

Respuestas a cuestionario sobre implementación en El Salvador de la Declaración por una región libre de corrupción

Junio de 2010

Datos generales

Estado:

- El Salvador

Nombre de la entidad que respondió el cuestionario:

- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Personas a cargo y datos de contacto:

- Raúl Torres
Tel. +503.2209.5300
Correo: retpaz@gmail.com
- Jaime López
Tel. +503.2209.5300
Correo: jaime.lopez@funde.org

Divulgación

Entre marzo y mayo de 2010, la presidencia de la República¹ realizó una consulta sobre el proyecto de ley de acceso a la información pública. Lo hizo con el objeto de obtener insumos para fijar su posición sobre la normativa propuesta. La consulta contó con un foro virtual en el que se colocaron documentos de referencia. Uno de los documentos recomendados fue la Declaración, que fue publicada en el sitio web de la presidencia de la República.²

Planes nacionales

Compromiso 1. Resulta necesario diseñar e implementar, en los casos que no se ha hecho, planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública, con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos.

1.1. *¿El Estado ha diseñado planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos?*

Plan de acción para la implementación de las recomendaciones del MESICIC en El Salvador ([GOES, 2008a])

El 2 y 3 de diciembre de 2009 se realizó un taller sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en San Salvador. Al evento asistieron cuarenta y cinco personas, en representación de treinta y dos entidades, públicas y privadas. ([OAS, 2009a])

1.2. *¿El Estado ha implementado planes nacionales para promover la transparencia en la administración pública con el concurso de los diferentes sectores políticos, sociales y económicos?*

A nivel del Gobierno funciona un grupo interinstitucional de trabajo para atender los asuntos relacionados con la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Está formado por representantes de la Secretaría Técnica de la Presidencia, Secretaría de Asuntos Jurídicos y Subsecretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Dirección General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y la Vicepresidencia de la República. ([GOES, 2008a], pág. IV)

1 Por medio de la Secretaría de Asuntos Jurídicos y la Subsecretaría de Transparencia

2 Enlace: <http://190.5.132.123/Presidencia/foros/download/file.php?id=33> (visitado el 09 de junio de 2010)

Acceso a la información pública

Compromiso: Proponer y promover la aprobación, en los países que aún no se ha hecho, de un marco regulatorio que garantice el libre acceso ciudadano a la información pública en poder del Estado, en forma veraz y oportuna, sin más restricciones que las contempladas en las Constituciones Políticas.

2.1. ¿El Estado ha propuesto y promovido la aprobación de un marco regulatorio para el derecho de acceso ciudadano a la información pública en manos de los agentes estatales?

Actualmente, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Órgano Legislativo está revisando y discutiendo un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, producto de una fusión entre un anteproyecto proveniente del Grupo Promotor (de sociedad civil) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN, partido político). A la fecha (agosto/septiembre 2010), se llevan analizados 53 artículos, habiendo acuerdos significativos sobre: la restricción de la ley como de acceso a la información (aún cuando tiene como objetivo contribuir a la transparencia), exclusión de los partidos políticos como agentes de petición de información, reducción de la información oficiosa y una institución especializada para aplicar la ley.

En definitiva, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, se encuentran promoviendo un marco regulatorio, el cual está, por razones de procedimiento aprobatorio, discutiéndose en el seno de la Asamblea. Por parte del Poder Judicial, y en el marco del Programa de Modernización Judicial financiado por el Banco Mundial, el Órgano Judicial se encuentra consultando las vías técnicas e institucionales para dotarse de apertura para la transparencia, a través de la mejora del sistema de información a través de su Web y la creación de una Oficina de Transparencia que facilite la información al público, y que a la vez, aplique los criterios de reserva contemplados en el anteproyecto de ley en actual debate en la Asamblea Legislativa. En tal sentido, podemos decir que el estado salvadoreño en general promueve un marco regulatorio de libre acceso a la información desde los tres poderes.

2.2. ¿El marco regulatorio –promovido o en vigencia- garantiza el libre acceso ciudadano a la información pública en poder de los agentes del Estado?

El haber excluido a los partidos le resta aplicación y capacidad de vigilancia a los fondos que estos manejan provenientes del Estado, con lo cual la ley no llega hasta esa esfera intermedia entre ciudadanos y el mismo Estado. También se excluye información en poder de los agentes privados con impacto público para los ciudadanos, como lo es la relativa a las tarifas relacionadas con los pagos por servicios básicos; se ha valorado que su acceso debe ser regulado por la vía de la normativa que rige a las Superintendencias,

que vigilan acciones relacionadas con los mercados que ofrecen dichos servicios por vía de empresas que administran de forma privada aquellos servicios, esto entraría en el marco de reformas para la política pública de estado para la transparencia actualmente discutida en el Consejo Económico Social (CES), entidad gubernamental de amplia participación para consensuar políticas de estado.

Por otra parte, un aspecto de la ley en actual debate, lo constituye el mecanismo de elección de las autoridades encargadas de aplicar la ley. Sobre este aspecto no se ha abordado en la Comisión de la Asamblea que está discutiendo el anteproyecto. En el mismo anteproyecto hay dos alternativas: la primera, la del Grupo Promotor que reduce la elección de ternas a tres organizaciones gremiales, y una autónoma académica (Federación de Abogados, Asociación de Periodistas, Asociación de la Empresa Privada y Universidad de El Salvador); y la segunda, la del FMLN.

