

**LOS ÓRGANOS DE CONTROL
FISCAL EN VENEZUELA. UNA
MIRADA DESDE LA
COMPLEJIDAD**

Autora: Diana Herrera
dianaherrera22@gmail.com

RESUMEN

La Contraloría General de la República, es una institución que forma parte del Poder Ciudadano, de conformidad con lo establecido en el Artículo 273 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), a la cual le corresponde el control, vigilancia, fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como diversas actuaciones inherentes a la gestión del control fiscal orientadas a la realización de auditorías e inspecciones en los organismos y entidades sujetos a su control, con la finalidad de evitar la comisión de ilícitos o delitos contra el patrimonio público. En este ensayo argumentativo se describe al Sistema Nacional de Control Fiscal (SNCF), como una organización que constituye un desafío enorme para quienes asumen tal responsabilidad, cuyo propósito radica en fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar su función de gobierno, lograr la transparencia y eficiencia en el manejo de recursos públicos, además de establecer el compromiso por la comisión de irregularidades relacionadas con la investigación de responsabilidades y atribuciones de los órganos o entes. Por tal motivo, la estructura organizacional de los Órganos de Control Fiscal en Venezuela, es inmanente a una organización compleja, entendida esta como un sistema adaptivo de carácter social, conformado por personas que cumplen diferentes funciones en una estructura apropiada de división del trabajo, para consumir con la misión y los objetivos que integran tanto al sistema como sus integrantes. Así mismo, la metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación científica es deductiva porque se parte de las ideas generales para después llegar a las particulares; de igual manera está dentro de la perspectiva teórica de la fenomenología debido a que se describen las cosas tal y como se manifiestan y se muestran los fenómenos.

Palabras Clave: Complejidad, estructura organizacional, órganos de control fiscal.

THE BODIES OF FISCAL CONTROL IN VENEZUELA. A LOOK FROM COMPLEXITY

Autor: Diana Herrera
dianaherrera22@gmail.com

ABSTRACT

The Office of the Comptroller General of the Republic, is an institution that is part of the Citizen Power, in accordance with the provisions of Article 273 of the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (1999), which is responsible for the control, surveillance, supervision of income, expenses and public goods, as well as various actions inherent to the management of fiscal control aimed at conducting audits and inspections in the bodies and entities subject to their control, in order to avoid the commission of illicit or crimes against public heritage. In this argumentative essay, the National Fiscal Control System (SNCF) is described as an organization that constitutes an enormous challenge for those who assume such responsibility, whose purpose is to strengthen the capacity of the State to carry out its government function, achieve transparency and efficiency in the management of public resources, in addition to establishing the commitment for the commission of irregularities related to the investigation of responsibilities and attributions of the organs or entities. For this reason, the organizational structure of the Fiscal Control Bodies in Venezuela is immanent to a complex organization, understood as an adaptive system of a social nature, made up of people who fulfill different functions in an appropriate structure of division of labor, in order to consummate with the mission and objectives that make up both the system and its members. Likewise, the methodology used in the development of this scientific research is deductive because it starts from the general ideas and later reaches the particular ones; in the same way, it is within the theoretical perspective of phenomenology because things are described as they manifest themselves and phenomena are shown.

Keywords: Complexity, organizational structure, fiscal control bodies.

INTRODUCCIÓN

Dentro de los valores fundamentales que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), se encuentra la existencia de un “Estado Social, Democrático de Derecho y de Justicia”, siendo este modelo el que condiciona la actuación del Estado para la consecución de sus objetivos, proclamándose la garantía procesal efectiva de los Derechos Humanos, así como la tutela judicial efectiva. De acuerdo con los términos previstos en el Artículo 2 de la Carta Magna, se hace mención al Estado Federal Descentralizado dentro de los términos en ella establecidos, situación ésta que, hoy en día, no tiene una estrecha relación con el contenido teórico normalmente atribuido a ese término.

Lo dicho anteriormente, se debe al modelo de acento distributivista, lo cual genera carencia fiscal que inhibe el desarrollo de las capacidades de gestión del gasto público regional, de tal manera, que en las necesidades eventuales de nuevos recursos para

las regiones, los estados se ven obligados a reclamar recursos al gobierno central, lo que tiende a generar tensión intergubernamental.

El sistema político territorial, formalmente federal, determina los principios reguladores de la organización político administrativa, en este sentido conforme lo señala el Artículo 16; el Estado venezolano está conformado por tres niveles territoriales: los municipios, los estados y la República, los cuales tienen autonomía, personalidad jurídica y una estructura orgánica propia. Es así como estas entidades públicas ejecutan sus respectivas actividades en ejercicio de su cuota de participación en el Poder Público; o lo que es lo mismo, ejercen las atribuciones conferidas a los órganos del Poder Municipal, Estatal y Nacional.

