



Respuesta al cuestionario del Comité de Expertos
**Informe de la sociedad civil
Venezuela**

Tercera Ronda del Mecanismo de Seguimiento
de la Implementación de la Convención
Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

Caracas, Agosto 2009

Resumen Ejecutivo



Resumen Ejecutivo

En las próximas páginas encontrarán el informe elaborado para la III Ronda de evaluación del cumplimiento de Venezuela de la Convención Interamericana contra la Corrupción, fue presentado por Transparencia Venezuela en agosto de 2009 a la secretaria del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), en la OEA, con la intención de que fuera considerado en la sesión de marzo 2010.

Desde la aprobación de Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) en mayo de 2001, Venezuela ha sido evaluada tres veces: julio 2004, junio 2007 y ahora en marzo 2010. De cada evaluación se emite un informe oficial con recomendaciones. En los informes 2004 http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_inf_ven.pdf y 2007 http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_ven.pdf, el comité de expertos hizo un total de 85 recomendaciones a Venezuela que siguen vigentes porque no han sido atendidas hasta la fecha.

¿Qué implica el cumplimiento de la Convención? Como todo sistema complejo, la Convención exige de los países y sus instituciones decisiones y actuación en diversos campos de actuación: procesos legislativos, inversión de recursos, viraje en políticas públicas, retando a los líderes y a la sociedad a alcanzar consensos políticos para el cambio. El MESICIC por su parte señala la capacidad que han tenido los responsables del estado en la ejecución de los mandatos de la Convención y de sus recomendaciones, incluyendo la efectividad de la gerencia pública en la aplicación de esas políticas.

Es así como la Convención ordena la aprobación de leyes o reformas normativas, hacia contenidos, con dirección y objetivos definidos por la Convención. Por ejemplo, sobre leyes de licitaciones o contrataciones transparente de bienes, obras y servicios, la Convención exige un articulado que reduzca las excepciones, obligue a la publicación de la información de cada fase del proceso; reduzca la discrecionalidad de los funcionarios, elimine las limitaciones de participación, etc.

En este sentido, aunque hay un largo camino por recorrer, son visibles los avances en varios países de América que han aprobado legislación importante como las leyes de Acceso a la Información Pública, reformas positivas de mayor transparencia en contrataciones de bienes, obras y servicios, se ha incluido en algunas legislaciones delitos como el soborno transnacional, etc.

No es el caso de Venezuela.

El paso siguiente al puramente normativo es el diseño, implementación y desarrollo de procesos, procedimientos y sistemas suficientes que garanticen la aplicación de esas normas, como por ejemplo los sistemas de contrataciones online que están funcionando en algunos países. Y el tercer paso es mantener sistemas de análisis y control sobre los resultados de esa aplicación, a través de indicadores de gestión, de calidad, eficiencia y eficacia o impacto.

No es el caso de Venezuela.



Pero la Convención va más allá, incorporando exigencias para la aplicación de procesos que los Estados deben aplicar en paralelo. Entre ellos están: a. necesidad de implementar programas de capacitación, información para funcionarios y ciudadanos, desde antes de la aprobación de los cambios normativos; b. promover la generación de cultura y aplicación de sanciones y responsabilidades para los funcionarios responsables de la aplicación en los diferentes temas que contiene, y c. anima a la actualización y mejora continua de los procesos y sistemas.



Asimismo y como elemento transversal al éxito de cada uno de los elementos descritos, la Convención incorpora dos condiciones adicionales vitales para el éxito: la promoción activa de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y la cooperación internacional para garantizar el intercambio de buenas prácticas y avance en procesos entre los estados partes y de otras instituciones multilaterales.



No es el caso de Venezuela.

Más allá del MESICIC

El MESICIC está haciendo interesantes esfuerzos brindando apoyo para la mejora del desempeño en los países cuyos estados están comprometidos en la lucha contra la corrupción, y que ven en la Convención un necesario aliado para reformar y actualizar sus prácticas institucionales. Ese apoyo se concreta en el cumplimiento de uno de sus propósitos: "Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte".

