



## **Rendición de cuentas en el nuevo marco institucional venezolano**

*Haydée Ochoa Henríquez \**  
*Yorberth Montes de Oca Rojas \*\**  
*Deyanira Henríquez \*\*\**

### **Resumen**

La Rendición de cuentas es un proceso sobre el cual se realizan novedosos planteamientos como estrategia para contribuir a la profundización de la democracia. A fines de los 90 se aprueba la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), la cual incorpora el principio de Rendición de Cuentas y varios artículos para materializar su aplicación. En el marco de esta constitución se aprueban un conjunto de leyes que avanzan en la creación de condiciones para aplicar los principios constitucionales. El presente trabajo tiene como propósito analizar el nuevo marco institucional en materia de rendición de cuentas, a la luz de la necesidad de potenciarlo para su desarrollo. Metodológicamente se trabajó con el análisis de la CRBV y de las principales leyes que rigen los cinco poderes: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Los resultados dan cuenta de: 1) Clara definición constitucional sobre el deber de rendir cuenta por parte de órganos y personas del Poder Ejecutivo y Legislativo, 2) Vacíos constitucionales respecto al deber de rendir cuenta por los poderes: Judicial, Ciudadano y Electoral, 3) Respuesta a este vacío en varias leyes en cuanto al deber de rendir cuentas por parte del Poder Ciudadano y Electoral e implícitamente por el Poder Judicial en la Ley Contra la Corrupción, 4) Son receptores de rendición de cuentas: Los electores, por parte del Poder Eje-

\* Dra. en Estudios del Desarrollo. Investigadora del Centro de Estudios de la Empresa (CEE) de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES) de la Universidad del Zulia (LUZ) (Venezuela). Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del Ministerio de Ciencia y Tecnología. E-mail: haydeechoa@iamnet.com. Autora para la correspondencia.

\*\* Maestría en Gerencia Pública. Investigadora del CEE de la de la FCES de LUZ. Acreditada en el PPI. E-mail: yorberth@hotmail.com

\*\*\* Lic. en Comunicación Social. Asistente de Investigación del CEE de la FCES de LUZ. E-mail: deyanira42@hotmail.com

cutivo y de los diputados de la Asamblea Nacional; los ciudadanos por parte de todos los órganos del Poder Público; la Asamblea Nacional, por parte de los órganos del Poder Ejecutivo, Ciudadano y Electoral y la Contraloría General de la República por todos los órganos del Poder Público, 5) El objeto de rendición de cuentas está centrado en dos cuestiones: a) Bienes y recursos y b) La gestión, en algunos casos sin precisar a sus aspectos particulares, quedando a discrecionalidad de los órganos y en otros casos, la gestión programada y 6) Es escaso el marco institucional respecto a los medios a través de los cuales debe rendirse cuentas, dejando así condiciones para dar continuidad a la rendición de cuentas tradicional. Se concluye sobre: La existencia de bases institucionales que favorecen la rendición de cuentas y al mismo tiempo vacíos que contribuyen a frenar su desarrollo y La necesidad de crear una ley de Rendición de Cuentas que potencie este proceso como estrategia para el ejercicio de la contraloría social que actualmente se promueve.

**Palabras clave:** Marco institucional, rendición de cuentas, poderes públicos, gestión pública.

## Accountability in the New Venezuelan Institutional Frame Work

### Abstract

Accountability is a process that executes new proposals such as strategies which contribute to deepening democracy. Towards the end of the 1990s the Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (CRBV), which incorporates the principle of accountability and various articles which make possible its application was approved. Within this document a series laws are approved which advance the conditions necessary to apply these constitutional principles. The purpose of this paper is to analyze this new institutional framework in relation to accounting, in order to empower the development of accounting. The methodology was to analyze the C RBV and the principle laws that control the five governmental powers: the executive, the legislative, the judicial, the citizen and the electoral powers. The results verify that 1) there is a clear constitutional definition as to the obligation to account for the actions of the executive and legislative powers, 2) there is a lack of constitutional definition in accounting for the judicial, citizen and electoral powers, 3) there are contributions to cover these constitutional faults in relation to accounting for citizen and electoral powers in the anti-corruption laws, 4) there are accounting functions in the relations between the electorate and the National Assembly and the executive branch, the citizenry and all public power organisms, 5) The objective of accountability is centered on two

questions: a) goods and resources and b) the execution of certain aspects which are not very precise and the fulfillment of which are discretionary, and 6) the institutional framework in relation to accounting is conditioned by the continuity of the accounting tradition. The conclusion is that 1) The existence of institutional bases that favor accounting is obvious as well as the omissions in the law, and 2) there is a need to create a law in relation to public accounting which empowers this process as a strategy to be undertaken by the social accountability which is being promoted.

**Key words:** Institutional framework, accounting, public powers, public administration.

## 1. Introducción

Por rendición de cuentas entendemos el proceso político-administrativo mediante el cual los gobernantes dan cuenta de sus decisiones y acciones, con todas las variantes que puedan existir respecto a: El sujeto que da cuentas, el sujeto a quien se rinde cuentas, el objeto de la rendición de cuentas y los medios a través de los cuales tiene lugar. (Ochoa y Montes de Oca, 2004). La rendición de cuentas significa, como ha dicho Crespo (2001:6), que los actores envían señales a los contralores, las cuales pueden ser comparadas con la memoria de éstos, a partir de lo cual pueden aplicarse castigos y recompensas.

La Rendición de Cuentas ha despertado interés en los últimos años, en el marco de los planteamientos 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 propuestas de cambio, la rendición de cuentas se presenta como un proceso clave. La idea ha tenido acogida en la práctica en algunos países, evidente con su incorporación en las reformas, incluso acompañado de otras estrategias necesarias para que tenga viabilidad como estrategia democrática, tales como la transparencia y la contraloría social.

El tema de la Rendición de Cuentas, se introduce como principio en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en 1999, al igual que otros que se encuentran en estrecha relación con éste, entre ellos el de la transparencia. Se trata de principios que deben ser asumidos por las instituciones que conforman el aparato público. De igual manera se evidencia la consideración de estos principios en la promulgación de otros documentos jurídicos, corroborando su importancia

para el proceso de transformación. La incorporación a nivel constitucional y en el nuevo marco institucional, de este deber del aparato público y específicamente de los gobernantes, ha creado la expectativa de aporte a la solución de graves problemas en la administración pública venezolana, entre ellos: el clientelismo, la corrupción y el distanciamiento de los ciudadanos y de sus necesidades.

Han transcurrido seis años desde que se incorporó la rendición de cuentas en la CRBV y se ha venido considerando en las leyes que se crean en el marco de ésta, sin embargo se le ha dado escasa importancia en la práctica como estrategia para combatir los problemas enunciados. La rendición de cuentas no ha formado hasta ahora parte de la agenda revolucionaria. Más allá de la creación de algunas condiciones legales, es poco lo que se ha avanzado, esto es así a pesar de constituir un importante insumo, junto con la transparencia, para el desarrollo de la contraloría social que promueve el aparato público en los actuales momentos y que a nuestro juicio constituye una alternativa ideal para avanzar hacia la construcción de un Estado democrático, de justicia social y eficiente como lo pronostica la nueva constitución. Adicionalmente encontramos que el tema ha sido escasamente considerado como objeto de investigación en el país, quizás porque es recientemente cuando en Venezuela toma importancia, al menos en el discurso.

En este contexto consideramos necesario explorar críticamente el marco institucional que se ha creado. La metodología utilizada consistió en el análisis de documentos legales de ámbito nacional, concretamente: La nueva constitución (ANC, 1999), dos leyes que a nuestro juicio son clave en esta materia en relación al Poder Ejecutivo: la Ley Orgánica de Administración Pública (LOAP) (AN, 2001a) y la Ley Orgánica contra la Corrupción (LCC) (AN, 2003); cuatro leyes que tienen que ver con el Poder Ciudadano<sup>1</sup>: La nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (AN, 2001b), la Ley Orgánica del Ministerio Público (Congreso Nacional, 1998), la Ley Orgánica del Poder Ciudadano (AN, 2001c) y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (AN, 2004a); del Poder Judicial, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo

1 La CRBV identifica cinco poderes: Los tres poderes tradicionales: legislativo, ejecutivo y judicial y además el poder electoral y el ciudadano.

de Justicia (AN, 2004b), del Poder Electoral, la Ley Orgánica del Poder Electoral (AN, 2002) y del Poder Legislativo, el Reglamento Interior y de Debates (AN, 2005). Utilizamos para nuestro estudio los siguientes elementos de la Rendición de Cuentas: El sujeto que da cuentas, el sujeto a quien se rinde cuentas, el objeto de la rendición de cuentas y los medios a través de los cuales tiene lugar este proceso político-administrativo.

