



INFORME DE MONITOREO DE TRANSPARENCIA

AL PRIMER AÑO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO
DEL PRESIDENTE MAURICIO FUNES.

Junio 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
AL PRIMER AÑO DE GESTIÓN DEL GOBIERNO
DEL PRESIDENTE MAURICIO FUNES.**

Edición:

Iniciativa Social para la Democracia, ISD.

Teléfono: 2284-9726

www.isd.org.sv

Coordinación General:

Lic. Ramón Villalta

Director Ejecutivo

ISD

Responsable del monitoreo:

Lic. Juan José Ortiz

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

ISD

Revisión y corrección:

Lic. Ramón Villalta (ISD)

Con la colaboración de:

Friedrich Ebert Stiftung, El Salvador

San Salvador

El Salvador

Junio de 2010

Tabla de contenido

PRESENTACIÓN.....	6
INTRODUCCIÓN.	7
I. OBJETO DEL MONITOREO DE TRANSPARENCIA.	7
1. LOS COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA: EL ENFOQUE CONCEPTUAL DE REFERENCIA. ..	7
2. OBJETIVOS DEL MONITOREO	7
2.1. Objetivo General.....	7
2.2. Objetivos Específicos.	7
2.3. Variables y parámetros.....	7
3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.	7
II. RESULTADOS ENCONTRADOS EN EL MONITOREO.	7
1. REGLAS CLARAS. MARCOS POLITICO-JURÍDICOS Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD.	7
1.1 Los Convenios o compromisos firmados con Transparencia Internacional/FUNDE.	7
1.2 Proceso para la aprobación de la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a	
Información que se encuentra en el Órgano Legislativo.....	7
1.3 Avances en el Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la	
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.	7
1.4 Implementación de medidas nacionales que contribuyan a superar la calificación del	
país frente a instrumentos de evaluación internacional.....	7
1.5 Creación y desarrollo de una nueva institucionalidad de transparencia.	7
2. ACCESO A INFORMACIÓN.	7
2.1 Creación de Oficinas de Información y Respuesta OIR.	7
2.2 Sitios Web en las Instituciones de Gobierno.	7
2.3 Acceso a información a través de peticiones y escritos formales dirigidas a Casa	
Presidencial y a otras carteras del Gobierno.....	7
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	7
3.1 Conformación de diversos Consejos multidisciplinarios y de temáticas sectoriales	
diversas.....	7
3.2 Mecanismos de participación en el seguimiento de la Gestión Pública.	7

3.3	El foro virtual de consulta impulsado por el Gobierno para la discusión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública y las reformas a la Ley de Ética Gubernamental.....	7
4.	RENDICIÓN DE CUENTAS.	7
4.1	Informe de Gestión Gubernamental.	7
4.2	Declaración patrimonial de los funcionarios públicos en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.	7
4.3	Informe de las Administraciones Anteriores.....	7
4.4	Rendición de Cuentas “vertical” de las Instituciones de Gobierno.....	7
5.	PROMOCIÓN DE VALORES ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS.	7
5.1	Meritocracia y Conformación del Gabinete de Gobierno.	7
5.2	Las actitudes del Presidente de la República.	7
5.3	La promoción de valores y la capacitación en transparencia en las instituciones.....	7
III.	ESTUDIO DE CASOS.....	7
1.	Las licitaciones y contrataciones de servicios.....	7
1.1.	Caso de Polistepeque.	7
1.2.	Contratos de Servicios de Seguridad Privada: CASO COSASE.	7
2.	Rendición de Cuentas sobre la ayuda recibida para atender la emergencia de la..... tormenta tropical IDA.	7
3.	Préstamo personal al Candidato Funes por parte de Nicolás Salúme.....	7
4.	Las irregularidades denunciadas en el Programa de Semilla Mejorada.	7
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	7
1.	A manera de conclusiones y reflexiones para el debate.....	7
2.	Recomendaciones.....	7
	BIBLIOGRAFIA.	7
	ANEXOS (en formato digital)	

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; y en sus lineamientos estratégicos 2010-2014 se encuentra como objetivo fundamental “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”.

En el marco de contribuir al fortalecimiento de la democracia, en el mes de abril de 2010, ISD lanza 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, cuyo objetivo es contribuir con el desarrollo de la transparencia, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la construcción de ciudadanía, promoviendo una cultura política democrática, favorable al establecimiento de una gobernabilidad democrática en El Salvador.

Desde esta lógica, el Observatorio Ciudadano de Transparencia, responde a las aspiraciones de consolidar el proceso de democracia que se impulsa en el país en donde la participación ciudadana, el acceso a información pública, la rendición de cuentas y el control ciudadano basados en reglas claras y en valores éticos y democráticos contribuyen a minimizar los abusos de poder, a corregir el mal ejercicio en los cargos públicos y a utilizar adecuadamente los recursos.

Hoy, el Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD, presenta al país, el primer resultado de su trabajo: **“El Informe de Monitoreo de Transparencia al Primer Año de Gestión del Presidente Mauricio Funes”**.

Este informe, único en su género y en su contenido, hasta hoy, es apenas un primer paso 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.

Queremos agradecer a todas las Instituciones: de la Sociedad Civil, ONG’s, Fundaciones e Instituciones de Gobierno y al personal de las mismas, que han contribuido brindando información para la realización de este informe de monitoreo. Igualmente, a 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 el inicio de este esfuerzo que estamos seguros hará una importante contribución al país.

Ramón Villalta
Director Ejecutivo Iniciativa Social para la Democracia ISD.

INTRODUCCIÓN.

Con la elaboración y presentación del Informe de Monitoreo de Transparencia al Primer Año de Gestión del Gobierno del Presidente Mauricio Funes, se pretende contribuir al desarrollo de la transparencia, al fortalecimiento de las Instituciones del Estado y a la construcción de ciudadanía, a través de la vigilancia permanente de la implementación del proceso de transparencia 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 al primer año de gestión del Ejecutivo en materia de transparencia. Posteriormente, 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 dieciocho parámetros distribuidos de la siguiente manera:

En el componente de Reglas Claras se describen cinco parámetros monitoreados: Los convenios o compromisos por la transparencia firmados con Transparencia Internacional/FUNDE; El proceso para la aprobación de la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP; Los avances por parte del gobierno en el cumplimiento de convenios internacionales en materia de transparencia y corrupción; La implementación de medidas nacionales para mejorar la calificación del país frente a instrumentos de evaluación internacionales en materia de corrupción y otras variables vinculadas a la misma; y la creación y desarrollo de nueva institucionalidad para el impulso de la transparencia.

En el componente de Acceso a Información se describen tres parámetros monitoreados: La creación de Oficinas de Información y Respuesta OIR, en las instituciones del gobierno; el

monitoreo a los sitios web de algunas instituciones gubernamentales; y el acceso a información a través de peticiones y escritos formales dirigida a Casa Presidencial y a otras carteras del Gobierno.

En el componente de Participación Ciudadana se describen tres parámetros monitoreados: La conformación de diversos Consejos multidisciplinarios y de temáticas sectoriales diversas; Los mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública; y el foro virtual de consulta impulsado por el Gobierno para la discusión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP y las reformas a la Ley de Ética Gubernamental.

En el componente de Rendición de Cuentas se describen cuatro parámetros monitoreados: Los Informe de Gestión Gubernamental; La declaración patrimonial de los funcionarios públicos en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia; El Informe de las Administraciones Anteriores por parte del gobierno actual; y el proceso de Rendición de Cuentas de las instituciones de gobierno.

En el componente de Promoción de Valores Éticos y Democráticos se describen tres parámetros monitoreados: La Meritocracia y conformación del Gabinete de Gobierno; Las actitudes y personalismos del Presidente de la República; y la promoción de valores y la capacitación en transparencia en las instituciones de gobierno.

La tercera parte del informe de monitoreo, está dedicada a documentar cinco estudios de casos que se han suscitado en este primer año de gobierno del Presidente Mauricio Funes; los cuales han generado reacciones y opiniones, en cuanto a lo polémico y en algunos casos poco transparente de las decisiones gubernamentales.

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. LOS COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA: EL ENFOQUE CONCEPTUAL DE REFERENCIA.

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 del primer año de gestión en materia de transparencia del gobierno del Presidente Mauricio Funes.

- 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.
- 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.

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

² / Ibid. Óp. Cit. Página 6

- c) **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.”³ La existencia de transparencia no es solo responsabilidad de los gobernantes o quienes trabajan en una institución pública, también es responsabilidad nuestra; 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.”⁴
- d) **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.”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 Ética Gubernamental.⁶ 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.

³ / Iniciativa Social para la Democracia ISD “Transparencia Municipal y algunos de sus mecanismos” Primera Edición, El Salvador, mayo de 2008. Página. 13.

⁴ / Ibid., Óp. Cit.

⁵ / Ibid. Óp. Cit. Pág. 11.

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.

2. OBJETIVOS DEL MONITOREO

2.1. Objetivo General.

- Contribuir al desarrollo de la transparencia, al fortalecimiento de las instituciones del Estado y a la construcción de ciudadanía, a través de la vigilancia permanente de la implementación del proceso de transparencia favoreciendo el desarrollo de la gobernabilidad democrática en El Salvador.

2.2. Objetivos Específicos.

- Monitorear el proceso de instauración de la transparencia en el Órgano Ejecutivo durante el primer año de gestión de gobierno del Presidente Mauricio Funes, a través del análisis de la actuación institucional y el estudio de casos.
- Desarrollar y aplicar instrumentos de medición de transparencia propios basados en estándares internacionales que permitan establecer el avance de la misma.
- Generar propuestas acordes a la realidad del país, a los estándares y compromisos internacionales, para que el país se encamine a la gobernabilidad democrática a través de la implementación de una política pública de transparencia.

2.3. Variables y parámetros

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

a) Establecimiento y cumplimiento de reglas claras.

- Proceso de aprobación de la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a Información que se encuentra en el Órgano Legislativo.
- Avances en el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

- Implementación de medidas nacionales que contribuyan a superar la calificación del país frente a las evaluaciones internacionales, particularmente en el caso del Índice de Percepción de la Corrupción y el Índice de Presupuesto Abierto .
- Creación de políticas o normativas institucionales de transparencia.
- Desempeño de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción o entidades de gobierno creadas para tal fin.
- Creación de Comités de Transparencia u otros similares.

b) Cumplimiento al derecho de acceso a información pública.

- Instalación y funcionamiento de las Oficinas de Información y Respuesta o mecanismos similares.
- Cantidad y calidad de información publicada en el sitio web institucional de acuerdo con estándares internacionales o lineamientos de homogenización.
- Acceso a información a través de peticiones y escritos formales dirigida a Casa Presidencial y a otras carteras del Gobierno.

c) Cumplimiento de la obligación pública a la Rendición de Cuentas

- Declaración patrimonial de los funcionarios públicos en la Sección de Probidad.
- Cumplimiento de la rendición de cuentas horizontal: del órgano ejecutivo al legislativo, el control de la corte de cuentas.
- Establecimiento y desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas vertical.
- Resultados de la Comisión Anticorrupción que investiga actos y funcionarios de anteriores administraciones: seguimiento a casos emblemáticos.

d) Promoción del derecho a la participación ciudadana:

- Mecanismos y/o espacios creados para facilitar el involucramiento de la población en la formulación de políticas públicas o en la toma de decisiones en aspectos que directamente le afecten.
- Mecanismos y/o espacios creados para garantizar el derecho al ejercicio de la contraloría ciudadana.

- Corresponsabilidad ciudadana, con respecto al cumplimiento de sus obligaciones, participación en los espacios y convocatorias que se le realicen, nivel de propuesta, sugerencia o recomendación elaborado.

e) Promoción y cumplimiento de valores éticos

- Comportamiento ético de los y las servidores y servidoras públicas: cumplimiento de los principios establecidos en la Ley de Ética Gubernamental.
- Cumplimiento de compromisos con la Meritocracia.

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:

a. Recopilación y análisis de información a partir de:

- Entrevistas con funcionarios y actores de la sociedad civil. En total se realizaron 6 entrevistas, dos de ellas a funcionarios del gobierno, específicamente al Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República y la Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental; las demás entrevistas fueron con profesionales de distintas organizaciones que realizan análisis y estudios vinculados a los temas abordados en el monitoreo, específicamente profesionales de FESPAD, FUNDE y de un medio de comunicación digital, El Faro.
- Seguimiento a medios de comunicación: prensa (escrita y virtual), radio y televisión. análisis de opinión pública realizada por funcionarios públicos y actores de la sociedad civil en conferencias de prensa, campos pagados, entrevistas, artículos de opinión y otros.

- Revisión y análisis de documentos y estudios previamente elaborados sobre las temáticas abordadas: Particularmente se revisaron los informes del Mecanismo de Seguimiento Institucional de la Convención Interamericano Contra la Corrupción, MESICIC, los informes de la Sociedad Civil elaborados para el MESISIC, distintos ordenamientos jurídicos como la LACAP y otras normativas jurídicas, reglamentos y políticas internas de las instituciones monitoreadas, planes de trabajo, etc.
 - Participación en diversos espacios de discusión de las temáticas abordadas tanto a nivel gubernamental como no gubernamentales, entre las que destacan talleres de discusión y análisis de los anteproyectos de Ley de Acceso a información, con organizaciones de la sociedad civil y la participación en 7 eventos de rendición de cuentas organizados por diferentes instituciones del Órgano Ejecutivo.
- b. **Estudios de casos emblemáticos.** Se realizaron un total de 5 estudios de casos emblemáticos, los cuales sirven de referencia para analizar aspectos transparencia y prevención de la corrupción.
- c. **Evaluación de sitios web de 23 instituciones gubernamentales,** 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 (software) creada para tal fin.

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 primer año de gestión del Presidente Mauricio Funes.

1. REGLAS CLARAS. MARCOS POLITICO-JURÍDICOS Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD.

Para el análisis de este apartado, hacemos una distinción entre la creación, promoción o implementación de normativas, llámense ley, reglamentos, códigos, convenios, compromisos, políticas, etc.; y la creación de nuevos espacios o instituciones que impulsen mecanismos diversos para que la transparencia se institucionalice como política pública. De la revisión y monitoreo de ambos procesos se desglosan los resultados siguientes:

1.1 Los Convenios o compromisos firmados con Transparencia Internacional/FUNDE.

1.1.1 Compromisos para la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia.

Desde antes de ser electo Presidente de la República, Mauricio Funes participó de la firma de un compromiso institucional ante la ciudadanía por la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción. Este compromiso adquirido en un acto público fue firmado en presencia de Alejandro Salas, representante de Transparencia Internacional y representantes de la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

En síntesis, El Presidente Mauricio Funes se comprometió al impulso de doce medidas administrativas y al impulso de ocho iniciativas de ley; una vez que éste ganara las elecciones presidenciales y asumiera El Ejecutivo. Todos los compromisos están enmarcados en el plan de gobierno 2009-2014 “Cambio en El Salvador para vivir mejor.”



Como resultado concreto de los veinte compromisos (ver anexo No 1) adquiridos, se identifican acciones iniciales orientadas a cumplir con los mismos, en los siguientes aspectos:

- a) La apertura de espacios para que la ciudadanía y sus organizaciones puedan ejercer su derecho a información, mediante la creación de la primera Oficina de Información y Respuestas OIR en el FISDL.
- b) La implementación del primer paquete de medidas tributarias orientadas a fortalecer los ingresos del gobierno con el cual se promueve la responsabilidad tributaria.
- c) Implementación de las primeras experiencias de rendición de cuentas en las instituciones del gobierno.
- d) Combate al contrabando y la corrupción con la presentación de varios casos a la Fiscalía General de la República entre los que resalta el caso de “Contratación, ejecución y uso de recursos del Proyecto Diego de Holguín tramo II”.
- e) Acompañamiento al proceso de fortalecimiento del Tribunal de Ética Gubernamental, para lo cual las autoridades del TEG han presentado un anteproyecto de reformas encaminadas a ese objetivo, el cuál fue sometido a consulta por parte del Ejecutivo.
- f) El impulso de una consulta y finalmente la presentación del documento “Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a Información Pública” a la Asamblea Legislativa. Raúl Torres de FUNDE señaló que “uno de los puntos claves con los que el nuevo gobierno se comprometió.... fue a impulsar una ley de acceso a la información pública, como condición de reglas claras para que los ciudadanos podamos tener acceso a información”⁷.

Siguen pendientes compromisos relacionados con:

- g) La coordinación y cooperación entre instituciones relacionadas con el control.
- h) El impulso de un sistema de integridad; dejando de manifiesto que la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción inició en diciembre de 2009 un proceso interinstitucional (públicos y privados) por el establecimiento de un “Pacto Nacional por la Transparencia”

⁷ Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia Internacional, Capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. Miembro del Grupo Promotor en representación de la FUNDE.

que pudo ser el inicio para impulsar este compromiso; sin embargo este no tuvo seguimiento por lo que no pudo concretarse.

- i) Propiciar la participación y la concertación en la definición, formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto General de la Nación.
- j) Prevenir y castigar los conflictos de interés y el tráfico de influencias.
- k) La creación de mecanismos de contraloría social en los procesos de licitación y contrataciones.
- l) En cuanto a iniciativas de ley, no se ha impulsado iniciativas tendientes a convertir la Corte de Cuentas en Contraloría General de la República, la integración plural de los Concejos Municipales y la separación de las funciones jurisdiccionales del actual TSE.

1.1.2 Convenio para la instalación y puesta en funcionamiento del observatorio ciudadano de la obra pública.

Un segundo convenio a destacar, es el firmado por distintos funcionarios del gobierno actual, con Transparencia Internacional, denominado “Convenio de cooperación para la instalación y puesta en funcionamiento del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública en la gestión gubernamental de El Salvador”, cuya experiencia piloto se implementa en el Ministerio de Obras Públicas MOP.



El convenio (Ver Anexo No 2), fue firmado por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano MOPTVDU; La Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma CEPA; El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL; El Centro Nacional de Registros CNR; La Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción CASALCO y la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE como representante de Transparencia Internacional TI capítulo El Salvador. Cada una de estas instituciones se comprometía desde sus respectivas funciones y especificidades a contribuir a transparentar los procesos vinculados a la inversión en

infraestructura pública y al manejo de los recursos para la lucha contra la pobreza, apoyándose técnicamente del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública.

Estaba previsto que el observatorio iniciaría funciones en el año 2010, ya que debía de realizarse el diseño del mismo, determinar lo que se observará, los actores del observatorio y los recursos que se necesitan entre otros aspectos; teniendo definido que su labor sería de carácter técnica, independiente y propositiva.

A un año del actual gobierno y a nueve meses de haberse firmado este convenio, el observatorio aún no se ha puesto en funcionamiento. Jaime López, responsable del observatorio planteó algunas de las razones por la que actualmente el observatorio no ha iniciado sus funciones: “A la sociedad civil igual que al gobierno nos ha pasado un problema de altas expectativas y pocas capacidades, por falta de recursos o por falta de herramientas desarrolladas”, reconociendo por una parte que “Cuando se da el cambio de gobierno pasamos a una fase donde el discurso de transparencia se legitima, se convierte en una apuesta válida para diferentes sectores de la sociedad, pero eso no se puede llevar adelante si no se cuentan con las capacidades desarrolladas para implementarla” y por otra que “El observatorio hasta el momento sigue siendo un proyecto en diseño porque no ha comenzado a operar plenamente, las gestiones de financiamiento han sido lentas, mucho más lentas de lo esperado, básicamente es el factor que ha detenido el observatorio”⁸.

En el marco de los daños causados por la tormenta tropical IDA en noviembre de 2009, el MOP solicitó al observatorio realizar una “Observación ciudadana a la respuesta del Ministerio de Obras Públicas frente a los desastres provocados por la tormenta Ida”; el observatorio se fijó como objetivo “visibilizar de forma pública las principales decisiones adoptadas, acciones realizadas y recursos utilizados por parte del MOP durante la situación de emergencia y rehabilitación; durante un período de ocho semanas, a partir del 16 de noviembre de 2009; utilizando en algunos casos sólo muestras: flujo de fondos y aportes en especie destinados a

⁸ Entrevista con Lic. Jaime López. Coordinador del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública y Responsable del Área de Transparencia Internacional TI Capítulo El Salvador. Fundación Nacional Para el Desarrollo FUNDE.

atender la emergencia; compras y contrataciones realizadas; procedimientos adoptados en las tareas de respuesta; desarrollo de las tareas de respuesta en lugares afectados; e información proporcionada a la población sobre la gestión de la emergencia”⁹. El observatorio dispuso realizar actividades de: “Adopción de acuerdos con organizaciones sociales para realizar la observación; visitas de campo a lugares afectados; elaboración y distribución de ocho reportes públicos de observación, uno por semana; presentación y discusión de recomendaciones con instancias competentes; y la preparación y presentación de un informe final de balance”¹⁰. De este proceso solo se conoció la publicación del primer reporte con fecha 20 de noviembre, cuyo propósito específico fue “establecer el punto de partida en cuanto a fondos disponibles, inventario de lugares afectados y sistema de información al público”.

1.2 Proceso para la aprobación de la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a Información que se encuentra en el Órgano Legislativo.

Si bien la función de legislar es competencia del Órgano Legislativo, no exime de responsabilidad al Órgano Ejecutivo quien debe promover, impulsar y/o acompañar iniciativas que conlleven al Estado Salvadoreño a contar con el marco jurídico indispensable para su desarrollo democrático y económico. En este sentido, El Ejecutivo puede hacer valer la atribución que la Constitución le confiere al Presidente de la República de tener “iniciativa de ley por medio de sus Ministros”¹¹, elaborando sus propios anteproyectos de ley y someterlos a consideración de la Asamblea Legislativa; puede pronunciarse sobre el contenido de una determinada iniciativa que ya haya sido presentada o adoptar propuestas por algún sector y darle iniciativa de ley.

En efecto, en la materia en cuestión, el Órgano Ejecutivo, retomó el tema de manera tardía, a pesar que este es un compromiso asumido en el Programa de Gobierno, en el Convenio de Transparencia con FUNDE/TI y una petición de varios actores entre ellos ISD que solicitó actos

⁹ _/ FUNDE/TI, Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, “Observación ciudadana a la respuesta del Ministerio de Obras Públicas frente a los desastres provocados por la tormenta Ida” Primer reporte al 20 de noviembre de 2009.

¹⁰ _/ Ibíd. Óp. Cit.

¹¹ _/El Salvador, “Constitución de la República”, Art. 133

demostrativos de transparencia a inicios de junio de 2009, que incluía la petición de una ley de esta naturaleza. La aprobación de un marco jurídico que garantice que la ciudadanía pueda tener acceso a información y que las Instituciones del Estado la brinden sin más restricción que aquella que está contenida en un cuerpo de ley, sigue siendo por ahora una tarea pendiente.

1.2.1 Breves antecedentes del proceso de formulación de la “Ley de Transparencia y Acceso a Información”.

El proceso que ha llevado a la elaboración y presentación de un anteproyecto de de acceso a información ha sido en términos generales, bastante rápido. En octubre de 2008 el FMLN presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de “Ley de Acceso a la Información Pública”; por su parte el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional IIDC con el financiamiento del “Programa de Transparencia y Gobernabilidad” de USAID y en coordinación con FUSADES desarrollaron desde 2007 un proyecto para la formulación de un anteproyecto de “Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública” en el que, para la obtención de insumos, entre otras actividades realizaron un conjunto de grupos focales con líderes de diversos sectores; el anteproyecto estuvo listo para octubre de 2008, pero el mismo fue presentado a la Asamblea Legislativa hasta el mes de Junio de 2009, dándole iniciativa de ley Diputados de la Fracción de ARENA; este anteproyecto cuenta con el respaldo de una serie de organizaciones que se hacen llamar el Grupo Promotor¹²; que presentó en septiembre de 2009 en el marco del día internacional del derecho a la información, el anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública al Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

A finales de septiembre de 2009, el FMLN reactivó el tema quienes consideraron posible la aprobación de la Ley para diciembre de ese mismo año. Los diputados del FMLN estudiaron ambos proyectos para unificar las coincidencias y diferencias y poder generar un borrador único, para lo cual integraron una comisión que combino a Diputados del FMLN y

12_/ El Grupo Promotor lo conforman FUSADES, el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional IIDC, el Periódico digital El Faro, La Universidad Dr. José Matías Delgado UJMD, El Instituto de Investigación Jurídica de la UJMD, la Asociación de Periodistas de El Salvador APES, La Asociación de Radiodifusores de El Salvador ASDER, la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA a través de la Maestría en Comunicaciones y la Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

representantes de FUSADES/IIDC; dicho documento estuvo listo para inicios de noviembre de 2009. Si bien se arribó a un borrador único, es importante señalar que el aspecto fundamental en el que aún no hay coincidencia es en la entidad garante para la aplicación de la ley; por su parte el IIDC/FUSADES plantea la creación del “Instituto de Transparencia y Acceso a la Información”, el cual estaría integrado por cuatro Comisionados nombrados por la Corte Suprema de Justicia a propuesta de la ANEP, FEDAES, APES y las Universidades Acreditadas en conjunto con la Universidad de El Salvador; mientras el FMLN propone la creación del Consejo Nacional para el Acceso a la Información Pública, el cual estaría integrado por cinco Consejales electos de ternas propuestas por: una por la Universidad de El Salvador y Universidades Privadas debidamente acreditadas que sirvan la carrera de Periodismo y Comunicaciones; una por las Asociaciones de Periodistas debidamente inscritas, dos ternas por la Corte Suprema de Justicia y una por Asociaciones y Fundaciones sin fines de lucro debidamente inscritas, que tengan entre sus fines la promoción de la transparencia, el estado de derecho, la ética pública y la contraloría social.

1.2.2 Lo que el Órgano Ejecutivo ha realizado en torno a la ley de Acceso a Información.

Por parte del Órgano Ejecutivo; la Secretaría para Asuntos Estratégicos a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción STA, dos son los esfuerzos que se han realizado durante el primer año de gestión. Una reunión con la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales a la que solicitó dos meses para poder realizar una consulta y presentar la posición del gobierno sobre este tema y sobre las reformas a la Ley de Ética Gubernamental que ha presentado el Tribunal de Ética Gubernamental. En segundo lugar, en conjunto con la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia, impulsó la consulta a través de un foro electrónico de discusión y debate; abierto a la participación de cualquier persona e institución interesada en aportar ideas en torno a ambos anteproyectos de ley, de manera tal que su contenido responda a las condiciones y realidades sociales y políticas del país y que las mismas respondan a los requerimientos y estándares internacionales; asimismo se realizaron tres consultas presenciales con ONG’s y organizaciones de base, gremiales empresariales y

municipalidades; un estudio de factibilidad y costos de aplicación de la ley a nivel municipal y nacional; un análisis de los anteproyectos de ley y de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA. Este proceso contó además con la asesoría de seis expertos internacionales.

El debate se orientó sobre catorce áreas, que se organizaron en salas a través de las cuales los participantes vertieron su opinión, estas fueron:

Sala 1: Discusión conceptual.

Sala 2: Modelo normativo/institucional.

Sala 3: Estrategias complementarias anticorrupción.

Sala 4: Integración y atribuciones del ente administrador

Sala 5: Entidades obligadas.

Sala 6: Deberes y prohibiciones éticas.

Sala 7 Clasificación de la información.

Sala 9: Sistema de archivos.

Sala 10: Entrega de información.

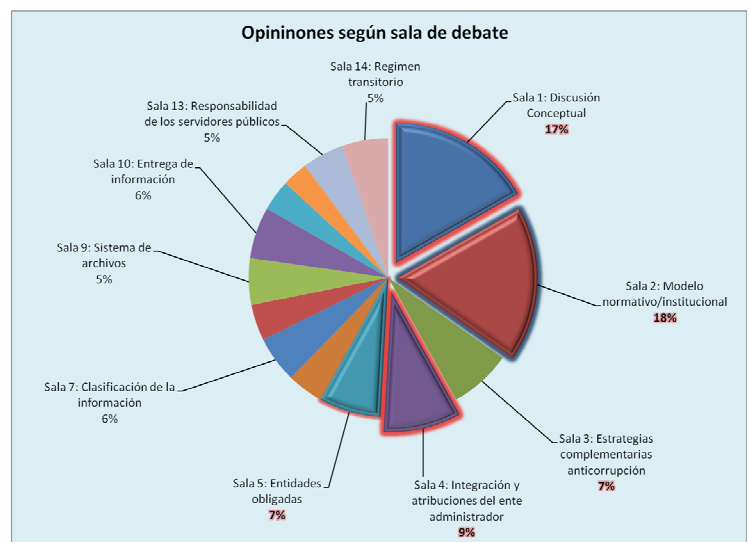
Sala 11: Forma y unificación del procedimiento sancionador.

Sala 12: Organización administrativa.

Sala 13: Responsabilidad de los servidores públicos.

Sala 14: Régimen Transitorio.

Gráfico No. 1. Opiniones según salas de debate



Fuente: Propuesta del Órgano Ejecutivo Sobre la Ley de Acceso a la Información Pública.

El aporte de los participantes se orientó primero en la discusión conceptual y sobre el modelo normativo /institucional que ocuparon el 17% y 18% del total de las intervenciones; seguido de la integración y atribuciones del ente administrados con 9% y de las estrategias complementarias anticorrupción y el de entes obligados con 7% cada una; el resto de los temas ocupo un 6% y 5% del total de las opiniones.

El mecanismo de consulta, que es objeto de análisis más adelante en este monitoreo, produjo como resultado la “Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la ley de Acceso a la Información Pública” que fue presentado públicamente y a la Asamblea Legislativa a finales del mes de Mayo.



El documento de propuesta, en orden de importancia, identifica por una parte que los dos proyectos de ley favorables a la transparencia y a la ética gubernamental, representan un activo que junto al programa de gobierno debe aprovecharse “para que el país avance de manera integral y decidida en el establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad” y por otra parte, que “el abordaje de las reformas de ley mencionadas, debe abonar a la aplicación de una estrategia que conduzca al establecimiento de un SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD, cuya característica central es que todos los sectores y personas de la sociedad, comenzando con el Estado, aceptan los principios de la transparencia y rendición de cuentas como una condición indispensable de la vida social democrática.

