



INFORME DE MONITOREO DE TRANSPARENCIA

A la Mitad de Periodo de la Asamblea Legislativa Gestión 2009-2012.

Noviembre de 2010





El presente Estudio fue publicado por la Friedrich-Ebert-Stiftung, en San Salvador, El Salvador. El contenido del Estudio es de exclusiva responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el pensamiento de la Friedrich Ebert Stiftung. Se permite, previa autorización, la reproducción del Estudio, en partes o completo, a condición de que se mencione la fuente.

**INFORME DE MONITOREO DE TRANSPARENCIA
A LA MITAD DE PERIODO DE LA ASAMBLEA
LEGISLATIVA. GESTION 2009-2012**

Edición:

Iniciativa Social para la Democracia, ISD

Teléfono: 2284-9726

www.isd.org.sv

Coordinación General:

Lic. Ramón Villalta.

Director Ejecutivo ISD

Responsable del Informe de Monitoreo:

Lic. Juan José Ortiz.

**Coordinador Área de Transparencia e
Incidencia a Políticas Públicas ISD**

Revisión y corrección:

Lic. Ramón Villalta, ISD

Fotografías: Comunicaciones ISD

Lic. Yizack Montoya

Con la colaboración de:

Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador

San Salvador

El Salvador

Noviembre de 2010

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN.....	6
INTRODUCCIÓN.....	8
I. OBJETO DEL MONITOREO DE TRANSPARENCIA.....	10
1. EL ENFOQUE CONCEPTUAL DE REFERENCIA.....	10
2. OBJETIVOS DEL MONITOREO	14
2.1. Objetivo General.....	14
2.2. Objetivos Específicos.....	14
3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	14
II. RESULTADOS ENCONTRADOS EN EL MONITOREO.....	18
1. REGLAS CLARAS.....	18
1.1 Normativas que regulan el trabajo legislativo y su quehacer institucional.....	18
1.2 Producción Legislativa: cantidad, calidad e impacto de los decretos aprobados.....	20
1.3 Producción Legislativa y su vínculo con la Transparencia y la Ética Pública.....	29
2. ACCESO A INFORMACIÓN.....	38
2.1 La Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa.....	38
2.2 Sitio Web de la Asamblea Legislativa.....	43
2.3 Oficinas de Comunicación y Prensa de la Asamblea Legislativa y de las Fracciones Parlamentarias.....	48
2.4 Otros mecanismos o unidades de información del Parlamento.....	53
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	55
3.1 Mecanismos de participación del quehacer legislativo.....	55
3.2 Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe e incida en las decisiones.... que toma la Asamblea Legislativa.....	60
4. RENDICION DE CUENTAS.....	63
4.1 Cumplimiento de la Rendición de Cuentas Horizontal y Vertical.....	63
4.2 Informes que produce la Asamblea Legislativa: Anuarios Legislativos e informes anuales del accionar institucional por fracción legislativa.....	70
4.3 Declaración patrimonial de los Diputados en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.....	72
5 PROMOCIÓN DE VALORES ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS.....	74
5.1 Percepción ciudadana sobre el accionar institucional y sobre el comportamiento ético de los diputados a partir de estudios y sondeos de opinión publica realizados.....	74

5.2	Mecanismos para normar la Transparencia y la Ética Pública: Creación de Comités de ... Ética, Transparencia u otros similares y la capacitación en estos temas.....	82
-----	--	----

III. ESTUDIO DE CASOS..... 84

1.	Las disputas internas y el surgimiento de nuevos agrupamientos al interior de la Asamblea Legislativa.....	84
2.	El retraso en la elección de Funcionarios de Segundo Grado.....	88
3.	La reacción de los diputados ante la sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre las candidaturas no partidarias y las listas abiertas.....	93
4.	Las compras de bienes y servicios en la Asamblea Legislativa.....	99

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. 105

1.	A manera de conclusiones y reflexiones para el debate.....	105
2.	Recomendaciones	110

BIBLIOGRAFIA..... 112

ANEXOS (en formato digital. Pueden consultarse en www.isd.org.sv)

- Anexo No 1: Glosario Legislativo.
- Anexo No 2: Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL.
- Anexo No 3: Esquema del Proceso de Formación de Ley.
- Anexo No 4: Decretos Legislativos Periodo 2009-2012. Hasta el 30 de septiembre de 2010.
- Anexo No 5: Decretos Legislativos Periodo 2006-2009.
- Anexo No 6: Decretos aprobados con Dispensa de Tramite. Legislatura 2009-2012.
- Anexo No 7: Requisitos para exoneración de impuestos.
- Anexo No 8: Solicitud de información a la OAC.
- Anexo No 9: Nota de solicitud a Comisión de Legislación.
- Anexo No 10: Elementos a considerar en el anteproyecto de LTAIP.
- Anexo No 11: Parámetros, indicadores y atributos para ponderar sitios web.
- Anexo No 12: Resultados del monitoreo página web Asamblea Legislativa.
- Anexo No 13: Puntaje por parámetro página web Asamblea Legislativa.
- Anexo No 14: Presupuesto de la Asamblea Legislativa 2010.
- Anexo No 15: Modelo Declaración de Patrimonio.
- Anexo No 16: Carta de solicitud a la Sección de Probidad.
- Anexo No 17: Carta de la Sección de Probidad a FUNDE.
- Anexo No 18: Ley de Ética Gubernamental.
- Anexo No 19: Protocolo de entendimiento Legislatura 2009-2012.
- Anexo No 20: Protocolo de entendimiento Legislatura 2009-2012. Reformas.
- Anexo No 21: Sentencia Inconstitucionalidad Candidaturas no Partidarias.
- Anexo No 22: Borrador de la Comisión Ad Hoc Sentencia CSJ.

PRESENTACIÓN.

Iniciativa Social para la Democracia (ISD) es una Organización No Gubernamental que promueve procesos de participación ciudadana y transparencia pública, a través de la educación cívica, el desarrollo de capacidades de incidencia y actuación de la sociedad civil y el fortalecimiento de instituciones públicas locales y nacionales, con la filosofía de fortalecer la democracia y establecer la gobernabilidad del país a través de la búsqueda e instauración de una verdadera cultura política democrática.

En materia de transparencia en El Salvador, ISD ha impulsado procesos desde el año 2003, habiendo desarrollado un sistema de transparencia municipal con base a los estándares internacionales. A partir de 2008, inició procesos de incidencia por el desarrollo de la transparencia pública en el ámbito nacional.

En el marco de contribuir al fortalecimiento de la democracia, en el mes de abril de 2010, ISD lanzó el Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT, el cual constituye un instrumento para el monitoreo, análisis y medición de procesos de transparencia que se desarrollan en el ámbito público. Recientemente el OCT-ISD, presentó al país, en el mes de junio, el primer resultado de su trabajo: “El Informe de Monitoreo de Transparencia al Primer Año de Gestión del Presidente Mauricio Funes”.

Dándole continuidad al proceso de monitoreo de transparencia a los Órganos de Estado Salvadoreño, el Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD presenta al país, el segundo resultado de su trabajo: **“El Informe de Monitoreo de Transparencia a la Mitad de Periodo de la Asamblea Legislativa, gestión 2009-2012”**.

Al igual que el informe de monitoreo al primer año de la gestión del Órgano Ejecutivo, este informe también es único en su género y en su contenido, hasta hoy, en el ámbito legislativo; convirtiéndose en un paso más que el OCT-ISD quiere aportar en la contribución por vencer la cultura de autoritarismo que ha prevalecido en El Salvador durante el último siglo; con superar el patrón cultural de que la información que produce el Estado es confidencial e ir instaurando una nueva cultura de que la informaciones es y debe ser pública y accesible para todos. Con este

informe, pues, se está contribuyendo a consolidar y fortalecer la Democracia en el país y la, frágil aún, Gobernabilidad Democrática en El Salvador; esperando con ello “contribuir al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la gestión pública mediante la incidencia y contraloría social de ejercicios y prácticas de transparencia y combate a la corrupción”, tal y como ha definido en sus lineamientos estratégicos 2010-2014, ISD.

Queremos agradecer a todas las instituciones: de la Sociedad Civil, ONG’s, Fundaciones, Instituciones de Gobierno, Asamblea Legislativa y al personal de las misma, que han contribuido brindando información para la realización de este informe de monitoreo. Mención especial merecen las personas entrevistadas para el mismo ya que sin sus aportes y opiniones no hubiese sido posible llevar a feliz término este informe.

Finalmente, queremos agradecer a la Friedrich Ebert Stiftung, que con su contribución y acompañamiento hacen posible la continuidad de esfuerzos para realizar estudios de monitoreo a las instituciones del Estado, con lo cual estamos seguros se hará una importante contribución al fortalecimiento institucional del país.

Ramón Villalta.
Director Ejecutivo
Iniciativa Social para la Democracia, ISD

INTRODUCCIÓN.

Con la elaboración y presentación del Informe de Monitoreo de Transparencia a la Mitad de Periodo de la Asamblea Legislativa, gestión 2009-2012, se pretende contribuir al desarrollo de la transparencia, al fortalecimiento de las instituciones del Estado y a la construcción de ciudadanía, por medio de la vigilancia permanente y de la implementación del proceso de transparencia, a través del monitoreo, favoreciendo el desarrollo de la gobernabilidad democrática en El Salvador.

En la primera parte de este informe, se hace una descripción del marco conceptual de los cinco componentes de un sistema integral de transparencia: Reglas Claras, Acceso a Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Promoción de Valores Éticos y Democráticos, los cuales han servido de referencia para el monitoreo. Posteriormente, se presenta el marco conceptual y la terminología comúnmente utilizada en el Primer Órgano de Estado y que debe conocerse para entender muchos de los procesos que realiza la Asamblea Legislativa. Finalmente, se describen los objetivos del monitoreo y la metodología utilizada para el mismo.

En la segunda parte, se describen los resultados encontrados en el monitoreo para cada uno de los cinco componentes del sistema de transparencia. En total, de los cinco componentes, se describen catorce parámetros distribuidos de la siguiente manera:

En el componente de Reglas Claras se describen tres parámetros monitoreados: La identificación de normativas que regulan el trabajo de la Asamblea Legislativa y su quehacer institucional, particularmente se aborda el Proceso de Formación de Ley y el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; La producción legislativa en cuanto cantidad, calidad e impacto de los decretos aprobados; y la Producción legislativa y su vínculo con la transparencia y la ética pública.

En el componente de Acceso a Información se describen cuatro parámetros monitoreados: la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa; La cantidad y calidad de información publicada en el sitio web institucional de acuerdo con estándares internacionales y parámetros de evaluación propios; Las oficinas de comunicación y prensa de la Asamblea Legislativa y de las fracciones parlamentarias; y Otros mecanismos o unidades de información, particularmente el

caso de la unidad de comunicaciones tanto de la Asamblea Legislativa como de las respectivas fracciones legislativas.

En el componente de Participación Ciudadana se describen dos parámetros monitoreados: Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe del quehacer legislativo; y Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe e incida en las decisiones que se toman en la Asamblea Legislativa.

En el componente de Rendición de Cuentas se describen tres parámetros monitoreados: El cumplimiento de la Rendición de Cuentas Horizontal y Vertical; Informes diversos que produce la Asamblea Legislativa tales como Anuarios Legislativos e informes anuales del accionar institucional por fracción legislativa; y La declaración patrimonial de los diputados en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

En el componente de Promoción de Valores Éticos y Democráticos se describen dos parámetros monitoreados: Percepción ciudadana sobre el accionar institucional y sobre el comportamiento ético de los diputados de la Asamblea Legislativa a partir de estudios y sondeos de opinión pública realizados; y la existencia de mecanismos para normar la transparencia y la ética pública tales como la creación de Comités de Ética, transparencia u otros similares.

La tercera parte del informe de monitoreo, está dedicada a documentar cuatro estudios de casos que se han suscitado hasta la mitad de gestión del Primer Órgano del Estado; los cuales han generado reacciones y opiniones, en cuanto a lo polémico y en algunos casos poco transparente de las decisiones y posteriores repercusiones para la vida política e institucional del país.

Finalmente, se incluye un apartado de conclusiones y reflexiones para el debate, así como las recomendaciones y la respectiva bibliografía consultada.

I. OBJETO DEL MONITOREO DE TRANSPARENCIA

1. EL ENFOQUE CONCEPTUAL DE REFERENCIA

El enfoque conceptual y de referencia para la investigación, está delimitada a dos grandes apartados: los componentes que debería de tener un sistema integral de transparencia, por supuesto desde la óptica de Iniciativa Social para la Democracia ISD y congruentes con estándares internacionales; y una serie de conceptos y definiciones, la cual es necesaria que el lector de este informe conozca para comprender la terminología utilizada en el quehacer legislativo.

1.1 Los componentes de la transparencia

La transparencia pública implica una serie de condiciones de confianza y franqueza entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, basados en el establecimiento de reglas claras, participación ciudadana, acceso a la información pública, rendición de cuentas y la puesta en práctica de valores éticos y democráticos. El modelo de transparencia basado en estos cinco componentes, es el que impulsa ISD desde hace varios años, particularmente en el ámbito municipal y el que sirve de referencia para promover la transparencia en el ámbito gubernamental. Cada uno de ellos contiene una serie de parámetros que servirán de base para el análisis a la gestión que en materia de transparencia ha desarrollado la asamblea legislativa a la mitad de periodo de su actual legislatura.

- a) **Reglas Claras:** “Al hablar de reglas claras, nos referimos al conjunto de leyes, reglamentos, ordenanzas, políticas o códigos que se crean para regular las relaciones del estado con la ciudadanía y ordenar las actividades de cada uno de los habitantes según su rol en el país.”¹ Adicionalmente, al hablar de regla claras hacemos alusión a la nueva institucionalidad que se crea para la implementación de reglas claras. Por tanto, reglas claras implica marcos jurídicos y nueva institucionalidad.

¹ Iniciativa Social para la Democracia ISD “Transparencia Municipal y algunos de sus mecanismos” Primera Edición, El Salvador, mayo de 2008. Página 5.

- b) Acceso a la información:** Esta debe entenderse como “la obligación que tienen los servidores públicos para dar a conocer de manera clara ya sea por la vía visual, oral o escrita los datos que resultan de su trabajo.”² En este sentido la información debe ser oportuna, verificable y comprensible. Por tanto, la calidad y cantidad de información, así como la comprobación sobre su veracidad, su comprensión por parte de las personas y que la misma sea entregada en el momento adecuado serán claves para garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informado.
- c) Rendición de Cuentas:** la rendición de cuentas es el deber y la obligación de los funcionarios públicos de explicar y responder por las decisiones que han tomado y las consecuencias que de éstas se generan, sobre las actividades realizadas, por el uso y destino de los recursos. “La finalidad de la rendición de cuentas es verificar las acciones llevadas a cabo por las oficinas públicas para premiar o sancionar a los funcionarios que las realizan.”³
- d) Participación Ciudadana:** La participación ciudadana se entiende “como la igualdad de oportunidades que debemos tener todos los ciudadanos para ser parte activa en las acciones y decisiones que influyen en el país. Por medio de la participación ciudadana podemos organizarnos y ser parte de los procesos de toma de decisiones, cooperar de manera responsable con las instituciones del Estado o demandar de ellas una actuación responsable si es necesario.”⁴ La existencia de transparencia no es solo responsabilidad de los gobernantes o quienes trabajan en una institución pública, también es responsabilidad de todos; igualmente, la participación ciudadana “es un proceso de largo plazo que no tienen soluciones absolutas e inmediatas, sino que tiene nuevos retos y desafíos constantemente.”⁵
- e) Valores Éticos y Democráticos:** Son todos aquellos valores que norman el comportamiento, rigen la conducta y las actuaciones públicas de los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo. Los principales valores democráticos están cimentados en la ética pública, en la probidad, la honradez, la transparencia y otros valores plasmados en el Art. 4 de la Ley de

² Iniciativa Social para la Democracia ISD “Transparencia Municipal y algunos de sus mecanismos” Primera Edición, El Salvador, mayo de 2008. Página 6.

³ *Ibíd.* Óp. Cit. Pág. 11.

⁴ *Óp. Cit* Pág. 13.

⁵ *Ídem*

Ética Gubernamental⁶. Asimismo, con una serie de compromisos con la verdad, la justicia y derechos humanos; compromiso con la equidad de género, la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental.

1.2 Los conceptos y terminología utilizada en el ámbito legislativo

Hay una serie de conceptos y terminología comúnmente utilizada en el primer órgano de Estado, que es necesario establecer en este apartado, para tener una mayor comprensión de los procesos que la Asamblea legislativa desarrolla. A continuación se detallan algunos de esos conceptos⁷:

- **ANTEJUICIO:** Proceso por el cual la Asamblea Legislativa determina si hay lugar a que se investigue si un funcionario público ha cometido un delito.
- **ASESOR TÉCNICO LEGISLATIVO:** Persona que asiste o apoya en la toma de decisiones a los Diputados y Diputadas en aspectos técnicos legislativos
- **CORRESPONDECIA LEGISLATIVA:** Son las solicitudes e iniciativas que se presentan a la Asamblea Legislativa a través de los funcionarios e instituciones que tienen iniciativa de ley
- **CUERPO COLEGIADO:** La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado que toma decisiones por regla general por mayoría simple (43 votos), aunque existe la mayoría calificada (56 votos) y la mayoría calificadísima (63 votos).
- **DECRETO LEGISLATIVO:** Es una resolución dada por el Pleno Legislativo sobre un anteproyecto de ley, con la finalidad de que El Presidente lo sancione.
- **DEROGAR:** Es la atribución de la Asamblea Legislativa que consiste en dejar sin efecto una ley.
- **DIARIO OFICIAL:** Es el órgano oficial en el que se publican las leyes de nuestro país para su obligatorio cumplimiento. Medio de comunicación nacional, responsable de informar todo lo relacionado con los nombramientos de empleados públicos en los

⁶ El Art. 4 de la Ley de Ética Gubernamental plantea 14 principios por los cuales se debe regir la conducta de los funcionarios públicos: Supremacía del Interés Público, Probidad, No Discriminación, Imparcialidad, Justicia, Transparencia, Confidencialidad, Responsabilidad, Disciplina, Legalidad, Lealtad, Decoro, Eficiencia y Eficacia, y Rendición de Cuentas; cada una de ellas con su respectiva definición.

⁷ Los conceptos abordados en este apartado han sido tomado del Glosario Legislativo el cual esta disponible en la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa.

puestos de trabajo, DECRETOS, LEYES Y ACUERDOS aprobados y autorizados para entrar en vigencia.

- **DICTAMEN:** (1) Opinión o juicio que se forma sobre una cosa. (2) Juicio que presenta una Comisión Legislativa sobre un proyecto de ley.
- **DISPENSA DE TRÁMITE:** Es el procedimiento que consiste en la omisión de pasos al interior del proceso ordinario para la aprobación de una ley, el cual procede estrictamente para casos urgentes.
- **ELECCIONES DE SEGUNDO GRADO O INDIRECTA:** Es una facultad de la Asamblea Legislativa para elegir algunos funcionarios públicos establecidos en La Constitución.
- **FUERO:** Es una garantía que otorga la Constitución a los Diputados(as), que consiste en no poder ser juzgados por delitos que cometan durante su período legislativo mientras la Asamblea Legislativa no determine que hay lugar a formación de causa.
- **INICIATIVA DE LEY:** Es la facultad que la Constitución otorga a determinados funcionarios y consiste en una propuesta o moción para iniciar formalmente el acto de legislar. Toda iniciativa de ley debe someterse a consideración del Pleno y luego pasar a la Comisión correspondiente, para su estudio y dictamen.
- **INTERPELACIÓN:** Es la facultad que tienen la Asamblea Legislativa para requerir de un Ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general.
- **PIEZA DE CORRESPONDENCIA:** Es el mecanismo legal por el cual se introducen la iniciativa de ley y las propuestas de la sociedad civil a la Asamblea Legislativa para que sean estudiadas o tomadas en consideración.
- **PROMULGAR:** (1) Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.
- **QUÓRUM:** Es el número requerido de Diputados o Diputadas para realizar una reunión de Comisión o una sesión plenaria.

Otros conceptos y terminología utilizada en el quehacer legislativo se encuentran, en el Glosario Legislativo (Ver Anexo No 1).

2. OBJETIVOS DEL MONITOREO

2.1. Objetivo General

- Contribuir con el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones del Estado y a la construcción de ciudadanía; a través del monitoreo y la vigilancia permanente en la implementación del proceso de transparencia, a través del monitoreo; favoreciendo el desarrollo de una cultura política democrática en El Salvador.

2.2. Objetivos Específicos

- Monitorear el proceso de institucionalización de la transparencia en el Órgano Legislativo durante la mitad de gestión de su periodo de gobierno, a través de la investigación, análisis y sistematización de la actuación y práctica institucional y el estudio de casos que permitan establecer el avance de la transparencia en el Órgano Legislativo.
- Establecer propuestas y recomendaciones acordes a la realidad del país, a fin de contribuir al establecimiento de una cultura política democrática.

3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La metodología utilizada fue de tipo descriptiva. En un estudio descriptivo se seleccionan una serie de variables y se mide cada una de ellas independientemente de las otras. Es decir, el estudio descriptivo sirve primordialmente para analizar el todo, tanto como cada una de sus partes. La herramienta fundamental fue el monitoreo. Para el Monitoreo se aplicaron las siguientes técnicas y/o instrumentos:

3.1. Recopilación y análisis de información a partir de:

- a. Entrevistas con actores de la sociedad civil y personal de la Asamblea Legislativa. En total se realizaron 11 entrevistas; cuatro de ellas a profesionales, representantes de distintas organizaciones de la sociedad civil que realizan análisis político del quehacer institucional de la Asamblea Legislativa y que realizan estudios vinculados a los temas abordados en el monitoreo; y siete profesionales que ocupan cargos de

técnicos y asesores en el Primero Órgano de Estado, destacando que dos de ellos optaron por ser entrevistados siempre y cuando se reserve su identidad.

- b. Seguimiento del quehacer legislativo a través de medios de comunicación: prensa (escrita y virtual), radio y televisión; análisis de opinión pública sobre el trabajo legislativo, realizada por funcionarios públicos y actores de la sociedad civil en conferencias de prensa, campos pagados, entrevistas, artículos de opinión y otros.
- c. Revisión y análisis de documentos y estudios previamente elaborados sobre las temáticas abordadas: Particularmente se revisaron distintos cuerpos jurídicos de ley como la LACAP, Ley de Ética Gubernamental, Ley de Enriquecimiento Ilícito así como determinados anteproyectos que se encuentran en estudio en diversas comisiones del Parlamento tales como El anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el Anteproyecto de Ley de Partidos Políticos y otras normativas jurídicas, reglamentos y políticas internas de la Asamblea Legislativa; así como estudios, sondeos de opinión pública y otros documentos vinculados al tema de los componentes de la Transparencia Pública.
- d. Participación en diversos espacios de discusión de las temáticas abordadas tanto a nivel gubernamental como no gubernamentales, entre las que destacan eventos como foros, talleres, consultas y otros mecanismos tanto del gobierno como de la sociedad civil donde se discuten temas vinculados a determinados anteproyectos, o leyes que están siendo consultadas para sus posterior aprobación o reforma.

3.2. Estudios de Casos. Se realizaron un total de 4 estudios de casos que se han suscitado durante el primer año y medio de gestión de la Asamblea Legislativa, los cuales sirven de referencia para analizar aspectos de transparencia y ética pública. Los casos abordados son:

- a. Las disputas internas en la Asamblea legislativa y el surgimiento de nuevos agrupamientos al interior de la Asamblea Legislativa.
- b. El retraso en la elección de funcionarios de segundo nivel.
- c. La reacción de los diputados ante la sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre las candidaturas no partidarias y las listas abiertas.
- d. Las compras de bienes y servicios en la Asamblea Legislativa.

- 3.3. Evaluación del sitios web institucional de la Asamblea Legislativa**, mediante la aplicación de una lista de chequeo construida con estándares y parámetros internacionales de acceso a información, analizados a través de una herramienta tecnológica propia (software) creada para tal fin.
- 3.4. Revisión y análisis de información que produce la Asamblea Legislativa** a través de la Oficina de Atención Ciudadana y otros mecanismos de acceso a información tanto del parlamento como de las respectivas fracciones legislativas.

3.5. Variables y parámetros

Las variables son los atributos que observaremos y mediremos, estos atributos son los cinco componentes de la transparencia; los parámetros serán los valores de análisis específicos dentro de cada variable. Algunos de estos parámetros se mencionan a continuación:

3.5.1. Establecimiento y cumplimiento de reglas claras

- a. Identificación de normativa que regula el trabajo de la Asamblea Legislativa y su quehacer institucional: Proceso de formación de ley; el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.
- b. Producción Legislativa: cantidad, calidad e impacto de los decretos aprobados.
- c. Producción legislativa y su vínculo con la Transparencia y la Ética Pública.

3.5.2. Acceso a información pública

- a. Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa.
- b. Cantidad y calidad de información publicada en el sitio web institucional de acuerdo con estándares internacionales y parámetros de evaluación propios.
- c. Oficinas de Comunicación y Prensa de la Asamblea Legislativa y de las Fracciones Parlamentarias.
- d. Otros mecanismos o unidades de información de la Asamblea Legislativa.

3.5.3. Cumplimiento de la obligación pública a la Rendición de Cuentas

- a. Cumplimiento de la Rendición de Cuentas horizontal y vertical.

- b. Informes diversos que produce la Asamblea Legislativa: Anuarios legislativos e Informes anuales del accionar institucional por fracción legislativa.
- c. Declaración patrimonial de los Diputados en la Sección de Probidad.

3.5.4. Promoción del derecho a la participación ciudadana

- a. Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe del quehacer legislativo.
- b. Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe e incida en las decisiones que se toman en la Asamblea Legislativa: Presencia, participación e incidencia de la población en las sesiones plenarias y en las sesiones de trabajo de las distintas comisiones legislativas.

3.5.5. Promoción y cumplimiento de valores éticos y democráticos

- a. Percepción ciudadana sobre el accionar institucional y sobre el comportamiento ético de los diputados de la Asamblea Legislativa a partir de estudios y sondeos de opinión pública realizados.
- b. Mecanismos para normar la Transparencia y la Ética pública: Creación de Comités de Ética, Transparencia u otros similares.

II. RESULTADOS ENCONTRADOS EN EL MONITOREO

A continuación se presentan los resultados del monitoreo, teniendo de referencia los cinco componentes del sistema de transparencia descritos anteriormente y utilizados para evaluar el quehacer de mitad de gestión de la Asamblea Legislativa 2009-2012.

1. REGLAS CLARAS

Para el análisis de este apartado, se hace en tres momentos: el primero tiene que ver con revisar la normativa interna que rige el quehacer institucional de la Asamblea Legislativa; en el segundo momento, se revisa la producción legislativa en cuanto cantidad, calidad e impacto de los decretos aprobados; y el tercer momento es la creación de nuevos espacios al interior de la Asamblea Legislativa que impulsen mecanismos diversos para que la transparencia se institucionalice como política pública. De la revisión y monitoreo de estos procesos se desglosan los resultados siguientes:

1.1 Normativas que regulan el trabajo legislativo y su quehacer institucional

La Asamblea Legislativa, junto con el Órgano Ejecutivo y el Órgano Judicial, conforman los tres Poderes del Estado Salvadoreño. Típicamente se conoce a la Asamblea legislativa como el Primer Órgano del Estado, en vista de la función principal que desempeña: Legislar todo el ordenamiento jurídico que rige la vida institucional del país. Precisamente, El Artículo 121 de la Constitución señala esta atribución: “La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por esta Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar”⁸. Ahora bien, para legislar de mejor manera, es decir, para aprobar decretos y leyes que rigen el ordenamiento jurídico nacional, es necesario conocer la normativa que regula la organización y funcionamiento del quehacer legislativo, así como el contar con un proceso formal que oriente la forma adecuada de aprobar una ley. En síntesis, dos son los mecanismos que se implementan para dichas funciones: El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y el Proceso de Formación de Ley.

⁸ Constitución de la República de El Salvador. Art. 121. Decreto Legislativo No 38. El Salvador. Diciembre de 1983.

1.1.1 El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa RIAL

En el Art. 131 inciso primero de la Constitución señala que “corresponde a la Asamblea Legislativa decretar su reglamento interior”. Este reglamento es un decreto legislativo que regula el quehacer institucional del Primer Órgano del Estado. Su objetivo principal es “regular la organización, el funcionamiento y los procedimientos parlamentarios de la Asamblea legislativa, de acuerdo con las facultades que le otorga La Constitución”⁹. Este es un documento interno que regula las disposiciones fundamentales, el proceso de instalación de la Asamblea Legislativa e inicio del periodo, la integración de la junta Directiva, la función de los diputados y diputadas tanto propietarios como suplentes, el cumplimiento de normas éticas, la conformación de los grupos parlamentarios, la integración de las comisiones legislativas, la integración de las misiones oficiales, las sesiones de la Asamblea Legislativa y su desarrollo, los debates y los resultados, la forma de elegir a los funcionarios que son de su competencia, los informes de labores, las interpelaciones y antejuicios que realiza, la administración de la Asamblea Legislativa y las disposiciones o normas generales que el público visitante debe guardar en los recintos legislativos. Para un mayor profundización de cada uno de estos apartados se recomienda leer y revisar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL (ver Anexo No. 2).

1.1.2 El Proceso de Formación de Ley

El proceso de formación de ley consiste en una serie de pasos, con sus respectivos procedimientos y la base legal que respalda los mismos, para aprobar una iniciativa que posteriormente se convierte en ley de la República. En el Anexo No 3, aparece de forma grafica, todos los pasos y procedimiento necesarios para aprobar una ley.

El proceso de formación de ley está dividido en dos grandes fases: la fase legislativa, que es todo lo que compete a la Asamblea Legislativa y que debe realizar para aprobar un decreto de ley: desde la introducción de la iniciativa de ley hasta la aprobación del decreto legislativo; y la fase ejecutiva, que es todo lo que compete al Órgano Ejecutivo, a través del Presidente de la República para que dicho decreto se convierta en ley: sanción, observación o veto del decreto.

⁹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No 1756. Julio de 2005. Artículo 1.

1.1.3 La Dispensa de Trámite, un mecanismo abreviado

Dentro del Proceso de Formación de Ley plasmado en el Anexo No 3, existe un procedimiento conocido como Dispensa de Tramite, el cual consiste en la omisión de pasos al interior del proceso ordinario para la aprobación de una ley. La Dispensa de Tramite procede “En casos urgentes, y cuando así lo apruebe la Asamblea a petición de algún Diputado o Diputada, podrán dispensarse los trámites establecidos en este Reglamento y se podrá discutir el asunto en la misma sesión en que se conozca la correspondencia, aún sin el dictamen de la comisión respectiva. Para que la dispensa de trámite pueda ser otorgada, el mocionante deberá adjuntar el proyecto de decreto o resolución, en su caso, el cual no podrá aprobarse si falta este requisito. En todos los casos, la solicitud y el proyecto deberán leerse, de previo, en forma completa.”¹⁰

1.2 Producción Legislativa: cantidad, calidad e impacto de los decretos aprobados

Una vez conocida la normativa que regula el accionar institucional del Primer Órgano de Estado, se procede a examinar la producción legislativa en cantidad; es decir, el número de decretos legislativos que hasta un año y medio ha producido la Asamblea legislativa a través de las diversas comisiones que la conforman. También es importante revisar la calidad de estos decretos; es decir, las características de estos decretos y hacia qué o quienes están dirigidos los mismos. Finalmente se revisa el impacto; dado que es un informe de monitoreo a la transparencia, se hace una revisión en función de identificar cuales decretos van orientados a reformar leyes o aprobar nueva legislación vinculada al tema de la transparencia pública, la ética y la probidad.

