

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

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

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.

Tabla de contenido

| | |
|--|----|
| PRESENTACIÓN..... | 5 |
| INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I. OBJETO DEL MONITOREO DE TRANSPARENCIA..... | 9 |
| 1. LOS COMPONENTES DE LA TRANSPARENCIA: EL ENFOQUE CONCEPTUAL DE REFERENCIA..... | 9 |
| 2. OBJETIVOS DEL MONITOREO..... | 11 |
| 2.1. Objetivo General..... | 11 |
| 2.2. Objetivos Específicos..... | 11 |
| 2.3. Variables y parámetros..... | 11 |
| 3. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO..... | 13 |
| II. RESULTADOS ENCONTRADOS EN EL MONITOREO..... | 15 |
| 1. REGLAS CLARAS. MARCOS POLITICO-JURÍDICOS Y NUEVA INSTITUCIONALIDAD..... | 15 |
| 1.1 Los Convenios o compromisos firmados con Transparencia Internacional/FUNDE..... | 15 |
| 1.2 Proceso para la aprobación de la propuesta de Ley de Transparencia y Acceso a Información que se encuentra en el Órgano Legislativo..... | 19 |
| 1.3 Avances en el Cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción..... | 25 |
| 1.4 Implementación de medidas nacionales que contribuyan a superar la calificación del país frente a instrumentos de evaluación internacional..... | 30 |
| 1.5 Creación y desarrollo de una nueva institucionalidad de transparencia..... | 33 |
| 2. ACCESO A INFORMACIÓN..... | 44 |
| 2.1 Creación de Oficinas de Información y Respuesta OIR..... | 44 |
| 2.2 Sitios Web en las Instituciones de Gobierno..... | 47 |
| 2.3 Acceso a información a través de peticiones y escritos formales dirigidas a Casa Presidencial y a otras carteras del Gobierno..... | 56 |
| 3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA..... | 60 |
| 3.1 Conformación de diversos Consejos multidisciplinarios y de temáticas sectoriales diversas..... | 60 |
| 3.2 Mecanismos de participación en el seguimiento de la Gestión Pública..... | 63 |

| | |
|---|-----|
| 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..... | 65 |
| 4. RENDICIÓN DE CUENTAS..... | 71 |
| 4.1 Informe de Gestión Gubernamental..... | 71 |
| 4.2 Declaración patrimonial de los funcionarios públicos en la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia..... | 74 |
| 4.3 Informe de las Administraciones Anteriores..... | 77 |
| 4.4 Rendición de Cuentas “vertical” de las Instituciones de Gobierno..... | 81 |
| 5. PROMOCIÓN DE VALORES ÉTICOS Y DEMOCRÁTICOS..... | 85 |
| 5.1 Meritocracia y Conformación del Gabinete de Gobierno..... | 85 |
| 5.2 Las actitudes del Presidente de la República..... | 88 |
| 5.3 La promoción de valores y la capacitación en transparencia en las instituciones..... | 89 |
| III ESTUDIO DE CASOS..... | 91 |
| 1. Las licitaciones y contrataciones de servicios..... | 91 |
| 1.1. Caso de Polistepeque..... | 91 |
| 1.2. Contratos de Servicios de Seguridad Privada: CASO COSASE..... | 100 |
| 2. Rendición de Cuentas sobre la ayuda recibida para atender la emergencia de la tormenta tropical IDA..... | 106 |
| 3. Préstamo personal al Candidato Funes por parte de Nicolás Salúme..... | 108 |
| 4. Las irregularidades denunciadas en el Programa de Semilla Mejorada..... | 113 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES..... | 116 |
| 1. A manera de conclusiones y reflexiones para el debate..... | 116 |
| 2. Recomendaciones..... | 121 |
| BIBLIOGRAFIA..... | 124 |
| 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 LTAP; 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 Gubernamental⁶. Asimismo, con una serie de compromisos con la verdad, la justicia y derechos humanos; compromiso con la equidad de género, la sostenibilidad y sustentabilidad ambiental.

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 información⁷” .

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.

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” 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 observatorio⁸” .

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

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.

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 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 emergencia⁹. 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 balance¹⁰”. 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 Ministros¹¹”, 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

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. Ibid. Óp. Cit.

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

y una petición de varios actores entre ellos ISD que solicitó actos 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

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.

lo cual integraron una comisión que combinó a Diputados del FMLN y 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 virtieron 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.

