

¿Cómo Rinden Cuentas las Gobernaciones Venezolanas?¹

Montes de Oca, Yorberth
Ochoa, Haydée
Henríquez, Deyanira

Montes de Oca, Yorberth
Magíster en Gerencia Pública.
Profesora de la Universidad del
Zulia.
yorberth@hotmail.com

Ochoa, Haydée
Dra. en Estudios del Desarrollo.
Profesora de la Universidad del
Zulia.
haydeeochoa@iamnet.com

Henríquez, Deyanira
Lic. En Comunicación Social.
Asistente de Investigación en el
Centro de Estudios de la Empresa
de LUZ.
deyanira42@hotmail.com

Recibido: 27-03-06
Revisado: 03-07-06
Aceptado: 14-07-06

Las Gobernaciones son instituciones del poder ejecutivo venezolano, ubicadas entre el nivel municipal y el nacional, que han adquirido importancia con la descentralización político-territorial promovida en América Latina e iniciada en Venezuela a fines de los 80, desarrollada en el contexto de un proceso de modernización del aparato público llevado a cabo paralelo a la promoción por el Estado, de políticas neoliberales. Otra de las estrategias de modernización en curso propuestas en América Latina como estrategia para profundizar la democracia, ha sido la Rendición de Cuentas, la cual es incorporada formalmente por algunas gobernaciones. A fines de los noventa en el marco de un proceso de transformación en Venezuela, la Rendición de Cuentas adquiere rango constitucional y se incorpora en numerosas leyes. Este trabajo tiene como propósito estudiar la Rendición de Cuentas en las Gobernaciones venezolanas. La metodología se basó en el estudio de las gobernaciones de dos Estados relevantes en el país, en el análisis de documentos oficiales, fuentes secundarias y entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de las gobernaciones. Los resultados revelan que: 1) Cuando se incorpora la Rendición de Cuentas en el nuevo marco institucional, algunas gobernaciones hacían esfuerzos por incorporar este proceso como mecanismo de control vertical interno, sin mayores logros en la práctica 2) Se da continuidad al sistema de Rendición de Cuentas tradicional de entrega sin trascendencia, de la memoria y cuenta al poder legislativo estatal, 2) De acuerdo al nuevo marco institucional las gobernaciones deben rendir cuenta sobre su gestión y a través de medios públicos, al poder legislativo, al poder ciudadano y a los electores, 3) A pesar del nuevo marco institucional, el sistema de Rendición de Cuentas en las dos gobernaciones sigue siendo el tradicional. Se concluye que en las gobernaciones la Rendición de Cuentas está lejos de contribuir a profundizar la democracia.

Palabras clave: Rendición de cuentas, gestión pública, gobernaciones.

RESUMEN

State governments are institutions of the Venezuelan executive power, located between the municipal and national level, that have acquired importance with the political decentralization promoted in Latin America which begun in Venezuela in the late eighties, developed in the context of a modernization process of the public apparatus, carried on parallel to the promotion of neoliberal policies by the State. The rendition of accounts has been another modernization strategy to strengthen democracy, which has been formally incorporated by some State governments. In the late nine-ties in the frame of a process of transformation in Venezuela, the rendition of accounts acquires a constitutional rank and is incorporated in numerous laws. The purpose of this article is to explore the rendition of accounts in Venezuelan State governments. The methodology was based upon the study of the local governments of two relevant states in the country, the analysis of official documents, secondary sources and semi-structured interviews to local government functionaries. The results reveal that : 1) When the rendition of accounts is incorporated, some local governments made efforts to incorporate this process as a mechanism of vertical internal control, without great achievements in praxis ; 2) The traditional system of rendering of accounts without transcendence continues, 2) According to the new institutional frame, local governments must present results about their labour and through public media, to the legislative power, to the sovereign power and electors, 3) Despite the new institutional frame, the system of rendering of accounts in the two State governments continues to be the traditional one. As a conclusion, the article holds that in state governments, the rendering of accounts is far from contributing to strengthen democracy.

Key words: Rendition of Accounts, public policy, state governments.

ABSTRACT

1. Introducción

A finales de los 80' en Venezuela se impulsa la modernización político-administrativa del Estado, paralelo a la promoción de la economía de mercado. Como parte de este proceso se concreta la descentralización político territorial, con propósitos formales de profundizar la democracia, proceso en el cual el gobierno nacional traspasa competencias concurrentes y exclusivas a las gobernaciones de los Estados², instancias del aparato público responsables del nivel intermedio entre gobierno nacional y municipal, adquiriendo importancia significativa, desde el punto de vista económico, político y social.

En el año 1999, en Venezuela se promulga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CBV) (ANC, 1999), a partir de la cual se diseñan y aprueban un conjunto de leyes de ámbito nacional, con el propósito formal de profundizar la democracia y buscar la justicia social, estamos así en presencia de una orientación distinta a la iniciada a fines de los 80', que puso en el centro lo económico.

Unas de las transformaciones importantes a nivel constitucional en el país, ha sido la incorporación de nuevos principios en los que la administración pública debe basar sus funciones, entre ellos, transparencia, participación ciudadana y Rendición de Cuentas, los cuales deben ser asumidos por las instituciones que conforman el aparato público, y entre ellas las gobernaciones. De igual manera, se evidencia la consideración de estos principios en la promulgación de los otros documentos jurídicos aprobados en el marco de la nueva constitución (Ochoa et al 2006).