De manera específica, la posición del gobierno se expresa a través de 10 recomendaciones que se presentaron a la Asamblea Legislativa, como insumos para la discusión del anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP y de las reformas al Tribunal de Ética Gubernamental TEG¹³.

Las principales recomendaciones, son las siguientes:

- a) “Acompañar la aprobación de la ley de transparencia y la aprobación de las reformas a la Ley de Ética Gubernamental”, por cuanto son necesarias para el desarrollo democrático y para construir un Sistema Nacional de Integridad; ambas leyes están vinculadas y porque no se puede continuar aprobando nuevas leyes sin corregir lo ya implementado.
- b) Incluir en la Ley, el Acceso a la Información de Interés General.

13./ El documento completo “Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la ley de Acceso a la Información Pública.” se puede consultar en www.isd.org.sv o en la página oficial del foro de consulta <http://www.presidencia.gob.sv/asuntosestrategicos/foros/>

- c) En cuanto al modelo normativo/institucional, se recomienda que “ambas leyes deben contar con una misma entidad garante, llamada Comisión de Ética y Acceso a la Información de Interés General y, eventualmente, dos direcciones organizativas especializadas”. Esto permite “optimizar los recursos para el financiamiento de la implementación de ambas leyes”, “simplificar los mecanismos administrativos del Estado y las instancias dónde puede recurrir la ciudadanía para anteponer solicitudes y demandas” y fortalecer la “coherencia del marco normativo como una estrategia integral pro-ética pública”.
- d) “La entidad garante de ambas leyes debería de contar con un titular o un máximo de tres. Asimismo, con un Consejo Asesor de 10 representantes de distintos sectores de la sociedad y el Estado, sufragados por las entidades que los han elegido, cuyas atribuciones serían: “a) promover la transparencia en sus respectivos sectores y, b) asesorar a sus respectivas entidades en casos de procedimientos sancionadores”. Los integrantes del Consejo Asesor serían elegidos por las siguientes organizaciones o sectores: 1) Órgano Ejecutivo, 2) CSJ, 3) Asamblea Legislativa, 4) Ministerio Público, 5) Corte de Cuentas, 6) Universidades, 7) ANEP, 8) ONG, 9) Asociación de periodistas, 10) Medios de Comunicación”.
- e) “Elegir titulares mediante un método más abierto a la participación civil y que involucre a los principales Órganos del Estado.” Reconociendo que este método se apega más a los lineamientos de la Ley Modelo de Acceso a la Información Pública de la OEA.
- f) “Nuevos entes obligados indirectos de acuerdo al criterio de interés general” como las ONG’s, los Partidos Políticos, las empresas que prestan servicios públicos, personas que reciben subsidios, beneficios o incentivos fiscales o fondos públicos y los agentes de retención o percepción en concepto de impuestos, cuotas previsionales (ISSS o AFP).
- g) “Ajustar plazos de vigencia de la Ley para facilitar implementación efectiva: Presupuesto y plazos de adaptación”. Proponen que el plazo para las elecciones de nuevos titulares del ente obligado sea a junio 2011, para publicación oficiosa en sitios web sea a 6 meses y para presentación de solicitudes de información sea de un año.

1.3 Avances en el Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ante la falta de un marco jurídico específico como una Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública, el incumplimiento de la legislación vigente, la falta de una política pública o la poca claridad en la definición de una política pública de transparencia y anticorrupción por parte del gobierno o lo difusa e incongruente que puede ser ésta como resultado de algunas actitudes y personalismos de determinados funcionarios gubernamentales para dar información y rendir cuentas, incluido el Presidente de la República; los Tratados Internacionales se vuelven el marco en el que se amparan personas naturales y jurídicas para poder ejercer sus derechos ciudadanos. Hay que recordar que los convenios y tratados internacionales son Ley de la República desde el momento que el país suscribe el mismo; por lo que su cumplimiento es de obligatoriedad.

En materia de transparencia y anticorrupción, dos son los Tratados Internacionales a los que se les ha puesto mayor énfasis para garantizar que las recomendaciones que emanan de las mismas se cumplan: La Convención Interamericana contra la Corrupción CICC y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción CNUCC. De acuerdo con el registro oficial de la Secretaría General de la OEA, la República de El Salvador ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el día 9 de julio de 1998 y depositó el instrumento respectivo de ratificación el día 18 de marzo de 1999. Asimismo, suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC el día 4 de junio de 2001. Hasta la fecha se han realizado tres informes de seguimiento al cumplimiento de la CICC¹⁴ y de las recomendaciones que emanan del MESICIC.¹⁵

La mayoría de las recomendaciones de los informes del comité de expertos del MESICIC están orientadas a corregir irregularidades en dos cuerpos de ley importantísimos para el combate a

¹⁴_/ Los dos informes anteriores de 2005 y 2007 se pueden ver en la pagina institucional de Iniciativa Social para la Democracia <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSparencia.htm>

¹⁵_/ El MESICIC está conformado por expertos que rinden informes de evaluación de cada país signatario de la CICC a la Organización de Estados Americanos OEA, cada dos años. Para dicho informe, el MESICIC considera los informes que organizaciones de la sociedad civil elaboran sobre su propio país en materia de avances sobre recomendaciones y el cumplimiento de la CICC.

la corrupción y para cerrar portillos al tráfico de influencias, el conflicto de interés y el enriquecimiento ilícito: la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP y la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos; así como Normas de Conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos y mecanismos de acceso a información pública.

En términos de procedimiento, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, continúa siendo el cuerpo jurídico más permisivo para que puedan suscitarse actos de corrupción. Son innumerables los casos de adjudicación de contratos a particulares, empresas nacionales y transnacionales que se han detectado como irregulares y con procedimientos poco transparentes como resultado de los procesos de licitación efectuados en el sector público. Precisamente La LACAP, en mucho de su articulado, establece márgenes de discrecionalidad y maniobra a los responsables (tanto de ofertar como el de contratar) de los procesos de licitación y adjudicación para que estas irregularidades sucedan; tal y como veremos más adelante en este informe cuando abordemos algunos casos emblemáticos.

En el caso de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, la situación es similar a la LACAP. “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 investigación de casos en donde han resultado implicados funcionarios de alto rango (véase Informe Independiente de sociedad civil, II Ronda, Mayo del 2007)”¹⁶.

Ante la total indiferencia y a la falta de voluntad de la clase política, particularmente del Órgano Legislativo, a reformar la LACAP y aprobar una Ley de Probidad; la falta de aprobación de las mismas es un obstáculo para combatir la corrupción, a pesar de que ha habido en el caso de la LACAP mas de 50 anteproyectos de reforma propuestos por diversos sectores en los últimos

¹⁶ / 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. Página 5. Febrero de 2010. Este documento aún no es de conocimiento público. Es un insumo que la MESICIC utiliza para elaborar los informes a la OEA. El tercer informe de la MESICIC está en proceso de elaboración, pero el documento de la Sociedad Civil se puede consultar en <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSparencia.htm>

diez años. Tampoco se vislumbra acciones desde el gobierno para que la temática sea retomada en el Primer Órgano del Estado. A un año del nuevo gobierno, todavía no se toman las medidas necesarias orientadas a presentar un anteproyecto de reformas a la LACAP y que su discusión y aprobación sea un tema prioritario para el Órgano Legislativo. En el caso de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, a pesar que desde el año 2006 existe un Anteproyecto de Ley de Probidad, el tema esta archivado en la comisión respectiva. Esta es una ley que vendría en alguna medida a sustituir la Ley de Enriquecimiento vigente que data de los años 50 y que no ha sufrido modificaciones trascendentales para garantizar el combate a este flagelo. Cabe señalar que, si bien es cierto, el gobierno actual no es el responsable de la legislación que se tiene; pero si tiene el compromiso de retomar todos aquellos cuerpos de ley que son permisivos para que se den actos de corrupción, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias y conflictos de interés. Las recomendaciones de las instituciones encargadas de elaborar el informe de la sociedad civil para la tercera ronda al cumplimiento de la CICC, van en la dirección descrita.

Adicionalmente, la aprobación de una serie de cuerpos jurídicos como la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Descentralización del Estado, la Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, una normativa para que en el país existen Concejos Municipales Multipartidarios y una Ley de Acceso a Información Pública son otras reformas importantes que el país necesita y que han corrido la misma suerte de las leyes antes mencionadas; y que de aprobarse podrían contribuir al fomento de la participación ciudadana, la transparencia, el combate a la corrupción, a la modernización del Estado y al cumplimiento de las recomendaciones emanadas de los informes del MESICIC¹⁷ y otros Convenios y Tratados Internacionales, y en especial a crear la base jurídica necesaria para el desarrollo de un Sistema de Integridad Nacional.

En el apartado de Normas de Conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas a que se refiere la CICC, “No existe un instrumento jurídico único que regule las conductas orientadas a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los servidores públicos. Lo que ha prevalecido en

¹⁷ / MESICIC. Informe Independiente de la Sociedad Civil de El Salvador al Cuestionario Correspondiente a la Tercera Ronda. Ver apartado de conclusiones en cada tema analizado. Algunas de las conclusiones van en la dirección de aprobar un conjunto de cuerpos de ley para garantizar el cumplimiento de los convenios internacionales.

los últimos cinco años es una legislación permisiva en relación al uso discrecional de fondos públicos. Para el caso, se trata del Art. 2 de la Ley de Presupuesto Nacional, que faculta al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda a descontar presupuesto no ejecutado de las dependencias, y trasladarlo a la partida reservada de gastos imprevistos del Ejecutivo. Además de reservada, su forma de uso es discrecional y opaco, sin ningún mecanismo que transparente y controle su ejecución.”¹⁸

Por otra parte, el actual gobierno, introdujo la nueva disposición en el artículo 6 de la Ley del Presupuesto, “consistente en que cuando haya excedente fiscal, el Ministerio de Hacienda no reporta ante el Legislativo el monto de dicho excedente, reservando la decisión de su uso de nuevo a la partida de gastos imprevistos de la presidencia. Con esta disposición se termina de reforzar los mecanismos de opacidad que hasta la fecha se han venido practicando, sin que haya una medida alternativa que transparente el uso de los recursos y permita evaluar si ese uso es adecuado.”¹⁹

Sobre el punto y si hay avances en normativas, políticas o estrategias que orienten las reglas claras de cara a la promoción de la transparencia como política pública, Jaime López manifestó “que hay señales preocupantes, particularmente lo que mas preocupa es el uso de partidas discrecionales del presupuesto, que es un mecanismo que se mantiene y que inclusive se ha ampliado.”²⁰

En similares términos se expresó Raúl Torres: “uno de los hitos claves fue allá por el mes de diciembre de 2009, donde salta a la luz pública el Art. 2 de la Ley del Presupuesto. Yo creo que esa fue una coyuntura donde el gobierno tuvo una gran oportunidad para demostrar de manera contundente y con un caso clave una apertura directa a la información y un pulso a una reforma de una ley tan importante como lo es el uso y el manejo de los recursos públicos; sin embargo la actitud fue de cierre, y no sólo se reformó el Art 2, sino que se introdujeron disposiciones que

¹⁸ / MESICIC. Informe Independiente de la Sociedad Civil de El Salvador al Cuestionario Correspondiente a la Tercera Ronda. Óp. Cit. Pág 32.

¹⁹ / Ibid. Óp. Cit. Página 32.

²⁰ / Entrevista con Lic. Jaime López. Coordinador del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública y Responsable del Área de Transparencia Internacional TI Capítulo El Salvador, en la Fundación Nacional Para el Desarrollo FUNDE.

reforzaban el mecanismo de traspaso de sobrantes de los distintos Ministerios hacia la caja chica del Ejecutivo; entonces, los mensajes no son muy buenos en ese sentido.”²¹

El nivel de avance más claro, de las recomendaciones de los dos informes anteriores, es la creación de un órgano (Tribunal de Ética Gubernamental) superior de control y la adopción de la Ley de Ética Gubernamental (LEG) decretada el 27 de abril de 2006 por la Asamblea Legislativa mediante Decreto Legislativo No. 1038.

“Cuando la CICC habla en el art. 6 de las medidas preventivas que tienen que cumplir los Estados, se menciona por ejemplo la creación de un órgano superior de control y ya nuestro país había reportado que uno de esos órganos superiores de control era el Tribunal de Ética Gubernamental.”²²

A pesar de la existencia de la ley, la misma en la práctica real se ha vuelto inoperante en algunos aspectos. Por ejemplo, no es posible abrir una investigación de oficio sin que exista una denuncia formal en el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) o la inaplicabilidad de ley una vez que el funcionario deja de serlo.

Sobre los avances en el cumplimiento de la CICC por parte del gobierno, la Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental comentó que la responsabilidad en el cumplimiento de las recomendaciones es compartida entre varias Instituciones del Estado y que no solo es una cuestión del Ejecutivo: “No es únicamente el Órgano Ejecutivo per sé, sino que tenemos diferentes entidades, que tenemos la responsabilidad que somos entes fiscalizadores, como por ejemplo la Fiscalía General de la República, el propio Órgano Judicial y también la Corte de Cuentas de la República que también tienen que darle cumplimiento en la parte respectiva a la Convención Interamericana Contra la Corrupción; tenemos instituciones que tenemos roles que

²¹ / Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia Internacional, Capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. Torres fue uno de los tres consultores que elaboraron el Informe Independiente de la Sociedad Civil para la tercera ronda del MESICIC.

²² / Entrevista con la Licda. Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

ir cumpliendo en cada una de ellas. Entonces, cada una de nosotros, estamos reportando lo que a la luz de cada una de ellas nos corresponde.”²³

1.4 Implementación de medidas nacionales que contribuyan a superar la calificación del país frente a instrumentos de evaluación internacional.

Al hacer una revisión de los principales instrumentos de medición internacional en materia de combate y percepción de la corrupción, encontramos algunos resultados que evidenciaron que al 2009 El Salvador había empeorado. Según el “Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2009, elaborado por Transparencia Internacional (TI), ubica al país en el ranking 84 de 180 países evaluados; a nivel latinoamericano somos el país 7 de 32 evaluados. Al compararlo con el IPC de 2008, El Salvador ha bajado 17 posiciones a nivel mundial y 3 posiciones a nivel latinoamericano. El Barómetro Global de la Corrupción BGC del 2009, también elaborado por TI, señala a los Partidos Políticos y la Administración Pública como los sectores más corruptos”²⁴. El Índice de Presupuesto Abierto 2008, elaborado por International Budget Partnership (IBP), le asignó a El Salvador una calificación de 37%, evidenciando que se “provee información mínima al público en sus documentos presupuestarios durante el año”, lo que dificulta que los/as ciudadanos/as exijan cuentas al gobierno por el manejo de los fondos públicos. Por lo tanto, se debe mejorar el desempeño nacional frente a estos índices.

En el documento Propuesta de Lineamientos Estratégicos de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción STA, se señala como elemento de diagnóstico que “Frente a la mirada internacional y nacional de entidades expertas en la medición y evaluación de la transparencia y la corrupción, El Salvador ha mostrado en los últimos años un deficiente desempeño en aspectos relacionados al acceso a información, rendición de cuentas, medidas contra la corrupción, transparencia presupuestaria y efectividad gubernamental.”²⁵

²³ / Entrevista con la Licda. Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

²⁴ / Iniciativa Social para la Democracia ISD. Documento conceptual de creación del Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT. <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSparencia.htm>

²⁵ / Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. “Propuesta de Lineamientos estratégicos de trabajo 2009-2014”.

Tabla 1.
Cuadro sinóptico de posiciones de El Salvador frente al mundo y Latinoamérica

Entidad	Evaluación	Contenido	Con relación al mundo	En relación a Latinoamérica
Médicos sin Fronteras	Clasificación Mundial de Libertad Prensa 2009	Mide la libertad de prensa en el mundo y refleja el grado de libertad del que disfrutaban los periodistas y los medios de comunicación en cada país y las medidas creadas por los Estados para respetar y hacer respetar esa libertad	El Salvador bajó 17 posiciones en la clasificación mundial en comparación al año 2008. (de la posición 62 entre 173 países a la posición 79 entre 175)	El Salvador baja su posición de un 6to a un 9no lugar.
Transparencia Internacional	Barómetro Global de la Corrupción 2009	Complementa opiniones de los especialistas sobre la corrupción en el sector público (Índice de Percepción de Corrupción) y las opiniones de los empresarios sobre soborno trasnacional (Índice de Fuentes de Soborno)	El Salvador coincide con los resultados mundiales. - Los partidos políticos y la administración pública son percibidos como los sectores más corruptos - Los casos de soborno menor se perciben con mayor frecuencia - Se considera que los gobiernos no son efectivos contra la corrupción	
Transparencia Internacional	Índice de Percepción de la Corrupción 2009	Evalúa el nivel de corrupción general en el sector público y político, relacionando el nivel de corrupción que perciben los empresarios e investigadores en el siguiente rango: 10 (menos corrupto/más limpio); 0 (más corrupto/menos limpio)	El Salvador: - Refleja desmejoras en la percepción de corrupción en el sector público. - Ocupa la posición 84 de 180 países. - Al compararlo con el Índice del 2008, El Salvador ha bajado 17 posiciones - Refleja una tendencia negativa en los últimos años: Baja de 4.2 en 2004 a 3.4 en 2009	El Salvador se desempeña como 7º país de 31 a nivel Latinoamericano y 2º a nivel centroamericano El Salvador ha bajado 3 posiciones a nivel latinoamericano con respecto al Índice 2008
Instituto del Banco Mundial	Indicadores de gobernanza 1996-2008	Analiza el estado de gobernanza para una muestra de 212 países, evaluando: - Voz y Rendición de Cuentas - Estabilidad política - Efectividad Gubernamental - Calidad Regulatoria - Estado de Derecho - Control de Corrupción	Durante el año 2008 El Salvador muestra mejoras en estabilidad política, efectividad gubernamental y calidad regulatoria. Bajó significativamente en control de corrupción y Voz y rendición de Cuentas.	En Latinoamérica ha mejorado sustancialmente al superar el promedio regional en estabilidad política, efectividad gubernamental y calidad regulatoria. A pesar que el desempeño de El Salvador es mayor al promedio de América Latina en Control de Corrupción se deben priorizar esfuerzos en impulsar los resultados del país al descenso sustancial durante 2008
Internacional Budget Partnership	Índice de Presupuesto Abierto 2008	Evalúa la cantidad y tipo de información que el gobierno pone a disposición del público en los documentos presupuestarios clave que deben prepararse durante el año presupuestario	le asignó una calificación de 37%, evidenciando que El Salvador “provee información mínima al público en sus documentos presupuestarios durante el año”, lo que dificulta que los/as ciudadanos/as exijan cuentas al gobierno por el manejo de los fondos públicos	

Fuente: elaborado por la Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción.

En el primer año de gestión del Gobierno del Presidente Mauricio Funes. Entre los resultados tangibles para mejorar los indicadores internacionales, podemos señalar lo siguiente:

- a) La creación de la Sub Secretaría de Transparencia y Anticorrupción STA.
- b) De manera más específica, podemos señalar que en el camino de mejorar la calificación en instrumentos internacionales de medición, se ha dado pasos iniciales en los siguientes aspectos:
- Fomentar el establecimiento y funcionamiento de la Oficinas de Información y Respuesta (OIR) en las entidades del Órgano Ejecutivo.
 - Mejorar y estandarizar los sitios Web de las entidades del Órgano Ejecutivo de acuerdo a los estándares e indicadores internacionales de gobierno electrónico transparente.
 - Promoción de la Rendición de Cuentas de las entidades del Órgano Ejecutivo.
 - Impulsar el portal de Transparencia Fiscal para sentar las bases del presupuesto abierto y superar la calificación de país obtenida en el Índice de Presupuesto Abierto del año 2008.
 - Creación de una Oficina para el Fortalecimiento del Control y Auditoría Interna que incluye un sistema de recepción de denuncias, investigación y respuesta.
 - Establecimiento de un sistema informático para el diagnóstico, seguimiento y alerta temprana sobre gestión de riesgo en entidades del Órgano Ejecutivo.
 - Fortalecimiento de mecanismos de publicación de trámites, proceso y acciones (Comprasal, E-SALPORT y Ventanilla Única)
 - Apoyar la aprobación de la Ley de Acceso a la información y las Reformas a la Ley de Ética Gubernamental, desarrollando una consulta sobre los mismos.
 - Presentación de informes de MESISIC y elaboración de informes de la sociedad civil.
 - Presentación de casos de corrupción a la Fiscalía General de la República.
 - Presentación del primer informe de cumplimiento de compromisos de la “Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción”
- c) La conformación de la Mesa Coordinadora del Plan de Transparencia y Anticorrupción en el Órgano Ejecutivo, “espacio de coordinación interna, integrada por titulares

seleccionados por la relevancia de la institución que presiden, bajo criterios de: su relación con el combate a la pobreza, proporción del presupuesto que ejecutan, liderazgo e impacto en la implementación de mecanismos de transparencia.”²⁶

Como un elemento negativo para mejorar la calificación internacional de El Salvador, es la resistencia de promover la eliminación de la “Partida Secreta”, que en materia de presupuesto abierto constituye uno de los puntos más sensibles; el Ministro de Hacienda defendió la figura de la partida secreta argumentado que “si no les gustan los gastos reservados del presupuesto general, entonces vayan a la Asamblea para que lo modifiquen”²⁷. Las declaraciones del Ministro de Hacienda contrastan con el discurso del Presidente Mauricio Funes quien planteo como prioridad “ejercer un gobierno honrado, transparente y de rendición de cuentas, modelado por un estricto Código de Ética del servicio público, que imprima honradez a la administración de los bienes del Estado y honestidad en su conducta política.”²⁸

1.5 Creación y desarrollo de una nueva institucionalidad de transparencia.

1.5.1 Creación y desempeño de la Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción.

En materia de nueva institucionalidad, la Creación de la Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción STA es sin duda alguna, el paso más importante y visible que ha dado el gobierno en un año de gestión en materia de transparencia y anticorrupción.

“La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción es la instancia que dentro de la Secretaría para Asuntos Estratégicos es responsable de promover la instauración de una cultura nacional de transparencia y anticorrupción, actuando como órgano de cooperación y enlace entre las entidades del Órgano Ejecutivo y las demás organizaciones del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.”²⁹

²⁶ / Mesa Coordinadora del Plan de Transparencia y Anticorrupción en el Órgano Ejecutivo. Transparencia y anticorrupción en el Órgano Ejecutivo. Documento de divulgación presentado en el lanzamiento de la Mesa Coordinadora.

²⁷ / La Prensa Grafica. Declaraciones del Ministro de Hacienda en el evento de lanzamiento de la Mesa Coordinadora. Página 26. 28 de mayo de 2010.

²⁸ / Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción. Propuesta de Lineamientos Estratégicos de Trabajo 2009-2014. Página 5.

²⁹ / Ibid. Óp. Cit. Página 6.

“Su existencia responde además a los instrumentos internacionales suscritos como país afirmando su compromiso de combatir la corrupción: Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada en El Salvador por Decreto Legislativo No. 351 del 9 de julio de 1998 y publicada en el Diario Oficial NO. 150 Tomo 340 del 17 de agosto de 1998; Tratado Marco de Seguridad en Centro América, ratificado mediante Decreto Legislativo de fecha 22 de enero de 1997 y publicado en el Diario Oficial No. 150 Tomo 340 de fecha 17 de agosto de 1998; Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por El Salvador el 25 de Junio de 2004 y publicada en el Diario Oficial No. 131, tomo 364 del 14 de julio de 2004 y Declaración de Guatemala para una Región Libre de corrupción, firmada por Los Presidentes de Centro América el 15 de noviembre del año 2006.”³⁰

El objetivo estratégico en los cinco años de gobierno de la actual administración es “Contribuir, desde la Secretaría para Asuntos Estratégicos, a edificar un sistema de transparencia nacional y de cero tolerancias a la corrupción, a través de la promoción de reglas sociales, mecanismos institucionales y precedentes públicos, que permitan mejorar sustancialmente la situación y percepción sobre el estado de la transparencia y la anticorrupción en El Salvador, especialmente, en el gobierno nacional.”³¹

La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción STA, desarrolló sus lineamientos estratégicos en un proceso de consulta con actores de la sociedad civil y entidades de gobierno que no son parte del Ejecutivo; de acuerdo con los lineamientos, ésta Subsecretaría está destinada a “fomentar la probidad, la transparencia y la auditoria ciudadana, a través del acceso ciudadano a información pública y la responsabilidad jurídica”. A través de esta Subsecretaría, el Gobierno pretende la “edificación de un sistema de transparencia e instauración de un sistema de integridad para elevar la cultura de la honestidad, servicio, probidad, responsabilidad y ética pública, incorporando la protección del derecho ciudadano al acceso a información pública y la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas”, establece como líneas estratégicas la transparencia en el Órgano Ejecutivo y participación ciudadana; el control y

³⁰ / Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. Propuesta de Lineamientos Estratégicos de Trabajo 2009-2014. Página 5.

³¹ /Ibíd. Óp. Cit. Página 7

auditoría interna/reducción de conflictos de intereses; la simplificación y transparencia en tramites; la coordinación Estado, sociedad civil y sector empresarial; y, la mejora en el desempeño y aporte en espacios internacionales.

Su Misión es la de “Propiciar la construcción y desarrollo de un Sistema Nacional de Integridad, cooperando con las entidades del Órgano Ejecutivo y actuando de manera asociada con otras entidades del Estado y la sociedad”.

A un año de haberse creado la STA, por decreto presidencial, los principales resultados de su accionar institucional ya se han señalado en el apartado anterior.

Es importante mencionar que aún no existe o no se visualiza de forma clara y precisa una política pública de transparencia y anticorrupción diseñada desde el Órgano Ejecutivo que brinde las directrices que deben seguir el conjunto de instituciones de este Órgano de Estado por lo que algunas de las acciones desarrolladas por diferentes instituciones son el resultado de la voluntad política de sus funcionarios por desarrollar la transparencia y la lucha contra la corrupción en sus respectivas entidades.

Sobre la creación y los resultados de la STA Ricardo Vaquerano menciona lo siguiente “Yo creo que política y electoralmente puede ser un buen elemento. Yo creo que los ciudadanos debemos ser escépticos siempre, partir del escepticismo, lo que no significa ser pesimistas porque las obras son las que nos pueden decir mucho mas que las palabras. Que se creara la Subsecretaria es como una promesa presidencial, es un buen paso definitivamente, pero está por verse que esto pueda arrojar frutos concretos, aquellas cosas que la gente o que el país necesita en materia de transparencia. Yo hasta ahora, todavía no veo nada útil públicamente sobre el hecho que este país tenga en un año una Subsecretaría de Transparencia. En la práctica, digo, he visto muy poco, por lo menos públicamente.”³²

³² / Entrevista con Lic. Ricardo Vaquerano. Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro. Este periódico ha sido uno de los más incisivos en documentar el trabajo de la STA y de algunos casos que desde la perspectiva de El Faro generan conflictos de interés por las decisiones tomadas desde el ejecutivo. Adicionalmente Vaquerano representa al periódico dentro del Grupo Promotor que promueve la LTAIP junto con FUSADES y otras organizaciones.

Por su parte, Abraham Abrego, señala: “creo que no hemos visto todavía una posición más clara y definida sobre cuál es el enfoque de transparencia del gobierno en el sentido que, tu puedes crear nuevas entidades pero si no logras permear todo el aparato estatal, del Ejecutivo, en un enfoque de transparencia, de rendición de cuentas, etc. es bien difícil que lo logres solo creando instituciones nuevas... yo creo que en el tema, el gobierno lo que ha expresado hasta ahorita es crear la Subsecretaria de Transparencia, le da una serie de facultades, que ya es importante pero nos falta ver una cuestión más general dentro de la administración pública; me parece que aún estamos frente a la voluntad de determinados ministros; no de una estrategia de gabinete, digamos, no de una estrategia de anticorrupción y de transparencia.”³³

Es importante señalar algunas debilidades o limitantes a las que la STA debe poner énfasis en el proceso para alcanzar sus resultados concretos y difundir el trabajo que realiza:

- a) No cuenta con el suficiente recurso financiero y humano; su personal no excede de siete personas, lo que limita o dificulta el trabajo de cumplir con la enorme responsabilidad de abordar la transparencia y la corrupción en el gobierno.
- b) No cuenta con herramientas tecnológicas para difundir su trabajo; por ejemplo, hasta el 30 de mayo no contaba con una página web donde la ciudadanía pueda consultar qué es la STA, qué hace, cuáles son sus planes y los resultados que produce. Sumado a lo anterior, ha faltado toda una estrategia de comunicación y difusión de la STA hacia la ciudadanía, los lineamiento de su plan no son del conocimiento al público. En general, la ciudadanía sabe que existe la STA, ven al Subsecretario de Transparencia en diversos eventos pero no tiene claridad del rol que juega la STA y menos aún, los beneficios para el ciudadano común y corriente de constar con una instancia como ésta.

El Subsecretario de Transparencia reconoce que ha habido debilidades institucionales en los aspectos señalados, reconociendo que ha sido “excesivamente tardía” la colocación del sitio

³³ / Entrevista con Lic. Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD. Abrego fue uno de los tres consultores que elaboraron el Informe Independiente de la Sociedad Civil para la tercera ronda del MESICIC.

web, que la misma está planificada y “que es deseable que esto esté antes del primer año colgado.”³⁴

Sobre la creación y el trabajo que desempeña la STA, la Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) señala como positivo la creación de la misma, pero al igual que el TEG y otras instituciones del gobierno reconoce limitaciones en el trabajo de difusión sobre el accionar de las mismas: “Yo creo que uno de los grandes problemas que tenemos en muchas instituciones de gobierno, es que muchas veces por la escasez de recursos con la que nosotros contamos, nos impiden poder trasladarle a la ciudadanía el conocimiento de lo que realmente hacemos como institución o cuáles son las atribuciones o funciones propias de cada uno de nosotros. Yo tengo entendido de que la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción ha ido a través de algunas entrevistas que ha tenido en los medios de comunicación dando a conocer a la ciudadanía, cuáles van a ser las funciones propias que ellos tienen.”³⁵

El Subsecretario destaca, que la Subsecretaría está realizando tres grandes esfuerzos:

- a) Fortalecer el control interno en el poder ejecutivo, para lo cual desarrolla tres acciones: “Está investigando, analizando, está estudiando las anteriores administraciones presidenciales y elaborando un informe para El Presidente y está analizando con base a la información obtenida, cuáles son los casos que posiblemente en el mes de mayo se van a presentar a la Fiscalía General de la República que es el ente al que le corresponde investigar, los cuales deben ser casos bien presentados; por otro lado, cuáles son los portillos que hay que cerrar institucionalmente para que esos casos no se repitan. Para esto, la Subsecretaría ha formado una Oficina de Fortalecimiento de Control Interno que es un mecanismo de asesoría en las auditorías internas en las instituciones del Ejecutivo y cuenta con un sistema computarizado de alerta temprana para casos de corrupción; entonces una estrategia es fortalecer el control interno, y otra estrategia es complementaria y no competitiva con el rol que juegan la Corte de Cuentas y la Fiscalía, que juega un papel de ente contralor externos”.