1.2.1 Cantidad de decretos producidos

En cuanto a producción de decretos se refiere, la Asamblea Legislativa ha producido hasta el 30 de septiembre de 2010, 484 decretos legislativos provenientes de los dictámenes favorables de las distintas comisiones (ver Anexo No 4) que se conforman para desarrollar el trabajo legislativo; lo que representa un 13.42% más en comparación de los decretos aprobados hasta la misma fecha en la legislatura 2006-2009. Además, estos 484 decretos de la legislatura 2009-2012 representa un 55.38% en comparación del 100% de decretos aprobados en toda la legislatura 2006-2009 (ver

¹⁰ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Decreto Legislativo No 1756. Julio de 2005. Artículo 76.

Anexo No 5). Del total de decretos aprobados hasta septiembre de 2010; 239 decretos se aprobaron de mayo de a diciembre de 2009; es decir, en 7 meses. El resto, 245, se han aprobado de enero a septiembre de 2010; es decir en 9 meses. En la Tabla No 1 se presenta un desgajado de la producción legislativa por cada una de las comisiones que existen en esta legislatura.

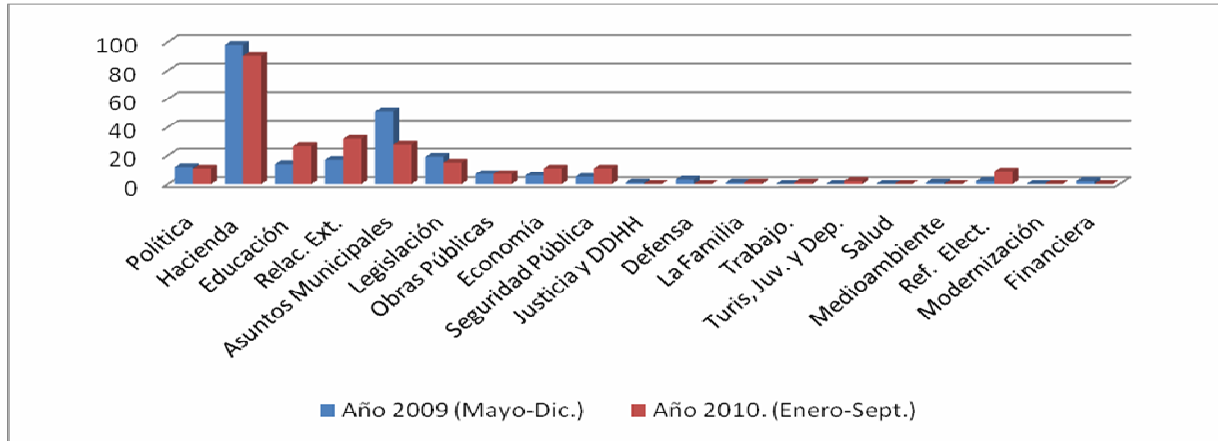
Tabla No. 1
Producción Legislativa por Comisiones de Trabajo
Dictámenes de las Comisiones que se han convertido en decretos legislativos

No	Comisión Legislativa	Año 2009 (Mayo-Dic.)	Año 2010. (Enero-Sept.)	Total de Decretos	Porcentaje
1.	Política	12	11	23	4.75 %
2.	Hacienda y Especial del Presupuesto	98	90	188	38.84 %
3.	Comisión de Cultura y Educación	14	27	41	8.47 %
4.	Relaciones Exteriores	17	32	49	10.12 %
5.	Asuntos Municipales	51	28	79	16.32 %
6.	Legislación y Puntos Constitucionales	19	15	34	7.03 %
7.	Obras Públicas, Transporte y Vivienda	7	7	14	2.89 %
8.	Economía y Agricultura	6	11	17	3.51 %
9.	Seguridad Pública y Combate a la Narco.	5	11	16	3.31 %
10.	Justicia y Derechos Humanos	1	0	1	0.21 %
11.	Defensa	3	0	3	0.62 %
12.	La Familia, la Mujer y la Niñez	1	1	2	0.41 %
13.	Trabajo y Previsión Social	0	1	1	0.21 %
14.	Turismo, Juventud y Deportes	0	2	2	0.41 %
15.	Comisión de Salud	0	0	0	0.00 %
16.	Medioambiente y Cambio Climático	1	0	1	0.21 %
17.	Reformas Electorales y Constitucionales ¹¹	2	9	11	2.27 %
18.	Comisión de Modernización	0	0	0	0.00 %
19.	Comisión Financiera	2	0	2	0.41 %
	Totales	239	245	484	100.0 %

Fuente: Elaboración propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

¹¹ La Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales, la Comisión de Modernización y la Comisión de Finanzas no son comisiones permanentes del Parlamento, sino Comisiones Transitorias establecidas según Acuerdo de Junta Directiva No 26.

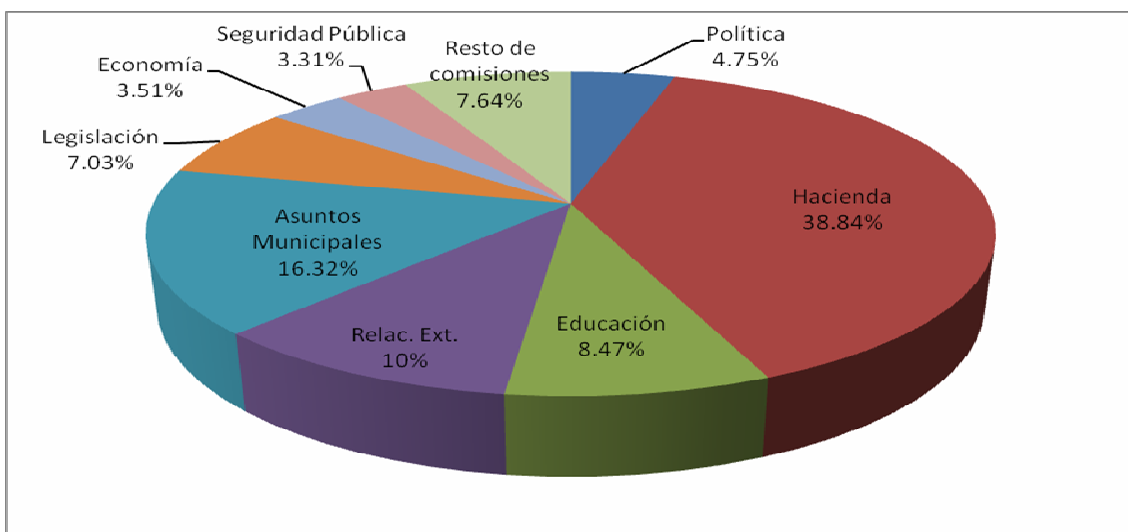
Gráfico No 1. Decretos aprobados, a partir de los dictámenes, por año y Comisión Legislativa



Fuente: Elaboración propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

En términos de cantidad de decretos, las comisiones más eficientes son Hacienda y Especial del Presupuesto con 188 decretos lo que constituye el 38.84% del total de decretos aprobados; Asuntos Municipales con 79 decretos (16.32%); Relaciones Exteriores, 49 decretos (10.12%); seguidos por Cultura con 41 decretos (8.47%); Legislación y Puntos Constitucionales, 34 (7.03%); la Comisión Política con 23 decretos (4.75%); Economía con 17 decretos (3.51%); Seguridad Publica, 16 decretos(3.31%) y el resto de comisiones, 37 decretos (7.65 %).

Gráfico No 2. Decretos aprobados, a partir de los dictámenes, por Comisión Legislativa



Fuente: Elaboración propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia.

De los 484 decretos legislativos, se tuvo acceso a un documento oficial, donde consta que hasta el 30 de septiembre de 2010, se habían aprobado 129 decretos usando el procedimiento de la Dispensa de Tramite (Ver Anexo No 6); 66 corresponden al año 2009 y 63 del año 2010. Del 100% de decretos aprobados se desprende que el 26.65% fueron aprobados con dispensa de trámite. En la Tabla No 2 se hace una comparación entre los decretos totales aprobados y los decretos aprobados usando la dispensa de trámite, con su respectivo porcentaje.

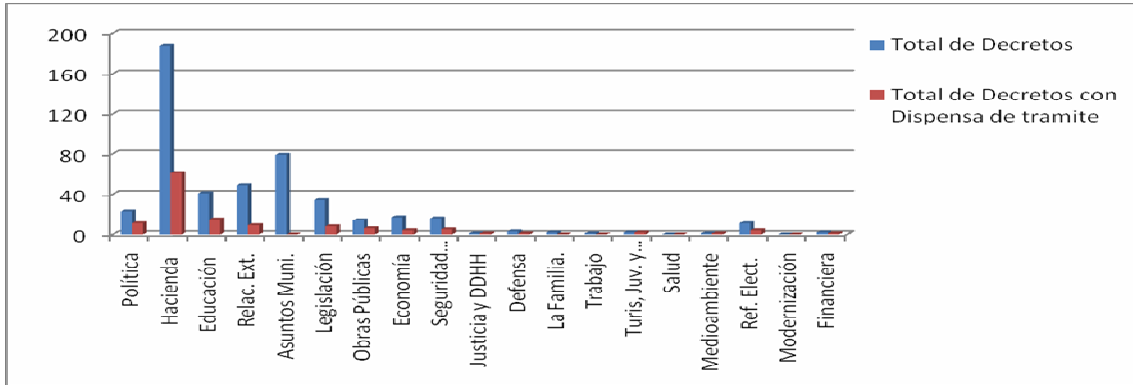
Tabla No 2. Decretos totales aprobados y decretos aprobados con Dispansa de Tramite a partir de los dictámenes por Comisión Legislativa

No	Comisión Legislativa	Total de Decretos	Porcentaje	Total de Decretos con Dispensa de Tramite	Porcentaje
1.	Política	23	4.75 %	11	8.53%
2.	Hacienda y Especial del Presupuesto	188	38.84 %	61	47.3%
3.	Cultura y Educación	41	8.47 %	15	11.63%
4.	Relaciones Exteriores	49	10.12 %	9	6.98%
5.	Asuntos Municipales	79	16.32 %	0	0.0%
6.	Legislación	34	7.03 %	8	6.20%
7.	Obras Públicas, Transporte y Vivienda	14	2.89 %	6	4.65%
8.	Economía y Agricultura	17	3.51 %	4	3.1%
9.	Seguridad Pública y combate a la Narco.	16	3.31 %	5	3.88%
10.	Justicia y DDHH	1	0.21 %	1	0.77%
11.	Defensa	3	0.62 %	1	0.77%
12.	La Familia, La Mujer y la Niñez	2	0.41 %	0	0.0%
13.	Trabajo	1	0.21 %	0	0.0%
14.	Turismo Juventud y Deportes	2	0.41%	2	1.55%
15.	Salud	0	0.00 %	0	0.0%
16.	Medioambiente y Cambio Climático	1	0.21 %	1	0.77%
17.	Reformas Electorales	11	2.27 %	4	3.1%
18.	Modernización	0	0.00 %	0	0.0%
19.	Financiera	2	0.41 %	1	0.77%
	Totales	484	100.0 %	129	100.0%

Fuente: Elaboración Propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

En cuanto a decretos aprobados, son los diputados de la Comisión de Hacienda con 47.3% los que más ha utilizado la dispensa de trámite, seguido los diputados de la Comisión de Cultura y Educación con 11.63%, la Comisión Política con 8.53%, Relaciones Exteriores con 6.98% y Legislación con 6.20%.

Grafica No 3. Decretos totales y decretos aprobados con dispensa de trámite a partir de los dictámenes por Comisión Legislativa



Fuente: Elaboración propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

Finalmente, es preciso destacar que hay comisiones legislativas que es muy poco o totalmente nula la producción legislativa. Esto se debe, según algunos asesores y técnicos de las comisiones, no por falta de reunión de las comisiones o por falta de trabajo, sino por falta de quórum en algunos casos y en otros, porque los temas o anteproyectos que se discuten en estas comisiones, son bastante extensos y que a veces pasan cuatro o seis meses sin producir un dictamen sobre los mismos. Sin embargo, a 18 meses de gestión legislativa, es decir, año y medio, parece impensable que una comisión no produzca un resultado concreto de su trabajo.

1.2.2 Calidad e impacto de los Decretos Aprobados

En cuanto a la calidad de los decretos aprobados, es importante destacar las características generales; es decir, el denominador común de la mayoría de los decretos de cada comisión, lo que permite analizar qué es lo que se ha legislado y quién o quiénes se han beneficiado de los mismos. En la Tabla No 3 se muestra las comisiones, la cantidad y la característica general de la mayoría de los decretos aprobados en cada comisión. Debido a que la cantidad de decretos producidos es grande, 484 decretos como ya se ha mencionado, resulta difícil por cuestiones de espacio precisar cada una de las características de cada decreto; razón por la cual, en la tabla solamente se plantean las características más comunes de los decretos emitidos. Sin embargo, el detalle de cada uno de los decretos aparece en el Anexo No 4, donde se menciona el número de decreto, la fecha de emisión, la descripción, la comisión donde se emite el decreto y el expediente respectivo.

Tabla No. 3 Producción Legislativa. Características de los decretos aprobados, a partir de los dictámenes, por Comisión Legislativa

No.	Comisión Legislativa	Total de Decretos	Característica General de los Decretos
1.	Política	23	<ul style="list-style-type: none"> • Elección de funcionarios de segundo grado. • Permisos para salida del país de funcionarios.
2.	Hacienda	188	<ul style="list-style-type: none"> • Exoneración del pago de impuestos a entes privados y nacionales. • Emisión de títulos valores de crédito. • Reformas a la Ley del Presupuesto en general y a los presupuestos de carteras específicas, particularmente reformas a la ley de salarios • Reorientación de recursos provenientes de préstamos.
3.	Cultura y Educación	41	<ul style="list-style-type: none"> • Distinciones y reconocimientos a personas nacionales y extranjeros. • Reformas a la ley General de Educación y la ley de la Carrera docente. • Autorización para Inhumación de restos mortales de personas, específicamente sacerdotes.
4.	Relaciones Exteriores	49	<ul style="list-style-type: none"> • Permisos para que funcionarios de todo nivel reciban condecoraciones en el exterior. • Ratificación de acuerdos bilaterales.
5.	Asuntos Municipales	79	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de límites territoriales entre municipios. • Aprobación de ley de impuestos municipales. • Ley de impuestos a la actividad económica de los municipios
6.	Legislación y Puntos Constitucionales	34	<ul style="list-style-type: none"> • Ratificación de reformas a la Constitución. • Reformas a códigos y leyes secundarias • Suspensión de plazos no constitucionales. • Autorizaciones al Órgano Ejecutivo para entregas de comodatos. • Entrega de bienes inmuebles y para transferir el dominio y posesión en calidad de donación. • Prorrogas para entrada en vigencia de códigos Procesal, civil y mercantil.
7.	Obras Públicas, Transp. y Vivienda	14	<ul style="list-style-type: none"> • Suspensión de la exigencia del seguro por accidente de tránsito. • Reformas a la ley de transporte terrestre
8.	Economía y Agricultura	17	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas a leyes especiales para condonación o cancelación de las deudas agraria y agropecuaria
9.	Seguridad Pública	16	<ul style="list-style-type: none"> • Asignarse miembros de la PNC para su protección personal incluso después de haber concluido su periodo de diputado hasta por dos años. • Participación de la fuerza armada en tareas de seguridad y control penitenciario. • Regulaciones al proceso de ascenso en la PNC
10.	Justicia y Derechos Humanos	1	<ul style="list-style-type: none"> • Prorroga para el otorgamiento de beneficios penitenciarios
11.	Defensa	3	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del plazo para registrar armas de fuego
12.	La Familia, la Mujer y la Niñez	2	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Código de Familia • Modificación a la Ley de Protección Integral a la niñez y la Familia
13.	Trabajo y Previsión Social.	1	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de previsión de riesgos en los lugares de trabajo
14.	Turismo, Juventud. y Deportes	2	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación a la ley FESFUT y traspaso de bienes al INDES
15.	Salud	0	
16.	Medioambiente	1	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliación del uso de rellenos sanitarios
17.	Reformas Electorales	11	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Código Electoral, a la Ley del RNP, la Ley especial reguladora de la emisión del DUI
18.	Modernización	0	
19.	Financiera	2	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del sistema de tarjetas de crédito. • Reformas a la ley del sistema de garantías recíprocas para las MIPYMES
	Totales	484	

Fuente: Elaboración Propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

Al hacer una revisión de las características generales de los decretos emitidos en cada una de las comisiones, una buena parte de estos decretos se han aprobado en función de beneficios sectoriales o grupales en detrimento de legislar para las mayorías o para los intereses del país.

Por ejemplo: en la Comisión Política la mayoría de decretos está en función de legislar el nombramiento a los funcionarios de segundo grado y tal como se verá más adelante, en el abordaje de estudio de casos, la mayoría de los acuerdos para elegir a dichos funcionarios ha estado en función de los intereses partidarios y no de garantizar la elección de los funcionarios más idóneos; así como la violación de los plazos constitucionales establecidos para el nombramientos de estos funcionarios.

En la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, 54 decretos aprobados están en función de exonerar del pago de impuestos a instituciones tales como municipalidades, iglesias de toda denominación, etc.; así como entidades privadas que se amparan en la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro. En dicha Comisión existe un Reglamento Interno que regula la exoneración del pago de impuestos (ver Anexo No 7) a las entidades que lo solicitan y si bien estos requisitos son muy rigurosos, en la práctica real se puede observar un abuso discrecional de dichas solicitudes tanto de las entidades públicas y privadas así como de la facultad de los diputados en aprobarlas, en función de los intereses partidarios y electorales que estos últimos manejan.

Igual situación presenta la Comisión de Obras Publica, Transporte y Vivienda. Tres de los decretos que se han aprobado, han estado en función de prorrogar la entrada en vigencia del seguro contra accidentes y daños a terceros, donde el sector de transporte es el más beneficiado con este decreto, ya que son los que más cometen accidentes de tránsito y en los cuales muy poquísimos casos asumen la responsabilidad por los daños ocasionados.

Estos y otros ejemplos, a partir de mencionar las características de los decretos aprobados, reflejan, como ya se ha mencionado, que la Asamblea Legislativa y particularmente los diputados de las respectivas comisiones, han legislado en función de intereses sectoriales, de grupos de poder y en algunos casos interés de particulares, olvidándose de legislar para las grandes

mayorías y de los interés nacionales, que es para lo que fueron electos. El ultimo y mejor ejemplo de esto es la reciente aprobación por los diputados de eliminar el deber de las personas con más recursos económicos de declarar su patrimonio.

Consultados, sobre la calidad e impacto de los decretos aprobados, las personas entrevistadas para este estudio expresaron lo siguiente: “Bueno, yo empezaría diciendo que no es sorprendente que de cuatrocientos y tantos decretos de mitad de periodo, no haya decretos relacionados con transparencia, para mí no es sorprendente, más bien es lo que hay que esperar.”¹²

“A mí me parece que el trabajo de la Asamblea Legislativa no puede medirse de manera cuantificada, sino al servicio de quien están los partidos políticos; esto da una idea, no del trabajo de la Asamblea Legislativa, sino para quien trabaja... yo miro el trabajo de una Asamblea Legislativa, de los partidos políticos, a la luz de los intereses que los partidos políticos defienden y no a la luz de cuántos decretos producen; sino a la luz de cuáles son los intereses predominantes en esos decretos”¹³... “Cuál es el juego que se juega en la Asamblea Legislativa y cuáles son las reglas que usa para jugar el juego; no puedes separar regla del juego.Cuál es el juego: el juego expresa justamente los intereses para los que trabaja la Asamblea Legislativa; eso no lo cuantificas” Señalo Gutiérrez.

Jeannette Aguilar expresó que esto es cotidiano en el quehacer legislativo: “ha sido una práctica sistemática que lastimosamente sigue estando presente y que ha predominado en la cultura institucional de la Asamblea legislativa...es una lógica totalmente contraria al mandato constitucional que como primer órgano de estado el pueblo les ha otorgado pero que lastimosamente sigue estando ahí, enquistada como una práctica normal y vista como tradicional en el ámbito legislativo.”¹⁴

Por otra parte, otras instituciones, a través de sus observatorios, han hecho esfuerzos por precisar la cantidad y las características de los decretos aprobados. Según FUSADES, durante el período

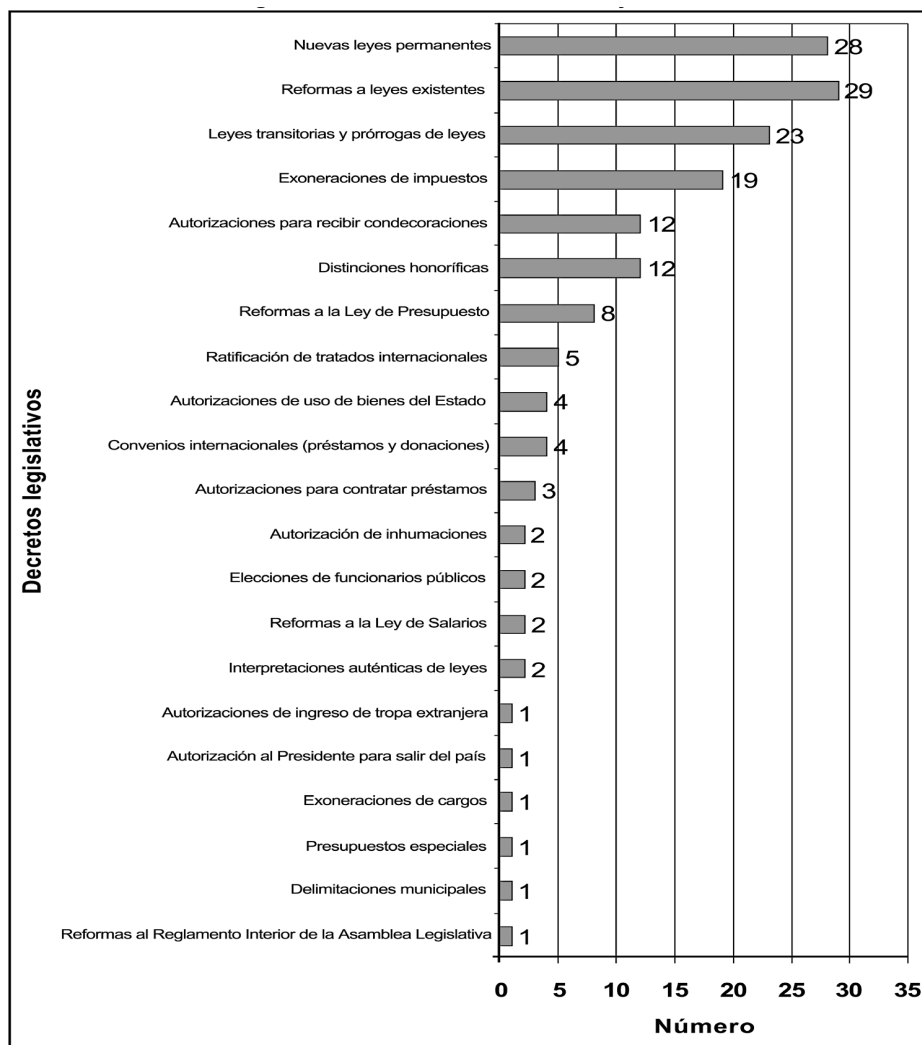
¹² Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

¹³ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

¹⁴ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

del 1 de enero al 30 de junio de 2010, la Asamblea Legislativa ha emitido 161 decretos legislativos, que se clasifican como se observa en la Gráfica No 4:

Gráfica No 4. Decretos legislativos del 1 de enero al 30 de junio de 2010



Fuente: FUSADES. Informe de Coyuntura Legal e Institucional. Primer Semestre 2010

En la gráfica anterior, FUSADES destaca el hecho que la Asamblea Legislativa ha aprobado 28 nuevas leyes permanentes, 29 reformas a leyes existentes, 23 leyes transitorias y prórrogas de leyes, como aspectos relevantes del quehacer legislativo. Sin embargo, es difícil hacer un análisis de la calidad y los impactos ya que los datos están delimitados al primer semestre de 2010 y no se hace una descripción detallada de cuáles han sido las leyes aprobadas, a qué leyes se le hicieron reformas, etc. Adicionalmente, FUSADES, a través de su Observatorio Legislativo, produce el

Boletín Anual, el cual, como el mismo boletín señala, “es información elaborada a través del seguimiento presencial y documental, de fuentes oficiales y no oficiales, con la cual han logrado construir a lo largo del 2009 un base de datos rica en información acerca del trabajo producido en la Asamblea legislativa”.¹⁵

1.3 Producción Legislativa y su vínculo con la Transparencia y la Ética Pública

Nuevamente, al hacer una revisión de los decretos aprobados hasta el 30 de septiembre de 2010, y establecer un vínculo entre éstos, la transparencia y la ética pública, ninguno de los decretos aprobados está relacionado con legislar a favor de la transparencia, el acceso a información Pública, el Conflicto de Interés en las instituciones del Estado, los Partidos Políticos, la Probidad, el Enriquecimiento Ilícito, reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de Administración Pública LACAP, reformas a la Ley de Ética Gubernamental, etc. Es decir, de 484 decretos ninguno está en función de aprobar o reformar una serie de cuerpos jurídicos que están vinculados al tema de la transparencia, la ética pública, la probidad y reformas al sistema político; los cuales, de aprobarse, contribuirían mucho a fortalecer y consolidar el sistema democrático del país.

“La transparencia, no es un problema que preocupe a la Asamblea Legislativa y tampoco preocupa a los partidos políticos; si no preocupa a los partidos políticos, tampoco a La Asamblea; y no legisla sobre el tema porque el tema no existe en el ideario de ningún partido político.”¹⁶

“El tema de la ética, la transparencia y la probidad no están ubicados dentro de sus prioridades o entre las prioridades de la agenda legislativa y eso es a nivel de todos los partidos. A la hora de evaluar el trabajo de la asamblea en este componente, ahí no hay signo partidario, todos los partidos han fallado a la hora de favorecer una mayor transparencia, mayor rendición de cuentas, en el funcionamiento de la institucionalidad del país y tiene que ver también con lo que ya mencionaba, esa manera de legislar que antepone intereses sectoriales, político partidarios e incluso interés personales, a los interés colectivos o a los interés nacionales.”¹⁷

¹⁵ Ver Boletín Anual en http://www.observatoriolegislativo.org.sv/noticias_pdf/bol_anual_2009.pdf

¹⁶ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

¹⁷ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

En una solicitud, con fecha 21 de septiembre de 2010, dirigida a la Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana OAC de la Asamblea Legislativa (Ver Anexo No 8), se solicitaba tener acceso a información referente al estado actual en que se encuentra, en la comisión respectiva, el proceso de discusión, ya sea para aprobación de nueva ley o reformas a muchos de los cuerpos jurídicos ya señalados. No fue posible obtener documento alguno debido a que lo solicitado excedía las atribuciones de la responsable de la OAC. Sin embargo, se gestionó a través de la OAC, la posibilidad de abordar a los asesores de las comisiones donde se están discutiendo estos temas. No fue posible abordar a todos los asesores, pero con los que concedieron una entrevista, ha sido posible establecer el estado actual de la discusión y sobre cómo se encuentran determinadas iniciativas. A continuación se presenta el estado actual de algunas de las iniciativas señaladas:

1.3.1 Anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP

En la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales es donde se encuentra el anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP. Al respecto, FUSADES, como miembro del Grupo Promotor, ha expresado su preocupación por el hecho que ya se tienen más de 700 días desde que el borrador de ley fue entregado a la Asamblea legislativa y han pedido mayor celeridad en la discusión del tema: “Esa discusión lleva avances importantes, al momento hay 80 artículos que ya están consensuados en el seno de la comisión; entonces si existe una discusión seria del articulado en esta asamblea y eso es innovador, es un plus a la gestión de esta asamblea y si de acuerdo a lo que estamos haciendo que es impulsar la ley y darle mayor ánimo a los señores diputados para que esto se apruebe al final de año, sería una Asamblea Legislativa histórica si se llega a aprobar.”¹⁸.

Sobre la discusión de la LTAIP, solamente estaban pendientes dos artículos para finalizar la revisión del anteproyecto. Según el Licenciado Jorge Estrada, Asesor de la Comisión, existe consenso en el resto de articulados excepto en el mecanismo responsable de administrar la ley.

Álvaro Artiga es de la idea que a ningún partido político le interesa el tema, ni al gobierno, ni al partido de gobierno, ni a la oposición ya que según este politólogo, a nadie le interesa legislar algo para dejárselo al enemigo: “Uno puede pensar que El Ejecutivo y el partido de gobierno que está en El Ejecutivo, y pienso que no solo en este gobierno sino en general, no va a estar nunca de

¹⁸ Entrevista con Claudia Umaña. Directora del Departamento de Asuntos Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES

acuerdo, aunque no lo diga, en impulsar procesos de transparencia porque eso es darle herramientas a la oposición; por otro lado la oposición actualmente es mayoría en la Asamblea Legislativa, podrían haber perfectamente aprobar una Ley de Transparencia y acceso a Información. Entonces, si no lo hacen es porque no les interesa tampoco, porque a lo mejor están con la expectativa de retornar al poder y entonces para qué van a aprobar algo que después le va a servir a la oposición.”¹⁹

“Si no se aprueba un tipo de ley o un tipo de medida, eso puede entenderse porque no hay un actor con suficiente peso político para impulsar eso o que habiendo actores interesados hay actores que se oponen y que tienen más peso político que los propios interesados. La ausencia de una normativa se puede entender porque esa normativa afecta un interés poderoso o porque no hay interés en esa normativa.”²⁰.

El día 4 de octubre finalizó totalmente la discusión del anteproyecto y aún no existe consenso sobre quién va a nombrar, tampoco está definido cómo se elegirán y la cantidad de miembros del organismo rector que se encargará de velar por la defensa y aplicación de la ley. Sin embargo, a pesar de existir consenso en las fuerzas políticas del congreso y del optimismo inicial mostrado por FUSADES de que se aprobará una ley a más tardar en tres meses; han surgido voces de preocupación de parte de la misma FUSADES por algunos cambios aprobados por los diputados. Por ejemplo, la reducción considerable en el monto de las multas por no facilitar la información: “Eso lanza un mensaje de que, si se infringe, paguemos; aquí se pasó a disminuir las multas y no se dio una explicación lamentó Claudia Umaña Directora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES...Para plantear esta y otras preocupaciones, FUSADES pedirá a la comisión un nuevo espacio de participación. No obstante la entidad ve con optimismo el avance de la discusión.”²¹. “Si le damos a la ciudadanía una ley de acceso a información vendríamos a tener una herramienta más para ver si las instituciones se ponen a la altura de lo que se requiere en un estado moderno y en una democracia de mayor nivel” señaló Claudia Umaña.

¹⁹ *Ibíd.* Óp. Cit.