En efecto, es notorio tener presente que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), estatuye una serie de principios ligados a los Derechos Fundamentales, dejando muy clara la importancia acentuada de esas

disposiciones, es así como el Artículo 19, consagra:

“El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público, de conformidad con esta Constitución, con los tratados sobre derechos humanos suscritos y ratificados por la República y con las leyes que los desarrollen”.

Lo anterior a su vez envuelve la protección de los derechos fundamentales estatuidos en la Carta Magna, entendiendo como tales al conjunto de facultades e instituciones que concretan las exigencias de dignidad, libertad e igualdad, las cuales deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional a la par de la Tutela Judicial Efectiva que implica el “debido proceso” y el “derecho a la defensa”.

Desarrollo

Para comprender el término de Administración Pública, primero hay que definir lo que significan varios de sus vocablos: Administrar viene de la palabra “ministrare” que significa servir y Administración se deriva del vocablo “ad manus traer” y significa manejo o gestión. Por todo lo anterior se puede decir que es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para: 1) El cumplimiento de las Leyes; 2) La conservación y fomento de los intereses públicos; y 3) Resolver las reclamaciones de los justiciables.

En este orden de ideas, Lares (2001) define a la Administración Pública, como la actividad realizada por la rama ejecutiva del Poder Público, es decir, por el conjunto de órganos estatales, regidos por relación de dependencia a los cuales corresponde frecuentemente la misión de ejecutar las leyes. Desde este punto de vista, se define desde dos perspectivas: una subjetiva, que se refiere al sujeto orgánicamente considerado, cuya función es la de satisfacer las necesidades colectivas, como un conjunto de órganos

estructurados en el Poder Ejecutivo y la perspectiva objetiva, referida a la actividad, cuya función se concreta al satisfacer las necesidades colectivas, dentro del ámbito del ordenamiento jurídico.

A partir de la Revolución Francesa, la Administración Pública se identifica con la actividad realizada por el Poder Ejecutivo, al referirse a las actividades de gestión, que el titular del mismo desempeña sobre el Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas, logrando con ello el bien general (ya que dicha atribución tiende a la realización de un servicio público), con sometimiento al marco jurídico especializado que norma su ejercicio. Hasta el Siglo XVIII, la idea de Estado se encontraba confundida con la persona del monarca, basta recordar la frase de Luis XV “L’Etat c’est moi” (el Estado soy yo), con la cual se ilustra el fenómeno de plenipotencia.

Con el advenimiento de la ilustración en Occidente, la precisión de los elementos que integran al

Estado Moderno se conformaron plenamente, entendiéndose al gobierno (a partir de las ideas de los filósofos políticos de la época), como uno de los elementos del fenómeno estatal, al cual la población (que es la esencia de la existencia del Estado) puede organizar, estructurar y modificar para lograr el beneficio de la sociedad. De lo anterior, se evidencia, que la Administración Pública es el contenido de la actividad del Poder Ejecutivo, referida a todas aquellas gestiones, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general.

Al respecto en la República Bolivariana de Venezuela, el control público es un mandato constitucional que obliga a los órganos de poder al seguimiento, observación, fiscalización y examen de la gestión pública, con el fin de prevenir daños al patrimonio, permitir mayor eficiencia, eficacia y efectividad en los servicios prestados, corregir las fallas y sancionar a los infractores. Se

puede inferir entonces, al control público como atributo del Poder soberano de la sociedad e inherente a la democracia, por lo tanto, ninguna actividad que tenga por objeto la administración del patrimonio público puede ser inescrutable, vedada a la vigilancia popular o gestionada con arbitrariedad.

Es importante señalar que, dentro del ordenamiento jurídico venezolano, se encuentran previstos diferentes sistemas de control los cuales inciden en la Administración Pública y en la disposición de sus fondos y bienes, siendo uno de ellos el Control Fiscal, relacionado con la administración de fondos, así como de los bienes nacionales, estatales y municipales. Para Castro (2010), el Control Fiscal se encuentra dirigido de forma especial a la administración de recursos financieros del erario público y está a cargo de órganos especializados, es así como destaca el mencionado autor:

“Existe en el tiempo y en el espacio, sus funciones recaen fundamentalmente sobre los actos de

administración hacendística y están a cargo de la Contraloría General de República, las Contralorías Estadales y Municipales, y de los órganos de control interno -actualmente de Auditoría Interna- de los Entes de la Administración Pública Nacional” (p. 46).