Uno de estos principios: La Rendición de

Cuentas ha despertado interés en los últimos años, en el marco de propuestas de modernización de la gestión pública que abogan por la participación del ciudadano y el control social, como estrategia para profundizar la democracia, de allí que en muchas de las ideas de cambio, la Rendición de Cuentas se presenta como un proceso clave para avanzar en la reforma.

La práctica de la Rendición de Cuentas no es nueva y el interés por mejorar este proceso ha tenido acogida en diversos países de América Latina en el marco de los procesos de modernización del aparato estatal, aunque alejados de las propuestas que lo plantean como estrategia de profundización democrática. En Venezuela, desde que se inició la Reforma del Estado a fines de los ochenta, vinculada a los procesos de globalización y en el marco de la descentralización, algunas gobernaciones, han mostrado interés en el tema, lo cual aunado al deber que tienen de rendir cuentas a los electores a partir de las reformas institucionales iniciadas en 1999, nos indica que podemos estar frente a una realidad en proceso de cambio.

Sobre los cambios ocurridos a raíz de los procesos de modernización de la administración pública, es poco lo que se ha escrito en la región y particularmente en Venezuela, en general el abundante conocimiento producido lo constituyen propuestas de cambio, menos conocemos sobre la realidad del aparato público venezolano desde que se iniciaron las transformaciones a fines de los noventa, las cuales formalmente apuntan a profundizar la democracia, como estrategia para avanzar en la justicia social.

Este trabajo tiene como propósito, estudiar la

¹ Este trabajo es un producto del programa: "Política y Administración Subnacional", que se desarrolla en el Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia (LUZ), financiado por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico (CONDES) de la misma universidad.

² Venezuela está dividida política y territorialmente en 23 Estados y un distrito metropolitano

Rendición de Cuentas en las Gobernaciones venezolanas desde 1999, cuando se inició un proceso de transformación institucional, hasta 2004. Tomamos como muestra los Estados Zulia y Carabobo. Partimos del supuesto, que a pesar de los intentos de modernización y de los cambios constitucionales y legales en la materia, en función de un modelo administrativo alternativo, persisten viejas prácticas, que dificultan el desarrollo del nuevo marco institucional. Metodológicamente nos apoyamos en el análisis de documentos oficiales y provenientes de fuentes secundarias, así como entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de las gobernaciones objeto de estudio. Las variables estudiadas son: el sujeto que rinde cuentas, el sujeto receptor de la Rendición de Cuentas, el objeto de la Rendición de Cuentas y los medios a través de los cuales se rinde cuentas (Ochoa y Montes de Oca, 2004).

La Rendición de Cuentas es una práctica muy antigua, pero con poca importancia como instrumento de cambio, es en el marco de las propuestas de modernización desde la llamada Nueva Gestión Pública que ha adquirido importancia. En términos muy generales la Rendición de Cuentas es “una práctica en la gestión pública a través de la cual los servidores públicos dan cuenta o justifican sus actos, a distintos sujetos, de modo diverso y a través de diferentes medios, por estar obligados a ello” (Ochoa y Montes de Oca, 2004: 457).

2. Contexto: La rendición de cuentas por las gobernaciones en los 90

El proceso de descentralización político-territorial ha pasado en Venezuela por la elección directa de los gobernadores de los Estados por

parte de los ciudadanos y por el traspaso de competencias del gobierno nacional al estatal, para lo cual se aprobaron la Ley de Elección y Remoción de Gobernadores (Congreso de la República de Venezuela, 1989) y la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transparencias del Poder Público (Congreso de la República de Venezuela, 1989)

Con este tipo de reformas en el aparato público, las gobernaciones tienen cambios significativos, como instancias organizativas responsables de la conducción de los Estados, pasan a tener gran importancia desde el punto de vista económico y social, al asumir tareas de cierta envergadura y claves para reestructuración económica y el cambio social, es decir, las gobernaciones se han involucrado en un conjunto de actividades que resultan clave para la economía, todo lo cual hacen que manejen cuantiosos recursos financieros y responsabilidades, entre las cuales hay que destacar el manejo exclusivo de puertos, aeropuertos y puentes a través de los cuales obtienen cuantiosos recursos (Fuenmayor y Ochoa: 2003).

Las gobernaciones cada una con sus particularidades, intentaron reformas administrativas, entre éstas, al Sistema de Rendición de Cuentas³, ocupando éste tema un lugar importante en algunas propuestas de reforma. En esto ha debido incidir de alguna manera el hecho que en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencia del Poder Público (1989), en el artículo 16, se estableció que los gobernadores debían rendir informes al Presidente de la República, directamente o por intermedio del Ministro correspondiente cada vez que lo soliciten. A pesar, de que no existían consi-

³ Tal como lo señalan Ochoa y Montes de Oca (2004) este término, se utiliza con frecuencia como sinónimo de otros, tales como: accountability, responsabilidad, responsabilidad y responsabilización. Sin embargo, puede ser definido como un proceso político-administrativo, a través del cual los gobernantes dan cuenta de sus actos.

deraciones a nivel constitucional en materia de Rendición de Cuentas, queda claro que con el proceso de descentralización iniciado a finales de los noventa se introducen nuevas estrategias administrativas en búsqueda de la eficiencia de la gestión pública. Nos detendremos en este trabajo en el estudio del tema en las gobernaciones de dos Estados muy importantes del país: Zulia y Carabobo.