²⁰ Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

²¹ La Prensa Grafica. “FUSADES cuestiona reducción de multas en ley de información”. Artículo publicado el 20 de oct. de 2010

El Licenciado Estrada externó que tanto el gobierno a través de la Subsecretaría de Transparencia, FUSADES y el grupo Promotor ya tuvieron la oportunidad de ser escuchados y plantear sus observaciones: “ellos ya tuvieron su oportunidad de comparecer, ya hicieron un foro, ellos mismos presentaron el último borrador con fecha 9 de noviembre de 2009. A donde quedarían todos los diputados si los que legislan son ellos, no las instituciones privadas”²². Consultado sobre si otras organizaciones de la sociedad civil habían solicitado exponer sus argumentos sobre el anteproyecto de ley, el asesor de la comisión respondió que “solo el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos que mando una documentación de ahí para allá nadie”. Es decir, ninguna otra organización había presentado solicitud pidiendo ser escuchada en la comisión. Sin embargo, ISD presentó a la Comisión de Legislación una solicitud, con fecha 25 de junio de 2010 (ver Anexo No 9), para participar en las deliberación y exponer su posición sobre el anteproyecto. No se tuvo una respuesta de la Comisión sobre esta petición. Sin embargo, ISD elaboró un artículo desde el Observatorio Ciudadano de Transparencia donde expone su posición sobre determinados aspectos del anteproyecto (ver Anexo No 10).

Finalmente, se sabe que el anteproyecto no se llamará Ley de Transparencia sino solamente de Ley de Acceso a Información Pública y que los partidos políticos se han autoexcluido, una vez aprobada la ley, de su cumplimiento argumentando que la información de los partidos políticos se regulará en una ley de Partidos Políticos; y que no hay una fecha tentativa para que el pleno apruebe el anteproyecto: “los diputados son los que tienen la última palabra; ahí, yo no pudo decir cuándo, son ellos los que deciden” señaló el asesor de la comisión.

1.3.2 Ley de Enriquecimiento Ilícito y Anteproyecto de Ley de Probidad

En el caso de la Ley de Enriquecimiento Ilícito no existe en este momento, en el seno de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su análisis, un anteproyecto de reformas a la misma; a pesar que en diversos estudios se han señalado deficiencias a la misma: “Según el estudio del Sistema Nacional de Integridad en El Salvador (FUNDE, 2008), La Ley tiene una desactualización respecto a las orientaciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción, además de que la institución encargada de su aplicación ha adolecido de fuertes intromisiones políticas que se han expresado en claros recortes a sus facultades y alcances para la

²² Entrevista con Jorge Estrada. Asesor de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

investigación de casos en donde han resultado implicados funcionarios de alto rango (véase Informe Independiente de sociedad civil, II Ronda, Mayo del 2007)”²³.

En el Caso del Anteproyecto de Ley de Probidad, éste fue presentado en el año 2006 y pretende sustituir a la Ley de Enriquecimiento ilícito que data de 1959. En la comisión no se ha estudiado el anteproyecto, solamente se mandó a consultar con la Corte Suprema de Justicia, respondiendo ésta que el anteproyecto ya no está actualizado. Esto lo confirma el asesor de la comisión cuando señala que: “Aquí está un anteproyecto, pero no está apegado a la realidad actual que estamos viviendo hoy porque fue presentado hace bastantes años atrás. Se solicitó opinión a la CSJ y dicen que es un proyecto que está desfasado, que no está según la realidad actual.”²⁴

1.3.3 Reformas a la Ley de Ética Gubernamental

En la comisión de Legislación también se encuentra el proyecto de reformas a la Ley de Ética Gubernamental. Consultado sobre el nivel de avance en la discusión de las reformas, el asesor de la comisión expuso que es el próximo anteproyecto a ser retomado por la comisión, una vez que finalice la discusión del Anteproyecto de Ley de Acceso a información. Es decir, a un año²⁵ de haberse presentado el proyecto de reformas a la ley, la comisión no ha comenzado la discusión de dichas reformas. La Presidenta del Tribunal de Ética ha solicitado a la Asamblea Legislativa la discusión y pronta aprobación de las reformas presentadas; esto lo hizo en el marco de la celebración del cuarto año de la institución. Sin embargo, en la comisión, otras han sido las prioridades: “Las prioridades han sido la delincuencia y la Ley de Transparencia, después viene lo de ética gubernamental. Es el presidente de la comisión el que maneja la agenda y los diputados se ponen de acuerdo que tema van a ver y en qué fecha; el presidente hace la agenda y la comisión hace las propuestas.” señaló el Licenciado Jorge Estrada.

²³ MESICIC. Informe Independiente de la Sociedad Civil de El Salvador al Cuestionario Correspondiente a la Tercera Ronda. Temas: Extradición, Enriquecimiento Ilícito, Soborno Trasnacional. FUNDE-FESPAD-ISD. Página 5. Febrero de 2010. <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSAPRENCIA.htm>

²⁴ Entrevista con Jorge Estrada. Asesor de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales

²⁵ El 29 de octubre de 2010, se cumplió un año de que las autoridades del Tribunal de Ética Gubernamental presentaron la propuesta de reformas a la ley

1.3.4 Ley del Servicio Civil y anteproyecto de Ley para regular el Conflicto de Interés en el sector público

Finalmente, consultado sobre reformas a la Ley del Servicio Civil o si en la Comisión de Legislación había algún anteproyecto para legislar el conflicto de interés en el sector público, el asesor fue enfático en señalar que en ninguno de los dos temas, existe iniciativa alguna en la Comisión: “Solamente hay presentada sobre el Habeas Data, sobre los datos personales”, expresó el asesor de la comisión.

1.3.5 Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP

Es a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto a quien le compete estudiar las reformas a la LACAP. Desde hace tiempo, se conoce que en dicha comisión han sido presentados alrededor de 60 iniciativas de distintas gremiales del país así como de organizaciones de la sociedad civil las cuales han presentado propuestas de reforma ya sea de forma directa o a través de grupos parlamentarios en particular. En el caso de las reformas a esta ley, no fue posible a ningún técnico o asesor de la Comisión para abordar la temática. Sin embargo, una fuente que solicitó el anonimato externó que: “El 15 de julio de 2010, La Presidencia de la República presentó un anteproyecto de reformas a la LACAP. Ya con anterioridad la comisión venía estudiando y analizando algunas reformas presentadas por algunos grupos parlamentarios y por algunas asociaciones gremiales del país. A raíz de la presentación que hizo la Presidencia de la República, la comisión giró instrucciones de que se elaborara un cuadro comparativo de las reformas presentadas, el cual refleja la redacción actual de la ley, la propuesta de reforma presentada por el Señor Presidente de la República, la propuesta de reforma que ha presentado el grupo parlamentario del FMLN, la propuesta de reformas del grupo parlamentario de ARENA, la propuesta de reforma de otros grupos parlamentarios, aquí está el CD, PCN, PDC, GANA, y hay una propuesta de reformas presentada por CASALCO; con la idea de que tres puntos fundamentales aparezcan reflejadas en la reforma: transparencia, agilidad y participación de la micro y pequeña empresa, en las adquisiciones que el Estado de El Salvador requiera.”

Esta fuente aseguró que la discusión de las reformas lleva un 40 % y que se espera tener aprobada las mismas a finales de diciembre: “La meta de los señores diputados es que a finales de octubre, mediados de noviembre tener ya un documento final para que ahí por la primera semana de

diciembre poder presentar al pleno ya las reformas para que puedan ser aplicadas a partir del primero de enero que coincidiría con el inicio del ejercicio fiscal del año 2011.”...“La intención es, que cuando ya se tenga el borrador final, se va a invitar a cada una de las instituciones que han presentado sugerencia para expresarle cual fue la conclusión de la comisión y yo creo que se están haciendo grandes esfuerzos por ser tomadas las propuestas que cada una de las instituciones ha presentado” señaló.

1.3.6 Ley de Partidos Políticos y Concejos Plurales

Sobre estos anteproyectos de ley, es la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales donde se está haciendo la discusión de los mismos. En el caso del anteproyecto de Concejos Municipales Plurales, éste fue presentado en agosto de 2009 por parte del grupo Gestor de la Iniciativa²⁶; adicionalmente, el FMLN fue el único partido que presentó una iniciativa similar. Según el Licenciado Oscar López, asesor de la comisión, la discusión ha finalizado en un 100% y solamente hace falta el aval de las cúpulas de los partidos políticos para que pase el dictamen al pleno legislativo.

En el caso del anteproyecto de Ley de Partidos Políticos, El Licenciado López, expresó lo siguiente: “Se está estudiando un proyecto que ingresó justo con el inicio de esta legislatura y ese proyecto se ha estudiado bastante porque fue elaborado por dos consultores internacionales pero luego al recibirlo la comisión, se encomienda a la comisión de análisis que reformule el proyecto. Entonces se le encomienda a la unidad de análisis que identifique diferencias, vacíos, contradicciones con lo que actualmente regula el código electoral en cuanto a partidos políticos.”²⁷.

Consultado sobre el nivel de avance del anteproyecto señala que: “En este caso la comisión le ha dedicado un 40% de su tiempo, de lo que va la legislación actual hasta el momento, pero eso solamente se ha logrado traducir en la aprobación del primer capítulo que es la etapa en la que estamos.”²⁸. Al consultarle a que se debía esta situación, externó que: “Ahora, aprobar un capítulo podría sonar, de lo que vamos de la legislatura, como que fuera muy poco, pero la

²⁶ Ver anteproyecto de ley en <http://www.isd.org.sv/page/2/>

²⁷ Entrevista con Oscar López. Asesor de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa

²⁸ *Ibíd.* Óp. Cit.

comisión no solamente ha estudiado eso, hemos tenido movimientos sobre el RNPN, la inscripción de partidos, se ha discutido sobre el DUI; pero aun así dentro de todo eso se ha discutido la Ley de Partidos Políticos, se han tocado los puntos del financiamiento, de la regulación, de las campañas pero ya en cuanto aprobar artículos se ha aprobado muy poco pero eso esta precedido de una gran discusión parlamentaria...Lo que pasa es que hay una percepción de la opinión pública: no hay ley, no se ha aprobado una ley, entonces no se ha hecho nada en el parlamento”, señaló López.

Finalmente, consultado sobre los aportes que desde la sociedad civil, las instancias de gobierno y sobre la voluntad política de los diputados en aprobar una normativa de esta naturaleza, el Licenciado López comentó lo siguiente: “se le pidió opinión al Tribunal Supremo Electoral, a la junta de vigilancia, a FUSADES a FESPAD, se le mandó copia al Dr. Álvaro Artiga que dirige la Maestría en Ciencias Políticas de la UCA; de todos ellos, a los que se les mando el proyecto para que opinaran, solamente FUSADES contestó; a los demás, se les requirió una segunda oportunidad como a los tres meses que volvieran a opinar, se les recordó y tampoco contestaron... con el proyecto ya reformulado por la unidad de análisis , también se incluyó a los Secretarios Generales o Presidentes de los Partidos Políticos, a los jefes de fracción; se incluyó en esta segunda vez a la Secretaría Técnica de la Presidencia. Hasta la fecha no hemos recibido opiniones no obstante hemos abierto el espacio para que estos actores puedan expresarse.”²⁹

Respecto de la voluntad política de los diputados expresó: “la misma coyuntura los ha empujado a la necesidad de querer, de ver la necesidad de que exista una ley de partidos políticos; de una u otra forma, la vida interna de los partidos políticos ha empujado a que todos vean la necesidad de que ya no pueden estar ciertos aspectos sin regulación como las divisiones y la democracia interna; entonces yo percibo que si hay interés de los diputados en aprobarla.”³⁰

1.3.7 Anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial y de Descentralización

Finalmente, dos iniciativas de ley importantes para la modernización institucional de país son los anteproyectos de descentralización y el de ordenamiento territorial. Sobre la primera, no existe en este momento una iniciativa de parte de ningún sector: privado, de la sociedad civil y de gobierno, encaminado a presentar un anteproyecto de ley de descentralización del Estado. En el

²⁹ *Ibíd.* Óp. Cit.

³⁰ *Ídem*

segundo caso, existe en la Comisión de Asuntos Municipales 50 versiones de anteproyectos de Ley de Ordenamiento Territorial. La comisión ha comenzado el análisis y discusión de los mismos, sin que hasta la fecha, exista un dictamen favorable para aprobar esta normativa en el mediano plazo. Los últimos en presentar propuestas han sido el Ejecutivo y COMURES. Sin embargo, han sido los mismos partidos quienes han objetado los anteproyectos por diversas razones. En el caso de las últimas propuestas, específicamente la del Ejecutivo, se ha criticado por parte del FMLN, la propuesta de incluir al sector privado y organizaciones relacionadas con la materia en la integración de una instancia intermedia.

Otro de los temas cuestionados ha sido la figura del Consejo Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial CNODT, la cual ha sido objetada por el PDC y ARENA por considerar que se le daban amplias facultades a dicho ente.

Finalmente, un punto medular en el que no hay consenso entre los diputados es la forma de ordenar el territorio, si se hace en departamentos, regiones o microrregiones.

En opinión de Carlos Herrera, Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa: “En el tema de ordenamiento territorial se han hecho ya varios estudios, se ha llegado al articulado de la ley, digamos que en la parte técnica ha funcionado bien pero en la parte política es otro mundo; entonces ahí ya depende de otras variables el ver si se aprueba o no se aprueba; yo personalmente te digo, técnicamente el segundo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial para mí era el perfecto, era el ideal técnicamente pero bueno, el proyecto que tenemos ahora en discusión en la comisión tendrá un porcentaje menor que lo que debería de tener ese proyecto de ley.”³¹

³¹ Entrevista con Carlos Herrera. Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa

2. ACCESO A INFORMACIÓN

El Acceso a Información constituye otro de los componentes fundamentales dentro de la transparencia. Esto implica, además de reconocer el derecho que la ciudadanía tiene de solicitar y acceder a información, el desarrollo de los mecanismos institucionales para ofrecer y disponer de manera oportuna de la misma, así como para dar respuesta a los requerimientos de información por parte de la ciudadanía. Para efectos de este monitoreo, se documentó sobre tres mecanismos a través de los cuales la población puede informarse o tener acceso a información pública del trabajo que realiza la Asamblea Legislativa: La Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa; la cantidad y calidad de información publicada en el sitio web institucional de acuerdo con estándares internacionales y parámetros de evaluación propios; y otros mecanismos o unidades de información de la institución, particularmente el caso de la unidad de comunicaciones tanto de la Asamblea Legislativa como de las respectivas fracciones legislativas.

2.1 La Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

La Oficina de Atención Ciudadana (OAC) de la Asamblea Legislativa, se constituye en el 2006 como un espacio institucional para que la ciudadanía pueda solicitar información del quehacer legislativo. La OAC “fue iniciativa de un plan de modernización que se estaba gestando en la Asamblea allá por 1999” menciona la Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana.

“La Oficina de Atención Ciudadana fue un proyecto que impulsó la Junta Directiva conjuntamente con la Comisión de Modernización y ahora constituye la oficina más novedosa, especializada e integral de las que existen en los Poderes Legislativos de América Latina. Se basa en una plataforma de servicios legislativos, de información y orientación a todos los ciudadanos que visitan la Asamblea Legislativa.”³²

“La Oficina de Atención Ciudadana es una plataforma de servicios del quehacer legislativo hacia el ciudadano. Tiene tres áreas específicas: el área de atención personalizada, telefónica y digital; dicho sea de paso, la oficina es la más moderna que se encuentra en los Parlamentos de Latinoamérica. Qué quiere decir esto, que es la única oficina que cuenta con estos servicios:

³² <http://www.asamblea.gob.sv/AtencionCiudadana.aspx>

atención personalizada, telefónica y digital, el resto si acaso cuenta con atención personalizada o telefónica”³³

La Oficina está conformada por tres áreas:

- **“La Atención Personalizada:** para quienes prefieren un servicio directo para obtener la información documental o la orientación de su interés.
- **Atención Telefónica:** acceso telefónico **gratuito** que conecta a los ciudadanos desde cualquier lugar del territorio nacional, en forma inmediata, con un equipo de profesionales en la Asamblea Legislativa, a quienes les corresponde contestar en forma ágil, dinámica y oportuna a cada requerimiento. Teléfonos: 800-ASAMBLEA (800-2726-2532) ò 2281-9000 (costo de llamada local).
- **La Atención Digital:** para el uso de los ciudadanos que tienen habilidades informáticas y capacidad para obtener la información de su interés, de forma personal y directa accediendo a la Intranet de la Asamblea Legislativa. También se puede escribir a la siguiente dirección electrónica: (atencionciudadana@asamblea.gob.sv)”³⁴

La información que brinda la OAC, es gratuita y se puede entregar en formato digital o impreso si la persona que la solicita no cuenta con los medios electrónicos para llevársela. Se puede imprimir hasta un máximo de cinco páginas, pero si el ciudadano no tiene acceso a algún medio digital y definitivamente viene de lejos y necesita la información si se le brinda de carácter impreso sin importar el número de páginas. Asimismo, las personas pueden avocarse a las Oficinas Departamentales y solicitar la información ya que la OAC brinda la información que no tienen a disposición y que probablemente el ciudadano se las está solicitando.

En el sitio web de la Asamblea Legislativa, se encuentra un espacio o link reservado para la OAC, donde se detalla que es la OAC, su objetivo fundamental, su organigrama y la documentación que se encuentra disponible a la ciudadanía y desde el mismo sitio se puede hacer la solicitud en línea. Consultada sobre la información accesible a la ciudadanía, la jefa de la OAC señaló: “la Oficina de Atención Ciudadana es la que canaliza toda la información que se produce en la Asamblea Legislativa; tenemos una variada información desde cómo están conformadas las

³³ Entrevista con Maylin Martínez. Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

³⁴ *Ibíd.* Óp. Cit.

distintas comisiones legislativas, las votaciones electrónicas, una variada información del quehacer legislativo, tenemos un listado catalogado de todas las leyes por orden alfabético, clasificadas por materia, nosotros le podemos disponer las agendas, informar de cómo es el proceso de formación de una ley, cómo se da el procedimiento de antejuicio, esa es información que nosotros manejamos y está disponible al ciudadano.”³⁵

Sin embargo, no toda la información que se produce en la Asamblea Legislativa es pública y accesible a la ciudadanía. Hay restricciones para determinada información de tipo administrativa y financiera como compras de bienes y servicios suntuosos tales como vehículos, informes de contabilidad, auditorías internas y externas, licitaciones, viáticos, salarios de jefaturas y asesores, ejecución presupuestaria, montos asignados del presupuesto a cada fracción legislativa, cuánto del presupuesto se gasta en viajes, procesos de contratación de personal y asesores de los grupos parlamentarios, etc.

Consultada al respecto, la Jefa de la OAC señaló: “La Oficina de Atención Ciudadana, su naturaleza es información del quehacer legislativo, por lo tanto se excluye de ésta, información financiera y de carácter administrativo. Cuando me refiero de carácter administrativo, no hay que obviar por ejemplo que hay procedimientos que conllevan etapas administrativas que son parte del quehacer legislativo y que nosotros si estamos en la disposición de brindarlas como por ejemplo el proceso de formación de ley...El resto no, esa información es de tipo financiera que no está accesible al público o no se cuenta con una autorización para brindársela al ciudadano”. Consultada sobre quién debe de autorizar para que este tipo de información sea conocida por la ciudadanía, fue enfática al decir que es una facultad que depende “directamente de la Junta Directiva”. Sin embargo, es preciso destacar, que este tipo de información, tampoco se encuentra en la OAC, sino en las distintas dependencias administrativas, financieras y contables del Palacio Legislativo pero que no es posible obtenerla de parte de las jefaturas sin una autorización de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

Consultados sobre la temática, los entrevistados para este estudio expresaron lo siguiente:

³⁵ Entrevista con Maylin Martínez. Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

“Es que esa es una Asamblea correcta que sabe muy bien qué se puede informar: se debe informar sobre la institución pero no de la institución. Cuando vos preguntas sobre el movimiento de los diputados, los gastos, lo financiero, lo administrativo, eso es el informe de la institución; cuando a vos te cuentan sobre los decretos, eso es un informe sobre la institución. Informar de la institución es informar de su naturaleza, de sus interioridades, de sus vísceras; eso no lo debe de conocer la gente porque si la gente sabe eso, la gente gana poder y de lo que se trata es que la gente no tenga poder. Crees vos que sí se lo va a dar a cualquier ciudadano si no se los da a ustedes; es una Asamblea muy correcta.”³⁶

Claudia Umaña lo ve como un reto el poder hacer pública esta información, no solo en el Órgano Legislativo, sino, también, en El Ejecutivo: “En esos temas si hay mayor sigilo, suele ser así en todos los Órganos del Estado, es una cultura que tenemos que ir mejorando y es un reto para el país. Lo que sí es público es el Presupuesto General de la Nación y dentro de este, están los montos globales de cuanto se va en salarios de La Asamblea, gastos; pero ya un mayor desarrollo de las partidas o de su ejecución o transparencia en compras del Estado continua siendo un reto.”³⁷

Más conservador se muestra Álvaro Artiga: “Si hablamos de que la Asamblea debería de poner a disposición del público toda la información, primero habría que ver si en algún congreso del mundo eso ocurre para también relativizar las cosas. Ahora, yo pienso que hay zonas en donde hay mayor acceso a cierto tipo de información y otras zonas donde no; si queremos hablar en términos de grises, blancos, negros, hay zonas más oscuras en donde no se sabe nada”. Sin embargo es contundente al afirmar lo siguiente: “Si yo soy diputado, por qué tengo que informar de los gastos o sobre el manejo presupuestario, bueno porque así debería de ser dice uno, pero así debería de ser en alguna matriz cultural, democrática pero no en una matriz cultural autoritaria; si es que aquí lo que hay que reconocer es que a 18 años de los Acuerdos de Paz no van a ser suficientes para generar prácticas democráticas que incluyan la transparencia como componente sino que las cosas se van a seguir haciendo como se hacían antes.”³⁸

³⁶ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

³⁷ Entrevista con Claudia Umaña. Directora del Departamento de Asuntos Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES

³⁸ Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

“Yo creo que esto nuevamente va en la lógica de legislar de forma contraria a estas prácticas de probidad, transparentes, de normas éticas que deberían de regir el quehacer de todo funcionario público y en el caso de la Asamblea Legislativa ha sido una constante la ausencia de información oportuna, confiable, verificable que pueda ser consultada por cualquier ciudadano” expresó Jeannette Aguilar del IUDOP.

“Hay mucho celo, más bien hay mecanismos para entorpecer esos mecanismos de acceso a información y de rendición de cuentas que están permanentemente bloqueando la posibilidad de contar con información oportuna al respecto. De igual manera en el uso de los recursos, hasta donde yo sé, en el informe anual que se presenta, no hay un detalle de cómo se distribuyen algunos de estos gastos...lastimosamente, esto es parte de la cultura institucional que ha prevalecido pero que debería de ser revertida ya que a estas alturas el país requiere otro tipo de institucionalidad. En este sentido, yo creo que todas las reformas que vayan orientadas a garantizar una mayor transparencia, una mayor rendición de cuentas, mayor conocimiento de la población sobre el quehacer legislativo esta abonando sin duda al avance democrático del país.”³⁹

Por otra parte, respecto de estadísticas de uso de parte de la sociedad civil, desde su puesta en funcionamiento la OAC ha resuelto un total de 14,002 casos, en las diferentes áreas de atención: “Tenemos un total 14,002 atendidos en lo que va de 2007, 2008 y 2009 y agosto de 2010, que en un promedio equivaldría a 10,000 ciudadanos; cual es la diferencia, la diferencia está en función de la cantidad de documentos que nos solicitan, ya que cada documento nos resulta un caso para ver nuestro trabajo efectivo. De igual forma nosotros lo detallamos en género: masculino y femenino, determinamos qué departamento del El Salvador es el que más ha consultado y si hay ciudadanos internacionales o externos también lo determinamos mensualmente. De igual forma lo dividimos en ciudadano y empleado legislativo, es decir que nuestros mismos compañeros también nos consultan a nosotros, de esa forma se rinde el informe mensual y anual.”⁴⁰

El detalle de estas estadísticas se puede observar en la Tabla No 4.

³⁹ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

⁴⁰ Entrevista con Maylin Martínez. Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

Tabla No 4. Usuarios atendidos por la Oficina de Atención Ciudadana

DATOS CONSOLIDADOS DE LA OFICINA DE ATENCION CIUDADANA													
AÑO	CASOS	SOL. EXTRAS	TOTAL	CIUDADANO	EMPL LEG	TOTAL	CASOS POR AREA				FEMENINO	MASCULINO	TOTAL
							PERSONALIZADA	TELEFONICA	DIGITAL	TOTAL			
Año 2007	3389	0	3389	2063	179	2242	1689	1096	604	3389	1132	1110	2242
Año 2008	2952	1168	4120	2207	125	2332	2250	1300	570	4120	1184	1148	2332
Año 2009	2545	1655	4200	2364	115	2479	2916	652	632	4200	1438	1041	2479
Año 2010	1314	979	2293	1140	54	1194	708	671	914	2293	567	627	1194
TOTALES	10200	3802	14002	7774	473	8247	7563	3719	2720	14002	4321	3926	8247

Fuente: Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

2.2 Sitio Web de la Asamblea Legislativa

El sitio web de la Asamblea Legislativa: www.asamblea.gob.sv es una herramienta importantísima para que el Primer Órgano del Estado publique y dé a conocer importante información de su quehacer Institucional. Asimismo, es una importante herramienta para que la ciudadanía pueda acceder a información de forma más rápida y oportuna valiéndose de la tecnología y la informática.

Para poder evaluar si el sitio web del Primer Órgano del Estado dispone de información pública que respondan a las necesidades de la población asidua a la misma; se realizó un monitoreo de la página web, con base a una lista de chequeo elaborada con 35 indicadores agrupados en cinco parámetros. Este listado de parámetros e indicadores, se elaboró en base al tipo de información oficiosa descrita en el borrador único de Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP, a estándares internacionales revisados, y con base a tres atributos a través de los cuales se les asignó una ponderación (ver Anexo No 11), por lo que su resultado nos permite medir la cantidad y calidad de información publicada en los sitios web y determinar el nivel de transparencia con que la información se publica en el Primer Órgano del Estado. Este instrumento fue el mismo que se utilizó para medir los sitios web de instituciones del Ejecutivo en junio de 2010.

El resultado de monitorear la página web es el siguiente: del listado de 35 indicadores, solamente 7 de ellos aparecen en la página web (ver Anexo No 12), lo que refleja apenas el 20 % del total

de los indicadores. A nivel organizacional (Reglas Claras), de 10 indicadores, solamente cuenta con 3: Cuerpos directivos y órganos de dirección; Listado de funcionarios con correos electrónicos, y todo lo relacionado con legislación, reglamentos y normativas institucionales. A nivel Financiero (Acceso a Información) y a nivel de Recursos Humanos (Acceso a Información), la página web no cuenta con ningún indicador. A nivel de Informes (Rendición de Cuentas), de 10 indicadores, solamente cuenta con 2: Eventos públicos; discursos de funcionarios y galerías de fotos; y a nivel de Mecanismos de Comunicación e Interacción con la Población (Participación Ciudadana), de 4 indicadores, solamente cuenta con dos: La conformación de las Comisiones de Trabajo Legislativo y la OAC. Los indicadores de cada parámetro, así como una descripción de lo encontrado en la página web se muestran en la Tabla No. 5.

Tabla No. 5. Parámetros, indicadores encontrados y descripción de los mismos

Parámetro	Indicador	Descripción del Indicador
A nivel organizacional (Reglas claras).	1. Directorio de funcionarios o Listado de funcionarios y jefaturas importantes con correos electrónicos y números de teléfono.	<ul style="list-style-type: none"> De este indicador, solamente se encuentra el listado de los funcionarios con sus correos electrónicos.
	2. Cuerpos directivos u órganos de dirección.	<ul style="list-style-type: none"> De este indicador, aparece la Junta Directiva de la Asamblea y la conformación de las Comisiones de Trabajo Legislativas.
	3. Legislación, reglamentos, códigos, normativas, acuerdos y resoluciones de órganos directivos	<ul style="list-style-type: none"> Solamente el proceso de formación de ley aparece esquematizado y sustentado jurídicamente. Cuentan con el GLIN que es un espacio para buscar legislación Internacional.
A nivel financiero y de Recurso Humano (Acceso a Información).	Ningún Indicador	Ningún Indicador
Informes (Rendición de Cuentas).	1. Eventos públicos, discursos de funcionarios y galería de fotos.	<ul style="list-style-type: none"> Discursos del Presidente de la Asamblea Legislativa. Fotos de trabajo de comisiones, misiones oficiales y eventos de los diputados.
	2. Centros de documentación o publicaciones	<ul style="list-style-type: none"> Existe un link que conecta con el Centro de Documentación de la Asamblea Legislativa. Están publicados los anuarios legislativos
Mecanismos de comunicación e interacción con la población (Participación Ciudadana).	1. Oficinas de Información y Respuesta	<ul style="list-style-type: none"> La Asamblea Legislativa cuenta con la OAC
	2. Conformación de Comisiones, Consejos, mesas o cualquier mecanismo de Participación Ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> Aparece la conformación de las respectivas comisiones legislativas.

Fuente: Elaboración Propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

Del total de la puntuación máxima que se podía obtener de cada parámetro y la nota global se presentan en la Tabla No 6. A nivel organizacional (Reglas Claras), de un puntaje máximo de 1.71, se obtuvo 0.5265. La nota que se obtuvo para los parámetros de Informes (Rendición de cuentas), es de 0.5267 donde el puntaje máximo era 3.16; y Mecanismos de comunicación e interacción con la población (Participación Ciudadana), es de 0.5250 donde el puntaje máximo era 1.05 A nivel Financiero y Recursos Humanos, ambos de Acceso a Información, no obtuvieron nota de 2.63 y 1.45 máximos a obtener respectivamente (ver Anexo No 13).

La Ponderación final de la página web es de 1.58. La ponderación se establece en una escala de 0.0 a 10.0 y la misma no pretende constituirse en una calificación, sino más bien en una medición que permite ubicar el nivel en que se encuentra la Asamblea Legislativa con respecto al tipo de información que dispone en su sitio web. Estos 35 indicadores es información que debería estar en cualquier sitio web institucional y ayudaría mucho a transparentar los procesos de todo tipo en una institución sea pública o privada.

Tabla No. 6. Puntaje obtenido por la página web a nivel global y por parámetros

Parámetros	Puntaje Máximo a obtener	Puntaje Promedio Alcanzado	Porcentaje del Puntaje máximo a obtener
Nivel organizacional (Reglas claras).	1.71	0.5265	30.78%
Nivel financiero (Acceso a información).	2.63	0.00	0.00%
Nivel de Recursos Humanos (acceso a información).	1.45	0.00	0.00%
Informes (Rendición de cuentas).	3.16	0.5267	16.67%
Mecanismos de comunicación e interacción con la población (participación Ciudadana).	1.05	0.5250	50.0%
Total	10.00	1.58	15.8%

Fuente: Elaboración Propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia

Al igual que la Oficina de Atención Ciudadana, la Pagina Web de la Asamblea Legislativa no proporciona información de carácter administrativo, financiera y contable tales como el presupuesto de la institución, estados financieros, ejecución de gastos, licitaciones, informes de contabilidad, auditorías, proyectos, curriculum vitae, salarios y otras prestaciones como viáticos y viajes de los diputados.

En el caso del presupuesto de la institución, este no aparece en la página web a pesar que el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL, expresamente señala que: “El presupuesto de la Asamblea y el registro de su ejecución estarán disponibles en la página web de la Asamblea”.⁴¹ Sin embargo, en la página web del Ministerio de Hacienda, en el portal de transparencia fiscal⁴² aparece el registro de la ejecución del presupuesto del Primer Órgano del Estado. Los detalles de los rubros se pueden ver en la Tabla No 7.

