, cuyo diseño se sujetó a los requerimientos impuestos por cada uno de

los objetivos específicos que se contemplaron para el desarrollo de la investigación. Tales requerimientos se transfiguraron en indicadores o ítems que, razonada, coherente y sistemáticamente, orientaron el proceso de análisis. El Cuadro N° 3 que a continuación se presenta resume el objeto y justificación de las guías de observación diseñadas:

Cuadro N° 3
Objeto y justificación de las guías de observación documental

Instrumento	Justificación
Guía de observación documental N° 1: Aspectos normativos relacionados con el régimen de transparencia fiscal	Plantea los ítems que guiaron el proceso de análisis de las fuentes legales que precisan el conjunto de variables técnico-normativas necesarias para relacionar y catalogar a los consejos comunales como organizaciones sujetas al régimen de control que se contempla para los entes e instituciones públicas
Guía de observación documental N° 2: Régimen Contable aplicable a los Consejos Comunales	Contempla los ítems que conllevaron a definir y caracterizar el régimen contable que deberían aplicar las unidades administrativa y financiera y control social de los consejos comunales
Guía de observación documental N° 3: Reglas Generales de Buenas Prácticas Contables	Plantea los ítems que orientaron el desarrollo de las propuestas sobre buenas prácticas a seguir para la formulación presupuestaria, el registro y control que deberían aplicarse para que los consejos comunales puedan llevar una gestión financiera transparente por intermedio de sus unidades de administración y control.

Diseño: Chacón, 2011

Cada instrumento, aunque se corresponde con un principio de especificidad técnica fue sometido a un proceso de revisión y validación para lograr el mayor nivel de objetividad posible. La técnica empleada en este proceso se conoce como juicio de expertos sobre el tema en estudio. Cada experto (en leyes, metodología y contabilidad pública) precisa el grado de relación entre los objetivos planteados,

las variables utilizadas y sus respectivos indicadores, mediante el uso de una escala de evaluación cualitativa a cuatro niveles: 4 (Excelente), 3 (Bueno), 2 (Regular), 1 (Deficiente). En el Cuadro N° 4 se recogen los resultados del procedo de validación.

Cuadro N° 4

Resultados de la apreciación por expertos sobre los instrumentos de recolección de datos

Instrumentos/Criterios/Ítems	Escala de valuación												Media
	E1 ¹				E2 ²				E3 ³				
	4	3	2	1	4	3	2	1	4	3	2	1	
Guía de Observación Documental N° 1													
Presentación del Instrumento	X				X				X				4
Claridad en la redacción de los ítems	X				X				X				4
Pertinencia de la variable con los indicadores	X				X				X				4
Relevancia del Contenido	X				X				X				4
Factibilidad de la Aplicación	X				X				X				4
Guía de Observación Documental N° 2													
Presentación del Instrumento	X				X				X				4
Claridad en la redacción de los ítems	X				X					X			3,67
Pertinencia de la variable con los indicadores	X				X					X			3,67
Relevancia del Contenido	X				X					X			3,67
Factibilidad de la Aplicación	X				X				X				4
Guía de Observación Documental N° 3													
Presentación del Instrumento	X				X				X				4
Claridad en la redacción de los ítems	X				X				X				4
Pertinencia de la variable con los indicadores	X				X				X				4
Relevancia del Contenido	X				X				X				4
Factibilidad de la Aplicación	X				X				X				4

¹ E1: Experto en Leyes

² E2: Experto en Metodología de la investigación

³ E3: Experto en Contabilidad del Sector Público

Fuente: Instrumentos de Validación

Diseño: Chacón, 2011

La interpretación de la información cuantitativa que se registra en la Media, conlleva a afirmar que de acuerdo con el juicio de los expertos los instrumentos utilizados para el desarrollo de la investigación fueron apropiados para cumplir con los objetivos propuestos.

Para la redacción y presentación del informe final de la investigación, se siguió el esquema sugerido por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador (UPEL) en el documento titulado "Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales".

Procedimiento en el tratamiento y análisis de la información

El procesamiento de la información se sujetó a los fundamentos metodológicos impuestos en el diseño de la investigación, el cual dio origen a unos resultados que se presentan en el Marco Analítico del estudio; los aspectos tratados en esa sección del trabajo final son:

- Análisis normativo relacionado con la ubicación de los consejos comunales en la estructura organizativa de la Administración pública y el régimen de transparencia fiscal Venezuela que les es aplicable
- Análisis teórico y técnico del régimen contable que puede ser aplicado por el órgano administrativo y financiero de los consejos comunales y las reglas y prácticas contables aplicables.

El análisis normativo se sustentó en la hermenéutica jurídica, con referencia a la interpretación de leyes y reglamentos vigentes que en Venezuela sirven de base para la planificación y presentación de la estructura presupuestaria del Estado, con los principios éticos que sustentan la gestión pública de las instituciones del Estado y con el régimen de transparencia fiscal. En este sentido, el análisis se dirigió a derivar y precisar los elementos normativos que rigen la

gestión, registro, control y rendición de cuentas de los recursos públicos, a señalar cuáles son los sujetos a los cuales debe aplicarse las normativas, cuáles son los objetivos específicos que contemplan las normas y a señalar las obligaciones que deben cumplir los beneficiarios de las transferencias de recursos públicos.

Por su parte, el análisis teórico y técnico del régimen contable y de buenas prácticas de registro y control, se sustentó en la hermenéutica general. En este sentido, se toma en cuenta el análisis normativo previamente realizado para precisar cuál es el régimen contable que puede ser aplicable a los consejos comunales, para continuar estableciendo los fundamentos teóricos y prácticos que les debe ser aplicados, con el propósito de que el proceso de registro de información y el control interno sea ordenado, comprensible, completo y compatible con el régimen de registro y control de los órganos, entes e instituciones públicas. Se indican así mismo las reglas que deben ser establecidas por el Estado para que los consejos comunales den garantía de transparencia por el uso de los recursos públicos.

Objeto de estudio

Delimitación del Objeto de Estudio: Mapeo situacional

Tratándose de una investigación de corte cualitativo es necesario identificar el objeto de estudio y el contexto que le rodea, situación que Sandoval (1996:119-120) denomina “mapeo”, a partir del cual se produce una descripción, lo mas detallada posible, de la

“Realidad social o cultural objeto de estudio, donde se tengan claramente identificados los actores o participantes, los eventos y situaciones en los que interactúan dichos actores, las variaciones de tiempo y lugar de las acciones que estos desarrollan; en fin, un

cuadro completo de los rasgos más relevantes de la situación o fenómeno objeto de análisis”.

Para cumplir con este requerimiento metodológico se considera necesario aclarar que el objeto de estudio se circunscribe sobre lo que la Ley Orgánica de Los Consejos Comunales califica como procesos de planificación, administración, ejecución, seguimiento y control administrativo que llevan a cabo las unidades administrativo-financiera y la contraloría social de los consejos comunales, y las obligaciones que sobre la misma materia llevan a cabo los entes de la administración pública.

Los procesos objeto de estudio se introducen en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales como funciones de la Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria, y como funciones de la Unidad de Contraloría Social, y en el caso de los entes administrativos del estado como obligaciones en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, en la Ley Contra la Corrupción, en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, y en la Ley de Contrataciones Públicas. El propósito es establecer vínculos o conexiones entre los procedimientos que aplican las unidades, entes e instituciones de la administración pública venezolana, y las que pueden aplicarse a las organizaciones comunitarias, tomando como premisa el hecho de que los recursos con los que éstas últimas operan proceden de las arcas del Tesoro Nacional, tal como se expone en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos y en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales.

Se contempla para la investigación sólo los aspectos de carácter formal previstos en la norma jurídica y en formatos procedimentales que determina la institución denominada FUNDACOMUNAL (Fundación para el Desarrollo Comunitario), y no en los aspectos de carácter práctico que cada una de esas

organizaciones desarrolla de manera individual, ya que la investigación solo revierte características de revisión documental y no el estudio de un caso específico de un consejo comunal.

Población y Muestra

“Siguiendo un orden lógico dentro de la secuencia de procedimientos de tipo cualitativo, el paso siguiente es el del muestreo, la selección del tipo de situaciones, eventos, actores, lugares, momentos, y temas que serán abordados en primera instancia en la investigación” (Sandoval, 1996:120)

Aunque el procedimiento de muestreo normalmente apunta a la selección de un determinado número de unidades de observación, o características específicas de tales unidades, en el Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales de la UPEL se sugiere que en los casos de investigaciones donde no puedan ser aplicables los conceptos de población y muestra, es necesario definir “los sujetos, fenómenos o unidades de la investigación, así como también los criterios utilizados para su escogencia” (p.17)

En tal sentido, dado que no se analizaron casos particulares de consejos comunales, la muestra se fusionó con la población. Se tomó en consideración tanto para la etapa de definición del problema como para el análisis normativo y las propuestas de reglas generales de buenas prácticas contables, a todos los consejos comunales venezolanos partiendo de la consideración de que la única forma de que sean beneficiarios de transferencias publicas de recursos, es su registro ante el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social¹⁴. A estas

¹⁴ De acuerdo con información suministrada por la oficina de prensa del Ministerio del Poder Popular para las comunas y Protección Social a través de su página web <http://www.mpcmunas.gob.ve/noticias>, alcanzaba un total de 31.000 Consejos Comunales en todo el país para el 12 de febrero de 2010.

organizaciones sociales se les consideró como un solo bloque de información, iguales ante la Ley que les rige, con comportamientos y hábitos administrativos y contables disimiles en cuanto a frecuencia y tipo de información que suministran, pero homogéneos en cuanto a aplicación de técnicas inadecuadas de control contable, que se rigen por los mismos requerimientos impuestos por la Ley Orgánica de Los Consejos Comunales y por el ente ministerial que les agrupa, sin diferencias ni en el orden político, social, cultural o económico.

La selección de los Consejos Comunales y de los procesos objeto de estudio relacionados con estas organizaciones, se realizó de manera directa e intencional, obedeciendo más a un criterio de interés personal del investigador que a criterios de especificidad técnica.

De acuerdo con el marco jurídico que rige a los Consejos Comunales, éstos se definen como

“Instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Artículo 2, Ley Orgánica de los Consejos Comunales).

En cuanto a las unidades que rigen los procesos de observación, objeto de estudio, la ley las define de la manera siguiente:

“Artículo 30. La Unidad Administrativa y Financiera Comunitaria es la instancia del consejo comunal que funciona como un ente de administración, ejecución, inversión, crédito, ahorro e intermediación financiera de los recursos y fondos de los consejos comunales, de acuerdo a las decisiones y aprobaciones de la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas, privilegiando el interés social sobre la acumulación de capital. Estará integrada por cinco

habitantes de la comunidad, electos o electas a través de un proceso de elección popular.

Artículo 33. La Unidad de Contraloría Social es la instancia del consejo comunal para realizar la evaluación de la gestión comunitaria y la vigilancia de las actividades, recursos y administración de los fondos del consejo comunal. Estará integrada por cinco habitantes de la comunidad, electos o electas, a través de un proceso de elección popular. Esta unidad realizará sus funciones sin menoscabo del control social que ejerza la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas y otras organizaciones comunitarias, de conformidad con el ordenamiento jurídico”.

CAPÍTULO IV

MARCO ANALÍTICO

Los Consejos Comunales como Sujetos de Ley sometidos al Régimen de Control de Gestión Pública

En el Código Revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal el FMI considera relevante establecer el alcance de la gestión de gobierno para asegurar el uso correcto y transparente del patrimonio público, así como para establecer responsabilidades por su apropiación indebida, despilfarro o ineficiencia en su uso. Esto pasa por identificar claramente cuáles son los entes, órganos y entidades gubernamentales, las asociaciones y corporaciones públicas que deben ser sometidas al permanente control; es decir, identificar quiénes forman el gobierno y gozan del beneficio de manejar (recibir y ejecutar) el patrimonio público.

De acuerdo a lo que señala el organismo internacional en el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas (2001:7), el término gobierno debe identificar a todas aquellas “entidades creadas mediante procesos políticos” cuya principal actividad se relacione directamente con la provisión y/o suministro de bienes o servicios públicos, bien que se realice en forma individual o colectivamente, pero cuyo financiamiento proceda “principalmente de impuestos u otras transferencias obligatorias”, del endeudamiento o de “ingresos por intereses, ventas incidentales de bienes y servicios o arriendo de activos del subsuelo”, se dediquen al ejercicio del poder judicial, legislativo y ejecutivo por atribución constitucional o por delegación para el ejercicio de alguna función pública, siempre que tengan la

“facultad de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar transacciones por derecho propio”. Esta premisa supone considerar como parte del gobierno a todas aquellas unidades controladas directamente por el ente centralizado (gobierno nacional) o por entes subcentrales (gobiernos regionales y locales), independientemente de que tales unidades sean corporaciones u asociaciones sin fines de lucro, o que las fuentes de recursos se destinen a sufragar gastos operativos o a fines específicos (ingresos consignados para inversión), sea que tales transferencias estén previstas en la estructura presupuestaria o en la extrapresupuestaria.

“Por tanto, el sector del gobierno general está formado por todas las unidades institucionales públicas que son productores no de mercado” (FMI, 2007:21), es decir todas aquellas unidades que suministran bienes y servicios a otras unidades institucionales o a la comunidad en su conjunto en forma gratuita tales como los servicios de seguridad, defensa, educación y salud pública, a “precios económicamente no significativos”¹⁵ (FMI, 2001:12) o precios no de mercado tales como los servicios administrativos y servicios públicos de transporte, electricidad, agua potable y aseo urbano subsidiados por el Estado. Las unidades controladas por el gobierno que son productores de mercado no forman parte del gobierno general, sino del resto del sector público” tal como se describe en el Grafico N° 3.

El FMI (2001) expone así mismo que, las Instituciones Sin Fines de Lucro (ISFL) aún cuando desde el punto de vista jurídico son consideradas entidades no gubernamentales, integran el gobierno general cuando se antepone al menos una

¹⁵ Se refiere a los precios que fijan algunos sectores institucionales, públicos y/o privados, con el propósito de precisar un equilibrio entre sus capacidades de oferta y el exceso de demanda de ciertos bienes y servicios colectivos, que por sus características y beneficios sociales usualmente se suministran gratuitamente.

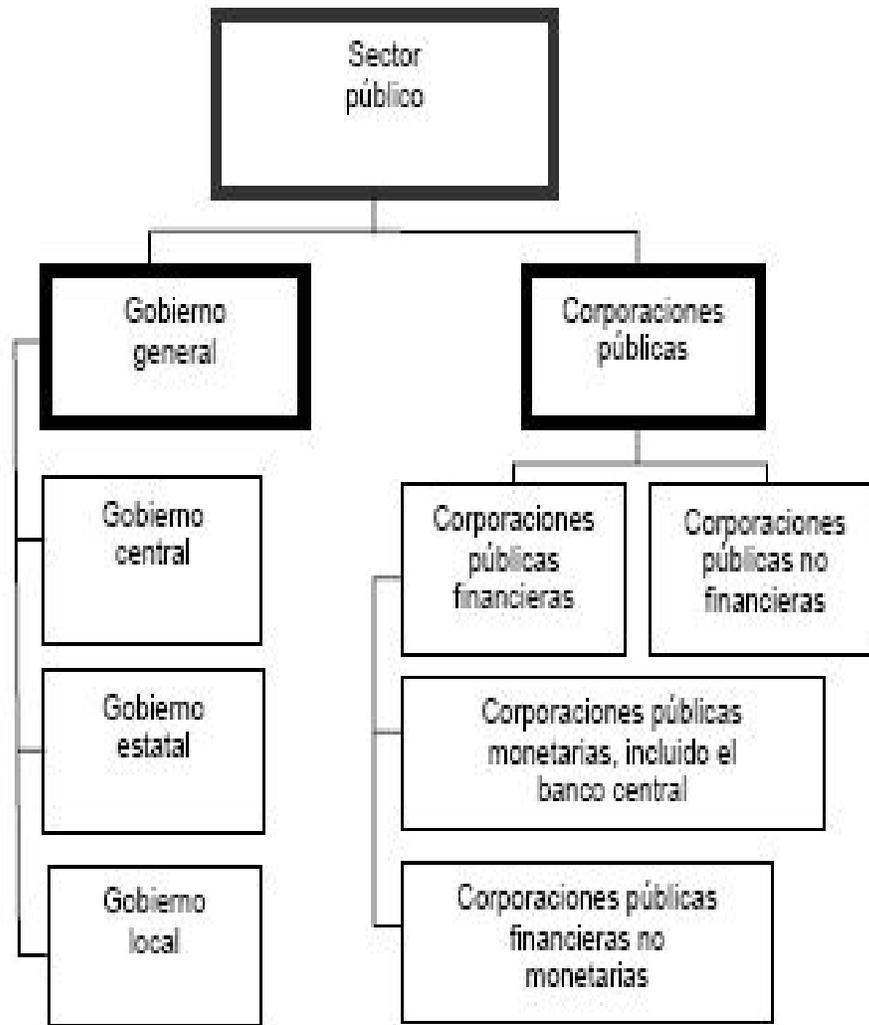


Grafico N° 3. Estructura del Sector Público
Fuente: FMI, 2007

de las siguientes condiciones¹⁶:

- i. Lleven adelante políticas gubernamentales,
- ii. Sus políticas o programas generales están determinados por una unidad del gobierno, o
- iii. La mayor parte de los fondos operativos de éstas provienen de una unidad gubernamental, aún recibiendo ingresos propios.