## **2. Contexto de la incorporación de la Rendición de Cuentas en el nuevo marco institucional venezolano**

En la década de los ochenta Venezuela pasó por una profunda crisis en todos los órdenes: económico, político, social, legal y moral entre otros, destacándose, por una parte, las profundas limitaciones del Estado para atender los graves problemas sociales que ponían en tela de juicio a la democracia y por la otra, una práctica administrativa donde son evidentes el clientelismo, la falta de transparencia y la corrupción. Las manifestaciones iniciales de la crisis datan de fines de los setenta, después de una etapa de bonanza producto del incremento de los precios del petróleo a mediados de esta década.

La crisis se agudizó a raíz de la orientación neoliberal a fines de los ochenta promovida por el Gobierno de Carlos Andrés Pérez, cuyas primeras medidas desencadenaron a comienzos de 1989 en una protesta social conocida como el Caracazo<sup>2</sup> de gran trascendencia política y social. En este contexto se introducen reformas en el aparato público, en nombre de la democracia, las cuales, no frenaron dos intentos de golpe de Estado en 1992, uno de ellos liderado por Hugo Chávez Frías. Con el advenimiento de un nuevo gobierno en 1994, se dio continuidad a la orientación neoliberal, manteniendo el descontento de grandes masas de la población.

En el marco de esta crisis, triunfa Hugo Chávez en las elecciones presidenciales de 1998, desplazando del poder a los viejos partidos políticos que habían gobernado desde el surgimiento de la democracia en 1958. Chávez gana las elecciones en las siguientes condiciones: “Con un

2 Rebelión de la población durante cinco días, especialmente en la ciudad de Caracas, en la cual oficialmente hubo cerca de 300 muertos, aunque la organización de los derechos humanos identificó 400 cadáveres y otras fuentes consideran que hubo mucho más (Coronil, 2002:427).

gran apoyo popular, adverso a los partidos políticos que históricamente habían dirigido al país a lo largo de la experiencia democrática iniciada a fines de los cincuenta. Su campaña electoral se centró en la crítica a la corrupción, cuyos principales responsables serían Acción Democrática y COPEI y en la oferta de un proceso constituyente como estrategia para profundizar la democracia; proceso al cual se oponían abiertamente los partidos políticos tradicionales con su propuesta de reforma constitucional desde el Congreso. Su triunfo tiene lugar con el apoyo de grupos políticos emergentes por su discurso antineoliberal” (Ochoa y Chirinos, 1999: 146).

Al asumir el poder, Chávez decreta el inicio de un proceso constituyente para diseñar y aprobar una nueva carta magna. La CRBV fue aprobada en 1999 y en ella se plasman nuevas reglas del juego que han de impulsar la transformación del Estado y de la Sociedad venezolana. La nueva carta magna, se propone, de acuerdo a su preámbulo “...establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna”. El preámbulo da cuenta de propósitos de transformación política, que toman expresión en el articulado del nuevo marco constitucional. Entre los cambios la nueva constitución abre un espacio importante a la economía social como estrategia económica alternativa.

Como parte de los deberes de los gobernantes en la nueva constitución se introduce la rendición de cuentas y más adelante en un conjunto de leyes aprobadas para avanzar en el nuevo marco institucional, lo cual constituye una necesidad debido a que está prevista la contraloría social a la gestión pública, la cual requiere de transparencia y rendición de cuentas para su viabilidad.

La rendición de cuentas es un tema al cual se le asigna importancia significativa en las propuestas de transformación del aparato público que han surgido, paralelas a los cambios neoliberales, bajo la denominación de Nueva Gestión Pública (NGP), aunque se presentan en nombre de la necesidad de profundizar la democracia y de avanzar en la obtención

de eficiencia. Si bien la rendición de cuentas es un proceso administrativo de vieja data, en este momento surge renovada, centrada en el ciudadano como sujeto a quien debe rendirse cuentas y de este modo como estrategia para favorecer la participación ciudadana y la contraloría social, lo que debe permitir profundizar la democracia. Desde la perspectiva de la nueva gestión pública “el valor y los mecanismos de responsabilización (accountability) serían fundamentales para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática en América Latina. En pocas palabras, la responsabilización es aquí entendida como un valor (o meta-valor) que debe guiar a los gobiernos democráticos: la rendición de cuentas a la sociedad... en los últimos siglos se fueron creando instrumentos para controlar y fiscalizar a los gobiernos en el intervalo entre las decisiones que permiten aplicarles sanciones cuando incumplen leyes, incurrir en actos de corrupción e, incluso, en el caso en que se desentienden de las promesas emitidas en la circunstancia electoral. Estos mecanismos constituyen las formas de garantizar la responsabilización ininterrumpida de los gobiernos” (Consejo Científico del CLAD, 2000: 19).

### **3. Los sujetos que deben rendir cuentas en el nuevo marco institucional**

Entendemos como sujetos que deben rendir cuentas a los funcionarios e instituciones del aparato estatal que están obligados jurídicamente a dar cuenta de sus decisiones y acciones.

La nueva carta magna (ANC, 1999), identifica como sujetos de Rendición de Cuentas a todos los funcionarios del Poder Ejecutivo en sus distintos niveles político-territoriales, cuando expresa que deben rendir cuentas: El Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, la Administración Pública, el Banco Central de Venezuela, los Ministros, los Gobernadores y los Alcaldes, Concejales y miembros de Juntas Parroquiales. Queda establecido además que deben rendir cuentas, los miembros del Poder Legislativo, concretamente los diputados de la Asamblea Nacional y los Diputados de los Consejos Legislativos de los Estados. Son en definitiva ocho artículos de la nueva constitución que dejan claramente definido, quiénes deben rendir cuentas en el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, con una amplitud tal, que siendo estrictos, todos los funcionarios de ambos poderes deberían rendir cuentas (Cuadro 1).



**Cuadro 1**  
Rendición de Cuentas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Presidente (Art. 237 y 66)	Asamblea Nacional (Art. 237)	Aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión (Art. 237)	Mensaje personal (Art. 237)
Administración Pública (Art. 141)	Electores (Art.66)	Gestión de acuerdo al programa presentado (Art. 66)	Pública, transparente y periódica (Art. 66)
Diputados a la Asamblea Nacional (Art. 197 y 66).	Ciudadanos (Art.141)		
Diputados al Consejo Legislativo (Art. 162 y 66).	Electores (Art. 197)	Gestión (Art. 197)	Pública, transparente y periódica (Art. 66)
Banco Central de Venezuela (Art. 319)	Electores (Art. 197)	Gestión Programada (Art. 66)	Pública, transparente y periódica (Art. 66)
Ministros (Art. 244)	Asamblea Nacional (Art. 319)	Actuación, Metas, Resultados de sus Políticas (Art. 319)	
	Asamblea Nacional (Art. 244)	Gestión del Despacho (Art. 244)	Memoria razonada y suficiente (Art. 244)

**Cuadro 1. (Continuación)**

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Gobernadores (Art. 161 y 66)	Contraloría del Estado (Art. 161)	Gestión (Art. 161)	Públicos (Art. 161)
	Consejo Legislativo (Art. 161)	Gestión (Art. 161)	Informes (Art. 161)
	Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Art. 161)	Gestión (Art. 161)	Informes (Art. 161)
	Electores (Art. 66)	Gestión (Art. 161)	Públicos (Art. 66)
Alcaldes y Consejales (Art. 66)	Electores (Art. 66)	Gestión Programada (Art. 66)	
Poder Ejecutivo (Art. 315)	Asamblea Nacional (Art. 315)	Balance de la ejecución presupuestaria (Art. 315)	

Fuente: Elaboración propia a partir de la CRBV (ANC, 1999).