Tabla No 7. Ejecución Presupuestaria de la Asamblea Legislativa 2010

Gastos de las Instituciones. Órgano Legislativo 2010.			
Clasificador Presupuestario	Presupuesto Modificado	Presupuesto Devengado	Porcentaje Ejecutado
Remuneraciones	31.02	25.14	81%
Adquisiciones de Bienes y Servicios	9.11	7.07	77%
Gastos Financieros y Otros	4.61	4.6	99%
Transferencias Corrientes	0.14	0.1	71%
Inversiones en Activos Fijo	1.05	0.67	63%
Total	45.93	37.58	81%

Fuente: Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal

En la tabla anterior se puede apreciar el presupuesto asignado para el año 2010, el nivel de ejecución que lleva y el porcentaje del mismo. Sin embargo, no se especifica detalles de los rubros descritos, ni mucho menos el tiempo en que se ha ejecutado el monto del presupuesto. Se desconoce si el porcentaje de ejecución es trimestral, semestral, a nueve meses, etc.

El Presupuesto completo de la Asamblea legislativa se puede ver en el Anexo No 14: la información se extrajo del Diario Oficial No 233, tomo No 385, del viernes 11 de diciembre, en el cual se publica el presupuesto general de la nación para el año 2010. También se puede ver en el portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda⁴³

⁴¹ Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL. Art. 150. Inciso último

⁴²http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Consulta_Ciudadana_Gastos?institucion=100&ejercicio=2010

⁴³http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_votados/2010/Presupuestos/LP0100-10.pdf

Llama mucho la atención que en la página web del Ministerio de Hacienda se encuentren cifras del presupuesto de una entidad, en este caso de la Asamblea Legislativa, y no en su propio sitio web, tal y como establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

En el caso de las licitaciones, aparece un link dentro de la página web, pero la información existente es muy pobre, por no decir nula: solamente aparece un concurso⁴⁴ y el resultado de tres procesos y se mantiene la visión de que publicitar licitaciones se remite únicamente a estas dos características: anuncio del concurso y resultado de adjudicación.⁴⁵ Sin embargo, existen otras instancias gubernamentales que han iniciado un proceso más integral de informar sobre el proceso de licitaciones en las instituciones públicas. Por ejemplo: la Lotería Nacional de Beneficencia LNB, en su sitio web publica información más completa del proceso de licitación. En dicha información se describe el tipo de licitación utilizado según la ley, el correlativo del proceso, el nombre de la licitación, el estado del proceso, el nombre del contratista, el monto de la adjudicación y el plazo establecido para el contrato.⁴⁶

Respecto de otros indicadores como memorias de labores o el Anuario Legislativo, la información es obsoleta. Al día de hoy no está publicado ni la memoria de labores del primer año de gestión y el Anuario Legislativo del periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2009 al 30 de abril de 2010. Sobre los curriculum vitae de los diputados, lo que aparece es una descripción de la trayectoria política de los mismos, la comisión a la que pertenecen y los años que tienen de ser diputados, pero esto no constituye un curriculum vitae el cual debería de contener la formación académica, experiencia laboral (no los años de laborar en la Asamblea como diputado), es decir, donde han laborado antes de ser diputados, otros conocimientos y habilidades técnicas adquiridas: conocimiento de los temas nacionales, idiomas, herramientas informáticas, etc.; y por supuesto el historial político. Es necesario destacar que algunos diputados nunca han laborado de otra cosa que no sea ser político y específicamente, de diputado de la Asamblea legislativa.

El monitoreo de la página web institucional de la Asamblea Legislativa, inició el 10 de septiembre, dándosele seguimiento hasta el 30 de septiembre de 2010.

⁴⁴<http://www.asamblea.gob.sv/UACI/Licitaciones.aspx?t=1>

⁴⁵ <http://www.asamblea.gob.sv/UACI/documentos/Aviso%20Notificaci%C3%B3n%20de%20Resultados.pdf>

⁴⁶ http://www.lnb.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=20%3Aotros&Itemid=115

2.3 Oficinas de Comunicación y Prensa de la Asamblea Legislativa y de las Fracciones Parlamentarias

La Asamblea Legislativa cuenta con una Unidad de Prensa y Comunicaciones la cual es la responsable de promocionar las acciones institucionales que los diputados y particularmente los miembros de la Junta Directiva realizan en nombre del parlamento.

Se intentó conversar con el Jefe de Comunicaciones y Prensa, el Licenciado Guillermo Valencia, solicitándole de manera verbal una entrevista para consultarle sobre el trabajo de la Unidad de Comunicaciones y Prensa así como por los resultados encontrados en la página web pero externó verbalmente que no podía conceder una entrevista sin autorización de la Junta Directiva de la Asamblea legislativa.

Dada la limitación antes expuestas, no fue posible profundizar sobre el trabajo que hace la Unidad de Prensa institucional de la Asamblea Legislativa. Solamente se conoce que los diversos medios de comunicación (prensa, radio y televisión), gestionan sus necesidades de información a través de esta unidad, específicamente cuando se trata de obtener documentos, pronunciamientos oficiales, etc. y acciones de los diputados que están en la Junta Directiva, Es decir, todo aquello que se relaciona de forma institucional al trabajo legislativo ya que cuando se quiere información del trabajo en específico de las fracciones legislativas, es la Unidad de Prensa y Comunicaciones de cada Fracción las que facilitan el trabajo de promoción de la información.

Adicionalmente, se constató que la Asamblea Legislativa cuenta con un Facebook: <http://www.facebook.com/asamblea.legislativa> donde se suben fotografías e información del trabajo que realizan las comisiones legislativas y de actividades del parlamento en general. Este espacio no dista mucho del link de noticias que aparece en la página web. Se tiene conocimiento que se está por lanzar un nuevo portal de la Asamblea Legislativa, pero no se conocen los detalles del mismo.

En el caso de las Fracciones Legislativas, cada una cuenta con una Unidad de Comunicaciones y Prensa, encargada de difundir el trabajo de los diputados de cada una de las fracciones legislativas y del trabajo partidario que cada fracción realiza con su militancia. La capacidad de medios y recursos depende de la cantidad de diputados que tiene cada grupo parlamentario.

En el caso del FMLN, Patricia Muñoz, Jefa de Comunicaciones y Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) El Boletín informativo, es cual se produce semanalmente y se distribuyen alrededor de 40,000 ejemplares a los coordinadores de los 14 departamentos del país, para que sea repartido en la Tribuna Legislativa todos los viernes a nivel nacional. Este boletín contiene información sobre el trabajo legislativo y actividades del partido.
- b) Comunicados de prensa y pronunciamientos públicos del FMLN sobre diversas temáticas.
- c) El FMLN produce un informe anual del trabajo legislativo (1o de mayo al 30 de abril) y al finalizar el periodo legislativo de tres años, así como un informe de fin de año (al 30 de diciembre). De estos informes no fue posible obtener una copia.
- d) Cuentan con programas radiales de carácter permanente: los días lunes, martes y jueves en Radio Maya Visión a las 7:00 pm, y en Radio Cadena Mi Gente el día miércoles a las 7:00 pm. donde intervienen diputados de la fracción legislativa abordando temáticas diversas.
- e) El FMLN también hace uso de los medios tecnológicos para informar a la ciudadanía de su quehacer institucional. Cuentan con sitio web del partido: www.fmln.org.sv y con dos Facebook: GRUPO PARLAMENTARIO FMLN y grupo parlamentario fmln.org.

En el caso del PCN, Víctor Pino, Jefe de Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) Noticias, fotos y videos que se colocan en la página web del partido: www.partidoconciliacionnacional.com y en el Facebook: prensa pcn
- b) No hay informe anual (al 31 de diciembre). Producen un informe cuando el partido cumple aniversario (sept.2009-sept.2010) que es entregado a los alcaldes, diputados del partido y correligionarios.
- c) Hay un informe de aniversario del trabajo legislativo (1o de mayo) y se esta en la preparación de un informe el día que el presidente de la asamblea deje su cargo para entregarlo a otro diputado según el protocolo de entendimiento político.
- d) Mantienen programas radiales de carácter permanente en algunos departamentos: en Radio Estéreo Picuda en Sonsonate todos los viernes a la 1:00 pm; en Radio Jiboa y

Radio sol de San Vicente los días sábados a las 5:00 y se repite los días domingos; en Radio Ranchera 106.5 FM y en canal 19 en Santa Rosa de Lima durante media hora. En todos estos medios, distintos diputados informan del trabajo legislativo, de las actividades partidarios y se promocionan actividades particulares de los diputados del PCN en cada departamento.

En el caso de Cambio Democrático CD, Rosa Mixco, Encargada de Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) Se elaboran audios y videos de las intervenciones del único diputado de CD en las cuatro comisiones a las que tiene acceso (la encargada de prensa), solamente de la Comisión Política no se tienen estos audios y videos. Estos audios y videos se envían a la militancia por correo electrónico.
- b) Cada dos meses se hace un boletín y se distribuye vía internet a la militancia, ya que no se produce nada a nivel impreso, todo lo que produce la encargada de prensa es digital y se maneja vía electrónica, esto debido a las limitaciones de recursos humanos y económicos con que cuentan como fracción. Lo único impreso son las notas de prensa a los medios de comunicación.
- c) También hacen uso de su sitio web: www.cambiodemocraticosv.org en este espacio se transcriben las intervenciones del diputado en las comisiones y en las sesiones plenarias. Cuentan además con dos direcciones de Facebook: cambio democrático comunicaciones y grupo parlamentario cambio democrático. En estos espacios, también se suben notas, videos, audios y fotografías del quehacer del diputado en la Asamblea legislativa y del partido.
- d) Elaboran un informe anual del trabajo legislativo que es entregado a la comisión política pero no a la ciudadanía. El diputado destina los días viernes para atender a la gente y sus correligionarios.

En el caso del PDC, Mario Pacheco, Jefe de Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) El PDC produce informes pero solo por la vía del internet: www.pdcelsalvador.com y en Facebook: partido demócrata cristiano.
- b) Producen información semanal para consumo interno de los diputados de la Fracción.
- c) El PDC cuenta con Brochures, hojas volantes y editan la revista Horizonte cada dos meses. En estos medios se hace promoción y difusión del trabajo legislativo y partidario.
- d) Producen un informe anual, el cual es un balance que se hace con los medios de comunicación.
- e) Estos informes son distribuidos a través de un registro de militantes y una red interna a los coordinadores departamentales y alcaldes del PDC. Estos informes digitales, luego los reproducen para los militantes.

En el caso de ARENA, Ricardo Guzmán, Jefe de Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) Conferencias y comunicados de prensa. Elaboran Brochures y hojas volantes que se producen cada 15 días del trabajo de los diputados en la Asamblea Legislativa y del trabajo de campo a nivel partidario.
- b) Informes semanales de lo más importante que se aprueba en la plenaria. Esta información es para consumo de los diputados y los medios de comunicación, pero no se reproduce para la gente.
- c) Suben información para la ciudadanía la web: www.arena.org.sv y en Facebook: alianza republicana nacionalista. Adicionalmente a la información se suben videos, fotos y noticias del quehacer de la fracción y del partido en general.
- d) Se elabora un informe balance cada fin de año y el informe anual del trabajo legislativo (Del 1 de mayo al 30 de abril) y un informe de finalización del período legislativo. Estos informes se hacen llegar a los Coordinadores departamentales del partido y estos a la militancia.

En el caso de GANA, Ernesto Landos, Jefe de Prensa, indicó que la fracción legislativa produce información a través diversos mecanismos, los cuales se detallan a continuación:

- a) Se producen boletines de prensa que se difunden en el sitio web: www.gana.org,sv en la que se coloca información, audios, videos y fotografías; y se envían también a los medios de comunicación: prensa, radio, televisión y periódicos digitales.
- b) Durante la semana producen información relacionada con el trabajo legislativo en un 85% y del trabajo de partido en un 15%. Los fines de semana la información se invierte y se produce un 85% de las actividades partidarias y un 15% de trabajo de los diputados en la Asamblea Legislativa.
- c) GANA hace uso de los medios electrónicos para difundir información del trabajo legislativo y partidario a través del Facebook del partido: gran alianza por la unidad nacional y por el Facebook del partido que cada municipio ha creado.
- d) Gana no elabora informes trimestrales o semestrales pero hacen un Brochures de las principales propuestas de la fracción legislativa.

En todos los casos expuestos, no se tuvo acceso a ningún informe, los argumentos fueron diversos; desde no tener autorización para darlos, no se tenían a la mano o se habían agotado; Solamente el informe de Aniversario de la Asamblea legislativa fue proporcionado por el Jefe de Prensa del PCN y la fracción de GANA que proporcionó un brochure de las propuestas que la fracción hace en la Asamblea Legislativa.

Finalmente, un aspecto a destacar es que todas las fracciones legislativas argumentan y justifican la necesidad de contar con Unidades de Prensa y Comunicaciones totalmente independientes de la Unidad de Prensa y Comunicaciones de la Asamblea Legislativa. Según los Jefes de Prensa, es porque una cosa es la promoción institucional del trabajo legislativo y otra es la promoción del trabajo partidario. Sin embargo, esto no tendría nada de malo si los recursos para promocionar a los partidos y las actividades particulares (que no tienen que ver con el trabajo institucional) de los diputados no fuesen recursos institucionales del Primer Órgano del Estado. Sobre este tema, ningún Jefe de Prensa y Comunicaciones quiso confirmar que se hace uso de los recursos de la Asamblea Legislativa para producir información del trabajo partidario; es decir, los recursos para activismo político y actividades particulares de los diputados se promocionan con recursos de la Asamblea legislativa en algunos casos ya que todas las fracciones argumentan producir información del quehacer legislativo y partidario.

2.4 Otros mecanismos o unidades de información del Parlamento

Existen otros mecanismos que de forma directa e indirecta brindan información en el Primer Órgano de Estado, tales como la Unidad de Gestión Legislativa en sus diferentes programas, el Índice Legislativo, que es donde esta indexada toda la información de leyes y reformas, de igual forma Archivo Legislativo y la Unidad de Comunicaciones tanto de la Asamblea como las unidades de comunicación de las respectivas fracciones legislativas. Todos producen y brindan información del quehacer legislativo, sin existir una instancia de coordinación entre los distintivos mecanismos que existen en la Asamblea Legislativa. Es decir, existe una política institucional de parte del Primer Órgano del Estado en crear mecanismos de acceso a información pero no existe coordinación entre las respectivas unidades de tal forma de no duplicar esfuerzos y recursos tanto materiales y económicos. Por ejemplo: Los periodistas y los medios de comunicación no hacen uso de la OAC, sino que se dirigen específicamente a la unidad de prensa y comunicaciones de la institución o inclusive a las unidades de prensa de cada grupo parlamentario. Adicionalmente, la OAC, no sube al sitio web la información que tiene a disposición de la ciudadanía, sino que lo hace la unidad de informática o sistemas pero la decisión de lo que se sube depende no de la OAC ni de Comunicaciones sino de la Junta Directiva del Parlamento.

Al respecto, la Jefa de la OAC indicó: “Estamos en conversaciones con la Unidad de Sistemas y con la Unidad de Prensa, que son las que manejan la página, para crear un acceso que nos permita a nosotros tener un registro de los ciudadanos y qué tipo de información esta descargando para nosotros llevar nuestras estadísticas que es algo que no se está haciendo; en función de eso, como primer punto y en función de que la oficina, parte de que la información que brinda es canalizada de otras unidades, tenemos que llegar a un acuerdo de cuál va a ser la unidad responsable de disponer de esa información; entonces estamos en ese proceso por decirlo así, de determinar cuál va a ser la oficina totalmente responsable de subir la información o de presentarla”⁴⁷

En términos generales, hay un reconocimiento en cuanto a la existencia de una política institucional de acceso a información, dado los instrumentos y mecanismos creados; sin embargo,

⁴⁷ Entrevista con Maylin Martínez. Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa

se reconoce asimismo, que estos son limitados o insuficientes, tal y como lo señalan algunos de los entrevistados.

Claudia Umaña es de la opinión que si existe una política institucional de acceso a información, pero al mismo tiempo señala algunas deficiencias: “Tal vez lo complejo de las instituciones es que hay que ir tratando de visualizar la sostenibilidad de los esfuerzos, a veces hay buenas intenciones pero en la parte operativa se empieza a trabar la información y a veces hay muy buena voluntad a nivel operativo pero reciben lineamientos de los superiores de mayor cautela en dar información. La OAC tiene información importante muy sistematizada; pero esa información es muy poca en comparación a la que si se tiene adentro de la Asamblea, muy estructurada con estadísticas, con justificación para cada cosa.”⁴⁸

“Yo pienso que hay una política que tiene que ver con el acceso a información; el problema es que si yo como analista estoy de acuerdo con esa política o no; puesto que se crean unidades como la OAC, esa creación de unidades y el destinar recursos institucionales, humanos, financieros y tecnológicos para crear esa unidad ya denota una política institucional. Ahora, desde el punto de vista del analista eso puede ser suficiente, insuficiente etc.”, manifestó Álvaro Artiga.

⁴⁸ Entrevista con Claudia Umaña. Directora del Departamento de Asuntos Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado se hace una revisión de mecanismos o espacios institucionales creados para que la ciudadanía ejerza su derecho a participar e incidir en las decisiones del quehacer legislativo. Los resultados son los siguientes:

3.1 Mecanismos de participación del quehacer legislativo

Al interior de la Asamblea Legislativa existen una serie de espacios o mecanismos que garantizan la participación de la ciudadanía en el quehacer institucional del Primer Órgano del Estado. En términos generales, los mecanismos se agrupan en dos grandes prioridades o áreas de trabajo con la ciudadanía las cuales están bajo la responsabilidad de la Unidad de Gestión Legislativa:

- a) Dar apoyo a las Comisiones de Trabajo Legislativo en las deliberaciones de sus temas.
- b) Dar a conocer el trabajo de la Asamblea Legislativa a la Ciudadanía.

3.1.1 Dar apoyo a las Comisiones de Trabajo Legislativo

Según el Licenciado Carlos Herrera, “El apoyo a las comisiones de trabajo se traduce en la posibilidad de generar estudios de legislación comparada, estudios de antecedentes que le permita a las comisiones de trabajo mayores criterios a la hora de tomar la decisión de la legislación que se está en discusión.”⁴⁹ Para el abordaje integral de esta área de trabajo se crean dos mecanismos de participación ciudadana: uno de ellos es el Programa de Participación Pública que motiva, a través de una serie de metodologías, la creación de foros de consulta ciudadana, de audiencias públicas o bien de consultas sectoriales en los diferentes temas de estudio en las comisiones.

Con esta metodología lo que se pretende es involucrar a la sociedad civil, a las instituciones públicas y a todos los que van a participar directamente en el proceso de ejecución de la ley: “Lo valioso del programa es que se ha generado una serie de metodologías que tratan de impulsar este tipo de participación con el apoyo de la creación de grupos técnicos de algunas instituciones involucradas en la ejecución para llevar a feliz término cualquier proyecto o iniciativa de ley.”⁵⁰

⁴⁹ Entrevista con Carlos Herrera. Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa

⁵⁰ *Ibíd.* Óp. Cit.

El otro mecanismo de apoyo que acompaña este proceso es el de las Pasantías Legislativas. Este programa consiste en que estudiantes de último año de las diversas carreras universitarias hacen una pasantía de seis meses sirviendo de auxiliares de investigación a los asesores de las comisiones legislativas.

“Ellos a través de una unidad técnica que se llama Unidad de Análisis Legislativo, se constituyen como los auxiliares de investigación de los analistas legislativos y cada vez que una comisión necesita un tema específico, entonces llamamos con este perfil a los estudiantes dependiendo de la especialidad y de las áreas de gestión que han desarrollado más las Universidades.” Señaló Herrera.

“La Asamblea entre el año 2000 y 2001 firma cartas convenios con 13 universidades del país con el objetivo de tener estudiantes de los últimos niveles de las carreras con un perfil académico alto y con un nivel de propuesta en la parte de investigación; estos estudiantes vienen a la Asamblea Legislativa de todas las carreras que hay en las Universidades justamente porque las comisiones de trabajo legislativas no tienen en realidad expertos ni mucho menos gente vinculada a la ejecución de los temas; todos los técnicos de las comisiones de la Asamblea son Abogados, por tanto, son personas que simplemente y sencillamente conocen la técnica legislativa pero no el fondo de lo que se discute. En ese sentido, había un sesgo, el técnico legislativo, el técnico de comisión no puede opinar abiertamente sobre un tema, sino solamente en el área jurídica.”⁵¹

3.1.2 Dar a conocer el trabajo de la Asamblea Legislativa a la ciudadanía

El otro eje central es llevarle a la población lo que realmente hace la Asamblea Legislativa. Aquí son tres mecanismos los que se ponen en funcionamiento para que la ciudadanía conozca lo que El Parlamento: los recomendables que emanan del Primer Órgano del Estado, El Programa de Educación Cívica y el tercero, la creación de Oficinas Departamentales Legislativas.

En el caso de los recomendables, como su nombre los dice, son dictámenes que emanan de la Asamblea Legislativa dirigidas a funcionarios específicos de otros Órganos de Estado para que puedan atender, acompañar o resolver alguna petición que no es competencia de la Asamblea

⁵¹ Entrevista con Carlos Herrera. Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa

Legislativa. Según Carlos Herrera: “En los procesos electorales los candidatos de cualquier naturaleza prometen el cielo, la tierra y todo lo demás pero la función de la Asamblea Legislativa es simple y sencillamente lo que La Constitución dice: legislar, derogar, hacer interpretaciones auténticas y por supuesto estudiar leyes. Entonces, a la hora de venir las propuestas, normalmente va al tema de los recomendables: recomendar al Ministerio tal, a Ministro tal, alguna solicitud expresa de la población la cual no necesariamente se tiene que legislar sino únicamente ejecutar”⁵²

En el Programa de Educación Cívica, este se constituye a través de un convenio con el Ministerio de Educación para llevarles a los estudiantes el quehacer legislativo. Este programa tiene especial énfasis en las zonas rurales del país. Carlos Herrera describe en qué consiste el Programa: “Tenemos charlas que duran aproximadamente de cuarenta y cinco minutos a una hora y tenemos charlas en diferentes audiencias; tenemos charlas para niños de sexto grado, con dinámicas para niños, libros para niños, con todo el vocabulario que un niño de sexto grado te puede entender; tenemos charlas para niños de tercer ciclo hasta noveno grado, tenemos charlas para bachillerato, para universitarios de avanzada, ya por graduarse.”

“Hemos llegado a tener una audiencia entre 40 y 43 mil estudiantes al año, aspecto que los medios no nos quieren publicar porque la parte positiva no te lo publica nadie; para eso necesitamos material didáctico que sale de fondos institucionales; necesitamos también, llevarle a los niños una galletita un pequeño refrigerio al final de la charla” señaló Herrera. El evento más representativo de este programa es el evento de “niños diputados por un día”. Este tipo de charlas también se brinda en instituciones gubernamentales tales como la Academia Nacional de Seguridad Pública ANSP, el Tribunal Supremo Electoral TSE, y las oficinas de la PNC en las principales cabeceras departamentales; así como ganaderos y otros sectores de la sociedad civil.

El otro programa es la creación de Oficinas Departamentales Legislativas. Hasta la fecha hay cinco oficinas de este tipo en los departamentos de Chalatenango, San Miguel, Santa Ana, La Paz y San Vicente: “Cada una de estas oficinas, tiene una oficina totalmente equipada para cada uno de los diputados del departamento, tiene el apoyo técnico de tres especialistas, tres técnicos que

⁵² Entrevista con Carlos Herrera. Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa

replican los programas de participación ciudadana en el departamento, tenemos un técnico en atención ciudadana: todo el trabajo que hace la OAC de la Asamblea Legislativa se hace en las oficinas departamentales, todo el trabajo que se hace en participación pública se hace en las oficinas departamentales y tenemos también el técnico de educación cívica y el técnico de pasantías legislativas.”⁵³

3.1.3 Otros mecanismos en las Fracciones Legislativas

Dentro de cada grupo parlamentario no existen otros mecanismos donde los Partidos Políticos abren espacios para escuchar a sus militantes, tratando de garantizar que participen y al mismo tiempo ser parte de la solución a demandas planteadas en estos mecanismos. Solamente el FMLN cuenta con un mecanismo o espacio para tal finalidad: la Unidad de Atención y Apoyo a la Ciudadanía (UAC) de la Fracción Legislativa del FMLN.

Consultada sobre el rol que juega la UAC-FMLN, Coralia Polh, jefa de dicha unidad plantea que “Este es un equipo de trabajo que se encarga de darle atención a la ciudadanía en general; cuando digo en general me refiero a la gente que no viene a buscar a un diputado o diputada en específico; también atendemos gente que los diputados nos piden atender; entonces se les da asesoría ya que la gente viene por todo tipo de casos: damos asesoría en casos jurídicos, sobre asuntos familiares, temas de comunidades. Cuando vemos que es algo que compete a la Asamblea Legislativa, lo trasladamos con el diputado que corresponde; cuando no es de la Asamblea Legislativa, entonces tratamos de hacer contacto con los ministerios, con las autónomas, para garantizar que esta gente pueda ser atendida y se les dé una respuesta.”⁵⁴

Esta es una unidad que funciona desde hace un año. Sin embargo, la atención a la ciudadanía se hace desde la existencia de la fracción parlamentaria en 1994. Desde el año 2000 se le da mayor énfasis pero desde hace un año es que se institucionaliza como mecanismo. Solamente la Fracción Legislativa del FMLN cuenta con un mecanismo institucional como este; el resto de fracciones, a pesar de que atienden a sus militantes, no cuentan con un espacio similar, desconociéndose los procedimientos internos para atender las peticiones ciudadanas y de sus militantes.

⁵³ Entrevista con Carlos Herrera. Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa

⁵⁴ Entrevista a Coralia Polh. Jefa de la Unidad de Atención y Apoyo a la Ciudadanía de la Fracción Legislativa del FMLN

Adicionalmente a los roles que la UAC realiza, también acompaña procesos de solicitud de información, específicamente de estudiantes y de militantes del partido: “Por ejemplo vienen estudiantes, entonces dependiendo de los temas lo que tratamos de hacer en la unidad es enfocar a los diputados que están en el tema, de que sean ellos quienes atiendan a los estudiantes. También nos coordinamos con Protocolo, por ejemplo cuando van a venir grupos de estudiantes para que un diputado del Frente los atienda como FMLN, entonces hemos ido compaginando.”

Al consultarle sobre la posibilidad de estar duplicando esfuerzos y roles con la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa y otros mecanismos que producen información del quehacer legislativo, Coralia Polh externó lo siguiente: “Fíjese que no, porque en la Oficina de Atención Ciudadana de la primera planta se atiende en general, a veces vienen estudiantes que quieren conocer de todo el quehacer de la Asamblea y se les atiende; nosotros nos responsabilizamos de atender lo que en específico buscan del FMLN.”

Consultada por estadísticas, es decir, por la cantidad de personas atendidas por esta unidad y por los resultados concretos en las gestiones hechas hacia las solicitudes de la gente, manifestó lo siguiente: “Fíjese que eso, como se maneja con jefatura mi unidad, es un informe de jefatura que yo tendría que consultar, porque registramos cuanta gente ha sido atendida y cuál ha sido el caso y que solución se le ha dado.”

Finalmente, consultada sobre el conocimiento de otros mecanismos similares u otros espacios de participación donde la ciudadanía pueda expresar sus necesidades a los diputados de otras fracciones manifestó la posibilidad de existencia de algunos espacios o mecanismos; mas sin embargo no precisó de qué tipo: “Mire, me imagino que los tienen, los diputados deben tener mecanismo para comunicarse con la gente en los departamentos. Yo creo que aquí se fue dando el espacio por el interés de resolver las peticiones de la gente.”⁵⁵

Es de hacer notar que la Unidad de Atención y Apoyo a la Ciudadanía si bien es un espacio que se abre a la participación de la gente en el sentido que ésta puede expresar necesidades y que la

⁵⁵ Entrevista a Coralia Polh. Jefa de la Unidad de Atención y Apoyo a la Ciudadanía de la Fracción Legislativa del FMLN

Fracción Legislativa del FMLN acompaña la búsqueda de soluciones a los problemas que la gente tiene, no constituye un espacio de participación donde la ciudadanía puede incidir en la toma de decisiones al interior de la Fracción Legislativa del FMLN, ni mucho menos en la Asamblea Legislativa; es más un mecanismo de acompañamiento y de apoyo a las necesidades e iniciativas que la población le expresa al grupo parlamentario del FMLN.

3.2 Mecanismos institucionales para que la ciudadanía participe e incida en las decisiones que toma la Asamblea Legislativa

En términos generales, los mecanismos descritos en el numeral anterior son mecanismos formales para informar o que de alguna manera, la ciudadanía participe del quehacer de la Asamblea Legislativa, pero no constituyen verdaderos mecanismos donde la población pueda incidir realmente en la toma de decisiones, que al final le competen al diputado pero que previamente la ciudadanía pueda expresar su opinión, antes que el diputado legisle.

El único mecanismo identificado es la participación de determinadas personas o grupos de la sociedad en las comisiones de trabajo legislativo donde se discuten temas importantes para el país. Estas personas o grupos son escuchados previamente en las discusiones de los anteproyectos o iniciativas que se discuten, expresan sus planteamientos, los beneficios o las cosas que pueden afectar sus intereses independientemente de los beneficios o desventajas que una iniciativa puede traer al país y a la población en general. Es decir, no todas las personas, independientemente de su condición económica y social pueden participar de estas discusiones; por lo general son académicos, funcionarios de gobierno, grupos empresariales y algunas Fundaciones y ONG's las que participan quienes a través de expertos, confluyen a expresar sus opiniones sobre determinada temática. Sin embargo, la población en general no participa e incide en estas discusiones; su derecho está limitado únicamente a escuchar de forma presencial y tras un vidrio que separa las comisiones de los visitantes o en la señal televisiva del canal que transmite las discusiones en las comisiones legislativas.

Consultados sobre el tema, los analistas señalan lo siguiente: “Esa es una Asamblea muy correcta y sabe muy bien que la democracia en El Salvador, es una democracia representativa y no participativa; y saben muy bien de que los diputados, no tienen ninguna relación con el mandato

imperativo; por eso el Art. 125 de la Constitución dice que el diputado representa al pueblo entero y no está ligado a ningún mandato imperativo. Entonces, los diputados están comprometidos con la gente, No!; la gente puede exigirle al diputado, No!; puede la gente influir en el diputado, No!; te lo prohíbe el Art 125.”⁵⁶

Para un mejor análisis y comprensión del Art. 125 de La Constitución, Dagoberto Gutiérrez hace una reseña sobre el mandato imperativo y sobre el mandato representativo: “el mandato imperativo es aquel en donde yo voto por vos pero vos te comprometes conmigo a hacer esto, esto y esto. Dos, yo elector evaluó tu trabajo periódicamente para comprobar si vos estas cumpliendo tu compromiso. Tres, si de esa relación resulta que vos no estás cumpliendo tu compromiso, yo te revoco el mandato y vos dejás de ser diputado y yo elijo a otro; ese mandato imperativo es el poder de la gente, el poder del elector y el poder del pueblo”. “Cuando los juristas burgueses se dieron cuenta de que el mandato imperativo era el poder de la gente, lo cambiaron por el mandato de la representatividad, en donde yo voto por vos y cuando yo voto por vos decido dejar de decidir y decido que vos decidás por mí y sin que yo tenga ningún control sobre vos, ese es el mandato por representatividad.”⁵⁷

“Hasta ahora, no hay mecanismos concretos que permitan al ciudadano común y corriente acceder ni a la información que produce la Asamblea, ni a la manera en que se toman las decisiones al interior de este Órgano de Estado. Más bien, los mecanismos y espacios de participación que se abren, quedan a discreción de los mismos legisladores; son ellos quienes establecen con quiénes, con qué actores o sectores de la sociedad se consultarán determinados anteproyectos de ley. Pero además como complemento, tenemos a una ciudadanía que poco conoce sus derechos y entonces, vemos a una ciudadanía desorganizada, una sociedad civil cada vez mas apática, cada vez más distante y desinteresada del quehacer político.”⁵⁸

Mientras Jeannette Aguilar destaca el tema de que la ciudadanía es apática a participar y a involucrarse en el quehacer político, Álvaro Artiga destaca la necesidad de concientizar a la población a involucrarse y tratar de incidir en los espacios disponibles: “Mientras esta cosa no

⁵⁶ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

⁵⁷ *Ibíd.* Óp. Cit.