También se deben incluir todas las entidades autónomas dependientes del Estado en los informes sobre las actividades del gobierno general y en los documentos de presupuesto para lograr la transparencia, evitando en lo posible su exclusión para prevenir la estimación de estadísticas fiscales sesgadas.

Tomando en cuenta las anteriores condiciones y al analizar el orden jurídico que rige la organización y regulación administrativa y financiera del sector público venezolano así como la de los consejos comunales, se considera que los consejos comunales cumplen con todas las premisas anteriormente expuestas, y pueden ser considerados en consecuencia como parte de la estructura del gobierno general, constituyéndose en sujetos de ley sometidos al régimen de control de gestión pública venezolana. Las razones que fundamentan esta afirmación se detallan a continuación:

1. La LOCC define a los consejos comunales como instancias de “gobierno comunitario” y de “gestión directa de las políticas públicas” (Artículo 2)-
En este sentido, aunque tienen la libertad para tomar decisiones y

¹⁶ “algunas entidades podrían tener una identidad jurídica independiente, gran autonomía frente al poder ejecutivo, incluida una facultad discrecional sobre la composición de sus gastos, y una fuente directa de ingresos derivada de transferencias de ingresos consignados. No obstante, si llevan a cabo actividades no de mercado, se financian principalmente a través de los impuestos (u otras transferencias obligatorias) o si están administradas por un organismo gubernamental, estas entidades son, de hecho, entidades gubernamentales y deberán incluirse en la definición oficial de operaciones del gobierno. Estas entidades son instituciones sin fines de lucro (ISFL) no de mercado y deberán incluirse en las operaciones del gobierno general”. (FMI, 2007:22)

atender autónomamente los asuntos de interés de su comunidad, son estructuras jurídicamente hábiles para ejercer acciones ejecutivas y de fiscalización de la política pública, correspondiéndoles, por un lado, diseñar y ejecutar los proyectos de organización y desarrollo comunitario, así como aquellos proyectos de interés socio-productivos relacionados con los planes de "economía comunal (numeral 11, Artículo 3 de la LOCC), y con los que sean previstos en los Planes Municipales de Desarrollo para los cuales recibe financiamiento de los entes públicos nacionales, estatales y municipales.

Por otra parte, les corresponde participar en la vigilancia, por intercepción de la contraloría social, de la ejecución de aquellos proyectos de inversión que se desarrollen dentro del área geográfica de su competencia, por empresas contratadas por los distintos órganos y entes de la administración estatal, para "garantizar que la inversión pública se realice de manera transparente y eficiente en beneficio de los intereses de la sociedad" (Artículo 2 de la LOCS), esto es para garantizar la efectiva y eficiente aplicación y desarrollo de las políticas gubernamentales.

En consecuencia, el desarrollo por cuenta propia de proyectos de construcción y mantenimiento de obras de infraestructura tales como: construcción de accesos viales, pavimentación de calles, instalación de redes de aguas negras, colectores de aguas de lluvia, pantallas o muros de contención, cercados, reparación y pintura de edificios y casas, alumbrado público, construcción de canchas deportivas, y salones de trabajo múltiples entre otros; así como la supervisión de obras de interés común que desarrollen directamente entes públicos, se consideran acciones de política gubernamental que llevan adelante los

consejos comunales, considerándoseles por este motivo parte de la estructura gubernamental.

2. Las acciones de los consejos comunales responden a una planificación político-económica estratégica del Estado. Se les ha asignado la responsabilidad de contribuir en la “construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social” (Artículo 2 de la LOCC), y se les ha dado a conocer por los representantes del Poder Ejecutivo Nacional como “Centros de Batalla Social” con los cuales el Gobierno Nacional aspira minimizar progresivamente las debilidades de la actuación estatal, que por años se hayan podido acumular por asimetrías técnicas en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, por descuido político, por inobservancia de necesidades o por preferencias comunitarias ocultas.

El ordenamiento jurídico prevé varias condiciones que hace que los proyectos comunitarios estén sujetos a los programas o políticas de una o varias unidades de gobierno, reforzando así su condición de dependencia pública y actores de gobierno. Por un lado, las transferencias de recursos que puedan realizarse a partir de la LAEEMH, solo puede llevarse a efecto si la “Secretaría del Consejo Federal de Gobierno” (Artículo 10) ha aprobado previamente los proyectos de inversión comunitaria. Por otra parte, ningún proyecto de ningún consejo comunal puede diseñarse contemplando objetivos paralelos a lo establecido en “el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (numeral 11, Artículo 3 de la LOCC), o lo estipulado en los Planes Municipales de Desarrollo (Artículo 109 de la Ley del Poder Público Municipal), en consecuencia quedan sujetos a las directrices y lineamientos emanados anualmente

del Ministerio de Economía y Finanzas como parte del diseño de la política fiscal, situación que refuerza la necesaria aplicación de reglas presupuestarias y contables a las organizaciones comunitarias para su debido control.

3. Los consejos comunales son, jurídicamente hablando, acreedores del patrimonio público, por dos razones fundamentales:

- Primero, porque los proyectos de inversión pueden ser financiados con los fondos procedentes del Sistema Autónomo Fondo Nacional para los Consejos Comunales (SAFONACC) o los que sean concedidos a través de la LAEEMH;
- Segundo, porque a pesar de estar facultados para recibir y manejar (administrar) recursos propios resulta paradójico pensar que los proyectos de inversión que se citan en el numeral 1 de esta sección, cuyos costos de ejecución resultan significativamente altos, puedan ser ejecutados en su mayor proporción con recursos procedentes de la autogestión comunal. De ser así la capacidad de las organizaciones comunitarias de base sobrepasaría las responsabilidades del Estado, ilegitimando su existencia. En consecuencia operativamente los consejos comunales dependen casi de modo exclusivo de las transferencias gubernamentales, y por ello se consideran entes que deben estar sometidos al régimen de control público.

Los argumentos jurídicos que respaldan la anterior afirmación se encuentran tanto en la LOGRSNCF, como en la LOAFSP, la Ley contra la Corrupción y la LCP.

La LOGRSNCF, que da forma al legado Constitucional

concentrando los aspectos formales que definen y rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal e incorpora los principales argumentos legales que conforman las bases para promover la participación de la ciudadanía en el ejercicio del control fiscal en Venezuela, también describe los órganos, entes e instituciones sujetos a la Ley, y la obligatoriedad de las asociaciones civiles que trabajan con fondos públicos de someterse a ésta Ley, cuando los aportes presupuestarios que reciban sean iguales o superiores al cincuenta por ciento, condición que se supone afirmativa por lo expuesto anteriormente

Se establecen así las siguientes normas:

“Artículo 9: Están sujetos a las disposiciones de la presente Ley y al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República:

- 1) Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del poder Público Nacional
- 2) Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del poder Público estatal
- 3) Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del poder Público en los distritos y distritos Metropolitanos.
- 4) Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la ley Orgánica de Régimen Municipal.
- 5) Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder público en los Territorios Federales y dependencias Federales.
- 6) Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales.
- 7) El Banco Central de Venezuela.
- 8) Las Universidades Públicas
- 9) Las demás personas de derecho Público

nacionales, estatales, distritales y municipales.

- 10) Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, como las que se constituyan con la participación de aquellas.
- 11) Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuadas en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.
- 12) 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 mencionadas en los numerales anteriores o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forma intervengan en la administración, manejo o custodia de recursos públicos”.

Estos mismos entes y órganos se contemplan en el Artículo 6 de la LOAFSP, interpretándose que los beneficiarios del patrimonio estatal deben conformar el sector público. En este sentido se menciona:

“Artículo 6. Están sujetos a las regulaciones de esta Ley, con las especificidades que la misma establece,

los entes u órganos que conforman el sector público, enumerados seguidamente:

(...) 10. Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio, efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento o más de su presupuesto”

En la Ley Contra la Corrupción la calificación de los sujetos a la Ley se realiza a partir de la concepción de lo que es el patrimonio público; es este sentido, se consideran sujetos a la ley anticorrupción a aquellos que perciban recursos de cualquier forma o que por cualquier título le sea asignado por el Estado o sus representantes administrativos y gubernamentales, correspondiéndole a:

“(...) 11. Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores, o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuadas en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Se consideran igualmente patrimonio público, los recursos entregados a particulares por los entes del sector público mencionados en el artículo anterior, mediante transferencias, aportes, subsidios, contribuciones o alguna otra modalidad similar para el cumplimiento de finalidades de interés o utilidad pública, hasta que se demuestre el logro de dichas

finalidades. Los particulares que administren tales recursos estarán sometidos a las sanciones y demás acciones y medidas previstas en esta Ley y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”.

Por su parte, el Decreto con Fuerza y Rango de Ley de Contrataciones Públicas tácitamente califica a los consejos comunales como personas jurídicas que pueden ser sometidas al conjunto de normas que rigen la gestión pública, cuando en el numeral 7 del Artículo 3 se expresa el ámbito de aplicación de la Ley. Se puede leer:

“El presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley, será aplicado a los sujetos que a continuación se señalan:

(...) 7. Los Consejos Comunales o cualquier otra organización comunitaria de base que maneje fondos públicos”.

Principios Morales que caracterizan al Estado Venezolano: Condiciones necesarias para alcanzar la Transparencia Fiscal por parte de los Consejos Comunales

Soberanía es el fundamento jurídico que asumió el Estado Venezolano en la Constitución Nacional de 1999 para establecer sus propios arreglos institucionales y sus propias normas de conducta administrativa, y con el cual buscó instituir las bases legales que garantizaran el desarrollo de un ambiente socialmente sano y amigable, de igualdad, libertad y libre de corrupción. En razón de esos objetivos adhirió, al menos en el plano legal, la ética pública y la moral administrativa como principios fundamentales de su coexistencia, de modo que los arreglos y comportamientos institucionales no dieran lugar a cuestionamientos por parte de los miembros de la sociedad venezolana, y evitar así el rompimiento de una sana

convivencia.

Entre esos arreglos, creo e incorporó en la Carta Magna el Poder Ciudadano en la nueva estructura de los poderes públicos. A partir de su entrada en vigencia la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República conformaron una estructura orgánica para dirigir y regular el nuevo poder de la ciudadanía en lo que se refiere a investigación, prevención y sanción de todos los actos contrarios a la ética y la moral.

Se le atribuyó desde entonces a la Contraloría General de la República la responsabilidad de velar por el efectivo control, vigilancia y fiscalización de la gestión de aquellos entes, instituciones y funcionarios que en función de sus atribuciones públicas usaran o dispusieran de los recursos, bienes o patrimonio nacional, apoyándose en sus funciones con otros órganos de control estatal y municipal, o en el control ciudadano para alcanzar sus objetivos. De acuerdo con el Artículo 289 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, le corresponde a la Contraloría General de la República:

“(..). 3. Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; practicar fiscalizaciones, dispone el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público, así como dictar medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley.

(..). 5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultados de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionados con sus ingresos, gastos y bienes”.

La Constitución Nacional estableció, así mismo, el conjunto de principios generales que caracterizan la forma como debe conducirse la gestión de gobierno en Venezuela, entre ellos cita:

- Justicia, para que la política pública sea inclusiva y garantice el

- derecho de acceso a los bienes y servicios esenciales a todos los ciudadanos venezolanos,
- Solidaridad, para buscar estrechar los lazos de hermandad entre los miembros de la sociedad y el compromiso entre las instituciones en la búsqueda del bien común,
 - Responsabilidad, para que los gobernantes y funcionarios públicos asuman el compromiso de cumplir con los objetivos institucionales con cordura y seriedad, sobreponiendo el interés común por encima de los intereses personales o grupales,
 - Celeridad, para que la actuación institucional sea dinámica procurando cumplir con los requerimientos procedimentales pero con la mayor presteza posible y con el mínimo de errores,
 - Eficacia, para que el diseño de la política pública sea coherente con las reales o verdaderas necesidades sociales, procurando reducir las inequidades y elevando la calidad en el servicio que prestan las instituciones del Estado,
 - Eficiencia, para que la acción de los entes e instituciones del Estado se dirija a alcanzar los objetivos públicos propuestos con la correcta y adecuada aplicación de los fondos disponibles, sin despilfarros ni dilaciones,
 - Transparencia, para que la rendición de cuentas por parte de quienes tienen la obligación y responsabilidad de aplicar los fondos públicos en beneficio de la sociedad, no adolezca de vicios, errores u omisiones, y evitar en lo posible desvíos, malversaciones o apropiaciones indebidas,
 - Honestidad, como principal virtud de rectitud, decencia, decoro, e integridad comprobable que los gobernantes y funcionarios públicos

deben en todo momento reflejar como imagen ante los miembros de la sociedad.

Cada uno de estos principios se refleja en todo el marco de leyes que rigen la acción administrativo-financiero del sector público, el fundamento de transparencia fiscal y la rendición de cuentas claras.

“Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Artículo 6. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.

Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en 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.”
(Constitución de la República Bolivariana de Venezuela)

Este conjunto de principios generales deben guiar la conducta de toda persona que cumpla o ejerza funciones públicas y tenga a su cargo la custodia y administración de recursos provenientes del Tesoro Nacional, entre las que se encuentran las organizaciones comunitarias o consejos comunales, sin distinción ni discriminación, y se convierten en condiciones necesarias para garantizar una gestión administrativa pública dentro de los parámetros de la transparencia fiscal.

“Artículo 6. En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad.

Artículo 7. Los funcionarios y empleados públicos deben administrar y custodiar el patrimonio público con decencia, decoro, probidad y

honradez, de forma que la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que lo integran, se haga de la manera prevista en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes, y se alcancen las finalidades establecidas en las mismas con la mayor economía, eficacia y eficiencia.

Artículo 8. Toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a las personas indicadas en los artículos 4 y 5 de esta Ley, tendrá carácter público, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley". (LC)

"Artículo 3. La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, ..." (LOCC)

Normas de Conducta que guían la Moral Pública en Venezuela aplicable a los consejos comunales

Normas de conducta ética

Honestidad y transparencia son las bases jurídicas sobre las que se soporta la ética pública. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal a partir de la calificación de los supuestos generadores de responsabilidad civil, penal o administrativa, señala los aspectos en los que debe sustentarse una conducta apropiada, honesta y transparente de quienes administren recursos públicos. Se interpreta del argumento de ley que tales aspectos se cumplen cuando los funcionarios públicos:

- Adquieran bienes o contraten obras o servicios aplicando los procedimientos previstos en la Ley de Contrataciones,

- Exijan las garantías a quién debe prestarlas,
- Se rehúsen a emitir ilegalmente o falsamente licencias, informes, constancias, certificados, autorizaciones o permisos,
- Eviten ordenar el pago -total o parcial- por concepto de prestaciones, utilidades, dividendos o beneficios contractuales cuando no se haya recibido un servicio laboral o inversión de capital, cuando no se haya recibido un bien, o ejecutado obras parcialmente,
- No dejen de realizar una planificación y cumplan las metas de un proyecto o programa, y en caso de incumplimiento emitan la correspondiente justificación técnica a tiempo,
- Libren a tiempo la declaración de ingresos recibidos para ejecución de programas o proyectos, y no coloquen los fondos en cuentas personales en entidades financieras,
- Efectúen gasto o contraigan compromisos con la debida autorización y con la disposición presupuestaria de los recursos necesarios para hacerlo, y hagan uso o disposición legal y correcta de los fondos,
- Se rehúsen a sobreestimar las contrataciones de obras y servicios, así como otros gastos operativos,
- Suministren a tiempo y formalmente la información, libros, facturas y demás documentos solicitados por los órganos de control,
- Rindan cuentas en los lapsos establecidos, eviten la rendición de cuentas incorrectamente y justifiquen legal y contablemente cualquier error cometido.