³⁴ / Entrevista con MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

³⁵ / Entrevista con la Licda. Lisette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

- b) “En segundo lugar hay otros componentes de la transparencia que tienen que ver con la participación ciudadana, o sea que hay como dos grandes estrategias: una es controlar y perseguir y conocer internamente y la otra es abrir puertas y ventanas para que la gente controle, la sociedad controle y en este campo se están haciendo tres cosas: el debate de la ley, la conformación de las Oficinas de Información y Respuesta y la preparación de otras formas de rendición de cuentas;
- c) La tercera estrategia es la que tiene que ver con los convenios internacionales.”³⁶

Finalmente mencionó que la STA cumple básicamente con tres funciones: “Asesora al Presidente de la República como cualquier Secretaría; segundo, coordina iniciativas orientadas por El Presidente de la República con las distintas dependencias del Poder Ejecutivo, Ministerios y Entes Autónomos; y en tercer lugar juega un papel de vocería; es decir, responde ante la opinión pública y las otras entidades del Estado y del sector privado en lo que se refiere a la política nacional de transparencia y anticorrupción.”³⁷

1.5.2 La Transparencia en el FISDL y la LNB.

Al interior de las instituciones de gobierno, la creación de políticas o normativas que coadyuven al fomento de la transparencia es importante. Un buen ejemplo de ello ha sido el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL y la Lotería Nacional de Beneficencia LNB.

1.5.2.1 La política y ejercicio de transparencia del FISDL.

El FISDL elaboró, aprobó y ha difundido la “Política de Transparencia” la cual “es un eje fundamental en el quehacer institucional, cuya aplicación servirá para fomentar la credibilidad ante gobiernos municipales y ciudadanía, y para fortalecer el sentido de probidad y honradez de funcionarias(os) y servidores públicos; al procurar que la Institución lleve las cuentas claras en el

³⁶ / Entrevista con MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

³⁷ / Ibid. Óp. Cit.

manejo de los recursos gubernamentales, en los procesos de adquisición y contratación, y en general en toda la gestión FISDL”.³⁸

La Política de transparencia cuenta con objetivos muy ambiciosos entre los que se destaca el impulso hacia “el acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana como una forma efectiva de instar una cultura con valores democráticos vinculados a la transparencia en el quehacer público institucional y al combate de la corrupción.”

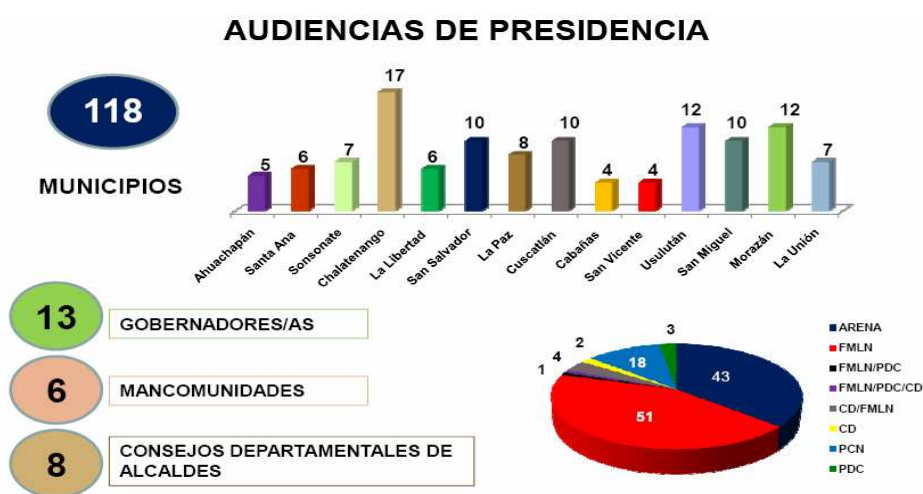
La Política cuenta con principios, un marco jurídico que respalda su implementación, un marco conceptual y líneas de acción y mecanismo concretos entre los que sobresalen:

- Audiencias privadas de información y consulta con las 262 municipalidades. Hasta la fecha se han realizado más de 118 audiencias con diversos alcaldes municipales de las distintas fuerzas políticas, de los 14 departamentos del país.
- Reuniones con los Concejos Departamentales de Alcaldes CDA’s. Hasta la fecha se han realizado 8 reuniones de este tipo.
- Mesas de diálogo con contratistas e instituciones no gubernamentales prestadoras de servicios, para enriquecer las políticas institucionales y mejorar los procedimientos en licitación, contratación y ejecución de proyectos.
- A nivel de acceso a información, la Página Web FISDL y otros medios de difusión escrita, telefónica y reprográfica y la Oficina de Información y Respuesta OIR.
- A nivel de contraloría social se menciona el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, como mecanismo de fiscalización sobre los proyectos y programas del FISDL y los Concejos Municipales de Coordinación.
- En rendición de cuentas destaca el informe ante el Congreso de COMURES, el informe ante la Comisión de Hacienda de la Asamblea Legislativa y la audiencia pública de rendición de cuentas a la ciudadanía.

³⁸ / FISDL. Política de Transparencia. Página 5. <http://www.fisdgob.gov.sv/temas/politica-de-transparencia-fisdgob.htm>

- Para la administración de los recursos descentralizados del FISDL, se está desarrollando el Índice de Transparencia Municipal como herramienta de evaluación y autoevaluación que ayuden a una mejor administración municipal de los recursos que se transfieren por parte del FISDL. Este esfuerzo, para su desarrollo e implementación en una fase piloto cuenta con el apoyo de USAID y la asistencia técnica de ISD.

Gráfico No 2.
Distribución de audiencias por departamento y por Partido Político.



Fuente: Rendición de Cuentas Primer año de Gestión FISDL.

Finalmente La Política describe mecanismos para prevenir y eliminar la corrupción; un plan de formación y capacitación al personal; el seguimiento y evaluación respectiva y un plan de incentivos y premios así como las respectivas sanciones en base al marco jurídico vigente en el país.

1.5.2.2 El ejercicio de transparencia en la LNB.

En el caso de la Lotería Nacional de Beneficencia LNB, ésta cuenta con un “Plan de Fortalecimiento de la Transparencia”³⁹ aplicado a la gestión de la LNB. El plan está basado sobre

³⁹ / http://www.lnb.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=13%3Aplantransparencia&Itemid=115

la implementación de los cinco componentes de un sistema integral transparencia: reglas claras, acceso a información, participación ciudadana, rendición de cuentas y valores éticos y democráticos. Dentro de los objetivos de dicho plan está el “Aperturar la gestión de la institución a clientes, beneficiarios, proveedores, otros usuarios de la LNB y público en general proporcionando información veraz y pertinente, como un medio para mejorar los servicios que presta, evitar abusos y ampliar la confianza; Mejorar la disponibilidad y acceso a la información sobre la gestión de la LNB; Impulsar los procesos de rendición de cuentas de la gestión e impulsar un ambiente institucional favorable para que se dé un administración con transparencia y participación”.

Algunos de los mecanismos para la implementación del plan son la política de acceso a información, donde destaca la creación de la Oficina de Información y Respuesta (OIR) a nivel nacional, la conformación de un Comité de Contraloría Ciudadana, la creación del Comité de Transparencia Institucional y el proceso institucional de rendición de cuentas. Adicional y complementariamente cuentan con un Código de Ética⁴⁰ que tiene por objeto “normar la conducta de los funcionarios y empleados de la LNB”, enmarcado en principios éticos propios y en base a la Ley de Ética Gubernamental y los principios ahí establecidos.

A nivel de nuevos espacios de institucionalidad para implementar la transparencia como eje transversal en todo el quehacer de las instituciones del gobierno, la creación del Comité de Transparencia Institucional es una iniciativa a ser tomada en cuenta por las distintas carteras e instituciones autónomas del gobierno.

La Lotería Nacional de Beneficencia LNB, es la única institución que hasta hoy cuenta con un Comité de Transparencia, el cual esta integrado por personal de las distintas unidades de trabajo de la LNB y la representación del Sindicato. El Comité cumple con la función de ser el ente garante para que se cumpla con los principios éticos que deben regir el comportamiento de los funcionarios y de los empleados de la institución a la hora de tomar decisiones,

⁴⁰ / http://www.lnb.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=15%3Alistas&Itemid=115

administrar recursos y cumplir con las funciones asignadas a su puesto de trabajo; todo sobre la base de ética, la transparencia y la probidad.

Este comité está conformado por ocho personas: desempeñando funciones de miembros propietarios cinco de ellos, dos de miembros suplentes y la responsable de la Oficina de Información y Respuesta que asiste en calidad de observadora.

Tabla No. 2.
Representantes del Comité de Transparencia de la LNB.

Nombre	Cargo institucional	Nivel de Representación	Cargo en el Comité de Transparencia
Ana María Rodríguez	Gerente Administrativa	Administración	Coordinadora Comité.
Ana Cecilia de Juárez	Asistente de Presidencia	Comité de Ética	Relatora del Comité
Emilio Alfaro	Gerente Comercial	Administración	Miembro Propietario
María del Carmen Molina	Secretaria de Conflictos	Sindicato de Trabajadores LNB	Miembro Propietario
Sonia Aparicio	Técnico de Recursos Humanos	Comité de valores	Miembro Propietario
Zulma Alegría	Auxiliar de Contabilidad	Sindicato de Trabajadores LNB	Miembro Suplente
Claudia Arabia	Asistente de Gerencia Comercial	Administración	Miembro Suplente
Reina Hernández	Responsable de la OIR	Administración	Observadora.

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el Comité de Transparencia.



En la integración de éste comité se encuentran representados distintos niveles e intereses; que van desde la Presidencia de la institución, los niveles gerenciales, operativos y el Sindicato de trabajadores. Independientemente de los cargos y roles desempeñados, en el Comité de Transparencia estas personas velan por la transparencia de la institución, mas allá de sus propias ópticas e interés institucionales y sectoriales.

Un elemento a destacar en la conformación de este Comité, es que de ocho integrantes, siete son mujeres. Es decir, en el esfuerzo de implementar la transparencia como política de la institución, las mujeres han asumido el reto y liderazgo de llevar a feliz término la implementación de la transparencia como eje transversal en el trabajo de la LBN.

Finalmente, se debe señalar que, el esfuerzo iniciado por implementar la transparencia como política y eje transversal en el trabajo de la LNB, ha estado siendo acompañado desde sus inicios por la FUNDE/TI y por ISD.

2. ACCESO A INFORMACIÓN.

Como ya se ha mencionado, el acceso a información constituye uno de los componente 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. En tal sentido, 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 el actual gobierno; teniendo de referencia para el análisis estándares internacionales sobre acceso a información, en particular a los que se recogen en el borrador único de anteproyecto de Ley de Acceso a Información.

2.1 Creación de Oficinas de Información y Respuesta OIR.

La creación de Oficinas de Información y Respuesta OIR en las instituciones del Órgano Ejecutivo, constituyen una de las herramientas más importantes con las que puede contar la ciudadanía para tener acceso a información pública.

A un año de haber asumido el nuevo gobierno, de todas las instituciones del Órgano Ejecutivo, solamente se ha creado una OIR, la del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. Su apertura y funcionamiento, es el resultado fundamentalmente de la voluntad política de las autoridades de la Institución; quienes tomaron la decisión de emprender un proceso de transparencia, dentro de la cual pretenden garantizar el acceso a la información independientemente que en el país exista una Ley de Acceso a Información Pública.

La OIR-FISDL, inició sus actividades en el mes de febrero de 2010. “Es una oficina que permitirá la apertura de espacios para la participación ciudadana, municipalidades y contratistas, en el control de la gestión pública que el FISDL desarrolla; facilitando enlaces y servicios de calidad en la atención a quienes interactúan con la institución, canalizando el acceso a la información,

consultas, sugerencias, quejas, reclamos y denuncias; ofreciendo oportuna respuesta a las mismas, basado en criterios de transparencia, igualdad de oportunidades y eficiencia”.⁴¹ Las principales funciones de la OIR son: “orientar, informar y asesorar al ciudadano, municipalidades y contratistas; Procesar solicitudes de información, felicitaciones, quejas y reclamos; Brindar información general y oficiosa; Canalizar con el área respectiva o a quien corresponda las solicitudes de información, quejas, reclamos y denuncias; dar respuesta a las solicitudes de acuerdo a la política de transparencia del FISDL.”⁴²

A cuatro meses de estar funcionando, ha recibido de parte de diversos sectores, personas naturales y jurídicas, solicitudes de información de diversa índole y vinculada al trabajo que realiza el FISDL. En cuatro meses de funcionamiento, la OIR recibió un total de 147 sugerencias y solicitudes de información oficiosa y específica, habiendo brindado respuesta a 144, es decir un 98%; han recibido 27 avisos, quejas y reclamos de los cuales han dado respuesta a 14, es decir al 52%.

Tabla No. 3

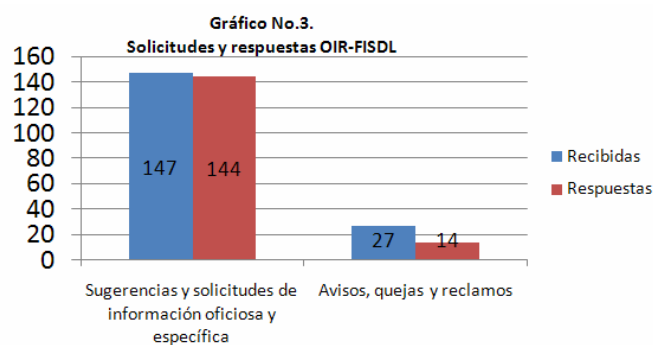
Estadísticas sobre peticiones de información realizadas a la OIR-FISDL.

Tipos de Solicitud y Petición (Índice de Respuesta)	OIR-FISDL. Meses de Funcionamiento				
	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Totales
Solicitud /cantidad de peticiones	17	57	55	45	174
Sugerencias y solicitud de información oficiosa y específica	12	49	47	39	147
Respuesta a sugerencias y solicitud de información oficiosa y específica	12	49	47	36	144
Avisos, queja y reclamos	5	8	8	6	27
Respuesta avisos, queja y reclamos	3	6	3	2	14
Pendientes de Respuesta	2	2	5	7	16

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por OIR-FISDL.

⁴¹ / Oficina de Información y Respuesta OIR. Actividad de lanzamiento de la OIR. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. Febrero de 2010.

⁴² / Ibíd. Óp. Cit.



Fuente: elaboración propia con base a datos de OIR-FISDL.

La política de creación de OIR en las Instituciones del Ejecutivo debe visualizarse en un contexto más amplio. En primer lugar, debe señalarse que no existe cultura política para ofrecer información pública ya que la misma ha sido considerada como confidencial por parte de los funcionarios y empleados públicos y por parte de la ciudadanía no ha existido cultura de solicitar información pública. En segundo lugar, tradicionalmente en algunas dependencias de gobierno han existido las oficinas de recepción e información, cuya concepción se ha reducido a brindar información y orientación al público de forma muy general sobre los servicios que las mismas prestan, pero sin posibilidad de ofrecer información más cualitativa para que la ciudadanía se forme una opinión respecto de la manera en que se toman las decisiones y se administran los recursos públicos, y por tanto no se ha tenido acceso a información relacionada con presupuestos, planes, informes contables, licitaciones, etc. Con la apertura de la OIR, se rompe con esta visión y se comienza a implementar una nueva cultura: que la información del gobierno es y debe ser pública.

Al cierre de este informe, se conoce que la Lotería Nacional de Beneficencia LNB, esta por abrir la OIR, lo que vendría a constituir la segunda oficina de este tipo en las instituciones gubernamentales. La LNB, ya cuenta con el espacio físico, el equipamiento, el personal asignado, el cual ha sido capacitado y entrenado para sus funciones, ha visitado la OIR del FISDL y la Oficina de Información Pública de la municipalidad de San Pedro Masahuat, en un proceso de intercambio de experiencias y fortalecimiento de capacidades humanas previa a la puesta en funcionamiento de su oficina.

2.2 Sitios Web en las Instituciones de Gobierno.

2.2.1 La estandarización de los sitios web gubernamentales.

Los Sitios Web de las instituciones de gobierno, constituyen otra herramienta valiosa para que la ciudadanía pueda acceder a la información. Antes de tomar posesión el actual gobierno, ya había iniciado un proceso de estandarización y actualización de los sitios web gubernamentales; este fue retomado y se le ha dado seguimiento por el Gobierno del Presidente Mauricio Funes.

Este es un proyecto ejecutado por la Unidad de Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia (ITIGES) cuyo objetivo es mejorar los servicios que el gobierno proporciona al ciudadano a través de los sitios web del gobierno. Incluyó 30 instituciones del gobierno: 25 en una primera fase y 5 más en una segunda etapa. Las metas del proyecto fueron las siguientes:

- “Mejorar la calidad de los sitios web gubernamentales alineándolos con las mejores prácticas de gobierno electrónico a nivel mundial y mejorando la calificación de El Salvador en las evaluaciones internacionales de gobierno electrónico.
- Estandarizar los sitios web gubernamentales (es decir, disminuir las diferencias entre ellos). De esta forma, no sólo se unifica la política web de todo el gobierno sino que se facilita el acceso al ciudadano”.⁴³

“Los resultados de este proyecto han sido múltiples y variados. Aquí sólo se indicarán los principales aspectos, concretamente, los siguientes:

- Implementación de 61 estándares
- Implementación del sistema de navegación estándar.
- Reglamentación y políticas de otros aspectos tecnológicos.”⁴⁴

⁴³ / Unidad de Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia (ITIGES). Proyecto de Estandarización y Actualización de los Sitios Web de las Instituciones del Gobierno de El Salvador. Informe del proyecto 1ª etapa. Página 6.

⁴⁴ / *Ibíd.* Óp. Cit Pág. 45

De acuerdo con los reporte de la ITIGES, el valor de la métrica inicial; es decir, la nota promedio que recibieron las páginas web al inicio del proyecto fue de 3.396 y al final del proyecto fue de 8.676, con lo que el promedio de progreso institucional ha sido de 5.480, es decir un 61.74%; siendo la Superintendencia de Pensiones la que alcanzó la máxima métrica de diez, seguidos de la ANSP y el Ministerio de Educación con 9.78, el Ministerio de Gobernación con 9.75, la Superintendencia del Sistema Financiero con 9.74 y ha sido el Ministerio de Medio Ambiente con la menor métrica con una nota de 6; el Ministerio de Defensa es el que ha tenido el mayor progreso institucional con 7.491, seguido del Ministerio de Seguridad Pública con 7.427 y son el BMI y el BCR con los menores progresos institucionales con 2.384 y 2.494.

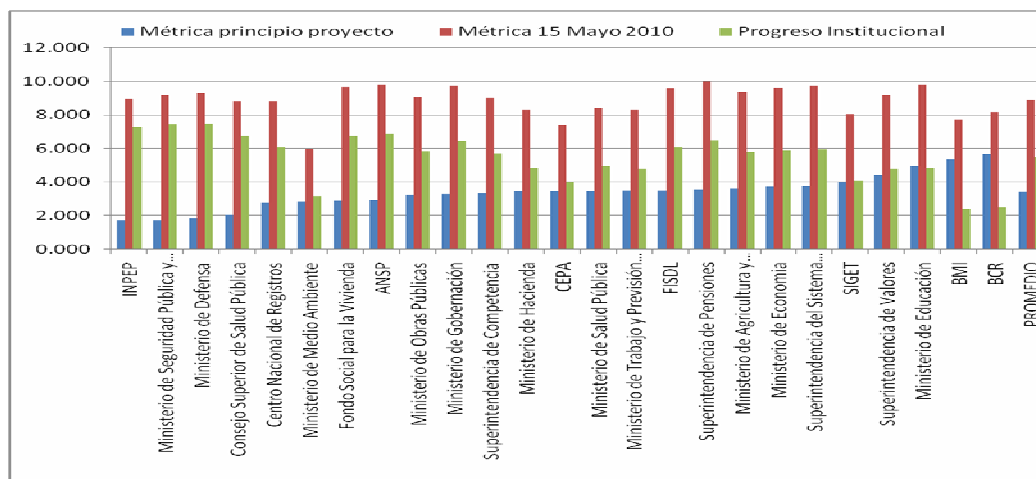
Tabla No. 4.
Métrica de las páginas web de 25 instituciones del Gobierno.

Instituciones	Métrica principio proyecto	Métrica 15 Mayo 2010	Progreso Institucional
INPEP	1.720	8.98	7.260
Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	1.733	9.16	7.427
Ministerio de Defensa	1.819	9.31	7.491
Consejo Superior de Salud Pública	2.056	8.8	6.744
Centro Nacional de Registros	2.747	8.82	6.073
Ministerio de Medio Ambiente	2.848	6	3.152
Fondo Social para la Vivienda	2.890	9.64	6.750
ANSP	2.914	9.78	6.866
Ministerio de Obras Públicas	3.232	9.05	5.818
Ministerio de Gobernación	3.297	9.75	6.453
Superintendencia de Competencia	3.311	9.01	5.699
Ministerio de Hacienda	3.434	8.27	4.836
CEPA	3.441	7.41	3.969
Ministerio de Salud Pública	3.469	8.41	4.941
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	3.501	8.3	4.799
FISDL	3.508	9.57	6.062
Superintendencia de Pensiones	3.538	10.00	6.462
Ministerio de Agricultura y Ganadería	3.604	9.39	5.786
Ministerio de Economía	3.744	9.63	5.886
Superintendencia del Sistema Financiero	3.785	9.74	5.955
SIGET	3.956	8.05	4.094
Superintendencia de Valores	4.397	9.16	4.763
Ministerio de Educación	4.950	9.78	4.830
BMI	5.326	7.71	2.384
BCR	5.676	8.17	2.494
PROMEDIO	3.396	8.876	5.480

Fuente: ITIGES. Informe del Proyecto de Estandarización y Actualización de los Sitios Web de las Instituciones del Gobierno de El Salvador.

Gráfico No 4

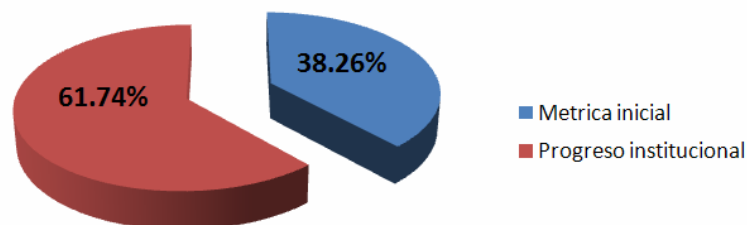
**Métrica de los sitios web de 25 instituciones
del Gobierno al 15 de mayo de 2010.**



**Fuente: ITIGES. Informe del Proyecto de Estandarización y Actualización
de los Sitios Web de las Instituciones del Gobierno de El Salvador.**

Gráfico No. 5

**Crecimiento promedio de la métrica en los sitios web
gubernamentales**



Fuente: elaboración propia en base a datos del ITIGES.

Es necesario destacar que no fue posible tener acceso a la información específica de los 61 estándares o parámetros utilizados por el ITIGES para determinar si los mismos corresponden con los estándares internacionales relativos al acceso a información pública.

2.2.2 Análisis de información disponible en sitios web.

Para poder evaluar si los sitios web de gobierno disponen de información pública que respondan a estándares internacionales; se realizó una revisión de 23 instituciones del gobierno, con base a una lista de chequeo elaborada con base a 35 indicadores agrupados en cinco parámetros (ver anexo No 3). 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, de acuerdo a estándares internacionales revisados, y con base a tres atributos a través de los cuales se les asignó una ponderación (ver anexo No 4), 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 que los mismos tienen.

La ponderación se establece en una escala de cero a diez y la misma no pretende constituirse en una calificación, sino más bien en una medición que permite ubicar el nivel en que se encuentra cada entidad del gobierno con respecto al tipo de información que dispone en su sitio web; por ahora éste sirve de punto de partida para futuras mediciones.

Tabla No. 5.
Parámetros y puntajes establecidos

Parámetros	Puntaje
A nivel organizacional (reglas claras).	1.71
A nivel financiero (acceso a información).	2.63
A nivel de recursos humanos (acceso a información).	1.45
Informes (rendición de cuentas).	3.16
Mecanismos de comunicación e interacción con la población (participación Ciudadana).	1.05
Total	10.00

Fuente: Elaboración Propia. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

Tabla No. 6.

Puntaje establecido a Parámetros e indicadores con base a atributos

Parámetros e indicadores	Atributos			Puntaje por parámetro e indicador	Ponderación por parámetro con base a 10.
	Información de interés general	Información que oriente a la transparencia	información que orienta a prevenir corrupción		
1. A nivel organizacional (reglas claras).				13	1.71
☐ Idiomas de la pagina web	1			1	
☐ Organigrama de la institución.	1			1	
☐ Misión y visión	1			1	
☐ Objetivos de la institución.	1			1	
☐ Valores institucionales o principios rectores.	1			1	
☐ Directorio de funcionarios o Listado de funcionarios y jefaturas importantes con correos electrónicos y números de teléfono.	1			1	
☐ Cuerpos directivos u órganos de dirección	1			1	
☐ Políticas y procedimientos administrativos.	1	1		2	
☐ Prestación de bienes y servicios: tipos de servicios y formas de prestación.	1	1		2	
☐ Legislación, reglamentos, códigos, normativas, acuerdos y resoluciones de órganos directivos	1	1		2	
2. A nivel financiero (acceso a información).				20	2.63
☐ Presupuestos	1	1	1	3	
☐ Estados financieros: ingresos y egresos.	1	1	1	3	
☐ Ejecución de gastos	1	1	1	3	
☐ Adquisiciones y Contrataciones de bienes y servicios	1	1	1	3	
☐ Licitaciones adjudicadas y en proceso: montos, nombre del contratista, plazos de ejecución,	1	1	1	3	
☐ Banco de contratistas.	1	1	1	3	
☐ Proyectos: Programados, en ejecución, ejecutados.	1	1		2	
3. A nivel de recursos humanos (acceso a información).				11	1.45
☐ Números de empleados y estadísticas: cuantos hombres, mujeres, edad promedio, años trabajados en promedio, etc.	1	1		2	
☐ Curriculum vitae de funcionarios y jefaturas importantes.	1	1	1	3	
☐ Salarios y otras prestaciones del cargo: dietas, vehículos, combustible, viajes, etc.	1	1	1	3	
☐ Concursos y procedimientos para la contratación y ofertas de plazas	1	1	1	3	
4. Informes (rendición de cuentas).				24	3.16
☐ Memoria de labores	1	1		2	
☐ Informes trimestrales y semestrales a nivel financiero	1	1	1	3	
☐ Informes de auditoria	1	1	1	3	
☐ Informes de contabilidad	1	1	1	3	
☐ Declaraciones patrimoniales de funcionarios y jefaturas más importantes	1	1	1	3	
☐ Planificación: Planes de trabajo anuales y estratégicos.	1	1		2	
☐ Estadísticas de todo tipo	1	1		2	
☐ Boletines informativos o revistas	1	1		2	
☐ Eventos públicos, discursos de funcionarios y galería de fotos.	1	1		2	
☐ Centros de documentación o publicaciones	1	1		2	
5. Mecanismos de comunicación e interacción con la población (participación Ciudadana).				8	1.05
☐ Consultas, quejas y sugerencias	1	1	1	3	
☐ Oficinas de información y respuesta	1	1		2	
☐ Vínculos con otras instituciones.	1			1	
☐ Conformación de comisiones, consejos, mesas o cualquier mecanismo de participación ciudadana.	1	1		2	
Total y valor por punto con base a 10				76	0.131578947
					10

Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-isd.

Las ponderaciones obtenidas después de hacer una revisión a cada una de los 23 sitios web de las instituciones del gobierno seleccionadas, indican que es el Ministerio de Gobernación, seguido de la Lotería Nacional de Beneficencia, el Fondo Social para la Vivienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, los que disponen de mayor cantidad de información que cumplen con estándares internacionales de acceso a información con niveles de 7.64, 7.11, 6.85 y 6.59.

