

Informe sobre el desempeño de la Defensoría del Pueblo (2001-2015)

Este informe presenta los resultados del análisis de algunos indicadores de desempeño de la Defensoría del Pueblo. Esta institución cumple un importante papel en el sistema de justicia. Su función principal es defender los derechos ciudadanos y, más específicamente, ser una institución garante de los Derechos Humanos frente al resto de las instituciones públicas. Esto implica que debe tener como principio básico el de la independencia frente a los poderes públicos, lo que esta es parte de la esencia misma de la institución. Si no tiene independencia política, no puede ejercer su función. En consecuencia, la mera existencia de la Defensoría es un factor de promoción del principio de independencia entre los poderes públicos, y comporta un compromiso del constituyente por la defensa de los derechos humanos desde el mismo ámbito del Estado. Además reafirma la necesidad de un sistema de contrapesos que impida los abusos desde los demás poderes públicos. Por ello, de acuerdo con la Constitución debe ser una institución autónoma y no sustituye sino que complementa a los órganos jurisdiccionales y administrativos.

Lo dicho se desprende claramente de la Exposición de Motivos de la Constitución en la que se señala que se prevé la institución a partir de la experiencia que la misma dejó en los países escandinavos y como defensora de los derechos humanos. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Constitución expresa: “representa la institución del Poder Público más vinculada y cercana a los ciudadanos, cuyas funciones son esenciales para controlar los excesos del poder y garantizar que el sistema democrático no sólo sea una proyección constitucional, sino una forma de vida en sociedad con eficacia y realidad concreta, donde los derechos e intereses de los ciudadanos sean respetados”.

A partir de estas premisas, entonces, surge la esta figura en Venezuela como parte de las disposiciones de la Constitución de 1999, donde se concedió especial importancia a la defensa de los derechos humanos. En el artículo 280 se establecen sus funciones:

“La Defensoría del Pueblo tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos, de los ciudadanos y ciudadanas”.

Esta nueva institución del poder público nacional forma parte del Poder Ciudadano, tal como lo expresa el artículo 273:

(...) “Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas titulares será designado o designada por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida.

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable” (subrayado nuestro).

Las disposiciones transitorias de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establecían el plazo de un año para que la Asamblea Nacional elaborara las leyes referidas al Poder Ciudadano (cuarta disposición transitoria). Sin embargo, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo fue publicada en Gaceta Oficial el 5 de agosto de 2004. En esta ley se establecen los requisitos para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo y se describe la estructura de funcionamiento de la institución, básicamente conformada por defensorías estatales y municipales, así como por defensores especiales a cargo de materias específicas.

Adicionalmente, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establece su autonomía presupuestaria y el derecho a tener voz en la Asamblea Nacional para la presentación de dicho presupuesto (artículo 77).

Una vez que hemos realizado una breve presentación de la Defensoría del Pueblo, a continuación se presenta la estructura del documento. La investigación se divide en tres grandes partes. En primer lugar, se evalúan los recursos de que dispone la Defensoría del Pueblo, tanto en términos monetarios, como en términos de recursos humanos. En segundo lugar, se describen sus actuaciones y algunos indicadores de eficiencia de acuerdo a la información disponible.

Las fuentes de información oficial utilizadas para este análisis presentan una serie de limitaciones y fallas que, en este caso, son producto de la estructura y metodología de presentación de su estadística en los Informes Anuales. Es por ello que a este aspecto se dedica la primera sección del trabajo, donde se describen con detalle las fuentes de información utilizadas, así como sus principales características y debilidades.

1. Opacidad de la Defensoría del Pueblo

1.1. La obligación de rendir cuentas.

En una democracia el poder tiene límites y está sometido a la voluntad popular. En el caso de Venezuela, la Constitución señala expresamente que “los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos” (artículo 5), y siendo así, resulta entonces natural que los poderes públicos estén obligados a rendir cuentas ante quienes detentan la soberanía, es decir, ante los ciudadanos. Se trata de un principio elemental de cualquier Estado de derecho.

Por ello, en la Constitución los poderes públicos están obligados a rendir cuentas de su gestión, sea a través de una memoria y cuenta (Poder Ejecutivo) o mediante un informe anual como es el caso de los órganos que conforman el llamado Poder Ciudadano, entre los que se encuentra la Defensoría del Pueblo. Así, el artículo 276 de la Constitución señala la obligación para todos los miembros de este Poder de presentar “un informe anual ante la Asamblea”.

Cuando la Ley de la Defensoría del Pueblo desarrolla lo relativo a este informe, de manera escueta señala en su artículo 30 que: “Dicho informe contendrá, entre otros, indicadores sobre la situación de los derechos humanos, el funcionamiento de la administración pública y de los servicios públicos”. Como resulta evidente no se indica que además de los temas mencionados se haga alusión al desempeño de la propia Defensoría pero tal omisión es cubierta por la Constitución cuando señala en su artículo 62 que todos los ciudadanos “tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos” y que la “participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo” (énfasis propio). Es decir, por propio mandato constitucional, todos los poderes públicos, sin excepción, están obligados a rendir cuentas ante los ciudadanos a través del órgano de representación de la soberanía popular por excelencia como lo es la Asamblea Nacional.

A lo dicho en el texto constitucional debemos agregar lo indicado en dos leyes que expresamente se refieren a este punto, a saber, la Ley contra la Corrupción y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

La Ley contra la Corrupción, que es aplicable a todos los funcionarios de los poderes públicos (numeral 1 del artículo 4 de dicha ley), señala en su artículo 8 que toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a las personas sujetas a la ley tendrá

carácter público. Asimismo, el artículo 9 complementa esto señalando que los obligados por la ley “deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde” y para ello “publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto”.