Siendo los consejos comunales organizaciones sometidas al régimen de control de la gestión pública, la ética de los miembros de la junta comunal y de sus cuerpos de trabajo debe guiarse por las anteriores normas de conducta.

Normas de rendición de cuentas y publicación de la información

La rendición de cuentas y publicación de la información sobre ingresos percibidos y sus aplicaciones presupuestarias es una obligación para todos los entes e instituciones estatales, así como para todas aquellas personas naturales y jurídicas que por cualquier motivo administren o custodien dinero o patrimonio del Estado o patrimonio público. Esta obligación la establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal en el Artículo 51:

“Quienes administren, manejen o custodien recursos de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley, estarán obligados a formar y rendir cuenta de las operaciones y resultados de su gestión, en la forma, oportunidad y ante el órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República, mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Tienen igual obligación quienes administren o custodien, por cuenta y orden de los referidos entes y organismos, recursos pertenecientes a terceros. La rendición de cuentas implica la obligación de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos”.

Por su parte, la regla referida al suministro de la información se presenta en el Artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, la cual obliga a cumplir la responsabilidad a los sujetos a la Ley de informar sobre “la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde”, por los diversos medios públicos impresos y audiovisuales que circulen o se manejen en el país, incluyendo la herramientas tecnológicas que suministra la informática. La publicación de la información debe hacerse trimestralmente y debe ser sometida al arbitrio de la ciudadanía. Además están obligados a elaborar un informe donde se describa y justifique la forma cómo se

utilizó o se utiliza el patrimonio público que administran; ese informe debe elaborarse lo más detalladamente posible pero con un lenguaje apropiado para su fácil lectura y comprensión, y colocado para la lectura por parte de quienes estén interesados en ella, en tamaño, sitio visible y de fácil acceso.

Además, el Artículo 16 de la ley anticorrupción menciona la responsabilidad de los funcionarios y funcionarias públicas de instruir a los sujetos de la ley sobre los procedimientos y trámites administrativos, relacionados con la rendición de cuentas claras o cualquiera otro vinculado con el objetivo anticorrupción. La instrucción debe sustentarse en el criterio de simplificación y en los principios de "economía, celeridad, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" (Ley Contra la Corrupción).

Para el cabal cumplimiento de estas disposiciones legales, la Contraloría General de la República dictó en el año 2006 las Normas para la Formación, Rendición y Examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional según Resolución N° 01-00-000237, y en el 2007 las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana según Resolución N° 01-00-000225.

Según lo previsto en la resolución N° 01-00-000237, el Ministro del Poder Popular para las Comunas y Protección Social, como parte del Poder Ejecutivo Nacional, es considerado cuentadante o responsable directo de la administración y liquidación de los ingresos contenidos en el SAFONACC. En este sentido, debe demostrar ante el órgano de control fiscal correspondiente la forma y justificación de las transferencias de recursos hacia los Consejos Comunales durante los diferentes ejercicios fiscales, y debe presentar formal y materialmente los "libros, registros, comprobantes y demás documentos" con los cuáles sea posible constatar la información. Además debe acompañar la documentación con un informe de

“resultados de la planificación, programación y ejecución vinculados con la cuenta” (Artículo 3, NFRECOPPN).

La rendición de cuentas tiene por objeto demostrar ante el órgano de control que estipule la Contraloría General de la República la autenticidad y exactitud de los registros contables de las cuentas de ingresos, gastos y bienes, la realidad con la que se hayan cumplido los objetivos y metas en materia de ingreso y gastos, así como comprobar si la actuación del ente ministerial se ajusta a las “disposiciones constitucionales, legales y sub-legales” (Artículo 3, Normas para la Formación, Rendición y Examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional).

Para el cumplimiento de este fin, el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social debe disponer de la información completa y exacta de la forma cómo los Consejos Comunales administran los recursos asignados, obligación que por demás redundante en la necesidad de que tales organizaciones manejen el mismo lenguaje contable que el ente ministerial, de modo de que la información sea aún más precisa y expedita, y que el examen de las cuentas del SAFONACC y del Ministerio no contengan errores ni omisiones y puedan ser declaradas conformes, lo que significaría transparencia y cumplimiento de los “extremos de legalidad, sinceridad y exactitud numérica” (Artículo 30, Normas para la Formación, Rendición y Examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional).

Este último argumento encuentra su fundamento en la resolución N° 01-00-000225 que define las Normas para Fomentar la Participación Ciudadana, ya que el carácter obligante de la participación de la población sobre el control de la gestión pública exige a los miembros que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal la formación ciudadana —individual y colectiva— en aspectos legales, de control interno, presupuestario, hacendístico, rendición de cuentas, financiamiento

de proyectos de inversión social, vigilancia y seguimiento en la ejecución de los proyectos, y manejo transparente de recursos públicos, tal como se estipula en el Artículo 28 de la norma. Esta formación contribuiría a armonizar la información que los Consejos Comunales suministran al ente ministerial que los controla.

En consecuencia, siendo bien claro el argumento de Ley y los consejos comunales sujetos sometidos al régimen de control público, éstos están obligados a formarse en las tareas de registro contable, seguimiento y control, y a emitir informe técnico en las mismas condiciones y lapsos que los que prevé el ordenamiento jurídico

Aspectos contables y normas para el control interno y externo

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) establece que las asociaciones civiles —representadas en esta investigación por los consejos comunales parte del gobierno y catalogados como entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales debido a la función de servidor público que ejecutan— que reciban aportes por algunos de los entes u organismos que conforman el sector público, deben sujetarse a las regulaciones de esa Ley, y en consecuencia les es aplicable el conjunto de normas, procedimientos, controles y prácticas contables diseñadas exclusivamente para todos los órganos y entes de la República, y coordinadas por el Ministerio de Finanzas y la Contraloría General de la República:

“Artículo 123. El Sistema de Contabilidad Pública, será único, integrado y aplicable a todos los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente; estará fundamentado en las normas generales de contabilidad dictadas por la Contraloría General de la República y en los demás principios de Contabilidad de General Aceptación válidos para el Sector Público. La Contabilidad se llevará en libros, registros y con la metodología que prescriba la Oficina Nacional de Contabilidad Pública y estará orientada a determinar los

costos de la producción pública”.

Las normas generales de contabilidad pública se corresponden con todo el conjunto de referentes conceptuales que deben respetar y seguir los órganos y entes de la República para la producción y obtención de información cuantitativa relativa a ingresos y gastos, activos, pasivos y patrimonio, así como aquella relacionada con la valoración en términos monetarios de los resultados obtenidos de su gestión y de las acciones que pueda emprender para el alcance de sus objetivos.

“Artículo 1°. El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar los principios contables y establecer las normas y procedimientos técnicos que conforman el Sistema de Contabilidad Pública, que permitirán valorar, procesar y exponer los hechos económicos y financieros que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de la República o de sus entes descentralizados funcionalmente.

Artículo 2°. Estos principios, normas y procedimientos regularán el registro sistemático de todas las transacciones económicas y financieras; la producción de los estados financieros básicos que muestren los activos, pasivos, patrimonio, ingresos y gastos; la producción de la información financiera necesaria para la toma de decisiones; la presentación de la información contable, los estados financieros y la respectiva documentación de apoyo; así como el suministro de la información necesaria para la formación de las cuentas nacionales, todas ellas ordenadas de tal forma que faciliten el ejercicio del control y la auditoría interna o externa sobre la gestión de la República y de sus entes descentralizados funcionalmente. (Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP)

La contabilidad pública aplicable a los órganos y entes públicos venezolanos se sujeta las normas internacionales de contabilidad pública, respetando las instrucciones sobre los instrumentos utilizados para el registro de la información (libros y aplicaciones tecnológicas), el método de registro de los flujos por partida doble, los métodos de registro (base devengado, vencimiento de pago, compromiso y caja), y la valoración a precios de mercado corriente de los flujos y

saldos. Para vigilar el cumplimiento de estos aspectos, la Oficina Nacional de Contabilidad Pública debe fiscalizar las distintas oficinas de contabilidad de los órganos y entes públicos:

“La Oficina Nacional de Contabilidad Pública, como órgano rector del Sistema de Contabilidad Pública, coordinará y vigilará el funcionamiento de las Oficinas de Contabilidad de los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, para garantizar el registro oportuno y adecuado de las transacciones económicas y financieras, conforme a las normas que al efecto dicte esta oficina”. (Artículo 6, Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP)

Las normas de contabilidad del sector público exigen, además, que todas las transacciones económicas y financieras estén debidamente soportadas con los respectivos comprobantes y documentos con la suficiente identificación e información, a partir de la cual sea posible cotejar y comprobar los débitos y créditos contables que afecten positiva o negativamente el patrimonio público. Así mismo, se exige la obligatoriedad de resguardar la documentación respectiva, mediante la aplicación de las medidas de seguridad que a tal efecto dicte la Oficina Nacional de Contabilidad Pública:

“Artículo 22. La documentación de las transacciones económicas y financieras que afecten o puedan afectar el patrimonio público, debe contener información suficiente que soporte la formalidad de los criterios utilizados para su incorporación al SIGECOF.

Artículo 24. Las transacciones económicas y financieras ejecutadas por los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente, se justificarán mediante comprobantes y documentos debidamente identificados por número y ejecutores responsables, así como el proceso específico que le dio origen, con el objeto de facilitar el ejercicio del control y la auditoría interna y externa.

Artículo 25. Sin perjuicio de las competencias del Archivo General de la Nación, los documentos que soporten las transacciones económicas y financieras, registradas por los órganos de la República

y de sus entes descentralizados funcionalmente que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes nacionales, se conservarán de acuerdo a la normativa que dicte al respecto la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, en expedientes físicos o documentos electrónicos para cada ejercicio económico-financiero". (Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP)

En líneas generales, el sistema de contabilidad aplicable en el sector público presenta las siguientes características:

- Integración: porque es aplicable a todos los entes de la República, sin distinción ni discriminación, que se debe soportar en una "herramienta de informática denominada Sistema Integrado de Gestión y Control de las Finanzas Públicas (SIGECOF)" (Artículo 4, Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP).
- Centralización: porque toda la normativa contable se concentra en un solo ente rector representado en la figura de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública.
- Unicidad: una transacción debe ser objeto de un solo registro por uno y sólo uno de los entes públicos, para evitar la duplicidad de la información.
- Universalidad: porque no puede obviarse el registro de ningún tipo de transacción independientemente de su naturaleza económica o financiera, que afecte o tienda a afectar el patrimonio de la nación.

Por su parte, tanto la LOAFSP como la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República señalan la obligatoriedad de que los sujetos que manejen fondos públicos asignados bajo la forma de transferencias, subsidios, aportes o contribuciones, contemplen en su organización unidades de control interno y/o auditoría interna, para verificar la aplicación correcta de los procedimientos y la exactitud y autenticidad de su información financiera y administrativa. Sólo cuando

por condiciones especiales no sea posible su conformación la auditoría interna será llevada por el órgano a la cual este adscrito el sujeto a la Ley.

“Artículo 134. Corresponde a la máxima autoridad de cada organismo o entidad la responsabilidad de establecer y mantener el sistema de control interno adecuado a la naturaleza, estructuras y fines de la organización. Dichos sistemas incluirá los elementos de control previo y posterior incorporados en el plan de organización y manual de procedimientos de cada ente u órganos, así como la auditoría interna”. (LOAFSP)

Artículo 26. Parágrafo Único: En caso de organismos o entidades sujetos a esta Ley cuya estructura, número, tipo de operaciones o monto de los recursos administrados no justifiquen el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia, la Contraloría General de la República evaluará dichas circunstancias y, de considerarlo procedente, autorizará que las funciones de los referidos órganos de control fiscal sean ejercidas por la unidad de auditoría interna del órgano de adscripción. Cuando se trate de organismos o entidades de la Administración Pública Nacional para el otorgamiento de la aludida autorización, se oirá la opinión de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna.” (LOCGRSNCF)

El control interno se refiere al proceso de vigilancia, comprobación, verificación y regulación de todos los actos realizados por los órganos y entes públicos relacionados con la administración, custodia y/o manejo de los fondos públicos asignados. De acuerdo a lo que establece el Artículo 35 de la LOAFSP y el Artículo 5 de las Normas Generales de Control Interno de la Contraloría General de la República, el control interno comprende el plan de organización, el conjunto de normas, mecanismos y procedimientos adoptados por los sujetos a la Ley, que permitan monitorear el cumplimiento de las normas generales de contabilidad pública, la forma en la que se ejecutan los recursos públicos, detectar la eficiencia y transparencia por su uso y manejo en su manejo, y evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en la Ley de presupuesto Anual, los planes de desarrollo institucional y los proyectos de inversión y social ejecutados o en ejecución.

Artículo 4°.-Los objetivos del control interno deben ser establecidos para cada área o actividad del organismo o entidad, y caracterizarse por ser aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con los objetivos generales de la institución.

El sistema de control interno de los órganos y entes públicos debe presentar las siguientes características:

- Homogeneidad: para garantizar que los procedimientos de vigilancia sobre los asuntos administrativos y contables sean coherentes con las normas generales de contabilidad pública y de emisión de estadísticas de las finanzas públicas.
- Flexibilidad: para garantizar que el diseño de las reglas procedimentales institucionales admita o permita que cada área de la institución pueda incluir ciertas variaciones congruentes y razonables con la norma y objetivos generales.
- Completitud: para garantizar que el control interno abarque todos los aspectos relacionados con el ámbito económico, financiero, presupuestario, patrimonial y de gestión.

En cuanto al control externo, este se define como el conjunto de acciones que puede realizar la Contraloría General, las contralorías estatales, municipales y de los distritos y distritos metropolitanos, además de auditores externos privados, consultores calificados o profesionales independientes, con el propósito de legitimar la ejecución presupuestaria de los órganos y entes de la República.

“Los órganos de control fiscal, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y las máximas autoridades de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente Ley, podrán ejercer sus facultades de control apoyándose en los informes, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República, con sujeción a la normativa que al respecto dicte esta última. En el caso de los

órganos de control fiscal externo, éstos podrán coordinar con los entes controlados para que sufraguen total o parcialmente el costo de los trabajos. (Parágrafo Único, Artículo 43, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

La legitimación pasa por:

- “1. Determinar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales, legales, reglamentarias o demás normas aplicables a sus operaciones.
2. Determinar el grado de observancia de las políticas prescritas en relación con el patrimonio y la salvaguarda de los recursos de tales entidades.
3. Establecer la medida en que se hubieren alcanzado sus metas y objetivos.
4. Verificar la exactitud y sinceridad de su información financiera, administrativa y de gestión.
5. Evaluar la eficiencia, eficacia, economía, calidad de sus operaciones, con fundamento en índices de gestión, de rendimientos y demás técnicas aplicables.
6. Evaluar el sistema de control interno y formular las recomendaciones necesarias para mejorarlo.” (Artículo 42, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República).

CAPÍTULO V

PRACTICAS CONTABLES APLICABLES A LOS CONSEJOS COMUNALES

Tipo de Régimen Contable

Aunque los contenidos legales asociados a la constitución y organización de los consejos comunales no dejan puntualmente definida y establecida su concepción funcional dentro de la estructura del sector público venezolano, el análisis comparado entre los argumentos legales relacionados con el mecanismo de su adscripción, operatividad y control por parte de un ente Ministerial, con los argumentos teóricos expuestos en el Manual de Finanzas Públicas del FMI donde se describe la conformación y estructura que representa el sector público a escala universal, permite afirmar que los consejos comunales pueden ser considerados Instituciones sin Fines de Lucro no de mercado¹⁷ integrantes del gobierno general, dependientes financieramente del gobierno central, aunque pueden recibir financiamiento de cualquier otro ente descentralizado funcionalmente con o sin fines empresariales.