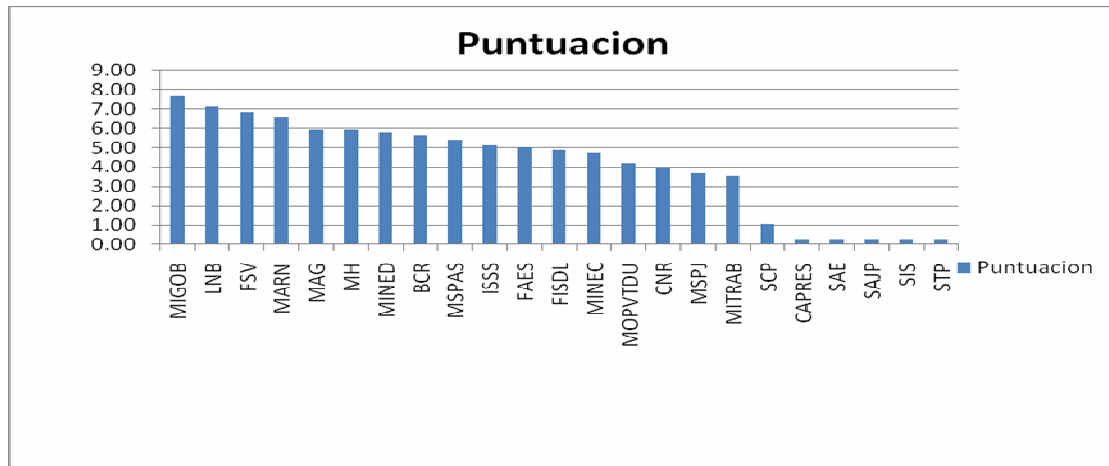
Tabla No 7.
Resultados de las páginas web de 23 instituciones del gobierno
en base a los parámetros de ISD.⁴⁵

	Institución	Indicadores disponibles	Indicadores no disponibles	TOTAL	Ponderación Final
1	Ministerio de Gobernación	27	8	35	7.64
2	Lotería Nacional de Beneficencia	27	8	35	7.11
3	Fondo Social para la Vivienda	26	9	35	6.85
4	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	23	12	35	6.59
5	Ministerio de Agricultura y Ganadería	24	11	35	5.93
6	Ministerio de Hacienda	21	14	35	5.93
7	Ministerio de Educación	23	12	35	5.80
8	Banco Central de Reserva de El Salvador	22	13	35	5.66
9	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	19	16	35	5.40
10	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	21	14	35	5.39
11	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.	20	15	35	5.13
12	Ministerio de la Defensa Nacional	20	15	35	5.01
13	Ministerio de Economía	19	16	35	4.73
14	Ministerio de Obras Públicas	16	19	35	4.21
15	Centro Nacional de Registros	17	18	35	3.96
16	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	15	20	35	3.68
17	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	14	21	35	3.56
18	Secretaría de Cultura de la Presidencia	4	31	35	1.05
19	Casa Presidencial.	1	34	35	0.26
20	Secretaría de Asuntos Estratégicos.	1	34	35	0.26
21	Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia.	1	34	35	0.26
22	Secretaría de Inclusión Social.	1	34	35	0.26
23	Secretaría Técnica de la Presidencia.	1	34	35	0.26
	PROMEDIO				4.11

Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

⁴⁵ / El Proceso de monitoreo y evaluación de las 23 sitios web, concluyó el 30 de mayo de 2010.

Gráfico No 6.
Ponderación de los sitios web de 23 instituciones del Gobierno.



Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros Diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación, el Banco Central de Reserva, El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Ministerio de la Defensa Nacional, se encuentran en un nivel intermedio.

En los casos de la Secretaria de Asuntos Estratégicos SAE, La Secretaria de Asuntos Jurídicos de la Presidencia SAJP, La Secretaria de Inclusión Social SIS, y la Secretaria Técnica de la Presidencia STP, no contaban con páginas web propias al cierre de este informe, por lo que el análisis se realizó en el marco de la revisión del sitio web de Casa Presidencial. La SIS y la STP cuentan con un link dentro de la página web de Casa Presidencial. La ponderación obtenida por todas estas es la más baja con 0.26 ello se debe a que en las mismas solamente encontramos fotos y discursos de los eventos en los que participan los funcionarios de estas dependencias.

En general, de 23 instituciones evaluadas, 12 se encuentran con una ponderación arriba de 5, es decir el 52%; y el 48% con puntajes menores de 5. El promedio total alcanzado de las 23 instituciones evaluadas es de 4.11.

Tabla No. 8

Ponderación de las instituciones evaluadas por parámetro

N°	INSTITUCIONES	1. A nivel organizacional (reglas claras)	2. A nivel financiero (acceso a información)	3. A nivel de recursos humanos (acceso a información)	4. Informes (rendición de cuentas)	5. Mecanismos de comunicación e interacción con la población (participación Ciudadana)	TOTAL
1	Ministerio de Gobernación	1.58	2.37	0.79	2.38	0.53	7.64
2	Lotería Nacional de Beneficencia (LNB)	1.71	1.58	0.00	2.78	1.05	7.11
3	Fondo Social para la Vivienda	1.71	2.24	0.40	1.72	0.79	6.85
4	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1.05	2.24	0.79	1.72	0.79	6.59
5	Ministerio de Hacienda	1.32	1.58	0.40	2.12	0.53	5.93
6	Ministerio de Agricultura y Ganadería	1.71	1.45	0.40	1.59	0.79	5.93
7	Ministerio de Educación	1.58	1.45	0.40	1.59	0.79	5.80
8	Banco Central de Reserva de El Salvador	1.58	1.84	0.00	1.45	0.79	5.66
9	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	1.05	1.45	0.40	1.99	0.53	5.40
10	Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).	1.45	1.18	0.40	1.32	0.79	5.13
11	Ministerio de la Defensa Nacional	1.58	1.18	0.40	1.33	0.53	5.01
12	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	1.45	1.05	0.00	1.32	1.05	4.87
13	Ministerio de Economía	1.05	1.45	0.40	1.05	0.79	4.73
14	Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	1.05	0.79	0.40	1.19	0.79	4.21
15	Centro Nacional de Registros	1.58	1.05	0.00	0.80	0.53	3.96
16	Ministerio de Seguridad Pública y Justicia	1.18	0.79	0.40	0.53	0.79	3.68
17	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	1.05	0.79	0.40	0.80	0.53	3.56
18	Secretaría de Cultura de la Presidencia	0.13	0.00	0.00	0.53	0.39	1.05
19	Casa Presidencial.	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
20	Secretaría de Asuntos Estratégicos.	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
21	Secretaría Técnica de la Presidencia.	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
22	Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia.	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
23	Secretaría de Inclusión Social.	0.00	0.00	0.00	0.26	0.00	0.26
	TOTALES	23.81	24.46	5.93	27.50	12.73	94.41
	PROMEDIO	1.04	1.06	0.26	1.20	0.55	4.11
	PORCENTAJE SEGÚN PARAMETRO	60.54%	40.43%	17.79%	37.83%	52.71%	41.10%

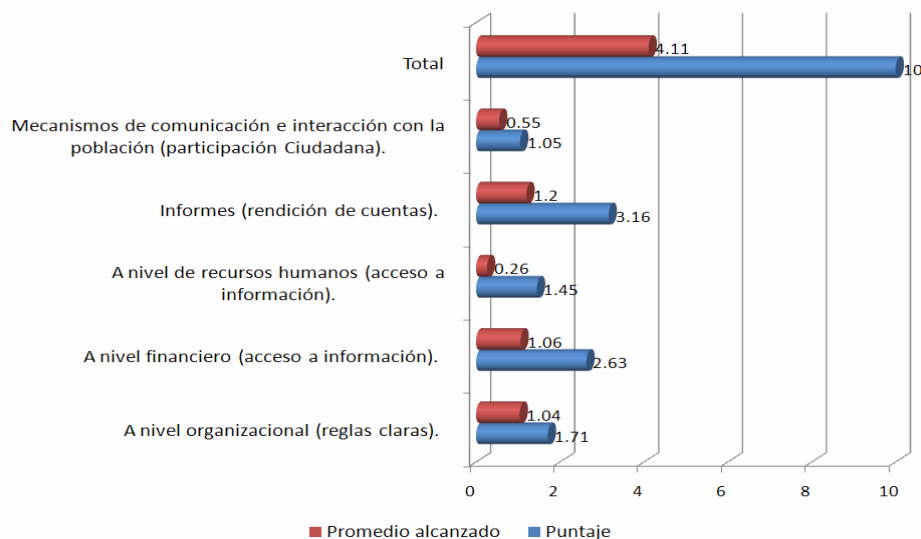
Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros Diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

Tabla No. 9
Puntaje promedio alcanzado por parámetro.

Parámetros	Puntaje	Puntaje promedio alcanzado	%
A nivel organizacional (reglas claras).	1.71	1.04	60.54%
A nivel financiero (acceso a información).	2.63	1.06	40.43%
A nivel de recursos humanos (acceso a información).	1.45	0.26	17.79%
Informes (rendición de cuentas).	3.16	1.20	37.83%
Mecanismos de comunicación e interacción con la población (participación Ciudadana).	1.05	0.55	52.71%
Total	10.00	4.11	41.10%

Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros Diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

Gráfico No. 7
Puntaje promedio alcanzado por parámetro



Fuente: Elaboración Propia, con base a la evaluación y los resultados de 35 parámetros Diseñados para evaluar sitios web de las instituciones del gobierno. Observatorio Ciudadano de Transparencia OCT-ISD.

Los parámetros en los que se dispone de menor información en promedio, es en recursos humanos con 17.79% del total del puntaje asignado; seguido de informes con 37.83% e información financiera con un 40.43%.

En términos generales, se puede decir que de acuerdo con el proceso de estandarización de los sitios web, se ha avanzado significativamente; sin embargo, todavía se dispone de información

que se podría tipificar de interés general, pero aún se adolece de brindar y disponer de información que ayude a transparentar el desempeño público.

2.3 Acceso a información a través de peticiones y escritos formales dirigida a Casa Presidencial y a otras carteras del Gobierno.

Un mecanismo bastante tradicional pero válido y sustentado legalmente para solicitar información, es el establecido en el Art. 18 de la Constitución de la República el cual plantea que “toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones por escrito, de manera decorosa, a las autoridades legalmente establecidas; a que se les resuelva y a que se les haga saber lo resuelto.”⁴⁶

Amparados en este artículo y ante la ausencia de una ley de acceso a información pública, distintas instituciones se han dado a la tarea de solicitar información pública de distinta índole a las instituciones del gobierno y particularmente a Casa Presidencial CAPRES. Adicionalmente, muchas peticiones han sido amparadas en diversos Convenciones o Tratados Internacionales entre los que se destaca la Convención Interamericana Contra la Corrupción CICC, ratificada en El Salvador en 1998; la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción CNUCC, ratificada por el país en junio de 2004; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ratificada en junio de 1978; y el Pacto de Derechos Civiles y políticos ratificado en 1978. Por tanto, constituyen Ley de la República y ante cualquier interpretación que genere conflictos, prevalecerá en Tratado o Convenio Internacional.

Amparados en estas normativas internacionales, El Periódico Digital El Faro, ha girado solicitudes formales de petición de información, a diversos funcionarios del actual gobierno y particularmente a Casa Presidencial, solicitando información diversa sobre distintos hechos que han generado opiniones y reacciones por la forma en que han sucedido o por cómo se han tomado las decisiones de esos hechos.

⁴⁶ Constitución Política de la República de El Salvador. Art. 18. Decreto legislativo No 38. El Salvador. Diciembre de 1983.

La primera de esas peticiones se giró con fecha 08 de septiembre de 2009 (ver anexo No 5); la nota iba dirigida al Licenciado David Rivas, Secretario de Comunicaciones de Casa Presidencial. Esta nota se envió con copia al Licenciado José Luis Funes, Director de Prensa de Casa Presidencial y al Licenciado Marcos Rodríguez, Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción. En esta nota se solicitaba, información sobre fondos públicos destinados a publicidad oficial ejecutados desde Casa Presidencial desde el 01 de junio de 2009 y todo lo vinculado a la temática de publicidad: empresas productoras y empresas encargadas de la colocación en medios de comunicación.

Cuando se invocan los Tratados Internacionales, la nota destaca particularmente el Art. 13 de la Convención Americana de derechos humanos el cual señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección (ver anexo No 5). También se señala el Art 19 del pacto de derechos Civiles y políticos, el cual se refiere al derecho de libertad de expresión en los mismo términos que el Art. 13 de la Convención Americana ya descrito. Hasta la fecha, esta petición no ha tenido respuesta por parte del Secretario de Comunicaciones de CAPRES, David Rivas, ni por los funcionarios a quien se les dirigía con copia la nota.

Una segunda nota fue enviada por mismo periódico con fecha 19 de octubre de 2009 (ver anexo No 6). Nuevamente dirigida al Licenciado David Rivas, Secretario de Comunicaciones de CAPRES y con copia alas mismas personas de la primera nota y adicionalmente al Secretario de Asuntos Estratégicos Francis Hato Hasbún. En esta segunda nota se solicita informar del avance de lo solicitado en la primera nota. Hasta la fecha, esta petición no ha tenido respuesta por parte del Secretario de Comunicaciones de CAPRES, David Rivas, ni por los funcionarios a quien se les dirigía con copia la nota.

Una tercera nota fue enviada por el mismo periódico, con fecha 18 de noviembre de 2009 (ver anexo No 7). Esta vez la nota se dirigió al Presidente de la República Mauricio Funes, con copia al Secretario de Comunicaciones David Rivas, al Subsecretario de Transparencia Marcos Rodríguez, al Secretario para Asuntos Estratégicos Francis Hasbún y al Secretario Privado de la Presidencia Francisco Cáceres. En la petición se solicitaba información diversa, desde el listado de asesores contratados en Casa Presidencial, el listado del personal de la Secretaría de Comunicaciones así como su organigrama, los asesores de comunicación propaganda o publicidad, hasta información de Luis Verdi. La petición invocaba nuevamente los convenios internacionales antes citados y los artículos 6, 18, 85 y 144 de la Constitución. Asimismo, El Faro ofrece cargar con los costos de la reproducción de la información y deja un nombre, dirección y teléfonos para recibir la misma. Hasta la fecha, esta petición no ha tenido respuesta por parte del Presidente Mauricio Funes, ni por los funcionarios a quien se les dirigía con copia la nota a pesar de haber sello de recibido de las tres notas por parte de Casa Presidencial.

Consultado sobre estas peticiones, el Subsecretario de Transparencia mencionó: “Con respecto a eso, de hecho nosotros mandamos un memorándum diciéndole a David Rivas, recomendando responder. O sea que lo más apropiado hubiera sido responderle al Faro; pero el punto es que El Presidente no está obligado a responder. Si la Constitución dijese que está obligado, no necesitaríamos una ley de acceso a información, justo la necesitamos porque no hay un marco legal que obligue a responder.”⁴⁷

Sobre el Art. 18 de la Constitución, existe una resolución de la Sala de lo Constitucional⁴⁸ de la Corte Suprema de Justicia, que determina que el ejercicio de esta garantía, el derecho de petición y respuesta “conlleva una correlativa obligación, la de los funcionarios estatales a responder o contestar las solicitudes que se les eleven”, además, esta contestación “no puede limitarse a dar constancia de haberse recibido la petición, sino que la autoridad correspondiente debe analizar el contenido de la misma y resolverla conforme a las facultades jurídicamente

⁴⁷ / Entrevista con MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción

⁴⁸ / Sentencia de Amparo del 25 de febrero de 2000. Referencia 431-98.

conferidas”, exigiendo la congruencia entre ésta y aquella⁴⁹. Asimismo, el artículo 3, inciso b), de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa señala que también procede la acción contencioso administrativa en contra de la denegación presunta⁵⁰ de una petición.

Consultado sobre la posibilidad de interponer una demanda en la Sala de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia se señaló que “Habrá que considerarlo, nosotros hemos dado un paso que es la solicitud sistemática de información, no sólo a este gobierno, eso lo venimos haciendo desde el gobierno anterior, desde el gobierno de Antonio Saca. Pero, creo que todavía se sorprenden muchos funcionarios, incluso, cuando se les habla de esta sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos porque los funcionarios suelen no conocer este tipo de obligaciones del Estado.”⁵¹

El Subsecretario de Transparencia comentó lo siguiente “Fíjese que El Faro hace alusión al derecho que la ley le da de buscar información; yo leí todas esas notas, al derecho que los convenios internacionales dan es al acceso a la información, en ningún momento la Convención dice que el Estado está obligado a responder...No es a que le den, sino de recibir, y usted es libre de recibir, no está obligando al funcionario a que le de la información; dice que usted es libre de recibir... ahora yo no quiero pecar de defensivo pero al pan pan y al vino vino: Se necesita una ley porque no hay una convención internacional que tendría poder legal para exigir determinado tipo de información.”

Otras peticiones formales han sido enviadas por El Faro a distintos funcionarios del gobierno actual, solicitando información diversa. Destacan la enviada al Ministro de Hacienda, Carlos Cáceres (ver anexo No 8); Al Ministro de Medio Ambiente, Germán Rosa Chávez (ver anexo No 9) y al señor Roberto Sánchez Ochoa, Director del Hospital de Maternidad (ver anexo 10). Al igual que en Casa Presidencial, hasta la fecha no existe respuesta de los funcionarios.

⁴⁹ / Informe Independiente sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador, presentado por “Probidad”, como organización de la sociedad civil. Anexo No. 8. Pág. 40.

⁵⁰ Existe denegación presunta cuando la autoridad o funcionario no haga saber su decisión al interesado en el plazo de sesenta días, contados desde la fecha de la presentación de la solicitud.

⁵¹ Entrevista con Ricardo Vaquerano. Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro.

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 trascendentales que en materia de política pública pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas. Los resultados son los siguientes:

3.1 Conformación de diversos Consejos multidisciplinarios y de temáticas sectoriales diversas.

En este primer año de gobierno, se está institucionalizando como una política gubernamental la creación de diversos Consejos Multidisciplinarios para abordar temáticas sectoriales diversas.

Hasta la fecha se han conformado alrededor de 5 Consejos. Destacan entre los más relevantes el Consejo Económico Social CES, El Consejo Nacional de Educación CNE, el Consejo Nacional de Energía y el Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización CONADES y el Consejo de Seguridad Alimentaria. A excepción de CONADES y el Consejo de Energía, en el resto de Consejos se involucra a una diversidad de personas que representan a distintos sectores de la sociedad civil salvadoreña, vinculados con las temáticas específicas que abordan estos espacios.

Hasta la fecha ninguno de estos mecanismos tan estratégicos para la vida institucional del país cuenta con un espacio físico donde buscarlos o solicitarles información, no tienen un sitio web donde consultar sobre ellos, qué son, qué hacen, quiénes los integran, salvo por algunas excepciones; cuáles son los temas que discuten y los resultados concretos de su trabajo. Lo que se conoce, es lo que ha sido publicado por los medios de comunicación y por los discursos de juramentación e implementación de estos mecanismos por parte del Presidente de la República. Por lo demás, desde ya, la falta de información se apunta como una debilidad institucional.

Ante la falta de información específica de los mismos, nos limitaremos a precisar algunas características sobre los mecanismos en general.

En primer lugar, la creación de estos mecanismos de “participación” no es nueva en el país. Son mecanismos que vienen desde los Acuerdos de Paz; como antecedente inmediato está la conformación del malogrado Foro de Concertación Económica y Social, mecanismo fruto de los Acuerdos de Paz firmados en 1992. Otros antecedentes son la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo que hizo procesos de consulta para definir las prioridades del Plan de Nación, la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Asuntos Municipales en coordinación con COMURES, que convocó a un proceso de consulta participativa en el anteproyecto de Ley de Descentralización en el país en el año 2001, una limitada consulta realizada por la Gestión del Presidente Antonio Saca para elaborar la política de descentralización y la Asamblea Legislativa que convocó nuevamente a un proceso de consulta participativa en diciembre de 2007 para elaborar el anteproyecto de Ley de Descentralización, que aún está pendiente de ser aprobada y de la cual no se conoce resultado alguno.

Una de las características de todos estos espacios es que sus decisiones no son vinculantes con las decisiones gubernamentales. Es decir, que las decisiones que emanan de estos organismos solamente constituyen insumos para las políticas y estrategias que se van a implementar en un futuro sobre las temáticas abordadas. El gobierno no tiene la obligación legal de incluirlas; es más, puede incluso desecharlas en determinado momento.

El Presidente de la República destaca esta características de los mecanismos: “Se trata de un órgano deliberante, consultivo, propositivo. No significa que es un Consejo cuyas propuestas vinculan a las instancias del Estado. No hay una vinculación de carácter legal, pero si hay una vinculación de carácter político y moral, por la calidad misma del Consejo y por el nivel de representación que tiene este Consejo.”⁵²

“Cuando yo me esfuerzo por aclarar que los Consejos no tienen un carácter vinculante no lo hago con el propósito de bajarle perfil político al Consejo, más bien lo hago para establecer que la naturaleza del Consejo es propiciar la discusión, la negociación, porque estoy plenamente

⁵² / Presidente de la República Mauricio Funes en el discurso de instalación del Consejo Nacional de Desarrollo Territorial CONADES.

convencido que los desafíos que nos plantea el país, los problemas que estamos enfrentando, requieren de un gobierno en permanente negociación.” señalaba El Mandatario.

Raúl Torres FUNDE, plantea que la discusión de las organizaciones civiles debe centrarse en cómo las decisiones que emanan de estos mecanismos se hacen vinculantes para El Ejecutivo: “El tema es cómo los hacemos vinculantes, es un tema nuestro como sociedad civil; cómo hacemos para que de lo que ahí salga, nos comprometemos a participar, haya garantía de que va a ser tomado en cuenta en las decisiones políticas. Ese es el primer tema de discusión; si no lo han planteado en el gobierno puede oler a demagogia.”

“Yo no creo que a un Consejo se le tenga que plantear o dar facultades para que sus decisiones sean vinculantes; más bien es la importancia que le das; es decir, si pongo el Consejo es porque voy a tomar la opinión de éste, es más una cuestión de cómo considerarlo que cómo amarrarlo porque puede generar cuestiones de ingobernabilidad que creo hay que medir. Es decir, si le das carácter vinculante a un espacio de ese tipo, podría generarte problemas de ingobernabilidad; pero también, si lo creas y sólo está como una figura decorativa donde sólo se discuten cosas pero al final no se toman en cuenta, no tendría relevancia el espacio en muchas cuestiones que se están discutiendo, como por ejemplo el plan quinquenal y el pacto fiscal.”⁵³

Además de las limitantes planteadas al comienzo, sobre estos espacios de participación, algunos de los analistas entrevistados ven otras situaciones a las que hay que poner énfasis. Por ejemplo, los mecanismos no han sido lo suficientemente ágiles para producir resultados; esto se debe en parte a su conformación y a la naturaleza de intereses que están representados. Además, metodológicamente es complejo alcanzar decisiones de un mecanismo donde participan 70 personas como el caso del CES, el cual se reúne tres horas y con el número de miembros metodológicamente se vuelve difícil obtener resultados en poco tiempo. Adicionalmente no tienen continuidad en sus deliberaciones ya que son esporádicas o poco sistemáticas las reuniones que se programan.

⁵³ / Entrevista con Lic. Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD.

Otros elementos a considerar son, en primer lugar, el mecanismo de elección de los miembros; mucho se ha cuestionado el mecanismo de representatividad de algunos sectores y miembros de estos mecanismos, así como la idoneidad de los mismos para ser parte de los Consejos. En segundo lugar, La sostenibilidad de los mecanismos es otro factor a considerar ya que de no producirse resultados concretos en un tiempo determinado, puede ponerse en riesgo la sostenibilidad política de los Consejos y correr el riesgo que pierdan credibilidad y desarticularse como ya sucedió en el pasado con otras iniciativas similares.

Sin embargo debe señalarse que la precepción que en términos generales existe sobre éstos Consejos, es que son mecanismos que inicialmente están abriendo las posibilidades para que diversos sectores del país puedan expresar sus opiniones sobre políticas públicas sectoriales y temas relevantes para el País. Tal y como menciona la Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental: “La creación de Consejos tiene una parte bastante positiva porque lógicamente en ellos hay una participación de diferentes sectores de la sociedad los cuales desde sus diferentes ámbitos pueden ir aportando elementos positivos en cualquier tipo de discusión de cualquier tema que se tenga...En la medida que estos Consejos estén integrados por las personas idóneas y que tengan el interés real de aportar, lógicamente van a ser productivos, que es lo que realmente se quiere.”⁵⁴

3.2 Mecanismos de participación en el seguimiento de la Gestión Pública.

Como se ha señalado, se han creado una serie de Consejos de diversa índole donde el objetivo es la participación de importantes sectores de la población; sin embargo, estos espacios aún no asumen el rol de seguimiento de la gestión pública. Esto debido en gran parte a que no se contaba con un Plan Quinquenal que estableciera el rumbo del país, las estrategias y las políticas públicas a implementar en los cinco años de gobierno. Se desconocía si las acciones del primer año de gobierno eran resultado de un proceso de planificación o no, si contaban con indicadores para evaluar el seguimiento y el nivel de cumplimiento de las mismas en el primer año.

⁵⁴ / Entrevista con Licda. Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

En términos concretos, no se han producido avances significativos en 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 de la gestión pública en el ámbito del Ejecutivo tales como Comités de Contraloría Ciudadana o Social.

Se rescata el proceso seguido por la Subsecretaría de Transparencia de abrir a consulta el proceso de elaboración de sus lineamientos estratégicos en la que participaron organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la transparencia⁵⁵; sin embargo, es necesario señalar que no existe ningún mecanismo ciudadano de participación para dar seguimiento a la implementación de los lineamientos estratégicos y/o evaluar el nivel de avances.

Asimismo, se rescata los esfuerzos realizados por la Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, por crear una mesa con representantes de organizaciones gubernamentales para consultar sobre temas específicos tales como el anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, el cual no ha tenido un seguimiento sistemático; o los esfuerzos realizados por el Viceministerio de Cooperación que ha mantenido un nivel importante de comunicación con las Organizaciones No Gubernamentales que han brindado su aporte al desarrollo del país, cuyo acompañamiento ha contribuido a la creación del Movimiento de ONG's de Desarrollo Solidario MODES y con quien ha venido consultando el documento de "eficacia de la ayuda", entidad a quien el Secretario Técnico de la Presidencia presentó el Plan Quinquenal y ofreció crear una "Mesa de Dialogo con las ONG's" como mecanismo de seguimiento y contribución al desarrollo de dicho plan.

Es de importancia estratégica involucrar a la ciudadanía y sus organizaciones en el esfuerzo por crear mecanismo de seguimiento y contraloría social para evaluar el nivel de avance de la gestión gubernamental. Es importante la creación de mecanismos que involucren de manera directa el acompañamiento de Organismos Internacionales tal es el caso de Transparencia

⁵⁵ _/ En la consulta convocada por el Subsecretario de Transparencia participaron por parte de la sociedad civil: ISD, FUNDE, FUSADES y FESPAD.

Internacional o de expertos internacionales especialistas en temas de transparencia y anticorrupción ya que nos pueden dejar aprendizajes importantes; pero es necesario fortalecer la participación directa de organizaciones nacionales o locales que permitan crear y fortalecer capacidades humanas e institucionales propias. Un programa de capacitación de personas especializadas en estos temas puede ser un buen inicio.

3.3 El foro virtual de consulta impulsado por el Gobierno para la discusión del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública y las reformas a la Ley de Ética Gubernamental.

Un mecanismo novedoso de participación implementado en este nuevo gobierno fue el foro virtual o electrónico para la consulta de los anteproyectos de Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública LTAIP y las reformas a la Ley de Ética Gubernamental.

En términos tecnológicos y en cuanto al manejo técnico, el mecanismo ha sido calificado como positivo. Contó con especialistas internacionales con amplia experiencia en las temáticas consultadas; el argumento político para la creación del mismo, también se considera razonable, en la medida que era necesario que el gobierno actual sentara su posición sobre estos anteproyectos de ley tan importantes para la vida institucional del país; procedimentalmente, las reglas para la participación eran claras y no se condicionó ni se restringió la participación de nadie.

Raúl Torres y Jaime López, ambos de FUNDE, miembro del Grupo Promotor y que participaron del foro, expresaron que este mecanismo contaba con “unas reglas de juego muy interesantes, la mecánica ha sido muy bonita, incluso la gente del Grupo Promotor que tenía sus reservas, ha reconocido que se trata de un buen ejercicio.”⁵⁶, reconociéndolo como “aceptable” y considerando que “las razones que dio el gobierno eran totalmente válidas; pidió tiempo para tomar una posición; antes estas posiciones se tomaban a puertas cerradas y los grupos que participaban en la consulta eran grupos privilegiados, sin darle explicaciones a nadie del porqué

⁵⁶ / Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia Internacional, Capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

se tomaban ciertas decisiones. Ahora la consulta es abierta, y El Ejecutivo planteó puntos que eran razonables: uno sobre la institucionalidad; dos, sobre el alcance de quienes debían estar obligados a dar información, en el caso de los partidos políticos; dudas sobre los procesos de elección de los titulares de la institucionalidad y eso efectivamente es válido llevarlo a debate” agregando que han señalado como FUNDE “que así como el gobierno pide una consulta, debe devolver y eso implica que después de cierto tiempo tiene que concretizar su posición y dar el siguiente paso para que el proceso de discusión de la ley se acelere.”⁵⁷

Una de las voces disonantes es la de Ricardo Vaquerano, Jefe de Redacción de El Faro y miembro del Grupo Promotor. Al preguntarle sobre si creía que la consulta era un proceso orientado a abrir espacios de participación para que la ciudadanía se pronuncie sobre este tema, mencionó: “No, en realidad a mi me parece que es lo contrario. Si yo supiera que la Subsecretaria de Transparencia, depende nada mas de ella misma y del Presidente para hacer su trabajo, tendría yo algún optimismo pero como sé que depende de otros funcionarios, El Secretario Privado por ejemplo, del Secretario de Asuntos Estratégicos que es el operador político del Presidente con sus relaciones con el FMLN, aquí entran otro tipo de interés que lo obligan a uno, como mínimo, a desconfiar qué hay detrás de eso y cuando uno mira actitudes como el no pronunciarse a favor del anteproyecto de Ley de Acceso a Información Pública que está en la Asamblea Legislativa, independientemente que en algunos de los puntos El Faro no esta de acuerdo con lo que tienen por ahora en ese proyecto de ley; uno no puede sino dudar de las intenciones del Ejecutivo.”

Sin embargo, todo mecanismo nuevo o novedoso tiene limitaciones. La principal es que, la consulta al haberse realizado sobre un mecanismo virtual, este requiere que las personas que participen tengan acceso a internet y conocimientos de computación y navegación virtual, por lo es una herramienta limitada y diseñada para que determinados grupos de población puedan utilizarlo⁵⁸.

⁵⁷ / Entrevista con Lic. Jaime López. Miembro del equipo de transparencia Internacional capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

⁵⁸ / Según Rafael Antonio Ibarra Fernández, Director de la Dirección de Informática de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), en una publicación del 18 de mayo de 2009 en La Prensa Gráfica, estimó que en El Salvador la cifra podría rondar el millón de internautas, con una penetración del 10% en la población, que también podría ser mayor.