Pero, ¿cuánto puede hacer el MESICIC por esos países que no muestran resultados objetivos? Al parecer, solo pueden seguir haciendo recomendaciones. El MESICIC es un órgano de cooperación sin capacidad de sancionar, o de calificar, o clasificar, lo cual es muy importante, pero no cubre las expectativas creadas y las necesidades de las sociedades de los países miembros.

El MESICIC nos ofrece un informe técnico oficial, es decir, aceptado por los gobiernos evaluados, que puede ser utilizado por las instituciones y la sociedad civil para reconocer o validar debilidades institucionales sobre las cuales realizar o proponer cambios y/o como guía para el seguimiento de los asuntos medulares en la lucha contra la corrupción. Formalmente, proporciona un respaldo para algunas exigencias que se realizan desde la sociedad civil, como por ejemplo la mayor divulgación de información pública.

Ya está reconocida la perniciosa relación que hay entre desigualdad y corrupción, entre pobreza y corrupción, entre inseguridad y corrupción. Y también se conoce el terrible y real dolor que está causando la corrupción a las ciudadanas y ciudadanos,

a las comunidades, a las instituciones y a la democracia en algunos países de Latinoamérica. Aunque resulta importante fortalecer al MESICIC y se han presentado varias propuestas en este sentido desde Transparency International, necesitamos instrumentos distintos al MESICIC, no sabemos si dentro de la OEA, si en órganos de alcance mundiales, o incorporar algunos aspectos en esferas de lucha de derechos humanos; reafirmar las organizaciones que asuman el riesgo de avanzar.

Esto es una tarea pendiente. Tenemos que poder hacer algo a favor de la gente que vive en esos países que muestran avances insignificantes manteniéndose año tras año en el inicio de la campana de Gauss, en la curva de distribución por cumplimiento.

Ese si es el caso de Venezuela.

¿Cómo ha cumplido Venezuela?

La elaboración, validación y discusión pública de este informe en Venezuela siempre es una excelente oportunidad para profundizar en la calidad de la normativa y su aplicación. Pero también nos ayuda a definir estrategias de incidencia, incorporar a otras organizaciones en los temas anticorrupción o lograr alianzas en temas de interés compartidos con la sociedad civil, como es el tema del derechos al acceso a la información pública.

Para la elaboración del informe los investigadores responsables de cada tema sufrieron la falta de información pública o su deficiente confiabilidad, teniendo que recurrir a documentos de años anteriores desactualizados a fuentes anónimas por temor, prensa o cálculos propios a partir de data primaria. El informe contiene respuesta detallada de los títulos a ser evaluados por primera vez y de cada una de las recomendaciones. A manera de resumen a continuación presentamos algunos cuadros

Temas considerados por primera vez en la III Ronda:

Tema	Aprobado en Venezuela	Resultados de su implementación
Negación o impedimento de beneficios tributarios por pagos que se efectúen en violación de la legislación contra la corrupción	No	No
Prevención del soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros	No completo	No
Soborno transnacional	No	No
Enriquecimiento ilícito	Si (desde ley de 1982)	No
Extradición	Si	Algunos

Seguimiento de las recomendaciones formuladas en los informes por país de las rondas anteriores

En el cuadro siguiente comparamos el promedio de cumplimiento de segundo informe hemisférico MESICIC http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron2_inf_hemis.pdf con los resultados de Venezuela mostrados en nuestro informe entregado en agosto 2009:

Cumplimiento	No avances		Requiere atención		Satisfactorias	
	% Promedio Latinoamérica	% Venezuela	% Promedio Latinoamérica	% Venezuela	% Promedio Latinoamérica	% Venezuela
% recomendaciones I y II Ronda	(42%)	(79%)	(48%)	12 (15%)	(10%)	(6%)

El cuadro muestra como en más de las tres cuartas partes de las recomendaciones el Estado Venezolano no ha presentado ningún avance. Asimismo queremos destacar la calidad de las 5 recomendaciones que contabilizan el 6% de las cumplidas satisfactoriamente. Para eso vale dos Casos:

Caso 1. El Comité recomendó, en relación con la exigencia a los funcionarios públicos de informar sobre los actos de corrupción de los que tengan conocimiento, **“Actualizar las sanciones pecuniarias previstas en el Código Penal tomando en cuenta la seriedad de los delitos de corrupción en la función pública”**. Esto si se cumplió, pero... La pena establecida fue modificada en la reforma del Código Penal de 2005. El artículo 207 contempla ahora una sanción pecuniaria en unidades tributarias a los efectos de que se mantenga actualizada. De un rango ridículo de \$0,02 a \$0,46, se aumentó a un rango de \$650 a \$13.000. No se conocen casos de aplicación de esta sanción. La pregunta ¿es quien se atreve a denunciar un acto de corrupción ante su superior como ordena la ley?

Caso 2. Se consolidó todo el marco relativo a las contrataciones y licitaciones en un único instrumento legal como recomendaba el MESICIC. Pero esto fue un cambio nominal. La nueva ley de Contrataciones Públicas aumentó las excepciones; creo exclusiones de la ley; no exige la publicación de la información de cada fase del proceso; mantiene la discrecionalidad de los funcionarios, y no promueve la participación ciudadana. Cómo evidencia de estas afirmaciones, encontrarán en el siguiente cuadro como aumentaron significativamente los montos requeridos para una Contratación Abierta (antes de licitación):

Concurso abierto antes licitación	Ley de licitaciones	Nueva Ley Contrataciones
Adquisición de bienes y servicios	Superior a 500 UT *	Superior a 4.000 UT
Ejecución de obras	Superior a 1.500 UT	Superior a 5.000 UT

*Unidad Tributaria es actualizada por inflación u otras consideraciones

En temas tan importantes como **conflictos de interés**, sus normas de prevención, de conducta y los mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, no se encontraron avances. Por el contrario, en las instituciones de todos los niveles del gobierno se repiten prácticas de nepotismo a pequeña y gran escala.

Sistema las Declaraciones de Ingresos, Activos y Pasivos, conocido en Venezuela como Declaración Jurada de Patrimonio, se evidenció un avance cuando en julio 2009, la Contraloría General de la República inauguró el sistema de declaración en línea. Sin embargo los cuadros siguientes no expresan avance en la optimización del análisis de las declaraciones para prevenir los diversos conflictos de interés y delitos de corrupción.

La información oficial indica que de un total de 719 organismos públicos solo del nivel nacional, y más de tres millones de funcionarios, la Contraloría recibió 139.916, de las cuales verificó 23 de ellas.

Universo de Organismos Año 2008¹

Poder	Organismos
Ejecutivo (*)	636
Legislativo	3
Judicial	29
Electoral	25
Ciudadano	26
Total	719

(*) Incluye Ministerios, Servicios Autónomos y otros despachos del Ejecutivo

Declaraciones juradas 2008²

Total recibidas	Por ingreso	Por actualización	Por cese	Consejo Comunales por ingresos	Consejo Comunales Por cese
139.916	71.609	2.631	45.273	20.373	30

Análisis de las declaraciones juradas en el 2008³

Requerimiento de información	Verificaciones pendientes del 2007	Verificaciones abiertas en el 2008	Verificaciones concluidas 2008
972	28	16	23

El artículo 29 de la Ley Contra La Corrupción obliga a la Contraloría a verificar la declaración jurada de patrimonio y a cotejarla con la declaración anterior, de ser el caso. Debe pronunciarse sobre su veracidad o remitir al Ministerio Público para que proceda a investigar responsabilidad penal y civil.

1 Información extraída del Informe Gestión Contraloría General de la República, Gestión Fiscalizadora, página 57. Publicado 12 agosto de 2009

2 Idem, Gestión Fiscalizadora, página 190 y 190

3 Idem, Gestión Fiscalizadora, página 191

Es decir, la Contraloría debe examinar las declaraciones de los más de tres millones de funcionarios públicos del país, cifra que se agranda porque hay tres modalidades de declaraciones juradas actualmente (ingresos, actualización y egresos). En 5 años (04-08) revisó 71.659 declaraciones, es decir que tomando la cifra conservadora de (3.000.000) revisó apenas el 2,38 por ciento. No hay cifras disponibles del cumplimiento de la obligación de cotejar lo recibido con las declaraciones anteriores.