¹⁷ “Estas instituciones realizan actividades no comerciales y se financian principalmente con transferencias del gobierno o ingresos consignados, pero también pueden tener otras fuentes de ingreso.” (FMI, 2007:21). Sólo a manera aclaratoria, no puede considerarse a los consejos comunales entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, puesto que la Ley Orgánica de la Administración Pública (2008), establece que la descentralización funcional da origen a la transferencia total de la titularidad de la competencia o de la gestión de servicio público, situación que no ocurre para el caso de los consejos comunales venezolanos, quienes prestan un servicio de ejecución de ciertas acciones de servicio público, es decir ocurre tan sólo una desconcentración de funciones.

Por sus relaciones financieras y su capacidad para obtener recursos propios de acuerdo con lo que se expone en la LOCC, se sugiere que los consejos comunales deben estar sujetos a las mismas obligaciones exigidas a los órganos y entes de la República. Esta afirmación nos conduce a asegurar que el régimen contable que les puede ser aplicable es el régimen de contabilidad pública, aunque se propone considerar el diseño de un conjunto de normas especiales de contabilidad que vincule todas las normas inherentes a cada ente del gobierno general. Es por ello que el régimen que se propone se denomina *contabilidad pública comunitaria*, considera como:

Los arreglos de normas, principios y disposiciones procedimentales que deben y pueden utilizarse para llevar los registros contables de los actos, transacciones, contratos y convenios que generen derechos y obligaciones para las organizaciones sociales de base o consejos comunales, y que afecten la Ley de Presupuesto Público o el patrimonio de la nación depositado en fondos extrapresupuestarios. La contabilidad pública comunitaria también supone el acatar las normas de elaboración presupuestaria citadas en la LOAFSP, en sus instructivos y catálogos de partidas y elaboradas por las Oficinas Nacionales de Presupuesto (ONAPRE) y Contabilidad Pública (ONCOP), y el someter la gestión comunitaria al control interno y externo tal como lo prevé la Contraloría General de la República.

De acuerdo a como ha sido concebida en esta investigación la contabilidad comunitaria, ésta se caracteriza por ser:

- Acoplada: porque ella es tan solo un subsistema dentro del sistema de contabilidad de los entes públicos venezolanos, regida por los mismos principios, conceptos, fundamentos y preceptos legales.
- Homogénea: porque debe ser adoptada por todos los consejos comunales, sin tomar en cuenta su ubicación geopolítica o amplitud geográfica y poblacional.

- Uniforme: porque los registros contables así como la preparación y presentación de los estados financieros y la rendición de cuentas debe responder en “el tiempo a los mismos principios, políticas, normas y procedimientos de contabilidad, a los fines de que la información sea comparable”. (numeral 8, Artículo 4, Normas Generales de Contabilidad del Sector Público)
- Permanente: para que sea posible generar información periódica sobre las operaciones, transacciones y actos financieros realizados por los consejos comunales, ya que su actuación en la solución de los problemas sociales de sus comunidades se considera igualmente permanente.
- Legal: para que las actuaciones de las organizaciones comunitarias no den lugar a actos de corrupción administrativa y financiera de no ser considerados parte del sistema de contabilidad pública.

La contabilidad pública comunitaria debe diseñarse con miras a:

- Armonizar los procesos y procedimientos administrativos y de registro contable con los procesos y procedimientos del ente o entidad pública financiadora o donante de recursos.
- Preparar los estados financieros sugeridos por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social de acuerdo con las normas contables generalmente aceptadas desarrolladas para el interés de las entidades del sector público o de cualquier usuario.
- Simplificar, en tiempo y esfuerzo, el proceso de rendición de cuentas de los entes de la administración pública, principalmente de aquellos que sean donantes de recursos a los consejos comunales, al permitir la rápida agrupación de información.

- Evitar las prácticas subjetivas de clasificación de transacciones y agrupación de partidas que pueden presentarse por la adopción de modos de registro contable no cónsonos con las normas y principios contables aceptados universalmente.
- Llevar a cabo el registro oportuno de la información relativa a la ejecución del ingreso público percibido mediante transferencias gubernamentales.
- Generar la información suficiente para el ejercicio del efectivo control y manejo transparente de los recursos públicos.
- Exigir a los consejos comunales la aceptación de documentos probatorios de sus transacciones elaborados en formatos que respeten la normativa legal.
- Resguardar con criterios técnicos y de seguridad los documentos probatorios de sus transacciones.
- Permitir la validación de la información contable registrada con los documentos probatorios resguardados.
- Conocer cómo fueron gestionados los recursos a través del soporte legal y de los documentos que respaldan sus operaciones.
- Legitimar los actos financieros con recursos públicos de las organizaciones comunitarias.
- Romper con el esquema de control subjetivo que se origina cuando la rendición de cuentas se somete al arbitrio de una comunidad con evidentes diferencias políticas.

Reglas Generales de Buenas Prácticas Contables

La propuesta de un subsistema de contabilidad pública comunitaria se sustenta en las exigencias contenidas en la LOCC, la LOAFSP y LOCGRSNCF. Se refiere al conjunto de pautas que deben ser tomadas en cuenta para generar los procedimientos necesarios que conduzcan a fundar la disciplina fiscal en los consejos comunales y sus entes financiadores, y a sistematizar coherentemente y bajo criterios técnicos las operaciones de registro de los actos financieros de ingresos y gastos. Incluye los criterios generales a contemplar para el diseño presupuestario, y los códigos esenciales sugeridos para el adecuado registro de información financiera y el control interno.

Propuesta de reglas generales para el diseño presupuestario

Se refieren a los aspectos que deben ser asumidos en la conformación del subsistema de contabilidad pública comunitaria relacionados con la formulación anual de sus requerimientos en términos de ingresos y gastos. El propósito de la propuesta es:

- Contribuir con la formulación presupuestaria más realista del gobierno general, a partir de la presentación de requerimientos presupuestarios razonables en términos de costos y tiempos de ejecución de los proyectos comunitarios a desarrollar.
- Presentar la explicación clara y el detalle minucioso de los costos y de los efectos sociales y económicos probables de los gastos asociados a los proyectos comunitarios.
- Identificar e imputar claramente el origen y destino de los ingresos recibidos u obtenidos por los consejos comunales, evitando así la

duplicidad de la información, o la duplicidad del financiamiento para una misma fase, etapa o acciones de un proyecto comunitario.

- Contribuir al proceso de control y el cumplimiento de las metas y objetivos presupuestarios del gobierno general.

Los aspectos generales a contemplar en la conformación del subsistema de contabilidad pública para el diseño presupuestario son los siguientes:

1. Tomar como referencia lo expuesto en los Instructivos N° 2 sobre las Normas para la Formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional, y N° 21 para la Formulación de los Presupuestos de los Municipios, ya que:
 - i) La acción de los consejos comunales se ejecuta en función de proyectos de inversión social o productiva definidos en el Instructivo N° 2
 - ii) Los beneficios sociales son espaciales en virtud de la ubicación geográfica del consejo comunal y el número de población que atiende, por lo que su ámbito de acción se sujeta a los requerimientos exigibles a una Alcaldía que se guían por lo expuesto en el Instructivo N° 21.
2. Exigir a los consejos comunales la elaboración y presentación, así como la relación de los proyectos sociales y/o de desarrollo productivo con los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.
3. En materia de recursos y egresos se sugiere exigir tomar en cuenta lo que establece el Clasificador del Presupuesto de Recursos y Egresos. Las partidas de ingresos a ser afectadas deberán ser aquellas relativas a las fuentes de ingresos ordinarios procedentes de ingresos propios o autogestión, así como las principales fuentes de ingresos ordinarios tal como lo prevé la LOCC. Las partidas de gasto a ser afectadas estarán

relacionadas con aquellas operaciones inherentes a los gastos operativos de los consejos comunales, gastos de capital y aquellos relacionados con la ejecución de los proyectos socio-productivos.

4. Incluir en el calendario público de formulación del presupuesto público a los consejos comunales; contemplar en este sentido los plazos y lapsos de tiempo para la formulación.

De manera específica se sugiere contemplar en los formularios para el modelo de formulación presupuestaria para los consejos comunales los aspectos y partidas de ingresos y gastos incluidos en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5

Aspectos a contemplar para el diseño de formularios relativos a la formulación presupuestaria de los consejos comunales

Aspecto a contemplar	Descripción
Identificación del Consejo Comunal	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de la Entidad Federal donde se ubica - Nombre del Municipio - Nombre del Consejo Comunal - Fecha de constitución, según acta constitutiva - Fecha de Registro según acta de registro del Ministerio del Poder Popular con competencia en Participación Ciudadana - Ubicación domiciliaria Legal - Teléfonos, dirección de internet, número de fax y código postal - Representantes del Colectivo de Coordinación Comunitaria <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nombre de los voceros de la Unidad Ejecutiva del Consejo Comunal ✓ Nombre de los voceros de la Unidad Administrativa y Financiera del Consejo Comunal ✓ Nombre de los voceros de la Unidad de Contraloría Social

Fuente: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
<p>Identificación Presupuestaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Año que se presupuesta - Nombre de (los) proyecto (s) a desarrollar en el año que se presupuesta por Tipo de Proyecto (Anexo A) <ul style="list-style-type: none"> ✓ Proyectos sociales ✓ Proyectos sociales por gasto de capital ✓ Otros proyectos por gasto de capital ✓ Otros proyectos - Objetivos de (los) proyecto (s) a desarrollar por tipo de proyecto (Anexo B) - Fases o Etapas a desarrollar del (los) proyecto (s) que se presupuesta (n) por tipo de proyecto - Resultado (s) de (los) proyecto (s) a desarrollar (Anexo D) - Meta específica del (los) proyecto (s) a desarrollar por tipo de proyecto (Anexo B) - Acciones específicas de (los) proyecto (s) a desarrollar por tipo de proyecto (Anexo B) - Monto en Bolívares del costo de la (s) fases o etapas de (los) proyectos a desarrollar por tipo de proyecto - Moto de Bolívares del Presupuesto de Ingresos - Monto en Bolívares del Presupuesto de Gastos - Nombre del (los) órgano (s) o ente (s) financiador (es) por tipo de proyecto a desarrollar <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nombre de la Entidad Federal donde se ubica ✓ Nombre del Municipio ✓ Nombre del funcionario que autorizó el financiamiento ✓ Cargo del funcionario que autorizó el financiamiento ✓ Ubicación domiciliaria Legal ✓ Teléfonos, dirección de internet, número de fax y código postal - Monto de las transferencias por órgano (s) o ente (s) financiador (es) por tipo de proyecto a desarrollar

Fuente: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Presupuesto de Ingresos	
Ingresos Ordinarios no Tributarios	<ul style="list-style-type: none"> - Ingresos por tasas por servicios municipales cedidos - Derechos por estacionamiento de vehículos en áreas comunales - Permisos concedidos por el consejo comunal - Certificaciones y Solvencias - Deuda morosa por tasas por servicios municipales cedidos - Otros tipos de tasas
Diversos	<ul style="list-style-type: none"> - Productos de remates sobre bienes propiedad comunal - Ingresos varios - Recargos e intereses moratorios sobre créditos solidarios concedidos - Indemnización por incumplimiento de contrato de obras y/o servicios - Diversos conceptos
Ingresos de la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> - Intereses por créditos solidarios concedidos - Intereses por dinero en depósito - Intereses por títulos y valores - Utilidades por inversiones en empresas - Arrendamiento de tierras y terrenos de propiedad comunal - Participaciones comerciales e industriales en - Utilidad por venta de activos de propiedad comunal - Otras participaciones comerciales e industriales
Ingresos por aportes	<p>Aportes del SAFONACC</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes especiales para gastos de funcionamiento - Aportes especiales para gastos de inversión <p>Aportes de los Estados</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes especiales para gastos de funcionamiento - Aportes especiales para gastos de inversión

Fuente: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Continuación Presupuesto de Ingresos	
Continuación Ingresos por aportes	<p>Aportes de los Municipios</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aportes especiales para gastos de funcionamiento - Aportes especiales para gastos de inversión <p>Aportes especiales de la LAEE</p> <p>Aportes de la comunidad, individuales y familiares</p> <p>Otros Aportes de Órganos y Entes de la República</p>
Ingresos Extraordinarios	<ul style="list-style-type: none"> - Herencias vacantes y donaciones de personas naturales - Donaciones de empresas privadas - Donaciones de empresas públicas - Intereses sobre ventas de bienes de propiedad comunal - Ventas de bienes de propiedad comunal - Ingresos por Recursos Propios de Capital <ul style="list-style-type: none"> - Ventas de activos fijos de propiedad comunal - Venta de activos intangibles de propiedad comunal
Presupuesto de Egresos	
Materiales, suministros y mercancías	<ul style="list-style-type: none"> - Productos alimenticios y agropecuarios, de minas, canteras y yacimientos, textiles y vestuarios, de cuero y caucho, de papel, cartón e impresos, químicos y derivados, minerales no metálicos, metálicos, de madera, varios y útiles diversos, otros materiales y suministros utilizados para ayudas sociales en el consejo comunal
Servicios no personales	<p>Alquileres de inmuebles para uso del consejo comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alquileres de edificios y locales, de instalaciones culturales y recreativas, tierras y terrenos

Fuente: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Continuación Presupuesto de Egresos	
<p>Servicios personales no</p>	<p>Alquileres de maquinaria y equipos para uso del consejo comunal o para el desarrollo de proyectos socio-productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alquileres de maquinaria y demás equipos de construcción, campo, industria y taller, equipos de transporte, tracción y elevación, equipos de comunicaciones y de señalamiento, equipos médico - quirúrgicos, dentales y de veterinaria, equipos científicos, religiosos, de enseñanza y recreación, máquinas, muebles y demás equipos de oficina y alojamiento, otras maquinaria y equipos <p>Derechos sobre bienes intangibles</p> <p>Servicios básicos adquiridos por el consejo comunal o sus instalaciones de funcionamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - De Electricidad, gas, agua, teléfonos, de comunicaciones, de aseo urbano y domiciliario, de condominio <p>Servicios de transporte y almacenaje requeridos por el consejo comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fletes y embalajes, Almacenaje, estacionamiento, Peaje <p>Servicios de información, impresión y relaciones públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publicidad y propaganda, imprenta y reproducción, avisos <p>Primas y otros gastos de seguros y comisiones bancarias</p> <p>Viáticos y pasajes</p> <p>Servicios profesionales y técnicos contratados por el consejo comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Servicios jurídicos, de contabilidad y auditoría, de procesamiento de datos, de ingeniería y arquitectónicos, médicos, odontológicos y otros servicios de sanidad, otros servicios profesionales y técnicos <p>Conservación y reparaciones menores de maquinaria y equipos de propiedad comunal</p>

Fuente: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Continuación Presupuesto de Egresos	
Continuación Servicios Personales	<p>Conservación y reparaciones menores de obras de interés comunal</p> <p>Servicios de construcciones temporales para uso o disfrute del consejo comunal o sus miembros</p> <p>Servicios de diversión, esparcimiento y culturales contratados por el consejo comunal</p> <p>Servicios de gestión administrativa prestados por organismos de asistencia técnica</p> <p>Impuestos indirectos pagados sobre materiales, suministros y activos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Impuesto al valor agregado, otros impuestos indirectos
Activos reales	<p>Repuestos y reparaciones mayores sobre activos de propiedad comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Repuestos mayores, reparaciones mayores de maquinaria y equipos <p>Conservación, ampliaciones y mejoras mayores de obras</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conservación, ampliaciones y mejoras mayores de obras en bienes del dominio privado, conservación, ampliaciones y mejoras mayores de obras en bienes del dominio público <p>Maquinaria y demás equipos de construcción, campo, industria y taller</p> <p>Equipos de transporte, tracción y elevación adquiridos para el desarrollo de proyectos socio-productivos</p> <p>Equipos de comunicaciones y de señalamiento</p> <p>Equipos médico - quirúrgicos, dentales y de veterinaria</p> <p>Equipos científicos, religiosos, de enseñanza y recreación</p> <p>Máquinas, muebles y demás equipos de oficina y alojamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mobiliario y equipos de oficina, equipos de computación, mobiliario y equipos de alojamiento, otras máquinas, muebles y demás equipos de oficina y alojamiento