Sobre lo anterior, Abraham Abrego de FESPAD señala que “el mecanismo es importante; técnicamente, ha sido bien conducido en el sentido que ha contado con expertos internacionales; la deficiencia que tiene es que todavía está restringido a ciertos grupos, pero falta como todo eso se va a llevar a la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, a las comunidades, a plantear que conozcan la ley, la importancia de la ley y conozcan para que les va a servir; esa es la desventaja de un mecanismo como un foro virtual, que obviamente es una cuestión muy restringida; todavía no es accesible a la mayoría de toda la población, creo que esa es una debilidad y la otra, es que todavía el número de participantes es bajo lamentablemente, no se ha logrado la participación esperada en el caso de los alcaldes, el número de las organizaciones de la sociedad civil que se esperaba que participaran, no ha llegado todavía al 50%; entonces veo limitantes pero me parece que es una buena demostración en el sentido de aperturar el debate.”⁵⁹

Desde el mes de febrero el Ejecutivo estableció la necesidad de impulsar una consulta sobre los anteproyectos de Ley de Transparencia y Acceso a Información y Ley de Ética Gubernamental; durante la primer semana de marzo la Subsecretaría de Transparencia realizó un conjunto de reuniones con diferentes sectores para recoger insumos y darle mayor legitimidad a la consulta; el 5 de marzo se sostuvo en Casa Presidencial la primera reunión con diversos actores de la sociedad civil entre los que sobresalieron la presencia de las organizaciones miembros del Grupo Promotor entre ellos FUSADES, FUNDE, ASDER, APES, Maestría de Comunicaciones de la UCA; asimismo se encontraron presentes organizaciones como ISD, FESPAD, IEJES, CDN, Universidades entre otros.

Fue el 8 de marzo de 2010, que el Órgano Ejecutivo solicitó dos meses a la Asamblea Legislativa para hacer llegar su posición la cual sería el resultado de una consulta. Ésta decidió brindar un periodo de dos meses el cuál fue comprendido entre el 15 de marzo al 15 de mayo.

⁵⁹ / Entrevista con Lic. Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD.

El tiempo que llevó preparar la modalidad y metodología de la consulta le implicó a la Subsecretaría hacer pública la presentación de la misma el 7 de abril, aperturando ésta a partir del 8 de ese mismo mes, cerrando la consulta el 21 de mayo con lo que el tiempo efectivo de dos meses (60 días) se redujo a un mes y medio, (44 días), es decir solo se dispuso de un 73% del tiempo previsto.

En ese marco de tiempo, difícilmente había la posibilidad de organizar una consulta con cobertura nacional que llegará a nivel de los 14 departamentos del país y utilizar mecanismos presenciales, llevar el debate a las Universidades u otros espacios de participación como foros públicos, entre otros. Sin embargo, en el periodo antes señalado, se logró implementar, además del foro virtual, tres sesiones de consulta presencial, uno con las gremiales empresariales, otro con Organizaciones No gubernamentales y sectores académicos, y un tercero con los Alcaldes y sus respectivos Concejos Municipales.

Un total de 133 personas se inscribieron en el foro virtual de consulta, dentro de los cuales se encontraba un total de 65 instituciones u organizaciones representadas; con lo cual se generó un intercambio de ideas, argumentos y posiciones personales e institucionales, de grupos o sectores participantes. Adicionalmente se registraron un total de 14,195 visitas mediante las cuales, las personas que no se inscribieron tuvieron la oportunidad de leer e informarse del contenido de los diferentes puntos de vistas.

Gráfico No. 8.
Personas inscritas en el foro de consulta virtual

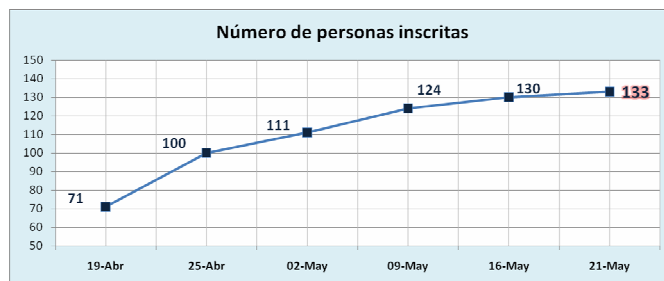
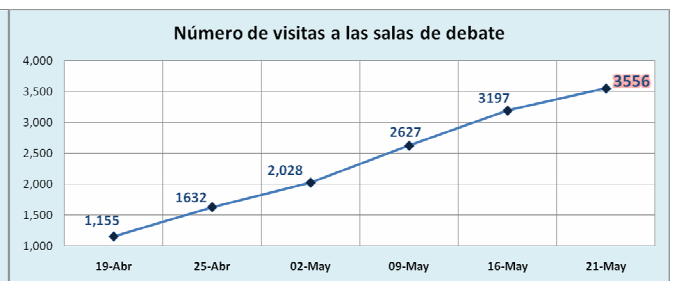


Gráfico No. 9.
Total de visitas realizadas a las salas

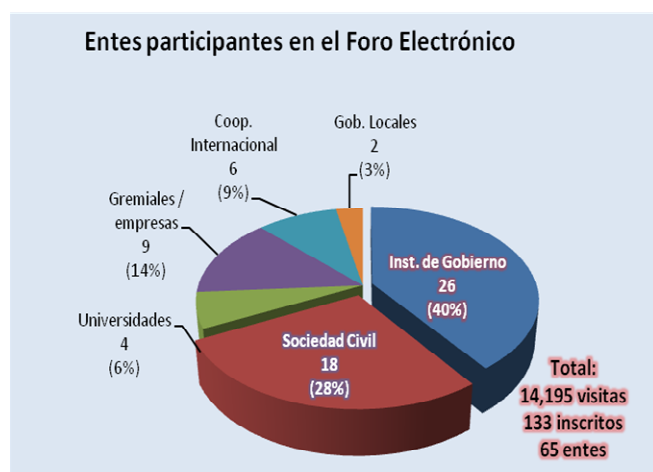


Fuente: Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública

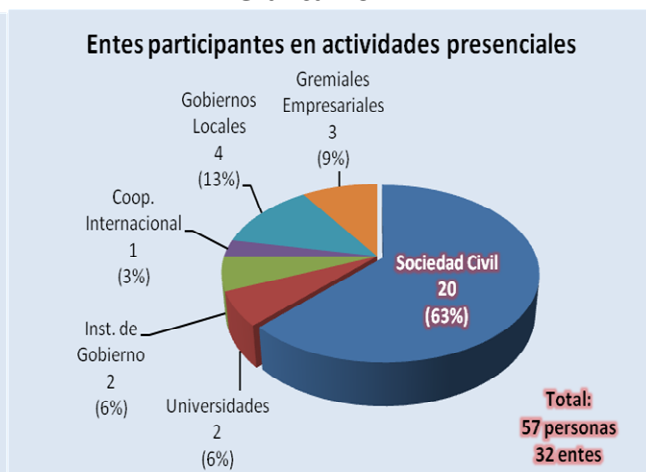
De las 65 entidades participantes, el 40% fueron instituciones de gobierno, el 48% entidades de la sociedad civil, universidades y gremiales empresariales, el 9% representantes de la cooperación internacional; siendo los gobiernos locales los que tuvieron menor participación, ya que sólo 2 municipalidades se inscribieron, representando el 3%.

En las tres consultas presenciales, hubo una participación de 57 personas, representativas de 32 entidades; de las cuales el 78% provenían de la sociedad civil, universidades y gremiales empresariales, el 13% de gobiernos locales, un 6% de instituciones de gobierno y 3% de la cooperación internacional.

Gráfica No. 10.



Gráfica No. 11.



Fuente: Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública

Es de señalar que las consultas presenciales fueron desarrolladas a inicios del mes de mayo; la realizada con las ONG's y el sector académico, cuantitativa y cualitativamente tuvieron un nivel de participación aceptable, ya que en ellas se hicieron representar al menos 20 organizaciones de la sociedad civil; la consulta programada con las gremiales empresariales y con los concejos municipales no tuvieron el nivel de presencia esperado, ya que solo se tuvo la representación de 3 gremiales empresariales; y de 4 Gobiernos Locales, participaron dos alcaldes, el de La Ciudad de Chalatenango y el Alcalde de Santa Tecla, así como dos concejales de Santa Cruz Michapa y el Síndico de Sacacoyo (Ver anexo No 11).

Lo anterior puede ser una señal del poco interés o desconocimiento por parte de los Alcaldes Municipales sobre el asunto en cuestión; aún cuando de ser aprobada una ley de esta naturaleza, su aplicación e implementación tendrá un impacto directo en la administración local. En el caso de las gremiales empresariales, la ausencia podría explicarse en la medida que ellos ya tienen una posición de no debatir ya que consideran que el anteproyecto de ley presentado por el Grupo Promotor cuenta con el suficiente respaldo de la clase empresarial.

Finalmente, el documento “Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública” fue presentado a la Asamblea Legislativa el 24 de mayo y se hizo público en un acto de presentación el 25 de mayo. Hay que señalar que el documento que se ha establecido como posición del Órgano Ejecutivo, no se hizo acompañar de una propuesta específica de modificación de los artículos correspondientes.

4. RENDICION DE CUENTAS.

Un eje central en la construcción de la democracia y de ciudadanía es la rendición de cuentas. Un principio fundamental de las democracias modernas es que toda institución que tenga encomendada una función pública ha de rendir cuentas de su actuación a los ciudadanos y a sus representantes elegidos democráticamente. Ello implica la transparencia en las informaciones sobre la consecución de los objetivos marcados y sobre el cómo se ha conseguido ese cumplimiento. La rendición de cuenta “es el deber legal y ético que tiene todo funcionario o persona de responder e informar por la administración, manejo y rendimientos de fondos, bienes y/o recursos públicos asignados y los resultados en el cumplimiento del mandato que le ha sido conferido”⁶⁰.

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. La rendición de cuentas es 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 el Estado.

En el marco de este apartado, se incluye un conjunto de acciones relacionadas con los dos tipos de rendición de cuentas.

4.1 Informe de Gestión Gubernamental.

De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución, el ordinal 6to establece que es una atribución y obligación del Presidente de la República “Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal,

⁶⁰ _/ Contraloría General de Antioquia.

la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y del Patrimonio Fiscal”.

Por tradición, más que por obligación constitucional, se ha vuelto común presentar informes de 100 días de gestión pública.

Independientemente de la obligación constitucional, en términos generales podría considerarse que estos informes, no constituyen verdaderos informes de rendición de cuentas. Son informes oficiales, formales y protocolarios, son expresiones de optimismo, de argumentaciones sobre el retraso o el obstáculo a la implementación de las políticas públicas, con limitado o ausente sentido de autocrítica.

El Presidente de la República Mauricio Funes, presentó su primer informe de gestión ante la Asamblea Legislativa el uno de junio del corriente año. En su presentación dijo que su informe era una “reflexión sobre el país” para lo cual iniciaría “por el momento en el que recibimos el gobierno, para contextualizar así las acciones emprendidas, las dificultades encontradas, los aciertos y errores de estos intensos doce meses de labor”.



Entre otros aspectos, El Presidente Funes, en su informe planteó:

- a) **Sobre su forma o estilo de gobernar**⁶¹ identificando como el primer gran cambio el establecimiento de “una nueva forma de participación de todos los actores de la vida nacional en la política”.

⁶¹ _/” El gobierno del cambio, en contra de lo que muchos temían, antepuso el bien común a cualquier beneficio partidario; buscó alianzas, no confrontación; abrió mesas de diálogo, no barricadas y, por encima de todo, estableció una máxima que transformaría radicalmente la forma de gobernar: ninguna política pública se lleva a cabo sin discutirla previamente con los sectores implicados” fragmento del discurso del primer año de gestión.

- b) **Las condiciones del país al asumir su mandato presidencial**, al cual califico de “dramáticas” por la crisis estructural provocada por el fracaso del modelo económico⁶².
- c) **Los logros de su gobierno**, reconociendo en primer lugar que ya se puede “hablar del fin de la recesión y el inicio de una incipiente pero alentadora recuperación económica”, brindando una serie de datos que sustenta tal afirmación⁶³; en segundo lugar que “la prioridad eran las políticas sociales que permitieran ayudar a quienes más sufrían las consecuencias de la crisis” diseñando políticas públicas “con un enfoque de derechos humanos”, para lo cual desarrolló la institucionalidad requerida con la creación de la Secretaría de Inclusión Social y “concebir los programas sociales dentro de un Sistema de Protección Social Universal” brindando datos en materia de salud, educación, promoción de empleo, ampliación de la atención a municipios mas pobres, apoyo a los agricultores, entre otros. En tercer lugar se refirió a los logros del modelo económico y social, presentando los diversos programas impulsados entre ellos la orientación de la inversión pública; en cuarto lugar se refirió a los préstamos aprobados por la Asamblea Legislativa, a la relación de su gobierno con los municipios para fortalecerlos financieramente; en quinto lugar hizo mención de las condiciones de vulnerabilidad del país y de las medidas adoptadas; en sexto lugar se refirió a las condiciones de inseguridad reconociéndolo como el “gran reto que comenzamos a enfrentar” dando a conocer las medidas adoptadas; en séptimo lugar ubicó la lucha contra la corrupción y la transparencia; y por último, mencionó los esfuerzos realizados en materia de política exterior.

En general, como puede observarse al leer el informe de primer año de gestión, bajo la óptica de los indicadores de rendición de cuentas que incluye todo lo relativo a la prestación de servicios públicos y sus impactos, la ejecución presupuestaria, la formulación y aplicación de políticas públicas, la formulación y ejecución de proyectos de inversión, la formulación de leyes, la consulta y aprobación de empréstitos, entre otros; podemos considerar que el informe del

⁶² _/ “Esta crisis nos tomó en plena recesión, sin defensas ni estrategia para enfrentarla, y provocó el cierre generalizado de empresas, de micro y pequeños emprendimientos y una caída del orden de los 40 mil empleos. La pobreza había crecido y el desempleo y subempleo alcanzaba a la mitad de la población”.

⁶³ _/ Ver discurso de informe de primer año de gestión.

Presidente Funes, tal como ha ocurrido con anteriores informes de las gestiones pasadas, cumple en parte con los requerimientos de la rendición de cuentas; en particular adolece de cifras relativas de la ejecución presupuestaria.

4.2 Declaración patrimonial de los funcionarios públicos en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

Un mecanismo importante para garantizar la transparencia y la ética pública, es la declaración de patrimonio de los funcionarios públicos que manejan recursos en el Estado. Al mismo tiempo, 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. 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”.

Tal como se ha señalado, Las declaraciones patrimoniales (ver anexo No 12) contienen información de tipo económica de personas que ejercen funciones públicas y que por tanto, deberían de ser públicas. Dado que siempre ha sido un secreto el estado patrimonial de los funcionarios públicos; es decir, nunca se sabe cómo entra un funcionario y cómo sale, en términos patrimoniales, de una gestión gubernamental; su declaración patrimonial es información pública que debería ser accesible a la ciudadanía.

“Eso es fundamental en un país donde ya vemos señales de peligro por la penetración del crimen organizado, incluso en la clase política; uno no puede más que ponerse exigente en este punto, eso es fundamental y ahí tenemos un gran déficit para el país”.⁶⁴

El Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción va mucho más allá, cuando menciona que: “Nosotros hicimos una investigación de oficio y en varias entidades encontramos atrasos y le mandamos inmediatamente carta al titular de la institución de que sus subordinados que habían sido contratados en cargos políticos, de confianza, rindieran con la mayor prontitud el informe.”⁶⁵

En la actualidad, como ya se ha hecho mención, la entidad encargada de recibir y tener el control sobre la declaración patrimonial de los funcionarios públicos es la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia; en dicha entidad, esta información es catalogada como “confidencial”, es decir que no es accesible al público.

En vista que el Presidente de la República dio a conocer que haría pública las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos nombrados en su gestión, y para efectos de conocer en que 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 funcionarios 2009-2014 que han cumplido con la obligación constitucional de declarar su patrimonio (Ver anexo No 13), respetando la confidencialidad que sobre los datos específicos mantiene dicha entidad. Al cierre de este informe, no se ha tenido respuesta sobre la petición hecha y tampoco se ha conocido que se haya hecho público por parte del Ejecutivo el compromiso asumido.

Únicamente la Lotería Nacional de Beneficencia LNB, ha hecho público el listado de los funcionarios y jefaturas más importantes de la Institución que han rendido su declaración patrimonial (ver anexo No 14). Es importante destacar que este listado se proporcionó sin

⁶⁴ / Entrevista con el Lic. Ricardo Vaquerano. Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro.

⁶⁵ / Entrevista con el MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

necesidad de una solicitud formal expresa; es el resultado de la buena voluntad de las autoridades de la LNB y del Comité de Transparencia en avanzar con el proceso de transparencia y acceso a información de la institución. Sin embargo, esto sólo es un primer paso; en el listado no se menciona el número de expediente, si la declaración ha tenido reparos u observaciones y si ya se superaron, o en el mejor de los casos no se coloca que todo está en orden. Adicionalmente a la LNB, el Ministerio de Obras Públicas MOP en su página web coloca la declaración patrimonial de una sola persona: el asesor del Ministro.

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.⁶⁶

Adicionalmente, 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. En el numeral 2, de esta nota se destaca, que desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2009, son 4,704 servidores públicos que no han entregado su declaración patrimonial. De este número 2,556 corresponden a tomas de posesión de cargos y 2,148 a cese de funciones en el cargo (ver anexo No 15). Lo alarmante de estos datos es que algunos de los 2,556 casos de toma de posesión, pueden ser casos de funcionarios que fueron reelegidos en su cargo. En el mismo sentido, de los 2,148 casos de cese de funciones, pudieran encontrarse personas que han sido señaladas en actos de corrupción de administraciones anteriores. Si bien los datos son importantes, es preocupante no conocer los nombres de estas personas que no ha rendido su declaración tanto para tomar posesión de su cargo como para los cesados de los mismos.

⁶⁶ / http://www.csj.gob.sv/PROBIDAD/probidad_01.htm

4.3 Informe de las Administraciones Anteriores.

Otro proceso importante de rendición de cuentas está vinculado al detalle de cómo se encontró el erario público; una vez que El Presidente de la República y sus ministros tomaron posesión de su cargo. Hasta hoy no se conoce un informe de cuentas, por parte del gobierno de Mauricio Funes, de la situación en que se recibió el gobierno del Ex presidente Elías Antonio Saca. Menos aún, las administraciones anteriores de los gobiernos de ARENA.

La importancia de esto radica en que fue precisamente el Presidente Funes quien prometió dicho informe. Tal fue el compromiso, que públicamente anunció la creación de una comisión que investigaría a las administraciones anteriores de ARENA. El Presidente Funes anunció que dicha comisión estaría siendo coordinada por el Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción SSTA. Al día de hoy se desconoce de forma pública si dicha comisión fue constituida y si existe, se desconoce los miembros que la integran, el nivel de experticia que tienen, qué casos se están investigando, el resultado de esas investigaciones y sus consecuencias. En caso de haber actos de corrupción, tampoco se conoce cuando se van a presentar los casos a la Fiscalía General de la República.

De manera aislada, se ha conocido la presentación de algunos casos en la Fiscalía General de la República por parte de funcionarios de gobierno como El Ministro de Gobernación quien presentó denuncias contra los funcionarios anteriores de la cartera; el caso más importante presentado es el de la “Contratación, ejecución y usos de recursos del proyecto Diego de Holguín II” que es producto del trabajo del Ministro de Obras Públicas y la colaboración de la Subsecretaría de Transparencia, el cual es el resultado de la voluntad política y del compromiso de estos funcionarios con sus respectivas carteras.

Al consultar a los entrevistados, todos coinciden en sus declaraciones en el sentido de desconocer si dicha comisión está conformada, los casos que investiga y los resultados concretos. Jaime López considera que lo que ha sucedido es “que el Presidente, ha hablado más de la cuenta” ya que “los discursos del Presidente quedan muy grandes comparados con la

realidad; particularmente no conozco si la comisión está funcionando realmente o no, ni quienes la integran, ni mucho menos los casos que está investigando y documentando y sus resultado.”⁶⁷

Según López, el discurso del Presidente puede estar indivisibilizando iniciativas que se pueden estar dando en el terreno: “Lo que tiene que ver con investigación de la corrupción, quizás desde la mano del Presidente este esfuerzo no esté caminando, no hay una investigación; pero si uno lo ve un poquito más abajo, por ejemplo, encontramos unas oficinas donde algunos auditores internos tienen más libertad de investigar y éstos están avanzando en casos de corrupción”.⁶⁸

Por otra parte, se tuvo acceso a un informe, vía internet, titulado “La corrupción en El Salvador” con fecha 19 de noviembre de 2007, elaborado, según el documento, por Cesar Sanción Villalona. En este informe se hace una descripción de los principales casos de corrupción pública y privada que se han registrado en los 20 años de gobiernos del partido ARENA. Se tuvo a bien bajarlo de internet par su revisión y estudio en el mes de abril de 2010. Misteriosamente dicho informe al día de hoy, se encuentra bloqueado para ser consultado por la ciudadanía⁶⁹ (ver anexo No 16).

Independientemente de la existencia o no de la comisión que investiga estos actos de corrupción, Iniciativa Social para la Democracia solicitó al Presidente de la República, en una carta abierta a la población, con fecha 4 de junio de 2009, actos demostrativos de transparencia y participación (ver anexo No 17); la misma se hizo llegar por correo electrónico a la Secretaría de Comunicaciones y a la Secretaría para Asuntos Estratégicos; el 19 de agosto de 2009 se solicitó por escrito reunión con el Secretario para Asuntos Estratégicos para ampliar sobre las mismas, la cual no fue concedida. En dicha nota, se pide iniciar un proceso para transparentar un conjunto de actos que han afectado los recursos del Estado.

⁶⁷ / Entrevista con el Licenciado Jaime López. Miembro del equipo de transparencia Internacional, capítulo El Salvador. Fundación Nacional para El desarrollo FUNDE.

⁶⁸ / Ibíd. Óp. Cit.

⁶⁹ / <http://www.lacorrupcionarenera.com/>

Tabla No. 10
Nivel de avances en peticiones públicas de ISD al Presidente de la República.

Peticiones	Informes o nivel de avance en lo solicitado.
a) Que el gabinete de gobierno presente y haga públicas sus declaraciones de patrimonio y de renta, “queremos saber cómo entran, queremos saber cómo salen”.	Hasta el 30 de mayo de 2010, No se conoce que algún funcionario del gabinete, incluido el Presidente Funes hayan hecho pública su declaración patrimonial y de Renta. Solamente el Presidente de la LNB y sus principales jefaturas han hecho público el listado de haber declarado, sin más detalles.
b) Iniciar un proceso para TRANSPARENTAR un conjunto de actos que han afectado los recursos del Estado, entre ellos señalamos diez casos a los que se debe dar prioridad: el caso de la OBC, la FESFUT y ahora Comisión Normalizadora (que sigue presentando indicios de corrupción), la construcción de la carretera Diego de Holguín, la construcción del “By pass” de Usulután, los gastos de privilegio (viajes, viáticos y combustible), los gastos imprevistos, el gasto reservado, el silencio sobre el “hueco financiero”, descubierto en el periodo de transición y las causas del déficit fiscal, la cantidad de plazas otorgadas a principios de año con sus respectivos salarios, los gastos de las elecciones 2009.	- De los casos mencionados, solamente el proceso de licitación y adjudicación para la construcción de la carretera Diego de Holguín se ha retomado; se ha interpuesto una denuncia en la Fiscalía General de la República, para que se investiguen actos de corrupción en dicha obra. - En el caso de la FESFUT, no se conoce sobre investigación alguna; el gobierno incluso intervino para solucionar un impase con la FIFA, salvando una intuición de ser sancionada y quedando en el ambiente que se ha fomentado la corrupción de este organismo. - En el caso OBC, se ha seguido un proceso de juicio desde antes del gobierno actual, pero el gobierno no ha querido reconocer que existió negligencia de los funcionarios de la Superintendencia Financiera. - En el resto de casos no se conocen avances en la investigación de los mismos. En otros no hay informes brindados como el caso plazas otorgadas, gastos a funcionarios, etc.
c) Que la Subsecretaría de Transparencia garantice generar un proceso de estudio, diálogo y consenso político y social que dé viabilidad a la aprobación de la Ley de Acceso a Información Pública y se establezca el mecanismo para el inicio del debate, estudio, formulación y consenso para el establecimiento de una ley de participación ciudadana Nacional, que permita armonizar las diferentes iniciativas ministeriales, de instituciones autónomas, de procesos municipales y de viabilidad a nuevos mecanismos para la incidencia en la toma de decisiones y la contraloría social.	- La Subsecretaría abrió un foro virtual de consulta ciudadana sobre el anteproyecto de ley de acceso a información Pública, cuyo resultado lanzo diez recomendaciones. - No se conoce que se haya iniciado proceso alguno sobre la formulación para una Ley de Participación Ciudadana.
d) Que la Subsecretaría de Gobernabilidad genere condiciones y mecanismos que orienten al establecimiento de un acuerdo político y social sobre una agenda para la reforma política y electoral, que aborde la transformación de las instituciones electorales tal como la separación de funciones y la despartidización del TSE; desarrolle un verdadero sistema de partidos políticos que incluya el control del financiamiento público y privado; que propicie el desarrollo democrático tal como la integración proporcional o plural de los concejos municipales y establezca condiciones que faciliten el ejercicio del sufragio, tales como el voto residencial y el voto en el exterior.	Un elemento clave de transparencia y prevención de la corrupción es la aprobación de una Ley de Partidos Políticos que garantice el establecimientos de reglas para el control del financiamiento de campañas a partidos y candidatos; sin embargo al cierre del primer año de gestión sobre este aspecto no se había iniciado proceso alguno por parte del Ejecutivo.

Fuente: Elaboración Propia, en base a las peticiones hechas por ISD en carta abierta al Presidente de la República.

Más reciente y en la misma dirección, La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD, giró una carta dirigida al Presidente de la República, con fecha de 6 de mayo (ver anexo No 18), solicitándole incluir en su informe anual de gestión “tenga a bien poner en conocimiento de la población salvadoreña, la situación en la cual encontró el erario nacional”. En dicha petición se solicita dar “amplia difusión a las condiciones en las que el gobierno encontró el manejo de la cosa pública en cada una de las entidades del estado salvadoreño, durante las gestiones presidenciales anteriores.” No se tiene conocimiento de una respuesta oficial por parte del Gobierno sobre lo solicitado.

El Subdirector de FESPAD comentó que: “todavía no veo una definición muy clara sobre el combate a la corrupción y no sólo lo digo por estos casos sino por la cuestión de Polistepeque y otros casos; El Presidente no ha tenido una posición muy clara, muy definida sobre estos casos. En la parte de la campaña dijo que iba haber meritocracia en el gobierno, que iba a ser un gobierno de cambio que las cosas iban a cambiar y de los hechos que está pasando últimamente en este año no le he visto definición muy clara.”⁷⁰.

Finalmente, en los Informes Independientes de la Sociedad Civil elaborados para el Mecanismo de Seguimiento Institucional de la Convención Interamericana Contra la Corrupción MESICIC, particularmente en el tercer informe elaborado en el mes de febrero de 2010, se mencionan algunos casos vinculados al enriquecimiento ilícito y a la extradición de algunos funcionarios vinculados con actos de corrupción.⁷¹

⁷⁰ / Entrevista con Lic. Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD.

⁷¹ / 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. Este documento aún no es de conocimiento público. Es un insumo que la MESICIC utiliza para elaborar los informes a la OEA. El tercer informe de la MESICIC está en proceso de elaboración, pero el documento de la Sociedad Civil se puede consultar en <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSAPARENCIA.htm>

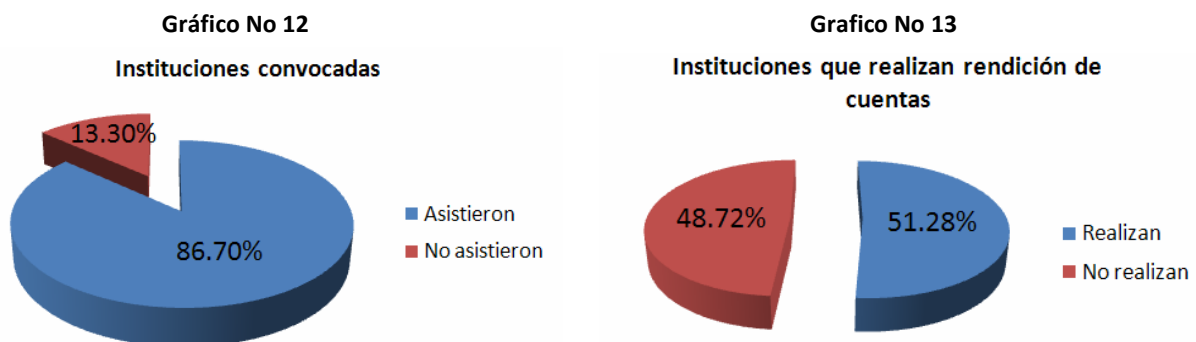
4.4 Rendición de cuentas “vertical” de las instituciones de gobierno.

Bajo la orientación y coordinación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción SSTA, diversas instituciones de gobierno implementan el mecanismo de rendición de cuentas “vertical”, mecanismo que va más allá del tradicional informe anual o memoria de labores que los ministros presentan al Órgano Legislativo.

Se trata de eventos de carácter público, dirigido a personas directamente relacionadas con los servicios públicos que las entidades prestan o grupos o sectores que se vinculan en los procesos administrativos como contratistas, prestadores de servicios profesionales o proveedores de distinta índole.

Para la organización de dichos eventos la Subsecretaría ha elaborado una guía metodológica que orienta la creación de un Comité de trabajo que debe tener bajo su responsabilidad la preparación del informe de rendición de cuentas, la organización y convocatoria del evento y establece un conjunto de lineamientos que deben ser considerados en la preparación del informe.

En total, la Subsecretaría ha realizado tres convocatorias a un total de 45 instituciones del Órgano Ejecutivo, a la cual han asistido 39 (87%) entidades. De éstas, un total de 20 instituciones (51.3%) tienen programas realizar entre el mes de junio y julio su rendición de cuentas.



Fuente: Elaboración propia con base a información proporcionada por Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

Tabla No. 11.
Instituciones convocadas por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
para la rendición de cuentas.