Por el contrario no queda definido en la nueva carta magna el deber de rendición de cuentas por los poderes: Judicial, Ciudadano y Electoral, sin embargo en las leyes que rigen los órganos del Poder Ciudadano y el Poder Electoral, queda establecido el tema de la rendición de cuentas. Distinto es lo referente al Poder Judicial, el cual sólo a través de la ley contra la corrupción se encuentra obligado a rendir cuentas, como veremos más adelante.

Se trata de un deber acompañado constitucionalmente, de protección a los funcionarios de toda la administración pública en su obligación de rendir cuentas, cuando se señala en el artículo 57 de la nueva carta magna lo siguiente: “Se prohíbe la censura a los funcionarios públicos o funcionarias públicas para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades”, de este modo se establecen condiciones legales para la efectividad de la rendición de cuentas. La creación de condiciones legales efectivas ha sido preocupación de algunos autores. O’Donnell (2001:7) señala que el mantenimiento de algunos derechos “requiere más que reglas legales que los promulguen. Requiere también la efectividad de un sistema legal, una red de normas legales y de instituciones legalmente autorizadas que, al menos en términos de los derechos, los aplique consistentemente en el territorio de un estado”. La prohibición de censura a los funcionarios en el proceso de dar cuenta es un avance respecto al deber que tienen en este proceso, aunque no es suficiente, se requiere además de condiciones para la aplicación, cuestión en la cual no nos detenemos por no ser objeto de este trabajo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública (AN, 2001a)<sup>3</sup>, cuyo objeto es el aparato del Poder Ejecutivo en sus tres niveles político-territoriales (Nacional, Estatal y Municipal), identifica los siguientes sujetos de la administración pública que deben rendir cuentas: Autoridades y Funcionarios, Ministros, Ministro de Finanzas (Artículo 81), Vice-Ministerios) y Entes descentralizados (Cuadro 2). Es decir, a través de esta ley se avanza en la definición de quiénes deben rendir cuentas en la administra-

3 Se trata de una ley creada por primera vez en 2001, regula todo el aparato del poder ejecutivo nacional, estatal y municipal, a nivel central y descentralizado. Antes de esta ley existía una que regía sólo la administración central del poder ejecutivo nacional, es decir no incluía el aparato descentralizado ni el aparato central del nivel subnacional.

**Cuadro 2**

Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica de la Administración Pública

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Autoridades y Funcionarios (Art. 11)	Electores (Art. 66)	Cargos que desempeña (Art. 11)	
Ministros (Art. 69, 76, 77, 79, 80)	Presidente de la República (Art. 69)	Funcionamiento del Ministerio ejecución y resultado de las políticas públicas a su cargo (Art. 76)	
	Vice-Presidente de la República (Art. 76)	Funciones de sus Ministerios (Art. 76)	
	Asamblea Nacional (Art. 76 y 77)	Políticas, estrategias, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos a su gestión (Art. 76)	Memoria y Cuenta (Art. 77)
		Políticas, estrategias, planes generales, objetivos, metas, resultados, impactos y obstáculos a su gestión (Art. 77)	Memoria y Cuenta (Art. 77)

Cuadro 2. (Continuación)

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
		Control sobre los entes de administración (Art. 77)	
		Renta y Gastos (Art. 79)	Acompañando a la memoria los Estados Contables (Art. 79)
		Plan estratégico y resultados (Art. 80)	Memoria y Cuenta (Art. 80)
Ministro de Finanzas (Art. 81)		Bienes nacionales de todos los ministerios y su movimiento (Art. 81)	
Entes descentralizados (Art. 121)	Ministros u órganos de adscripción, nacional, estatal, distritos metropolitanos o municipal (Art. 121)	Gestión y Participación accionaria (Art. 121)	Informe y Cuenta (Art. 21)

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOAP (AN, 2001a).

ción pública, sin embargo llama la atención que no se incluye a la Vice-Presidencia, cargo creado en la nueva constitución, aunque en la práctica el Vice-Presidente entrega personalmente las de los Ministros a la Asamblea Nacional.

La Ley contra la corrupción no deja ningún espacio del aparato estatal sin la obligación de rendir cuentas, precisa todas las instituciones del Poder Ejecutivo, incluso en instituciones donde el Estado no es totalmente ni mayoritariamente propietario, es decir organizaciones consideradas como del sector privado o del tercer sector, lo cual revela la importancia que se le asigna a la rendición de cuentas como estrategia contra la corrupción; adicionalmente al identificar a los órganos y entidades del Poder Público en sus distintos niveles político-territoriales, incorpora a todos los poderes, incluso al Poder Judicial al cual ninguna ley le asigna específicamente el deber de rendir cuentas (Cuadro 3).

En cuanto al aparato público del Poder Ciudadano tenemos que la Ley del Poder Ciudadano, asigna el deber de rendir cuentas, no sólo al Presidente de este Consejo, sino también al Consejo Moral Republicano, cuerpo colegiado integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la República y el Contralor de la República (AN, 2001)<sup>4</sup> (Cuadro 4). En cuanto a los tres órganos del Poder Ciudadano encontramos, que la Contraloría General de la República debe rendir cuentas a la Asamblea Nacional (Cuadro 5); la ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (AN, 2004<sup>a</sup>) asigna al Defensor del Pueblo el deber de rendir cuentas (Cuadro 6). Respecto a la Ley Orgánica del Ministerio Público (Congreso Nacional, 1998), aprobada antes de la CRBV, igualmente sólo le asigna al Fiscal General de la República la tarea de presentación de informe anualmente (Cuadro 7).

En cuanto a la obligación de rendir cuentas por parte del Poder Electoral, como dijimos en páginas anteriores la CRBV no menciona las instituciones de este poder respecto al deber de rendir cuentas, sin embargo en la ley del Poder Electoral se establece la obligación del Consejo Nacional Electoral (CNE) de rendir cuentas (Cuadro 8).

4 Son órganos del poder ciudadano: la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

**Cuadro 3**  
Rendición de Cuentas en la Ley contra la Corrupción

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Órganos y entes del Poder Público Nacional, Estadual, Municipal, Distritos Metropolitanos, Territorios y Dependencias Federales, Institutos Autónomos Nacionales, Estadales y Distritales y Municipales y demás personas de Derecho Público.		Bienes y gastos de los recursos (Art. 9)	Informe detallado de fácil manejo y comprensión, que debe ponerse a disposición trimestralmente en las oficinas de atención al público (Art.9)
El Banco Central de Venezuela. Las universidades públicas. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales los órganos y entes anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con su participación. Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas de organismos o entes del poder público o cuando los aportes de estos sean igual o superior al 50% del presupuesto. (Art. 20, LCC, 2003, y refiere al 9 de la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal)	Ciudadanos (Art. 9)	Bienes y recursos públicos (Art. 20)	Informe público de acceso a cualquier ciudadano (Art.20)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley contra la Corrupción (AN, 2003).

**Cuadro 4**

Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Presidente del Consejo Moral Republicano (Art. 16)	Asamblea Nacional (Art. 16)		Informe anual (Art. 16)
Consejo Moral Republicano (Art. 65)	Asamblea Nacional (Art. 65)	Gestión del Consejo en el año anterior (Art. 65)	Memoria y Cuenta razonada (Art. 65)

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOPC (AN, 2001c).



### Cuadro 5 Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de la rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Contralor General de la República (Art. 14)	Asamblea Nacional (Art. 14)		Informes (Art. 14)
Órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal, Municipal, Distritos Metropolitanos, Territorios y Dependencias Federales. Institutos Autónomos Nacionales, Estadales y Distritales y Municipales y demás personas del derecho público El Banco Central de Venezuela. Las universidades públicas. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales los órganos y entes anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con su participación. 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 efectuados 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. (Art. 9, 51 y 52)		Operaciones y resultados de su gestión (Art. 51)	Informes de auditoría (Art. 48)

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley Orgánica de la CGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal (AN, 2001b).