Fuentes: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Continuación Presupuesto de Egresos	
Continuación Activos Reales	<p>Inmuebles, maquinaria y equipos usados utilizados por el consejo comunal</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de tierras y terrenos, edificios e instalaciones, maquinaria y equipos usados, maquinaria y demás equipos de construcción, campo, industria y taller usados, otras maquinaria y equipos usados <p>Otros activos reales</p>
Activos Reales intangibles	<p>Estudios y proyectos para inversión en activos fijos</p> <p>Contratación de inspección de obras</p> <p>Construcciones del dominio privado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcciones de edificios médico-asistenciales, de edificios de seguridad, edificios educativos, edificios culturales <p>Construcciones del dominio público</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción de vialidad, plazas, parques y similares, instalaciones hidráulicas
Activos financieros	<p>Aportes en acciones y participaciones de capital</p> <p>Adquisición de títulos y valores que no otorgan propiedad</p> <p>Concesión de préstamos a corto plazo</p> <p>Concesión de préstamos a largo plazo</p> <p>Incremento de disponibilidades</p> <ul style="list-style-type: none"> - Incremento en caja, en bancos públicos, en bancos privados <p>Incremento de cuentas por cobrar a corto plazo</p> <p>Incremento de efectos por cobrar a corto plazo</p> <p>Incremento de cuentas por cobrar a mediano y largo plazo</p> <p>Incremento de efectos por cobrar a mediano y largo plazo</p> <p>Transferencias, donaciones y acción social</p>

Fuentes: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Continuación Cuadro N° 5

Aspecto a contemplar	Descripción
Continuación Presupuesto de Egresos	
Otros gastos	<p>Depreciación y amortización sobre activos fijos de propiedad comunal</p> <p>Intereses por operaciones financieras con fondos internos del consejo comunal</p> <p>Gastos por operaciones de seguro</p> <p>Pérdida en operaciones de los servicios básicos</p> <p>Pérdidas ajenas a la operación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdidas en inventarios, por cuentas incobrables, e intereses de mora <p>Disminución de cuentas y efectos por pagar a proveedores</p> <p>Disminución de cuentas y efectos por pagar a contratistas</p> <p>Disminución de intereses por pagar</p> <p>Disminución de otras cuentas y efectos por pagar a corto plazo</p> <p>Disminución de depósitos de instituciones financieras</p> <p>Obligaciones de ejercicios anteriores</p>
Disminución del patrimonio	<p>Disminución del capital</p> <p>Ajuste por inflación</p>

Fuentes: Ministerio de Finanzas (2000)

Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón, 2012

Propuesta de códigos contables esenciales para el registro de la información

Se refiere al conjunto de instrucciones que deben considerarse para estructurar el subsistema de contabilidad pública comunitaria, y hacer que los voceros y voceras de la unidad administrativa y financiera del (los) consejo (s) comunal (es) registren sistemática, coherente y legalmente sus operaciones financieras, y realicen las contrataciones de obras y/o servicios públicos. Debe considerarse lo expuesto en la LOCC, la Ley de Contrataciones Públicas, las Normas generales de Contabilidad del Sector Público, el Reglamento Parcial N° 4 de la LOAFSP sobre el Sistema de Contabilidad Pública, y el Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas. El propósito de la propuesta es:

- Contribuir a generar subsistema contable integrado, claro, objetivo y verificable, acoplado con los conceptos, principios y lineamientos procedimentales previsto en el ordenamiento jurídico aplicable a todos los órganos y entes que manejen o administren recursos públicos.
- Ayudar a unificar criterios de registro de información considerando a la contabilidad comunitaria compatible con un régimen de contabilidad pública y no privada, no subjetiva sino coherente y confiable.
- Aportar criterios para el diseño y aplicación de una metodología de trabajo acorde con las necesidades de registro diario de las diferentes operaciones que se genera en la unidad administrativa y financiera, y con las necesidades de información requeridas para la rendición de cuentas ante los órganos y entes públicos financiadores de la gestión comunal.

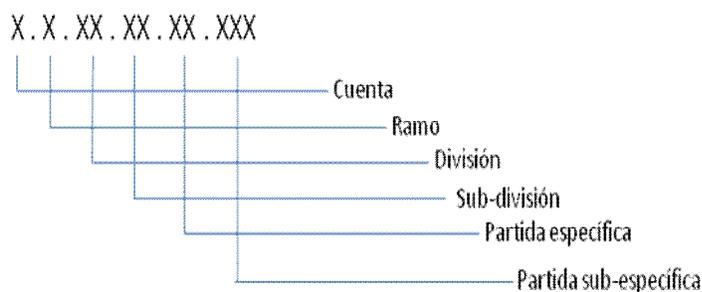
Los aspectos generales a contemplar en la conformación del subsistema de contabilidad pública para el registro contable de información son los siguientes:

1. Considerar la configuración de un plan y catalogo de cuentas para identificar los procesos de contabilidad que puede manejar el consejo

comunal, contemplando en él las cuentas que faciliten principalmente la conformación del Balance General, el Estado de Resultado y el Estado de Movimiento del Flujo de Efectivo.

2. Las cuentas que se contemplen deben sujetarse a la normativa y disposiciones legales emanadas de la Oficina Nacional de Contabilidad Pública y la Oficina Nacional de Presupuesto. Su base debe ser el Clasificador de Recursos y Egresos, pero debe considerarse la flexibilidad como principio fundamental para amoldar su estructura a las particularidades de las transacciones financieras de los consejos comunales, sin descuidar el cumplimiento de los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PGCA) emitidos por la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela.
3. Describir las cuentas que puede aplicar u afectar la unidad administrativa y financiera de los consejos comunales, en forma semejante a la prevista en el Clasificador de Recursos y Egresos, para evitar la utilización de criterios subjetivos de definición que pueda conducir a análisis o toma de decisiones erradas.
4. Contemplarse en el plan o catálogo de cuentas que se diseñe para los consejos comunales las cuentas de Activos, Pasivos, Recursos, Egresos, Resultados y Patrimonio.
5. Reconocer la misma codificación decimal Dewey contemplada en el Sistema de Contabilidad Pública para la identificación de cada una de las cuentas, con el propósito de facilitar el trabajo contable de los órganos y entes financiadores compiladores de información y estadísticas, permitiéndoles así la rápida consolidación de cifras financieras. La codificación debe permitir la flexibilidad en el sentido de poder incluir sub-partidas específicas para identificar operaciones financieras que se

relacionen con acciones especiales de los consejos comunales. En tal sentido, se debe tomar en cuenta el código que represente el Grupo Básico de la cuenta, el Ramo, la División, la Subdivisión, la partida específica y sub-específica, tal como se muestra a continuación:



6. Registrar los hechos contables relativos a recursos cronológicamente sobre la base del devengado para el caso de aquellos ingresos que se consideran transferencias, una vez que el consejo comunal haya recibido la notificación de aprobación de los recursos para la ejecución de los proyectos a desarrollar en el año presupuestario, por parte del órgano y ente financiador. En el caso de ingresos propios o aportes provenientes de empresas u organizaciones públicas o privadas, y de los miembros del consejo comunal, así como aquellos que pueda recibir por concepto de intereses o aportes al capital por préstamos concedidos, deberán registrarse sobre la base de lo recaudado.
7. Registrar los hechos contables relativos a gastos cronológicamente sobre la base de lo causado (pagado o pactado), valoradas en moneda nacional (Bolívares), al valor o precio efectivo de adquisición, de producción, de contratación, de construcción o de intercambio, sin omitir información sobre alguna transacción por muy irrelevante que ésta pueda ser considerada por los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera del Consejo Comunal.

8. Los registros contables a que den lugar las operaciones financieras de los consejos comunales pueden llevarse en forma manual en libros contables, o pueden llevar registros electrónicos de datos mediante la utilización del programa contable que a tal efecto determine la Oficina Nacional de Contabilidad Pública, aplicando y respetando las normas de uso la herramienta computarizada.
9. Todas las transacciones financieras deben registrarse afectando la respectiva cuenta. El registro debe hacerse por partida doble y en valores iguales.
10. Cada transacción debe estar soportada por documentos e instrumentos oficiales, los cuales deben ser archivados cronológicamente para que concuerde con el momento de su registro, teniendo cuidado de no generar daños a la documentación que pueda dar lugar a suspicacias sobre la veracidad de la información o legalidad del instrumento. En tal sentido, el resguardo debe realizarse sin perforaciones sobre los datos contenidos en los documentos e instrumentos. Su archivo igualmente debe realizarse por partida doble (original y copia) separándolos de acuerdo con su naturaleza financiera (activo, pasivo, recursos o egresos).

Las cuentas sugeridas para la conformación del catalogo de cuentas que deben manejar los consejos comunales se muestran en el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6

Grupo de cuentas y descripción sugerida para el catálogo de cuentas de los Consejos Comunales

CODIGO	CUENTA	DESCRIPCIÓN
1.0.00.00.00.000	ACTIVO	<p>Conjunto de bienes y derechos monetarios que pertenecen al consejo comunal para el desarrollo de los proyectos de inversión pública o socio-productivos de la comunidad. Debe incluir las partidas correspondientes a la cuenta del activo circulante y no circulante y tener siempre saldo deudor, con excepción de las partidas correspondientes a depreciaciones y amortizaciones acumuladas.</p> <p>El activo circulante debe incluir el dinero en efectivo en los fondos de caja o banco relacionados con: los proyectos de inversión pública asociados con el desarrollo integral comunitario, fondos de acción social, gastos operativos y de administración, ahorro y crédito social, y riesgos, y todas aquellas otras partidas de activos o bienes disponibles, exigibles o realizables en el ejercicio contable y que se esperan convertir en dinero efectivo —o recursos monetarios tal como se definen en la LOCC— a través de la prestación de los servicios públicos que puedan ser transferidos a los consejos comunales, o por el financiamiento de proyectos socio-productivos o créditos solidarios concedidos a los miembros de la comunidad.</p> <p>El activo no circulante debe incluir los bienes de uso y derechos cuya realización se espera efectuar en los ejercicios contables siguientes. Entre estos activos se debe incluir los recursos de inversión financiera en títulos o valores público o privados constituidos con excedentes devengados de los recursos de inversión social no retornables, los activos fijos tangibles e intangibles</p>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón 2012

Continuación Cuadro N° 6

CODIGO	CUENTA	DESCRIPCIÓN
	Cont. Cta. ACTIVO	catalogados en la LOCC como recursos no financieros que se emplean para concretar la ejecución de las políticas, planes y proyectos comunitarios.
2.0.00.00.00.000	PASIVO	<p>Conjunto de obligaciones cuantificables con terceras personas que hayan sido contraídas por los distintos comités ejecutivos del consejo comunal objeto del registro contable, relacionados con el desarrollo de las políticas, programas y proyectos de desarrollo comunitario, o por la operatividad y funcionamiento administrativo del consejo comunal tales como: obligaciones con proveedores por materiales y suministros, contrataciones de servicios profesionales, contrataciones de obras y otros provenientes de operaciones pasadas. Esta cuenta presenta siempre saldo acreedor, y debe estar conformada por los ramos del pasivo circulante y no circulante.</p> <p>El pasivo circulante lo representan las obligaciones cuantificables de las cuentas por pagar, deudas y obligaciones realizables antes de un año o en el corto plazo después de emitirse el Balance General del consejo comunal.</p> <p>El pasivo no circulante representado por las obligaciones de los consejos comunales que puedan generarse de ciertas transacciones autorizadas sobre proyectos cuya realización supere un año o el corto plazo. Se deben incluir además las estimaciones por depreciaciones y amortizaciones acumuladas que afecten negativamente el valor de los activos fijos tangibles o intangibles propiedad del consejo comunal.</p>
3.0.00.00.00.000	RECURSOS	Debe incluir los denominados en la LOCC como recursos financieros catalogados como ingresos ordinarios no tributarios por la realización de actividades de dominio público tales como tasas por la prestación de los servicios municipales transferidos, ingresos diversos por operaciones

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón 2012

Continuación Cuadro N° 6

CODIGO	CUENTA	DESCRIPCIÓN
	Cont. Cta. RECURSOS	de dominio privado como por ejemplo recursos por indemnizaciones por incumplimiento de contratos, ingresos derivados de la propiedad como los intereses por los créditos solidarios concedidos a miembros de la comunidad, por aportes originados por solicitudes presupuestarias —vayan o no a ser retornados o no retornados al ente financiador— tales como las transferencias del SAFONACC, de la LAEEMH, de las regiones y municipios, así como los recursos extraordinarios por herencias u aportes comunitarios, familiares e individuales.
4.0.00.00.00.000	EGRESOS	Debe incluir todas las erogaciones de dinero que realice el comité o unidad administrativa y financiera del consejo comunal, y que esté relacionado con su funcionamiento, operatividad, administración o con el desarrollo de las políticas, programas y proyectos de inversión en capital público o que contribuyan con el desarrollo integral comunitario. Incluye los gastos en materiales y suministros, gastos no personales, gastos en adquisición de activos reales nuevos y usados, gastos por transacciones financieras, por trasferencias, donaciones y acción social
5.0.00.00.00.000	RESULTADO	<p>Debe permitir identificar los hechos económico-financieros de los consejos comunales devengados durante un ejercicio contable que modifiquen el patrimonio comunitario. Esta cuenta cuando refleje una pérdida patrimonial reflejará saldo deudor, y en el caso de presentarse una utilidad se expresará como un saldo acreedor.</p> <p>El superávit o beneficio se reflejará siempre como un superávit no distribuido, a la espera que la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas que conforman el consejo comunal decida sobre su aplicación.</p>
6.0.00.00.00.000	PATRIMONIO	Lo constituirá la diferencia entre los totales de las cuentas de Activos y Pasivos del Consejo comunal.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (2010)

Diseño: Chacón 2012

Propuesta de reglas generales para el control interno

Se trata del conjunto de reglas mínimas que deben establecerse para que el comité o unidad de control comunitario y los miembros que conforman el consejo comunal, puedan ejercer de un modo efectivo y sobre criterios de calidad y confianza, la función de fiscalización y control de todas las operaciones financieras y no financieras que ejecuta la unidad administrativa y financiera del consejo comunal. Las propuestas se sustentan en lo expuesto en la Ley Orgánica de los Consejos Comunales, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y en las Normas Generales de Control Interno emanadas de este órgano de control fiscal, así como lo expuesto en el Manual de Normas de Control Interno sobre un Modelo Genérico de Administración Central y Descentralizada Funcionalmente, y lo previsto en la Ley de Contrataciones Públicas y su Reglamento. En esencia se busca:

- Ajustar el mecanismo de fiscalización y control fiscal que aplican los consejos comunales sobre lo previsto en la LOCC, a la normativa legal aplicable a los demás órganos y entes de la República garantizando así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Armonizar los diferentes requisitos para el control de la gestión comunitaria presentes en los diferentes instrumentos legales de administración financiera pública venezolana con los que rigen la acción comunal.
- Promover la creación de formularios y manuales adecuados para que la contraloría social y los interesados en la información de la gestión comunitaria puedan verificar la forma ejecución de sus recursos de modo exacto y a cabalidad.

- Contribuir a que la gestión comunitaria con recursos públicos se ajuste a la normativa legal vigente en materia de control fiscal.

Los principales aspectos a considerar para el correcto ejercicio del control interno y publicación de la información de la gestión comunitaria son los siguientes:

1. Diseñar los objetivos del control interno por área de trabajo del consejo comunal, definiendo clara y detalladamente las acciones, alcance, objetivos, funciones y nivel de responsabilidad de cada uno de los comités de trabajo que lo conforman.
2. Diseñar manuales de normas y procedimientos aplicables a cada una de las fases que forman el ciclo comunal: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.
3. Exigir la adopción de un clasificador de cuentas y/o partidas en la fase de formulación presupuestaria conforme a lo que establece la Oficina Nacional de Presupuesto para precisar el origen y destino de los fondos públicos.
4. Aprobar y adoptar las reglas de contabilidad pública comunitaria en la fase de ejecución.
5. Diseñar normas y procedimientos para llevar a efecto la autorización de las operaciones administrativas, operativas o de ejecución de proyectos sociales, de inversión en capital público o socio-productivos. En tal sentido, la autorización deberá acompañarse del Acta de la Asamblea de Ciudadanas y Ciudadanos donde se reconozca el desarrollo de los proyectos comunitarios y la ejecución de los recursos públicos por partidas, de la aprobación de los proyectos por parte de la Secretaría Federal de Gobierno a ser ejecutados con fondos asignados a través de la LAEEMH, y del informe de diagnóstico, planificación, presupuesto,

objetivos, metas y autorización de la contratación pública de los proyectos a desarrollar elaborado por el comité de trabajo responsable del proyecto y de la Comisión Comunitaria de Contratación.