Desde 1990 la gobernación del Estado Zulia⁴, recibió influencia de las propuestas de Carlos Matus (1997) respecto a la necesidad de creación de un sistema de Petición y Rendición de Cuentas a lo interno de las gobernaciones, cuyos propósitos son la búsqueda de eficiencia. En este momento no estuvo contemplada la Rendición de Cuentas a los ciudadanos (Ochoa y Montes de Oca, 2002). El proceso se previó desarrollarlo formalmente a través del Consejo Zuliano de Planificación (CONZUPLAN), al cual los Secretarios, Directores, Presidentes de los Institutos Autónomos y Fundaciones debían entregar cuentas anualmente, para procesar los resultados en el marco de un sistema de Control que debía ejercer CONZUPLAN, es decir, se trata de un

sistema de Rendición de Cuentas intra-burocrático para hacer seguimiento a la gestión. La práctica se desarrolló de modo diferente (Aranda, 2002), ya que los funcionarios en referencia entregaban cuentas directamente al gobernador en los encuentros programados personalmente, donde se acordaba lo que iba a registrarse para entregar a CONZUPLAN, se pierde así en la práctica la Rendición de Cuentas al Gobernador como estrategia de control, convirtiéndose en una estrategia para armar la Memoria y Cuenta de la gestión.

En la gobernación del Estado Carabobo⁵, a diferencia de la del Zulia, desde mediados de la década de los 90', se inician esfuerzos para aplicar sistemas de Control de Gestión, dirigidos a la búsqueda de información de la gestión en dos áreas puntuales: en lo social e infraestructura, bajo estas iniciativas se crea Dirección de Control de Gestión, adscrita a la Secretaria de Control Interno con el propósito de darle viabilidad y hacerle seguimiento a las acciones y decisiones del gobierno regional. No obstante, este sistema que se intentó implementar pasó por diversos cambios significativos desde el punto de vista técnico-

⁴ El Estado Zulia se encuentra ubicado al norte y occidente del país, tiene una superficie de 63.100 km², se extiende sobre la depresión del lago de Maracaibo, entre la cordillera de Perijá y la de Mérida, en la actualidad procura asegurar el abastecimiento agropecuario difundiendo y financiando técnicas modernas de cultivo y recolección. Las zonas sur, sureste y oeste constituyen las zonas más productivas del país en ganado bovino, produciendo el 70% del consumo nacional de leche, queso y mantequilla. Pero la mayor actividad económica deriva de la explotación del petróleo. Su desarrollo comenzó en 1922, significando el principal motor que impulsó la transformación económica de Zulia. El área de producción está localizada en su mayor parte en el lago. El Tablazo es el segundo complejo petroquímico de Venezuela. Además, el lago constituye un sistema de gran valor estratégico por su comunicación directa con el mar Caribe y sus riberas están unidas por el puente General Rafael Urdaneta (El puente sobre el lago de Maracaibo), con más de 8 Km. de longitud. También en Zulia existen fosfatos y otros minerales como el carbón, concretamente en El Guasare. El golfo de Venezuela posee un alto potencial en recursos pesqueros. es productor de petróleo y carbón (PROMOZULIA et al: 2000).

⁵ El Estado Carabobo se encuentra "... Ubicado en el centro norte del país, es uno de los más pequeños, con apenas 4.650 Km², de un total de 912.050 Km², es decir, el 0,5% del territorio, sin embargo con una población de 1.932.168 habitantes en el censo de 2001, lo cual representa el 8,4% de la población, 415 habitantes por Km² y lo ubica en el segundo lugar en concentración, después del Distrito Federal, donde se encuentra la capital de Venezuela. Su principal actividad económica es la industria, en esta actividad ocupa el tercer lugar en el país, sus principales industrias son del ramo de vehículos automotores, metalmecánica, alimentos, cauchos y electrodomésticos. En Carabobo se encuentra una de las tres refinerías del país, tiene condiciones excepcionales para la actividad agrícola y pecuaria debido a los suelos de alta calidad, su vialidad agrícola y su desarrollo agroindustrial con presencia en el mercado nacional e internacional. En este Estado se ubica uno de los principales puertos del país: Puerto Cabello. Posee playas marítimas que brindan facilidades turísticas así como una de las fuentes termales de mayor temperatura del mundo" (Ochoa et al, 2005: 461).

administrativo, debido al apoyo que tuvo dicha gobernación del sector privado y a las promulgaciones jurídicas que a nivel nacional se ejecutaron en materia de control gubernamental para esa década.

En lo esencial este sistema de Control de Gestión buscaba la vigilancia e inspección de los niveles superiores sobre los inferiores, es decir estaba definido como un sistema de información vertical, lo cual demandaba rendición de cuentas intra-burocrático, de los niveles inferiores a los superiores. En síntesis las características que asume el Control de Gestión en la gobernación del Estado Carabobo, a nuestro juicio facilitó el avance para el desarrollo de una política de Rendición de Cuentas a lo interno de la gobernación y no así para los ciudadanos.

3. Rendición de cuentas por las gobernaciones en el nuevo marco institucional

Asistimos desde fines de los 90', a reformas en las bases constitucionales y legales del país bajo el gobierno del presidente Hugo Chávez, fundamentadas formalmente en la justicia social, esto como una forma de interrumpir las orientaciones neoliberales de la economía que hasta la fecha se adelantaban desde el aparato público. La Rendición de Cuentas se incorpora en este proceso como un principio que debe cumplir el Estado, lo cual queda establecido en nueve artículos de la CRBV (Ochoa y Montes de Oca, 2006)

Los Gobernadores como Jefes de Gobierno en los Estados están obligados según la nueva carga magna (CRBV, 1999) a rendir cuentas sobre su gestión. El artículo 141 establece que "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", siendo que las gobernaciones forman parte de la administración pública, están obligadas a acatar el referido mandato constitucional.