A lo anterior se agrega que la Ley contra la Corrupción en su artículo 20 ordena que todos los funcionarios “deberán rendir cuentas de los bienes y recursos públicos que administren de conformidad con las disposiciones establecidas en dicha Ley” y que “En todo caso, el informe de rendición de cuentas correspondiente será público y a él tendrá acceso cualquier ciudadano”.

Para terminar, el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal incluye a todos los Poderes Nacionales como sujetos a la misma y en consecuencia están sometidos al escrutinio de sus cuentas en la administración del dinero público.

1.2. ¿Se cumple con la obligación de rendir cuentas?

Si comparamos las exigencias antes descritas con la información que efectivamente es de acceso público, tenemos que apenas se cumple parcialmente:

- La página web de la Defensoría del Pueblo (<http://www.defensoria.gob.ve/>) cumple un importante papel ofreciendo una plataforma sencilla para la formalización de denuncias a través de un formulario. Adicionalmente, facilita datos de contacto como líneas gratuitas de atención telefónica y el directorio de las sedes en las distintas regiones del país.

- Están publicados en línea los informes anuales de la Institución, diversos libros y boletines, así como noticias de interés sobre las principales actividades de la institución y actos públicos del Defensor del Pueblo.
- No aparece en la página web un número total de defensores, ni está disponible este dato en los distintos informes anuales.
- La información sobre denuncias recibidas y atendidas no está disponible en la página web y solo puede consultarse en los informes anuales.

Lo expuesto, junto con las cifras que veremos en detalle a continuación nos evidencia que, a pesar de las exigencias normativas, la Defensoría del Pueblo no cumple con los requerimientos de información que la Constitución y las leyes le exigen para que la ciudadanía pueda conocer con transparencia la gestión de tan importante organismo.

Así entonces, de acuerdo con las normas invocadas, el ciudadano debería tener información elemental sobre esta institución y, por tanto, sobre la calidad y eficiencia de los servicios de defensa de los derechos humanos, y tener respuesta a tales interrogantes, por mencionar algunas: ¿Son suficientes los defensores que hay? ¿Son eficientes? ¿Se invierte en mejorar la infraestructura de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional? La respuesta a estas preguntas y a muchas otras sobre el desempeño de la Defensoría del Pueblo es necesaria para evaluar si la ciudadanía cuenta con apoyo significativo en caso de que sus derechos sean violentados desde el poder.

1.3. ¿Cuál es la realidad de la información que se hace pública?

Si un ciudadano común desea tener acceso a una información que le indique el desempeño de la Defensoría del Pueblo y cómo esta gasta el dinero público, se encuentra con muchas dificultades.

La principal fuente de información estadística sobre el servicio que presta a la ciudadanía la Defensoría del Pueblo es su Informe Anual, cuyo histórico se encuentra disponible en su página web. El informe hace énfasis en la descripción de múltiples actividades: programas de formación y prevención, asistencia a eventos nacionales e internacionales, así como la descripción de casos emblemáticos atendidos por la institución. Sin embargo, la información estadística que permitiría realizar estimaciones sobre la calidad y eficiencia del servicio cuenta con algunas dificultades metodológicas que se describen a continuación:

- Las estadísticas no distinguen entre denuncias recibidas y denuncias atendidas. De hecho, al revisar con detalle las tablas y gráficos presentados se puede encontrar que ambos títulos son utilizados de forma indistinta. Por tanto, no se puede estimar un importante indicador de eficacia, que se refiere a qué proporción de las denuncias son efectivamente tramitadas y atendidas por la institución. Luego de comparar la información obtenida en estos informes con los análisis realizados en otras investigaciones, como los Informes de Provea, se concluyó que el dato publicado refiere al total de denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo.
- Adicionalmente, entre los casos atendidos no se mantiene una clasificación constante en todos los informes: hay años en que los casos sobre derechos de los niños y de la mujer no se presentan por separado, sino dentro de los derechos sociales (2002-2008), y por ejemplo, a partir de 2009 dejaron de publicarse casos sobre derechos laborales.
- Una proporción importante de las denuncias atendidas se clasifica como “materias varias” y en algunos años este concepto significa más de la mitad de todos los casos atendidos. En virtud de lo anterior, existe un importante número de acciones cuya materia se desconoce al momento del análisis.
- La información presentada en los informes presenta una fortaleza con respecto a otras instituciones del sistema de justicia, en las cuales no había claridad sobre el significado

de “caso atendido”. En el caso de la Defensoría del Pueblo, sí es posible conocer cuántas de estas actuaciones dieron lugar a un expediente y cuántas fueron solo “orientaciones” al ciudadano. Sin embargo, es solo a partir del año 2009 cuando esta estadística se presenta de forma sistemática para todas las áreas de actuación de la Defensoría.

Con respecto a la información presupuestaria, al ser la Defensoría del Pueblo una institución con autonomía funcional y presupuestaria desde su creación, su información aparece sin inconvenientes tanto en las leyes de presupuesto como en los créditos adicionales y rectificaciones al presupuesto.