6. Exigir el uso de documentos y respaldo de las operaciones donde se identifique claramente: el beneficiario, el monto en moneda nacional de la operación (en número y letra), domicilio fiscal del beneficiario, fecha de la operación, la naturaleza y fines de la operación, la identificación y firma del vocero o vocera que solicita la operación, identificación y firma del vocero o vocera que autoriza la operación, firma del beneficiario o autorizado, sello húmedo del beneficiario en caso de ser persona jurídica y/o huella dactilar en caso de que el autorizado y/o beneficiario sea persona natural.
7. Diseñar y exigir el uso de documentos o formularios que tengan códigos o números de control para todas las operaciones que ejecute la unidad administrativa y financiera del consejo comunal: “recibos de caja, órdenes de compra, de servicios y ventas, facturas, cheques, comprobantes de contabilidad y demás documentos que se utilicen para el respaldo del registro de operaciones” (Manual de Normas de Control Interno). Además se debe exigir que los formularios para el control se realicen al menos por cuádruplicado: una para el beneficiario, una para la unidad administrativa y financiera, una para la unidad de contraloría social y una para la unidad de control del órgano u ente financiador.
8. En el caso de contrataciones públicas el control interno debe dirigirse a verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos para la realización de contrataciones, expuestos en la ley de Contrataciones públicas y su reglamento. En tal sentido deben verificar que:

- i) Los oferentes estén inscritos en el Registro Nacional de Contratistas para contrataciones que superen en el suministro de bienes y prestación de servicios supere un monto estimado de 4000 U.T, y que superen en la ejecución de obras un monto estimado de 5.000 U.T.
- ii) Los expedientes de contratación contengan toda la documentación requerida en el Artículo 32 del reglamento de la LCP, y que se haya cumplido los requisitos legales para la elaboración de los contratos.

“Los expedientes deben contener los siguientes documentos:

1. Solicitud de la Unidad Usuaria o requirente.
2. Documento que autoriza el inicio del procedimiento o acta de Inicio de la modalidad a aplicar.
3. Pliego de Condiciones o condiciones de la contratación.
4. Actos Motivados.
5. Llamado o Invitación a los participantes.
6. Modificaciones o Aclaratorias del Pliego de Condiciones si las hubiere.
7. Acta de recepción de los documentos para calificación u ofertas.
8. Ofertas recibidas.
9. Informe de análisis y recomendación de la adjudicación o declaratoria de desierta.
10. Documento de Adjudicación.
11. Notificación al beneficiario de la adjudicación y otros oferentes si fuere el caso.
12. Contrato generado por la adjudicación.
13. Cualquier otro relacionado con el procedimiento de selección aplicado.

Así mismo, en la administración del contrato se deben incorporar los documentos que se relacionen con:

1. Garantías.

2. Actas de inicio, suspensión, terminación y recepción provisional o definitiva de los bienes, servicios y obras, si fuere el caso.
3. Documentos relacionados con modificación de los contratos, si fuere el caso.
4. Formularios para el pago o valuaciones.
5. Aprobaciones de pago.
6. Pagos realizados.
7. Finiquito.
8. Liberación de garantías.
9. Evaluación de actuación o desempeño del contratista.
10. Cualquier otro relacionado con la administración del contrato y evaluación posterior". (Artículo 32, Reglamento de la LCP)

Al adaptar lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal al proceso de control interno que debe darse a las operaciones ejecutadas por los consejos comunales, el control interno debe dar lugar a:

- Verificar que los gastos estén correctamente imputados a la correspondiente partida presupuestaria.
- Comprobar que existe la suficiente disponibilidad presupuestaria para el desarrollo de los proyectos o la adquisición de materiales y suministros que permitan la operatividad del consejo comunal.
- Confirmar que los precios contratados o convenidos para el desarrollo de los proyectos comunitarios o para preservar la operatividad del consejo comunal sean justos y razonables.
- Constatar el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Contrataciones Públicas

- Constatar que los contratistas hayan previsto las garantías necesarias para responder por su obligación en la prestación de servicios o desarrollo de obras.
- Contrastar que los gastos se hayan realizado para cumplir con los objetivos y metas previstos en la formulación presupuestaria.

CONCLUSIONES

1. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), el Banco Mundial, Transparencia Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, han unido esfuerzos para contribuir a buscar soluciones a los graves problemas de pérdida de credibilidad e ingobernabilidad que, de acuerdo con su percepción, están obstaculizando el desarrollo económico y social en América Latina. Coinciden en afirmar que buena parte de su problemática radica en la ineficiencia fiscal que se irradian muchos países a nivel hemisférico; ineficiencias que se manifiestan en el incumplimiento de los objetivos y metas fiscales debido a la usencia de pericia en: la evaluación de las necesidades sociales y en la planificación económica.

Esa problemática no es nueva; de acuerdo a los organismos internacionales se viene presentando desde hace más de dos décadas, con el agravante de que se ha sumado a esa ineficiencia estatal el delito de corrupción a esferas del sector gubernamental, acto cuya fuentes y tácticas son cada vez más variadas, sofisticadas y complejas, e involucran a distintos actores públicos y privados, convirtiendo al tema en centro de constantes evaluaciones e investigaciones. Es por ello que el esfuerzo internacional se ha centrado en diseñar y divulgar un conjunto de aspectos relacionados a la adopción de buenas prácticas fiscales, con el propósito de elevar los niveles de gobernabilidad, reducir las posibilidades de corrupción y favorecer la transparencia.

2. Para el FMI la transparencia fiscal es mucho más que un principio de buena gestión, es una política de acción un prerrequisito para legitimar la acción de los actores gubernamentales a quienes se les encomienda la meticulosa tarea de generar las condiciones necesarias para garantizar el progreso social, la estabilidad y el desarrollo económico y social de sus ciudadanos. En esencia, la transparencia induce a generar condiciones de gobernabilidad, y la gobernabilidad conduce a preservar la transparencia fiscal, convirtiéndose entonces en un fin en sí misma que sólo puede alcanzarse cuando se cumplen cinco aspectos:

- ✓ Se definen y delimitan claramente quiénes son los responsables de la ejecución de actividades fiscales y cuál es el alcance de su actuación;
- ✓ Se diseñan y cumplen normas claras, homogéneas y no discriminatorias para la documentación, preparación, ejecución y publicación de la información fiscal;
- ✓ Se publica información fiscal periódicamente y en forma completa;
- ✓ Se somete la gestión fiscal a constante revisión y evaluación externa independiente de las esferas del gobierno; y
- ✓ Se evite la práctica de constitución de fondos extrapresupuestarios o se impida su inadecuado manejo administrativo.

Además de estos aspectos, alcanzar la transparencia requiere de la activa participación ciudadana en la fiscalización, el control gubernamental y la ejecución de la política pública. La participación ciudadana genera condiciones para alcanzar la confianza y activa el compromiso social para tener una lúcida gestión pública. La confianza afilia sentimientos para atender con cordura y responsabilidad los asuntos de interés común, y preserva la propia participación al generar un aura de seguridad. El compromiso potencia la noción de interés general y el acuerdo social para alcanzar objetivos comunes.

3. En Venezuela, mucho antes de la aparición del primer Manual de Transparencia Fiscal Internacional del FMI en el año 2001, se realizan esfuerzos importantes para generar transparencia en el uso de los recursos públicos. Un primer paso lo representó la reingeniería organizativa y funcional del Estado en 1999 al integrar con Rango Constitucional el Poder Moral a la tradicional triada de poderes públicos, con el cual se reconoció la necesidad de incorporar mecanismos de participación ciudadana para emprender una mejor y más efectiva acción ejecutiva y fiscalizadora de la gestión pública.

En esa nueva ingeniería Estatal venezolana se creó e incorporó a los consejos comunales, considerándoseles como contralores sociales principales garantes de la adecuada aplicación de los recursos, y como gestores y ejecutores corresponsables de las políticas públicas. No obstante, la actuación de estas organizaciones de mini gobierno local no está siendo bien regulada. La adopción de una política gubernamental por parte de la actual administración fiscal, representada en la constitución de fondos económicos especiales para los consejos comunales que se administran fuera del presupuesto (considerándoseles por ello extrapresupuestarios), está generando condiciones para su incierto manejo ya que no son sometidos al mecanismo de control presupuestario.

Las decisiones sobre el uso de los fondos extrapresupuestarios depositados en el Sistema Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales (SAFONACC) se toman a discreción del poder ejecutivo, y no existen mecanismos ni procedimientos contables homogéneos, completos y permanentes que sean aplicables a esas organizaciones sociales para su adecuado control, ni de aquellos recursos adicionales que pueden suministrar otros órganos y entes de la República que se constituyen en financiadores de esa gestión.

4. La norma mínima aplicable para que el SAFONACC, los entes administrativos públicos y los propios consejos comunales presenten cuentas claras relativas a las transferencias para la ejecución de proyectos comunitarios, debe ser la exigencia de que esas organizaciones sociales sean tratadas como entes públicos que deben asumir las mismas obligaciones en materia contable y de control fiscal, regulados no sólo por la LOGRSNCF sino también por la LOAFSP. En consecuencia deben aplicar prácticas de registro de información uniformes cónsonas con las practicas de registro que llevan los órganos y entes de la República, que utilicen el mismo lenguaje contable, presenten los mismos vehículos o instrumentos de control y declaren en los mismos lapsos y bajo los mismos parámetros la información al ente financiador. Adoptar medidas en este sentido, conllevaría a garantizar que la información que presenten o declaren a los organismos públicos financiadores sea confiable, a que se reduzcan los márgenes de errores técnicos y las prácticas individualizadas y personalizadas de estimación, y a elevar la credibilidad y confianza en su actuación y en los entes gubernamentales que los respaldan.
5. Aunque la normativa jurídica asociada a la constitución y organización de los consejos comunales no deja puntualmente definida y establecida su concepción funcional dentro de la estructura del sector público venezolano, del análisis realizado a las leyes orgánicas de organización y administración financiera del sector público, de la Contraloría General de la República y de Administración Financiera del Sector Público, así como lo expuesto en la Ley de Contrataciones Públicas y en la Ley de Asignaciones Económicas Especiales sobre los sujetos sometidos al régimen de control de la gestión pública en Venezuela, se puede afirmar que los consejos comunales pueden ser considerados como Instituciones sin Fines de Lucro no de mercado que

realizan una función netamente vinculada a las del gobierno general, por tres razones:

- i) Son instancias de “gobierno comunitario” y de “gestión directa de las políticas públicas” (Artículo 2, LOCC). En consecuencia son estructuras jurídicamente hábiles para ejercer acciones ejecutivas y de fiscalización de la política pública, correspondiéndoles, por un lado, diseñar y ejecutar los proyectos de organización y desarrollo comunitario, así como aquellos proyectos de interés socio-productivos relacionados con los planes de “economía comunal” (numeral 11, Artículo 3 de la LOCC), y con los que sean previstos en los Planes Municipales de Desarrollo para los cuales recibe financiamiento de los entes públicos nacionales, estatales y municipales.
- ii) Son, jurídicamente hablando, acreedores del patrimonio público porque los proyectos de inversión pueden ser financiados con los fondos públicos procedentes del SAFONACC dependiente del Ministerio del Poder Popular para la Economía y Finanzas, y los que sean concedidos a través de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. Estas últimas transferencias sólo pueden llevarse a efecto si la “Secretaría del Consejo Federal de Gobierno” (Artículo 10, LAEEMH) ha aprobado previamente los proyectos de inversión comunitaria, lo que refuerza su dependencia funcional.
- iii) Ningún proyecto de ningún consejo comunal puede diseñarse contemplando objetivos paralelos a lo establecido en “el Sistema Centralizado de Planificación y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación” (numeral 11, Artículo 3 de la LOCC), o lo estipulado en el los “Planes Municipales de Desarrollo” (Artículo 109

de la Ley del Poder Público Municipal), en consecuencia quedan sujetos a las directrices y lineamientos emanados anualmente del Ministerio de Economía y Finanzas como parte del diseño de la política fiscal, situación que exige la aplicación de las reglas presupuestarias y contables inherentes a todos los órganos y entes de la República.

6. Por su dependencia financiera y funcional, el régimen contable que les puede ser aplicable a los consejos comunales es el régimen de contabilidad pública, aunque se propone considerar el diseño de un conjunto de normas especiales de contabilidad que vincule todas las normas inherentes a cada ente del gobierno general, tomando en cuenta que ellas pueden acceder al financiamiento de cualquier ente gobierno nacional, regional y municipal, y tienen capacidad para obtener recursos propios por autogestión de acuerdo con lo que se expone en la LOCC.

El régimen que se propone se denomina contabilidad pública comunitaria, considera como subsistema dentro del sistema de contabilidad de los entes públicos venezolanos. Se define como el conjunto de arreglos, normas, principios y disposiciones procedimentales que deben y pueden utilizarse para llevar los registros contables de los actos, transacciones, contratos y convenios que generen derechos y obligaciones para las organizaciones sociales de base o consejos comunales, y que afecten la Ley de Presupuesto Público o el patrimonio de la nación depositado en fondos extrapresupuestarios. Esta supone, además, acatar las normas de elaboración presupuestaria citadas en la LOAFSP, en los instructivos y catálogos de partidas elaboradas por las Oficinas Nacionales de Presupuesto (ONAPRE) y Contabilidad Pública (ONCOP), y el someter la gestión financiera al control

interno tal como lo prevé la Contraloría General de la República y la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI).

7. La propuesta de un subsistema de contabilidad pública comunitaria se sustenta en las exigencias contenidas en la LOCC, la LOAFSP, LOCGRSNCF y la LCP. Se refiere al conjunto de pautas que deben ser tomadas en cuenta para generar los procedimientos necesarios que conduzcan a fundar la disciplina fiscal en los consejos comunales y sus entes financiadores, y a sistematizar coherentemente y bajo criterios técnicos las operaciones de registro de los actos financieros de ingresos y egresos. Incluye los criterios generales a contemplar para el diseño presupuestario, y los códigos esenciales sugeridos para el adecuado registro de información financiera y el control interno.

Los propósitos concretos de las propuestas asociadas al subsistema de contabilidad pública comunitaria son:

- i) Contribuir con la formulación presupuestaria más realista del gobierno general, o inducir a la adopción de prácticas objetivas de aplicación de los recursos extra-presupuestarios, a partir de la presentación de requerimientos de recursos y aplicación de fondos razonables en términos de costos y tiempos de ejecución de los proyectos comunitarios a desarrollar.
- ii) Coadyuvar a que se presente una explicación clara y el detalle minucioso de los costos y de los efectos sociales y económicos probables de los gastos asociados a los proyectos comunitarios.
- iii) Permitir la identificación e imputación clara del origen y destino de los ingresos recibidos u obtenidos por los consejos comunales, evitando así la duplicidad de la información o la duplicidad del financiamiento para una misma fase, etapa o acciones de un proyecto comunitario.

- iv) Contribuir a generar subsistema contable integrado, claro, objetivo y verificable, acoplado con los conceptos, principios y lineamientos procedimentales previsto en el ordenamiento jurídico aplicable a todos los órganos y entes públicos venezolanos que manejan o administran recursos del Estado.
- v) Ayudar a unificar criterios de registro de información considerando a la contabilidad comunitaria compatible con un régimen de contabilidad pública y no privada, no subjetiva sino coherente y confiable.
- vi) Aportar criterios para el diseño y aplicación de una metodología de trabajo acorde con las necesidades de registro diario de las diferentes operaciones que se genera en la unidad administrativa y financiera de los consejos comunales, y con las necesidades de información requeridas para la rendición de cuentas ante los órganos y entes públicos financiadores de la gestión comunal.
- vii) Ajustar el mecanismo de fiscalización y control fiscal que aplican los consejos comunales sobre lo previsto en la LOCC, a la normativa legal aplicable a los demás órganos y entes de la República garantizando así una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos.
- viii) Armonizar los diferentes requisitos para el control de la gestión comunitaria presentes en los diferentes instrumentos legales de administración financiera pública venezolana con los que rigen la acción comunal.
- ix) Promover la creación de formularios y manuales adecuados para que la contraloría social y los interesados en la información de la gestión

comunitaria, puedan verificar la forma ejecución de sus recursos de modo exacto y a cabalidad.