**Cuadro 6**

Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP)

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de la rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Defensor del pueblo (Art. 30)	Asamblea Nacional (Art. 30)	Situación de los Derechos Humanos, de la Administración pública y de los servicios públicos (Art. 30)	Informe anual (Art. 30)

Fuente: Elaboración propia a partir de la LODP (AN, 2004a).

**Cuadro 7**

Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP)

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Fiscal General de la República (Art. 21)	Congreso Nacional (Art. 20). Hoy: Asamblea Nacional	Actuación (Art. 21)	Informe del año anterior (Art. 21)

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOMP (1998).

Distinta es la situación en cuanto al Poder Judicial, ya que no está pautado en la constitución que debe rendir cuentas, tampoco se establece en la Ley orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en ésta sólo se exige rendición de cuentas a lo interno del TSJ. Detectamos solamente a través de generalidades pautadas en la ley contra la corrupción, la obligación del Poder Judicial de rendir cuentas a los ciudadanos.

En cuanto al Poder Legislativo, además de lo establecido en la CRBV respecto a la obligación de rendir cuentas por parte de los diputados y lo pautado en la Ley contra la corrupción en razón de que contempla a todos los órganos del Poder Público, en el Reglamento Interior y de Debates (AN, 2005) encontramos la obligación de Rendir Cuentas Públicas por parte de los diputados (artículo 13), la Junta Directiva (artículo 26) y el Presidente (artículo 28); de acuerdo a esto la Asamblea Nacional está obligada a rendir cuentas como institución, así como los diputados (Cuadro 9). Estas prescripciones constituyen en este momento (comienzos de 2006) una gran oportunidad para contribuir a que la Asamblea Nacional, en manos actualmente de una sola fuerza política, no cometa abusos de poder, por lo que este órgano del Poder Público debe crear condiciones institucionales no sólo para recibir cuentas, sino también para rendirlas con efectividad, es decir, para que impacten en el sistema de control, aunque en sí misma la rendición de cuentas no es la que puede contribuir a evitar los abusos, estamos de acuerdo con Ugalde (2002) para quien “un arreglo de separación de poderes con instituciones de rendición de cuentas puede ser insuficiente para prevenir y evitar desviaciones si el poder está concentrado”. La rendición de cuentas es una estrategia para viabilizar el control social, que es a nuestro juicio el sistema con mayor potencial para frenar decisiones y acciones que lesionen los intereses de los ciudadanos.0

En síntesis, a través de la CRBV y las leyes estudiadas se identifican en general como sujetos de rendición de cuentas a todos los órganos del Poder Público, es decir a las instituciones de los cinco Poderes Públicos, pero además se precisan como sujetos de rendición de cuentas en cada poder, los siguientes: 1) En el Poder Ejecutivo a la administración pública, los entes descentralizados y a todas las autoridades y funcionarios en sus distintos niveles político-territoriales y administrativos, con especial referencia al Presidente de la República, al BCV, los Ministros, el Ministro de Finanzas, Vice-Ministros, Gobernadores a los Alcaldes y organizacio-

**Cuadro 8**

Rendición de Cuentas en la Ley Orgánica del Poder Electoral (LOPE)

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de la rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Consejo Nacional Electoral (Art. 16)	Asamblea Nacional (Art. 16)	Balance de la Ejecución Presupuestaria (Art. 16)	

Fuente: Elaboración propia a partir de la LOPE (2002).

**Cuadro 9**

Rendición de Cuentas en el Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional

Sujeto que rinde cuentas	A quien se rinde cuentas	Objeto de rendición de cuentas	Medios de rendición de cuentas
Diputados (Art 13)	Electores (Art 13)	Su gestión	
Presidente (Art. 28)	Pública (Art. 28)	Gestión Anual de la AN (Art. 28)	Públicos (Art. 28)
Junta Directiva (Art. 26)	Pública (Art. 26)	Gestión Anual de la AN (Art. 26)	Públicos (Art. 28)

Fuente: Elaboración propia a partir del Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional (AN, 2005).

nes donde el Estado asigne presupuesto, 2) En el Poder Legislativo a: los Concejales y los diputados a la Asamblea Nacional y al Consejo Legislativo, la Junta Directiva y el Presidente de la Asamblea Nacional 3) En el Poder Ciudadano: al Contralor General de la República, al Consejo Moral Republicano, al Defensor del Pueblo y al Fiscal General de la República y 4) En el Poder Electoral: al Consejo Nacional Electoral. Como señalamos no se precisa el sujeto de Rendición de Cuentas a los órganos del Poder Judicial.

Al establecerse como principio constitucional la rendición de cuentas, todo el aparato estatal está obligado a cumplir con este mandato, la importancia que se le asigna al tema es evidente cuando encontramos que desde el articulado de la propia constitución y en las leyes que en el contexto de ésta se han creado, se señalan con precisión instancias y gobernantes del aparato público que están obligados a rendir cuentas. Queda pendiente que cada poder cree condiciones para que sea un proceso que supere la rutina tradicional de rendir cuentas por cumplir un deber y no porque sea un proceso que sirva de insumo al control social que el Estado promueve actualmente.

Los sujetos a quienes se rinde cuentas, así como el objeto y los medios difieren en cada caso como veremos a continuación.

#### **4. ¿A quien debe rendirse cuentas en el nuevo marco institucional?**

El nuevo marco institucional identifica dos grupos a quienes el aparato público debe rendir cuentas: Los ciudadanos, que constituyen la innovación de este nuevo marco jurídico e instituciones de otros poderes que tradicionalmente son receptoras de rendición de cuentas, donde ocupan especial atención, la Asamblea Nacional del Poder Legislativo y la Contraloría General de la República del Poder Ciudadano.

##### **4.1. Rendición de cuentas al ciudadano y a los electores**

Un sujeto clave a quien debe rendirse cuenta en el nuevo marco institucional, son los ciudadanos y los electores. El proceso de rendición de cuentas a nuestro juicio da un giro, al menos formalmente, en relación a la práctica de rendición de cuentas, la cual se ha reducido históricamente a la presentación de un documento denominado “Memoria y Cuenta”,

en el cual se exponen actividades y obras realizadas y se presentan por el gobernante de modo casi clandestino, sin ninguna trascendencia para los ciudadanos, a los cuerpos legislativos nacional, estatal y municipal. Es una práctica que según Mora (2000:175), está caracterizada como “un acto político –más bien publicitario–, en el cual (los gobernantes) presentan un informe general que incluye el recuento de las actividades realizadas durante el año, sin un hilo conductor que las integre y le dé sentido estratégico al quehacer gubernamental”. En Venezuela ha sido un proceso soportado en el viejo marco institucional, según el cual los gobernantes debían presentar cuentas, sin precisar el objeto sobre el cual debía rendirse cuentas.

El artículo 141 de la CRBV establece que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en un conjunto de principios entre los cuales identifica la Rendición de cuentas, con lo cual queda todo el aparato público en el deber de rendir cuentas al ciudadano. A nuestro juicio del artículo 140 de la CRBV se puede inferir una concepción amplia del concepto “Administración Pública”, que da cuenta de la administración del aparato estatal de los cinco poderes, establece el mencionado artículo que “El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la administración pública” (ANC, 1999). Desde esta perspectiva, basta el artículo 141 para interpretar que no existe espacio organizativo ni sujeto del aparato estatal que no esté obligado a rendir cuentas a los ciudadanos. Bajo una concepción restringida al Poder Ejecutivo el artículo 141 obliga a rendir cuentas a todo el aparato de este poder.

El tema de la Rendición de Cuentas a los ciudadanos toma énfasis en los electores; según la CRBV deben rendir cuentas a los electores: El Presidente de la República, los Diputados a la Asamblea Nacional, los Diputados al Consejo Legislativo, los Gobernadores y los Alcaldes, con excepción de los Miembros de la Juntas Parroquiales, a quienes la constitución no exige rendición de cuentas, queda establecido en los artículos que hemos referido en la discusión sobre el sujeto, que todos los elegidos deben rendir cuentas a los electores. Además de constituir un deber de los elegidos, la rendición de cuentas queda establecida en el artículo 66 como un derecho de los electores cuando se señala lo siguiente: “Los electores y electoras tienen derecho a que sus representantes rindan

cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión, de acuerdo con el programa presentado”.