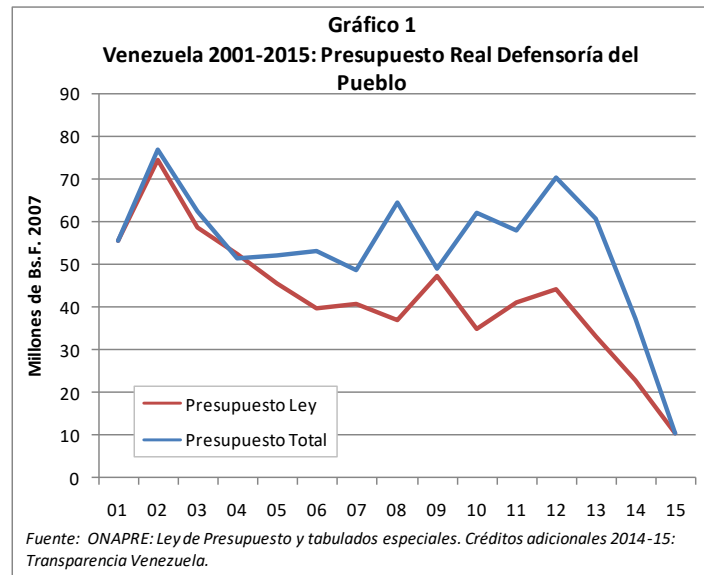
A pesar de que algunos indicadores muestran un panorama incompleto, consideramos que este informe constituye un primer aporte para comprender el desempeño de la Defensoría del Pueblo, puesto que no se han encontrado investigaciones previas que aborden indicadores estadísticos sobre su gestión.

2. Recursos financieros y físicos de la Defensoría del Pueblo

2.1. ¿Cuánto y cómo se administra el dinero que se destina a Defensa del Pueblo?

En un estado de derecho y bajo la óptica garantista, el tener un órgano público que colabore en la defensa de los derechos de los ciudadanos, es un gran avance pues supone un deslinde de la frontera entre el Estado y los ciudadanos como elementos pertenecientes a bandos contrarios cuando de derechos humanos se trata. La existencia de un servicio público de la Defensoría del Pueblo es importante para la ciudadanía puesto que garantiza el ejercicio de los derechos humanos independientemente de la condición socioeconómica. Por ello, es vital conocer cuál ha sido la magnitud de los recursos que se le asignan, cómo han variado en el tiempo y a qué aspectos de su funcionamiento se dedican esos recursos.

En primer lugar, veamos cuál ha sido la asignación presupuestaria de la Defensoría del Pueblo en el período 2001-2015, información que se presenta en el Gráfico 1.



El gráfico precedente nos muestra tras el crecimiento de los recursos en términos reales desde la creación de la Defensoría del Pueblo hasta el año 2002 (cuando alcanza 78 millones de Bolívares Fuertes de 2007¹), la tendencia posterior es decreciente, sobre todo en el presupuesto aprobado en la Ley antes del inicio de cada año fiscal. Este presupuesto solo muestra aumentos en

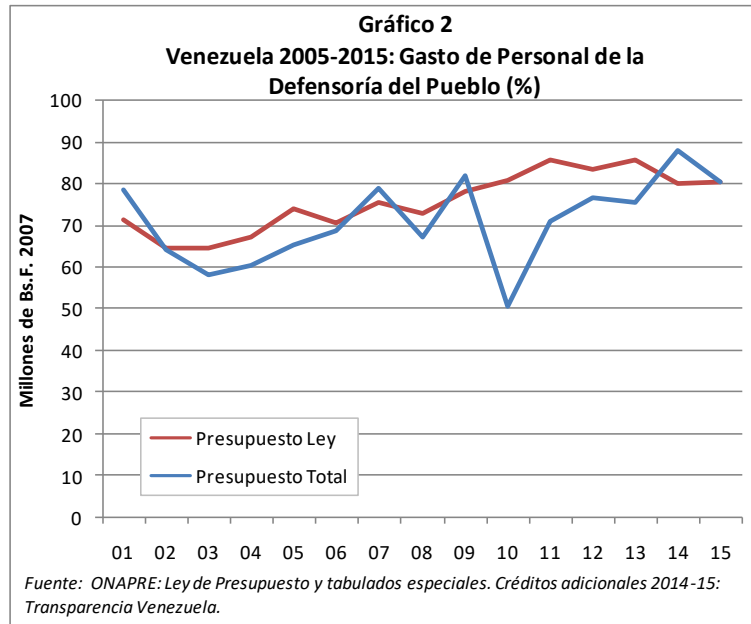
¹ Cuando se analiza indicadores económicos a lo largo de un amplio período de tiempo en contextos de alta inflación (como es el caso de Venezuela) es erróneo establecer comparaciones directas puesto que el poder de compra del dinero ha cambiado de forma drástica durante el período de tiempo considerado. Por ello, en el presente informe se calcula el presupuesto real tomando en cuenta las variaciones en el índice de precios que publica el Banco Central de Venezuela y lo que se busca es ajustar toda la serie al nivel de precios de un año base; en este caso, los precios en el año 2007.

Esta corrección es necesaria porque en un contexto inflacionario se observa un aumento año a año del gasto público, pero el análisis de este gasto en precios corrientes nos impide saber si estos aumentos en el presupuesto compensan el aumento de los precios registrados en la economía. El análisis del presupuesto real, en cambio, nos permite comparar en el tiempo el poder de compra que tiene el presupuesto aprobado para cada año. El 2007 es el año que nos da un término medio y claro del periodo estudiado.

términos reales en años puntuales: 2008, cuando alcanza 47 millones de bolívares fuertes de 2007 y 2012, cuando alcanza 44 millones.