El artículo 315 establece que "...el Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la Rendición de Cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio", si bien en la práctica es un mandato que asume sólo el poder ejecutivo nacional, al no especificarse este nivel, el artículo en un sentido riguroso contempla a los niveles subnacionales del poder ejecutivo (Estados y municipios). El artículo 66 deja expresamente establecido que "Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión de acuerdo a lo programado", en razón de que el cargo del gobernador es por elección popular, este funcionario está obligado a rendir cuentas a sus electores, es decir, no sólo a otras instancias del aparato estatal sino a un sector de la sociedad: a sus electores, con lo cual se avanza notablemente en la Rendición de Cuentas como estrategia de profundización democrática. Finalmente encontramos en la CRBV en su artículo 161 definido claramente la obligación de Rendición de Cuentas por parte de los gobernadores sobre su gestión, de modo público a la Contraloría del Estado, al Consejo Legislativo y al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.

Otros documentos legales aprobados en el marco de la nueva constitución, obligan a las gobernaciones a rendir cuentas. La Ley Orgánica de la Administración Pública (AN, 2001a), en su artículo 11 deja plasmado que las Autoridades y

Funcionarios de la Administración Pública “deberán rendir cuentas de los cargos que desempeñen en los términos y condiciones que determine la ley”; teniendo en consideración que esta ley rige a los Estados cuando se refiere en general a la administración pública, quedan sujetos al referido artículo los gobernadores.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (AN, 2001b) establece en su artículo 51, que quienes administren recursos de los entes señalados en el artículo 9 están obligados a rendir cuentas de las operaciones y resultados de su gestión al órgano de control fiscal que determine la Contraloría General de la República, lo cual “implica la obligación de demostrar formal y materialmente la corrección de la administración, manejo o custodia de los recursos”, el artículo 9 identifica entre otros, a los órganos y entidades del Poder Público Estatal. Una Ley que deja claramente expresado el interés en la Rendición de Cuentas es la Ley contra la corrupción (AN, 2003), la cual en sus artículos 9 y 20 deja plasmado, que los órganos del poder público en todos sus niveles, entre éstos el estatal, deben rendir cuentas y justificar a los ciudadanos los bienes, gastos y recursos públicos.

La Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados (AN, 2001), en el artículo 15, numeral 9, establece que los mismos deberán “Recibir para su evaluación el informe anual del Gobernador sobre su gestión durante el año inmediato anterior. A tales efectos, el Consejo Legislativo fijará dentro de los treinta (30) días siguientes a su instalación anual, la sesión en la que el Ciudadano Gobernador presentará dicho informe”, con lo cual queda claro el deber de los gobernadores de rendir cuenta al poder legislativo del Estado respectivo. Por último es necesario hacer referencia al tratamiento que da al tema la

Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (AN, 2002), según la cual es competencia de estos consejos “Conocer el informe anual del Gobernador o Gobernadora”

Según la Constitución del Estado Zulia (Asamblea Legislativa del Estado Zulia, 2001a), el poder ejecutivo está en la obligación de “presentar dentro de los primeros quince días del ejercicio fiscal siguiente, ante el Consejo Legislativo en Sesiones Ordinarias o Extraordinarias un informe detallado de su gestión durante el período inmediatamente anterior”, y el consejo Legislativo tiene como atribución aprobar o improbar el informe. Es una vieja responsabilidad de las gobernaciones que queda plasmada en la CRBV.

Internamente los Secretarios de la Gobernación del Estado Zulia, según la Ley Orgánica del Régimen Político (Consejo Legislativo del Estado Zulia: 2001b), están obligados a “preparar la memoria y cuenta anual de su despacho y presentarla al Consejo Legislativo del Estado”, además deben “dar cuenta en la oportunidad fijada o cuando se lo requiera el gobernador del Estado, de los asuntos realizados que cursen en la respectiva secretaría”. Esto tiene su antecedente en la Ley orgánica del Régimen Político aprobada en 1990 en el marco de los inicios del proceso de descentralización.

Igual tendencia se evidencia en la Gobernación del Estado Carabobo, que desde los 90', también existen disposiciones legales que obligan tanto al poder ejecutivo como a los funcionarios con cargos de directivos de presentar la memoria y cuenta a la Asamblea Legislativa (Asamblea Legislativa del Estado Carabobo: 1991) ahora llamada Consejos legislativos. Estas consideraciones han sido reforzadas e incorporadas nuevamente en las leyes, resoluciones y reglamentos creados y promulgados en el marco

de las reformas institucionales de finales de la última década.

En síntesis, desde 1999 se han creado condiciones legales para que las gobernaciones rindan cuentas horizontal y verticalmente, lo cual revela que este proceso administrativo, históricamente marginado, asume importancia en la conformación de un nuevo aparato estatal en Venezuela. Horizontalmente las gobernaciones, están obligadas a rendir cuentas a los Consejos Legislativos, instancias del poder legislativo estatal y en el segundo a los ciudadanos y electores, lo cual constituye una incorporación novedosa que apunta a dar insumos para el ejercicio del control social, estrategia fundamental para la democratización del aparato público.

Más allá de las condiciones legales no se ha conformado un sistema de Rendición de Cuentas en todo el aparato estatal o en algunos niveles de gobierno. A modo de ejemplo observamos que los gobiernos subnacionales carecen en su mayoría de sistemas de información electrónica y el gobierno nacional no está aún diseñando mecanismos electrónicos para rendir cuentas.