Los ciudadanos y los electores como sujetos receptores de rendición de cuentas quedan además incluidos cuando se establece en el Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional, la obligación de la Junta Directiva y el Presidente de rendir cuenta pública (Cuadro 9), para ello el referido reglamento, en su artículo 28 asigna al presidente la atribución de “Solicitar a los órganos del Poder Público la cooperación y los informes necesarios para el cumplimiento de las funciones de la Asamblea Nacional”.

En definitiva se trata, de acuerdo a la nueva constitución, no sólo de rendir cuentas, sino que ésta debe estar dirigida al ciudadano, con particular énfasis en los electores por parte de los elegidos. El cumplimiento del deber de rendir cuentas a los ciudadanos, adquiere institucionalmente mayores posibilidades de efectividad, en el artículo 9 de la Ley contra la corrupción, en el cual se establece que “las personas a que se refiere los artículos 4 y 5.....deberán informar a los ciudadanos...” (AN, 2003) (Cuadro 3). Sin embargo no es un principio que se retoma en la otras leyes que analizamos, lo que a nuestro juicio constituye una debilidad del nuevo marco institucional en materia de rendición de cuentas, en razón de que, al no contemplarse se pierde una oportunidad de avanzar en la creación de condiciones formales para viabilizar este principio constitucional.

La Rendición de Cuentas al Ciudadano, al igual que la transparencia tiene numerosas ventajas para la democracia, particularmente para la democracia participativa o directa, así como para combatir la ineficiencia y la corrupción. La necesidad de este tipo de democracia dice Bobbio (1996), no es nueva, pero es una petición insistente en los últimos años. Hernández (s/f) identifica las siguientes ventajas de la transparencia y rendición de cuentas.

1. “Volver pública una gran cantidad de información, genera beneficios de clara utilidad social...entre más transparente sea una institución de gobierno, más sencillo resulta para la ciudadanía revisar e incluso controlar el comportamiento de los servidores públicos”.

2. “Rendir cuentas significa que los funcionarios públicos están obligados a informar a la ciudadanía de los actos que llevan a cabo... se informa sobre una buena parte de lo realizado”.

3. “...ayuda a combatir la corrupción, incrementa la inversión extranjera y contribuye a un mayor empoderamiento de la ciudadanía”.

Especial importancia tiene la ventaja de volver pública la información en Venezuela, país donde en este momento hay una intensa actividad de promoción del control social, el cual requiere para su viabilidad, acceso a la información. Sin duda, cuando se rinde cuentas hay una explicación por parte del sujeto que rinde cuentas, esto ayuda al ejercicio del control social. Si además de poder obtener información, los ciudadanos disponen de una explicación del sujeto responsable de la gestión, el trabajo de contraloría social se facilita. Finalmente en cuanto a la ventaja de combatir la corrupción, la rendición de cuentas contribuye a que el funcionario realice una gestión con mayor ética legal y social, ya que sabe que tiene que dar cuenta de sus decisiones y actos a los ciudadanos, por lo tanto éstos tienen posibilidades de observarlos e interpelarlos, en este sentido la rendición de cuentas al ciudadano es una poderosa arma para transformar la gestión pública auto-referenciada, centrada en los intereses de la burocracia y de los grupos que históricamente han controlado el aparato público, al margen de las necesidades de la sociedad, aunque ello depende de cómo se rindan cuentas, a lo cual nos referiremos más adelante.

En Venezuela la rendición de cuentas a la sociedad y particularmente a los electores, es además una estrategia que contribuye a fortalecer la democracia representativa ya que crea condiciones para que el elector evalúe la gestión y ejerza de modo consciente el derecho al voto en los procesos de reelección y de revocatorios. El deber de rendición de cuentas a los ciudadanos favorece que los representantes electos orienten su gestión en función de las necesidades y demandas de quienes los han elegido, frente a la posibilidad de activar revocatorios. En este sentido Ugalde (2002: 31) señala que la rendición de cuentas “sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al parti-



do en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo período”.

Frente a la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos por parte del Poder Público y expresamente por la Asamblea Nacional, se requiere 1) De un proceso de formación de los ciudadanos para evaluar las cuentas que reciben del Poder Público, proceso en el cual pueden participar numerosas instituciones, pero particularmente es una tarea que debe promover el Poder Ciudadano y 2) Este poder debe crear condiciones para que los órganos del Poder Público cumplan esta obligación.

#### **4.2. Rendición de cuentas a otras instancias del aparato público**

De acuerdo al nuevo marco institucional no sólo debe rendirse cuentas a los ciudadanos, sino también a lo interno del aparato estatal, a instancias superiores del mismo poder (no es objeto de este trabajo) y a otros poderes. La rendición de cuentas a lo interno del aparato estatal, concretamente a otros poderes es de larga data, sus limitaciones han contribuido al surgimiento de la rendición de cuentas al ciudadano. En Venezuela este tipo de rendición de cuentas centra su atención en dos órganos del Poder Público como receptores de rendición de cuentas: La Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República.

##### **4.2.1. Rendición de Cuentas a la Asamblea Nacional**

De acuerdo a la CRBV (AN, 1999) el Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, el Banco Central de Venezuela y los Ministros, deben rendir cuentas a la Asamblea Nacional. Los gobernadores de estados deben además rendir cuenta a la Contraloría del Estado, al Consejo Legislativo, al Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (Cuadro 1). La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo al legislativo “es una vía clásica de accountability y reconoce como premisa...no sólo la separación de los poderes, sino precisamente la realización de los checks and balances, es decir, el control mutuo entre el Ejecutivo y el Legislativo” (Consejo Científico del CLAD, 2000:38). Puede observarse que la Asamblea Nacional es en la CRBV una instancia receptora de cuentas de los más altos niveles del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

En cuanto a las leyes analizadas, encontramos que según éstas, deben rendir cuentas a la Asamblea Nacional: Del Poder Ejecutivo: los ministros (Cuadro 2); del Poder Ciudadano: El Presidente del Consejo Mo-

ral Republicano, el Consejo Moral Republicano (Cuadro 4), el Contralor General de la República (Cuadro 5), el Defensor del Pueblo (Cuadro 6) y el Fiscal General de la República (Cuadro 7) y del Poder Electoral, el Consejo Nacional Electoral (Cuadro 8).

A pesar de esta potestad la Asamblea Nacional como receptora de cuentas de los otros poderes, ésta no ha creado condiciones para cumplir esta tarea, se reciben memorias y cuentas de los funcionarios responsables, sobre la base de los esquemas elaborados en cada despacho. La Comisión de Contraloría que podría hacer seguimiento a esta responsabilidad de la Asamblea, está constituida para controlar los recursos financieros (AN, 2006), que es sólo uno de los objetos de la rendición de cuentas como veremos más adelante.

La Rendición de cuentas a otros poderes es lo que O'Donnell (2001) denomina *Accountability Horizontal*, que puede ser según este autor de dos tipos: 1) La que tiene lugar entre instituciones de un mismo nivel, la cual denomina *Accountability Horizontal de balance*, realizada para crear balances de poder entre las instituciones y 2) La que se produce cuando se da cuenta a instituciones creadas especialmente para ejercer control, tales como el "Ombudsmen, auditorías, controladores, conseils d'Etat, fiscalías, contralorías y similares, legalmente encargadas de supervisar, prevenir, desalentar, promover la sanción, o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales, nacionales o subnacionales", a este tipo de rendición de cuentas O'Donnell lo denomina: *Rendición de Cuentas Horizontal Asignada*. Según Ugalde (2002:28): "La pregunta ¿quién vigila al vigilante? encuentra parcialmente respuesta en la rendición de cuentas horizontal". Este tipo de Rendición de Cuentas según López (2002:5) "promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia de tipo "circular" que tiende a evitar el abuso de cada poder en su esfera de competencia", para este autor el equilibrio entre los poderes es uno de los mayores retos de la democracia actualmente.