Debe resaltarse que este control, se realiza *A posteriori*, mediante la realización de auditorías, inspecciones y cualquier tipo de actuaciones fiscales en los organismos como a entidades sujetos a su control. Paralelamente a esto, Hernández (2009), señala que la gestión de control fiscal hoy en día se encuentra restringida exclusivamente a labores de auditoría como fin, ante lo cual se corre el riesgo de su identificación con una tarea burocrática que puede extraviar el norte, su finalidad y el sustento para la gestión y la política.

Al profundizar sobre los planteamientos anteriores, se hace necesario traer a colación el contenido del Artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema

Nacional de Control Fiscal (2010), el cual señala:

“El Sistema Nacional de Control Fiscal tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades aludidas en el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley”.

Tal como lo afirma Otero (2011), el Sistema Nacional de Control Fiscal pretende ser un sistema integral e integrado en donde el control interno y externo estén debidamente coordinados y se armonicen para coadyuvar al logro de una efectiva, eficiente y económica administración del patrimonio público, así contribuir a mejorar la calidad de vida del ciudadano, a través de la implementación de mecanismos de seguimiento de control a la ejecución de la planificación y a la presupuestaria, simultáneamente a la actividad del administrador, siguiendo

rutas paralelas que permitan el control así como la auditoría de gestión.

En el mismo orden de ideas, afirma López (2003), que los instrumentos legales en los cuales se apoya el Sistema Nacional de Control Fiscal, se identifican en las políticas, leyes, reglamentos, normas, procedimientos e instructivos, que deben ser adoptados eficientemente para: 1) Salvaguardar los recursos de los entes sujetos a las leyes; 2) Verificar la exactitud y veracidad de su información financiera y administrativa; 3) Promover la eficiencia, economía y calidad de sus operaciones; 4) Lograr el cumplimiento de su misión, objetivos y metas, y 5) Desarrollar el potencial humano, en el resguardo de los recursos económicos y los materiales destinados al ejercicio del control.

Por consiguiente, la función contralora, evaluativa y prospectiva del control fiscal, señala su realización bajo criterios gerenciales, administrativos y contables, con el fin de asegurar su desarrollo sistémico, auditable y discutible, de manera

clara e inteligible para todas las partes interesadas. Sin embargo, la gestión del Control Fiscal, se contextualiza en una política gubernamental que promulga el Estado venezolano, con respecto a la transformación de la Administración Pública, modificando la ejecución presupuestaria.

De lo anterior deviene la complejidad del Sistema Nacional de Control Fiscal, evidenciándose por la heterogeneidad de sus funciones, la cantidad requerida de recursos de todo tipo, la diversidad de actividades llevadas a cabo en el mismo, la red de intereses y la conformación de características en los estamentos; convirtiéndolo en una organización cuya conducción constituye un desafío enorme para quienes asumen tal responsabilidad.

Sobre este particular, es importante analizar y entender el concepto de complejidad, según Peris y otros (2001), “se refiere a las características de cualquier sistema, fenómeno o conjunto de fenómenos de carácter natural y/o social” (p.47), de lo cual se desprende que la

complejidad es un hecho, no aislado ni particular a un fenómeno en especial. De lo antes expuesto, Pascale (1999) sostiene que la complejidad de los sistemas se genera en virtud de la propensión de las estructuras simples a generar modelos novedosos, variedad infinita, conformando con frecuencia un todo mayor a la suma de las partes.

Para el análisis del Sistema Nacional de Control Fiscal como organización, y más específicamente como una formación compleja, es importante analizar los postulados de la Teoría de la Contingencia, esta se basa en considerar sus condiciones o eventualidades para desarrollar el enfoque de las acciones administrativas, asegurando a su vez que el diseño estructural sea el adecuado según cada situación. Aun cuando los inicios de esta Teoría, se ubican en los trabajos de Burns y Stalker (1961), al manifestar que las formas de organización y los procesos gerenciales están relacionados con ciertos elementos del entorno, no fue sino hasta 1964 cuando el psicólogo Fiedler,

estableció las bases de la productividad organizacional, desarrollando los estilos de liderazgo y control situacional dentro del llamado Modelo de Contingencia que dará como resultado final la productividad del grupo.

Es en el marco de la definición clásica de complejidad, que surgen los planteamientos de las organizaciones complejas, entendidas estas como sistemas adaptivos de carácter social, conformados por personas que cumplen diferentes funciones en una estructura apropiada de división del trabajo, para cumplir con la misión y los objetivos que tienen. Como el termino en cuestión es la mixtura de dos variables (organización y complejidad), son varios los teóricos o autores que han escrito sobre ellos, es así como Le Moigne (1990), define a la organización sistémica, como las múltiples interrelaciones y retroacciones entre las operaciones tangibles (sistema operativo), la elaboración de estrategias inteligentes (sistema de decisión) y el

registro, memoria y distribución (sistema de información).