4. La práctica reciente de rendición de cuentas por las gobernaciones

En el contexto del nuevo marco institucional del país, asume el poder en la Gobernación del Estado Zulia en el año 2000, con el apoyo del partido político un Nuevo Tiempo, Manuel Rosales, quién anteriormente se desempeñaba como Alcalde del Municipio Maracaibo. Más adelante en el año 2004, es reelecto gobernador del Estado Zulia, en un proceso en el cual en la mayoría de gobernaciones venezolanas resultan electos los candidatos de los partidos políticos que están alineados a la política del gobierno nacional (Ver: CNE, 2005).

Rosales da continuidad al intento de poner en práctica un sistema de Petición y Rendición de Cuentas interno, pero por intermedio de la Secretaría de Planificación, Estadística e Informática, que sustituyó a CONZUPLAN. Con este sistema aparentemente existe un intento de aplicación del sistema de Rendición de Cuentas propio del modelo tecnocrático, a través del cual el nivel superior recibe cuentas de los niveles inferiores, sin embargo en la práctica se convierte en información para armar la Memoria y Cuenta del Gobernador. Cada Secretario o directivo asume criterios diferentes, lo que incide en la Memoria y Cuenta que entrega el Gobernador.

Por su parte el Gobernador entrega cuentas al Consejo Legislativo, a través de la tradicional Memoria y Cuenta elaborada con los informes parciales de las Secretarías y otras instancias de gobierno, formalmente públicas, pero en la práctica disponible solo para los diputados del Consejo Legislativo, al Contralor y a grupos políticos vinculados al gobernador, con acceso de los medios de comunicación al acto de entrega, pero sin acceso a los ciudadanos y electores como lo establece el marco jurídico.

El objeto de Rendición de Cuentas varía en cada área de acuerdo a la orientación de cada secretaría, pero en todo caso, básicamente la memoria y cuenta ha Estado dirigida a destacar procesos, se trató de justificar el gasto público, mediante la demostración de obras públicas y sociales, inversiones, contrariamente a lo que se establece en las disposiciones constitucionales y legales en materia de Rendición de Cuentas, que tienen que estar dirigidas a destacar los resultados de la gestión, es decir usando el esquema propio de la administración burocrático-populista, en la cual lo fundamental de la Rendición de Cuentas es "la justificación del gasto a través de la demostración de inversiones y obras sociales realizados por

los gobernantes, sin considerar las ofertas electorales realizadas, los planes formalmente definidos ni el marco legal establecido..” (Ochoa y Montes de Oca, 2004, 465).

Si bien el propósito de la Rendición de Cuentas es el cumplimiento de lo formalmente establecido y de la Nueva Normativa de control a través de Contraloría Regional del Estado Zulia, en la práctica es “obtener aceptación del exagerado gasto público, de los sectores que se encuentran en el poder y en definitiva de los partidos políticos, sólo se trata del cumplimiento de requisitos formalmente establecidos al no asignarle este estilo de gestión (el burocrático populista) importancia significativa al control” (Ochoa y Montes de Oca, 2004: 466). La coincidencia política de la mayoría del Consejo Legislativo con el Gobernador, favorece la aprobación de la memoria en tales condiciones, bajo la mirada y voto pasivo de quienes se encuentran en oposición.

En definitiva, en la Gobernación del Estado Zulia, estamos frente a una práctica tradicional a pesar de avances formales que introducen la Rendición de Cuentas al ciudadano en el nuevo marco institucional, como estrategia para avanzar en la profundización democrática, tampoco a lo interno de la gobernación la Rendición de Cuentas promueve el control, a pesar de lo establecido en la normativa del Zulia.

Desde que se inició el proceso de descentralización en el año de 1990 hasta 2004 (14 años), el Estado Carabobo, ha estado gobernado por los Salas, los primeros seis años por Enrique Salas Römer y el resto por su hijo Henrique Salas Feo, ambos pertenecientes al Partido Político “Proyecto

Venezuela”, del cual son líderes⁶.

Según la Constitución del Estado Carabobo (Asamblea Legislativa del Estado Carabobo, 1991), en su Artículo 82, el Secretario General de Gobierno y cada uno de los secretarios del ejecutivo estatal, presentarán a la asamblea legislativa (hoy Consejo Legislativo), en la oportunidad en que el gobernador presente su informe, la memoria y cuenta de su despacho correspondiente al año inmediato anterior. Igualmente considera la presentación anual por parte del gobernador la justificación de la gestión. Más allá de esto, en la gobernación de Carabobo, el tema de la Rendición de Cuentas, no ha sido incorporado en la normativa específica del Estado.

Recientemente los esfuerzos formales le han otorgado importancia a los procesos de Control de Gestión. La Secretaría General de Gobierno, en ejercicio de sus competencias consagradas en el Artículo 45, numeral 5, de la Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo, “debe ejercer la dirección, coordinación y supervisión de los mecanismos establecidos para el Control de Gestión de la Administración Estadal, central y descentralizada funcionalmente, así como la asistencia técnica; en virtud de ello y por aplicación del principio de racionalidad administrativa se requiere unificar los criterios sobre normas y procedimientos a seguir para la elaboración de la Memoria y Cuenta como instrumento de información y control, aplicable por todas las Dependencias y Organismos del Ejecutivo Estadal que ejecuten un presupuesto” (Consejo Legislativo de la gobernación del Estado Carabobo, 2001).