⁵⁸ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

opere en lo que llamamos la ciudadanía, esos espacios estarán ahí, nadie los utilizará, serán ineficaces; pero en cambio habrá otros, incluso ONG's que preparan informes, tratan de incidir en diputados, son escuchados; hay empresarios grandes, por ejemplo el gremio de transportistas, tienen una capacidad increíble de incidencia para que no se legisle contra ellos y esos son ciudadanos, son empresarios y ciudadanos.”⁵⁹

“Lo que pasa es que tenemos la idea de que las leyes se cocinan en la Asamblea y no necesariamente es así; hay diversos espacios públicos y privados donde se logran los acuerdos y quienes participan de esos espacios, inciden; el problema es de los otros que piensan que los diputados están obligados a tal cosa simplemente porque están obligados, eso es muy teórico” expresó Artiga. Asimismo, señala que los gobernantes son parte de la ciudadanía y que ejercen sus derechos civiles y políticos como este otro sector (el ciudadano común y corriente) debería de ejercerlo: “aquí hay un problema de formación, de educación a todo este sector; si no tenemos presente esto, entonces caemos en lo siguiente: no hay espacios para la ciudadanía y no me refiero al espacio para que vaya alguien a una comisión o que alguien puede solicitar intervenir en una plenaria ya que eso está formalmente establecido, no me estoy refiriendo a eso”⁶⁰

“Mire, yo creo que estas formas por la cual la Asamblea solicita opinión de distintos sectores es una práctica que se está llevando a cabo en los últimos años; son mecanismos muy importantes pero creemos que al mismo tiempo, deben de institucionalizarse. Lo que pasa es que no lo vemos que sucede en todas las leyes sino que solo en las leyes que son más importantes o en aquellas que los diputados tal vez quieren discutir un punto, ver las distintas opiniones de los expertos pero yo creo que es una práctica que debe volverse más general” expresó Javier Castro de León de FUSADES. ⁶¹

⁵⁹ Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

⁶⁰ *Ibíd.* Óp. Cit.

⁶¹ Entrevista con Javier Castro. Gerente del Departamento de Estudios Legales de FUSADES. Su opinión obedece al retiro, el día de la entrevista, de la Licenciada Claudia Umaña por motivo de haber adquirido otros compromisos y no poder completar la entrevista para este estudio

4. RENDICION DE CUENTAS

Se ha señalado que la función principal de la Asamblea Legislativa a través de los diputados es legislar lo que implica derogar, hacer interpretaciones auténticas y por supuesto, estudiar y aprobar leyes. También se ha mencionado, que la Asamblea Legislativa es uno de los tres Poderes del Estado, junto al Ejecutivo y el Órgano Judicial. Como tal, tiene la obligación de rendir cuentas por los fondos que administra y por las decisiones que se toman en su seno por parte de sus funcionarios. En este apartado se hace un monitoreo de cuatro parámetros vinculados al proceso de rendición de cuentas de la Asamblea Legislativa, los cuales se describen a continuación:

4.1 Cumplimiento de la Rendición de Cuentas Horizontal y Vertical

En términos generales, la Asamblea Legislativa es el único Órgano de Estado que en teoría no le rinde cuentas a nadie por sus actos. Es decir, casi todas las instituciones del gobierno le rinden cuentas cada año al Órgano Legislativo por el manejo de los recursos asignados y por las decisiones que se han tomado en un año; pero la Asamblea Legislativa parece que no hace este proceso con otras instituciones que bien pueden jugar el rol de mecanismo contralor; tampoco rinde cuentas a la población por las decisiones políticas que toma. La rendición de cuentas que debería de hacer el Primer Órgano del Estado es por tanto de dos tipos, “horizontal” y “vertical”, la primera se refiere a las relaciones de control entre entidades del Estado y la segunda se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia las instituciones del Estado.

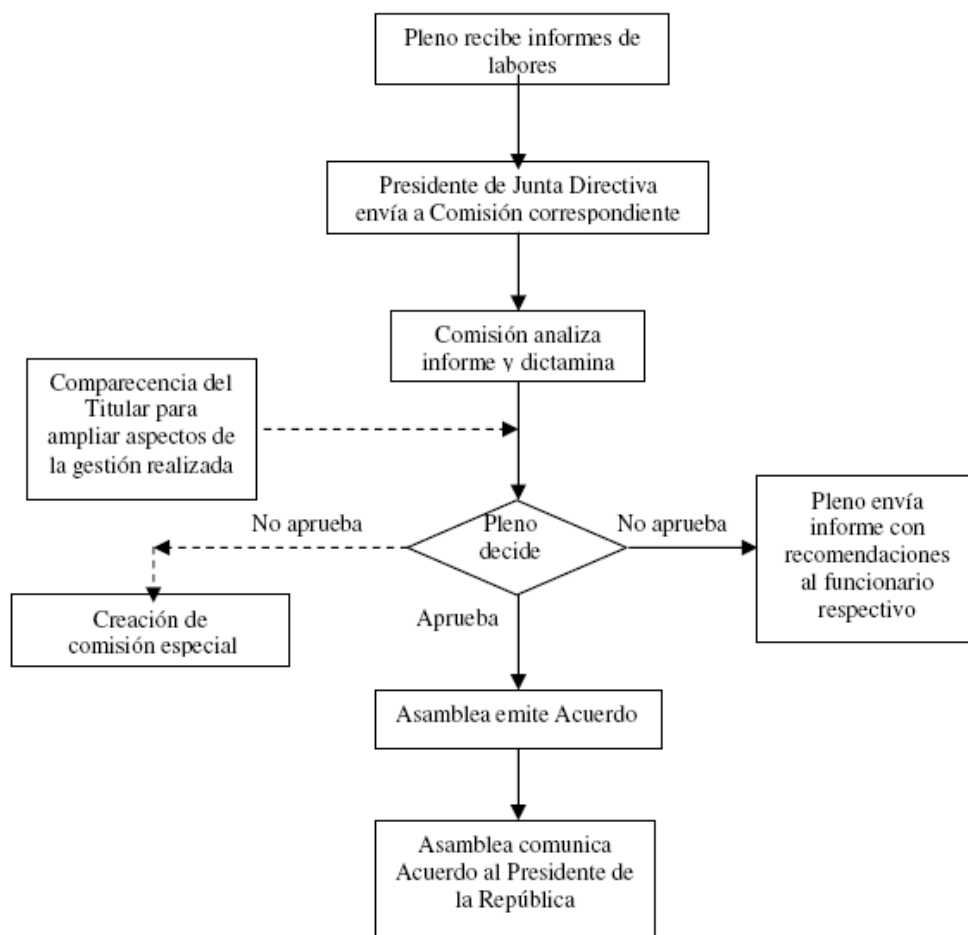
4.1.1 Rendición de Cuentas Horizontal

“La rendición de cuentas horizontal se ejerce a través de instituciones de equilibrio (aquellas que al ejercer el control fomentan el balance entre los órganos de gobierno) e instituciones con mandato específico (instituciones que buscan controlar amenazas mas específicas de infracciones en el uso del poder, como son las instituciones supremas de auditoría, los organismos de denuncia e investigación y los organismos para la defensa de los derechos humanos).”⁶²

⁶² Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador. Cuaderno de Investigación. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA. Primera Edición El Salvador. Año 2008. Pagina 13

Tal y como se mencionado, casi todas las instituciones del gobierno le rinden un informe de labores a la Asamblea Legislativa. El Art. 131 de la Constitución en sus numerales 18 y 36 establece la atribución de recibir el informe de labores de determinadas instituciones del Ejecutivo. En términos generales, el procedimiento para recibir dicho informe aparece en la figura No 1.

Figura No 1. Proceso de evaluación de los informes de labores del Ejecutivo por parte del Órgano Legislativo



Fuente: Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

En el numeral 36 del Art. 131 de La Constitución aparecen algunas instituciones que pueden jugar el rol de ente contralor del trabajo de la Asamblea Legislativa, tales como la Fiscalía General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Corte de

Cuentas de la República. Asimismo, el Tribunal de Ética Gubernamental, la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de lo Constitucional, El Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción pueden jugar ese rol. Todas estas instituciones pueden solicitarle un informe de labores, de rendición de cuentas, dentro de las atribuciones que le corresponden, siguiendo un procedimiento muy similar al establecido en la Figura No 1. Sin embargo no lo solicitan al Primer Órgano del Estado y tampoco la Asamblea Legislativa lo hace para estas instituciones.

Ahora bien, sobre qué base estas instancias pueden ejercer la contraloría al trabajo legislativo? Según Schedler⁶³ (2004:31-32) podrían distinguirse al menos siete clase de criterios que, a su vez, podrían ser utilizados para distinguir clases de rendición de cuentas:

- a) Políticos: para evaluar los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas.
- b) Administrativos: para ver si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
- c) Profesionales: para vigilar la aplicación de normas de profesionalismo.
- d) Financieros: para controlar que el uso del dinero público esté sujeto a las disposiciones legales vigentes, a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- e) Legales: para monitorear que los gobernantes y funcionarios actúan conforme a ley.
- f) Constitucionales: para evaluar si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales.
- g) Morales: para vigilar que los políticos y funcionarios actúen apropiadamente según las normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

Según Schedler, bajo estos criterios se puede ejercer un rol de contraloría de las decisiones de la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, si las decisiones legislativas se tomaron sobre criterios legales y constitucionales es la Fiscalía General de la República (FGR) y Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) las encargadas de pedir cuentas en el caso que no se haya respetado estos criterios. Si la decisión fue ilegal y produjo algún delito o algo

⁶³ Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, Cuadernos de transparencia, No.3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

indebido que amerite investigación, será la FGR la que actué; si se violenta el orden constitucional es la CSJ a través de la Sala la que intervendrá.

Si las decisiones legislativas se tomaron sobre la base de criterios administrativos y financieros, es la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República y el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda quienes pueden pedir cuentas. Bata con recordar que aunque la Asamblea Legislativa es quien aprueba el Presupuesto General de la Nación, es atribución de El Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda quien le da forma y lo presenta para su aprobación; es decir, la Asamblea Legislativa no puede aprobarse por si solo su presupuesto, sino que debe de enviarlo a Hacienda para su discusión y análisis previo.

Si las decisiones legislativas se tomaron sobre la base de los criterios morales y éticos, será el Tribunal de Ética Gubernamental y la Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción las que pueden intervenir. Si los criterios fueron políticos y profesionales, serán los ciudadanos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil como ONG's, Asociaciones de profesionales y organizaciones sociales las que deben exigir rendición de cuentas. Precisamente, estos actores son los que intervienen en una rendición de cuentas vertical que a continuación se detalla. Incluso, si algún ciudadano o algún sector de la sociedad civil considera que los decretos o las decisiones del Primer Órgano de Estado son violatorios de derechos humanos consagrados en La Constitución, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos puede ejercer un rol de contraloría.

Álvaro Artiga comparte la idea de que se puede hacer un proceso de rendición e cuentas horizontal a la Asamblea legislativa: “En lo horizontal, entre instituciones, por supuesto que la Asamblea está sujeta a la observación. Por ejemplo, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos PDDHH, ese es un mecanismo de rendición de cuentas horizontal; La Fiscalía General de la República FGR, es una institución que puede llevar adelante un proceso de rendición de cuentas de la Asamblea; la Corte de Cuentas de la República los audita en el tema contable y tiene siete tipos de auditoría, el Tribunal de Ética está ahí con sus funciones, También la Corte Suprema de Justicia a través de la Sala de lo Constitucional, ese examen de la constitucionalidad, de lo que hace La Asamblea, es un proceso de rendición de cuentas, donde

ahora cuando La Sala dice que esto es inconstitucional, aquellos tienen que cambiarla; o sea que el diseño institucional para la rendición de cuentas está ahí ahora el problema es cómo se hace funcionar eso”⁶⁴

4.1.2 Rendición de Cuentas Vertical

La Asamblea Legislativa no rinde cuentas de carácter vertical. Es decir, no rinde cuentas a la ciudadanía en general ni a las organizaciones de la sociedad civil por las decisiones y acciones políticas que se impulsan en el Primer Órgano del Estado. La mayoría de decisiones que se toman han estado en función de responder a intereses político partidarios, a intereses sectoriales, gremiales, empresariales y personales y en muy pocos casos se ha legislado por los intereses de las mayorías y por los intereses del país.

Asimismo, nunca dan una explicación a la ciudadanía de las decisiones que toman a la hora de legislar y se limitan a informar a la ciudadanía a través de comunicados, conferencias de prensa, entrevistas y algunos informes del quehacer legislativo. Sin embargo esto no constituye un proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía ya que la rendición de cuentas implica no solo informar de las decisiones sino emplazar al funcionario, que dé una explicación por las decisiones tomadas y por los impactos que producen esas decisiones.

“Primero quiero aclarar que rendir cuentas no es simplemente informar; hay esa manera limitada de entender la rendición de cuentas. La rendición de cuentas aparte de ser obligatoria, estoy obligado a informar, explicar y a exponerme a una sanción o un premio por lo que he hecho; si no hay esos tres componentes, no es rendición de cuentas.” señala Álvaro Artiga.

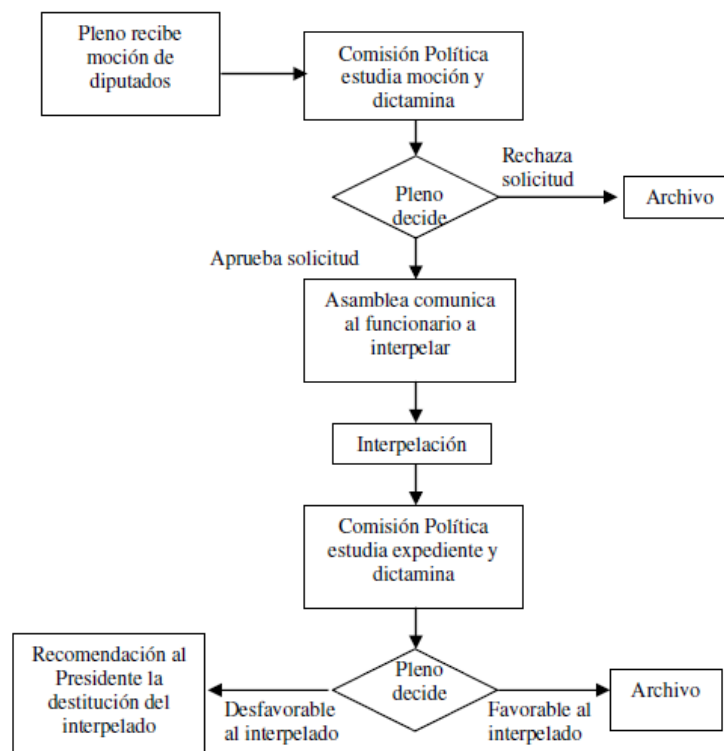
Respecto a que la Asamblea Legislativa no rinde cuentas a la ciudadanía, Dagoberto Gutiérrez expresó lo siguiente: “Es que es una Asamblea muy correcta y sabe que no está obligada porque eso no existe, porque el pueblo en El Salvador no tiene ese derecho. Cuáles son los derechos políticos que tiene el ciudadano; todos están al servicio de la democracia representativa: votar, ser candidato, incorporarse a un partido político ya existente o formar otro, pura democracia representativa; ¿tiene otros derechos políticos la gente aparte de estos?, no!. Para que un derecho

⁶⁴ Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

sea derecho, debe estar en el menú político de La Constitución, si no está pues no existe; ese es el problema, ¿quién controla a la Asamblea Legislativa?; es una Asamblea muy correcta y sabe que nadie debe de controlarla.”

Sin embargo, la ciudadanía, o las organizaciones de la sociedad civil pueden utilizar un procedimiento (que en este momento es facultad de los diputados de la Asamblea Legislativa aplicarlo a los funcionarios públicos), para exigir rendición de cuentas a los diputados. Este procedimiento es la interpelación, la cual consiste en la facultad que tiene la Asamblea Legislativa para requerir de un Ministro, Presidente de una Autónoma o un funcionario de su elección para que les informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general. En términos generales, el procedimiento para interpelar a un funcionario público por parte de la Asamblea Legislativa se muestra en la figura No 2.

Figura No 2. Proceso de Interpelación a un funcionario público por parte del Órgano Legislativo



Fuente: Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

Un procedimiento muy similar o adaptado a la realidad de la ciudadanía debería ser utilizado por cualquier persona natural o jurídica para solicitar a los diputados informes por las decisiones que toman en el Primer Órgano del Estado.

Ahora bien, el procedimiento de interpelación conlleva el preparar un formulario de preguntas que deben hacerse al interpelado. ¿Cuáles deberían de ser, entre algunas, las preguntas para que los diputados respondan por sus actos como funcionarios públicos?; probablemente el listado sea interminable. Sin embargo, Roberto Rubio escribió un artículo muy interesante (en ocasión del proceso de interpelación que se le quiere hacer al Presidente del Banco Central de Reserva) sobre las preguntas que debería de hacerseles a los diputados si se les pudiera interpelar.

“En tal sentido, así como los padres/madres de la patria tienen el derecho de interpelar a los funcionarios públicos, los ciudadanos como su servidor también tienen el derecho de interpelar a los que dicen representarle.” Señala Rubio en su artículo.

“Por ello, a algunos señores/as diputados/as del parlamento nacional o centroamericano (no a todos/as por supuesto) les he preparado el siguiente cuestionario, el cual con gusto, si así lo desean, puedo personalmente contestar públicamente en lo que me compete, a cambio de que lo hagan también públicamente ustedes: ¿Cada cuánto cambian los vehículos los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea? ¿Han cambiado vehículos recientemente? ¿Cuánto costó cada vehículo? ¿Cuántos empleados/as tienen a su servicio cada miembro de la Junta Directiva, jefes de fracción, jefes de comisiones? ¿Qué funciones desempeñan cada uno o una de ellas? ¿Han aumentado estas/os empleadas/os a su servicio con el presupuesto 2011? Si así fuera ¿por qué lo ha hecho en este momento de austeridad y crisis? ¿Cuáles son las calificaciones que tienen los contratados a su servicio? ¿Tiene alguna relación política o personal con ellos/as?”⁶⁵

“Señores miembros de la Junta Directiva ¿cuántos guardaespaldas tienen a su disposición? ¿Cuánto cuestan? ¿Cuando viajan en misiones oficiales viajan solos? caso contrario ¿cuánto personal a su servicio los acompaña? ¿Por qué los acompañan? ¿Qué rol desempeñaron en dicha misión? ¿Han declarado patrimonio? ¿Cuánto era su patrimonio personal y familiar antes de ser

⁶⁵ Roberto Rubio. “A quién interpelar” Artículo publicado el 4 de noviembre de 2010 en la Prensa Grafica. Ver: <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/149707--ia-quien-interpelar.html>

diputado/a y cuánto es ahora? ¿Cuánto eran sus ingresos y cuánto son ahora? ¿Es propietario y/o está relacionado con algún negocio?”⁶⁶

Estas preguntas pueden servir de línea base para que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general elaboren formularios dirigidos a los diputados para que respondan por su accionar institucional. El artículo, finaliza señalando que: “Los ciudadanos/as no estamos obligados al escrutinio público, pero si alguno de ustedes, señores diputados/as, que sí están obligados, si así lo desean, podemos responder ambos públicamente a tales interrogantes. Espero que estas interrogantes formuladas por un representado no sean consideradas lesivas a su honor, sino un intento de levantar el honor de nuestros representantes.”

4.2 Informes que produce la Asamblea Legislativa: Anuarios Legislativos e informes anuales del accionar institucional por fracción legislativa

Uno de los informes, quizá el más importante, que produce la Asamblea Legislativa es el Anuario Legislativo, el cual es un consolidado de todo el trabajo realizado durante un año por los diputados a través de las diversas comisiones legislativas. En el Anuario Legislativo se presentan los acuerdos de reforma constitucional que se han hecho, los nuevos códigos que se aprueban, las nuevas leyes aprobadas, las reformas, interpretaciones auténticas, prorrogas y derogatorias de leyes, autorizaciones y aprobaciones legislativas, las ratificaciones a convenios internacionales, títulos a poblaciones y fechas conmemorativas, las distinciones honoríficas y las condecoraciones, decretos varios y decretos observados. En síntesis, el Anuario Legislativo es un consolidado, un repaso, de todo lo realizado a lo largo de un año.

En la Página web aparecen Anuarios Legislativos de varios años excepto el correspondiente al año comprendido entre 2009-2010 que va del 1 de mayo de 2009 al 30 de abril de 2010. Se solicitó el informe a la unidad correspondiente (Anuario Legislativo), y se planteó que no estaba disponible ya que se encuentra en el proceso de edición y posterior impresión del mismo. Tampoco fue posible obtenerlo en formato digital, solamente se proporcionó el Anuario Legislativo 2008-2009. Al hacer una revisión de éste, se constató que el documento es un informe resumen que contiene lo descrito con anterioridad y constituye un buen esfuerzo por

⁶⁶ Roberto Rubio. “A quién interpelar” Artículo publicado el 4 de noviembre de 2010 en la Prensa Grafica. Ver: <http://www.laprensagrafica.com/opinion/editorial/149707--ia-quien-interpelar.html>

resumir todo lo hecho en una año y hasta podría considerarse como una memoria de labores. Sin embargo este documento no constituye un informe de rendición de cuentas, ya que como se ha señalado “La rendición de cuentas involucra tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios; también implica el derecho de recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.”⁶⁷

Al hacer una revisión de los decretos aprobados y todo lo mencionado que contienen el Anuario, no aparecen justificaciones del por qué se ha tomado la decisión votada y aprobada. Solamente aparecen los considerandos de cada decreto. Sin embargo, estos considerandos son argumentaciones oficiales, formales y más protocolarias que otra cosa. En realidad nunca se justifican las verdaderas intenciones y los verdaderos intereses que mueven a los diputados para aprobar un decreto legislativo.

Consultada sobre estos documentos, si son verdaderos mecanismos de rendición de cuentas del quehacer legislativo, Claudia Umaña expresó que son informes de rendición de cuentas iniciales, “pero nosotros como FUSADES aspiramos a informes más detallados, a mayores explicaciones, a hacer un análisis más cualitativo y no solo cuantitativo y eso es una cultura, es un proceso que hay al menos un camino que ir fortaleciendo.” señaló.

“Bueno, Yo creo que estos informes son mero formalismos; se generan para mostrar que se está rindiendo cuentas pero estos informes son insuficientes para saber cómo el trabajo legislativo impacta directamente en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos o en este caso, cómo el trabajo de la Asamblea Legislativa se está traduciendo en cambios para el avance democrático del país. Más allá de informes, que de alguna manera reflejan el trabajo de la Asamblea Legislativa, deberíamos los salvadoreños y salvadoreñas estar interesados, más bien, en saber qué tanto esas leyes se han aplicado de manera efectiva, qué tanto han contribuido a mejorar la situación de país, qué tanto esas leyes han permitido que el país avance en cuanto a desarrollo democrático e institucional.” indicó Jeannette Aguilar del IUDOP.

⁶⁷ Ortiz, Juan José. Informe de Monitoreo de Transparencia al Primer Año de Gestión del Gobierno del Presidente Mauricio Funes. Iniciativa Social para la Democracia ISD. Primera edición. Junio de 2010. Pagina 71

Con respecto a informes anuales que las distintas fracciones legislativas producen, los Jefes de Comunicación y Prensa de cada partido político representado en la Asamblea Legislativa responden que sí se hacen este tipo de informes tanto al final de cada año así como un informe en el mes de mayo, cuando se cumple año de aniversario de ejercicio legislativo y algunos partidos también producen informes cuando el partido celebra el día de su fundación. Sin embargo no se tuvo acceso por parte de los responsables de prensa de cada partido a estos documentos.

4.3 Declaración patrimonial de los Diputados en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia

Tal como se ha señalado, en el Informe de Monitoreo de Transparencia del Ejecutivo, la declaración patrimonial constituye una de las formas en que los servidores públicos pueden rendir cuentas en sus actuaciones y en su probidad. Es decir, la declaración patrimonial constituye uno de los mecanismos de rendición de cuentas para garantizar la transparencia no solo en el manejo y uso de los recursos del Estado, sino que pone a prueba la probidad de los funcionarios, durante su ejercicio.

La Constitución de la República en su Art. 240 inciso tercero establece la obligación de rendir la declaración jurada. Asimismo, La Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos en su Art. 3 menciona que “Dentro de los sesenta días siguientes a que tomen posesión de sus cargos, los funcionarios y empleados públicos que esta Ley determina, deberán rendir por escrito declaración jurada del estado de su patrimonio, ante la Corte Suprema de Justicia por medio de la Sección de Probidad. También deberán declarar el estado de su patrimonio, en la forma indicada, dentro de los sesenta días siguientes a partir de la fecha en que cesen en el ejercicio de sus respectivos cargos”.

La declaración patrimonial es un formulario que contiene información de tipo económica (ver Anexo No 15) de personas que ejercen funciones públicas y que por tanto, deberían de ser públicas. En la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, esta información es catalogada como “confidencial” y no es accesible al público. Para efectos de conocer en qué medida los funcionarios cumplen con tal obligación, se solicitó de manera formal y por escrito a

la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia CSJ, se proporcionara el listado de los diputados 2009-2012 que han cumplido con la obligación constitucional de declarar su patrimonio (Ver Anexo No 16), respetando la confidencialidad que sobre los datos específicos mantiene dicha entidad.

Sin embargo, ni la solicitud enviada el 25 de mayo de 2010, en ocasión de solicitarle a la Sección de Probidad información sobre los funcionarios del Órgano Ejecutivo, ni la actual solicitud sobre los diputados ha sido contestada por el funcionario de la Sección de Probidad. Ambas solicitudes son del conocimiento de algunos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, se desconoce si dichas peticiones han sido trasladadas por el Jefe de la Sección de Probidad al Magistrado Presidente o a Corte Plena para darle trámite a la petición.

Extraoficialmente, el Jefe de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia ha manifestado que no puede proporcionar un listado de funcionarios, independientemente del Órgano de Estado que se solicite. Este argumento se debe a que al revelar los nombres se les podría señalar de estarse enriqueciendo ilícitamente y se estaría violentando la presunción de inocencia de los funcionarios que no han cumplido con el deber de declarar su patrimonio. Sin embargo, hacer público el listado no señala ni responsabiliza a nadie de corrupto o de estarse enriqueciendo ilícitamente; a lo sumo se le puede señalar al funcionario de incumplir una norma constitucional y lo peor que le podría pasar es que pague una multa por tal falta.

Asimismo, en el Informe de Monitoreo de Transparencia del Ejecutivo, se ha señalado que en el sitio web de la Sección de Probidad de la CSJ, se encuentran estadísticas hasta el 31 de julio de 2006. En ellas se menciona que el 15.1% de funcionarios de Concejos Municipales y el 3% de funcionarios de la Asamblea Legislativa, estaban pendientes de su declaración de toma de posesión. Se menciona también que el 35% de funcionarios de Concejos Municipales y el 13.3% de funcionarios de la Asamblea Legislativa, estaban pendientes de su declaración de cese de funciones.⁶⁸ En el mismo informe se menciona que se tuvo acceso a una carta enviada y firmada por el Jefe de la Sección de Probidad dirigida al Director Ejecutivo de la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE, donde se detalla información relacionada a las actuaciones de la Sección de Probidad (ver Anexo No 17).

⁶⁸ http://www.csj.gob.sv/PROBIDAD/probidad_01.htm

5 PROMOCIÓN DE VALORES ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS

5.1 Percepción ciudadana sobre el accionar institucional y sobre el comportamiento ético de los diputados a partir de estudios y sondeos de opinión pública realizados

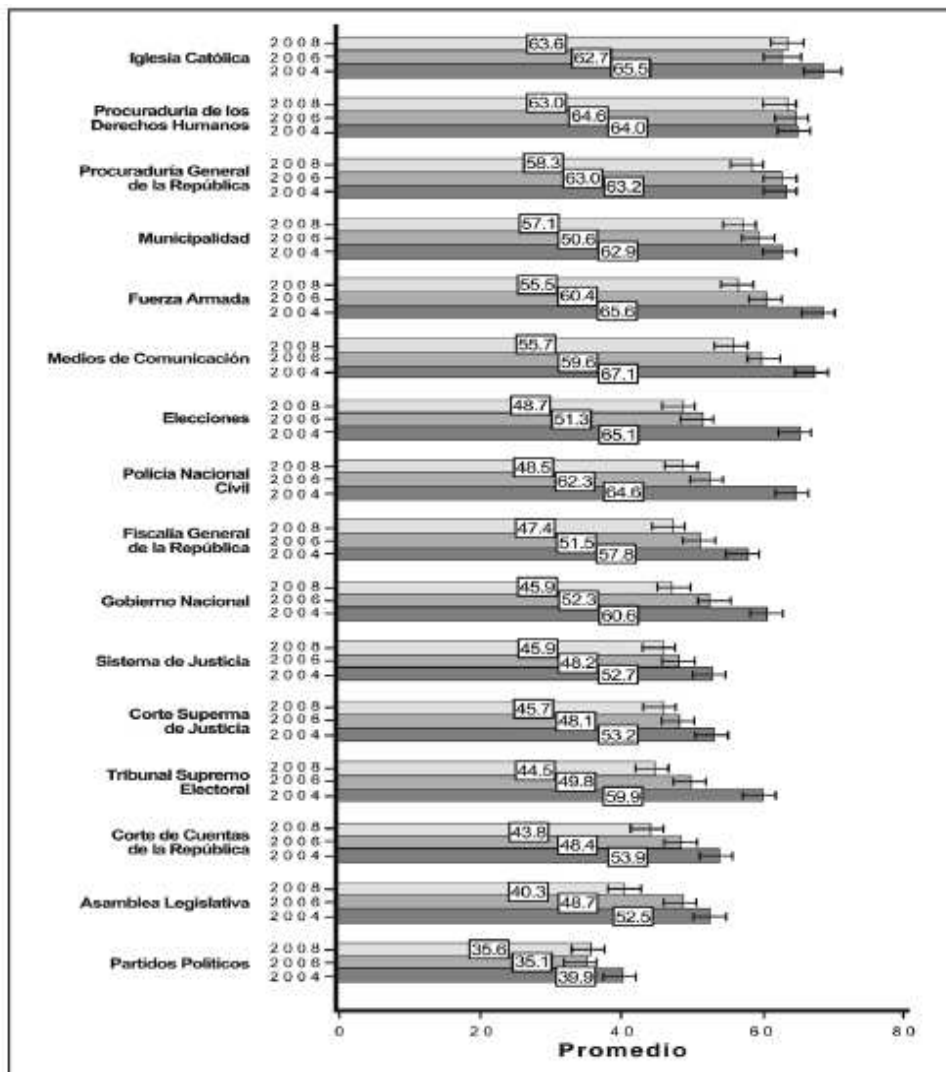
De sobra es conocida la mala opinión que la ciudadanía tiene por los políticos y por las instituciones del Estado. La clase política, cada vez más, hace méritos para que la ciudadanía desconfíe y se muestre apática al mundo de la política como resultado de las acciones institucionales o comportamientos personales que algunos funcionarios de gobierno realizan en el ejercicio de sus funciones. Particularmente, El Órgano Legislativo no escapa a esta mala percepción que tiene la ciudadanía sobre el mundo de los políticos.