#### **4.2.2. Rendición de cuentas a entes de control**

La rendición de cuentas a entes de control es un tipo de rendición de cuentas horizontal según lo planteado anteriormente, es un tema débil a nivel constitucional, se centra en las cuentas que deben presentar los gobernadores a la Contraloría del Estado (Cuadro 1). Tampoco en las

leyes se prevé la rendición de cuentas al órgano contralor, sin embargo la ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal identifica no sólo a quien la CGR debe rendir cuenta, sino que precisa a los mismos entes que se establecen en la ley contra la corrupción, como sujetos que deben rendir cuenta al órgano de control fiscal que determine la CGR (Cuadro 5).

La Rendición de Cuentas a entes especializados en el control se considera muy importante según algunos autores, para O'Donnell (2001:8) tiene las siguientes ventajas respecto a las agencias de balance: “pueden ser preactivas y continuas en su actividad. Otra es que por esta razón, pueden ser eficaces en prevenir o disuadir acciones ilegales de las agencias que supervisan. Otra ventaja es que para cumplir sus funciones, las agencias asignadas pueden invocar criterios profesionales antes que partidarios o “políticos”. Finalmente por su carácter continuo y profesionalizado, estas agencias pueden desarrollar capacidades que les permiten examinar complejas cuestiones de políticas estatales”. Considera además el autor que las instituciones que ejercen control asignado pueden facilitar la accountability vertical, así conceptualiza el seguimiento realizado por la sociedad. En este sentido encontramos que en Venezuela, los entes contralores están en la obligación de promover el control social, el capítulo VII de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, está dedicado al fomento de la participación ciudadana por parte de la Contraloría General de la República en el sistema de control (AN, 2001b).

En cuanto a la Rendición de Cuentas a la Defensoría del Pueblo, en la ley que rige este órgano, si bien no queda expresamente establecida la obligación de rendir cuentas por parte del aparato público, en el artículo 15 (AN, 2004a) se establece que es competencia de la defensoría del pueblo “Solicitar a las personas e instituciones indicadas en el artículo 7 de esta Ley, la información o documentación relacionada al ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna y, formular las recomendaciones y observaciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos”, el artículo 7 abarca a todos los órganos y entes del Poder Público. Queda implícito de este modo la posibilidad que tiene la Defensoría del Pueblo de exigir rendición de cuentas, aunque la redacción crea condiciones para que sea un proceso no sistemático, sino cuando lo requiera la Defensoría del Pueblo, lo cual a nuestro juicio es una debilidad institu-

cional, si tenemos en consideración la responsabilidad de este órgano respecto al ejercicio de control sobre la calidad de los servicios públicos, los cuales abarcan no sólo al Poder Ejecutivo, sino a todos los poderes.

## **5. ¿Cómo debe rendirse cuentas en el nuevo marco institucional?: Sobre el objeto**

Nos respondemos en esta sección del trabajo la pregunta ¿sobre qué debe rendirse cuentas en el nuevo marco institucional? Identificamos dos objetos sobre los cuales centran su atención, la CRBV y las nuevas leyes que hemos estudiado: 1) La gestión y 2) Los recursos.

### **5.1. La gestión como objeto de rendición de cuentas**

Según el artículo 66 de la nueva constitución, los electores tienen derecho a que sus representantes rindan cuentas “sobre su gestión de acuerdo con el programa presentado” (Cuadro 1), es decir no se trata de rendir cuentas sobre la gestión a discrecionalidad de los funcionarios, lo que deja infinitas posibilidades, sino que pone en tensión la ejecución programada. La consideración de los programas como base de la rendición de cuentas, favorece la planificación como proceso racional y político, orientador de la gestión, más que como instrumento de legitimación como ha sido históricamente a lo largo del período democrático (Ochoa *et al.*, 1996). Cuando se precisa lo programado como objeto de rendición de cuentas, hay un nivel de claridad mayor que cuando se refiere a la gestión, pero aquí surge una interrogante ¿De cuál programa se trata? ¿Del programa electoral o el programa elaborado por el aparato estatal para gobernar?, hay aquí un vacío institucional.

Incorporar el programa electoral como objeto de rendición de cuentas, es una alternativa que contribuye a mejorar los procesos electorales. Las ofertas electorales que realizan los gobernantes, constituyen una estrategia, como dice Juan Carlos Rey (2005) “para ganar elecciones, de acuerdo con los deseos de la mayoría, tal como reflejaban las encuestas” pero que luego del triunfo se abandonan, constituyendo, según Mora (2000: 175) “una burla para los individuos y las comunidades, situación que provoca la pérdida de credibilidad y legitimidad de los gobiernos y los partidos políticos, erosiona el carácter democrático y la transparencia de los procesos políticos, y reduce la gobernabilidad en tanto anula la

capacidad del gobierno para lograr acuerdos entre los distintos sectores sociales”. La consideración de las ofertas electorales como parte del sistema de Rendición de Cuentas al ciudadano, tiene a nuestro juicio numerosos beneficios para la profundización democrática. Por una parte presiona a los aspirantes a realizar propuestas no sólo deseables, como es tradicional, sino también viables, ello pasa por diagnósticos tanto subjetivos como objetivos de las condiciones sobre las cuales realiza sus ofertas, por otra parte favorece la creación de una cultura de análisis de las promesas electorales por parte de los ciudadanos, favoreciendo la elección consciente.

La rendición de cuentas con base en el plan oficial del gobierno también es importante porque permite medir la eficacia de éste, el cual formalmente debe orientar su acción con base en dicho programa. En este caso la rendición de cuentas centra su atención en los resultados obtenidos teniendo como guía los planes, programas y proyectos oficiales del Estado, esto permitiría el ejercicio del seguimiento de resultados por parte de los ciudadanos, esto no significa que toda rendición de cuentas por resultados se realiza con base en lo programado, esta última obliga al gobernante a dar cuenta de sus promesas. El control por resultados no es común, ya que tradicionalmente se entrega cuentas sobre acciones, lo cual constituye una de las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública (NGP). Según el CLAD (1998:15) en su propuesta de una NGP para América Latina, “La administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo burocrático weberiano”.

La gestión en general es otro objeto de Rendición de Cuentas previsto a nivel constitucional, está contemplado en los artículos 161, 197 y 244, en el primero los responsables son los gobernadores en su rendición de cuentas a otras instancias del aparato estatal, en el segundo los diputados a los electores y en el último los Ministros a la Asamblea Nacional sobre la gestión del despacho. La gestión puede ser entendida de diversas formas, las interpretaciones más relevantes son dos: la que considera que el proceso de definición de políticas o planificación forma parte de la gestión y la que reduce la gestión a la acción. La rendición de cuentas centrada en acciones o actividades, sin considerar planes o programas es como hemos dicho, la práctica tradicional, de modo que cuando se

identifica como objeto de rendición de cuentas a la gestión, sin definir el concepto o precisar los aspectos de ésta, deja una discrecionalidad considerable a los responsables, de tal manera que éstos pueden ubicarse en un continuo que va desde el sistema tradicional que hemos referido, el cual deja grandes vacíos para el ejercicio del control, hasta un sistema que incorpore información que permita evaluar a través de diversos criterios, entre ellos: eficacia (medición de objetivos y metas), eficiencia (consideración de costos) y efectividad (evaluación del impacto social).

Una mayor precisión en este sentido la encontramos en la CRBV en su artículo 237, cuando se exige al Presidente de la República rendir cuenta sobre los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión (Cuadro 1), aunque el término administrativo también tiene varias interpretaciones, la más común es la que tiene que ver con el uso de los recursos financieros.