⁶ En las primeras elecciones Henrique Salas Römer se presentó como independiente apoyado por COPEI, uno de los dos partidos que se habían alternado en el poder desde los inicios de la democracia, sin embargo Salas se distanció temprano de este partido y creó el grupo Político Proyecto Carabobo, el cual sirvió de plataforma política a su hijo. En 1998 Proyecto Carabobo es sustituido por el Partido Político Proyecto Venezuela, el cual le sirvió al padre para competir en el proceso electoral para Presidente de la República, en las elecciones en las cuales triunfó Hugo Chávez (Ochoa et al, 2005: 442).

Vinculado a esta normativa sobre Control de Gestión en la práctica ha habido intentos de desarrollo de un sistema de Control de Gestión, que exige Rendición de Cuentas de las Secretarías, Direcciones, Institutos Autónomos y otras instancias de dirección interna (Guillén, 1997). El sistema se diseñó bajo la asesoría de la General Motors en el contexto del nuevo marco institucional y particularmente de la nueva ley de Contraloría, sin embargo se trata de esfuerzos iniciados previo a la creación de condiciones formales, a partir de las cuales éstas fueron promovidas (Guillén, 1999).

Producto de este proceso se creó en el año 2002, la Dirección de Control de Gestión en el período de Salas Feo, adscrita a la Secretaría General de Gobierno del Estado, la nueva unidad tendría bajo su responsabilidad el control de la legalidad y monitoreo de la gestión de la gobernación.

Sin embargo, en el año 2002, el sistema de Control de Gestión diseñado con la asesoría de General Motors es desplazado por otra metodología llamada Interpretación de Indicadores de Gestión, (Rodríguez, 2002), considerada por sus funcionarios mucho más general, lo cual tiene lugar, con el resurgimiento legal del Control de Gestión y de la Rendición de Cuentas, en el aparato público nacional que mediante la Contraloría General de la República se hace obligatorio. Esto pasa por la contratación externa de especialistas con conocimientos sobre el Control de Gestión y la capacitación de todos los niveles gerenciales en la materia. La tendencia es a la formación de los niveles superiores e intermedios de la gobernación, en técnicas sobre Control de Gestión.

Estamos en presencia de procesos de reestructuración a lo interno de la gobernación, que permiten ejercer control de los niveles superiores a los inferiores de tipo tecnocrático, con cierto

distanciamiento de la intervención de la Contraloría Regional, sin posibilidades hasta los momentos de aplicación de un sistema de control social como lo prevé el nuevo régimen institucional.

En la práctica ambos sistemas encontraron mucha resistencia de los funcionarios responsables, quienes se sentían controlados por este proceso, reportaron fundamentalmente los niveles medios, las Secretarías presentaron resistencia al sistema. Se observa con este proceso, un intento de aplicación de control de los niveles superiores a los inferiores a partir de lo programado, rompiendo con los esquemas tradicionales de escaso control.

El Control de Gestión, constituye uno de los procesos clave de la gestión, al permitir sistematizar la información de carácter económico, social y de infraestructura de la gestión, sin embargo esta herramienta no permite habilitar a la ciudadanía para ejercer el derecho al control social, es un proceso para el uso interno de la organización y no para la intervención del ciudadano, lo cual es una limitante para definir una política de Rendición de Cuentas que contribuya con la profundización democrática.

Los medios utilizados para la entrega de la información sobre la gestión son : las memorias y cuentas y los informes (denominado formato tres), este último presentado cada tres meses, además de la presentación de informes confidenciales. Dichos instrumentos son de uso interno, en la práctica están restringidos a otras instancias del aparato estatal y al ciudadano común. Se diseñó un manual para la presentación de las memorias y cuentas, que tiene como propósito servir de guía metodológica, establece los lineamientos, tanto de forma como de contenido, que deberán ser acatados por los organismos y dependencias que integran la Administración Pública del Gobierno del Estado Carabobo, para la elaboración y

presentación de la memoria y cuenta. Proporciona las orientaciones necesarias para la presentación de los aspectos resaltantes de la gestión anual, respetando principios de oportunidad, coherencia, uniformidad e integridad (Secretaría General de Gobierno, 2002), lo cual está dirigido a destacar resultados, sin embargo, las memorias y cuentas en esta entidad no son de carácter público, hecho que van en contra de los derechos del ciudadano, convirtiéndose en unos de los rasgos del modelo de gestión tecnocrático.

La Rendición de Cuentas del Gobernador al Consejo Legislativo, se trata de una práctica en esencia tradicional, dando cuenta de sus obras, con especial énfasis en la cuestión social y en infraestructura, con escasa referencia a metas establecidas, sin mención de las promesas electorales, pero con una diferencia en cuanto al Zulia, ya que se difunde el discurso por escrito, lo cual crea condiciones favorables para que llegue al ciudadano.

El propósito de la Rendición de Cuentas en esta gestión, es el control por parte de los superiores a los niveles jerárquicos inferiores mediante la información trimestral, debido a que través de las metodologías definidas para la presentación de la información de la gestión, se deja de lado la posibilidad de Rendición de Cuentas al ciudadano, alejándose con esta postura tecnocrática, del nuevo marco institucional.

En definitiva estamos en presencia de esfuerzos en torno a la creación real de un sistema de Rendición de Cuentas a lo interno de la gobernación, que crea condiciones para hacer seguimiento a lo programado, mientras que continúa un sistema de Rendición de Cuentas tradicional por parte de la gobernación al Consejo Legislativo, con un muy incipiente avance en cuanto a la creación de condiciones para la Rendición de Cuentas al ciudadano.