Entre los años 2004 y 2013 la pérdida de recursos que se observa en el presupuesto aprobado se compensa parcialmente con los créditos adicionales y rectificaciones que se aprueban durante el año. Sin embargo, solo en el año 2012 el presupuesto total se acerca al monto total de recursos que se había alcanzado en el año 2002 (70 millones de bolívares fuertes de 2007). A partir de allí comienza una tendencia al descenso de los recursos aprobados por vía de créditos adicionales, siendo que en el año 2015 no se aprobó ningún crédito adicional para la Defensoría del Pueblo, por lo que el presupuesto aprobado en la ley y el presupuesto total alcanzan el mismo valor en términos reales (10,5 millones de bolívares fuertes de 2007); se trata del menor valor de toda la serie, el cual **representa una quinta parte de los recursos con los que contaba la Defensoría del Pueblo a inicios del período estudiado**. Esta tendencia de pérdida de recursos en términos reales se ha verificado para otros indicadores de gasto público en estudios previos (González y Ponce, 2015), pero para esta institución la disminución ha sido especialmente acentuada.

A continuación en el Gráfico 2 se presenta el porcentaje de esta asignación presupuestaria que se dedica a gastos de personal.

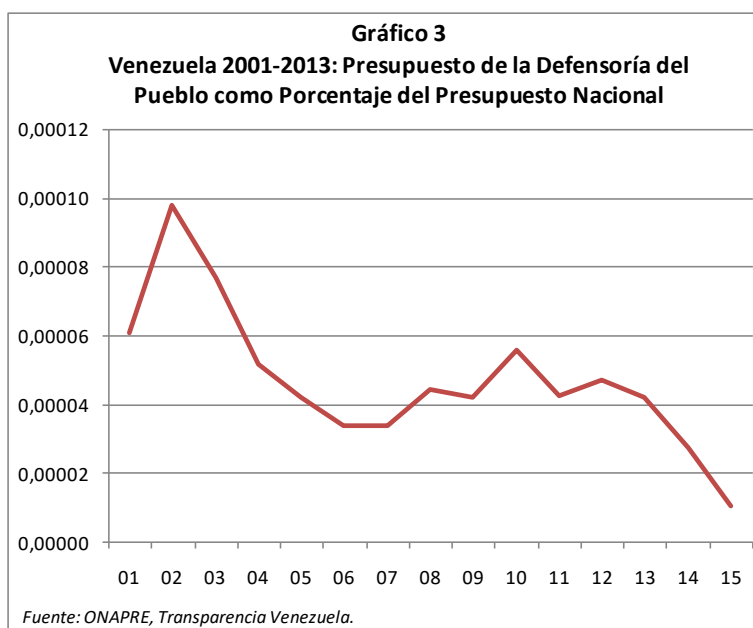


En el gráfico precedente podemos constatar que el gasto en personal ha sido a lo largo del período el rubro al que se dedica mayor proporción del presupuesto asignado, alcanzando más del 80% del presupuesto aprobado en la ley a partir del año 2010. En el presupuesto total se observan variaciones: mientras que hasta el año 2009 la tendencia es semejante a la del presupuesto ordinario, entre 2010 y 2013 se observa una importante disminución del gasto en personal en el presupuesto total, alcanzando el valor mínimo en 2010 (50%), lo cual es indicador de que en ese período buena parte de los recursos extraordinarios se orientaron hacia otras partidas de gasto. Sin embargo, en años posteriores el gasto en personal comienza a subir nuevamente en el presupuesto total, hasta sobrepasar en 2014 el porcentaje que se observa en el presupuesto aprobado en la ley (87% en el presupuesto aprobado y 80% en el crédito adicional, respectivamente). Al no haber créditos adicionales en 2015, para ambas series el porcentaje final es 80,3%.

En resumidas cuentas, la información disponible nos muestra que, si bien se dedicaron recursos que eran imprescindibles para la puesta en marcha de un servicio novedoso, pues fue creado en

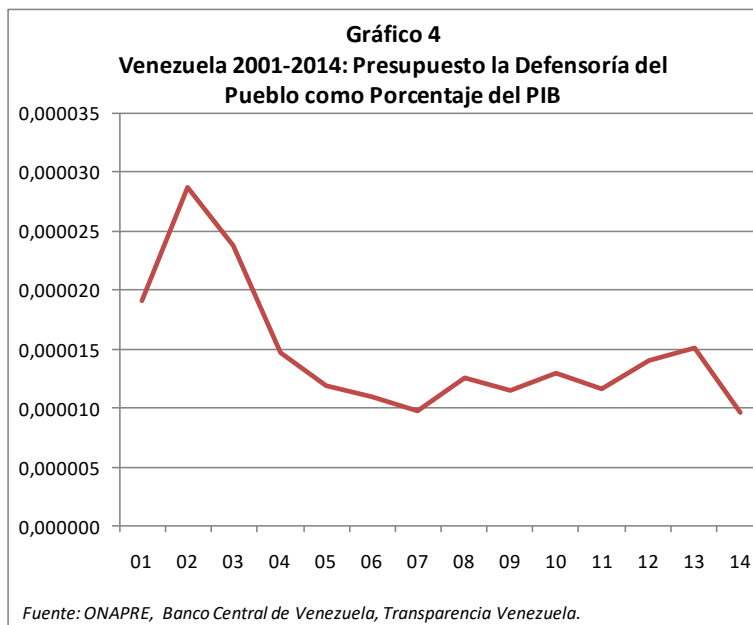
su forma actual en la Constitución de 1999, la caída constante de los recursos en términos reales impide que esta nueva institución pueda consolidarse y cumplir adecuadamente su función de contribuir a la defensa de los derechos de los ciudadanos venezolanos.

Veamos a continuación cuánto representan los recursos asignados a la Defensoría del Pueblo en relación con el total del gasto público y de la actividad económica del país.