Las leyes son más claras en cuanto al objeto de la rendición de cuentas, La LOAP, identifica como objeto de la rendición de cuentas por parte de los Ministros a la Asamblea Nacional: Las políticas, plan estratégico, planes generales, estrategias, objetivos, metas, renta y gastos, resultados, impactos, obstáculos y control sobre los entes descentralizados (Cuadro 2). Se identifican así los aspectos fundamentales de la gestión de los Ministerios que apuntan hacia una rendición de cuentas alternativa a la tradicional, centrada por una parte en la rendición de políticas y su operacionalización: planes, objetivos, metas, estrategias y por otra parte en los resultados, sin embargo en ausencia de exigencias por parte de la Asamblea Nacional, respecto a un esquema que de cuenta de estos componentes establecidos en la LOAP, los ministerios tienden a centrarse en las actividades realizadas, de acuerdo al estilo tradicional, las cuales no se exigen legalmente, obviando así cuestiones fundamentales<sup>5</sup>. No estamos en desacuerdo con la rendición de cuentas sobre procesos, particularmente de actividades, por cuanto el conocimiento de éstas permite establecer relación de medios y fines, el problema a nuestro juicio es la ausencia de los resultados e impactos.

5 Aunque no es objeto de este trabajo conocer el cumplimiento del cuerpo normativo de la rendición de cuentas, hemos explorado algunos informes de rendición de cuentas de 2004 presentados a la Asamblea Nacional (AN, 2006) y observamos la tendencia a desviarse hacia la presentación de actividades.

La gestión del Poder Ejecutivo es objeto de rendición de cuentas, no sólo por exigencia de la LOAP, sino también del Poder Ciudadano, por un lado, lo exige la Contraloría General de la República (Cuadro 5), lo que está vinculado a los objetivos de este organismo, de verificar “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” (AN, 2001b). Es útil señalar que la CGR exige operaciones y resultados de la gestión, con lo cual se ubica en las dos dimensiones de la gestión. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo exige rendición de cuentas de la gestión del Poder Ejecutivo (Cuadro 6), en el marco de sus objetivos de defensa y vigilancia de los servicios prestados por el sector público (AN, 2004a).

Finalmente en cuanto a la gestión como objeto de rendición de cuentas encontramos en la CRBV que el Banco Central de Venezuela (BCV) debe dar cuenta de las actuaciones, metas y resultados de su político, además del comportamiento de las variables económicas

## **5.2. Los recursos como objeto de rendición de cuentas**

El manejo de los recursos como objeto de la Rendición de Cuentas se encuentra establecido a nivel constitucional en el artículo 315, cuando se establece que: “En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de Gobierno, (se) establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. 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” (Cuadro 1).

Los recursos financieros como objeto de rendición de cuentas de los Ministros a la Asamblea Nacional se encuentran también previstos en el artículo 79 de la LOAP, cuando se establece: “Acompañada de la memoria, cada ministerio presentará una cuenta que contendrá una exposición de motivos, los estados contables mensuales y el resultado de las contabilidades ordenadas por la ley. La cuenta se dividirá en dos secciones:

cuenta de rentas y cuenta de gastos”, aquí los recursos constituyen un objeto de rendición de cuentas al lado de la gestión (Cuadro 2). La situación es diferente en la ley contra la corrupción la cual centra la atención en bienes y gastos; a pesar de haberse inspirado esta ley en la de la Contraloría General de la República, el objeto de la rendición de cuentas se reduce a los bienes y recursos materiales, mientras que la contraloría se refiere a los resultados de la gestión (Cuadro 3). Tener como objeto de rendición de cuentas los bienes y recursos si bien es importante, especialmente en tiempos de bonanza fiscal y de altos niveles de corrupción, deja de lado, al menos no lo trata, la exigencia de cuentas, respecto a la relación del uso de los medios con las necesidades, como lo recomiendan las nuevas concepciones de la ética. El Poder Electoral por su parte tiene la obligación de rendir cuentas, sólo sobre el balance de la ejecución presupuestaria, lo que a nuestro juicio es una debilidad institucional por la importancia del organismo para la transparencia democrática.

Quedan sin precisar como objeto de la Rendición de Cuentas en el nuevo marco institucional venezolano, dos cuestiones, en primer lugar las necesidades de los ciudadanos, no sólo de los electores y los usuarios como lo promueve la NGP, con una concepción del ciudadano como cliente (Ochoa y Montes de Oca, 2004: 470), sino de todos los ciudadanos, es decir las necesidades de quienes por diversas razones, entre éstas la exclusión, no son electores ni usuarios. En esta perspectiva los programas de gobierno deben ser considerados como un resultado sobre el cual se rinde cuentas en función de las necesidades de los ciudadanos, en otras palabras, no está previsto en el nuevo marco institucional venezolano dar cuenta de la correspondencia entre programas y necesidades sociales, asumir esto significa avanzar en la democracia social.

## **6. ¿Cómo debe rendirse cuentas en el nuevo marco institucional?: Sobre los medios**

Tradicionalmente en Venezuela se ha rendido cuentas a través de un documento escrito denominado Memoria y Cuenta, de gran volumen, como hemos dicho en páginas anteriores, prolífero en exposición de actividades, acompañado algunas veces de un una presentación personal, con escasas posibilidades de acceso por parte del público. Se trata de un documento que generalmente se aprueba y pasa a formar parte de los ar-



chivos de quienes por ley deben recibir cuentas, sin ninguna evaluación, salvo en aquellos casos en los cuales exista expreso interés en desaprobarlo.

Si partimos de que existen dos medios básicos de comunicación: la de masas y la directa (Ochoa *et al.*, 1998), encontramos que la CRBV previó sabiamente la comunicación de masas cuando el sujeto receptor de cuentas son los electores, en cuyo caso estableció que la rendición de cuentas debe ser pública, además de transparente y periódica. En cuanto a la rendición pública que debe hacer la administración pública a los ciudadanos, la carta magna no hace referencia a cómo debe rendirse cuentas (Cuadro 1).

La ley que prevé rendición de cuentas a los ciudadanos es la Ley contra la corrupción, la cual en su artículo 9 identifica el uso de medios de comunicación directos al establecer la elaboración de informes de fácil manejo y comprensión para ponerlos a disposición en las oficinas de atención al público, pero al mismo tiempo en el referido artículo se estipula que el informe detallado debe difundirse por cualquier medio impreso, audiovisual ó informático, este último es sin duda un medio masivo, de este modo se combinan medios directos para quienes visiten las oficinas de atención al público y medios de comunicación masivos. La misma ley en su artículo 20 prevé que todos los órganos y entes del Poder Público nacional deben rendir cuenta a través de un informe público para acceso de cualquier ciudadano, sin más definiciones respecto al medio público (Cuadro 3). Rendir cuentas pública significa a nuestro juicio dar posibilidades a todos los ciudadanos, como dice Ugalde al definir la transparencia (citado por Guerrero, 2003), es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”.

A nuestro juicio el tema de los medios a través de los cuales se debe rendir cuenta a los ciudadanos y a los electores amerita una mayor precisión desde el punto de vista legal, la constitución sienta las bases al establecer la exigencia de rendición de cuentas públicas, pero la ley contra la corrupción que es la única que identifica a los ciudadanos como receptores de rendición de cuentas por parte de todos los órganos y entes del Poder Público nacional, es vaga y confusa.

En cuanto a los medios a utilizar en el proceso de rendición de cuentas a la Asamblea Nacional, la CRBV prevé que se realice a través de un mensaje cuando se trata del Presidente de la República y Memoria y

Cuenta cuando son los ministros los que deben rendir cuenta (Cuadro 1). Las leyes identifican una Memoria y Cuenta en el caso de los ministros (Cuadro 2) y un Informe anual, cuando es el Contralor General de la República (Cuadro 5). Se trata de medios en principio de comunicación directa, sin embargo el desarrollo de la informática y las comunicaciones electrónicas ha permitido que del contacto directo con los Diputados se pase a medios de comunicación de masa, al ser colocada la información en la página web de la Asamblea Nacional.

## 7. Conclusiones

A partir de 1999 se inicia en Venezuela la conformación de un marco institucional donde se establecen a través de una nueva constitución y leyes, reglas del juego que apuntan formalmente a la transformación económica, política y social del país, sobre la base de apertura de un espacio importante a la economía social, el paso de una democracia representativa a una participativa y con justicia social.