5. Similitudes y diferencias entre las dos gobernaciones

A pesar de la existencia de una normativa general que rige a todas las gobernaciones y las obliga a rendir cuentas al ciudadano, la práctica actualmente está alejada de dar respuesta a este mandato legal, las gobernaciones continúan rindiendo cuenta a los Consejos Legislativos a través de su sistema tradicional de entrega de memoria y cuenta, propio de una administración pública burocrático-populista, donde se destacan obras y gastos, con lo cual buscan legitimación frente a los sectores políticos a los cuales deben dar cuenta.

Paralelamente ambas gobernaciones, por distintas vías, hacen esfuerzos de exigencia de Rendición de Cuentas internamente por los niveles inferiores a los niveles superiores, la gobernación del Zulia, bajo la influencia de las tesis de Carlos Matus y la Gobernación de Carabobo bajo la influencia del sector privado, con un claro debilitamiento de los esfuerzos por parte de la Gobernación del Zulia y persistencia en esta línea por parte de la Gobernación de Carabobo. En tal caso los sujetos emisores de la Rendición de Cuentas son (secretarios, directores, presidentes de los institutos autónomos, fundaciones y el gobernador).

Existen diferenciaciones significativas con el sujeto a quien se rinde cuentas en cada una de las gobernaciones, es decir, las unidades organizativas encargadas de ejercer control. En Carabobo, se creó una unidad específicamente para el Control de Gestión y se entregan informes trimestrales para ejercer el monitoreo de las acciones y decisiones del gobierno. En la gobernación del Estado Zulia se menciona la entrega de informes preliminares a la Secretaría de Planificación,

Informática y Estadística.

Los medios utilizados es decir los mecanismos y procedimientos existentes de Rendición de Cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el Estado de la administración pública y la comparecencia posterior de los funcionarios del poder ejecutivo ante el Consejo Legislativo y al Consejo Estatal de Planificación de Políticas respectivamente. Las diferencia que en la gobernación del Estado Carabobo, se han diseñado metodologías y manuales de procedimientos para la presentación de los informes así

como de las memorias y cuentas internamente, hecho que no ha ocurrido en el Zulia.

El propósito de la Rendición de Cuentas, en relación al control, se caracterizó en las dos gobernaciones por esfuerzos intraburocráticos y tecnocráticos de control, sin brindar posibilidades para un control horizontal por el poder legislativo ni para un control vertical por los ciudadanos y electores.

En el Cuadro No. 1, se sintetizan los rasgos comparativos que asume la práctica de la Política de Rendición de Cuentas en las gobernaciones

Cuadro 1. Comparación de las experiencias de las gobernaciones del Zulia y Carabobo sobre la Rendición de Cuentas

Gobiernos Regionales Categoría de Análisis	Gobernación del Estado Zulia	Gobernación del Estado Carabobo
	<i>Manuel Rosales (2000-hasta el presente)</i>	<i>Herique Fernando Salas Feo (2000-2004)</i>
Objeto	-Demostración de los procesos y de obras ejecutadas en diversas áreas, inversiones y gasto público.	-Demostración de procesos, con cierta referencia a los resultados, con énfasis en obras ejecutadas en materia social e infraestructura, inversiones y gasto público.
Sujeto emisor de la Rendición de Cuentas	-Secretarios -Directores -Presidentes de los Institutos Autónomos y Fundaciones -Gobernador	-Secretarios -Directores -Presidentes de los Institutos Autónomos y Fundaciones -Gobernador
Sujeto receptor de la Rendición de Cuentas	-Secretaría de Planificación, Estadística e Informática -Gobernador -Consejos Legislativos -Contraloría Regional del Estado Zulia -Ciudadanos cercanos a partidos políticos que están en el poder -No hay participación de los ciudadanos	-Secretaría General de Gobierno de Estado para el Control Interno particularmente la Dirección de Control de Gestión, -Gobernador -Consejos Legislativos -Contraloría Regional del Estado Carabobo - Ciudadanos cercanos a los partidos políticos que están en el poder -No hay participación de los ciudadanos
Medios de la Rendición de Cuentas	-Memorias y Cuentas. -Informes confidenciales dirigidos al gobernador	-Memorias y Cuentas (Diseño de un manual para presentar la información) -Informes denominados Formato tres -Informes confidenciales dirigidos al gobernador
Propósitos de la Rendición de Cuentas	-Control intra-burocrático - Entrega formal de la memoria y cuenta	-Control intra-burocrático - Entrega formal de la memoria y cuenta

Fuente: Elaboración propia

objeto de estudio.

6. Conclusiones

Las gobernaciones, como instancias de gobierno intermedias entre el nivel municipal y nacional, han resultado elementos clave para el desarrollo de las regiones a raíz del proceso de descentralización político-territorial concretado en Venezuela desde 1989, por el traspaso de funciones de carácter social, económico y político. El estudio efectuado sobre la Rendición de Cuentas por parte de las gobernaciones asume rasgos particulares vinculadas al estilo de administración pública presente en cada caso, lo cual ha permitido identificar semejanzas y diferencias, en atención a las características que asume el objeto, sujeto emisor y receptor, medios y los propósitos de la Rendición de Cuentas con respecto al control.

En definitiva en la práctica, estamos ante esfuerzos formales en torno a la Rendición de Cuentas en el aparato regional con serias limitaciones para que el ciudadano pueda ejercer control y así poder avanzar hacia un modelo de gestión democratizador y con propósitos de justicia social, tal cual como está contemplado constitucionalmente. Este nuevo modelo vislumbra conflictos entre el nivel nacional y regional, para adecuar las gestiones regionales a este nuevo modelo que intenta socializarlo el gobierno nacional.

En este sentido encontramos diferentes estrategias de reformas producidas en las gobernaciones, se evidencia la incorporación explícita en el nuevo marco jurídico de la Rendición de Cuentas por resultados.