En el 2008, reporta 139.916⁴ declaraciones juradas recibidas, de las más de tres millones de los funcionarios públicos que tiene la obligación de actualizar la declaración anualmente y el número de funcionarios públicos en el país que pudieron haber egresado, ingresado.

De las 139.916 se iniciaron la verificación de 16 declaraciones, es decir el 0,01 por ciento del total ingresado en el año. De los 44 se culminaron 23 procesos de verificación y de ellos 19 pasaron al Ministerio Público. Lo anterior hace inferir que de efectuarse las verificaciones las causas penales abiertas serían muy altas. Obsérvese que lo que se logró verificar 23 declaraciones el 83 por ciento presentó indicios de responsabilidad penal.

Por otra parte, **Ministerio Público no da cifras del número de casos** total que conoce ni en esta materia ni en ninguna. Sólo informa que durante 5 años (04-08) produjo 5740 actos conclusivos. Sólo el 20 por ciento fueron acusaciones, quedaron 18 por ciento cerrados sin posibilidad de investigar (archivo fiscal), y el 62 por ciento con sobreseimiento (en este caso se pudo verificar el hecho punible pero no pudo atribuirse a la persona que se investiga, es decir cabe la posibilidad de daño patrimonial sin responsable).

En relación a las **causas reportadas por los órganos jurisdiccionales**, el 76 % están en etapa de investigación y sólo el 24% pasó a juicio. Se desconoce cuál es el resultado del enjuiciamiento.

Como una reflexión, a mediados del año pasado la Fiscal General de la República informó que el 60% de los casos que van a juicio se anulan por errores de investigación.

Sobre la publicación las declaraciones juradas. No hay avances en las condiciones para dar publicidad a las declaraciones, por el contrario la Contraloría General de la República se negó, por escrito, a informar el sueldo del Contralor. Las solicitudes de información sobre ingresos de funcionarios de poderes públicos naciones han sido negadas bajo la protección de la privacidad presente en el art. 60 de la Constitución, por lo que su difusión resultaría en violación a su derecho a la intimidad, criminalizando la exigencia de un derecho. Así fue considerado por

4 Idem

la Presidenta de la Asamblea Nacional quien acusó a una periodista⁵ que difundió el sueldo de un diputado y ordenó la apertura de una investigación.

Derogar las denominadas “leyes de desacato”. En Venezuela no solo no se reporto avance sino que en la reforma de 2005 del Código Penal si aumentaron las sanciones y acciones que con llevan a sanciones. Este tipo de normas promueven la autocensura y reduce la necesaria contraloría social y crítica libre.

Acceso a la Información Pública. A nivel de Poderes Nacionales hay rechazo a la posibilidad de una ley de acceso a la información pública. No hay ningún avance que mostrar en este tema, muy por el contrario la información desde la más simple hasta la más compleja (los informes epidemiológicos semanales, el currículo de los funcionarios, los contratos con empresas extranjeras, el número de asesinatos los fines de semana o de secuestros) es considerada como estratégica, reservada y hasta confidencial. Sugiero revisar el informe.

Recordamos a los lectores que este informe no ha podido ser publicado ni considerado oficialmente por el comité de expertos por censura del Gobierno Venezolano y sus representantes en la OEA y el MESICIC que con diligencia y perseverancia impiden la participación de Transparencia Venezuela, y de cualquier otra organización que reciba fondos del exterior. Ello a pesar de que el Comité de Expertos ha recomendado en las dos ocasiones previas la eliminación de esas restricciones a la participación.

Sobre Participación Ciudadana y Acceso a la Información Pública sugiero revisar el informe sobre Venezuela Comisión Interamericana de Derechos Humanos del 30 de diciembre de 2009. http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09_indice.sp.htm.