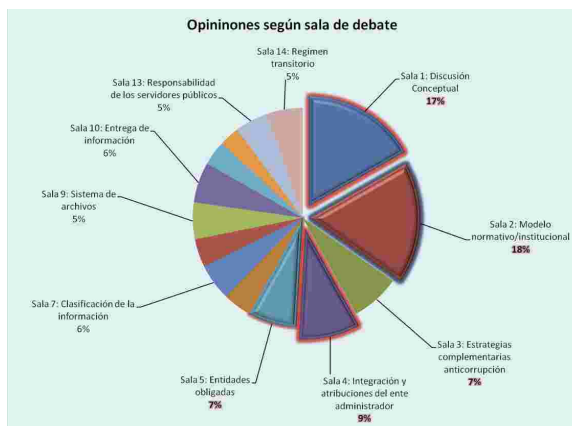
Sala 14: Régimen Transitorio.

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 ocupó un 6% y 5% del total de las opiniones.

El mecanismo de consulta, que es objeto de análisis más adelante en este

Gráfico No. 1. Opinión según salas de debate



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

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.



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.
- c) En cuanto al modelo normativo/institucional, se recomienda que

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/>

“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 MESICIC¹⁵.

La mayoría de las recomendaciones de los informes del comité de expertos del MESICIC están orientadas a corregir irregularidades en dos cuerpos

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/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSAPARENCIA.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.

de ley importantísimos para el combate a 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” .

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/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSAPARENCIA.htm>

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 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.

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.

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 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 discretionales 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

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 Capitulo El Salvador, en la Fundación Nacional Para el Desarrollo FUNDE.

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 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, Capitulo 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 corruptos²⁴”. 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/OBSERVATORIOCIUDADANODELATRANSAPARENCIA.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 disfrutaron 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 Intemacional | 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 transnacional (Índice de Fuentes de Soborno) | El Salvador coincide con los resultados mundiales. <ul style="list-style-type: none"> • 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 Intemacional | 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: <ul style="list-style-type: none"> • 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: <ul style="list-style-type: none"> • 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 Presupuest o 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 las 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 Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

En materia de nueva institucionalidad, la Creación de la Subsecretaría 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. Subsecretaría 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. Ibid. 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 más que las palabras. Que se creara la Subsecretaría 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 lineamientos 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 web, que la misma está

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.

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 Subsecretaria 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 Subsecretaria 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. Lissete 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 manejo de los recursos gubernamentales, en los

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

37. *Ibid.* Óp. Cit.

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.”

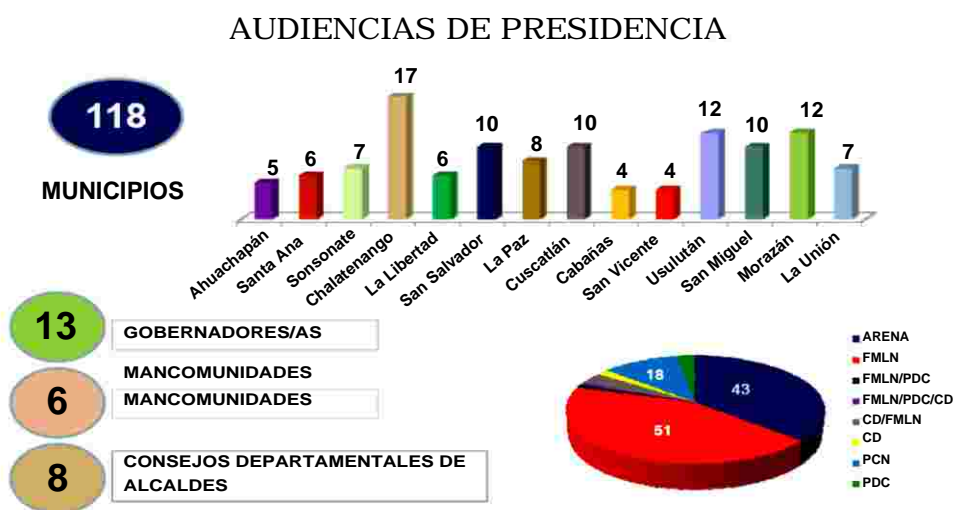
La Política cuenta con principios, un marco jurídico que respalda su implementación, un marco conceptual y líneas de acción y mecanismo concretos entre los que sobresalen:

- 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.fisdل.gov.sv/temas/politica-de-transparencia-fisdل.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 Transparencia³⁹” 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

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

decisiones, 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 | Cargo en el Comité de Transparencia |
| Ana Cecilia de Juárez | Asistente de Presidencia | Comité de Ética | Coordinadora Comité |
| Emilio Alfaro | Gerente Comercial | Administración | Relatora del Comité |
| 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

| Tipos de Solicitud y Petición (Índice de Respuesta) | OIR-FISDL. Meses de Funcionamiento | | | | |
|--|------------------------------------|-------|-------|------|-------|
| | Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Total |
| 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. Ibid. Óp. Cit.