Los esfuerzos de modernización han variado en cada entidad federal, comenzando por Zulia que produce transformaciones en el marco jurídico regional y reestructuraciones en los procesos

administrativos y en Carabobo se crean unidades organizativas para el Control de Gestión, para la viabilidad de las reformas que promueven los entes nacionales sobre el control; en ambos Estados la incorporación del ciudadano es inexistente.

El acercamiento de las gobernaciones a las Contralorías Regionales para la capacitación y asesoramiento técnico, en materia de control, a diferencia de la década pasada que recibían asesoramiento de los multilaterales.

A pesar de los esfuerzos, escasamente se ha avanzado en la realidad de la Rendición de Cuentas por resultados, en el mejor de los casos se realiza con las siguientes características: a) Incorporación de nuevos actores, b) Entrega de cuentas sobre recursos, b) Irrelevancia de la consideración de los resultados y los efectos en la sociedad.

Existe un potencial jurídico que se ve obstaculizado por viejas prácticas de gestión, tanto desde las gobernaciones como del aparato público nacional.

7. Referencias bibliográficas

-
- Aranda, Amparo (2002). **Secretaría de Monitoreo y Control**. Entrevista Personal. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Maracaibo, Estado Zulia, Venezuela. Entrevista realizada por Haydée Ochoa Henríquez y Yorberth Montes de Oca.
- Asamblea Legislativa del Estado Carabobo (1991). **Constitución del Estado** Carabobo. Gaceta Oficial del Estado Carabobo-Venezuela.
- Asamblea Nacional (2001a). **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Gaceta Oficial N° 37.305. Caracas Venezuela.

- Asamblea Nacional (2001b). **Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. Con Exposición de Motivos. Gaceta Oficial N° 37347. Caracas-Venezuela.
- Asamblea Nacional (2001c). **Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados**. Ley N° 36. Gaceta Oficial 37.282. Caracas-Venezuela.
- Asamblea Nacional (2003) **Ley contra la Corrupción**. Caracas-Venezuela.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas - Venezuela.
- Consejo Nacional Electoral (CNE) (2005). **Gobernadores electos por entidad**. En: www.cne.gov.ve. Consulta realizada en julio.
- Congreso de la República de Venezuela (1989^a). **Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado**. Caracas Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1989b). **Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia del Poder Público**. Caracas Venezuela
- Consejo Legislativo del Estado Zulia (2001a). **Ley de Reforma Parcial de la Constitución del Estado Zulia**. Año 102. N° 657. Maracaibo-Venezuela.
- Consejo Legislativo del Estado Zulia (2001b). **Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Régimen Político**. Gaceta Oficial. N° 658 Extraordinaria.
- Consejo Legislativo de la gobernación del estado Carabobo (2001). **Ley de Organización de la Administración Pública del Estado Carabobo**. Gaceta Oficial Extraordinaria No. 1286. Carabobo, Venezuela.
- Secretaría de General de Gobierno (2001). **Metodología para la presentación de las Memorias y Cuentas en el estado Carabobo**. Carabobo, Venezuela.
- Fuenmayor, Jennifer y Ochoa Henríquez, Haydée (2003). **Descentralización y modernización administrativa de las gobernaciones en Venezuela: el caso del Estado Zulia**. En; Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales. Vol. 9 No. 1. UCV. Caracas.
- Guillén, Carlos (1997) **Sistema de Control de Gestión del gobierno de Carabobo**. (En Línea.) <http://www.clad.org.ve/fulltext/0034202.html>. 30 de septiembre 2002. Maracaibo-Venezuela.
- Guillén, Carlos (1999). **Responsable del Control de Gestión en la Gobernación del Estado Carabobo**. Entrevista realizada por Haydée Ochoa y Deyanira Henríquez. Valencia. Venezuela.
- Matus, Carlos (1997). **Los tres cinturones del gobierno. Gestión, organización y reforma**. Caracas: Fondo EditorialALTADIR.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Montes de Oca, Yorberth (2002). **Rendición de Cuentas en las gobernaciones en Venezuela**. Estudio de un caso. Ponencia presentada LII Convención Anual de ASOVAC. Barquisimeto (Estado Lara) 10 al 17 de noviembre.
- Ochoa Henríquez, Haydée y Montes de Oca, Yorberth (2004). **Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones teóricas**. Revista Venezolana de Gerencia No. 27, julio-septiembre de 2004. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.
- Ochoa Henríquez, Haydée, Rincón, María Teresa y Henríquez, Deyanira (2005). **Descentralización y Gestión de la Salud en la Gobernación de Carabobo**. En: Revista de Ciencias Sociales, Vol. XI, No. 3, septiembre-diciembre. Universidad del Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Ochoa Henríquez, Haydée, Montes de Oca, Yorberth y Henríquez, Deyanira (2006). **Rendición de Cuentas en el nuevo marco institucional venezolano**. Documento. Centro de Estudios de la Empresa. Maracaibo. Venezuela.

O'Donnell, Guillermo (2001). **Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política**. En Revista de Reflexión

y Análisis Político, N° 7, Buenos Aires.

PROMOZULIA et al (2000). **Plan Prospectivo estratégico**. Zulia Tercer Milenio.2001-2020. Resumen Ejecutivo. Maracaibo-Venezuela.

Rodríguez Elorza, Rafael (2002). **Metodología para la generación e interpretación de indicadores de gestión**. Tomo 1. Material del taller impartido a funcionarios de Control de Gestión. Valencia. Venezuela.