Diversos sondeos de opinión pública, cada vez más, confirman la poca empatía de la ciudadanía con el Órgano Legislativo: la ciudadanía no confía en sus diputados, piensa que la clase política es corrupta, la gente no se siente identificada con los diputados; algunas acciones individuales de determinados diputados fortalecen esta mala imagen que en los sondeos de opinión pública sale de la Asamblea Legislativa. Algunos estudios coinciden en que la Asamblea Legislativa junto con los Partidos Políticos son las instituciones con menos confianza, con menos credibilidad hacia la ciudadanía. Por ejemplo, la Grafica No. 5 presenta los niveles de confianza que tiene la ciudadanía sobre diversas instituciones entre 2004 y 2008.

En los resultados de dicha gráfica se puede ver que para el año 2008 la Asamblea Legislativa y los Partidos Políticos ocupaban el penúltimo y último lugar respectivamente en cuanto a la confianza que transmiten a la ciudadanía.

Los mismos resultados muestran que la Asamblea Legislativa ha ido bajando su calificación en cuanto a los niveles de confianza. Para el 2004 era de 52.5%; para el 2006 era de 48.7% y para el 2008 de 40.3%. Es decir, entre 2004 y 2008 la Asamblea Legislativa ha disminuido su nivel de confianza ante la ciudadanía en 12.2 puntos porcentuales.

Grafica No 5. Confianza de los salvadoreños en distintas instituciones del país

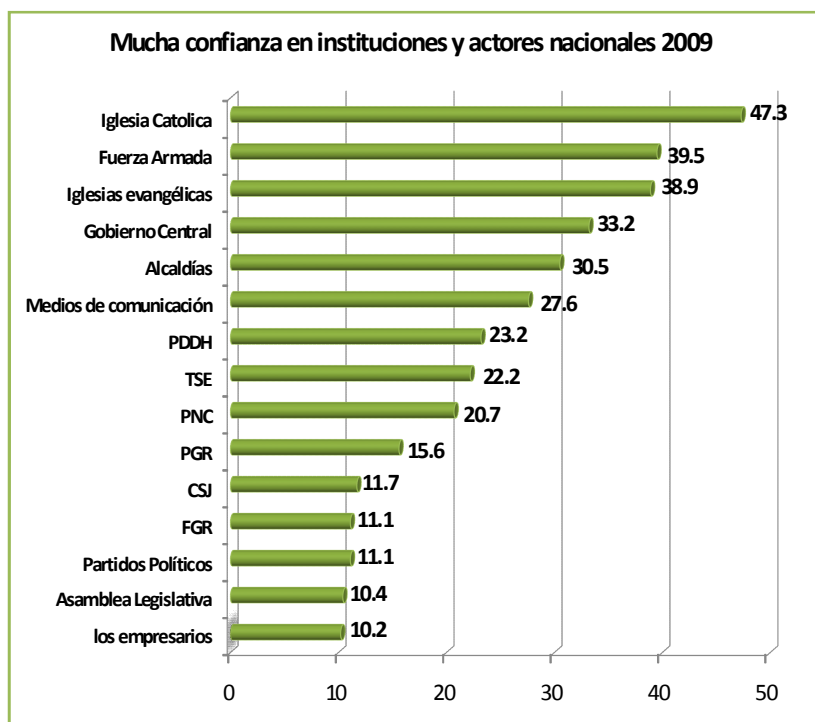


Fuente: Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2008. El Impacto de la Gobernabilidad

Comparando los niveles de confianza entre los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Órgano Judicial), para el año 2008, nuevamente la Asamblea Legislativa es la que presenta los números más bajos en comparación de los otros dos Órganos de Estado: 52.5% en comparación del 53.2% de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y 60.6% del Gobierno Nacional. Esta tendencia se mantuvo en el 2004 y solamente en el 2006 hubo variación dado que fue la CSJ la que salió peor evaluada que la Asamblea Legislativa.

El Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la UCA, en su encuesta de evaluación de 2009⁶⁹ también refleja que los Partidos Políticos y la Asamblea Legislativa son las instituciones que le generan menos confianza a la ciudadanía y solamente son superados por los empresarios. En la grafica No 6 se presentan los resultados expresados en porcentajes sobre el nivel de confianza en las instituciones hecha por el IUDOP.

Grafica No 6. Porcentaje de personas con mucha confianza en instituciones y actores nacionales en 2009



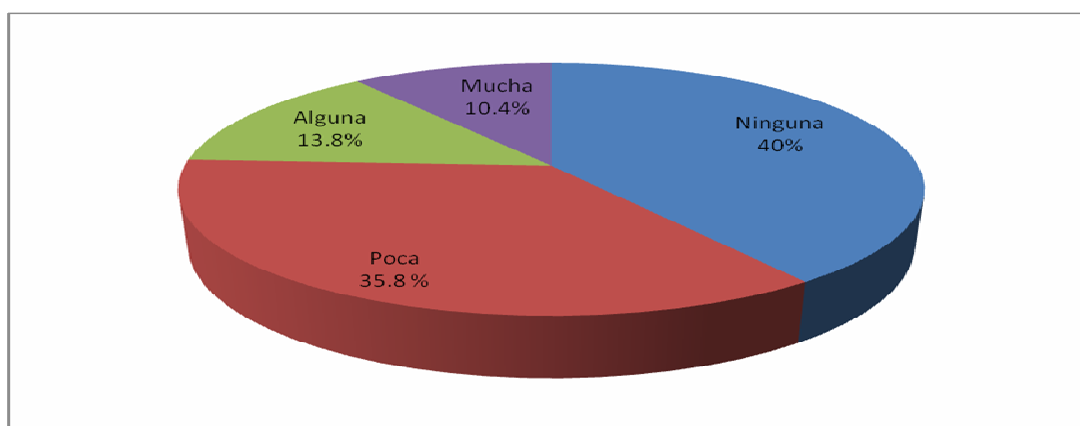
Fuente: IUDOP. Encuesta de evaluación del año 2009
Consulta de opinión pública Noviembre de 2009

No es casualidad que los empresarios y los Partidos Políticos ocupen los últimos lugares en los niveles de confianza. Precisamente estas son las instituciones que a nivel político mantienen una especie de “secuestro de la institucionalidad”, donde las decisiones que emanan de la Asamblea Legislativa están supeditadas a los intereses de los Partidos Políticos y de intereses sectoriales de cúpulas y grupos empresariales del país.

⁶⁹ <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe124.pdf>

Nuevamente, al hacer una comparación entre los tres Poderes del Estado, el informe del UIDOP señala que la Asamblea Legislativa es la institución que genera menos confianza con un 10.2% respecto de la Corte Suprema de Justicia con 11.7% y el Gobierno Central con un 33.2%. En la grafica anterior se aprecia que la Iglesia Católica es la institución que genera mayores niveles de confianza ciudadana con 47.3%. La diferencia entre esta institución y la Asamblea Legislativa es de 37.1%.

Grafica No 7. Distribución porcentual sobre nivel de confianza en la Asamblea Legislativa



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta de evaluación de 2009 del IUDOP

Al hacer un desgajado de la pregunta sobre el nivel de confianza de la Asamblea Legislativa, se encuentra que del 100% de los encuestados por el IUDOP, tal y como lo muestra la gráfica No 7, el 40% de la población opinó que no tienen ninguna confianza, el 35.8% alguna confianza, el 13.8 % alguna confianza y el 10.4% señaló que le tiene mucha confianza al Primer Órgano del Estado.⁷⁰

La investigación del UIDOP profundiza que del 40% la población que dice no tener ninguna confianza en la Asamblea Legislativa, en su gran mayoría son de la zona metropolitana de San Salvador, pertenecen al estrato medio alto o clase media alta, en su mayoría son mujeres, el rango de edad de las personas que menos confían en El Parlamento oscila entre los adultos mayores de 55 años; en cuanto al nivel de formación, son los niveles técnicos y universitarios los que menos confianza le dan a la Asamblea Legislativa; en cuanto al partido de preferencia, son los

⁷⁰ IUDOP. Encuesta de evaluación del año 2009. Consulta de opinión pública Noviembre de 2009. Ver: cuadro 34 en la página web: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2009/informe124.pdf>

simpatizantes del Cambio Democrático(CD) los que no le tienen confianza al Parlamento; y finalmente, son los practicantes de otro tipo de religión (no católica y evangélica), los que no confían en la Asamblea Legislativa. Por otra parte, quienes manifestaron tener mucha confianza son personas que pertenecen a las zonas rurales, particularmente del oriente del país, del sexo masculino, con edades que oscilan entre 40 y 55 años, en su mayoría sin ningún nivel de estudios, católica y simpatizante del PCN.

Estos resultados demuestran que mientras mas cerca se encuentra un ciudadano de la Asamblea Legislativa, mayores ingresos económicos tienen y cuenta con un mayor nivel de escolaridad, formación técnica y estudios universitarios; menos confianza se le da al Primer Órgano del Estado. Adicionalmente, la edad, el sexo, la religión y la filiación partidaria son aspectos que inciden a la hora de valorar que no hay ninguna confianza en la Asamblea Legislativa.

Al respecto, el analista Dagoberto Gutiérrez expresa su opinión: “Yo confío en alguien cuando con ese alguien hacemos algo juntos. Ahora, ¿el pueblo tiene razones para confiar? no en la Asamblea Legislativa porque esta no existe, lo que existe son los partidos que lo integran; En los Partidos Políticos? No, no tiene razones, tiene razones para desconfiar en los partidos. Ahora bien, ¿hay una relación entre lo que se llama clase política y el pueblo? No!, no puede haber porque lo que existe es el pueblo, lo que no existe es la clase social, es la clase política, eso no existe. Entonces, no hay relación entre la ciudadanía y un diputado en tanto clase social, sino, en tanto cual es el interés de clase que un diputado defiende y la gente mira eso: a quién defienden los diputados y eso la gente lo descubre y eso es lo que define sus postura; sobrada razón tiene la gente en desconfiar de los Partidos Políticos y de los diputados de los Partidos Políticos; hay mucha inteligencia política, brillante, en la cabeza de la gente.”⁷¹

Más recientemente “En enero de 2010, la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, celebró el X Encuentro Nacional de la Empresa Privada, ENADE y dentro de las encuestas realizadas a empresarios asistentes sobre la evaluación de actores, se obtuvo un promedio de calificación de 5.5 en una escala de 0 a 10. Para señalar algunos casos, en esta encuesta los partidos políticos aparecen con una calificación de 4.00 y la Asamblea Legislativa con 3.9. Por

⁷¹ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

otra parte, en las calificaciones más altas están la Presidencia de la República con 6.9, las Iglesias con 6.5 y la Fuerza Armada con 6.7.”⁷²

“Nosotros lo que señalábamos en ese momento era precisamente que de acuerdo a los diagnósticos y estudios que hemos realizado, hay que establecer más el vínculo entre representante y representado y que de alguna forma hace que el ciudadano no se siente representado con su diputado. Entonces hay que ver la forma de cómo volvemos más estrecho ese vínculo y una de las formas es a través de la transparencia y la rendición de cuentas entre otras cosas. Sin embargo, esto es solo un componente entre todo lo que tiene que ver con transparencia; algo fundamental por ejemplo es el tema de la Ley de Partidos Políticos, el tema de transparencia de los Partidos Políticos, esto es fundamental y ayudaría a incrementar la confianza en los políticos como de la Asamblea Legislativa.”⁷³

Tal es el nivel de descredito que tiene la Asamblea Legislativa, que hasta sus mismos diputados se expresan mal del trabajo que se realiza al interior del Primer Órgano de Estado. Por ejemplo, el diputado Rodolfo Parker quien al ser consultado por un medio de comunicación sobre como cataloga la actual Asamblea Legislativa ha expresado que: “Se lo voy a resumir para no estarle dando vuelta y para que ya no pase más en el país: miramos una Asamblea Legislativa que es de las peores de la historia nacional por lo impredecible y la inestabilidad que genera, pero esto se va estabilizar. Se logrará en (la medida de) no dejar entrar a personajes a la Asamblea y a ninguna esfera de poder para el bien del país, no voy a decir nombres.”⁷⁴ El diputado Parker aseguró al medio “que esta legislatura es inestable y mal intencionada producto de la mano oscura de un personaje –sin precisar su nombre- que busca el poder a costa de lo que sea...A mi juicio, esta Asamblea Legislativa es un basca, es vomitiva, es la peor que se ha tenido. Uno va porque tiene que cumplir.”⁷⁵

⁷² FUSADES. Informe de Coyuntura Legal e Institucional. Primer semestre de 2010. Página 13

⁷³ Entrevista con Javier Castro. Gerente del Departamento de Estudios Legales de FUSADES. Su opinión obedece al retiro, el día de la entrevista, de la Licenciada Claudia Umaña por motivo de haber adquirido otros compromisos y no poder completar la entrevista para este estudio

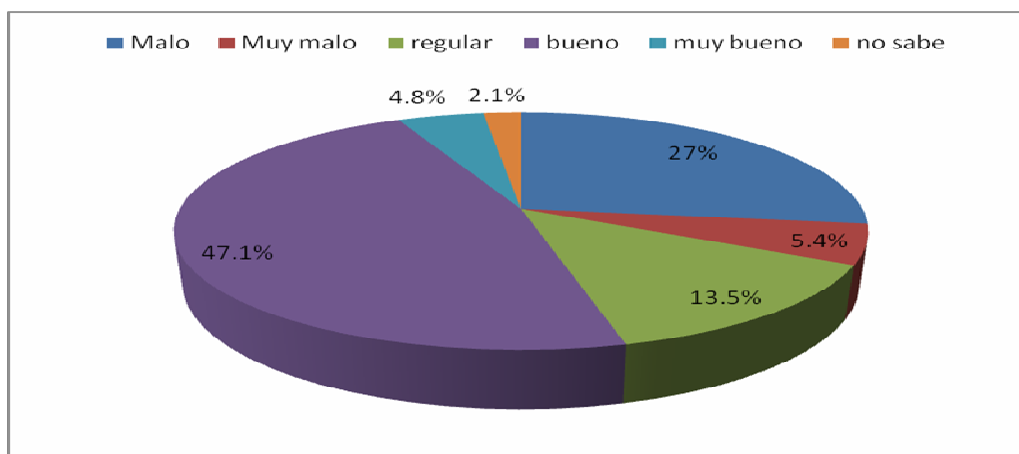
⁷⁴ La Prensa Grafica. “La actual legislación es la peor que ha tenido la historia” Artículo publicado el 9 de agosto de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/135689-la-actual-legislacion-es-la-peor-que-ha-tenido-la-historia.html>

⁷⁵ *Ibíd.* Óp. Cit.

Por otra parte, a la hora de evaluar el trabajo de los diputados en la Asamblea Legislativa, una nueva encuesta del IUDOP⁷⁶ revela que del 100% de las personas entrevistadas, el 27% opina que el trabajo hecho por los diputados es malo, el 5.4% muy malo, el 13.5% lo considera regular, el 47.1% lo considera bueno, el 4.8% muy bueno y el 2.1 % no sabe o no respondió (ver Gráfica No 8).

Los resultados confirman que las opiniones sobre el trabajo legislativo son muy similares al nivel de confianza que las encuestas le dan a la Asamblea Legislativa. Nuevamente son los ciudadanos de la zona metropolitana, de estratos altos y medio altos y con un nivel de formación técnica o universitaria los que evalúan mal o muy mal el trabajo de la Asamblea legislativa. Es decir, los mismos sectores que no confían en la Asamblea Legislativa como institución.

Gráfica No 8. Evaluación del trabajo en la Asamblea Legislativa en su primer año



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta de evaluación de 2009 del IUDOP

Consultada sobre los resultados de las encuestas del IUDPOP, su directora manifestó lo siguiente: “En efecto, a la luz de los datos de las encuestas del IUDOP, se confirma esta baja apreciación o esta apreciación negativa del trabajo de la Asamblea Legislativa como Primer Órgano del Estado; pero además, un creciente descredito y desmejora en su valoración de desempeño. Nosotros como IUDOP, como entidad que damos seguimiento sistemático a la opinión pública salvadoreña, venimos monitoreando el trabajo de la Asamblea Legislativa,

⁷⁶ IUDOP. Encuesta de evaluación del primer año de gobierno de Mauricio Funes, Asamblea Legislativa y Alcaldías. Cuadro 62. Ver: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2010/informe125.pdf>

prácticamente desde los Acuerdos de Paz, tenemos información en perspectiva comparada y una de las cosas que se advierte en ese análisis en perspectiva es el creciente deterioro de la imagen de la Asamblea Legislativa...Entonces una de las cosas que podemos consignar o podemos confirmar a la luz de estas encuestas es que la Asamblea Legislativa junto con los Partidos Políticos se ubica casi siempre, en los niveles más bajos de confianza y credibilidad”⁷⁷

Álvaro Artiga destaca no solo el hecho de la mala percepción que tiene la ciudadanía sobre la Asamblea Legislativa, sino que señala un elemento importante a considerar en el análisis sobre la imagen del Primer Órgano del Estado: “Es interesante porque resulta que la Asamblea, los diputados son acusados de estas cosas de corrupción y de malos comportamientos éticos o antitéticos, pero a lo mejor son vistos así porque son más vistos que los miembros del Ejecutivo y del Órgano Judicial. Paradójicamente, la labor de los diputados es más pública que la labor de los otros; y a lo mejor hay partes de esta publicidad que es la que está asociada con esta manera de ver a los diputados, pero yo insisto nuevamente con este tema cultural y social, de esta matriz cultural autoritaria que todos compartimos.”

Para este politólogo, la cuestión de promoción de valores éticos, de transparencia, de probidad es un tema de política educativa: “el Ministerio de Educación tiene un instrumento: el sistema escolar, para que desde pequeños se modele el comportamiento de los alumnos pequeñitos orientados hacia la transparencia, por ahí pasa el asunto; no pidamos que los grandes, los que tienen 50 años, de repente si han vivido su mayoría de edad en un ambiente autoritario, en un ambiente de discrecionalidad de abuso de autoridad, de clientelismo, de patrimonialismo donde son ese tipo de conductas las predominantes, las van a dejar así por así; los cambios culturales suelen ser cambios impulsados porque vienen una generación que ha crecido con otros valores y va desplazando por pura demografía, por puro envejecimiento de unos y que tienen inevitablemente que ir saliendo y va entrando una nueva generación con valores. Si esa generación no se está formando, no esperemos a ver cambios trascendentales en todos estos temas. Ahí hay una matriz social autoritaria reproducida en los ambientes familiares, en los ambientes religiosos, educativos y por supuesto en los medios de comunicación.”⁷⁸

⁷⁷ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

⁷⁸ Entrevista con Álvaro Artiga. Politólogo y Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

5.2 Mecanismos para normar la Transparencia y la Ética Pública: Creación de Comités de Ética, Transparencia u otros similares y la capacitación en estos temas

Una de las herramientas valiosas para revertir algunas acciones negativas y actitudes vinculadas al nepotismo, la falta de ética y transparencia institucional pasa porque cada una de las instituciones de gobierno se preocupe por capacitar permanente al personal de todos los niveles en el conocimiento de sistema de transparencia, que incluyen los componentes de reglas claras, acceso a información, participación ciudadana, rendición de cuentas y aquellos valores que deben regir la conducta y la actuación de los servidores públicos.

Hasta la fecha, no existe dentro del Órgano Legislativo, un Comité de Ética, un Comité de Transparencia u otras instancias similares para garantizar la ética pública, la transparencia y la probidad tanto en el quehacer institucional como en la actuación de los funcionarios de la Asamblea Legislativa tanto dentro como fuera del recinto legislativo, a pesar que dentro del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL, está normado con un capítulo entero (capítulo VI) dichas disposiciones. Por ejemplo: El Art 25 señala que “Además de los deberes y las obligaciones administrativas, los diputados y diputadas deberán cumplir las normas éticas contenidas en este capítulo.”⁷⁹.

En los Art 26 y 27 del RIAL, están contemplados 9 deberes éticos y 9 prohibiciones éticas que deben acatar los diputados. Además, el Art. 28 establece la conformación de un Comité de Ética Parlamentaria: “A efectos de indagar las denuncias sobre las faltas éticas de los Diputados o las Diputadas y de realizar las demás funciones establecidas en este capítulo, la Asamblea elegirá el Comité de Ética Parlamentaria al inicio de cada legislatura; éste se integrará de conformidad con el protocolo de entendimientos referido en el artículo 11 de este Reglamento.”⁸⁰. El art. 29, establece las funciones del Comité de Ética Parlamentaria; el Art. 30 el procedimiento a ser aplicado por el Comité; el Art. 31 las sanciones éticas y los Art. 32 y 33 establecen los recursos de revisión y apelación respectivamente (ver nuevamente Anexo No 2).

⁷⁹ Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa RIAL. Art. 25

⁸⁰ *Ibíd.* Óp. cit. Art. 28

Adicional y complementariamente, los diputados tienen la obligación de cumplir con otros valores democráticos los cuales están cimentados en la ética pública, en la probidad, la honradez y la transparencia, plasmados en el Art. 4 de la Ley de Ética Gubernamental. El Art 5 y 6 de la misma ley (ver Anexo No 18) establecen los deberes y prohibiciones éticas, que también son de estricto cumplimiento de los diputados y los funcionarios que trabajan en el Órgano Legislativo.

Se tiene conocimiento que en legislaturas anteriores, este Comité de Ética Parlamentaria se había implementado, pero que con la creación del Tribunal de Ética Gubernamental, dicho mecanismo dejó de funcionar, argumentándose que ahora existía una institución que debía abordar la temática de la ética pública y la probidad en las actuaciones de los funcionarios públicos. Sin embargo, la Ley de Ética Gubernamental establece en su Art. 14 la obligación de conformar comisiones de ética en las diferentes instituciones del Estado, incluida la Asamblea Legislativa (Art. 14 lit. a); esto independientemente de la existencia del Tribunal de Ética Gubernamental. Asimismo, en el protocolo de entendimiento de la legislatura 2009-2012 en su numeral 9 establece la conformación de este comité a propuesta de la Comisión Política del Parlamento.

Es importante que los servidores públicos conozcan y se apropien de instrumentos jurídicos importantes como la Ley de Ética Gubernamental y los instrumentos con que cuenta el Tribunal de Ética Gubernamental tales como “los mecanismos de transparencia de la Administración Pública y de la publicidad de los actos administrativos” y “las políticas de uso racional de los recursos del estado o del municipio”; dichos instrumentos deben de difundirse masivamente.

Por lo tanto; El Primer Órgano del Estado debe apoyarse en el Tribunal de Ética Gubernamental para acompañar procesos de capacitación y fortalecimiento de la ética y la transparencia. En la misma dirección, la Asamblea Legislativa debe elaborar planes de capacitación ya que la transparencia es una temática relativamente nueva en las instituciones del Estado salvadoreño. Contar o disponer de personal capacitado contribuye a la instauración de una cultura de transparencia, rompe con esquemas conservadores y se fomenta nueva cultura en el servidor público. Para ello, puede apoyarse técnicamente de organizaciones de la sociedad civil especialistas en estos temas.

III. ESTUDIO DE CASOS

En este apartado, se hace una recopilación de algunos casos o situaciones en la que los diputados se ha visto involucrados en la toma de decisiones que han despertado reacciones y opiniones, en cuanto a lo polémico y en algunos casos poco transparente y antitético de las decisiones que se han tomado en la Asamblea Legislativa. El propósito fundamental está orientado a que los mismos se tengan en consideración como actos demostrativos que no deberían de repetirse en el ámbito de la gestión del Primer Órgano del Estado.

1. Las disputas internas y el surgimiento de nuevos agrupamientos al interior de la Asamblea Legislativa

Las negociaciones y las disputas por el control de la Junta Directiva en El Parlamento siempre han existido. Sin embargo, éstas se han hecho más visibles durante la última (2006-2009) y la actual gestión (2009-2012). La característica principal de estas dos legislaturas ha sido que el FMLN ha sido el partido con mayor número de diputados electos y en esta última elección, el partido que más votos obtuvo para elegir diputados. Siempre había prevalecido el acuerdo de que el partido que sacaba más votos o más diputados en las elecciones era el partido político que iba a nombrar al Presidente, y el resto de cargos en la Junta Directiva los partidos hacían una distribución proporcional al número de diputados para conformarla y garantizar representatividad en la misma. Sin embargo, para la anterior y la actual legislatura no se respetó este acuerdo y el bloque de partidos de derecha se aliaron para decidir el nombramiento del Presidente de la Asamblea Legislativa a favor del PCN a pesar de no ser la fracción con más diputados y mayor número de votos en ambas elecciones.

Es en este contexto y en base al Art 11 del RIAL que señala la forma de integración de la Junta Directiva y el período de funciones para el cual son elegidos los directivos; la Asamblea Legislativa estableció el “Protocolo de Entendimiento de la Legislatura 2009-2010” (ver Anexo No 19) con fecha 1º de mayo de 2009. En dicho protocolo se estableció la Presidencia para el PCN, una Vicepresidencia para FMLN, ARENA, PCN y PDC respectivamente, Dos Secretarías por partido al FMLN y ARENA, y una Secretaría para el PCN y una al PDC. En el mismo

protocolo, se hace constar que la fracción legislativa del FMLN hizo los cabildeos necesarios para que la Presidencia y la integración del Junta Directiva correspondieran en base a la representación de diputados que la ciudadanía otorgó en las elecciones pasadas al Partido FMLN y ARENA.

Cinco meses después, el 31 de octubre de 2009, el protocolo de entendimientos fue modificado. Lo diputados argumentaron que “se ha producido una reconfiguración del escenario legislativo, marcada por la reorganización de los grupos parlamentarios previamente existente y la constitución de un nuevo grupo parlamentario” y en base al Art. 11 y 34, inciso segundo del RIAL, el cual establece que “Los Diputados o las Diputadas que abandonen su grupo parlamentario no podrán obtener los beneficios administrativos adicionales que le corresponden a los grupos parlamentarios, salvo que el nuevo grupo lo conforme un número igual o mayor a cinco Diputados o Diputadas propietarios”; aprobaron las reformas al protocolo original de entendimiento de la Legislatura 2009-2012 (ver Anexo No 20).

Lo que en realidad sucedió, fue una disputa interna en el partido ARENA que concluyó con la salida de varios diputados, los cuales posteriormente se reorganizaron al interior de lo que hoy se conoce como Gran Alianza por la Unidad Nacional GANA. Este nuevo grupo parlamentario surgió como resultado de las diferencias entre dos grupos al interior de ARENA donde un grupo acusaba al otro de ser el responsable de la derrota electoral y de los malos resultados obtenidos en las elecciones pasadas de Diputados y Alcaldes Municipales y en las Elecciones Presidenciales.

Álvaro Artiga plantea este fenómeno, de división y conflictos internos, como normal, como algo que sucede después de una elección y que el análisis debe hacerse desde un enfoque de ejercicio del poder, de intereses político partidario: “Lo que ha ocurrido después de las elecciones de 2009 no es nada nuevo excepto que cambió el partido de gobierno, pero lo que le pasó a ARENA le pasaba al FMLN después de cada elección, es un ajuste de cuentas, un echarse la culpa porque simplemente no han encontrado un mecanismo democrático de relevo al interior del partido. Entonces, que está tratando de prevalecer ahí, los interés de los grupos sobre cualquier otra consideración; pasa en el PDC, pasa en el PCN; es un fenómeno normal si queremos decirlo así

por el tipo de maduración, del tipo de instituciones que tenemos, que no pueden resolver sus diferencias si no es expulsando, diciendo aquí no cabes” señaló Artiga.

Claudia Umaña, más que de recomposición al interior del Parlamento, prefiere hablar de transfuguismo: “Efectivamente, el transfuguismo que ha sucedido en esta legislatura ha sido muy fuerte y nosotros lo que dijimos en su momento es que conforme al Art. 125 de la Constitución, los diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo, por lo que una vez que estos son elegidos no pueden estar sujetos a un rigor que sea desligado de lo que es la relación con la ciudadanía.”

Adicionalmente, atribuye este fenómeno del transfuguismo a fallas del sistema actual de elección de los funcionarios a cargos públicos: “El problema es que como en este momento la elección se hace por banderas partidarias, el hecho que se vayan luego de un determinado instituto político hace que se terminen de desconectar de la ciudadanía, porque si fueron electos por esa bandera y luego hay transfuguismo y no existen otros mecanismos que acerquen mas a los diputados con la ciudadanía, pues nosotros si creemos que ahí hay aspectos que mejorar para ajustar el sistema de partidos y también la democracia interna.”⁸¹

“Estos reacomodos se entienden a la luz de la derrota electoral de ARENA y de la reconfiguración del escenario político partidario en el país; en la medida que pierden poder y capacidad para comprar voluntades, es que se generan estas divisiones. Yo creo que son normales, esto se da en diversas partes el mundo, luego de una derrota electoral, después de unas elecciones o incluso en medio de cierto período de gobierno surgen estas divisiones.”⁸²

Al igual que Claudia Umaña, Jeannette Aguilar atribuye este fenómeno a fallas del sistema político de elección vigente en el país: “Lo preocupante del caso, es que no existen mecanismos para que la ciudadanía exija una rendición de cuentas dada la manera en que se eligen, en este caso, los diputados, dado el esquema de elección popular que tenemos en el que se elije por

⁸¹ Entrevista con Claudia Umaña. Directora del Departamento de Asuntos Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES

⁸² Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

partido y no por persona, hay un vacío legal para exigir a los representados que cumplan con la agenda programática por la cual la gente votó”.

Dagoberto Gutiérrez hace el análisis de este fenómeno a partir de las raíces filosóficas y de la crisis global del modelo capitalista: “En este momento hay una crisis planetaria del capitalismo y esto significa una crisis de las teorías fundamentales del capitalismo neoliberal. La peor derrota que uno puede sufrir es la derrota teórica y la derrota filosófica. Si a vos se te quiebra tu imaginario filosófico y tu imaginario teórico, estas vencido. Qué es lo que les ocurre a los partidos de derecha, justamente eso, la meca teórica y la meca filosófica de la derecha de nuestro país es Washington y Washington está quebrado en este momento. Vos sabes que el BRICH: Brasil, Rusia, India y China son los dueños del mundo, Ahí no está ya Estados Unidos; entonces esto expresa una orfandad teórica y es la peor derrota en la derecha.”