- x) Contribuir a que la gestión comunitaria con recursos públicos se ajuste a la normativa legal vigente en materia de control fiscal.

RECOMENDACIONES

8. El Órgano Legislativo Nacional debe ser el principal garante de inclusión y la correcta aplicación del principio de Transparencia Fiscal a escala del todo el ordenamiento jurídico que rija la acción pública de cada órgano, ente o persona natural o jurídica que con fondos públicos realice o ejecute, políticas programas y proyectos en nombre del Estado. En tal sentido, debe incluir a los consejos comunales como sujetos de ley que deben someterse al régimen de control fiscal, ya que las únicas leyes que establecen normas y procedimientos directos sobre esas organizaciones sociales son la Ley de Contrataciones Públicas que prevé las normas para llevar a cabo el proceso de licitación para la contratación de obras y servicios, la Ley Orgánica de los Consejos Comunales para establecer mecanismos populares y subjetivos de control, y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos el cual establece la condición de aprobación por parte de la Secretaria Federal de Gobierno de los proyectos de desarrollo comunitario.
9. El Órgano del Poder Ciudadano debe promover y admitir la creación e incorporación, en el conjunto de normas jurídicas que rigen y regulan la materia financiera pública venezolana, de un subsistema de contabilidad pública comunitaria con miras a:
 - i. Armonizar los procesos y procedimientos administrativos y de registro contable con los procesos y procedimientos del ente o entidad pública financiadora o donante de recursos.

- ii. Preparar los estados financieros sugeridos por el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social de acuerdo con las normas contables generalmente aceptadas desarrolladas para el interés de las entidades del sector público o de cualquier usuario.
- iii. Simplificar, en tiempo y esfuerzo, el proceso de rendición de cuentas de los entes de la administración pública, principalmente de aquellos que sean donantes de recursos a los consejos comunales, al permitir la rápida agrupación de información.
- iv. Evitar las prácticas subjetivas de clasificación de transacciones y agrupación de partidas que pueden presentarse por la adopción de modos de registro contable no cónsonos con las normas y principios contables aceptados universalmente.
- v. Llevar a cabo el registro oportuno de la información relativa a la ejecución del ingreso público percibido mediante transferencias gubernamentales.
- vi. Generar la información suficiente para el ejercicio del efectivo control y manejo transparente de los recursos públicos.
- vii. Exigir a los consejos comunales la aceptación de documentos probatorios de sus transacciones elaborados en formatos que respeten la normativa legal.
- viii. Resguardar con criterios técnicos y de seguridad los documentos probatorios de sus transacciones.
- ix. Permitir la validación de la información contable registrada con los documentos probatorios resguardados.
- x. Conocer cómo fueron gestionados los recursos a través del soporte legal y de los documentos que respaldan sus operaciones.

- xi. Legitimar los actos financieros con recursos públicos de las organizaciones comunitarias.
 - xii. Romper con el esquema de control subjetivo que se origina cuando la rendición de cuentas se somete al arbitrio de una comunidad con evidentes diferencias políticas.
10. No puede escudarse el Órgano del Poder Ciudadano en la excusa de incapacidad técnica, inexperiencia profesional o heterogeneidad del nivel cultural de los consejos comunales, para respaldar acciones que atenten contra la ética pública o generen actos de corrupción. En tal sentido, debe generar las condiciones necesarias y suficientes para garantizar la transparencia, esto significa:
- i. Ordenar la conformación de un subsistema de contabilidad pública comunitaria o la adaptación y aplicación del sistema de contabilidad pública de los órganos y entes de la República a la acción y gestión financiera de los consejos comunales.
 - ii. Solicitar la revisión y actualización de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales para incorporar la nueva normativa de administración de recursos, contabilidad y control fiscal que sea prevista.
 - iii. Brindar todo el apoyo técnico, financiero y tecnológico para que los consejos comunales puedan aplicar la normativa de administración de recursos, contabilidad y control fiscal
11. Los Órgano del Poder Ejecutivo y del Poder Ciudadano deben al menos garantizar que los consejos comunales, considerados como mini estructuras de gobierno y ejecutores de la política pública por orden del gobierno central, apliquen técnica de formulación presupuestaria pública y contabilidad acordes a su concepción funcional. En tal sentido se recomienda:

- i. Elaborar formatos e instructivos para que los consejos comunales puedan presentar una identificación presupuestaria detallada que permita reconocer:
 - ✓ El Tipo de Proyecto a desarrollar en el año que se presupuesta (Proyectos sociales, Proyectos sociales por gasto de capital, Otros proyectos por gasto de capital, Otros proyectos)
 - ✓ Los objetivos de los proyectos a desarrollar por tipo de proyecto
 - ✓ Las fases o etapas del proyecto a desarrollar en el año que se presupuesta
 - ✓ Los resultados esperados de cada uno de los proyectos a desarrollar por tipo de proyecto
 - ✓ Las metas específicas de los proyectos a desarrollar por tipo de proyecto
 - ✓ Las acciones específicas de los proyectos a desarrollar por tipo de proyecto
 - ✓ El monto en Bolívares del costo de las fases o etapas de los proyectos a desarrollar por tipo de proyecto
 - ✓ El monto de Bolívares del Presupuesto de Ingresos
 - ✓ El monto en Bolívares del Presupuesto de Gastos
 - ✓ Los órganos o entes financiadores por tipo de proyecto a desarrollar
 - ✓ El monto en Bolívares de las transferencias por órgano o ente financiador por tipo de proyecto a desarrollar
- ii. Generar las cuentas y partidas presupuestarias y contables que pueden y deben ser llevadas por los consejos comunales; se recomienda contemplar la misma codificación y descripción que lo referido en los

Manuales de Contabilidad del Sector Público, permitiendo la flexibilidad para distinguir la acción del consejo comunal. En este sentido, se propone utilizar las siguientes cuentas:

- ✓ Cuenta de Activo: Conjunto de bienes y derechos monetarios que pertenecen al consejo comunal para el desarrollo de los proyectos de inversión pública o socio-productivos de la comunidad. Debe incluir las partidas correspondientes a la cuenta del activo circulante y no circulante. Se incluirán los recursos en caja y banco correspondientes a los fondos internos del consejo comunal, el valor de los activos fijos propiedad de los consejos comunales, entre otros (Ver Cuadro N° 6).
- ✓ Cuenta del Pasivo: Conjunto de obligaciones cuantificables con terceras personas que puedan ser contraídas por los distintos comités ejecutivos del consejo comunal objeto del registro contable, relacionados con el desarrollo de las políticas, programas y proyectos de desarrollo comunitario, o por la operatividad y funcionamiento administrativo del consejo comunal tales como: obligaciones con proveedores por materiales y suministros, contrataciones de servicios profesionales, contrataciones de obras y otros provenientes de operaciones pasadas. Esta cuenta presenta siempre saldo acreedor, y debe estar conformada por los ramos del pasivo circulante y no circulante. (Ver Cuadro N° 6)
- ✓ Cuenta de Recursos: Debe incluir los denominados en la LOCC como recursos financieros catalogados como ingresos ordinarios no tributarios por la realización de actividades de

dominio público tales como tasas por la prestación de los servicios municipales transferidos, ingresos diversos por operaciones de dominio privado como por ejemplo recursos por indemnizaciones por incumplimiento de contratos, ingresos derivados de la propiedad como los intereses por los créditos solidarios concedidos a miembros de la comunidad, por aportes originados por solicitudes presupuestarias —vayan o no a ser retornados o no retornados al ente financiador— tales como las transferencias del SAFONACC, de la LAEEMH, de las regiones y municipios, así como los recursos extraordinarios por herencias u aportes comunitarios, familiares e individuales. (Ver Cuadro N° 5)

- ✓ Cuenta de Egresos: Debe incluir todas las erogaciones de dinero que realice el comité o unidad administrativa y financiera del consejo comunal, y que esté relacionado con su funcionamiento, operatividad, administración o con el desarrollo de las políticas, programas y proyectos de inversión en capital público o que contribuyan con el desarrollo integral comunitario. Incluye los gastos en materiales y suministros, gastos no personales, gastos en adquisición de activos reales nuevos y usados, gastos por transacciones financieras, por trasferencias, donaciones y acción social (Ver Cuadro N° 5)
- ✓ Cuenta de Resultado: Debe permitir identificar los hechos económico-financieros de los consejos comunales devengados durante un ejercicio contable que modifiquen el patrimonio comunitario.

- ✓ Cuenta de Patrimonio: Lo constituirá la diferencia entre los totales de las cuentas de Activos y Pasivos del Consejo comunal.
 - iii. La normativa contable debe permitir el registro cronológico de los hechos contables sobre la base del devengado para el caso los ingresos que se consideran transferencias, sobre la base de lo recaudado para el caso de ingresos propios, sobre la base de lo causado para el caso de los egresos. Debe realizarse en moneda nacional (Bolívares), al valor o precio efectivo de adquisición, de producción, de contratación, de construcción o de intercambio, sin omitir información sobre alguna transacción por muy irrelevante que ésta pueda ser considerada por los voceros y voceras de la Unidad Administrativa y Financiera del Consejo Comunal. Además toda transacción financiera deben registrarse afectando la respectiva cuenta. El registro debe hacerse por partida doble y en valores iguales.
12. El Órgano del Poder Ciudadano en materia de control interno debe exigir:
- i. Exigir la descripción de los objetivos del control interno por área de trabajo del consejo comunal, definiendo acciones, alcance, objetivos, funciones y nivel de responsabilidad de cada uno de los comités de trabajo que lo conforman.
 - ii. Diseñar manuales de normas y procedimientos aplicables a cada una de las fases que forman el ciclo comunal: diagnóstico, plan, presupuesto, ejecución y contraloría social.
 - iii. Adoptar un clasificador de cuentas y/o partidas en la fase de formulación presupuestaria conforme a lo que establece la Oficina Nacional de Presupuesto para precisar el origen y destino de los fondos públicos.

- iv. Adoptar las reglas de contabilidad pública comunitaria en la fase de ejecución una vez que estén hayan sido definidas, siguiendo o no lo anteriormente recomendado.
- v. Diseñar normas y procedimientos para llevar a efecto la autorización de las operaciones administrativas, operativas o de ejecución de proyectos sociales, de inversión en capital público o socio-productivos.
- vi. Exigir el uso de documentos oficiales y legales para respaldo de las operaciones. Esto significa que deben contener información sobre: código de control, el beneficiario, el monto en moneda nacional de la operación, domicilio fiscal del beneficiario, fecha de la operación, naturaleza y fines de la operación, identificación y firma del vocero o vocera que solicita la operación, identificación y firma del vocero o vocera que autoriza la operación, firma del beneficiario o autorizado, sello húmedo del beneficiario en caso de ser persona jurídica y/o huella dactilar en caso de que el autorizado y/o beneficiario sea persona natural, sello del consejo comunal.
- vii. En el caso de contrataciones públicas el control interno debe dirigirse a verificar el cumplimiento de las normas y procedimientos para la realización de contrataciones, expuestos en la ley de Contrataciones públicas y su reglamento.

BIBLIOGRAFÍA

Fuentes Bibliográficas y Hemerográficas

Addink, G.H. (2003). *Principios de buena gobernabilidad. Nuevos desarrollo en los criterios utilizados por el Ombudsman en América central, la Unión Europea y los países bajos*. Utrecht University. Holanda. Mimeografiado. 70pp

Araque Calderón, J. y Rivas Leone, J. (2008, julio-diciembre). Ingovernabilidad y crisis del Estado en América Latina. En: *Provincia N° 20*. Universidad de Los Andes. 11-33

Freitas de, Mercedes. (2006, noviembre). *Alcaldías mejoran desempeño en la prevención de la corrupción*. El Nacional [Entrevista]

Fondo Monetario Internacional. (1998), *Transparencia Fiscal Internacional*. Boletín del FMI, vol. 27, 4 de mayo de 1998. Traducción: Roberto Donadi. Washington

_____. (2001). *Manual de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. [Manual] Traducción: Roberto Donadi. Washington

_____. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. [Manual] Traducción: Roberto Donadi y Marcelo Mareque

_____. (2007). *Código revisado de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. [Manual] Traducción Roberto Donadi. Washington

_____. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. Departamento de Finanzas Públicas. [Manual] Traducción Roberto Donadi. Washington

González Maregot, Miguel (2007). *Alcances de la Planificación Municipal en el Marco de las competencias de los Consejos Comunales*. Seminario, Consejos Comunales, Planificación Municipal y Poder Popular. ILDIS-Escuela de Vecinos de Venezuela.

- López C., J. A. (2007, mayo). Gobernabilidad en la Sociedad del conocimiento. *Eidos, Revista de Filosofía de la Universidad del Norte, numero 006*. Universidad del Norte Barranquilla, Colombia. 122-149
- Ministerio de Finanzas. (2000). *Instructivo N° 20 para la Formulación del Presupuesto de las Gobernaciones de Estado. [Instructivo]* Oficina Central de Presupuesto. 140p
- _____. (2000). *Instructivo N° 21 para la Formulación de los Presupuestos de los Municipios. [Instructivo]* Oficina Central de Presupuesto. 150p
- Ministerio del Poder Popular para la Planificación y Finanzas. (2010). *Clasificador Presupuestario de Recursos y Egresos. [Manual]* Oficina Central de Presupuesto. 493p
- _____. (2011). *Instructivo N° 2 Normas para la Formulación del Presupuesto de los Órganos del Poder Nacional. [Instructivo]* Oficina Central de Presupuesto. 290p
- Ministerio del Poder Público para las Comunas. *Regla del Manejo de los Libros. [Documento]*. Superintendencia Nacional de Cooperativas Mérida. 5p
- Montesinos, J. (2003, Agosto). Panorama actual de la contabilidad pública: Análisis de la situación española dentro de su entorno internacional. En: *Revista de Economía pública, social y cooperativa, N° 045*. Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa. España. 159-185.
- Mora Bastidas, F. A. (Julio, 2007). La responsabilidad de los consejos comunales derivada del ejercicio de la función pública. En: *Provincia N° 18*. Universidad de Los Andes. 137-157
- Oropeza Martínez, H. (2001). *Administración Pública Municipal. Estudio Preliminar del Municipio Libre*. México: Editorial Trillas S.A. de C. V.
- Ortega Gutiérrez, D. (C.U. Francisco de Vitoria). (1999). Los Valores de la polis en la sofística y en Platón. En: *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía, Num 16*. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense. Madrid. 57-83.
- Parker, N.; Berthin, G.; De Michelle, R. y Mizrahi, Y. (2004). *La corrupción en América Latina: Estudio Analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. [Informe]*. Casals & Associates, INC. Alexandria, Virginia. 87p.

- Petzold P., H. (1998). Breves consideraciones sobre la naturaleza del proceso hermenéutico-jurídico. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, N° 106. Universidad Central de Venezuela. Caracas. 70-82
- Picardo Joao, O. (1998). *Gobernabilidad: Aproximación al concepto y perspectivas. Documento sobre IV Seminario Internacional de Gobernabilidad en América Latina. [Documento]*. Auspiciado por la Fundación José Napoleón Duarte Konrad Adenauer. Mimeografiado.
- Rivas Leone, J. A. y Araque Calderón, J. A. (2003). El Estado en América Latina: Crisis y Reformas. En: *Espacio Abierto*. Asociación venezolana de Sociología. Maracaibo Venezuela. 417-135
- Rondón Valero, E. J. (2010). *Análisis del alcance normativo y técnico de la capacidad fiscal de los consejos comunales. Caso Parroquia Arias del Municipio Libertador del Estado Mérida*. Tesis de especialidad no publicada, Universidad de Los Andes. Venezuela: Mérida.
- Saballo, A. del V. (2007). *Diseño de una estrategia para el fortalecimiento de la capacidad de organización comunitaria del consejo comunal del caserío "El Reventón", desde la perspectiva de la confianza, asociatividad, cooperación y cohesión social. Parroquia "Juan Bautista Rodríguez". Municipio Jiménez. Estado Lara*. Tesis de Maestría no publicada. Universidad Centrooccidental Lisandro Alvarado. Venezuela: Barquisimeto.
- Silva P., B. (2003). *Fundamentos del Sistema Contable: Nuevos enfoques y Actualización*. Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Chile: Santiago de Chile.
- Universidad Pedagógica Experimental Libertador. (1998, Julio). *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría. Vicerrectorado de investigaciones y postgrado*. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Caracas. 197p.
- Valdivieso, P. (1998). Ética, política y Éxito Moral. En: *Revista de Ciencia Política. Volumen XIX*. Pontificia Universidad Católica de Chile. 3-44

Fuentes Legales

Código Civil Venezolano. (1982). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2.990* (Extraordinario). Julio 26, 1982.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908* (Extraordinario). Febrero 19, 2009.