Control sobre los recursos públicos. En los últimos cuatro años la Asamblea Nacional (AN) ha aprobado la propuesta de Presupuesto que presenta el Ejecutivo sin modificaciones⁶, una debilidad del sistema de control sobre los recursos públicos desde el más alto nivel del Estado.

La subestimación de las proyecciones de los ingresos petroleros en el Proyecto de Presupuesto que hace el Ejecutivo genera desviaciones, pues la práctica de extra-presupuestario, se escapan de los controles establecidos para el presupuesto y son administrados por fondos especiales como Fonden, Fondespa, Fondo Chino, Fondo Miranda, entre otros; los cuales no rinden cuentas ni la AN y ni a los ciudadanos.

5 Ver caso de caso Beatriz Adrián:

Cilia Flores asegura que diputados tienen un salario digno

<http://www.minuto59.com/primer-pagina/cilia-flores-asegura-que-diputados-tienen-un-salario-digno/>

Buscarán a quien sopló sueldos de diputados <http://www.cadenaglobal.com/noticias/default.asp?not=210382&sec=5>

6 No ha publicado el informe de análisis y discusión de la Ley de Presupuesto

Ni el ejecutivo ni el legislativo cuentan con un sistema de indicadores de desempeño que permita mejorar la asignación de recursos presupuestarios, logre una mayor vinculación de la planificación con el presupuesto y facilite el control, la rendición de cuentas y la evaluación del presupuesto.

Sobre los sistemas de consulta tampoco hay resultados que presentar. Las consultas obligatorias por mandato constitucional para aprobación de leyes, o no se realizan o se realizan en ámbitos desconocidos para los actores relacionados con el área de interés. Por ejemplo, para la reforma a la Ley de Bancos pasaron dos días desde su presentación a primera discusión hasta su aprobación definitiva. Su contenido solo se conoció después de su publicación en Gaceta Oficial.

Expectativas para el 2010

Considerando que la Contraloría General de la República es el órgano del Estado responsable de importantes tareas de la Convención, así como del control y promoción de los avances en transparencia y el del cumplimiento de otros poderes públicos, la reducción de su presupuesto para el 2010 en 43,12% en términos reales, no da esperanzas de que mejore la calidad de la implementación de la Convención en Venezuela.

En la presentación del informe de rendición de cuentas de 2008, realizado en agosto de 2009, el Contralor afirma que “persiste la ineficiencia en la Administración Pública”⁷, mencionando pequeños casos a título de ejemplo. No menciona el informe, los evidentes procesos considerados por expertos y legos como generadores de altos riesgos de corrupción como son la inexistencia de normativa para el control de las colocaciones de dinero en la banca pública o privada; la existencia de un presupuesto paralelo en manos del ejecutivo nacional sin controles formales; el bloqueo a la información pública; la falta de concursos para la función pública; los débiles o nulos sistemas de pesos y contrapesos entre poderes públicos; la impunidad e inseguridad jurídica; las carencias de personal de recursos, de sistemas y de tecnología en el Ministerio Público para enfrentar la avalancha de delitos de todo tipo; el uso de recursos públicos para fines partidistas (como por ejemplo el uso de los canales públicos y la figura de las cadenas para promover el partido, candidatos e ideología del partido político), la creación por leyes de figuras que cambian la estructura del estado definida en la constitución, entre otras.

La propia contraloría en su informe repite en la mayoría de las áreas de actuación de los poderes públicos nacionales, revisadas por ésta, que “se evidenciaron debilidades en los mecanismos de control interno, administración y contable”⁸.

7 Pagina VII, Presentación Informe Gestión Contraloría General de la República 2008.

8 Informe oficial http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_ven_sp.htm

Si consideramos que el sector público creció sustancialmente en los últimos tres años con estatización de empresas de cemento, siderúrgicas, cafeteras, bancos, jugos, yogurt y se crearon nuevas empresas socialistas de bicicletas, carros, arroz, leche, etc., con lo cual aumenta el número de funcionarios públicos, de recursos y procesos que hay que controlar en el sector público, se requiere un aparato más poderoso técnica y financieramente. Y autónomo.