Al comparar el presupuesto total de la Defensoría del Pueblo con el presupuesto nacional encontramos que esta representa una proporción muy pequeña del conjunto del gasto público: **en el mejor año (2002) solo representa 0,00010% de este**. La tendencia que presenta el gráfico es semejante a la observada en el gráfico 1: a partir del año 2002 no solo bajan los recursos de esta institución en términos reales, sino que también disminuye su participación en el conjunto del gasto. El crecimiento del presupuesto total a partir de 2008 se refleja en leves incrementos en su porcentaje dentro del gasto público, pero sigue estando muy por debajo del valor alcanzado en 2002. A partir de 2012 se retoma una tendencia decreciente y al final del período **la Defensoría**

del Pueblo solo alcanza el 0,00001% del presupuesto nacional, un décimo del valor observado en 2002. Veamos a continuación en el Gráfico 4 la evolución con respecto al Producto Interno Bruto.



Como era de esperar, la comparación con el PIB nos muestra valores aun menores a los encontrados en el Gráfico 3, con un máximo de 0,0003% (año 2002) de los recursos del país dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos, valor que resalta puesto que las disposiciones novedosas en la Constitución y su orientación a la garantía de estos derechos no se tradujo en un cónsona asignación de recursos que permitiera una instrumentación de políticas en ese sentido. La orientación que establece nuestro marco jurídico señala una prioridad, pero dicha prioridad no se mantuvo al asignar los recursos del sector público.

2.2. ¿Tenemos los defensores que necesitamos?

Para evaluar los recursos disponibles para prestar un servicio de calidad, no basta con conocer el presupuesto asignado, sino que además es necesario conocer el recurso humano disponible. Sin embargo, **no se logró construir una serie estadística sobre el total de defensores que prestan sus servicios en la Defensoría del Pueblo. Dicha información no está disponible en los informes anuales, ni en la página web de la institución.**

En virtud de esta omisión, se revisaron fuentes alternativas para encontrar alguna estimación independiente y solo se encontró un dato publicado en el Informe de la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (2010) en el cual se presenta una estimación del total de defensores para el año 2009, basado en información recogida directamente en las defensorías de las diversas entidades del país. Sin embargo, 6 estados no suministraron información, entre los que se encuentran los estados más poblados del país (Distrito Capital, Miranda y Zulia), razón por la cual es difícil usar estos datos como estimación del total de defensores a nivel nacional. Al contabilizar la información disponible se obtuvo un total de 122 defensores en el año 2009, número que podría aumentar de forma significativa de poder contar con la información de los 6 estados que faltan.

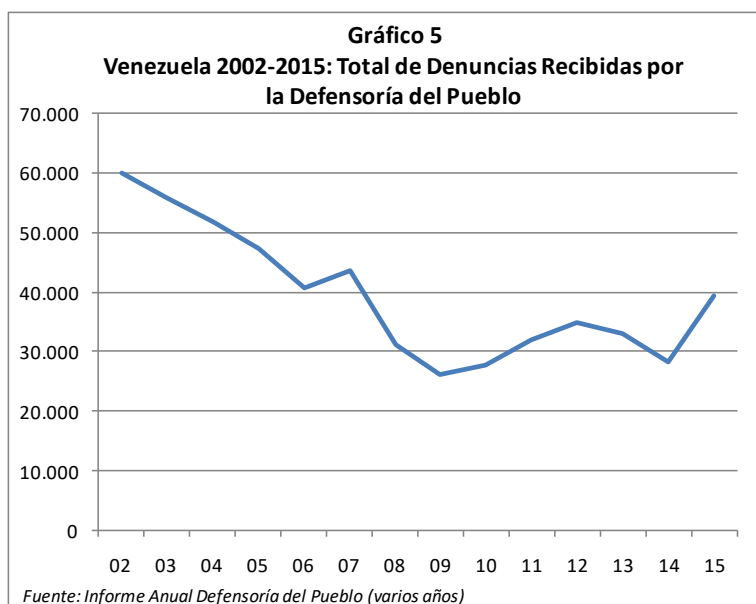
Con esta información parcial nos pareció oportuno calcular la tasa de defensores por 100 mil habitantes, puesto que dicho resultado con mucha información faltante y para un solo año del período estudiado resultaría insuficiente para conocer la disponibilidad de recursos humanos de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, la ausencia de este indicador es ya una importante información sobre la opacidad que existe sobre esta importante institución.

Una vez que hemos presentado cuál es la disponibilidad de recursos de la Defensoría del Pueblo, en la próxima sección presentamos los principales indicadores sobre su desempeño.

3. Eficacia y eficiencia de la Defensoría del Pueblo

Los principales indicadores de desempeño que se han utilizado en las diversas instituciones que componen el sistema de justicia han resultado de comparar el total de causas o asuntos ingresados con el total de causas o asuntos que fueron finalmente atendidos. Como ya se mencionó anteriormente, esta información es confusa en los informes anuales de la Defensoría del Pueblo. Por ello, en esta sección se presentará el total de denuncias por materia y como indicador de eficiencia se comparará este total con los atendidos que se reportan en este mismo informe.