Convocatoria	No.	Entidades convocadas	Asistencia
Convocatoria 1: fecha 5 de mayo	1	Lotería Nacional de Beneficencia	Asistieron
	2	Vice Ministerio de Cooperación	
	3	Superintendencia de Pensiones	
	4	Centro Nacional de Registros	
	5	Ministerio de Medio Ambiente	
	6	Ministerio de Obras Públicas	No asistió
Convocatoria 2: fecha 19 de mayo	1	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Asistieron
	2	Ministerio de Defensa	
	3	Ministerio de Economía	
	4	Ministerio de Gobernación	
	5	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	
	6	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	
	7	Ministerio de Obras Públicas	
	8	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	
	9	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	
	10	Ministerio de Turismo	
	11	Superintendente de Electricidad y Telecomunicaciones	
	12	Superintendente de Valores	
	13	Superintendente del Sistema Financiero	Asistieron
	14	Superintendente de Competencia	
	15	Defensoría del Consumidor	
	16	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	
	17	Instituto Salvadoreño del Seguro Social	
	18	Banco Central de Reserva	
	19	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	
	20	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	
	21	Instituto Nacional de los Deportes	
	22	Fondo Social para la Vivienda	
	23	Instituto Nacional de Pensionados	
	24	Banco de Fomento Hipotecario	
	25	Instituto salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	
	26	Instituto Salvadoreño del Turismo	
	27	Corporación Salvadoreña de Turismo	
	28	Banco Multisectorial de Inversiones	No asistieron
	29	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	
	30	Ministerio de Hacienda	
	31	Ministerio de Educación	
Convocatoria 3: fecha 21 de mayo	1	ISNA	Asistieron
	2	INSAFORP	
	3	FOSALUD	
	4	CSSP	
	5	FANTEL	
	6	FOMILENIO	
	7	FOSOFAMILIA	
	8	FONAVIPO	No asistió

Fuente: Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

Tabla No. 12.
Eventos de rendición de cuentas realizados o programados a la fecha de cierre del monitoreo
(24 de junio de 2010)

<i>Entidad</i>	<i>Fecha</i>	<i>Hora</i>	<i>Lugar</i>
1. Defensoría del Consumidor	4 de junio	09:00 am	Hotel Intercontinental
2. Ministerio de Obras Públicas	11 de junio	08:30 am	Feria internacional
3. FISDL	15 de junio	10: 00 am	Hotel Sheraton
4. Ministerio de Economía	16 de junio	09:30 am	Hotel Holiday Inn
5. Lotería Nacional de Beneficencia	17 de junio	09:00 am	Hotel Presidente
6. Vice Ministerio de Cooperación	18 de junio	08:30 am	Ministerio de RREE
7. ISSS	23 de junio	09:00 am	Hotel Intercontinental
8. Ministerio de Economía (OCCIDENTE)	24 de junio	09:30 am	Hotel Tolteca
9. Ministerio de Economía (ORIENTE)	29 de junio	09:00 am	Hotel Trópico Inn
10. Superintendencia de Pensiones	30 de junio	08:00 am	Hotel Intercontinental
11. Superintendencia de Valores	30 de junio	10:30 am	Hotel Intercontinental
12. Ministerio de Turismo / CORSATUR / ISTU	6 de julio	Sin definir	Sin definir
13. Fondo Social para la vivienda	7 de julio	Sin definir	Sin definir
14. Ministerio de Trabajo	12 de julio	Sin definir	Sin definir
15. Ministerio de Medio Ambiente	13 de julio	Sin definir	Sin definir
16. ISDEMU	20 de julio	Sin definir	Sin definir
17. Centro Nacional de Registros	21 de julio	Sin definir	Sin definir
18. Banco Central de Reserva	22 de julio	Sin definir	Sin definir
19. Ministerio de Salud Pública	26 de julio	Sin definir	Sin definir
20. Banco de Fomento Agropecuario	27 de julio	Sin definir	Sin definir
21. Banco Multisectorial de Inversiones	29 de julio	Sin definir	Sin definir
22. CEPA	30 de julio	Sin definir	Sin definir

Fuente: Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

Adicionalmente, se conoció que el Ministerio de Gobernación realizó un evento de Rendición de Cuentas a sus empleados el día jueves 10 de junio 2010.

En términos generales, se considera un avance de suma importancia en materia democrática, el compromiso asumido por las instituciones que han realizado o que han programado el desarrollo de sus eventos de rendición de cuentas, reconociendo que la labor realizada por los Comités creados para tal fin ha sido importante, sobre todo si se tiene en cuenta que no ha habido experiencias anteriores al respecto y que los mismos no han recibido un adiestramiento

específico sobre rendición de cuentas, por lo que se puede señalar que ha existido una alta dosis de voluntad política de organizar los mismos.



Como parte del monitoreo, se ha tenido presencia al menos en siete eventos de rendición de cuentas; cada uno ha tenido sus propias características tanto en los aspectos organizativos como en la forma de presentar y entregar los informes respectivos a los participantes; y aunque en cuanto a contenido se puede considerar que aún no reúnen los requisitos de acuerdo con los indicadores de rendición de cuentas, los mismos han

llenado un vacío que había existido en la historia del país y que para futuras experiencias, podrían mejorarse si se incorporan en los procesos acciones formativas.

5. PROMOCIÓN DE VALORES ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS.

5.1 Meritocracia y Conformación del Gabinete de Gobierno.

“Precisamos hacer una revolución ética, el bien público no puede ser confundido con el bien personal, y la ética de los favores tiene que ser sustituida por la ética de la competencia sana y democrática. Transparencia, combate a la corrupción y a todas las formas de despilfarro y desvío del dinero público, serán cosas sagradas en nuestro gobierno...Por eso les garantizo que este será el gobierno de la Meritocracia, no el gobierno de privilegios de unos cuantos, de abuso de clientelas y de los vicios de padrinazgos sombríos. Aquí las personas serán reconocidas por su talento y su honestidad, no por sus conexiones o por su apellido...Mis amigas y mis amigos, en nuestro gobierno quien tenga méritos será recompensado y quien tenga culpa será ejemplarmente castigado. Lo digo en este contexto y con el compromiso público que esto implica, en mi gobierno se acabó el tiempo del padrinazgo y de la impunidad.”⁷²

Con estos fragmentos del discurso de toma de posesión, se inauguraba el gobierno de Mauricio Funes en materia de transparencia, anticorrupción y promoción de valores éticos. Sin duda alguna un discurso que despertó reacciones positivas y sembró esperanzas de que la transparencia, el combate a la corrupción y la ética pública serán políticas públicas sagradas en la nueva gestión gubernamental.

Una de las frases que más despertó interés, fue el tema de la Meritocracia, entendida esta como un valor fundamental inherente a las personas más preparadas, con mayores niveles de experiencia, talento y honestidad.

Horas después de la toma de posesión de su cargo y del discurso pronunciado, El Presidente Mauricio Funes hacía la presentación oficial de todos los miembros de su Gabinete de Gobierno. Cada uno de los funcionarios nombrados era presentado por el mandatario como la persona más idónea, con los méritos y el nivel de experiencia para conducir los destinos de las distintas carteras y autónomas del gobierno. Es decir, se presentaban a los hombres y mujeres con las

⁷² / Discurso de toma de posesión Sr. Presidente Mauricio Funes. 01 Junio de 2009.

mayores credenciales para acompañar al actual gobierno y ante los cuestionamientos e interrogantes de la prensa, el mandatario hacía una defensa de la decisión tomada en base a un proceso riguroso de revisión y selección de personas para optar al cargo.

La Meritocracia tan aplaudida en el discurso de toma de posesión poco a poco fue mostrando con el correr de los meses dos aristas, La Amigocracia y La Partidocracia; ambas categorías no son sinónimo de méritos precisamente. Es decir, en la conformación del gabinete habían pesado más las cuotas de aquellos grupos que política y económicamente apoyaron la candidatura de Mauricio Funes. Solamente un grupo muy reducido de ellos provenía de organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico y de sectores independientes.

Se puede considerar que lo que sucedió en realidad fue un reparto de cuotas tanto de personas como de áreas del gobierno, entre el partido de gobierno, el grupo denominado Los Amigos de Mauricio y un grupo de personas independientes vinculados a partidos de centroizquierda y algunos pocos miembros de la sociedad civil. El reparto de cuotas no debe asustar a nadie, es un proceso normal que se da en una coyuntura política y electoral; Sin embargo, si los criterios de idoneidad y capacidad son relegados por criterios políticos y de recompensa por el respaldo brindado, la Meritocracia tiene muy poco espacio.

La contratación de familiares, hijos, cónyuges y amigos de determinados funcionarios, pone en duda si éstos siguieron los procesos de selección requeridos y si los mismos cuentan con el nivel de experiencia y formación para ocupar los cargos asignados.

Debe resaltarse que en algunos casos, se han introducido procesos expeditos para seleccionar al personal, tal fue el caso del nuevo Viceministerio de Cooperación o los utilizados en la misma Secretaría para Asuntos Estratégicos.

El problema nuevamente es de información, por cuanto no se conocen los procedimientos utilizados y en la medida que sobre esto exista opacidad, las dudas sobre que el nepotismo

continúe prevalecerán. El Nepotismo es un vicio que muestra diversas caras: el clientelismo político, los intereses de grupos, el tráfico de influencias, los vínculos familiares, entre otros.

El Subsecretario de Transparencia Marcos Rodríguez, hizo la consideración que “si se pone a los Ministros y Viceministros y a los titulares de este gobierno con respecto a los anteriores, tienen muchísimas más credenciales académicas y profesionales y prácticas de reconocimiento público que lo que tienen los gobiernos anteriores. Si a eso se refería el Señor Presidente, yo lo que puedo decir es que en un 90% ha sido efectivo y que indudablemente es probable que haya excepciones”.

Otro aspecto de relevancia ha sido la destitución o cambios de funcionarios, en los que, si bien se reconoce la autoridad, la facultad o potestad que tiene El Presidente de hacer los cambios que considera convenientes, puede cuestionarse la falta de explicación sobre el procedimiento, los criterios aplicados para dichos cambios o las causas de la remoción del cargo.

La percepción sobre la Meritocracia que prevalece en los entrevistados en el marco de este monitoreo, es que “sigue habiendo las prácticas anteriores”, “no hay diferencia de administraciones anteriores que entraba alguien por amistad; hay una serie de cambios que no van con lo que se prometió”; para garantizar la Meritocracia debe “haber carrera administrativa, debe haber un proceso de selección bien definido, eso yo no lo veo en este momento en el gobierno” señaló El Subdirector de FESPAD, Abraham Abrego.

Por su parte Raúl Torres, de FUNDE, sostiene que “la Meritocracia, no existe en el mundo de la relación mercado-estado, sino que existe en la vertebración de las instituciones donde las reglas tienen que ser claras, de quién entra y quién no; pasa a mi juicio por el tema de la Ley del Servicio Civil. Esta ley debe actualizarse, es una ley de los años cincuenta y donde mejor se puede legalizar el aspecto ético del mérito; todo el tema de las oposiciones, el tema de la entrevistas, el tema de las publicaciones de concurso, de la experticia, de la idoneidad, todo esto debería estar bien actualizado en la Ley del Servicio Civil, que es una ley la cual hasta lo que

va del gobierno no se ha dicho nada. Como el ejercicio del poder implica distribuir cargas y beneficios; es decir, no puedes quedar bien con todos y de alguna manera llegar al poder implica hacer pactos y eso es aquí y en todos lados.”

Jaime López, también de FUNDE, indica que no existe La Meritocracia en el actual gobierno, argumentando que “Nuevamente las palabras del Presidente están muy lejos de la realidad. Lo primero en un Sistema de Meritocracia es establecer los criterios y cuáles son los procedimientos y eso no existe en ningún lugar; si lo buscamos no lo vamos a encontrar en ningún lugar de gobierno. Las valoraciones siguen siendo bastante discrecionales, por ejemplo podemos citar cuando El Presidente decide destituir a algunos de sus funcionarios; El Presidente nunca accedió a dar las explicaciones del porqué los estaba destituyendo; entonces uno dice, los destituyó por falta de méritos o los destituyó por otras razones, igual en el nombramiento, los nombró por méritos o por negociación. Ahora, en la práctica eso es así y no tiene que ver solo con El Presidente sino cómo está conformado nuestro sistema político”.

Como se puede notar, en el centro de las opiniones se encuentra la necesidad de la creación de un marco regulatorio, en donde se pueda ubicar a la Ley del Servicio Civil y la Ley de la Carrera Administrativa como marcos importantes para los fines de la Meritocracia. Adicionalmente, la creación de políticas y reglamentos de selección y contratación, al interior de las instituciones deben de revisarse y actualizarse constantemente de tal forma de inyectarle procesos de calidad y normas ISO a todo lo relacionado con la contratación por méritos, que pasa por revisar capacidad para el desempeño, formación técnica y académica, probidad y ética.

5.2 Las actitudes del Presidente de la República.

Otro elemento importantísimo en el tema de la Meritocracia son las actitudes y personalismos de los funcionarios públicos. En este apartado, El Presidente de la República es el funcionario obligado a mostrar más apertura al dialogo, ser más tolerante y fundamentalmente ser respetuoso con las diferencias de opinión, particularmente cuando es emplazado por la prensa; no dejarse provocar ya que transmite una imagen y un discurso confrontativo con los medios de

comunicación, dejando una sensación de intolerancia por las diferencias de opinión. En este apartado, son sabias las palabras del Presidente de Brasil Luis Ignacio Lula da Silva, en su visita a El Salvador, quien le recordó al Presidente “ser paciente y tolerante y que contara hasta diez antes de vertir una opinión”.

Una actitud constante que se observa en el Presidente de la República es la reacción inmediata para llamar la atención o reprender públicamente a todo aquel funcionarios que discrepa con su postura y discurso, dando la imagen que ningún funcionario tiene autonomía para hablar y decidir en su respectiva cartera; llevando a que muchos de ellos no tengan o sientan la libertad necesaria para desarrollar la labor de prensa necesaria para dar a conocer la acción de gobierno que realizan, argumentando que corresponde al Presidente de la República, quien sentará la posición oficial sobre temas específicos de las carteras del gobierno.

En su calidad de periodista, Ricardo Vaquerano del periódico Digital El Faro señala que: “Ni siquiera tenemos acceso a entrevistar a funcionarios o a muy pocos; pero hay funcionarios que no se dejan entrevistar para nada, yo creo que aparte eso es rendición de cuentas, es acceso a información también. El Presidente por ejemplo casi solo da entrevistas a TCS, una cosa extraña después de todo lo que le dijeron en la campaña electoral y sería bueno preguntarle en una entrevista porqué esto es así”.

5.3 La promoción de valores y la capacitación en transparencia en las instituciones.

Una de las herramientas valiosas para revertir algunas acciones y actitudes vinculadas al nepotismo, 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.

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 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 en las instituciones de gobierno.

Las instituciones del gobierno deben apoyarse en el Tribunal de Ética Gubernamental para acompañar procesos de capacitación y fortalecimiento de la ética y la transparencia. En la misma dirección, las instituciones deben elaborar planes de capacitación ya que la transparencia es una temática relativamente nueva en las instituciones de gobierno. 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, las instituciones del gobierno pueden apoyarse técnicamente de organizaciones de la sociedad civil especialistas en estos temas, apoyarse en la Subsecretaría de Transparencia, la cual debería de implementar un proceso sistemático de capacitación, tal y como está haciendo con el acompañamiento a los procesos de rendición de cuentas.

Por otra parte, la creación de políticas específicas de transparencia, la creación de comisiones de ética y transparencia al interior de las instituciones públicas, la apertura de Oficinas de Información y Respuesta, la permanente actualización de sitios web, 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.

III. ESTUDIO DE CASOS.

En este apartado, se hace una recopilación de algunos casos o situaciones en las que el gobierno se ha visto involucrado en la toma de decisiones que han despertado reacciones y opiniones, en cuanto a lo polémico y en algunos casos poco transparente de las decisiones gubernamentales. 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 pública.

1. Las licitaciones y contrataciones de servicios.

Sin duda alguna, las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios durante el primer año de gobierno del Presidente Funes, ha sido uno de los temas que ha generado reacciones y opinión pública. Como ya se ha mencionado, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, es el cuerpo jurídico más permisivo para que puedan suscitarse actos de corrupción y conflictos de interés. En el primer año de gobierno de Mauricio Funes, particularmente, dos procesos de contratación y adjudicación han generado debate por la forma en que se hicieron: El caso Polistepeque y la contratación de servicios de seguridad privada en las dependencias del Gobierno.

1.1. Caso de Polistepeque.

Un caso que ha llamado mucho la atención, es la adjudicación de contrato para el manejo de la publicidad estatal a la empresa POLISTEPEQUE S.A. de C.V. por parte del Presidente de la República Mauricio Funes. El recuadro siguiente hace un resumen sobre esta situación.

Recuadro No 1.
Caso Polistepeque S.A. de C.V.⁷³

En las primeras semanas del mes de enero de 2010, específicamente el 8 de enero, se conoció por medio de una nota periodística del Periódico digital El Faro, y posteriormente por algunos medios de comunicación, de la adjudicación de un contrato para el manejo de la publicidad de algunas dependencias y entidades del Gobierno a la Empresa Polistepeque S.A. de CV. (Propiedad de Joao Santana, amigo y asesor principal de la campaña presidencial de Mauricio Funes), sin haberse abierto un proceso de licitación pública.

La adjudicación del contrato a Polistepeque está plasmada en una resolución conjunta de “**contratación directa**” entre la Presidencia de la República y una serie de Ministerios, dependencias e instituciones autónomas del gobierno, la cual está fechada el día 19 de noviembre de 2009 con código: RCD/001/2009

Según El Faro, “El 7 de julio de 2009, cinco semanas después de que Mauricio Funes tomara las riendas del país, y nueve días antes del lanzamiento del nuevo logotipo del Ejecutivo, Joao Cerqueira de Santana Filho quedó registrado como administrador propietario de la sociedad anónima de capital variable Polistepeque Comunicación y Marketing o “Polistepeque, S.A. de C.V. La empresa, cuyo fin primordial es la producción de publicidad, nació con un capital de 2 mil dólares y está asentada en el libro 2443 del Registro de Comercio. Es la filial de Polis Propaganda & Marketing que también tiene sedes en Brasil y Argentina.

El argumento Jurídico en que se amparan el Presidente de la República y los funcionarios que adjudican el contrato, son los artículos 71 y 72 literal “a” de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP la cual faculta a las instituciones públicas a realizar contratos sin hacer licitaciones públicas y establece las situaciones en las que podrá darse dicha forma de contrato; así como el haber realizado una investigación de mercado “dentro de las agencias de publicidad y productoras existentes en el país y determinar que no existe en El Salvador ninguna empresa con la calidad y experiencia para asumir una parte de la propaganda gubernamental o de la publicidad gubernamental”, según expreso el mandatario, al hacer una defensa sobre el proceso de contratación y adjudicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de artículos periodísticos publicados por el Periódico Digital El Faro.

A partir de lo expuesto de forma muy breve en el recuadro se pueden hacer las siguientes consideraciones para el análisis:

- ✓ **Los vínculos personales del Presidente con los dueños de Polistepeque:** Resulta interesante que un contrato de las dimensiones antes expuestas y que obviamente implica una erogación sustancial, por no decir millonaria, de recursos públicos se haya adjudicado por la vía de la contratación directa a una empresa que apenas tenía dos meses de haberse constituido como tal cuando se le adjudicó la contratación, y que curiosamente, su administrador propietario es un extranjero al que se le vincula con el Presidente de la República como su amigo y asesor de campaña presidencial.

⁷³ / Las citas textuales en comillas son tomadas de El Faro: “ El servicio secreto del Presidente” y “Funes defiende contratación de agencia publicitaria de su amigo” publicado el 8 y el 12 de enero de 2010, respectivamente, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/804/> y <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/892/>

El periódico Digital El Faro plantea que Polistepeque “es propiedad del publicista brasileño Joao Santana, quien dirigió la campaña electoral de Funes entre 2008 y 2009, y su brazo derecho en suelo salvadoreño, el argentino Luís Verdi, ahora asesor del gobernante.”⁷⁴. Santana es considerado una estrella del marketing político Internacional, reside en Brasil y dirigió la campaña electoral de Mauricio Funes, apoyado por Luis Verdi. Ambos tienen una larga trayectoria como asesores comunicacionales de candidatos presidenciales y funcionarios de gobierno en Suramérica.

Se desconoce oficialmente el vínculo laboral con el Gobierno Salvadoreño de Luís Verdi y Joao Santana; se desconoce si son amigos, huéspedes de honor o empleados de Casa Presidencial o de alguna dependencia del Ejecutivo. El Gobierno no ha querido explicar el estatus de esas personas, ya que de confirmarse que ambos son asesores o que han sido contratados para tal función y que sus servicios son pagados con fondos del gobierno, sería ilegal la adjudicación del contrato, ya que habría conflicto de interés de por medio y por consiguiente se estaría violando la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP por parte de los funcionarios que se mencionan en la resolución conjunta de contratación directa con código: RCD/001/2009; sujeto a que estos funcionarios se les pueda abrir un expediente y determinar si han incurrido en faltas o violaciones a la LACAP con repercusiones para el erario público.

En una nota enviada por el periódico digital El Faro al Presidente de la República, con fecha 18 de noviembre de 2009 (ver anexo No 7), le solicitaban información y remisión de documentos que detallen “La fecha de contratación, salarios y funciones del Sr. Luís Verdi en la Presidencia de la República y del personal bajo su mando. La solicitud incluye todas las modalidades laborales (empleados por ley de salarios, contratos o servicios profesionales, etc.)” al día de hoy no hay respuesta oficial por parte de Casa Presidencial.

- ✓ **Los argumentos “legales y técnicos” para la contratación:** Lo irregular del proceso no radica en la figura adoptada por el gobierno para la contratación de un servicio ya que el Art. 71 de la

⁷⁴ / El Faro. “Funes defiende contratación de agencia de publicidad de su amigo.” Artículo Publicado el 12 de enero de 2010, en su página web <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/892/>

LACAP, les da la facultad a las instituciones públicas de hacer esta forma de contratación; lo cuestionable es el cumplimiento de los requerimientos del Art. 72. Resulta curioso el argumento sobre un supuesto **“estudio de mercado”**, que da el Presidente de la República para la toma de la decisión: “Nosotros hicimos una investigación de mercado y no encontramos, dentro de las agencias de publicidad y productoras existentes en el país, las calidades y la experiencia necesaria para asumir una parte de la propaganda gubernamental o de la publicidad gubernamental.”⁷⁵

Hasta el día de hoy, el Presidente de la República no ha explicado quién hizo el estudio de mercado, no lo ha mostrado públicamente ni ha proporcionado una copia del mismo, se desconoce cuánto costó el estudio, no se sabe cuál fue la muestra respectiva o el universo de agencias de publicidad que se investigaron ya que la Asociación de Agencias de Publicidad ASAP a través de su Secretario, y Presidente de APEX BBDO, externó que “A ninguna de las agencias agremiadas, que son 20, ni a las no agremiadas, que sumarán cuatro, La Presidencia las visitó para realizar un estudio de sus características y recursos de producción. La Presidencia está pasando por alto los 70 años de trayectoria de la industria de publicidad del país y de todos los reconocimientos nacionales como internacionales con los que cuenta. Es absurdo que se diga que una empresa recién creada, sin ninguna trayectoria en manejo de cuentas de gobierno, tenga mejores credenciales que cualquiera de las agencias que ya están instaladas y que sí tienen experiencia en este campo de la publicidad.”⁷⁶

“Lo que pasa es que hay que ver las condiciones en que se hace una contratación directa. Yo no creo que eso sea un caso de emergencia nacional o que sea la única empresa que cumple los requisitos; como es la única y en el mercado no hay otra, entonces me veo en la obligación y la necesidad de hacer la contratación directa; entonces, ¿por qué protestaron todos?; yo tendría mis dudas si ese argumento es totalmente válido. A mí me parece que si era la única que cumplía los requisitos y que para llegar a esa conclusión hubo un estudio, mínimamente debió

⁷⁵ / El Faro: “Funes defiende contratación de agencia publicitaria de su amigo.” Artículo publicado el 12 de enero de 2010, en su página web <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/892/>

⁷⁶ / El Faro: “Superintendencia investiga concesión de toda la publicidad gubernamental a amigo de Funes. Artículo publicado el 13 de enero de 2010, en su página web <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/912/>

hacerse público, porque es para un acto de publicidad del Estado y es muy delicado porque cabe la posibilidad de que se está favoreciendo una empresa cercana a mi grupo de interés.”⁷⁷

“Me parece que esta figura de la contratación conjunta no está prevista en la ley. La ley prevee que cada institución tenga una UACI y que sea ésta quien haga el procedimiento y que finalmente sea el titular quien firme el contrato. Yo he revisado bastante la ley y no me suena que exista una figura donde la Presidencia de la República o todo o parte del gabinete pueda contratar un solo servicio” Señalo Abraham Abrego Subdirector de FESPAD.

- ✓ **Vacíos en la resolución conjunta de “contratación directa” RCD/001/2009:** La resolución adolece de algunos vacíos o irregularidades tales como que no aparece ninguna firma de los funcionarios que adjudican el contrato ni los sellos de las instituciones. Solamente se menciona las carteras y los nombres de los titulares (ver anexo No 19).

En declaraciones vertidas, El Ministro de Obras Públicas Gerson Martínez aclara que nunca ha participado de una reunión en la que se firmara un documento en Casa Presidencial: "Yo no estuve en ninguna reunión ni firmé ningún acta en favor de que se le dé la publicidad a una sola agencia, pero me parece bien que se quiera dar sentido de unidad y estructura a toda la publicidad del gobierno"⁷⁸

La ministra de Salud, María Isabel Rodríguez, expreso “que ella ha delegado el asunto a su oficina de comunicaciones, pero que entiende que se han estado haciendo esfuerzos para unificar y coordinar la publicidad de los distintos ministerios para que desde Casa Presidencial se tome una resolución conjunta”⁷⁹

No obstante, admitieron que hace algún tiempo recibieron información de la intención de unificar la contratación del servicio de publicidad. Incluso el Ministro Gerson Martínez señala a la Directora de Publicidad de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Republica

⁷⁷ / Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de transparencia Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

⁷⁸ / El Faro: "Presidencia quiere dar todo el pastel de publicidad a asesores de campaña de Funes". publicado el 7 de enero de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/857/>

⁷⁹ / Ibíd. Óp. Cit

como la persona que le planteo la temática: “A mí llegó a consultarme una emisaria de Casa Presidencial si yo estaba de acuerdo con que se estructurara, se ordenara y se le diera unidad a la publicidad del gobierno. Y yo estoy de acuerdo, yo suscribo que eso se ordene... Esa emisaria dijo llamarse Patricia Zablah.”⁸⁰

Es necesario aclarar que no fue posible tener acceso al documento oficial. No ha sido posible contar con el documento final de la contratación; el documento utilizado para el análisis de este informe se bajó del sitio web del Periódico Digital El Faro. Se tuvo a bien solicitárselo verbalmente en una entrevista sostenida con el Subsecretario de Transparencia; respondiéndonos lo siguiente: “Es probable, que ese documento que usted tiene de internet sea un borrador original que al final algunos firmaran y otros no. En última instancia, habría que tener el documento original, en su momento si se aprueba la ley van a tener esa posibilidad, y chequear si el Ministro de Obras Públicas, si la Ministra de Salud dijeron la verdad o no. El hecho que su nombre este en un documento que bajo del internet no es de ninguna manera prueba de que ellos firmaron; seguramente ese documento está en la UACI con los respectivos sellos y firmas y que habría que ver. Yo no lo pienso requerir porque no es un punto lo suficientemente relevante; es más, porque pienso que no es ilegal...y que en ningún caso, al menos hasta que se anteponga una demanda, se puede afirmar que es ilegal.”⁸¹ Posteriormente, siempre en la entrevista, comento “Yo lo que puedo acceder es a solicitar el documento, pero yo no tengo mando sobre la UACI de la Presidencia de la República, el que si tiene mando indudablemente es El Presidente, entonces yo me podría comprometer a hacer la solicitud, lo que no me puedo comprometer es a que el documento me va a ser entregado, mientras la ley no lo mandate”.

Consultados sobre el documento de contrato, El Faro respondió de forma muy amplia lo siguiente: “Nosotros lo que informamos en ese artículo es que había una decisión del gobierno, de la Presidencia de la República de que toda la publicidad del Ejecutivo se le otorgara por fuerza y sin mediar licitación a Polistepeque. Este documento que nosotros subimos refleje esa decisión. Efectivamente ahí no aparecen firmas porque no estaba firmado todavía, pero

⁸⁰ / El Faro: “Presidencia quiere dar todo el pastel de publicidad a asesores de campaña de Funes”. publicado el 7 de enero de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/857/> .

⁸¹ / Entrevista con MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

nosotros tenemos otra manera de corroborar la genuinidad de la decisión, del documento así como lo publicamos, con diversidad de fuentes. Esta información que nosotros publicamos y lo que dice este documento tiene respaldo de miembros del gabinete, de equipos de comunicaciones de varios ministerios y de personal de primer nivel de la Presidencia de la República. Por otro lado, este documento si puede ser el preliminar, pero eso no le quita necesariamente ninguna coma de las que tiene ahí; al contrario, nosotros sabemos que esa fue la decisión y que hubo algunos funcionarios, miembros del gabinete, Ministros que se enteraron posteriormente de que había esta decisión, es decir, no sabían que les iban a imponer esta decisión y al final no sé quienes terminaron firmándolo. Entiendo que algunos nunca llegaron a firmarla, pero la decisión es tal como la expresa ese documento y como lo dijimos nosotros en nuestro artículo.”⁸²

Consultados sobre si es legal y ética la contratación de Polistepeque Jaime López de FUNDE señala: “Es difícil opinar sobre si hay ilegalidad o no; sí es claro que hay conflicto de intereses y eso es categórico.”

Raúl Torres de FUNDE mencionó: “creo que va más allá de los vacíos que tiene la LACAP, aparte que fue una ilegalidad, se saltaron todos los procesos de la LACAP, pasar por encima del procedimiento y mandar que se contrate, sin hacer licitaciones, eso es un acto de ilegalidad; pero es que no es un acto de ilegalidad solo, es un acto de falta de ética; es decir, de ética pública en el ejercicio gubernamental”.