Lo anterior permite colegir, que las organizaciones complejas coexisten en un mundo revestido de incertidumbre, ya que tienen una presencia propia que se va llenando con base a un sistema de vivencias y haceres cubiertos en diversidad de etapas, estas transcurren desde su nacimiento hasta la madurez o decrepitud; vale decir que estas representan una construcción social porque se solidifican en el devenir histórico transitado, entre los acontecimientos cambiantes de sus estructuras, y en la manera cómo se relacionan con su entorno frente a los diversos desafíos de su evolución.

Sobre estos planteamientos, surgen las primeras características de las estructuras organizativas mecánica y orgánica, siendo ahondados años más tarde, por Lawrence y Lorsch (1967) quienes partieron de la idea relativa de cuál es la estructura organizativa más adecuada para una organización compleja en un entorno determinado, siendo las más eficaces aquellas

poseedoras de la capacidad de ajustar sus variables internas con las demandas y exigencias de ese entorno. Así, las organizaciones que mejor se adapten y ajusten sus variables a los factores del entorno, serán las más eficientes y tendrán, por tanto, una mayor probabilidad para desarrollarse, alcanzar mejores resultados o de simplemente ser más competitivas para poder sobrevivir.

Paralelamente a lo anterior, se tiene el punto de vista teleológico o intencional de Ackoff y Emery (1972), tomado en cuenta para considerar tanto la influencia de mecanismos causales como de mecanismos teleológicos y anticipatorios en el comportamiento del sistema y de sus integrantes, lo que permite considerar la organización motivada por sus objetivos y, al mismo tiempo, visualizarla con un enfoque causal, para poder tomar en cuenta los factores históricos y estructurales que han llevado a la organización a su situación actual.

En líneas generales, se puede inferir que tanto los cambios en la tecnología, como los mercados, los

factores culturales y sociales, la competencia, entre otros, afectan tanto a las estructuras de las organizaciones mecánicas (tendiendo a desarrollar una estructura organizativa estable o dispuesta a permanecer sin muchos cambios por largos periodos de tiempo), como a las orgánicas (al adaptarse mejor a los entornos dinámicos y complejos). Desde este punto de vista, las características del entorno se observan principalmente bajo dos dimensiones: 1) El Dinamismo, determinado por una variedad de factores no inherentes a la estructura organizacional, y 2) La Complejidad, en la medida que la organización requiere de una gran cantidad de conocimientos acerca de los productos, sus procesos productivos, la tecnología, entre otros.

Lo anterior, permite un acercamiento a la idea de la organización vista tanto en el sentido de un texto como en el de una semiósfera o espacio de sentido particular cuya naturaleza le ha permitido, a través de una cierta sintaxis, imponer un orden mediador

entre un cúmulo de estructuras particulares e interdependientes que han cedido parte de su esfera de sentido para establecer convenciones productivas tendentes a alcanzar objetivos comunes. En concordancia con estos postulados, Morín (1997) desarrolla a la complejidad como un tejido o entramado de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones, contradicciones y azares, que constituyen el mundo fenoménico.

Actualmente, la sociedad luego de haber pasado por la era de la agricultura y la industria se encuentra en una etapa de transición entre la era de los servicios y la era de la información, en donde surge la globalización como un fenómeno, con influencia en el ámbito social, económico y cultural, rompiendo las fronteras y paradigmas existentes. En este sentido, el contexto global presenta retos que estiman la emergencia de necesidades orientadas hacia escenarios de transformaciones sociales y nuevas interpretaciones de la realidad, al

convocar sentidos pertinentes de su lectura.

Ahora bien, en el ámbito del control fiscal Giannini (2011), afirma que la gestión de una responsabilidad importante en el tema de la valoración de procesos administrativos de las organizaciones públicas, se relaciona con modelos gerenciales que aún en el presente siglo, están caracterizados por estructuras de tipo funcional, jerárquica, piramidal, burocráticas, tradicionales y cargadas de vicios. El precitado autor describe; en momentos cuando las instituciones deben cambiar las maneras de contactarse con la realidad, existen nuevas formas de hacer efectiva la gestión del control fiscal, a fin de promover autoridades con capacidad para impulsar modificaciones reales y profundas dentro de la estructura organizacional.