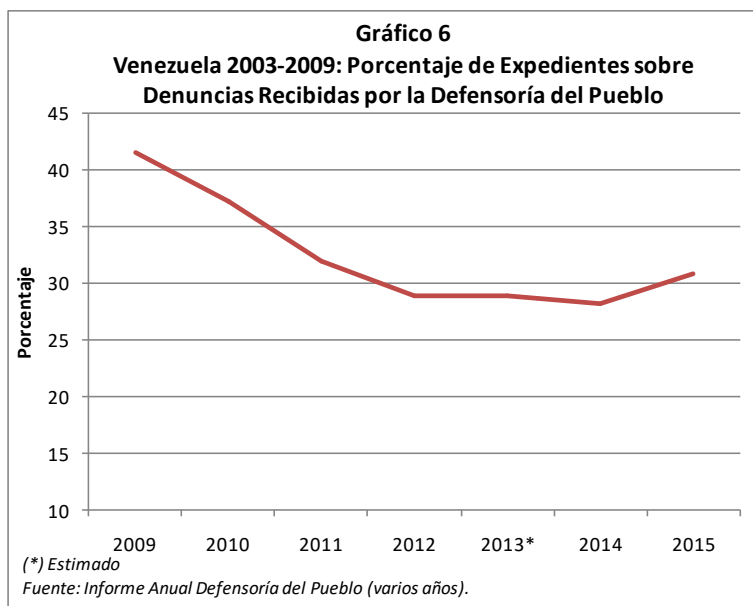
En primer lugar, en el Gráfico 5 se presenta el total de denuncias recibidas por la Defensoría del Pueblo, como una primera aproximación a los cambios en la magnitud de la demanda del servicio a lo largo del período estudiado.



Este gráfico nos muestra que el máximo de denuncias se registró en el primer año en el que se encuentra información, el 2002, cuando se registraron 60.037 denuncias. A partir de ese momento, el total de denuncias mantienen una tendencia descendente hasta el año 2009, cuando se registra el valor mínimo del período con un total de 26.218 denuncias. En los años siguientes

se observa una recuperación leve, hasta el año 2012 y luego se presenta un suave descenso. En el 2015 se observa nuevamente un aumento de las denuncias, que alcanzan 39.418 en total. **El balance general del período es una caída en la demanda del servicio, que bien podría estar asociada a problemas de credibilidad de la institución.**

Para evaluar el desempeño de la institución no es suficiente esta información, sino que esta debe ser comparada con alguna otra que nos permita aproximarnos a la proporción de denuncias que son efectivamente tramitadas por los defensores. Para ello se ha recurrido a la información publicada en los informes a partir del año 2009 en que aparecen estadísticas sobre cómo se tramitan las denuncias recibidas y se distingue entre orientaciones y expedientes² para su tramitación. A continuación en el gráfico 6 se relaciona el total de expedientes de cada año con el total de denuncias.



² Esta clasificación, sin embargo, no es exhaustiva puesto que al sumar orientaciones y expedientes no se obtiene el total de denuncias que se reporta en otras tablas como “denuncias atendidas”. Queda, por tanto, un porcentaje importante de denuncias que no se puede saber cómo fueron atendidas por la Defensoría del Pueblo.

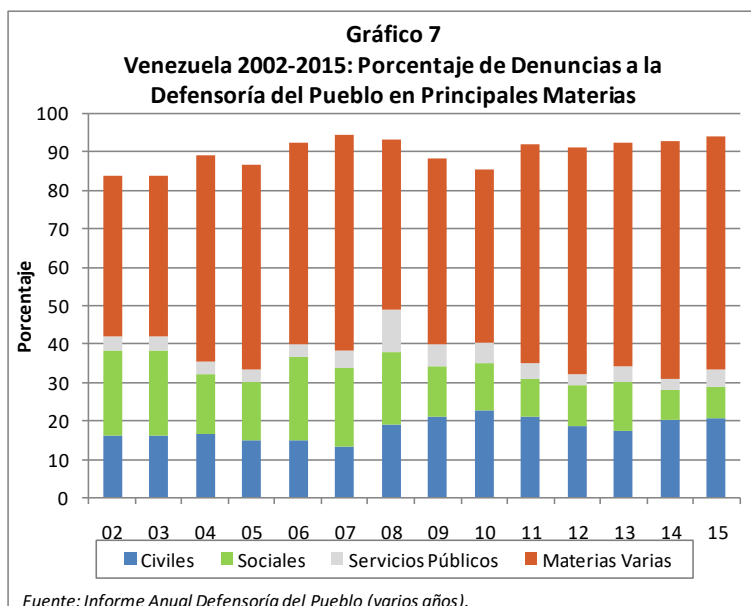
A lo largo del período observado se observa que la relación entre expedientes y denuncias ha mantenido una tendencia descendente, partiendo de 41,5% en 2009 hasta alcanzar el mínimo en 2014 con 28,2%. En 2015 se registra una leve mejoría en el indicador, que aumenta hasta 30,9%. En resumidas cuentas, **este indicador nos muestra que una baja proporción de las denuncias (menos de un tercio) llegan a ser tramitadas formalmente, por lo que no es arriesgado afirmar que la Defensoría del Pueblo ha mostrado una baja capacidad de respuesta frente a las demandas de la ciudadanía.**

La Defensoría del Pueblo está facultada para recibir denuncias sobre diversos ámbitos o conjuntos de derechos. En el Gráfico 7 se presenta qué proporción de las denuncias representa cada uno de los tipos de denuncia y para facilitar la lectura de la información, se incluyeron en el gráfico solo aquellos derechos que significaban 2% o más del total de denuncias recibidas; los derechos políticos, indígenas y ambientales representan menos de 1% cada uno y, en el caso de los derechos laborales, fueron omitidos puesto que se carece de dicha información a partir de 2009³.