Abraham Abrego de FESPAD dijo: “Yo diferenciaría acá en primer lugar lo legal de lo ético, supuestamente lo legal debería de ser ético, pero a veces, sobre todo en esto de las licitaciones, la ley se puede cumplir pero con vicios que tienen que ver con la parte ética; puede ser bien armado el procedimiento para seleccionar a alguien pero al final no puede ser ético; Aunque no esté en la ley y que puede ser un vacío legal, sí tiene mucho que decirse sobre el tema ético, hay un conflicto de interés; creo que es muy negativo, sobre todo si los dueños de Polistepeque estuvieron en la campaña electoral”.

⁸² / Entrevista con Lic. Ricardo Vaquerano. Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro.

Ricardo Vaquerano, de El Faro, señaló: “Creo que fue el primer gran ejemplo de la disposición que tiene este gobierno a no hacer las cosas bien, de la disposición que tienen este gobierno a hacer las cosas sin transparencia. Aquí hay de por medio, como decía, tráfico de influencias evidente, conflicto de intereses evidente; no hay rendición de cuentas porque a estas alturas lo han manejado todo en secreto, muy pocas personas tenemos una idea de lo que sucedió ahí, no solo cuando se tomó esta decisión sino con la posterior consulta con las agencias de publicidad. Lo que pasa es que las agencias de publicidad como viven de gran parte de pauta del gobierno, tampoco quieren pelearse con alguien que en una situación de crisis económica, les puede proveer algunos fondos fundamentales para pasarla. No sabría decir si fue legal o ilegal porque al final no se en que terminó, cómo quedó ese documento, cómo lo terminaron resolviendo, ya no tuvimos más acceso a documentos adicionales, la gente te ayuda y te pasa información y te cuenta cosas pero cuando comienzan a buscar culpables de la filtración de información, la gente se retrae y ya no te cuenta más cosas.”

Respecto a toda esta situación, se ha producido suficiente información por parte del periódico digital El Faro, como para que las instituciones encargadas de investigar, si hay o no vicios en lo actuado por los funcionarios, lo hagan. La Superintendencia de Competencia emitió una resolución argumentando que no era competencia de ellos pronunciarse, la Fiscalía General de la Republica hasta el día de hoy no ha dicho nada al respecto.

El Tribunal de Ética Gubernamental, argumentó que legalmente no puede abrir una investigación ya que la ley actualmente no permite abrir una investigación de oficio: “No podemos actuar de oficio, es que la ley nuestra es clarísima, fíjese que la ley dice que todo ciudadano podrá interponer denuncia ante la Comisión de Ética en contra de cualquier servidor público cuando existan indicios que en su actuación, ha trasgredido las prohibiciones de la presente ley; y la ley nos dice cuales son los requisitos cuando las denuncias sean presentadas a las Comisiones de Ética y nos pone los requisitos que deben de llenar la denuncias y cuál es el procedimiento para ser admitida la denuncia. Entonces nosotros como Tribunal estamos impedidos, no podemos actuar de oficio. Podemos continuar viendo en los periódicos, podemos escuchar todo lo que podamos escuchar pero mientras al Tribunal de Ética Gubernamental no

se le dé la oficiosidad, no puede actuar. Si nosotros como Tribunal tuviéramos la oficiosidad, no necesitaríamos que alguien venga al Tribunal a poner la denuncia; ese es el problema que tenemos y por eso es que estamos pidiendo a gritos las reformas a la Ley de Ética Gubernamental.”⁸³

La Asamblea Legislativa acordó que la Comisión de Hacienda del Parlamento decida si el Órgano Legislativo nombra una comisión para investigar o no este tema;

Curiosamente ni los medios de comunicación no le han dado la cobertura debida a esta situación. Se ha especulado que este silencio obedece a que Casa Presidencial adelantó la compra de espacios en ocho medios de comunicación por un monto \$4.18 millones.

“Se trata de una serie de convenios firmados entre el 14 y el 18 de diciembre pasado entre la Dirección de Publicidad de la Presidencia y los medios de comunicación, en concepto de compra de publicidad por adelantado y de manera directa.”⁸⁴

“Según los convenios -firmados por la Directora de Publicidad de la Presidencia, Patricia Zablah, en “representación del gobierno de El Salvador”-, el conjunto de cuatro canales de televisión de la Telecorporación Salvadoreña (canales 2, 4, 6 y VTV) ya tiene asegurados –como mínimo- 2 millones 500 mil dólares (más IVA) para este año. “El anunciante se compromete a pagar, a Canal Dos S.A. de C.V., Canal Cuatro y Canal Seis S.A., la cantidad antes mencionada, según el convenio agencias-medios y de conformidad a las inversiones hechas en cada uno de los canales”, dice el punto II “formas de pago”, del contrato de precompra de tiempo en televisión firmado el 16 de diciembre de 2009 por Patricia Zablah y Salvador Gadala María, en representación de TCS.”⁸⁵

Según El Faro, la Presidencia “ya adelantó los trámites y comprometió dinero. Por ejemplo, Canal 12 recibirá “una inversión de \$400,000.00 + I.V.A. para anunciar sus diferentes campañas...”; con Tecnovisión S.A. DE C.V. (Canal 33) adquirió un monto por \$360 mil dólares

⁸³ / Entrevista con la Licenciada Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

⁸⁴ / El Faro: “Presidencia reparte entre medios \$ 4.18 millones en publicidad”. publicado el 10 de enero de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/866/>

⁸⁵ Ibid. Óp. Cit.

“más IVA en los 12 meses de vigencia del contrato”; Canal 21 (Grupo Megavisión) recibirá \$200 mil dólares (más IVA); y en prensa escrita, La Prensa Gráfica ya tiene asegurados \$275 mil dólares (más IVA) este año.”⁸⁶

El reto es para el gobierno en su conjunto, para el Presidente de la República y para todos aquellos funcionarios de Casa Presidencial, de las distintas carteras e instituciones autónomas que participaron de esta decisión; es transparentar este caso. Presentar el documento final de contratación, el cual se ha manejado como un secreto de Estado, es una condición necesaria para ello. Solamente conociéndolo, se pondrá al descubierto la verdad de lo sucedido, se disiparán dudas, críticas y rumores sobre la contratación de Polistepeque. “El primer interesado en despejar cualquier duda o manipulación que pueda haber por parte de cualquier medio o persona es el gobierno, presentando sus propios documentos”; señaló Raúl Torres de FUNDE.

“Hay que explicar, sobre todo en un periodista como Mauricio Funes, que ha sido víctima de esa práctica en el pasado; Mauricio fue víctima de esa práctica de presionar a un medio para que quitaran un programa que era crítico y que denunciaba cosas, generando presión al medio con el empresario. Entonces, un periodista que ha sido víctima de eso, debería entender que esto se presta para una serie de suspicacias y que debería rendir información.”⁸⁷

1.2. Contratos de Servicios de Seguridad Privada: CASO COSASE.

Nuevamente, El Periódico Digital El Faro publicó un artículo con fecha 30 de mayo de 2010, donde se afirma que la Compañía Salvadoreña de Seguridad COSASE S.A. de C.V., una empresa privada que brinda servicios, tal como su nombre señala, de seguridad privada y otros servicios vinculantes, y cuyo propietario es Miguel Menéndez mejor conocido como MECAFE, ha ganado más de \$ 2.5 millones de dólares producto de 14 licitaciones en instituciones del gobierno entre Ministerios y Autónomas.⁸⁸ La noticia cobra relevancia en la medida que MECAFE es

⁸⁶ / El Faro: “Presidencia reparte entre medios \$ 4.18 millones en publicidad”. publicado el 10 de enero de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201001/noticias/866/>.

⁸⁷ / Entrevista con Lic. Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD.

⁸⁸ / El Faro: “Amigo del Presidente gana \$ 2.5 millones en contratos con el Ejecutivo.” publicado el 30 de mayo de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201005/noticias/1819/>

actualmente el Presidente del Centro Internacional de Ferias y Convenciones CIFCO. Es decir, es miembro del Staff de funcionarios del gobierno actual.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública LACAP, en su art. 26 señala “que no podrán participar como ofertantes: a) Los miembros del Consejo de Ministros; b) Los funcionarios y empleados públicos y municipales, en su misma institución, cuando en ellos concurra la calidad de Propietarios, Socios o Accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del ofertante de las obras, bienes o servicios. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las Juntas o Consejos Directivos; c) El cónyuge o conviviente, y las personas que tuvieren vínculo de parentesco hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad, con los funcionarios públicos mencionados en el literal anterior”. Por otra parte, el artículo 20 párrafo último, prohíbe que las comisiones de las instituciones para evaluar ofertas, sean integradas por familiares de los oferentes, “hasta el segundo grado de afinidad y cuarto de consanguinidad con alguno de los ofertantes”.

Al hacer un análisis del art.26 literal “A” encontramos que este es uno de los grandes vacíos jurídicos y una de las desviaciones más grandes que contiene la LACAP; la cual da margen para que las cosas se hagan de legal forma pero también de una forma antiética. Por ejemplo, hay que preguntarse si solamente los miembros del Consejo de Ministros son los únicos funcionarios que pueden tener conflictos de interés a la hora de participar en licitaciones públicas en el gobierno. En realidad todo funcionario del gobierno independientemente de su cargo, sea Ministro, Jefe, asesor, administrativo o cualquier otro cargo dentro del gobierno y que es empresario y quiere ofertar sus servicios, tiene conflictos de interés.

Si bien MECAFE no es parte del Consejo de Ministros, tampoco es un empleado del nivel más bajo en la escala administrativa del gobierno; es el Presidente de una Institución Autónoma y aunque se argumente y se defienda la legalidad de sus contratos, es obvio que hay conflictos de interés.

En la página web del Ministerio de Hacienda, referente a las compras, existe un Modulo de Divulgación (MODDIV) de las compras a nivel gubernamental mejor conocido como COMPRASAL.⁸⁹ Ahí es posible consultar las licitaciones de las instituciones del gobierno y la etapa en la que se encuentran. Según El Faro, aquí se puede encontrar toda la información referida a los contratos adjudicados a COSASE y las instituciones que las adjudicaron. Sin embargo, consultar en el MODDIV puede ser un poco complicado si no se tiene suficiente conocimiento informático; por lo que El Faro colocó en su artículo varios Links de las instituciones que han adjudicado los contratos y los montos respectivos. Entre las instituciones que adjudicaron contratos a la empresa de MECAFE destacan el Ministerio de Educación MINED, el Centro Nacional de Registros CNR, FOSALUD y el Ministerio de Justicia y Seguridad, ya que son los montos más significativos de todos los contratos adjudicados.

En la base de registros de COMPRASAL aparecen documentadas 52 licitaciones vinculadas al tema de la prestación de servicios de seguridad y servicios vinculados a éste. Según el artículo de El Faro “Estas 52 contrataciones no son necesariamente todas las realizadas por el Órgano Ejecutivo, pero sí las únicas dispuestas al público por el Ministerio de Hacienda en su módulo de divulgación Comprasal”. Hay una empresa que en esos 52 casos encontrados este último año ha logrado empatarle a COSASE en número de adjudicaciones. “Esta se llama Servicios de Seguridad Privada, S.A. de C.V. Sin embargo, la diferencia entre ambas radica en que si COSASE se llevó más de 2 millones y medio, la otra solo obtuvo contratos por 633 mil 307.60 dólares con igual número de adjudicaciones ganadas. Una tercera (Sistemas de Seguridad y Limpieza, S.A. de C.V.), con 14 triunfos, solo llegó a 631 mil 142 dólares. Estas dos, más las otras 11 agencias que han obtenido contratos han obtenido menos del 58% de los montos contratados.” COSASE se ha llevado más del 40% en la presente Administración.

En la tabla siguiente se presenta una descripción de todas las licitaciones referentes a la prestación de servicios de seguridad privada, haciendo una distinción entre las ganadas por COSASE y las adjudicadas al resto de empresas que brindan el servicio de seguridad privada.

⁸⁹ <http://www.mh.gob.sv/moddiv/HTML/convocatorias.html>

Tabla No 13

Contrataciones de servicios de seguridad en el Gobierno 2009-2010.

Contrataciones de servicios de seguridad en el Ejecutivo 2009-2010			
Institución	Número de licitación	Monto adjudicado	Empresa ganadora
MAG	DR-CAFTA LA MAG 005/2010	\$141,372.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
ISRI	LPI 02/2010	\$20,370.24	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
MARN	DR-CAFTA No.03/2010	\$98,098.58	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
RELACIONES EXTERIORES	DR-CAFTA 03/2010	\$106,376.20	GUARDIANES, S.A. DE C.V.
HOSPITAL SENSUNTEPEQUE	LPI-002/2010	\$24,420.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
FONAVIPO	LPI 02/2010 FONAVI	\$47,482.60	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
HOSPITAL SANTA TECLA	LPI-005/2010 HNST	\$15,255.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL SAN VICENTE	LPI-003/2010	\$36,612.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
CIFCO	LPI 02/2010 CIFCO	\$52,756.65	Especialistas Privados en Seguridad S.A. de C. V.
CONAMYPE	LPI-01/2010	\$33,493.20	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
HOSPITAL LA UNIÓN	LPI - 01/2010	\$29,380.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL SANTA ROSA DE LIMA	LPI 03/2010	\$21,101.80	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL ZACATECOLUCA	LPI 01/2010	\$96,000.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL COJUTEPEQUE	LPI 03/2010	\$52,480.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
MINED	DR-CAFTA LA No. 07/Jun-2010 N	\$472,152.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
CENTA	LPI 02/2009 CENTA	\$57,750.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
CNR	LP-03/2009-CNR	\$451,073.40	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
MINEC	DR-CAFTA LA 01/2010-MINEC	\$182,160.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
CEPA	LP-08/2010	\$9,549.72	O & M MANTENIMIENTO Y SERVICIOS, S.A. DE
CSSP	LPI001/2010	\$18,360.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
FOSALUD	LP 01-2010	\$703,497.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
ISDEMU	LPI 01/2010	\$76,680.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL CHALATENANGO	LPI-01/2010	\$28,560.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL AHUACHAPÁN	LPI-02/2010	\$38,540.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
INPEP	LPI-04/2009	\$79,680.00	MAXIMA SEGURIDAD LEGAL, S.A. DE C.V.
HOSPITAL NEUMOLÓGICO	LPI-01/2010-HNS	\$10,848.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
BFA	LP-07/2009 BFA	\$525,600.00	COMPANIA DE ARMAMENTO, S.A. DE C.V.
AUTORIDAD DE AVIACIÓN CIVIL	LPI-003-AAC-2009	\$21,696.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL PSIQUIÁTRICO	LPI-03/2010 VIGILANCIA PRIVA	\$20,100.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
INSAFORP	LPI 01/2010	\$56,680.80	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE SAN MIGUEL	LPI-01/2010	\$122,304.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE ILOBASCO	LPI 03/2010	\$12,240.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
POPROUD	LPI 07/2009	\$10,500.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
FOSALUD	LP 05-2009	\$243,600.00	COMPANIA DE ARMAMENTO, S.A. DE C.V.
MARN	DR-CAFTA No.03/2009	\$47,843.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE SENSUNTEPEQUE	LPI-003/2009	\$15,330.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL ZACAMIL	LPI 02/2009	\$24,000.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE ZACATECOLUCA	LPI-007/2009 HNST	\$11,865.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
FISDL	LP-5/2010-GOES-9-FISDL	\$40,137.60	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
LNS	LP 01/2010	\$31,600.00	GRUSEIN, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE SONSONATE	LPI 06/2010 HNS	\$18,590.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE USulután	LPI 03/2010 HNGSP	\$26,400.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE SAN BARTOLO	LPI-02/2010	\$32,640.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL DE CHALATENANGO	LP002/2010	\$24,408.00	SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA, S.A. DE C.V.
CORSATUR	LPI 04/2010	\$90,667.72	PROTECCION MAXIMA, S.A. DE C.V.
HOSPITAL BLOOM	LPI-05/2010	\$71,060.00	SISTEMAS DE SEGURIDAD Y LIMPIEZA, S.A. DE C.V.
MINISTERIO DE HACIENDA	LP 04/2010	\$11,526.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
ISSS	CD-024/2009-G	\$24,499.98	DISEÑO Y CONSTRUCCION DE OBRAS ELECTRICAS Y CIVILES, S.A. DE C.V.
		\$295,800.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
		\$894,010.80	ALERTA EMPRESA, S.A. DE C.V.
SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO	LPI 03/2009	\$98,649.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
MINISTERIO DE JUSTICIA	DR-CAFTA-LA-MJSP-DGCP-19	\$142,328.00	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
		\$128,991.04	AMK TRADING S.A. DE C.V.
		\$3,612.00	ALTA TECNOLOGIA SALVADOREÑA, S.A. DE C.V.
MAG	LPI 12/2009 MAG	\$23,797.80	PROTECCION MAXIMA, S.A. DE C.V.
CAJA MUTUAL DE LOS EMPLEADOS DEL MIN	LPI-01/2010	\$36,069.60	COMPANIA SALVADOREÑA DE SEGURIDAD S.A. DE C.V.
TOTAL ADJUDICADAS		\$6010,596.73	
Total adjudicadas a COSASE		\$2,555,201.02	

Fuente: Periódico Digital el Faro. <http://www.elfaro.net/es/201005/noticias/1819/>

Consultado al respecto del tema, el Subsecretario de Transparencia argumentó “yo creo que es discutible, yo creo que cuando uno entra al gobierno, yo lo hice dicho sea de paso, yo era socio de una empresa y vendí mis acciones, yo creo que es preferible manejar con mucho cuidado el conflicto de intereses; tampoco es ilegal mientras el CIFCO contrate, ahí sí sería ilegal contratar a COSASE; pero creo que desde el punto de vista de la ética, lo mejor es no entrar en conflicto

de intereses. No leí ese artículo del Faro, ahora me estoy enterando, no recibí ninguna carta al respecto tampoco, pero creo que lo más indicado sería solventar esos conflictos de interés.”⁹⁰

En una entrevista concedida a El Faro dijo que “dados los fuertes lazos de amistad que unen al Presidente con Miguel Menéndez, es una buena razón para preguntar a las instituciones que adjudicaron esos contratos si estos fueron hechos con transparencia. También, dijo, es una buena oportunidad para que estos respondan.”⁹¹

Raúl Torres mencionó: “creo que hay un claro conflicto de intereses y eso pasa por la revisión de todos los procesos de la LACAP. Hay un problema de conflicto de interés y este debería de ser un caso que, si es cierto las indagaciones de El Faro, debería de ser un tema para un acto de oficio del Tribunal de Ética porque ese es el papel del TEG, detectar los problemas de ética gubernamental y prevenirlos o para recomendar qué hacer en términos sancionatorios si ya están consumadas las decisiones tomadas. Entonces es un tema que tiene que ver con el conflicto de interés.”⁹²

Consultada al respecto, la Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental TEG, argumentó estar inhibida de adelantar criterio ya que podría suceder que una persona denuncie el caso en el TEG y quedar descalificada para investigar por vertir opiniones adelantadas en este caso y en otros que puedan presentarse o se hayan suscitado, como el caso Polistepeque: “La Ley de Ética Gubernamental nos dice a nosotros claramente que se pueden hacer consultas sobre la aplicación de la Ley, pero el Tribunal ha mencionado también que la respuesta que nosotros vamos a dar a las consultas, la tenemos que dar en una forma bien abstracta porque sino usted está anticipando criterio; Qué sucedería si me vienen a presentar uno de esos casos; entonces alguien puede decir que la Presidenta del Tribunal, en una entrevista que le dio a tal entidad, mencionó tal cosa y por lo tanto ella está anticipando su criterio. Entonces nosotros como

⁹⁰ / Entrevista con MSc. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción.

⁹¹ / El Faro: “Amigo del Presidente gana \$ 2.5 millones en contratos con el Ejecutivo.” publicado el 30 de mayo de 2010, en su página oficial <http://www.elfaro.net/es/201005/noticias/1819/>

⁹² / Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

Tribunal, tenemos sumo cuidado de no opinar en aquellos casos que pueden venir a presentarse al Tribunal por lo que yo le menciono, que no queremos adelantar criterio.”⁹³

El triple rol que juega MECAFE: el de amigo personal y asesor, dado su cercanía con El Presidente, el de funcionario de gobierno preocupado por que las cosas se hagan correctamente y el empresario preocupado únicamente en hacer negocios, deja al descubierto el conflicto de interés que se entrelazan en los tres roles. Si bien MECAFE no es parte del Consejo de Ministros, vale la pena preguntarse, cuando tiene la oportunidad participar o de hablar ante el Consejo de Ministros o cuando habla con el Presidente de la República, ¿en qué calidad lo hace: lo hace como amigo y consejero personal, como funcionario de gobierno o como empresario? Es evidente que el cargo que ocupa MECAFE como Presidente de una Autónoma, y por los vínculos de amistad personal y su cercanía con El Presidente y los Ministros y Presidentes de Autónomas lo coloca en una situación de ventaja del resto de empresas que licitan los mismos servicios.

Por lo dicho por los entrevistados y por los elementos expuestos en este caso, se esperaría acciones más contundentes por parte del gobierno y específicamente del Presidente de la República para delimitar claramente los roles de sus funcionarios y evitar el conflicto de interés no solo en este caso sino en otros que se puedan presentar. Es decir, independientemente de que las acciones puedan ser legales, como resultado de los vacíos legales de la LACAP y otras normativas, deben tomarse las medidas necesarias para que las acciones sean sobre la base de la transparencia y la ética, a fin de proteger el interés público.

Para el caso particular, las decisiones Presidenciales deberían ir en la dirección de pronunciar un decreto ordenando a todos los funcionarios de gobierno, independientemente del cargo que ostentan, “abstenerse de participar por ética pública de los procesos de licitaciones y concursos para la prestación de bienes y servicios en cualquier instancia de Gobierno.” O en el mejor de los casos retirar del cuerpo de funcionarios públicos a todos aquellos que quieran dedicarse a hacer

⁹³ / Entrevista con la Licda. Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.

negocios personales con el gobierno y que por lo rentable que resulta, como es el caso de MECAFE, no necesitan para subsistir de un salario de funcionario público. Tampoco aplica la figura de funcionario ad honorem, es totalmente incompatible, ejercer un puesto de funcionario, con el rol de empresario interesado en hacer negocios con el gobierno, independientemente de no recibir un salario por un cargo en el gobierno.

Sobre este punto, entre las recomendaciones del Primer Informe de la MESICIC, para hacer efectivo el cumplimiento del Art. III, párrafos 1 y 2 de la convención se plantea:

- “Considerar la posibilidad de legislar, a través de los procedimientos jurídicos y administrativos correspondientes, las conductas orientadas a prevenir conflictos de intereses para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas a que se refiere la Convención.
- Considerar la posibilidad de crear e implementar mecanismos que permitan determinar en casos concretos si quien desempeña funciones públicas se encuentra en una situación de conflicto de intereses y que al mismo tiempo permitan adoptar aquellas medidas necesarias a fin de proteger el interés público, tales como la desvinculación del ejercicio de sus funciones, el desconocimiento oficial del asunto, su renuncia a los intereses particulares en conflicto, o bien la invalidez de las decisiones proferidas por quien se encuentre en tal situación.”⁹⁴

2. Rendición de Cuentas sobre la ayuda recibida para atender la emergencia de la tormenta tropical IDA.

El Salvador, en los últimos 25 años ha sido cada vez más vulnerable a los fenómenos climáticos los cuales causan estragos de envergadura nacional. Cada vez que sucede una desgracia nacional, la Cooperación Internacional siempre ha estado atenta a brindar la ayuda necesaria para minimizar los impactos sociales que dejan las catástrofes. El año 2009 no fue la excepción, El Salvador fue impactado por la Tormenta Tropical IDA que generó cuantiosos daños.

⁹⁴ / MESICIC. Informe del Comité de Expertos sobre la implementación en la República de El Salvador de las disposiciones de la CICC seleccionadas para análisis en el marco de la Primera Ronda. Marzo de 2005. Este informe se puede ver en la página: <http://www.isd.org.sv/inicio/RecomendacionesdeComitedeExpertos-ES-PrimeraRonda.pdf.pdf>

Uno de los factores que siempre se ha criticado, en años anteriores, es el manejo poco transparente de la ayuda internacional recibida; nunca se rinden informes de cuánto fue la ayuda canalizada, la ayuda entregada, el manejo de los montos utilizados para atender la emergencia, entre otros aspectos. En el marco de los efectos provocados por la tormenta IDA, se anunció que la ayuda recibida, así como los fondos asignados para atender la emergencia se iban a transparentar, que se presentarían informes y se anunció la creación de un sitio web especial para rendir cuentas y transparentar el manejo de la ayuda.

Nuevamente la Cooperación Internacional respondió al llamado que hicieron las autoridades y comenzaron a llegar los cargamentos de ayuda que fueron canalizados al Centro Internacional de Ferias y Convenciones CIFCO, para ser inventariados y posteriormente distribuidos a las zonas afectadas. Paralelamente, “La Asamblea Legislativa aprobó la reorientación de recursos del Presupuesto Extraordinario de Inversión Social por \$150 millones destinados a la emergencia y reconstrucción de la infraestructura dañada por el Huracán Ida y \$150 millones para reforzar el Plan Anticrisis (PAC)”.⁹⁵

A casi un año de gestión del actual gobierno, solamente se conoce de informes de la ejecución de lo aprobado por la Asamblea Legislativa. Recientemente se conoció por los medios de comunicación que hasta el mes de mayo de 2010, solamente se ha ejecutado \$ 8.5 millones, lo que representa el 5.6% del monto autorizado, según el reporte que envió el Ministerio de Hacienda al Parlamento.

“Este informe detalla que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales MARN, el Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG y la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados ANDA no han utilizado los fondos que les fueron asignados para la emergencia.

⁹⁵ / Ministerio de Hacienda. Informe de logros alcanzados durante el primer año de gobierno del Presidente Mauricio Funes.
http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/ver-1/MH_PRINCIPAL/1Gestion_Pdte.Funes-c.pdf

El Ministerio de Obras Públicas MOP, al que se le asignó el mayor porcentaje (\$ 75.5 millones en total), ha ejecutado 5.26 millones; aún cuenta con \$ 70.24 millones.”⁹⁶

Por su parte los titulares del MOP, rechazaron que se está avanzando de forma lenta en la ejecución de los fondos otorgados. “Gerson Martínez, aseguro que los proyectos terminados y en ejecución suma \$ 62.2 millones y que los fondos le fueron otorgados el 1ro de febrero pasado, por lo que se hace una lectura equivocada del tiempo del que han dispuesto.”⁹⁷

Tanto el Presidente de la República como el titular del MOP, justificaron los retrasos a los procedimientos establecidos en la LACAP. Para el caso Martínez manifestó que “incluso una licitación abreviada (emergencia) requiere de 27 pasos administrativos que hay que cumplir, sin saltarse uno solo, debido a que puede ser objeto de reparos de la Corte de Cuentas de la República”⁹⁸. Por su parte, El Presidente Funes señaló al mismo periódico que “la misma LACAP tiene una serie de vacíos y escollos que impiden que la ejecución presupuestaria se pueda llevar a cabo con mayor celeridad.”

Respecto del informe de la ayuda internacional canalizada en el CIFCO y posteriormente llevada a los lugares afectados, aún no se conocen informes que detallen de cuánta ayuda se recibió, cuánta se distribuyó, los lugares precisos y el número de personas beneficiadas con la atención de esta ayuda, etc. A casi un año de este lamentable desastre, aún está pendiente un informe de rendición de cuentas sobre el monto total de ayuda recibida para la Tormenta IDA.

3. Préstamo personal al Candidato Funes por parte de Nicolás Salúme.

En el marco del desarrollo de los procesos electorales, los partidos políticos, así como los candidatos, para el desarrollo de sus campañas reciben financiamiento de empresarios a título individual, empresas o grupos de éstas o incluso de capitales extranjeros. En El Salvador no

⁹⁶ / La Prensa Grafica. “Gobierno solo ha ejecutado 5% de los fondos asignados por Ida”. Artículo publicado el 4 de junio de 2010.

⁹⁷ / La Prensa Grafica. “Titulares del MOP rechazan que reconstrucción vaya lenta”. Artículo publicado el 3 de junio de 2010.

⁹⁸ / Ibíd. Óp. cit.

existe ninguna restricción para los que deseen apoyar o financiar las campañas de los partidos o candidatos ya que no existe legislación para tales propósitos. Durante muchas administraciones, los presidentes de turno han negado que sus acciones y decisiones gubernamentales respondan a interés de grupos que apoyaron de forma pública o encubierta sus campañas electorales.

Durante la campaña electoral 2009, se conoció a través de diversos medios de comunicación, que un reconocido empresario del país apoyó la campaña del entonces candidato Mauricio Funes a través de un préstamo que sobrepasaba los \$ 2 millones de dólares o por “la orden de casi tres millones de dólares” según una nota de La Prensa Gráfica.

Mauricio Funes reconoció públicamente que había adquirido una deuda con el empresario Nicolás Salúme por esa cantidad. Cuestionado sobre dicho préstamo se limitó a decir que era un préstamo personal y que era asunto de él como le pagaba y era asunto del señor Salúme como le cobraba; de acuerdo con una nota del periódico antes mencionado, Mauricio Funes manifestó que dicho préstamo sería cancelado con la deuda política y que el partido ayudaría a pagarlo.

Los resultados electorales, dieron vencedor a al FMLN y a Mauricio Funes con un total de 1,354,000 votos; de acuerdo con el valor del voto para la elección presidencial establecido por el Ministerio de Hacienda, el cual fue de cuatro dólares con setenta y tres centavos (\$ 4.73), se estima que el FMLN recibió en concepto de deuda política, un monto por seis millones cuatrocientos cuatro mil cuatrocientos veinte dólares (\$ 6,404,420.00).

Una vez electo Presidente de la República, se conoció que dentro del Gabinete de Gobierno nombró como Presidente de la Comisión Ejecutiva del Rio Lempa CEL, al empresario Nicolás Salúme hijo, quien estuvo al frente de la autónoma en los gobiernos anteriores del partido ARENA.

Meses después, el Señor Nicolás Salúme Padre, confirmaría en diversos medios de comunicación que el Presidente Funes lo estaba considerando para incluirlo en las ternas que presentaría a la Asamblea legislativa para el nombramiento de Designado a la Presidencia de la República. Es decir, en ausencia del Presidente de la República y del Vicepresidente ya sea por razones de misiones oficiales fuera del país, por motivos de enfermedad, renuncia o muerte de ambos funcionarios, la Asamblea Legislativa nombra un Designado a la Presidencia de una terna que envía el Presidente de la República.