Es preciso destacar que este fenómeno de la división en el partido ARENA y la posterior conformación del grupo parlamentario GANA no es el único problema interno que se ha suscitado en los grupos parlamentarios. Previo a esta división y salida de los diputados de ARENA se suscitó algo similar con el Diputado Orlando Arévalo, quien abandonó las filas del PCN y se declaró diputado independiente. La salida del diputado Arévalo de las filas del PCN no generó tanta reacciones como lo sucedido con GANA y ARENA, debido a que solamente fue un diputado el que se salió del PCN. Sin embargo en el caso de ARENA fue un proceso donde en forma continua y periódica fueron abandonando la fracción para ingresar al nuevo grupo parlamentario, hasta el grado de que ARENA de 32 diputados que originalmente logró en las elecciones, abandonaron el partido 13 diputados. Actualmente ARENA cuenta con 19 diputados, debido a que el Diputado Eduardo Antonio Gormar, decidió regresar al partido tricolor.

Posteriormente, fue el Partido Demócrata Cristiano quien sufrió un proceso de división al interior de su fracción legislativa; a tal grado que tres diputados abandonaron el PDC y se declararon independientes junto con el diputado Orlando Arévalo. Posteriormente, fue el Diputado Miguel Ahues, quien abandonó el partido GANA y se declaró independiente y conformó con los otros cuatro diputados independientes la Fracción parlamentaria denominada “Lideres por el Cambio”

el cual tuvo una vida efímera ya que dos diputados del PDC y el Diputado Ahues se incorporaron al grupo Parlamentario de GANA.

Todo este proceso de divisiones internas, de salida de diputados de una fracción legislativa para conformar nuevas fracciones y posteriormente pasarse de estas a otras o regresar a sus partidos originales, salirse de sus partidos y declararse diputados independientes, etc. provoca que la imagen de los partidos políticos se deteriore cada vez más ante los ojos de los electores y de la ciudadanía en general y contribuye a que el trabajo legislativo pierda credibilidad generando como tal, un rechazo y falta de confianza en el Primer Órgano del Estado.

Incluso, se avecina en el mes de febrero de 2011, como resultado de la modificación del protocolo de entendimiento, la entrega de la Presidencia por parte del diputado Ciro Cruz Zepeda del PCN al diputado Sigfrido Reyes del FMLN. No sería extraño que las componendas políticas, las oscuras negociaciones que se dan en el parlamento, los interés de partidos y las aspiraciones personales de algunos diputados conlleven a una nueva modificación del protocolo de entendimiento; total, si ya se hizo una vez y contó con la complicidad de la mayoría de los partidos políticos, es normal que vuelva a suceder. En ese sentido, este es un tema que viene a apuntalar a la debilidad institucional pero sobre todo a fortalecer esta práctica de clientelismo político partidario que ha predominado en buena parte de los miembros de la Asamblea Legislativa.

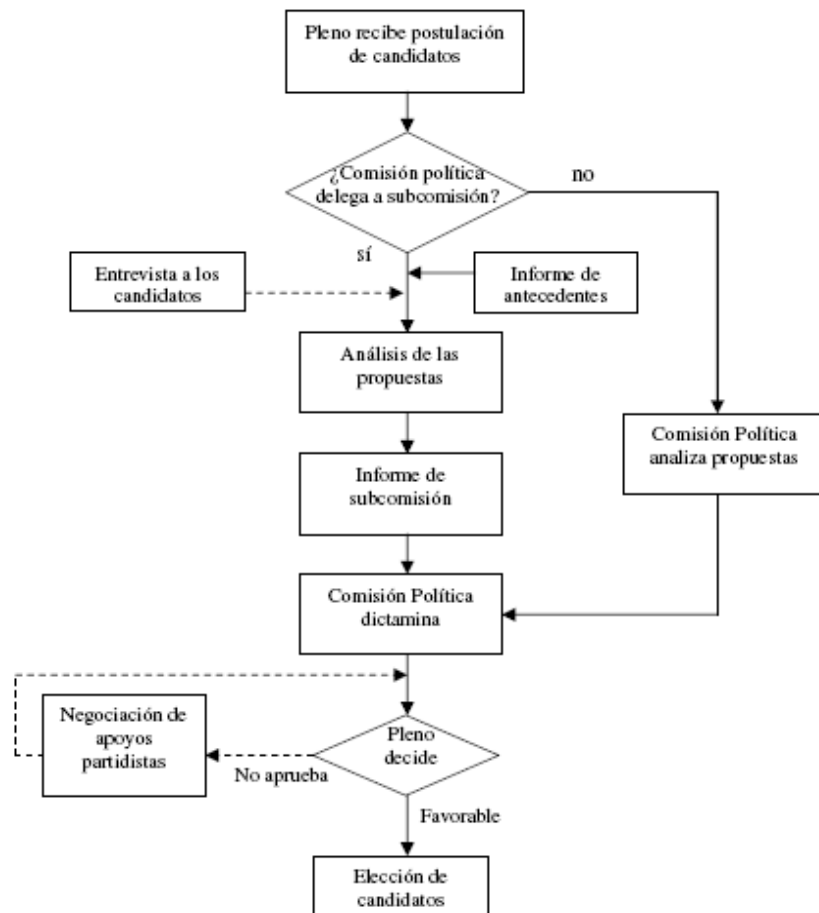
2. El retraso en la elección de Funcionarios de Segundo Grado

La elección de segundo grado o indirecta, es una facultad de la Asamblea Legislativa para elegir algunos funcionarios públicos establecidos en La Constitución. El Artículo 131 numeral 19 establece que corresponde a los diputados “Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.”⁸³

⁸³ Constitución Política de la República de El Salvador. Art. Decreto Legislativo No 38. El Salvador. Diciembre de 1983

La elección de este tipo de funcionarios se conoce como elección de Funcionarios de Segundo Grado porque los mismos no son cargos públicos electos por voto directo en elecciones por parte de la ciudadanía; tampoco son funcionarios nombrados por El Ejecutivo ni por la Corte Suprema de Justicia; solamente es potestad de la Asamblea Legislativa elegirlos. El procedimiento para elegir a dichos funcionarios se muestra en la figura No 3.

Figura No 3. Elección de funcionarios por la Asamblea Legislativa



Fuente: Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

Ahora bien, con respecto al nombramiento por parte de la Asamblea Legislativa, cada vez más se está volviendo costumbre que los diputados violen los plazos establecidos para la elección de estos funcionarios. Para el caso, en esta legislatura hubo atrasos en la elección de los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia CSJ, del Concejo Nacional de la Judicatura CNJ, atrasos en la elección del Fiscal General de la Republica FGR y en la Procuraduría General de la República.

Solamente en el caso del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, los diputados no violentaron el plazo constitucional establecido para el nombramiento; en el resto, amparados en su fuero constitucional⁸⁴ y en intereses político-partidarios, los plazos establecidos en La Constitución no fueron cumplidos.

Por ejemplo, mediante Decreto Legislativo No. 246 del 14 de enero de 2010 se eligió a la Procuradora General de la República, Sonia Elizabeth Cortez de Madriz, lo que implica que la Asamblea Legislativa se retrasó 196 días en la elección de la funcionaria. En el caso de los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, estos debían ser electos antes de finalizado el mes de julio, específicamente antes del 20 de julio. Sin embargo, fueron electos dos meses después del vencimiento del plazo: el 22 de septiembre en horas de la madrugada y usando la dispensa de trámite para incluir el punto en la agenda de los parlamentarios.

En el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, estos debieron haber sido electos antes del 30 de junio de 2010. Sin embargo, fueron elegidos el 15 de julio; 16 días después de haber prescrito el plazo constitucional. Igual situación sucedió con el Fiscal General de la República, el cual fue electo el 18 de septiembre; ocho meses después de haber prescrito el plazo constitucional que tenían los diputados para elegir al funcionario.

Precisamente, los intereses político-partidarios y la falta de voluntad y entendimiento político de los mismos diputados fueron los elementos comunes que obstaculizaron el nombramiento, en el tiempo, de estos funcionarios. Tal fue la falta de entendimiento político, que en el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia como en el caso del Fiscal General de la República, tuvo que intervenir El Órgano Ejecutivo a través de la Presidencia de la República para buscar un entendimiento que permitiera la elección de estos funcionarios.

Es importante destacar el papel de mediación que hizo la Presidencia de la República. Sin embargo, la forma en que se buscó el acercamiento y entendimiento entre las distintas fuerzas políticas no fue transparente ni pública. Las reuniones se hacían en Casa Presidencial con los

⁸⁴ Tal y como se ha descrito en la parte conceptual, El Fuero es una garantía que otorga la Constitución a los Diputados(as), que consiste en no poder ser juzgados por delitos que cometan durante su período legislativo mientras la Asamblea Legislativa no determine que hay lugar a formación de causa

miembros de la Comisión Política de la Asamblea Legislativa, los Jefes de Fracción y Coordinadores o Presidentes de los Partidos Políticos; sin acceso a la prensa para que ésta informara a la ciudadanía cuales eran los criterios para elegir la propuesta de funcionarios que iría posteriormente a la Asamblea Legislativa para su ratificación. En estas reuniones, se desconoce si los criterios fueron en base al perfil de idoneidad de los cargos, si se mantuvieron los intereses político-partidarios, si hubo intereses sectoriales o gremiales e incluso se desconoce si en el proceso de selección hubo interés del mismo Ejecutivo. Esto se plantea en el sentido que la mediación del Ejecutivo permitió desentramar la elección del Fiscal General y los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, este proceso de mediación no se dio para el caso de la pronta elección de los Magistrados del Consejo Nacional de la Judicatura. El Argumento que dio el Ejecutivo en ese momento fue que éste era respetuoso de la independencia de poderes y que era facultad del Órgano Legislativo elegir a los magistrados del CNJ; mas sin embargo, en los dos procesos antes mencionados, CSJ y FGR, este argumento no fue esgrimido y hubo intervención del Ejecutivo para solventar el impase en el que habían caído los diputados.

Evidentemente, el retraso en la elección de estos funcionarios manda un mensaje de impunidad por parte de los diputados en el sentido de que pueden violar La Constitución sin que surtan efectos sancionatorios contra ellos en la medida que gozan de fuero constitucional. Al mismo tiempo le restan credibilidad al proceso de elección de estos funcionarios y le restan legitimidad a las instituciones, debilitando el incipiente proceso de fortalecimiento de la democracia; que decir del trabajo legislativo: se le resta credibilidad y aumenta la desconfianza por parte de la ciudadanía.

Consultados al respecto, si se mandan mensajes de confianza y credibilidad en el trabajo que hacen los diputados con este tipo de acciones que lesionan la institucionalidad del país, los entrevistados señalaron lo siguiente: “Se mandan mensajes claros, el asunto es que los mensajes no se mandan al pueblo, sino, se mandan mensajes claros a los sectores para los cuales los partidos políticos de la Asamblea trabajan; no trabajan para el pueblo sino para distintos sectores que no aparecen. Los partidos políticos tienen que buscar al hombre adecuado pero no para las funciones constitucionales; debe ser el hombre adecuado para que cumpla las funciones de acuerdo con los intereses predominantes. Quién va a ser el Fiscal? el Fiscal debe ser un hombre

que cumpla con lo que está en La Constitución? no! porque es muy peligroso. Imagínate un Fiscal General de la República cumpliendo La Constitución, ¿te imaginas lo que pasaría!; debe ser uno adecuado para que no cumpla La Constitución.”⁸⁵

“Nosotros como FUSADES nos hemos pronunciado a través de distintas posiciones institucionales, hay un acápite particular en el informe de coyuntura legal e institucional, donde consideramos que es muy importante que se cumplan los plazos, porque el Primer Órgano del Estado es quien normalmente establece los plazos y por lo tanto tienen que haber un mecanismo de ejemplo o más bien un rol de ejemplo de que si se han puesto plazos legales pues se deben de cumplir; lo otro es que se deben de tomar las provisiones correspondientes para que si ya se sabe que van a haber negociaciones y que van a durar meses, pues que haya una mejor calendarización de actividades y que así se salga con los plazos establecidos.”⁸⁶

Adicionalmente, Claudia Umaña señaló: “Vimos como el año pasado hubo retrasos en la elección de Magistrados de la Corte, del Fiscal General, del Procurador General, del Fiscal Adjunto todavía estamos en mora, del Consejo Nacional de la Judicatura con dos prorrogas y luego cuando finalmente se elije igual se hace atropelladamente”.

Por su parte, Jeannette Aguilar fue más radical en su opinión: “Por la vía del antejuicio se podría juzgar a estos funcionarios que han dilatado el nombramiento de estos funcionarios de segundo nivel. En ese sentido, yo creo que si hubiera aquí una ciudadanía más activa, ya muchos de estos diputados no hubieran sido reelegidos o en otros casos hubieran sido destituidos por la vía del antejuicio.”⁸⁷

“Nuevamente esta es una muestra de cómo en atención de anteponer intereses sectoriales y de partidos, se viola la ley y se afectan amplios interés de la sociedad salvadoreña; nuevamente los diputados en función de esos intereses y negociaciones oscuras, de eso acuerdos respecto de cuál candidato sería el que menos afecte sus intereses o cual posible candidato, estaría favoreciéndole

⁸⁵ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

⁸⁶ Entrevista con Claudia Umaña. Directora del Departamento de Asuntos Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES

⁸⁷ Entrevista con Jeannette Aguilar. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA

más; deciden postergar una elección de tal importancia pero además afectando interés de ciudadanos concretos. Esto es una práctica que linda nuevamente con la ilegalidad, que desdice mucho de sus valores éticos y del nivel de transparencia con el que funcionan. Pero además, yo creo que ahí, de alguna manera ha sido retroalimentada por la falta de exigencia y rendición de cuentas por parte de la ciudadanía.” señaló Jeannette Aguilar del IUDOP.

3. La reacción de los diputados ante la sentencia de la Corte Suprema de Justicia sobre las candidaturas no partidarias y las listas abiertas

Después de la Firma de los Acuerdos de Paz, sin duda alguna, la sentencia emitida por la Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala de lo Constitucional, donde declara inconstitucionalidad contra determinados artículos del Código Electoral y alguno artículos de La Constitución (ver Anexo No 21), que le dan el monopolio de la representación política para aspirar a diputado únicamente a los partidos políticos, es la reforma política mas importante que ha ocurrido en el país.

Precisamente la pérdida del monopolio de la representación política para aspirar al cargo de diputado, despertó en los partidos políticos reacciones y acciones que no tienen precedente en la vida institucional y política en El Salvador. La acción mas discutida promovida por los diputados fue precisamente anticiparse a un fallo de otro Órgano de Estado que le iba a ser desfavorable a la clase política y la forma que encontraron todos los partidos políticos sin excepción, fue promover una reforma constitucional para blindar y garantizarse el monopolio de la representatividad política en la Asamblea Legislativa. Utilizando la figura de la dispensa de trámite, los diputados introdujeron la moción de la reforma constitucional, como es costumbre, a altas horas de la madrugada, sin previo análisis de los impactos y las consecuencias jurídicas y políticas, movidos simplemente por el interés de los partidos políticos de ser la única vía por medio de la cual se puede aspirara a ser diputado.

Llama mucho la atención que cuando se le cuestiona a los diputados por qué se retrasa la aprobación de determinada ley o la reforma a una existente, el argumento que dan es que se está haciendo el estudio minucioso del articulado que contiene el anteproyecto de ley o reforma y que

se están haciendo las consultas respectivas a diversos sectores para que den aportes antes de tomar una decisión; y con este argumento hay iniciativas de ley que pasan hasta dos o tres años y nunca se toma una resolución para emitir dictamen favorable para que sea probado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, en el caso de la reforma constitucional no hubo debate en la Comisión Política, ni en las cúpulas partidarias sobre las implicaciones para la institucionalidad del país, no se hicieron las consultas a sectores de la sociedad civil (que para otros anteproyectos se argumenta como excusa para dilatar la aprobación), no se hizo público ni se comunicó a la sociedad salvadoreña el interés de los diputados de hacer una reforma a la Carta Magna. Es decir, no se aplicó y respetó los postulados doctrinarios de máxima publicidad, debate y contradicción; mas tratándose de una reforma constitucional cuyas consecuencias, positivas o negativas, recaen en toda la sociedad salvadoreña.

Obviamente, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia ha generado diversas reacciones a favor y en contra de la misma. Son innumerables los artículos y los analistas de todos los sectores y signos políticos que han expresado su opinión a favor de la sentencia; igual postura han manifestado organizaciones de la sociedad civil, académicos y especialistas de la política salvadoreña. Los únicos que se han mostrado reaccionarios a la sentencia son poquísimos columnistas de determinadas líneas editoriales de medios de comunicación y los partidos políticos, particularmente los partidos de derecha. Si bien el FMLN en un primer momento reaccionó cauto y acompañó con sus votos la reforma constitucional, su postura ha sido en los últimos meses de respeto y disposición de acatar la resolución.

Esta postura de rechazo a la sentencia movió a los diputados a crear una comisión Ad Hoc para revisar y analizar las implicaciones constitucionales, legales, jurídicas y políticas del fallo referido cosa que no hicieron para la reforma constitucional mencionada. Para tal efecto han hecho una revisión de las grabaciones magnetofónicas y de audiovideo que contienen las incidencias y participación de los diputados constituyentes en la discusión y aprobación de la Constitución de 1983. Adicionalmente se acordó convocar a juristas que han sido Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y que al mismo tiempo han sido Presidentes de la Sala de lo Constitucional y del Órgano Judicial, tal y como lo establece el mandato constitucional que estos tres cargos recaen en la misma persona.

Al cierre de este informe, existe un documento borrador (ver Anexo No 22) que no ha sido enviado para su aprobación en El Pleno, que contiene trece conclusiones y seis recomendaciones escritas a partir de los planteamientos hechos por el Dr. Mauricio Gutiérrez Castro, el Dr. Eduardo Tenorio, El Dr. Agustín García Calderón, todos ex presidentes de la Sala de lo Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial; y de las propias interpretaciones que tienen algunos diputados sobre la sentencia.

Estas conclusiones y recomendaciones son contradictorias ya que por ejemplo la conclusión numero 3 expresamente “concluye que el fallo indudablemente viola expresamente el artículo 85 de la Constitución.” Sin embargo, la única entidad facultada constitucionalmente para decidir si se viola La Constitución o no es la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y no la Asamblea Legislativa, menos aun una comisión Ad Hoc que al final puede dictaminar lo que quiera sin mayores consecuencias jurídicas para el país mas que expresar su opinión sobre el fallo.

En la conclusión numero 5 se señala que la sentencia “es poco clara, mal estructurada y contradictoria, lo que dificulta su interpretación”. Sin embargo, a pesar de estos calificativos, la comisión Ad Hoc argumenta e “interpretó” que hay suficiente asidero constitucional para concluir que el fallo viola La Constitución a pesar de que el fallo es “difícil de interpretar por lo poco claro y mal estructurada que está”, según sus mismas conclusiones.

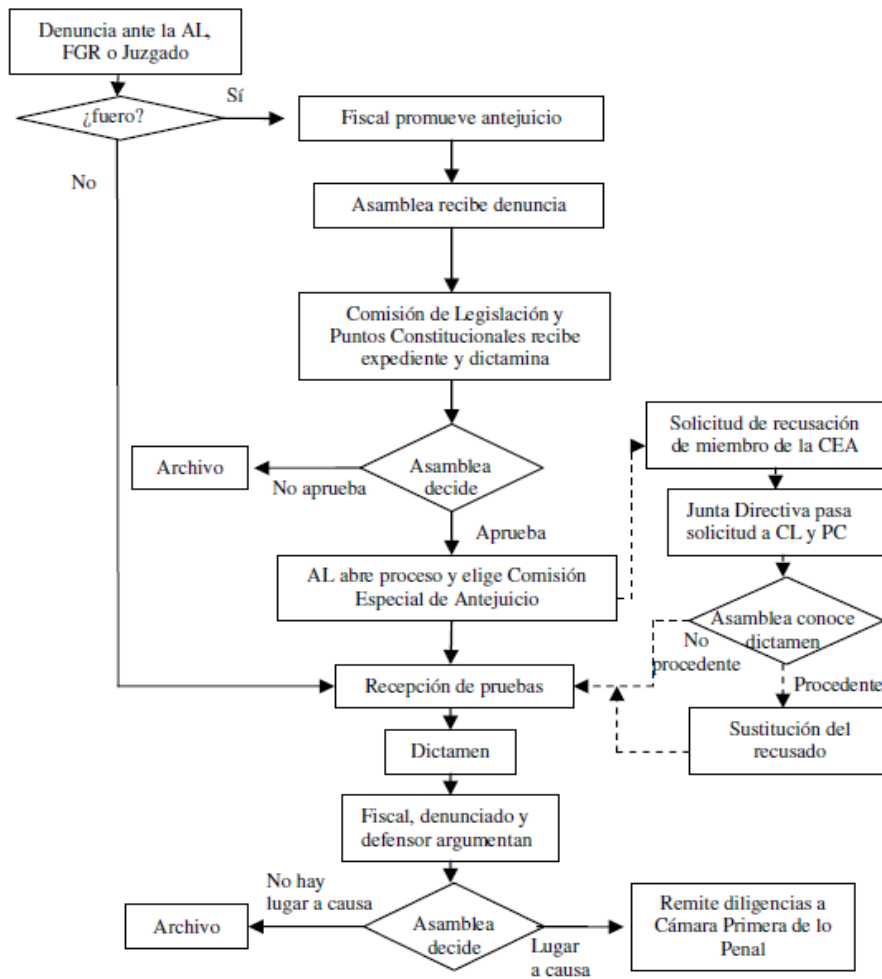
En la conclusión numero 9 señalan que “Por el respeto al Estado de Derecho, por evitar un conflicto entre poderes, y especialmente por la necesidad de neutralizar una posible crisis de incumplimiento de la ley, La Asamblea debe acatar el fallo, dada la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad y la necesidad de procurar la unidad nacional en momentos en que asistimos a una situación coyuntural adversa”. Sin embargo esta conclusión es totalmente contradictoria con la conclusión número 3, donde se plantea que se ha violado La Constitución (sin tener la facultad legal y constitucional para dictaminar eso) y la conclusión numero 4 donde se concluye que “existe suficiente asidero constitucional para que la Asamblea legislativa evada un fallo violatorio del referido artículo 85, pues ha jurado cumplir y hacer cumplir la Constitución”.

Con respecto a las recomendaciones, es preciso destacar que van en la dirección de hacer reformas constitucionales para quitarle la facultad al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de ser Presidente de la misma, de la Sala de lo Constitucional y del Órgano Judicial al mismo tiempo, “por la excesiva concentración de poder y posible desviación del mismo”. Sin embargo, los tres ex Presidentes de la Corte que fueron citados para dar su opinión, ejercieron estos mismos roles y nunca se cuestionó la excesividad de concentración de poder que tenían a pesar de haber tomado decisiones y emitido fallos con excesiva discrecionalidad de poder. Adicionalmente, se recomienda reformas constitucionales a la Ley de Procedimientos Constitucionales para que los fallos de la Sala de lo Constitucional puedan ser revisados por Corte Plena, es decir, por el resto de magistrados de la Corte. También se planea reformar el Artículo 85 de la Constitución “para armonizar las disposiciones constitucionales con el fallo” y reformas a la ley secundaria para regular las candidaturas independientes.

Sobre este último apartado, resulta interesante que los diputados crearan una Comisión Ad Hoc para decidir si el fallo es constitucional o no, si lo acatan o no, para los cual invirtieron mas de tres meses (desde el 12 de agosto, fecha en que se creó la Comisión Ad Hoc); cuando ese tiempo lo hubiesen invertido para crear un anteproyecto de ley que sustituya el vacío jurídico dejado por los artículos declarados inconstitucionales en el Código Electoral.

Con respecto al llamamiento que hacen algunos ex magistrados de la CSJ y diputados a no acatar el fallo de la Sala de lo Constitucional, algunos especialista en derecho penal plantean que a los que hacen un llamamiento a desacatar la resolución de la Corte Suprema de Justicia, se les podría imputar delitos penales y se podría abrir la posibilidad de individualizar dichos delitos, demandarlos ante la Fiscalía General de la Republica (FGR) y dado que los diputados gozan de fuero constitucional, la FGR proceda a solicitar un antejuicio a estos diputados en el Parlamento para que sean desaforados y responder por las faltas que se les imputen en la denuncia interpuesta. En la figura No 4 se presenta el proceso de antejuicio que los diputados aplican a los funcionarios que gozan de fuero constitucional y que podría ser aplicado a los mismos en el dado caso que la FGR lo solicite por estar haciendo llamados públicos a desacatar la resolución.

Figura No 4. Antejuiicio a funcionarios con fuero



Fuente: Artiga Álvaro, Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

Nuevamente, consultados sobre el tema de la sentencia y la reacción de los diputados de reformar La Constitución, señalan lo siguiente: “Uno de los aspectos que hemos señalado en el informe de coyuntura y además de eso lo hemos indicado a través de otras publicaciones, es precisamente el abuso de la dispensa de trámites. El reglamento de la Asamblea Legislativa es claro en señalar los presupuestos que deben cumplirse para que proceda una dispensa de trámite que es una situación de urgencia o de emergencia y en el caso de la reforma constitucional es mas grave aún porque es a La Carta Magna que rige todo el desempeño y funcionamiento del Estado, contienen todas las garantías y derechos fundamentales de las personas y creemos que su reforma tiene que preceder de un análisis, muy pormenorizado de las consecuencias que esto tiene, de un estudio muy bien

ponderado, con opinión de expertos constitucionalistas; en términos generales, se requiere de un estudio no precipitado de la reforma a La Constitución.”⁸⁸

Al consultar si es transparente y ético este proceder de los diputados, Jeannette Aguilar del IUDOP expresó: “Yo creo que es una decisión que atenta contra la legalidad y el estado de derecho; este es el ejemplo de una práctica sistemática que se ha venido advirtiendo en este y en otros Órganos del Estado, en donde el Estado mismo viola su propia norma. En ese sentido no solo es antiético ni transparente, sino que es violatorio al sistema de pesos y contrapesos a partir del cual está configurado el Estado Salvadoreño y cualquier Estado Democrático en el mundo. Esto es una muestra de cómo las leyes, La Constitución, se manipulan al antojo de intereses sectoriales y partidarios cuando se ven amenazados en su sistema de privilegios. Entonces, definitivamente es antidemocrático y antitransparente este tipo de prácticas pero que lastimosamente han sido la tónica habitual en la manera en que los diputados legislan.”

“Esta es una Asamblea muy correcta y muy ética; esa es una conducta muy ética. Claro, es la ética de ellos, de los diputados; pobrecitos, pero esa es su ética. Ellos supieron que la Sala de lo Constitucional había resuelto sobre las candidaturas independientes; según ellos, esto es una amenaza al régimen de los partidos políticos porque para los partidos políticos, la política es un negocio. La gente de los partidos políticos no es política, es decir, no hacen política y la tragedia de los partidos políticos contemporáneos es justamente esa, que han dejado de hacer política y hoy la política se hace en otros lados; entonces ellos ven el tema de manera mercantil e intentaron adelantarse moviendo las disposiciones que los magistrados habían abordado, Pobrecitos!, eso es como el ladrón que roba un collar de oro ante los ojos de todo el mundo y sale corriendo para la policía, cuando lo quieren linchar; eso es lo que ellos hicieron. ¿Ahora eso es ética? si! esa es su ética.”⁸⁹

Finalmente, todos los consultados coincidieron con que debería de retirársele la inmunidad a los diputados para que precisamente no se escuden en ella a la hora de violentar preceptos

⁸⁸ Entrevista con Javier Castro. Gerente del Departamento de Estudios Legales de FUSADES. Su opinión obedece al retiro, el día de la entrevista, de la Licenciada Claudia Umaña por motivo de haber adquirido otros compromisos y no poder completar la entrevista para este estudio

⁸⁹ Entrevista con Dagoberto Gutiérrez. Analista Político, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña

constitucionales. “Es absolutamente necesario y los diputados deben someterse al mandato imperativo; es decir, deben vincularse con los electores” señaló Dagoberto Gutiérrez.

4. Las compras de bienes y servicios en la Asamblea Legislativa

Sin duda alguna, las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios en el Primer Órgano del Estado, ha sido uno de los temas que ha generado diversas reacciones y opinión pública. Particularmente el tema de la compra de bienes y servicios considerados suntuarios, han despertado reacciones y sospechas sobre el gasto que se hace en estos rubros; específicamente el tema de la compra de vehículos y boletos aéreos para viajes al exterior, son dos de los rubros donde se desconoce información que permita hacer un análisis de los procesos y de las cantidades que la Asamblea Legislativa invierte en estas compras.

Mucha de la información referente a estas compras de bienes suntuarios es un secreto que solamente maneja la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones Institucional de la Asamblea Legislativa y la Junta Directiva del Parlamento y de la cual no se tiene acceso sin autorización de la misma. Sin embargo, diversos medios de comunicación, han tenido acceso de forma anónima a determinada información sobre estos rubros, que permite hacer un análisis de los mismos; particularmente el tema de los viajes, del servicio de alimentación de la Asamblea Legislativa y la compra de vehículos es parte de la información que diversos medios han escrito. Por ejemplo: El Periódico digital El Faro publicó que “Entre 2009 y 2010 la Asamblea Legislativa gastará más de un millón de dólares en pago de boletos de avión para que los diputados vayan al exterior gracias a un mecanismo que, en la práctica, responde más al deseo de viajar y percibir miles de dólares en viáticos que a la necesidad de capacitarse o de relacionarse con gobiernos de otros países.”⁹⁰

El Faro señala la existencia de un documento en el que “El año pasado, según datos que la Asamblea Legislativa trata de mantener ocultos de la vista pública, se gastó más de medio millón de dólares en vuelos. Cuando llegó el momento de estimar el presupuesto legislativo para 2010,

⁹⁰ El Faro: “Diputados compran paquete de una excursión al día para 2010” publicado el 28 de julio de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/2161/>

allá por septiembre, el criterio sobre el monto para viajes de este año fue tomar como piso la cantidad gastada en 2009.”

“Según el documento, en 2010 los salvadoreños pagarán al menos 358 vuelos a diferentes partes del mundo, lo que es suficiente para que cada uno de los 84 diputados titulares se anote a cuatro destinos distintos, y todavía sobrarían 28 boletos. La cantidad de boletos equivale a que casi cada día del año algún legislador estaría saliendo en vuelo hacia otras naciones.”⁹¹

El artículo del Faro, destaca que los viajes no son el único estímulo por el cual los diputados se interesan en viajar, sino que tras el viaje se encuentra, como estímulo adicional, el destino del viaje y los viáticos recibidos: “El destino más privilegiado, el que más frecuentarán los diputados a lo largo del año es Europa, que coincidentemente también es una de las regiones para la que se entrega los viáticos más altos a cada viajero. Y ese dinero en concepto de viáticos -alimentación y transporte en los lugares de destino- se paga por aparte, a pesar de que ya los legisladores tienen en su sueldo incluida una partida de más de 2 mil 200 dólares mensuales en concepto de gastos de representación, transporte y comunicaciones”; señala El Faro en su artículo.