Debemos recalcar que resulta contrario al mandato de la Defensoría del Pueblo el omitir información sobre derechos laborales, sobre todo porque entre las políticas del poder ejecutivo se ha destacado en grado superlativo según su discurso, la defensa de los derechos de los trabajadores, y en tal sentido, como mínimo, esto debe suponer por parte de la Defensoría del Pueblo un seguimiento de las políticas y medidas implementadas desde el ejecutivo para determinar tanto su validez como su grado de eficacia. Ello tiene más importancia si se parte del hecho objetivo que el estado venezolano es el primer empleador del país, de modo que sólo por

³ Al comienzo del período los derechos laborales eran importantes en el conjunto de las denuncias (14%), pero dicho porcentaje fue disminuyendo hasta alcanzar 4% en 2008, luego de lo cual esta información dejó de publicarse. En tal sentido, debemos mencionar que no hubo cambio legislativo que lo justificase dado que el marco normativo laboral no sufriría cambios sino mucho después, en el año 2012, por lo que de nuevo nos encontramos con un cambio de metodología de los informes sin explicación alguna.

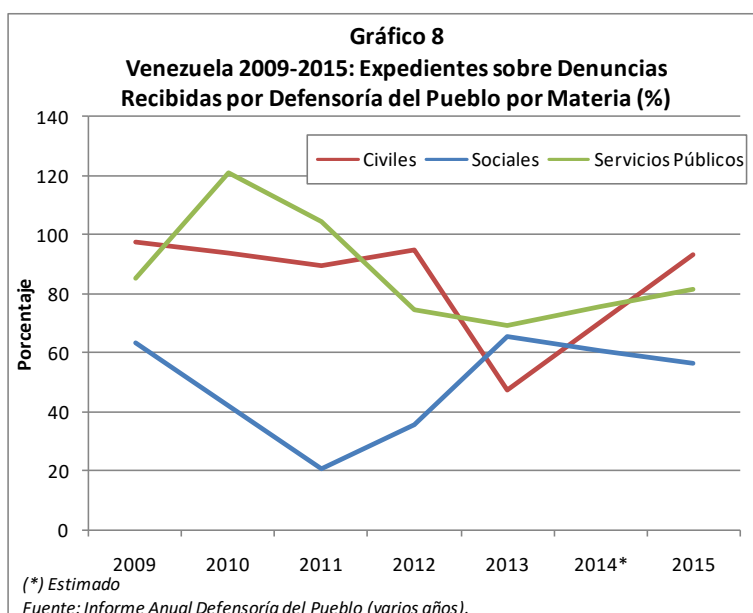
tal circunstancia el mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo obliga a la misma a dar seguimiento de la observancia o no de los derechos laborales en Venezuela, por lo que tal omisión significa un incumplimiento importante de sus deberes constitucionales.



Ahora bien, retomando el análisis general de las denuncias presentadas, lo primero que llama la atención es la alta proporción de denuncias que se engloban bajo “materias varias”, es decir, que no son clasificadas en ninguno de los derechos o materias de los previstos en la Defensoría del Pueblo. Este renglón representa 41,9% de las denuncias en 2002 y su importancia tiende a crecer a lo largo del período hasta alcanzar 62,2% del total en el año 2014, valor que se mantiene casi idéntico en el último año de la serie. Este dato supone un **importante problema en la calidad de la información, porque no podemos saber de qué se trataban 6 de cada 10 denuncias realizadas en los últimos dos años, así que habría un importante problema incluso para poder describir con precisión cuáles son las principales necesidades que la ciudadanía está haciendo llegar a esta institución.**

Le siguen en importancia los derechos civiles y sociales. En el primer caso, fluctúa entre 15% y 20% de las denuncias a lo largo del período, mientras que en el segundo comienza con gran peso dentro del total (22%), pero luego va disminuyendo hasta alcanzar 8% en el año 2015. Con bastante distancia frente a estos derechos, las denuncias por servicios públicos se mantienen en promedio entre 3% y 5% del total, mostrando su valor más alto en 2008 (10%), año que coincide con la primera crisis eléctrica que se registró en el país y ello parece haber impactado en un incremento de las denuncias por esta causa.

A continuación en el Gráfico 8 se presentan aquellas áreas que reciben mayor número de denuncias la comparación entre estas y el total de expedientes⁴.

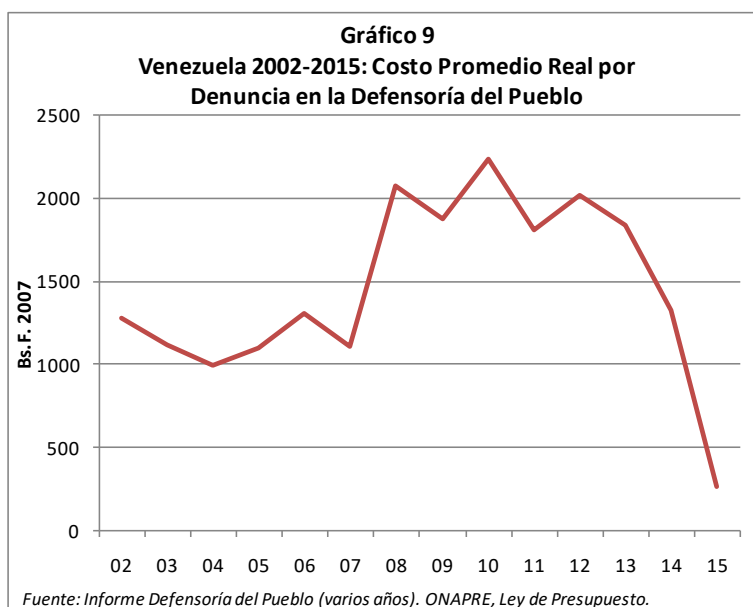


Se pueden observar importantes diferencias en las tendencias de los principales tipos de denuncia. Las denuncias por derechos sociales al comienzo del período mostraban la más baja