Es necesario aumentar la capacidad de la CGR para fiscalizar el gasto público. También las capacidades de la Fiscalía General de la República, de la Defensoría del Pueblo, del Tribunal Supremo, dotándolos de mayores recursos financieros, humanos y materiales.

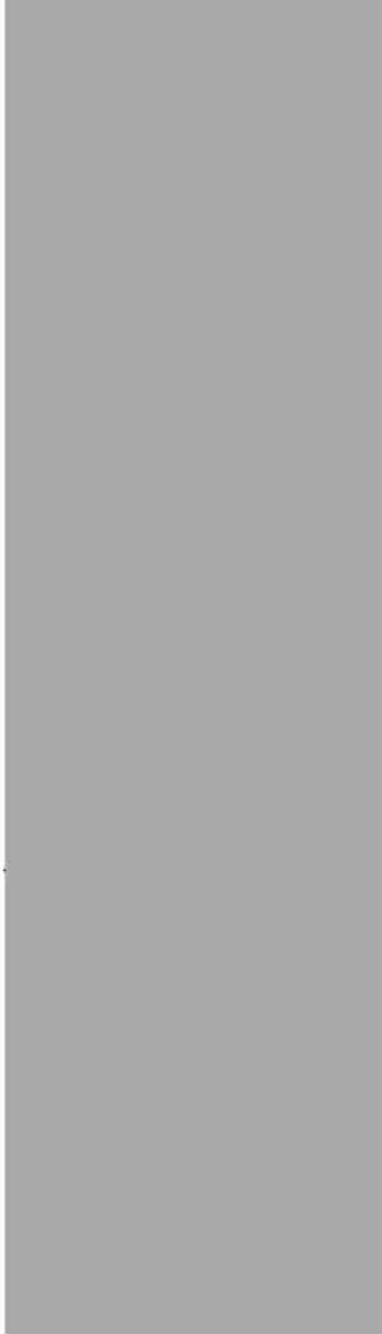
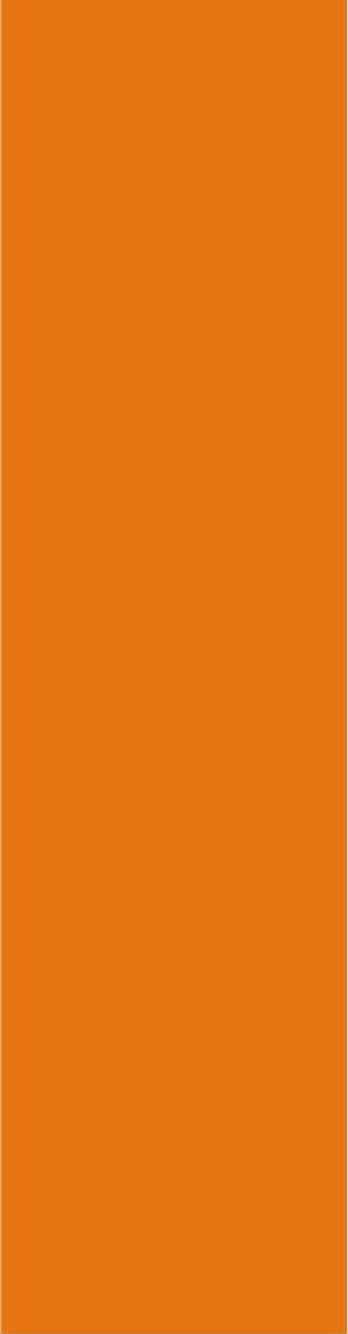
En las páginas siguientes encontrarán información detalladas de cómo cumple el estado Venezolano la Convención. Este esfuerzo tiene el propósito de señalar el camino pendiente que con urgencia debe ser atendido en Venezuela para reducir la desigualdad que generan privilegios, debilidades, ineficiencia e irrespeto a derechos humanos aceptados desde 1949.

Agradecimiento especial a dos investigadoras muy especiales: Silvia Salvato y Carmen Alguindigue.

Mercedes De Freitas

Transparencia Venezuela

15 marzo 2010.



**www.transparencia.org.ve
Teléfonos: (58212) 5760863 / 5373134**