El Diario de Hoy señala en un reportaje sobre este tema, que uno de los diputados que más ha viajado este año es el diputado Sigfrido Reyes, al indicar que ha realizado viajes a Palestina, Republica Popular de China, Israel y Washington. Sobre estos últimos dos viajes, el diputado se hizo acompañar de diputados de otras fracciones legislativas: “Por ejemplo, de los más recientes tours que se dio un grupo de diputados, encabezado por el Presidente de la Asamblea Legislativa, Ciro Cruz Zepeda, fue un viaje de tres días (del 4 al 7 de julio) por Israel, que incluyó una reunión con el presidente de esa nación, Shimón Pérez. Además del Secretario General del PCN formaron parte de la delegación Donato Vaquerano, jefe de fracción de ARENA, Sigfrido Reyes, vicepresidente del Congreso y diputado por el FMLN, y los legisladores Enrique Valdés, del partido tricolor y Roberto Angulo, jefe de fracción peacenista.”⁹²

⁹¹ El Faro: “Diputados compran paquete de una excursión al día para 2010” publicado el 28 de julio de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/2161/>

⁹² El Diario de Hoy: “Diputados viajeros, Sin rendir cuentas de los gastos” publicado el 3 de agosto de 2010. Pagina 14. Ver <http://www.elsalvador.com/mwedh/pdf/20100803/EDH20100803NAC014P.pdf>

En el caso del viaje a Washington, que se realizó en el mes de marzo de 2010, el diputado Reyes “formó parte de otra delegación de legisladores formada por la también farabundista Jackeline Rivera, la tricolor Margarita Escobar, el pecenista y directivo Elizardo González, la ex pedecista Gloria de Salgado, Alberto Rivas, de GANA y Orlando Arévalo, de Líderes por el Cambio, quienes viajaron a Washington, Estados Unidos, para cabildear por una reforma migratoria integral en favor de los miles de compatriotas que viven en ese país norteamericano.”⁹³ Sin embargo, no era necesario que los diputados realizaran este viaje de cabildeo por una reforma migratoria, ya que el Embajador de El Salvador en Washington, el Canciller de la República o el mismo Presidente de la República pueden solicitar este beneficio migratorio.

Asimismo, el artículo de El Diario de Hoy señala otros países visitados por los diputados tal es el caso del viaje realizado a Rusia: “encabezada por los directivos Francisco Merino, del PCN, Roberto Lorenzana del FMLN y los diputados Mario Marroquín, subjefe de fracción de ARENA, y el diputado de GANA, Rafael Eduardo Paz; visitaron la República Federal Rusa, que incluyó una visita a la Asamblea Nacional de San Petersburgo”.

Otro de los incentivos, como ya se ha mencionado, además del destino del vuelo, es la cantidad de viáticos otorgados por los días en que los diputados se encuentran de viaje en misiones oficiales. Dependiendo del lugar de destino, así es la comisión de viáticos que se reciben, mientras más lejano es el destino, mayor cantidad de viáticos reciben los diputados por día de estancia en esos lugares: “Los billetes de avión no vienen solos. A cada salida o misión oficial hay que sumarle viáticos. Al menos 200 dólares diarios para cada excursionista, en el caso de los destinos más cercanos y más baratos. Todo pagado con dinero público. Lo mínimo que la Asamblea le asigna cada día a un diputado por alejarse de tierras salvadoreñas equivale casi a lo que gana en un mes una empleada salvadoreña en una maquila. El mínimo diario que recibe un diputado en concepto de viáticos es prácticamente un salario mínimo. En el otro extremo están aquellos destinos que permiten que por cada día un legislador se lleve al bolsillo 325 dólares.”⁹⁴

⁹³ El Diario de Hoy: “Diputados viajeros, Sin rendir cuentas de los gastos” publicado el 3 de agosto de 2010. Página 16. Ver <http://www.elsalvador.com/mwedh/pdf/20100803/EDH20100803NAC016P.pdf>

⁹⁴ El Faro: “Diputados compran paquete de una excursión al día para 2010” publicado el 28 de julio de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/2161/>

En la misma dirección, El Diario de Hoy señala en un reportaje sobre este tema, que tomando como base el Reglamento General de Viáticos del Ministerio de Hacienda, que un diputado recibe en concepto de viáticos “a cualquier país de Centro América, del Caribe o México, \$210 por día para gastos de alimentación. Si el viaje es a un país de Sur América lo que recibe son \$240 diarios. A Canadá y Estados Unidos son \$225, mientras que a Europa los viáticos son de \$300, y para Asia, Oceanía y África, lo que recibe cada diputado por día son \$300 en promedio, de acuerdo a esa tabla del Ministerio de Hacienda.”⁹⁵

Ambos periódicos (El Faro y el Diario de Hoy), destacan que se ha consultado sobre el tema de los viajes y viáticos a diputados y miembros de la Junta Directiva que han viajado. Ninguno de los diputados involucrados en los viajes así como directivos del Parlamento, han querido informar de los mismos. El argumento que dan es desconocer el procedimiento para la asignación de los viajes y los viáticos, que es documentación en poder de la Junta Directiva o simplemente no quieren brindar la información: “En la Asamblea Legislativa nadie sabe o quiere dar información sobre el monto gastado en viáticos ni lo proyectado para este año. Tampoco se sabe la duración de cada uno de los viajes, y por lo tanto es imposible cuantificar el costo del mínimo de 358 misiones oficiales al exterior...El Faro preguntó a diputados de todos los partidos sobre esos informes, y aunque algunos aseguran que existe el archivo en el que se acumulan esos reportes, nadie sabe decir dónde está, ni quién es el responsable ni cómo acceder a él. En lo único que coincidieron es en que es de uso reservado de la Junta Directiva.”⁹⁶

Por su parte, el Diario de Hoy señala que intentó consultarle al diputado Reyes sobre el tema y que no quiso revelar información. De igual manera, el periódico señala que abordó al Presidente del Primer Órgano del Estado, el diputado Ciro Cruz Zepeda, argumentando lo siguiente: “Hasta este momento la asignación no se la podría decir con precisión, pero si estamos en estos momentos haciendo un análisis, un estudio sobre cuál es la inversión que se ha hecho y cuáles

⁹⁵ El Diario de Hoy: “Diputados viajeros, Sin rendir cuentas de los gastos” publicado el 3 de agosto de 2010. Ver <http://www.elsalvador.com/mwedh/pdf/20100803/EDH20100803NAC014P.pdf>

⁹⁶ El Faro: “Diputados compran paquete de una excursión al día para 2010” publicado el 28 de julio de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201007/noticias/2161/>

son los beneficios que la institución ha recibido por esos viajes; yo no tengo, no manejo las cifras de eso porque hay un directivo que tiene a su cargo ese rubro.”⁹⁷

Adicionalmente, Diario El Mundo publicó un artículo, sobre la misma temática, en la que destaca que el Estado salvadoreño ha erogado un promedio de \$ 5,932.38 por diputado en la primera compra de boletos aéreos mediante la licitación pública LP-01/2010: “la Asamblea Legislativa compró un total de \$500 mil, repartidos en \$250 mil, en pasajes aéreos a Amate Travel S.A. de C.V. y la agencia Transmundo S.A. de C.V. La compra se adjudicó el 24 de marzo de 2010. Estas mismas empresas ganaron la licitación LP-12/2010 de una nueva compra de boletos aéreos para las misiones de los diputados a diferentes países del mundo, adjudicación anunciada públicamente el pasado 27 de octubre.”⁹⁸

Este mismo periódico destaca, en el artículo sobre los viajes, que la Asamblea legislativa ha contratado servicios de hotelería y alimentación para el Primer Órgano del Estado: “Los diputados también han contratado servicio de hoteles a Hoteles e Inversiones S.A. de C.V., Hoteles S.A. de C.V., y Hoteles y Desarrollos, S.A. de C.V., por \$252 mil cada una. Fue precisamente la licitación pública 02-2010 de la Asamblea Legislativa adjudicada el 14 de abril de 2010 y ha implicado una contratación por \$756 mil.”⁹⁹

En el caso de la alimentación, el artículo especifica que la cantidad invertida en este rubro fue arriba del medio millón de dólares: “\$606,407.70. Es el precio de la alimentación contratada en mayo de 2010 y licitada en enero. Hoteles e Inversiones S.A. de C.V. y una persona particular son quienes sirven la alimentación a la Asamblea. Cada contrato costó \$303 mil.” señaló Diario El Mundo. Llama poderosamente la atención que en este caso, el medio de comunicación tuvo acceso a conocer el nombre de los ganadores de la licitación, sin embargo, no se publicó el nombre de la persona particular, tal como se hizo con la empresa citada en el artículo.

⁹⁷ El Diario de Hoy: “Diputados viajeros, Sin rendir cuentas de los gastos” publicado el 3 de agosto de 2010. Ver <http://www.elsalvador.com/mwedh/pdf/20100803/EDH20100803NAC016P.pdf>

⁹⁸ Diario El Mundo. “Diputados gastan 500 mil en boletos aéreos” publicado el 3 de noviembre de 2010. Ver <http://www.elmundo.com.sv/politica/3627-diputados-gastan-500-mil-en-boletos-aereos.htm>

⁹⁹ *Ibíd.* Óp. Cit.

Estas y otras investigaciones, como la compra de camionetas todoterreno hecha por El Faro¹⁰⁰ permiten ilustra que las compras de bienes y servicios suntuarios son aspectos en los que los diputados no tienen ningún reparo en hacer los gastos que consideran pertinentes para garantizarse la mayor comodidad en el ejercicio de sus funciones, todo a costa de los impuestos de los contribuyentes; a pesar que, como menciona El Faro, “los directivos legislativos no son los funcionarios peor pagados del país (reciben 4 mil 854.30 dólares los secretarios, 5 mil 225.15 dólares los vicepresidentes y 5 mil 781.72 el presidente) y en su sueldo se incluye una partida de 914 dólares mensuales para gastos de transporte y comunicación, los salvadoreños les regalamos el transporte. Y decidieron que los contribuyentes les compraran justo estas camionetas y no otras. Y aunque las finanzas del Estado están débiles y la política presupuestaria para este año ordena que solo se destinen los fondos para gastos indispensables en las instituciones, la Asamblea decidió tirar la casa por la ventana.”¹⁰¹

Sin embargo, a la hora de rendir cuentas, de dar informes sobre estas compras, se niegan a brindar el detalle de las licitaciones hechas a pesar que en el anteproyecto de Ley de Acceso a información una de la información oficiosa es precisamente el tema de las compras de bienes y servicios y también particularmente el tema de los viajes y los viáticos porque la lógica es exactamente que todo lo que se costea con recursos públicos necesita una justificación.

A la hora de explicar los gastos que se realizan de procesos de licitación como el caso de los viajes, todos los diputados se excusan o delegan en otro funcionario el dar las explicaciones del caso: “El Faro pidió la licitación y el acuerdo de la Junta Directiva a la Unidad de Adquisiciones de la Asamblea, pero no hubo respuesta. También hizo gestiones verbales con siete directivos para saber los detalles de la compra y se excusaron sin dar explicaciones. El Faro habló con Miguel Ahues y Guillermo Gallegos, de GANA; con Lorena Peña, Roberto Lorenzana y Sigfrido Reyes, del FMLN, y con los pecenistas Francisco Merino y Elizardo González Lovo. Cada uno delegó a este último para que hable del tema, pues es el encargado de supervisar los asuntos de transporte en la Asamblea. Y este se negó a hacerlo: No, de ese tema no voy a hablar, en ese tema no tengo nada que decir.” mencionan los periodistas que elaboraron el artículo.

¹⁰⁰ El Faro: “Diputados se regalan Todoterrenos de Lujo”. publicado el 20 de mayo de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201005/noticias/1715>

¹⁰¹ *Ibíd.* Óp. Cit.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. A manera de conclusiones y reflexiones para el debate

En el contexto salvadoreño, ha prevalecido una cultura política autoritaria heredada desde el surgimiento de El Salvador como nación. Esta cultura autoritaria se ha institucionalizado en todos los Órganos y en todas las instituciones del Estado salvadoreño, incluida la Asamblea Legislativa la cual no ha escapado de abusos y excesos en el ejercicio del poder; donde los interés de los partidos y sus cúpulas dirigenciales, intereses sectoriales y particulares, aunado al nepotismo, la corrupción, el tráfico de influencia han sido las características prevalecientes a la hora de legislar; lo que ha provocado que la ciudadanía vea estas conductas antidemocráticas y deshonestas como algo natural, lo que la ha llevado a ser permisiva con los abusos de poder, la confrontación y la mal entendida negociación en el Primer Órgano del Estado.

A un año y medio de gestión 2009-2012 de la Asamblea Legislativa y como producto de este primer esfuerzo de monitoreo de transparencia se concluye:

En términos generales, no existen las condiciones y no se vislumbra voluntad política para que el Primer Órgano del Estado institucionalice la transparencia como política pública a implementar al interior de la Asamblea Legislativa. Los mecanismos internos establecidos como reglas para normar el trabajo legislativo se vulneran o no se cumplen a cabalidad; la información que produce la Asamblea Legislativa y que se dispone para la ciudadanía es limitada y restringida; los mecanismo para que la ciudadanía participe e incida en las decisiones son escasos, limitados a actividades de promoción del parlamento pero no al involucramiento real de la ciudadanía en la consulta y toma de decisiones; la Asamblea Legislativa no cumple con los mecanismos de rendición de cuentas; y en el tema de la promoción de valores éticos y democráticos la ciudadanía ha sido categórica en los sondeos de opinión pública al expresar que no confía ni se siente representada en sus intereses por los diputados. Tampoco se vislumbra en el corto plazo, iniciativas tendientes a legislar el ordenamiento jurídico necesario para que la transparencia, la probidad y la Ética Publica sean políticas publicas en el resto de instituciones del país.

Sin duda alguna, en términos de transparencia, la Asamblea Legislativa es la institución del Estado Salvadoreño más abierto y expuesto al escrutinio público dada la cobertura mediática que le brindan los medios de comunicación al trabajo legislativo. En comparación del Órgano Ejecutivo y del Órgano Judicial, La Asamblea Legislativa hace público las sesiones plenarias y permite la presencia tanto de la gente como de la prensa en los debates del pleno, se puede registrar la forma en que votan los diputados en determinadas iniciativas, permite el acceso a la prensa en las comisiones de trabajo, en muy raras excepciones los diputados se muestra esquivos con la prensa, la plenaria se trasmite, por el momento, en señal de cable a través del canal 116, etc.; situación que no sucede con los otros dos Poderes del Estado, los cuales no hacen abierta las sesiones de Consejo de Ministros o de Corte Plena, por ejemplo, y por tanto se desconocen las deliberaciones y la forma de votación sobre los temas que abordan.

Paradójicamente, este aspecto positivo, ser el Órgano de Estado más abierto a la prensa, permite al mismo tiempo a la ciudadanía tomar un criterio y hacer un análisis de cuán representados están sus intereses a través de los diputados que elige. Precisamente esta exposición mediática, pone al descubierto, por parte de los medios de comunicación, una serie de mecanismos políticos: negociaciones entre los partidos políticos poco claras o anti transparentes ante la ciudadanía, componendas políticas a la hora de tomar decisiones que no benefician a toda la ciudadanía, uso discrecional de determinados procedimientos para alcanzar acuerdos, tales como la dispensa de trámite, aprobar o reformar leyes en altas horas de la madrugada, etc. Todos estos aspectos debilitan la imagen de la Asamblea Legislativa y fortalecen la percepción ciudadana de que los diputados únicamente legislan para sus intereses, los intereses de las cúpulas partidarias o para intereses distintos a los nacionales.

De manera específica, a la luz de los componentes de transparencia monitoreados, se concluye:

- a. **Sobre Reglas Claras:** Se concluye que la Asamblea Legislativa cuenta con el suficiente marco regulatorio que norma el trabajo institucional del Primer Órgano del Estado. Sin embargo, la misma Asamblea Legislativa, en muchos aspectos de esta normativa, incumple las disposiciones que ellos mismos han aprobado, tal es el caso del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. En materia de Norma Jurídica legislativa, El Parlamento, como Primer Órgano del Estado salvadoreño cumple con su función principal, la cual es legislar,

entendida en su más amplia expresión: legislar, derogar, hacer interpretaciones auténticas, estudia y reforma leyes. Sin embargo, la Asamblea Legislativa poco a poco ha ido desnaturalizando su rol de legislar para todos los salvadoreños. Tal como se ha monitoreado en cuanto a la calidad e impacto de lo legislado; lo hecho en año y medio no satisface las expectativas ciudadanas respecto del trabajo legislativo ya que en la mayoría de decretos aprobados ha prevalecido los interés partidarios o intereses sectoriales por encima de los interés nacionales. Adicionalmente, existen rezagos importantes en la aprobación de determinadas incitativas de ley. En año y medio ha faltado voluntad política para hacer un profunda reforma política ya que ningún decreto está en función de aprobar o reformar una serie de cuerpos jurídicos que están vinculados al tema de la transparencia, la ética pública, la probidad y reformas al sistema político; los cuales, de aprobarse, contribuirían mucho a fortalecer y consolidar el sistema democrático del país.

- b. **Sobre Acceso a Información:** La Asamblea Legislativa cuenta con una serie de instancias, mecanismos e instrumentos para que la ciudadanía se pueda informar del quehacer legislativo. Sin embargo, la información que se produce es diversa y no hay un mecanismo de coordinación para sistematizarla ya que esta se encuentra dispersa en las distintas unidades o espacios institucionales donde se genera la misma. Por otra parte, existe una política en la Asamblea Legislativa de brindar información del trabajo legislativo y su quehacer institucional, pero la misma se hace de forma limitada y restringida en la medida que no se proporciona información de carácter administrativa y financiero-contable por ninguno de los espacios o mecanismos creados para brindar información: Oficina de Atención Ciudadana, sitio web institucional, Gerencias y Jefaturas Administrativas, etc. La información que se proporciona es general y no se hace un aprovechamiento al máximo de algunas herramientas tecnológicas que facilitarían el poder acceder a información de forma mas oportuna tal es el caso del sitio web; la información en este sitio es muy pobre y no es información valiosa para verdaderamente evaluar si la Asamblea Legislativa es una institución que se maneja con transparencia, ética y probidad.
- c. **Sobre Participación Ciudadana:** La Asamblea Legislativa cuenta con una serie de espacios o mecanismos para que la ciudadanía participe de las actividades que en materia de

promoción de la institución se han creado para tal fin. Los mecanismos descritos son importantes para involucrar determinados segmentos de la población en la dinámica del trabajo legislativo; se destacan la creación del programa de pasantías, el programa de educación cívica que se lleva a las escuelas, universidades y otros sectores de la sociedad civil en función de promocionar qué hace la Asamblea Legislativa. Mención especial merece el programa de niños diputados por un día, el cual pretende ir formando conciencia cívica y política hacia el futuro de lo que implica ser diputado y funcionario público en los más pequeños. En cuanto a mecanismos para que la ciudadanía realmente incida, opine y exprese sus opiniones o desacuerdos de cara a determinadas iniciativas de ley, la Asamblea Legislativa aún no da el salto de calidad para que determinados sectores de la población, especialmente los más excluidos puedan expresar su opinión sobre los impactos positivos o negativos de aprobar determinada iniciativa de ley. Si bien las Comisiones de Trabajo del Parlamento permiten que sectores de la sociedad civil puedan opinar y expresar sus valoraciones sobre determinadas iniciativas, es preciso destacar que en la mayoría de los casos estos espacios son utilizados únicamente por sectores de la clase política o empresarial o se privilegia la opinión de estos sectores en menoscabo de otros que también hacen análisis y propuestas pero que a la hora de tomar una decisión, por parte de los diputados, no son tomadas en cuenta sus opiniones.

- d. **Sobre Rendición de Cuentas:** El Primer Órgano del Estado no rinde cuentas de su trabajo institucional; tampoco rinde cuentas por el manejo de los recursos públicos que le son asignados a través del Presupuesto General de la Nación; menos lo hace, por las decisiones que en materia de legislación aprueban, particularmente cuando las decisiones no van en función de legislar para los intereses nacionales y de las grandes mayorías, sino todo lo contrario. En ese sentido la Asamblea Legislativa queda en deuda con el establecimiento de mecanismos que alienten a las organizaciones de la sociedad civil, a organizaciones no gubernamentales, asociaciones de profesionales y personas en particular a participar en el seguimiento, control y vigilancia de la gestión pública en el ámbito del Órgano Legislativo. Igual situación sucede con algunas instituciones del Estado que pueden jugar un rol de ente contralor o mecanismo de contrapeso para evitar excesos en el ejercicio de poder por parte de la Asamblea Legislativa, tal es el caso de la Fiscalía General de la República, el Tribunal de

Ética Gubernamental, la Subsecretaría de Transparencia, la Corte de Cuentas del República y por supuesto, los restantes Poderes del Estado; el Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y la Corte Suprema de Justicia a través de la Sección de Probidad y la Sala de lo Constitucional.

- e. **Promoción de Valores Éticos y Democráticos:** En materia de promoción de valores éticos y democráticos, El Parlamento, como ya se ha mencionado, no cumple con las disposiciones éticas contenidas en el RIAL y en otras normativas que son de estricto cumplimiento de los funcionarios públicos como la Ley de Ética Gubernamental. Las acciones individuales e institucionales de los miembros del Parlamento no contribuyen a mejorar la pésima imagen que la ciudadanía tiene de la clase políticas, de sus actores y de sus instituciones. La gente no se siente representada por los diputados, desconfía del trabajo que realizan, etc. Esto como resultado del sistema actual de elegir a los funcionarios, específicamente a los diputados. El uso y abuso discrecional de determinados mecanismos como la dispensa de trámite, la aprobación de determinadas iniciativas a altas horas de la madrugada, a espaldas de la ciudadanía, la falta de consulta a la hora de hacer reformas importantes, específicamente de tipo constitucional, no contribuyen a mejorar la percepción negativa que la ciudadanía tienen de los diputados, de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa.
- f. **Sobre los Casos Presentados:** Los casos presentados, confirman todo lo señalado anteriormente; son situaciones que han ocurrido en esta legislatura y que la forma de abordaje de los mismos, las decisiones tomadas, lo poco transparente que ha sido la discusión y negociación en la elección de funcionarios de segundo nivel, las compras de bienes y servicios suntuarios como viajes y otros servicios los cuales se manejan como secretos de estado; las componendas políticas, el abandono o renuncia de diputados de un partido para formar otros agrupamientos y reagrupamientos de diputados; así como legislar para intereses sectoriales, gremiales, empresariales y personales así como intereses políticos partidarios tal y como sucedió con la reforma constitucional hecha para adelantarse a una sentencia de otro Órgano de Estado que le era desfavorable a este sector, confirman que la Asamblea Legislativa en materia de transparencia, ética y probidad aun esta lejos de alcanzar óptimos de desempeño en su trabajo.

2. Recomendaciones

- a. Se recomienda al Primer Órgano de Estado institucionalizar la transparencia pública como practica cotidiana en el quehacer de su trabajo institucional. Por los resultados expuestos, se recomienda implementar en el corto y mediano plazo un sistema integral de transparencia que incluya los cinco componentes que debería de tener cualquier sistema de esta naturaleza: Reglas Claras, Acceso a Información, Participación Ciudadana, Rendición de Cuentas y Promoción de Valores Éticos y Democráticos. Es decir, se debe avanzar hacia la construcción de un verdadero Sistema de Integridad Nacional que sea aplicable al Órgano Legislativo, a los otros Órganos de Estado y sus instituciones, así como a todos aquellos sectores de la vida privada que administran y ejecutan recursos públicos bajo distintas modalidades.

- b. Para construir un Sistema de Integridad Nacional como el descrito, se recomienda iniciar al mas breve lapso de tiempo un proceso para retomar, revisar e impulsar la discusión, formulación, reformulación y aprobación del ordenamiento jurídico necesario cuya perspectiva sea desarrollar la base jurídica para la implantación del Sistema de Integridad Nacional que incluya: la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos o la Ley de Probidad, Ley de Partidos Políticos, en particular las regulaciones sobre financiamiento de campaña a partidos y candidatos, Ley de Ética Gubernamental, Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública y toda aquella normativa vinculada a los temas abordados y que se encuentran archivados, o en mora la discusión de los mismos, en las respectivas comisiones de trabajo.

- c. Se recomienda la Asamblea Legislativa, en el corto plazo, diseñar una política institucional de acceso a información que supere la dispersión, la fragmentación, la duplicidad de funciones y recursos de todo tipo; y que potencia la coordinación, la complementariedad en el trabajo de producción de información sobre la institución por cada una de las unidades que la producen. Po lo tanto, se recomienda establecer un mecanismo único de coordinación que facilite y garantice que la información este disponible a través de los espacios e instrumentos diseñados para que la ciudadanía pueda acceder a la información que produce la Asamblea

Legislativa. Este mecanismo debe garantizar que la información se actualice constantemente y se disponga de toda la información que produce El Parlamento, sin restricciones de ningún tipo, particularmente de la Junta Directa la cual debería dar muestras de voluntad política y abrir la información del Primer Órgano de Estado al escrutinio público. Dos aspectos importantes a considerar son el fortalecimiento de la Oficina de Atención Ciudadana, en cuanto a la capacidad de dar información adicional a la que brinda, así como la permanente actualización del sitio web.

- d. Respecto a los mecanismos de rendición de cuentas, se recomienda a la Asamblea Legislativa retomar las prácticas que en algunas instituciones del Ejecutivo se han realizado en esta materia. Hacer una rendición de cuentas sobre el trabajo legislativo contribuiría muchísimo a mejorar la pésima imagen institucional que se tiene del Parlamento, se fortalece los mecanismos de control al interior de la institución y se facilita el proceso de contraloría social por parte de la sociedad civil. Adicionalmente se recomienda al Parlamento permitir el proceso de contraloría horizontal; es decir, brindar informes de rendición de cuentas a instituciones del Estado salvadoreño y permitir un rol de contraloría de las mismas, de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder público.
- e. Finalmente, la creación de políticas específicas de transparencia, la creación y funcionamiento de la comisión de ética y transparencia al interior del Parlamento, la firma de convenios de colaboración, acompañamiento técnico y capacitación para el impulso de la transparencia y la ética pública, son herramientas e instrumentales que incorporados en un plan de capacitación pueden realmente generar condiciones para la institucionalización de la transparencia como política pública en la Asamblea Legislativa.

BIBLIOGRAFIA

Documentos

- Artiga, Álvaro; Benítez, José Luis y Otros. Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador. Cuaderno de Investigación. Departamento de Sociología y Ciencias Políticas, Letras, Comunicación y Periodismo. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA. Primera Edición El Salvador. Año 2008
- Código Electoral de El Salvador. Decreto Legislativo No 417. República de El Salvador. Diciembre de 1992
- Código Penal Salvadoreño. Decreto Legislativo No 1030. República de El Salvador. Abril de 1997. Publicado en el Diario Oficial 105, Tomo 335, junio de 1997
- Constitución Política de la República de El Salvador. Decreto Legislativo No 38. El Salvador. Diciembre de 1983
- Córdova Macías, Ricardo; Cruz, José Miguel. Cultura política de la democracia en El Salvador, 2008. El Impacto de la gobernabilidad. Primera Edición. El Salvador, agosto 2008.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. Boletín Anual. Observatorio Legislativo 2009
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. Informe de Coyuntura Legal e Institucional. Junio de 2010
- Iniciativa Social para la Democracia ISD “Transparencia Municipal y algunos de sus mecanismos” Primera Edición, El Salvador, mayo de 2008
- Iniciativa Social para la Democracia ISD. Documento conceptual de creación del Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT. Abril de 2010
- Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP. Decreto Legislativo No 868. República de El Salvador. Abril de 2000. Publicado en el Diario Oficial 88, Tomo 347, mayo de 2000
- Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto Legislativo No 2833. República de El Salvador. Abril de 1959. Publicado en el Diario Oficial 87, Tomo 183, mayo de 1959

- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Financiero Fiscal 2010. Decreto Legislativo No 167. República de El Salvador, noviembre de 2009. Publicado en el Diario Oficial 233, Tomo 385, diciembre de 2009
- Mecanismo de Seguimiento Institucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC. Informe Independiente de la Sociedad Civil de El Salvador al Cuestionario Correspondiente a la Tercera Ronda. Temas: Extradición, Enriquecimiento Ilícito, Soborno Transnacional. FUNDE-FESPAD-ISD. Febrero de 2010
- Oficina de Atención Ciudadana. Documentos diversos: Glosario de Terminología Técnica; registros sobre los Decretos Aprobados; Distinciones Honorificas, Dispensas de Tramite, etc.
- Ortiz, Juan José. Informe de Monitoreo de Transparencia al Primer Año de Gestión del Gobierno del Presidente Mauricio Funes. Iniciativa Social para la Democracia ISD. Primera edición. Junio de 2010
- Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa RIAL. Decreto Legislativo No 1756. Julio de 2005
- Tribunal de Ética Gubernamental. Ley de Ética Gubernamental con Reformas. República de El Salvador. Mayo de 2006

Paginas web consultadas.

- Asamblea Legislativa de El Salvador. www.asamblea.gob.sv
- Corte Suprema de Justicia. Centro de Documentación. www.csj.gob.sv
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. www.fusades.org.sv y www.observatoriolegislativo.org.sv
- Iniciativa Social para la Democracia ISD. www.isd.org.sv
- Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP. www.uca.edu.sv/publica/iudop/
- Lotería Nacional de Beneficencia (LNB). www.lnb.gob.sv
- Ministerio de Hacienda. Portal de Transparencia Fiscal. www.transparenciafiscal.gob.sv
- Periódico Digital El Faro. www.elfaro.net
- Periódico La Prensa Grafica. www.laprensagrafica.com
- Periódico el Diario de Hoy. www.elsalvador.com
- Periódico Diario el Mundo. www.elmundo.com.sv
- Sitio web oficial del Partido FMLN. www.fmln.org.sv

- Sitio web oficial del Partido ARENA. www.arena.org.sv
- Sitio web oficial del Partido PCN. www.partidoconciliacionnacional.com
- Sitio web oficial del Partido PDC www.pdcelsalvador.com
- Sitio web oficial del Partido CD. www.cambiodemocraticosv.org
- Sitio web oficial del Partido GANA. www.gana.org.sv

Entrevistas.

- Maestra Jeannette Aguilar. Licenciada en Psicología y Maestría en Psicología Comunitaria. Investigadora social en temas de opinión pública, juventud y violencia. Directora del Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA
- Licenciada Claudia Umaña. Licenciada en Ciencias Jurídicas. Directora del Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. Miembro del Grupo Promotor, espacio interinstitucional que impulsa la aprobación de la Ley de Acceso a información Pública; ha liderado la creación de los Observatorios Legislativo y Judicial de FUSADES y participado en el Estudio sobre Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas (Estudio Salamanca I y II)
- Doctor Álvaro Artiga. Doctor en Ciencias Políticas y Máster en Ciencias Sociales. Politólogo, Analista Político, consultor nacional e internacional en temas políticos y electorales. Director de la Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA
- Licenciado Dagoberto Gutiérrez. Licenciado en Ciencias Jurídicas, ex diputado, Analista Político, Ambientalista, miembro de la Unidad Ecológica Salvadoreña UNES, Vice Rector de la Universidad Luterana Salvadoreña ULS, Firmante de los Acuerdos de Paz y ex guerrillero (este calificativo se colocó por solicitud expresa del entrevistado)

Entrevista con Personal Técnico y Asesores de Comisiones de la Asamblea Legislativa

- Maestra Maylin Carolina Martínez. Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestría en Negocios Internacionales. Jefa de la Oficina de Atención Ciudadana OAC de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Licenciada Coralía Pohl. Jefa de la Unidad de Atención y Apoyo a la Ciudadanía de la Fracción Legislativa del FMLN. Asamblea Legislativa de El Salvador

- Licenciado Carlos Herrera. Licenciado en Economía, Jefe de la Unidad de Gestión Legislativa de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Licenciado Oscar López. Licenciado en Ciencias Jurídicas. Asesor de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Licenciado Jorge Estrada. Licenciado en Ciencias Jurídicas. Asesor de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa de El Salvador