Adicionalmente, Pateiro (2012), hace énfasis en la posibilidad de esa transformación demandando la sociedad donde se encuentra inmersa, sin embargo, la gran mayoría de los Órganos de Control

Fiscal de hoy en día, no han sufrido mutaciones significativas en su manera de pensar ante la complejidad de escenarios involucrados como parte del ejercicio de desempeño eficiente de los sujetos que las conforman. No obstante, lo anterior se pone de manifiesto como un hecho cierto que la cotidianidad del desempeño gerencial se orienta a todos los aspectos de planificación y control de las actividades propias; las mismas tropiezan a diario con carencias económicas, restricciones de la estructura institucional y limitaciones impuestas por circunstancias excedidas en los límites del contexto administrativo.

POSTURA CONCLUSIVA

Dada la esencialidad de las funciones de los Órganos de Control Fiscal contempladas en su representatividad, y que tienen como objetivo ejercer esta situación de control del patrimonio público y promover la participación ciudadana en el proceso de control fiscal y

social, se hace necesario reconocer nuevas formas de pensar que provean otras maneras de actuar en la complejidad, pues la realidad de hoy no se puede enfrentar con las recetas del pasado. Es por ello que se comprende la necesidad de asumir una realidad organizacional con dominio ético en la gestión del control fiscal, siendo ésta una prioridad en el logro de la inserción equitativa en la sociedad.

De allí la prioridad para centrar la mirada sobre el escenario del estudio inherente a los Órganos de Control Fiscal en Venezuela, ya que los mismos se constituyen como organizaciones complejas que pasan a ser la forma en que una organización se proyecta ante el público y comunica su promesa de valor ante distintos grupos, pues representa un valioso activo de la organización que le proporciona valor al administrado. Lo expresado anteriormente invita a reflexionar en la gerencia y gestión de los Órganos de Control Fiscal, los cuales deberán admitir las señales de cambio en la manera de lograr su supervivencia,

en cuanto al reconocimiento de un pensamiento gerencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff, R y Emery, F (1972). **On Purposeful Systems**. Chicago, Estados Unidos. Ediciones Aldine Atherton.
- Burns, T y Stalker, G (1961). **The Management of Innovation**. Ediciones Tavistock Publications.
- Castro, A (2010). **Control Interno en la Gestión Pública. Un enfoque social en las Alcaldías del Estado Lara**. Cabudare, Venezuela. Tesis Doctoral no publicada en la Universidad Yacambú como requisito para optar al título de Doctor en Gerencia.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). **Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Número 36.860** (Extraordinaria) de fecha 30 de diciembre de 1999.
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (1992). Madrid, España. Editorial Espasa Calpe S.A (Vigésima Primera Edición).
- Fiedler, F (1967). **Una teoría de la Eficacia del Liderazgo**. New York, Estados Unidos. Editorial McGraw-Hill.
- Giannini, C (2011). **The age of Central Banks**. Massachusetts, Estados Unidos. Library of Congress (Control Number 2011925760).
- Hernández, H (2009). **Perspectiva del Nuevo Municipio Venezolano**. Guacara, Venezuela. Publicaciones de la Alcaldía de Guacara y San Joaquín.
- Lares, E (2001). **Manual de Derecho Administrativo**. Caracas, Venezuela. Editorial Exlibris. Décima Segunda Edición.
- Lawrence, P y Lorsch, J (1967). **Differentiation and Integration in Complex Organizations, Administrative Science Quarterly**. New York, Estados Unidos, Volumen 12, Número 1 (pp. 1-47).
- Le Moigne, J. (1990). **La Modélisation Des Systèmes Complexes**. Paris, Francia. Editorial Bordas.
- 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. Número 6.013** (Extraordinaria) de fecha 23 de diciembre de 2010.
- López, A (2003). **La Contribución de la Gestión de Recursos Humanos a las Capacidades Estratégicas de la Organización**. Cádiz, España. Tesis Doctoral

publicada en la Universidad Pablo de Olavide.

Morin, E (1997). **La Necesidad de un Pensamiento Complejo**. Bogotá, Colombia. Editorial Magisterio.

Otero, C (2011). **Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano**. Caracas, Venezuela. Editorial Miranda (Quinta Edición).

Pascale, R (1999). **Surfing the edge of Chaos**. Sloan Management Review.

Pateiro, E. (2012). **Gerencia, Ética e Identidad**. Barquisimeto, Venezuela. Editorial Horizonte.

Peris, F; González, T y Méndez, M (2001). **Organización, Diseño Organizativo y Comportamiento: Modelo Conceptual y Modelo Analítico**. Valencia, España. Quadern de Treball Número 116 (Nova Època) de la Facultat de Economia de la Universitat de Valencia.