Ley Contra la Corrupción. (2003). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.637* (Extraordinaria). Abril 07, 2003.

Ley de Asignaciones Económicas Especiales derivada de Minas e Hidrocarburos. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991* (Extraordinario). Julio 29, 2010.

Ley de Contrataciones Públicas. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.165*. Abril 24, 2009.

Ley de Impuestos sobre Sucesiones, Donaciones y demás Ramos Conexos. (1999). *Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.391* (Extraordinario). Octubre 22, 1999.

Ley de los Consejos Comunales. (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.806*. Abril 10, 2006.

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. (2002). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.509*. Agosto 20, 2002.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.015*. Diciembre 28, 2010.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2006). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.421*. Abril 21, 2006.

Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.556*. Noviembre 19, 2010.

Ley Orgánica de Contraloría Social. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.011*. Diciembre 21, 2010.

- Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público. (2011). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.592. Enero 12, 2011.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 (Extraordinaria). Julio 31, 2008.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.347. Diciembre 17, 2001.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2010). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.013. Diciembre 23, 2010.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales. (2009). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.335. Diciembre 28, 2009.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. (1981). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 2.818 (Extraordinario). Julio 01, 1981.
- Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.890 (Extraordinaria). Julio 31, 2008.
- Normas Generales de Contabilidad Pública. (1995). Contraloría General de la República. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Resolución* N° 01-00-00-032. Noviembre 28, 1995.
- Normas Generales de Control Interno. (1997). *Contraloría General de la República. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Resolución* N° 01-00-00-015. Abril 30, 1997.
- Normas para la Formación Rendición y Examen de las Cuentas de los Órganos del Poder Público Nacional. Contraloría General de la República. *Gaceta Oficial, Resolución* N° 01-00-000237. Agosto 08, 2006.
- Normas para Fomentar la Participación Ciudadana. (2007). Contraloría General de la República. *Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Resolución* N° 01-00-000225. Agosto 20, 2007.

Reforma Parcial del Reglamento Orgánico del Servicio Autónomo Fondo Nacional de Los Consejos Comunales. (2008). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.878. Febrero 26, 2008.

Reglamento de la Ley de Contrataciones Públicas. (2009). Presidencia de la República. (Decreto N° 6.708). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 369.112. Mayo 19, 2009.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. (2001). Presidencia de la República. (Decreto N° 1.263). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.169. Marzo 29, 2001.

Reglamento Orgánico del Servicio Autónomo Fondo Nacional de los Consejos Comunales. (2006). Presidencia de la República. (Decreto N° 4.485). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.439. Mayo 18, 2006.

Reglamento Parcial N° 4. De la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema de Contabilidad Pública. (2005). Presidencia de la República. (Decreto N° 4.099). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.333. Noviembre 21, 2005.

Fuentes Electrónicas

Astudillo S., Jesús A. (2004). *El Régimen de Transparencia Fiscal Internacional Venezolano y su importancia en el control de paraísos fiscales*. [Documento en línea]. Disponible: [bgsucre.sucre.udo.edu.ve/cgi-win/be_alex.exe?...](http://bgsucre.sucre.udo.edu.ve/cgi-win/be_alex.exe?...Astudillo)Astudillo. [Consulta: 2011, marzo 20].

Ávila, Keymer y Parra, Patricia. (s.f). *Visión panorámica de las principales políticas en materia anti-corrupción: Caso Venezuela*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.cejamericas.org/portal/index.php/es/biblioteca/biblioteca-virtual/cat_view/43-documentos/73-otros-documentos. [Consulta: 2011, marzo 17].

CEPAL. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. [Documento en línea]. Disponible: segib.org/documentos/esp/cohesionsocial.pdf [Consulta: 2011, abril 10].

- Cohesión Social y Gobernabilidad en América Latina*. (2007). *Documento de discusión*. [Documento en línea]. V Encuentro del Grupo de Biarritz. Julio 19 y 20, Ciudad de Guatemala por la Corporación Escenarios de Colombia. Disponible: http://www.cmeal.org/documents/DocumentoGuatemala_es.doc [Consulta: 2011, mayo 18].
- Valdivieso, Patricio. (s.f.). *Proyecto Ética Política desde la Perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia "Ética Política del orden estatal – Doctrina Social de la Iglesia* [Informe en línea]. Pontificia Universidad Católica de Chile. Disponible: <http://www.uc.cl/icp/eticapolitica/documentos/Etica%20Politica%20y%20enseanzas%20del%20Catolicismo%20Informe%202003-2004.PDF> [Consulta: 2011, abril 26].
- Fundacite Mérida. (2004). *Manual Sistemas y Procedimientos Contables. Catálogo de Cuentas. Área: Finanzas y Contabilidad*. [Manual en línea]. Disponible: aplicaciones.fundacite-merida.gob.ve/manual.../manual_contabilidad/ ... [Consulta: 2012, noviembre 06].
- García-Guadilla, M. P. (2008, Abril). La praxis de los consejos comunales en Venezuela: ¿Poder popular o instancia clientelar?. En: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. [Revista en Línea]. Vol. 14, no. 1 p. 125-151. Disponible en la World Wide Web: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112008000100009&lng=es&nrm=iso. ISSN 1315-6411. [Consulta 2011, agosto 26].
- Giachino de Palladino, Carmen Inés. (s.f). *Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público – NICSPs*. [Documento en línea]. Disponible: <https://www.hacienda.go.cr/NR/rdonlyres/7DD33C12-F261-4764-8E73-BA1B0DD67285/22230/ResumendeIPSAS1.pdf> [Consulta: 2010, mayo 01].
- Gobernabilidad. (s.f.) Disponible: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm. [Consulta: 2010, mayo 01].
- González Ordóñez, Andreína. (2008). Ética y valores en la participación y organización comunitaria como bases de la estrategia gerencial para el desarrollo local sostenible. *Multiciencias* [Revista en línea], v.8 n.2. [Consulta: 2009, noviembre 15].

Hewitt de Alcántara, C. (s.f.). *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*. Disponible en: <http://www.unesco.org/issj/rics155/alcantarasp.html> [Consulta: 2010, mayo 01].

La Ética platónica. (s.f.). [Documento en línea]. Disponible: <http://www.boulesis.com/didactica/apuntes/?a=41> [Consulta: 2011, mayo 18].

Maggia, Analía; Alsina, Natalia y Ocariz, Alejandra. (s.f.) *Platón y Aristóteles*. [Documento en línea]. Disponible: http://www.alipso.com/monografias/platon_y_aristoteles_definitivo/ [Consulta: 2011, marzo 23].

Martínez López, José Samuel. (2004). *Investigar lo social*. [Documento en línea]. México DF. Disponible: <http://mx.geocities.com/seguimientoycapacitacion/> [Consulta: 2011, abril 19].

Ministerio de Economía y Finanzas. (2001). *Transparencia Económica y Fiscal: estado de avances y tareas pendientes*. [Documento en línea]. Perú. Disponible: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2162%3Asobre-transparencia-economica-y-fiscal&catid=297&Itemid=101004&lang=es. [Consulta: 2010, mayo 18].

Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2011). *Ley de Presupuesto 2011. PROYECTO: COD. N.E: 110616 COD. PPTO: 080044000 Organización de la Sociedad Civil Venezolana para el Desarrollo, Seguridad y Defensa Integral de la Nación*. Disponible: http://201.249.236.149:7777/onapre/Ley_2011/Titulo_II_2011/Sep_08.pdf [Consulta: 2011, mayo 28].

Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social. (2011, Noviembre). *“Gobierno Nacional atiende solicitudes de los Consejos Comunales”*. [Información en línea]. Oficina de Prensa Disponible: <http://www.mpcomunas.gob.ve/noticias>. [Consulta: 2011, noviembre 26].

Neira Fernández, Enrique. (s.f). *El reto de la Gobernabilidad*. [Documento en línea] Disponible: <http://webdelprofesor.ula.ve/cjuridicas/neirae/pdf/ensayos/27retosvenez.pdf> [Consulta: 2011, marzo 25].

- PDVSA. (2002). *Gobernabilidad Corporativa. Un marco de referencia para su interpretación. [Presentación en línea]*. Taller sobre Gobernabilidad. Disponible: milleniafoundation.org/BLS/GOBERNABILIDAD.pps [Consulta: 2010, mayo 01].
- Rossi, Miguel; Amadeo, Javier. (s.f). *Platón y Aristóteles: dos miradas sugestivas en torno a la política. [Documento en línea]*. Disponible: biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/filopol2/rossi.pdf. [Consulta: 2010, agosto 21].
- Sandoval Casilimas, Carlos A. (1996). *Investigación Cualitativa. Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social. [Documento en línea]*. Disponible: desarrollo.ut.edu.co/tolima/hermesoft/portal/home_1/.../arc_6667.pdf [Consulta: 2011, abril 15].
- Stiglitz, J. (1999). *Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral de desarrollo. Título original: participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*. Traducción de Oriol Prats. Disponible en: <http://www.worldbank.org/knowledge/chiefecon/index.htm>. [Consulta: 2010, agosto 21].
- Umaña, Carlos. (2000). La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío. *Revista Probidad. [Revista en línea], N° 12, Enero-Febrero 2000*. Disponible: revistaprobidad.info/prob012_b.pdf [Consulta: 2011, febrero 21].
- Urdaneta García, Argenis Saúl. (2002, Octubre). *Condiciones para la Gobernabilidad del Estado Federal Descentralizado. [Documento en línea]*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa Portugal del 8 al 11 de Octubre de 2002. Disponible: <http://servicio.cid.uc.edu.ve/derecho/revista/cuestloc3/3-2.pdf> [Consulta: 2010, marzo 25].

ANEXOS

ANEXO A

TIPOS DE PROYECTOS DE ACUERDO CON EL INSTRUCTIVO N° 2 OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (2011:21-22)

1. Proyectos Sociales

Son aquellos cuyos recursos presupuestarios están asignados al logro de un mayor bienestar de la población, expresados a través de la implementación, ampliación y mejoramiento de las redes de acceso a los servicios de salud, asistencia social, seguridad social, educación, cultura, deportes, comunicación, ciencia y tecnología, entre otros. Se excluyen en esta categoría los proyectos cuyos recursos sean asignados en 100% a Gastos de Capital o Capitalizables, aún cuando los mismos sean destinados al ámbito social.

2. Proyectos Sociales por Gastos de Capital

Son aquellos cuyos recursos presupuestarios están asignados a la adquisición, construcción, reparaciones o mantenimientos mayores de infraestructuras y equipos, que poseen una vida útil superior a un año y cuyo uso esté enmarcado en la prestación de los servicios de salud, asistencia social, seguridad social, educación, cultura, deporte, comunicación, ciencia y tecnología, entre otros. Se incluyen los recursos asignados para la adquisición de tierras, terrenos y activos intangibles; así como los gastos corrientes capitalizables.

Solo se incluyen en esta categoría los proyectos cuyos recursos sean asignados en 100% a Gastos de Capital o Capitalizables, aún cuando los mismos sean destinados al ámbito social. Los Proyectos Sociales que tengan componentes que puedan ser considerados en ambas categorías, se asociarán a la tipología de "Proyectos Sociales".

3. Otros Proyectos por Gastos de Capital

Son aquellos cuyos recursos presupuestarios están asignados a la adquisición, construcción, reparaciones o mantenimientos mayores de infraestructuras y equipos, que poseen una vida superior a un año, coadyuvando al logro de los resultados y metas del correspondiente proyecto. Se incluyen las ampliaciones, modificaciones, mantenimiento, reparaciones que prolonguen la vida útil de los bienes. También se incluyen los recursos asignados para la adquisición de tierras, terrenos y activos intangibles.

Se excluyen los recursos asignados para los Proyectos Sociales y para Proyectos de Inversión Militar.

4. Proyectos de Inversión Militar

Son aquellos cuyos recursos presupuestarios asignados a la adquisición, construcción, reparaciones o mantenimientos mayores de infraestructuras y equipos, que poseen una vida útil superior a un año y su uso es exclusivo del ámbito militar. Se incluyen los recursos asignados para la adquisición de tierras, terrenos y activos intangibles cuyo uso sea exclusivamente militar.

Se contemplan como Inversiones Militares las Construcciones, Conservaciones o Ampliaciones Mayores de los Fuertes Militares, entre otros, así como las compras de armamentos, y equipos mayores para los componentes de la Fuerza Armada Nacional.

5. Otros Proyectos

Son aquellos cuyos recursos presupuestarios están asignados al logro de los resultados y metas del correspondiente proyecto. Sean del ámbito productivo, dirección y coordinación superior del estado, entre otras.

Se excluyen en esta categoría los proyectos cuyos recursos sean asignados en 100% a Gastos de Capital o Capitalizables. Igualmente se excluyen, los recursos asignados para los Proyectos Sociales y para Proyectos de Inversión Militar.

ANEXO B

ASPECTOS CONCEPTUALES RELACIONADOS AL PRESUPUESTO POR PROYECTOS DE ACUERDO CON EL INSTRUCTIVO N° 2 OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO (2011:14-15)

Presupuesto por Proyecto y Acciones Centralizadas.

La técnica de elaboración de Presupuesto por Proyectos y Acciones Centralizadas, se puso en práctica en Venezuela en el año 2006, como un esfuerzo sistemático para mejorar la asignación y distribución de los recursos públicos a los organismos nacionales; mejorar la vinculación del plan y el presupuesto y los procesos de seguimiento y evaluación de la gestión pública. Comprende dos categorías presupuestarias de máximo e igual nivel jerárquico, a saber: Proyecto y Acción Centralizada.

A. Proyecto Presupuestario

Es la expresión sistematizada de un conjunto delimitado de acciones y recursos que permiten, en un tiempo determinado, el logro de un resultado específico para el cual fue concebido el proyecto. Este resultado puede estar dirigido a satisfacer las necesidades y demandas de la población o mejorar los procesos y sistemas de trabajo de la institución o del sector público en su conjunto.

Es una categoría presupuestaria de mayor nivel en la asignación de los recursos financieros públicos.

- Elementos que identifican a un Proyecto

• Objetivo Específico del Proyecto:

Definen el propósito que se persigue con el proyecto, como consecuencia de su ejecución (transformación o mejora del problema ó la situación inicial)

• Resultado del Proyecto:

Es el producto, bien o servicio que se materializa con su ejecución.

• Meta del Proyecto:

Es la determinación cualitativa y cuantitativa del resultado (indicador) de lo que se espera obtener una vez finalizado el proyecto. Cabe destacar que todo proyecto debe responder a un problema, necesidad o situación que se desea superar y a un diagnóstico o análisis de las causas que lo generan.

Asimismo, debe tener sus indicadores de la situación actual del problema y de la situación objetiva que se pretende alcanzar. Además, se debe determinar las acciones específicas que permitan lograr las metas establecidas en el proyecto.

B. Acciones Centralizadas:

Comprenden todo uso de recursos reales y financieros que no es posible definir en términos de proyectos, por no poder asociarse directamente a un único proyecto, pero que son necesarios para garantizar el funcionamiento de las instituciones públicas, así como el cumplimiento de otros compromisos del estado.

Se constituye como una categoría presupuestaria al mismo nivel de los proyectos. Tantos los proyectos como las acciones centralizadas se desagregan en categorías presupuestarias de menor nivel, denominadas Acciones Específicas.

C. Las Acciones Específicas en el Proyecto, son aquellas operaciones concretas, suficientes, medibles y cuantificables anualmente, necesarias para lograr el resultado global esperado del Proyecto. A su vez, cada acción específica concreta un determinado producto (bien o servicio), asociado a la naturaleza de la acción específica

D. Metas de las Acciones Específicas del Proyecto:

Es la determinación cualitativa y cuantitativa del bien ó servicio que se entrega con la ejecución de la acción.

E. Las Acciones Específicas en la Acción Centralizada, detallan las actividades que realiza la Institución en pro de su funcionamiento, así como el cumplimiento de otros compromisos del Estado. Los créditos presupuestarios de las acciones específicas, suman a la categoría presupuestaria de mayor nivel a la cual están asociadas.