⁴ En los informes anuales no se desglosan las denuncias en “materias varias” según cuál fue el tipo de tratamiento, orientación o expediente.

proporción de expedientes (63,2%) y además este indicador mostró una tendencia descendente hasta llegar a 20,8% en 2011, luego de lo cual se registra una tendencia ascendente y se acerca a los valores de los derechos civiles y los servicios públicos. Las denuncias por derechos civiles muestran estabilidad en los primeros años de la serie, así como altos valores de eficiencia puesto que entre 2009 y 2012 más del 90% de las denuncias llevaron a la instrucción de un expediente. Este valor cae de forma drástica en 2013, cuando baja a la mitad de su valor en solo un año (de 94,6% a 47,2%). En los años siguientes se registra un incremento y en 2015 vuelve a estar en su tendencia habitual con un 93% de las denuncias que dan lugar a un expediente. En el caso de las denuncias por servicios públicos, se observa un importante crecimiento de la relación de expedientes y en 2010 alcanza su máximo con 120%, luego la tendencia es descendente y entre 2011 y 2015 se mantiene estabilidad entre 70% y 80%.

Para concluir con esta evaluación del desempeño de la institución, es necesario relacionar sus logros con el monto de recursos disponibles. Para ello se presenta en el Gráfico 9 el costo promedio por denuncia en términos reales. Se escogió este indicador puesto que la información sobre expedientes solo está disponible para pocos años del período.



En el gráfico precedente podemos observar grandes oscilaciones en el costo promedio. Entre 2002 y 2007 las variaciones son pequeñas, oscilando entre 1000 y 1300 bolívares fuertes de 2007 por denuncia recibida. En el año 2008 el costo promedio aumenta de forma significativa, tanto por el aumento del presupuesto real registrado ese año (ver gráfico 1) como por la caída en el total de denuncias (ver gráfico 5); por ello, ese aumento a 2.065 bolívares fuertes de 2007 significa una importante pérdida de eficiencia. En los años siguientes se observan pequeñas oscilaciones en torno a ese mismo valor, pero a partir de 2013 la caída de los recursos reales de la Defensoría del Pueblo muestra aquí claramente su efecto y en el año 2015 la institución ha invertido únicamente 266 BsF 2007 por cada denuncia que recibió.

La ausencia de información sobre el total de defensores impide calcular otro importante indicador de eficiencia, ya que no es posible estimar el número de casos que en promedio ha atendido cada uno de estos funcionarios durante el período estudiado, es decir, su carga de trabajo.

Conclusiones

La información a la que se pudo tener acceso sobre la Defensoría del Pueblo no nos permite contar con un panorama actualizado sobre su gestión, puesto que la información disponible sobre el total de defensores, causas ingresadas y atendidas no aparece de forma sistemática para todo el período 2001-2015. En el caso de los defensores, no se pudo encontrar ningún dato oficial ni de instituciones independientes que permitieran estimar la eficiencia de su actividad.

Sin embargo, se pueden observar algunas tendencias a lo largo del período: se puede afirmar que esta novedosa institución ha logrado consolidarse a partir de su creación con la Constitución de 1999, con una tendencia al incremento de sus recursos en términos reales desde comienzos

del período hasta el año 2012. Pero, al igual que otros organismos del sector público, en los años recientes ha registrado una caída y, en el caso de la Defensoría del Pueblo, esta ha sido muy significativa puesto que en 2015 la disponibilidad presupuestaria en está muy por debajo del valor registrado en 2001. Al igual que otras instituciones, es la partida de personal la que concentra la mayor cantidad de recursos financieros.

La tendencia en las denuncias recibidas ha sido decreciente en la mayor parte del período y muchas de ellas (60% al final del período) no se clasifican de acuerdo con las áreas de competencia de la Defensoría del Pueblo. Ello, junto con las omisiones en las estadísticas, tales como que la información sobre expedientes solo aparece publicada a partir de 2009, así como que el total de defensores se desconoce, dificulta en buena medida el cálculo de indicadores objetivos de desempeño. Por ello podríamos concluir que **uno de los principales problemas de esta institución, que debería estar orientada a la garantía de los derechos, es su opacidad, por lo que podría ser difícil para la sociedad civil brindar credibilidad a una institución cuyo desempeño no es transparente.**

Referencias Bibliográficas

Defensoría del Pueblo (varios años): *Informe Anual*. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.ve/zona-informativa/informes-anuales.html>

González, Lissette y Ponce, María Gabriela (2015). *Pobreza y gasto social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana*, Caracas, CEDICE. Disponible en: <http://cedice.org.ve/observatoriogastopublico/wp-content/uploads/2015/08/Pobreza-y-gasto-social-en-la-Venezuela-de-la-Revoluci%C3%B3n-Bolivariana.pdf>

Oficina Nacional de Presupuesto- ONAPRE: *Ley de Presupuesto* (varios años).

Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos – PROVEA: *Informe Anual. Situación de los Derechos Humanos en Venezuela* (varios años). Caracas, Provea. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/informe-anual-2014/>



El observatorio
venezolano de la justicia
www.accesoalajusticia.org

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz (2010). *Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia Penal y los Derechos Humanos Venezuela 2009*, Caracas. Disponible en:
<http://www.venescopio.org.ve/web/wp-content/uploads/Informe-DDHH-2009.pdf>.