Hasta la fecha, el Presidente de la República no ha brindado públicamente opinión sobre si ya hizo efectivo el pago del préstamo adquirido al Sr. Salúme, o si El Partido asumió y honró dicho compromiso con lo recibido de la deuda política. Desde luego que en vista que no se tiene un marco regulatorio al respecto, el Presidente de la República no está en la obligación jurídica de brindar explicación alguna; pero por razones éticas y de transparencia, la misma es de trascendencia para el bien del Presidente y de la nación salvadoreña.

La falta de explicaciones, propicia las especulaciones. Se especula que una de las formas de pago fue mantener a Nicolás Salúme hijo al frente de CEL y que el padre sería incluido en la terna para ser nombrado Primer Designado a la Presidencia de la República. Hasta la fecha el Presidente no ha enviado la terna a la Asamblea Legislativa para hacer tal designación.

Algunos de las personas entrevistadas señalan que el Presidente debería de explicar, en función de la transparencia; señalan que no solamente el Presidente de la República, sino que el Partido de Gobierno deberían explicar al respecto.

En opinión de Ricardo Vaquerano, “Se sabe que Nicolás Salúme era un financiador de campaña del partido ARENA, hasta que apareció en La Prensa Gráfica la nota donde se informaba de dos millones que este señor le había dado a Mauricio Funes. Después se supo que Mauricio Funes iba a vivir en una casa del mismo señor en la Colonia Campestre. Yo digo, bueno es normal, en todas partes del mundo suceden este tipo de cosas, que hay gente dispuesta a darle dinero,

millones de dólares a candidatos presidenciales sobre todo. Por las razones que sean, el punto es cómo transparentas esto, cómo transparentas tus decisiones, cómo marcas una frontera entre tus decisiones como gobernante respecto de las influencias de aquellas personas que te dieron dinero y más cuando se trata de tanto dinero como en este caso; pero como aquí en El Salvador no tenemos una Ley de Partidos ni una Ley de Probidad, de Enriquecimiento Ilícito que obligue a rendir este tipo de cuentas. Cuando uno mira las actuaciones del Presidente en El Ejecutivo, tiene a Nicolás Salúme hijo en el gabinete y después, según Nicolás Salúme padre, El Presidente ya le anunció que lo va a proponer a la Asamblea Legislativa para que sea uno de los Designados a la Presidencia, uno no puede sino decir, caramba que feo esto y por qué no habla con transparencia El Presidente sobre este punto.”⁹⁹

Para Raúl Torres, “El préstamo al señor Salúme, es un punto que va mas allá del propio Presidente pero creo que él tendría la iniciativa y que va mas allá del propio partido. Eso tuvo que haber sido también un acuerdo del partido; otro partido le dice no, yo no voy a permitir que tú siendo candidato nuestro permitas que haya deudas que comprometan al nuevo gobierno, el plan de gobierno, nuestra plataforma ideológica, etc. Yo creo que esa es una cuestión de partido, que involucra al propio partido, porque el partido tenía poder para decir no.”¹⁰⁰

Abraham Abrego de FESPAD planteó que “Yo esperarí que se maneje de forma diferente de cómo se venía haciendo antes porque uno no sabía antes quien financiaba las campañas y tampoco hay una ley sobre eso; antes no sabias quien había dado la plata para la campaña y no sabias como le habían retribuido el favor; probablemente en algunos casos se conocía más que en otros pero no se conocía los montos con exactitud. Si estamos por cambiar la práctica de corrupción en el país, no debería de admitirse que El Presidente tenga en el gabinete a alguien que financió la campaña o un familiar de éste; porque ahí existe una retribución por haber financiado la campaña y cuál es el mensaje de eso: mire si yo financio eso, yo tengo derecho a participar en el poder del gobierno. Yo creo que eso es negativo independientemente de la forma en cómo el Presidente va a pagar el préstamo; veo negativo que alguien que financía o se

⁹⁹ / Entrevista con Lic. Ricardo Vaquerano. Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro.

¹⁰⁰ / Entrevista con Lic. Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE.

involucra en la campaña y da dinero, luego sea incorporado al gabinete, mas cuando este funcionario estaba incluido en el gabinete del ex Presidente Saca y aún después cuando esta persona habla de ser Designado a la Presidencia el cual es un pago mayor por ese préstamo. Yo creo que ahí, no basta esa explicación del Presidente de decir que el préstamo es un asunto privado, el cual no es privado, es un asunto público desde el momento que alguien está financiando la campaña; otra cosa es que no tengamos una ley que, es un vacío, hay que obligar a los partidos a avanzar en este tema, pero yo sí creo que es uno de los precedentes negativos, creo que es una sombra negra que le queda a esta gestión.”

El conflicto de interés parece ser la característica de esta situación. La ausencia de una Ley de Partidos Políticos o de una ley especial que regule el financiamiento de las campañas electorales de los partidos y sus candidatos, ha contribuido a que esto sea una práctica generalizada pero secreta en el país. Si bien no es ilegal que empresarios apoyen candidaturas políticas a cargos públicos, no es deseable en la medida que se cruzan los intereses personales con el interés público. La ausencia de una ley que regule estos actos, facilita que las decisiones gubernamentales puedan verse contaminadas de intereses personales o empresariales que en la mayoría de casos no van en función del bien común, sino en función de intereses económicos y políticos los cuales a través del tráfico de influencias garanticen beneficios para estos grupos que apoyaron la campaña electoral.

En el III informe independiente de la sociedad civil se destaca el tema cuando se menciona que “En la medida que no existe una ley de partidos políticos, que regule la forma, fuentes de financiamiento y la obligación de rendir cuentas; los partidos políticos sin excepción son susceptibles de ser influenciados por personas particulares, grupos ilegales, el narcotráfico e incluso por otros Estados, quienes contactan directamente o por medio de terceros nacionales a funcionarios de un partido, ofrecen respaldos económicos para financiar campañas electorales a nivel municipal o nacional a cambio de incidir en las decisiones políticas, en la adjudicación de contratos, etc.”¹⁰¹

¹⁰¹ / 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. Consultar en <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSparencia.htm>

Dentro de las recomendaciones de este informe, se plantea que a la brevedad posible es necesario “aprobar una serie de leyes que pueden contribuir a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. En este sentido, es impostergable por ejemplo, la discusión y aprobación de un Ley de Partidos Políticos. Implica introducir mecanismos de control en la legislación electoral sobre financiamiento de los Partidos Políticos y campañas electorales para la prevención del soborno nacional y trasnacional.”¹⁰²

4. Las irregularidades denunciadas en el Programa de Semilla Mejorada.

Uno de los programas que pretende ayudar a los agricultores a mejorar su cosecha, ahora se expone al escrutinio público: El Programa de Semilla Mejorada.

Este es un programa que viene de las gestiones anteriores y desde entonces su distribución ha sido utilizada con fines electorales y propagandísticos. Siempre se había cuestionado que era un programa clientelar para garantizar el activismo político en las zonas rurales.

Con la llegada del nuevo gobierno, el proyecto se mantuvo y para evitar los señalamientos de administraciones anteriores respecto del manipuleo político, se diseñó una nueva forma de distribución que incluía a las Gobernaciones Departamentales, miembros de las Asociaciones de Beneficiarios y personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG.

Sorpresivamente, a pocos días de cumplir un año en su cargo, el Ministro de Agricultura renunció a su cargo, argumentando una serie de irregularidades y manoseos políticos en el programa de semilla mejorada. Particularmente se denuncia interferencias e injerencias en las decisiones por parte de personeros de Casa Presidencial.

En su carta de renuncia (ver anexo No 20), dirigida al Presidente de la República Mauricio Funes, el ahora ex Ministro señala que “Desde la perspectiva del MAG, el caso más dramático de

¹⁰² / 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. Febrero de 2010. Consultar en <http://www.isd.org.sv/inicio/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSparencia.htm>

interferencia por parte de la Presidencia está relacionado con la distribución de paquetes agrícolas, que incluye en su etapa actual la donación de semilla mejorada de maíz y fertilizante...Lamentablemente los gobiernos anteriores hicieron de este programa una verdadera “piñata”, distribuyendo recursos con criterio político y con poca transparencia, de tal manera que el gasto público generó clientelismo, el abuso y la corrupción. Al asumir nosotros en junio del 2009 como gobierno del cambio, adquirimos el compromiso de rectificar la situación y terminar con el uso y abuso político de los fondos públicos.”

Adicionalmente, en la carta se menciona: “Como anticipábamos, recibimos presiones de distintos sectores que buscaban mantener el sistema anterior de abusos e ineficiencia. Pero recibimos presiones que no esperábamos. Me refiero a presiones de la Presidencia de la República que nos ha demandado asignar paquetes agrícolas ya negociados a cambio de apoyos legislativos con los partidos políticos GANA y PCN. Los paquetes irían a favorecer, como en el pasado a militantes de esos partidos, sin importar los criterios y procedimientos técnicos establecidos....Para mí todo esto es, ética y profesionalmente, inaceptable. No puedo mantener públicamente un discurso de transparencia y en privado aceptar condicionamientos y negociaciones políticas que promueven corrupción, ineficiencia e ineffectividad en el uso de los fondos públicos.”

Las reacciones no se hicieron esperar. El Presidente de la República inmediatamente descalificaba lo señalamientos hechos por el Ministro de Agricultura; igual postura mostraron los Partidos Políticos señalados por el ex Ministro Manuel Sevilla. "Yo no voy a permitir que ningún funcionario o ex funcionario manche la transparencia de este gobierno", dijo Funes a los medios de prensa. Respecto de las razones para no continuar al frente del Ministerio, El Mandatario argumentó que no las acepta; mas sin embargo mencionó “Él no ha dicho una que debió haber dicho, si fuera un tanto más honesto en su decisión”; en alusión a peticiones de destitución de sectores agropecuarios, cafetaleros, cerealeros y lecheros. Se mencionó que había una petición de destitución firmada por 120 asociaciones de estos sectores.

Nuevamente, la voluntad política se pone a prueba. La situación demanda una actitud abierta, de cuestionamiento crítico a las denuncias expresadas por el ex Ministro Sevilla, una actitud racional y reflexiva sobre el tema; sin embargo, la actitud del Presidente de la República fue reaccionar con declaraciones confrontativas, de descalificación hacia los señalamientos que en el Programa de Semilla Mejorara ha habido criterios clientelista y de interés partidarios y que hubo negociaciones para ello.

Aquí, nuevamente se cuestiona la definición clara de una política pública de transparencia y combate a la corrupción. Abraham Abrego de FESPAD señala: “con la renuncia del Ministro de Agricultura, ahí yo esperaba que El Presidente diera una explicación más coherente y no una reacción a las declaraciones del otro. Yo creo que ahí falta una definición clara del Presidente sobre si va a combatir la corrupción en este gobierno porque no lo ha planteado claramente...yo diría que todavía está en el discurso, en el papel, el tema de ser transparente y combatir la corrupción, pero que no está expresado todavía en la generalidad del aparato estatal de que se va a ser transparente y se va a combatir la corrupción; vemos casos dentro del aparato estatal, prácticas que se están haciendo que no distan mucho de las prácticas anteriores.”

Lo ideal hubiese sido tomar a bien los señalamientos y ordenar inmediatamente una investigación a todo nivel sobre el Programa de Semilla Mejorada y sobre las denuncias hechas por Manuel Sevilla. Por el contrario, parece ser que la idea es que esto se vaya diluyendo poco a poco y no se investigue absolutamente nada sobre la distribución de la semilla y los ofrecimientos hechos a GANA y el PCN; menos aún, quiénes son los funcionarios de Casa Presidencial que presionaron al ex Ministro Sevilla.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. A manera de conclusiones y reflexiones para el debate.

En el contexto salvadoreño, ha prevalecido una cultura política del autoritarismo en donde el nepotismo, la corrupción, el tráfico de influencia han sido las características prevalecientes en el ejercicio de poder; la ciudadanía ha sido excluida y se ha autoexcluido del quehacer de la vida pública, no se ha reconocido como verdaderos sujetos de derechos, ha asumido las 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” han sido los métodos determinantes en los procesos de toma de decisiones en la formulación y aplicación de las políticas públicas y en el reparto de poder; desarrollándose una cultura en donde la información pública, que debe estar disponible para ser accesible, ha sido considerada confidencial.

En ese contexto, en el 2009 se genera, como resultado del voto popular, la alternabilidad en el ejercicio de poder en el Órgano Ejecutivo, llegando por primera vez al poder un Presidente con partido de izquierda, distante de los intereses de los sectores de derecha. Así, inicia una nueva gestión gubernamental en Junio de 2009, llena de expectativa por las promesas electorales y por el discurso de toma de posesión, que entre otros aspectos prometía una nueva forma de gobernar: participativa, transparente y de lucha contra la corrupción y el nepotismo.

A un año de la nueva gestión gubernamental y como producto de este primer esfuerzo de monitoreo de transparencia podemos concluir que:

Por primera vez en El Salvador, en la gestión gubernamental, el Órgano Ejecutivo ha iniciado un proceso tendiente a institucionalizar la transparencia y la lucha contra la corrupción. Con la creación de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción SSTA, el gobierno colocó la “primera piedra” de la estructura institucional requerida, aunque por ahora muy débil y pequeña por los recursos humanos que dispone; el inicio de instalación de las Oficinas de Información y Respuesta OIR, la iniciativa orientada desde la SSTA para que al menos veinte

entidades de gobierno realizaran ejercicios de rendición de cuentas, la estandarización de al menos treinta sitios web que ha fortalecido el desarrollo de gobierno electrónico, la iniciativa para presentar la posición del Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a Información producto de una consulta y los esfuerzos por presentar algunos casos de corrupción debidamente documentados a la Fiscalía General de la República constituyen pasos de significado relevantes en el camino por institucionalizar la transparencia y la anticorrupción. Sin embargo, la ausencia de una política pública de transparencia y anticorrupción ha dejado durante el primer año de gestión que tales acciones respondan más de la voluntad y compromiso individual de los funcionarios que a lineamientos institucionales a cumplir.

Teniendo una mirada más integral para hacer efectivos el desarrollo de la transparencia y la anticorrupción, se debe dejar plasmado que existe un débil y deficiente andamiaje jurídico; por ahora las energías se han centrado en el debate por la aprobación de la ley de acceso a la información, lo cual es de suma importancia, incluso algunos sectores han pretendido ponerla como carta de cambio en el marco de la negociación del pacto fiscal lo cual puede ser de poco provecho ya que la transparencia y la anticorrupción debe ser un compromiso de nación y en ningún caso carta de cambio. En este enfoque integral, el Órgano Ejecutivo aún no ha asumido el liderazgo correspondiente en la promoción del debate, discusión y proposición para impulsar iniciativas tendientes a superar la opacidad en la gestión gubernamental y cerrar los portillos de la corrupción, que demanda de manera urgente retomar la discusión de las reformas de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones LACAP, el impulso de la Ley de Probidad o las reformas a la Ley de Enriquecimiento Ilícito, el establecimiento de una Ley de Partidos Políticos, la Ley del Servicio Civil, entre otras. Los vacíos jurídicos del actual marco jurídico, hacen propicio y generan condiciones permisivas y favorables para el cometimiento de actos de corrupción o los mismos han sido y siguen siendo utilizados para aplicar procedimientos que legalizan actos que riñen con los principios de la ética pública y la transparencia, tal como se evidencia en el conjunto de casos presentados en el presente monitoreo.

De manera específica y a la luz de los componentes de la transparencia, podemos concluir que:

- a. **Sobre Reglas Claras y Desarrollo Institucional:** La institucionalidad creada es importante pero limitada; se adolece de un adecuado marco político y jurídico por cuanto aún no se dispone de una Política Pública de Transparencia que estandarice lineamientos que deben seguir el conjunto de instituciones del Órgano Ejecutivo y no se ha asumido una visión integral en la promoción de la transparencia y anticorrupción, la que ha estado limitada a la ley de acceso a información, en detrimento de un debate más integral del conjunto de normativas requeridas para la transparencia y anticorrupción las cuales deben estar acorde a los compromisos y reglas establecidas en los instrumentos internacionales como la Convención Interamericana contra la corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.
- b. **Sobre Acceso a Información:** El impulso por estandarizar los sitios web gubernamentales ha mejorado significativamente la calidad de los mismos y permite elevar los niveles internacionales en cuanto a gobierno electrónico se refiere, pero no para disponer de información pública que los haga más transparente; el Ministerio de Gobernación, la Lotería Nacional de Beneficencia, el Fondo Social para la Vivienda y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales son los que por ahora alcanzan los mejores niveles de acceso a información pública a través de sitios web, y son las Secretarías adscritas a Casa Presidencial las que aún no evidencian desarrollo al respecto. En términos generales las áreas de las que menor información se dispone se relaciona con los aspectos financieros, recursos humanos e información relacionada con los indicadores de rendición de cuentas. La creación de las OIR constituyen un paso de importancia para disponer de información pública y brindar respuesta a las solicitudes de información, sin embargo su avance es aún muy limitado; aunque La Constitución y Tratados Internacionales establecen el derecho a solicitar información y a recibir respuesta de la misma, la ausencia de mecanismos y/o procedimientos para solicitar y recibir información de manera expedita ha tenido como consecuencia la falta de respuesta a peticiones realizadas por escrito particularmente a entidades adscritas a

Casa Presidencial; caso contrario ha sucedido en el FISDL, que registra datos de respuestas brindadas a solicitudes de información presentadas.

- c. **Sobre Participación ciudadana:** Los mecanismos que inicialmente se impulsan están abriendo las posibilidades para que diversos sectores del país puedan expresar sus opiniones sobre políticas públicas sectoriales y temas relevantes para el país; la naturaleza establecida para estos mecanismos es el de propiciar la discusión y la negociación y los mismos no tienen carácter “vinculante” con las instancias del Estado, lo cual deja claramente establecido que no todo lo que en éstos se decida podrá ser tomado en consideración por los tomadores de decisiones públicas y aunque se reconoce una vinculación de carácter político y moral, esto último queda a discreción de las autoridades. En materia de participación ciudadana queda en deuda todavía 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 Ejecutivo. La adopción de la “consulta” como método para conocer la opinión de diferentes sectores respecto de un tema en particular y cuyos resultados sirvan de insumos para la definición de una propuesta pública, es un paso importante; sin embargo, no se ha desarrollado, por una parte, el soporte técnico metodológico para que cada espacio que se genera garantice de manera eficiente el aporte en cantidad y calidad que las mismas requieren y por otra parte, no se cuenta con una política pública de participación ciudadana que legitime los mecanismos creados o por crear y establezca los lineamientos para el funcionamiento y alcance de los mismos.
- d. **Sobre rendición de cuentas:** La realización de al menos veinte eventos públicos de rendición de cuentas por igual número de instituciones del Órgano Ejecutivo constituye un paso significativo en el camino de abrir la gestión gubernamental al escrutinio público; institucionalizar esta iniciativa requiere de un mayor respaldo institucional mediante el establecimiento de la política pública y de indicadores para la rendición de

cuentas. La principal deuda en esta materia lo constituye el que aún no se hace público el conjunto de funcionarios que han presentado su declaración de patrimonio y de renta al asumir el cargo y si las mismas cumplen con los requerimientos establecidos.

- e. **Promoción de valores éticos y democráticos:** la falta de procedimientos en los procesos de selección de personal y lo obsoleto de la Ley del Servicio civil sigue generando dudas sobre si el nepotismo continúa siendo una práctica en el ejercicio del actual gobierno. La promesa del “gobierno de la Meritocracia” en la conformación del gabinete de gobierno se puso en duda, ya que no se tiene la certeza si los criterios de idoneidad y capacidad fueron relegados por criterios políticos y de recompensa por el respaldo brindado durante la campaña electoral; la conformación de un gabinete personas provenientes del partido de gobierno, el grupo denominado los Amigos de Mauricio y personas vinculados a partidos de centroizquierda y algunos pocos miembros de la sociedad civil han hecho creer que lo que sucedió fue un reparto de cuotas de acuerdo con el respaldo brindado. En general la transparencia y la lucha contra la corrupción no pueden echar raíces si no se generan nuevos valores democráticos, lo cual, entre otras medidas, requiere una alta dosis de formación y sensibilización tanto al interior del aparato de gobierno como hacia la ciudadanía; éste es uno de los déficit que queda en el primer año de gobierno.

- f. **Sobre los casos presentados:** los vacíos jurídicos o el deficiente marco regulatorio para prevenir la corrupción y promover la transparencia han permitido que en administraciones pasadas y en la presente se encuentren vicios en los procesos de licitación y contratación en donde el conflicto de interés es la principal característica; los mismos suelen estar dentro del marco que la ley establece pero el acto en cuanto tal contradice los principios de la ética pública y la transparencia. La ausencia de una Ley de Partidos Políticos y en particular el financiamiento de las campañas, sienta las bases de la corrupción, los vacíos de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones, así como la Ley de Enriquecimiento Ilícito abre portillos que la fortalecen y mientras no se generen cambios

estructurales al marco jurídico la amenaza de la misma estará latente. Como ya se mencionó, dentro de las recomendaciones de la MESICIC, se establece la posibilidad de legislar de forma más amplia este elemento, ya que con la actual legislación se dejan vacíos para que las acciones que se hacen en los procesos de licitación se hagan de forma legal pero no así de forma ética. Con estos casos ha quedado al descubierto precisamente eso, que lo legal no necesariamente es ético.

2. Recomendaciones

- a. Para fortalecer la transparencia, la prevención y el combate a la corrupción, el desarrollo de la ética pública, eliminar el tráfico de influencias, así como todo lo relacionado a normar la conducta y los conflictos de interés; de manera particular, para avanzar hacia la construcción de un verdadero sistema de integridad nacional es indispensable que se haga una revisión de los distintos cuerpos de ley vigentes que conforman el Ordenamiento Jurídico de El Salvador, en donde el Órgano Ejecutivo debe asumir el liderazgo superando la visión reduccionistas de algunos sectores que ven en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información como la gran panacea; en este sentido recomendamos que al más corto plazo se inicie 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 o Ley de Acceso a Información Pública o de Interés General, Ley del Presupuesto General de la Nación.
- b. Se recomienda al Órgano Ejecutivo, que mientras no se logre desarrollar el marco jurídico necesario, es indispensable que elabore al más corto plazo “La Política Pública de

Transparencia y anticorrupción” y la “Política Pública de Participación Ciudadana” a efecto de que las entidades del Gobierno Central cuenten con las orientaciones político institucionales necesarias para garantizar los componentes de un sistema de transparencia: acceso a la información, solicitud y respuesta de información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la promoción de valores éticos y democráticos.

- c. En el camino de generar condiciones favorables al establecimiento de un sistema de integridad nacional, será importante retomar el proceso de establecer el “Pacto Nacional por la Transparencia” en la que se involucre a las diferentes Órganos e instituciones del Estado, a organizaciones de la sociedad civil y entidades del sector privado (empresas, ONG’s, medios de comunicación, gremiales de profesionales y otros).
- d. Dar continuidad al proceso de estandarización de los sitios web, incluyendo los indicadores necesarios para que respondan a los estándares internacionales de acceso a información; teniendo de referencia inmediata los aspectos identificados en el borrador único del Anteproyecto de Ley de Acceso a Información.
- e. Como mecanismos de contribución al seguimiento de la gestión pública, sería de mucha importancia crear un mecanismo consultivo que emane de una serie de organizaciones de la sociedad civil, de carácter permanente para ir revisando los lineamientos estratégicos de la STA; o, la creación de un mecanismo de seguimiento y evaluación, desde las organizaciones de la sociedad civil y no gubernamentales, a los procesos de Rendición de Cuentas que las instituciones del gobierno implementan; institucionalizar el mecanismo de consulta permanente de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial con la ONG’s; proceder a la instalación de la “Mesa de Dialogo con ONG’s” ofrecida por el Secretario Técnico de la Presidencia al Movimiento de ONG’s de Desarrollo Solidario.
- f. Sistematizar la experiencia de rendición de cuentas realizada en el marco del primer año de gestión y producir o diseñar una metodología específica para estandarizar y multiplicar la experiencia en el futuro.

- g. Para el desarrollo de la Meritocracia y especialmente fortalecer la función pública es indispensable que se desarrolle el marco regulatorio. Es urgente una reforma o la elaboración de una nueva Ley del Servicio Civil y la Ley de la Carrera Administrativa. Adicionalmente, la creación de políticas y reglamentos de selección y contratación, al interior de las instituciones, deben de revisarse y actualizarse constantemente de tal forma de inyectarle procesos de calidad.
- h. Es indispensable para promover la transparencia y la anticorrupción el desarrollo de procesos sistemáticos de formación y sensibilización que posibiliten o contribuyan al forjar una nueva cultura política determinada por valores éticos y democráticos; por lo que se recomienda que, a través de la Subsecretaría de Transparencia y el tribunal de ética gubernamental, se coordinen programas y campañas de educación para el conocimiento y ejercicio de la transparencia y la ética pública; asimismo recomienda crear un mecanismo de coordinación con el Ministerio de Educación para que se establezcan e introduzca “programas de Educación para la Democracia” orientados a la construcción de ciudadanía mediante el desarrollo de conocimientos, valores y prácticas democráticas.

BIBLIOGRAFIA.

Documentos

- Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo USAID. IUDOP-FESPAD-ISD-FUNDE. II Informe Independiente de la Sociedad Civil sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador. Julio de 2007.
- 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.
- Informe Independiente sobre la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en El Salvador. Presentado por “Probidad”, como Organización de la Sociedad Civil. Agosto de 2004.
- 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.
- Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia (ITIGES). Proyecto de Estandarización y Actualización de los Sitios Web de las Instituciones del Gobierno de El Salvador. Marzo 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. Republica de El Salvador. Abril de 1959. Publicado en el Diario Oficial 87, Tomo 183, mayo de 1959.

- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. Política de Transparencia FISDL. Diciembre de 2009.
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local FISDL. Oficina de Información y Respuesta OIR. Documento de presentación. Actividad de lanzamiento de la OIR. Febrero de 2010.
- Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE, Fundación de estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD, Iniciativa Social para la Democracia ISD. Informe Independiente de Sociedad Civil de El Salvador al cuestionario correspondiente a la tercera ronda del Mecanismo de Seguimiento Institucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC. Febrero de 2010.
- FUNDE/TI. Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, “Observación ciudadana a la respuesta del Ministerio de Obras Públicas frente a los desastres provocados por la tormenta Ida” Primer reporte al 20 de noviembre de 2009.
- Mecanismo de Seguimiento Institucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC. República de El Salvador. Informe Final. Primera Ronda. Marzo de 2005.
- Mecanismo de Seguimiento Institucional a la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC. República de El Salvador. Informe Final. Segunda Ronda. Diciembre de 2007.
- Programa de Transparencia y Gobernabilidad de El Salvador TAG. Convención Interamericana contra la Corrupción, documento de divulgación auspiciado por USAID. Segunda Edición. San Salvador, El Salvador, mayo de 2006.
- Secretaria para Asuntos Estratégicos, Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción y Secretaria para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia. Propuesta del Órgano Ejecutivo sobre la Ley de Acceso a la Información Pública. Mayo de 2010.
- Subsecretaria de Transparencia y Anticorrupción. “Propuesta de Lineamientos Estratégicos de Trabajo 2009-2014”.
- Tribunal de Ética Gubernamental. Ley de Ética Gubernamental con Reformas. República de El Salvador. Mayo de 2006.

Paginas Web

- Banco Central de Reserva de El Salvador. www.bcr.gob.sv
- Casa Presidencial. www.presidencia.gob.sv
- Centro Nacional de Registros. www.cnr.gob.sv
- Corte Suprema de Justicia. Centro de Documentación. www.csj.gob.sv.
- Fondo Social para la Vivienda. www.fsv.gob.sv
- Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. www.fisdl.gob.sv
- Iniciativa Social para la Democracia ISD. www.isd.org.sv
- Lotería Nacional de Beneficencia (LNB). www.lnb.gob.sv
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). www.iss.sv
- Ministerio de Hacienda. www.mh.gob.sv
- Ministerio de Economía. www.minec.gob.sv
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. www.mag.gob.sv
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. www.mtps.gob.sv
- Ministerio de Gobernación. www.gobernacion.gob.sv
- Ministerio de Seguridad Pública y Justicia. www.seguridad.gob.sv
- Ministerio de la Defensa Nacional. www.fuerzaarmada.gob.sv
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. www.mspas.gob.sv
- Ministerio de Educación. www.mined.gob.sv
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda, Desarrollo Urbano www.mop.gob.sv
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. www.marn.gob.sv
- Periódico Digital El Faro. www.elfaro.net.
- Secretaría de Inclusión Social. www.presidencia.gob.sv
- Secretaría de Cultura de la Presidencia. www.cutura.gob.sv
- Secretaría Técnica de la Presidencia. www.presidencia.gob.sv
- Secretaría de Asuntos Estratégicos.
- Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Presidencia.

Entrevista.

- Licenciada Lizette Kuri de Mendoza. Presidenta del Tribunal de Ética Gubernamental.
- Lic. Marcos Rodríguez. Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción, Gobierno de El Salvador.
- Licenciado Jaime López. Miembro del equipo de Transparencia Internacional, Capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. Responsable del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública.
- Licenciado Raúl Torres. Miembro del equipo de Transparencia Internacional, Capítulo El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. Miembro del Grupo Promotor en representación de la FUNDE. Torres fue uno de los tres consultores que elaboraron el Informe Independiente de la Sociedad Civil para la tercera ronda del MESICIC, mecanismo permanente de evaluación de los países signatarios de la Convención Interamericana contra la Corrupción CICC.
- Licenciado Abraham Abrego. Subdirector de la Fundación de Estudios para la Aplicación del derecho FESPAD. Abrego fue uno de los tres consultores que elaboraron el Informe Independiente de la Sociedad Civil para la tercera ronda del MESICIC, mecanismo permanente de evaluación de los países signatarios de la Convención Interamericana contra la Corrupción CICC.
- Licenciado Ricardo Vaquerano. Periodista, Jefe de Redacción del Periódico Digital El Faro. Miembro del Grupo Promotor en representación del Faro.