En este contexto formal surge la Rendición de Cuentas a nivel constitucional como principio de la administración pública y como proceso que deben cumplir todos los poderes públicos, evidenciando modificaciones en este fenómeno político-administrativo denominado Rendición de Cuentas. Adicionalmente a través de las diversas leyes que se crean en el marco de la nueva constitución, se avanza en la conformación de políticas orientadoras al respecto.

El nuevo marco institucional incorpora a los ciudadanos como sujetos a quienes debe rendirse cuentas, esto si bien es una novedad, las condiciones en las cuales se hace son débiles. La CRBV prevé que la Administración Pública debe rendir cuentas a los ciudadanos, pero no se define sobre qué y a través de qué medios, vacío que tampoco se llena en la LOAP, la cual ignora a los ciudadanos en este tema. En la Ley Contra la Corrupción si bien se prescribe que todos los órganos del Poder Público deben rendir cuenta a los ciudadanos a través de informe público, limita el objeto a los bienes y recursos, planteado así lo más probable es que las cuentas se presenten de modo muy general sin posibilidad de que sirvan de insumo a los ciudadanos para combatir la corrupción, mucho menos para evaluar la gestión en función de sus necesidades y poder ejercer control social.

También es una novedad la Rendición de Cuentas a los electores de modo público por parte de los elegidos, se define como objeto la gestión en general y programada, pero no queda claro si se trata del programa electoral o el programa de gestión oficial, en cualquiera de los casos la incorporación del programa como objeto de la rendición de cuentas crea condiciones para evaluar compromisos de gestión de los gobernantes, contribuyendo así al uso consciente del revocatorio y la reelección como recursos favorecedores de la profundización de la democracia representativa.

La rendición de cuentas a otros poderes también está presente en el nuevo marco institucional, particularmente se centra la atención en la Asamblea Nacional como órgano al cual los máximos niveles del Poder Ejecutivo deben presentar informe sobre la gestión, con especificidad de los componentes de la gestión, de este modo se crean condiciones institucionales para la presentación de cuentas por el Poder Ejecutivo al Legislativo con potencial para su evaluación. Distinta es la situación en la rendición de cuentas que debe hacer el Poder Ciudadano a la Asamblea Nacional, en este caso no se define sobre qué debe dar cuenta el Presidente del Consejo Moral Republicano, aunque sí se precisa que dicho Consejo debe rendir cuentas sobre su gestión, sin identificar sus componentes con lo cual se deja una gran discrecionalidad; tampoco se define el objeto sobre el cual debe rendir cuentas el Contralor General de la República, históricamente éste lo ha hecho sobre las actuaciones o controles ejercidos a la administración pública. En cuanto al Defensor del Pueblo está previsto que “rinda cuentas” sobre la situación de la realidad sobre la cual él debe actuar no sobre su gestión. El Fiscal debe dar cuenta de su actuación, es decir con una concepción tradicional explicable porque se trata de una ley aprobada en el marco de la vieja constitución. En definitiva el marco institucional de rendición de cuentas del Poder Ciudadano a la Asamblea Nacional tiene vacíos que dejan una gran discrecionalidad y la posibilidad de un proceso de rendición de cuentas con escaso potencial para la evaluación por la Asamblea Nacional. La rendición de cuentas a la Asamblea por el CNE debe referirse según el nuevo marco institucional a la presentación del balance de la ejecución presupuestaria, sin lugar a dudas con estas prescripciones, es poco lo que puede hacer la Asamblea Nacional para evaluar el trabajo de este organismo tan importante para la profundización de la democracia representativa. No

está previsto formalmente que el Poder Judicial rinda cuentas a la Asamblea Nacional.

En síntesis son receptores de rendición de cuentas en el nuevo marco institucional: De la sociedad: Los ciudadanos y los electores y de los Poderes Públicos la Asamblea Nacional, se ha avanzado en la materia pero existen vacíos que contribuyen a frenar su desarrollo. Pareciera que el tema se incorporó en el nuevo marco institucional como una moda, sin consciencia de sus requerimientos institucionales para que realmente se constituya en una práctica que favorezca su uso como insumo de control social por los ciudadanos y de evaluación por el propio aparato estatal, con los consecuentes beneficios para la democracia social, la eficiencia y efectividad del Estado. Una ley sobre rendición de cuentas y transparencia luce necesaria frente a estas condiciones.

### Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA NACIONAL. 2001a. **Ley Orgánica de la Administración Pública**. Gaceta Oficial Nº 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 Nº 37347. Caracas-Venezuela.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2001c. **Ley Orgánica del Poder Ciudadano**. Gaceta Oficial 37310. Caracas
- ASAMBLEA NACIONAL. 2002. **Ley Orgánica del Poder Electoral**. Gaceta Oficial 37573. Caracas
- ASAMBLEA NACIONAL. 2003. **Ley contra la corrupción**. Gaceta 5637. Caracas
- ASAMBLEA NACIONAL. 2004a. **Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo**. Gaceta Oficial 37995. Caracas
- ASAMBLEA NACIONAL. 2004b. **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela**. Gaceta Oficial 37942. Caracas.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2005. **Reglamento Interior y de Debate de la Asamblea Nacional**. Gaceta 5789. Caracas.
- ASAMBLEA NACIONAL. 2006. Comisiones. En: [www.asambleanacional.gov.ve](http://www.asambleanacional.gov.ve). Consulta realizada en 3-01-2006
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1999. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Caracas, Venezuela.

- BOBBIO, Norberto. 1996. **El Futuro de la democracia**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). 2000. **Una nueva gestión pública para América Latina**. CLAD. Caracas
- CONGRESO NACIONAL. 1961. **Constitución de la República de Venezuela**. Caracas.
- CONGRESO NACIONAL. 1998. **Ley Orgánica del Ministerio Público**. Gaceta Oficial 5262. Caracas
- Consejo Científico del CLAD. 2000. La Responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana. En: **La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana**. CLAD. Caracas.
- CORONIL, Fernando. 2002. **El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela**. Nueva Sociedad. Caracas.
- CRESPO, José Antonio. 2001. **Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas**. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 1. Auditoría Superior de la Federación. México.
- HERNÁNDEZ VALDEZ, Alfonso (s/f). La transparencia de las instituciones y las instituciones de la transparencia. En <http://www.mexicanadecomunicación.com.mx/Tables/RMC/rmc95/cuentas.html>. Consulta realizada el 19-12-2005.
- LÓPEZ PRESA, José Octavio. 2002. **La Rendición de Cuentas en la Política Social**. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 3. Auditoría Superior de la Federación. México.
- MORA, Mario. 2000. Responsabilidad por el control de resultados, en: **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana**. CLAD. Caracas
- O’DONNELL, Guillermo. 2001. Accountability horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política. En **Revista de Reflexión y Análisis Político**, N° 7, Buenos Aires.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée, LÓPEZ VALLADARES, Mirtha y RODRÍGUEZ COLMENARES, Isabel. 1996. Administración pública y populismo en Venezuela. En: **Revista Venezolana de Gerencia**. Vol. 1 No. 1. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée, MONTILVA HERNÁNDEZ, Maira y GARCÍA, José Guillermo. 1998. Marketing en el sector público venezolano – El caso de la Administración tributaria, en: **Ciencias de Gobierno** No. 3. IZEPES. Maracaibo. Venezuela

- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée y CHIRINOS ZÁRRAGA, Emilio. 1999. Tendencias de la Reforma del Estado Venezolano en el Gobierno de Chávez, en: **Aportes**. Asociación de Administradores Gubernamentales. Buenos Aires.
- OCHOA HENRÍQUEZ, Haydée y MONTES DE OCA, Yorberth. 2004. Rendición de Cuentas en la Gestión Pública: Reflexiones Teóricas. En: **Revista Venezolana de Gerencia**. Año 9 No. 27. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela.
- REY, Juan Carlos (s/f). Esplendores y Miserias de los Partidos Políticos en la Historia del Pensamiento Venezolano. En: [www.anbvenezuela.org/admin/biblioteca](http://www.anbvenezuela.org/admin/biblioteca). Consulta realizada el 13-12-2005.
- UGALDE Luis. 2002. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**. Instituto Federal Electoral. México.