Por su parte, el Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Transparencia y anti-corrupción, ha planteado un proceso más amplio en términos participativos de parte de la sociedad civil, así como el sometimiento del proceso a la prevención de un potencial conflicto de interés y al principio de máxima publicidad. La idea del Ejecutivo es: introducir un procedimiento que impida a quien llegue a la titularidad institucional, deberse a un determinado sector en particular que pueda cooptar las decisiones de los titulares institucionales que aplicarán la ley. Para este efecto, se propone que el Ejecutivo nombre, el Legislativo ratifique, pero que las ternas arranquen de la sociedad civil y sean filtradas por la Corte Suprema de Justicia.

2.3. ¿El marco regulatorio -promovido o en vigencia- garantiza el libre acceso ciudadano a información pública verídica y oportuna?

El criterio de oportuno acceso a la información está bien establecido en el anteproyecto, mediante artículos 73 y 74 del anteproyecto unificado; criterio de veracidad de la información, estaría sujeta a procesos de contraloría ciudadana ulteriores y posteriores aún no definidos a la entrega de la información.

2.4. ¿Las restricciones al libre acceso a la información pública se limitan a las contempladas en la Constitución Política del país?

En el artículo 13 del anteproyecto, se establece que: “los entes obligados deberán entregar únicamente información que se encuentre en su poder”. Ello conlleva la posibilidad de que el ente obligado se sustraiga a la petición por no tener la información solicitada, en ningún momento se establece alguna disposición que obligue a la entidad a producir la información peticionada. Es importante subrayar que hace falta una directriz legal que señale a las instituciones del Estado a ir progresivamente produciendo información de cara a satisfacer la demanda ciudadana.

En el artículo 23 del anteproyecto, se establece que es información reservada “la que perjudique o ponga en riesgo la seguridad o defensa nacional”. Aunque en el artículo 26 señala que, cuando la entidad justifique el daño deberá encuadrarla en alguna de las causales de excepción en el artículo 23, no hay ninguna directriz para especificar la concreción de la amenaza en términos de seguridad nacional, dejando de lado las disposiciones de los Principios de Johannesburgo sobre Libertad de Expresión, Acceso a la Información y Seguridad Nacional.

En tal sentido, las restricciones al libre acceso a la información pública se limitan a las contempladas en la Constitución Política Nacional.

Rendición de cuentas.

Compromiso: Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatorias, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos.

3.1. ¿El Estado ha garantizado que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatoria y en forma periódica?

En conjunto de todo el Estado no. Lo que sí existe es una política gubernamental impulsada por el Ejecutivo para buscar instituir la rendición de cuentas como mecanismo de transparencia en todas, o al menos en la mayoría de sus dependencias. Esto a partir del compromiso firmado ante la ciudadanía en febrero del 2009 por el actual presidente, candidato a la presidencia en aquel entonces. Esta iniciativa gubernamental, se ha hecho efectiva a partir de actos públicos de las distintas instituciones gubernamentales, en donde a partir del cumplimiento del primer año de gestiones gubernamentales, se dispuso presentar a la ciudadanía los resultados y decisiones tomadas. Esta iniciativa está bajo la dirección de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia, la cual ha girado lineamientos específicos para los actos de rendición de cuentas.

3.2. ¿La rendición de cuentas obligatoria y periódica visualiza la correcta administración de los recursos por parte de los funcionarios públicos?

Como la rendición de cuentas es una práctica nueva en la institucionalidad del Gobierno promovida por la actual administración, las distintas instituciones que la han hecho hasta la fecha, contemplan una gama de modalidades que van desde la mera información de actividades y labores hechas, como una especie de memoria de labores pública, hasta la presentación y justificación de decisiones relevantes en términos de política institucional de cara a los ciudadanos. Con todo, puede decirse que aún faltan

pasos importantes para visualizar la correcta administración de los recursos públicos, bajo directrices claras de rendición de cuentas.

Políticas públicas

Compromiso: Fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia.

4.1. ¿Se han fortalecido las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción?

A la fecha no existe una entidad institucionalizada de alcance estatal para la formulación de políticas y planes de transparencia y anti-corrupción. Lo único incipiente es la Subsecretaría de Transparencia y Anti-corrupción, adscrita a la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia y, por tanto, de alcance circunscriptamente gubernamental en la órbita del Ejecutivo. Desde esta instancia, se impulsa, en el marco del Consejo Económico y Social CES, (instancia creada por la Secretaría Técnica del Ejecutivo como espacio para la discusión, debate y consenso sobre políticas públicas), la especificación de los alcances, rutas, políticas y medidas de una posible instancia estatal que instituya la estratégica cultura de transparencia como política de prevención de la corrupción.

Se parte del supuesto, en el proceso de diálogo para la política de transparencia, la especificación y alcance de ésta para luego arribar al diseño de la entidad institucional estatal encargada de ejecutar la política. Pero ésta última, está siendo discutida a través de la estructuración de una matriz que busca acuerdos de los distintos problemas, temas, actores, así como prioridades de corto, mediano y largo plazo bajo el horizonte de un Sistema Nacional de Integridad, donde convergen cooperativamente la sociedad civil, el gobierno, la empresa privada, los medios de comunicación, los órganos de control superior y judicial. La idea es que la propuesta de política nacional de alcance estatal, tenga un alcance integral, tanto por lo que toca a los actores intervinientes, como al conjunto de problemas estructurales relacionados con la transparencia y lucha contra la corrupción.

4.2. ¿Se han institucionalizado las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción?

No en la medida en que el alcance de la actual instancia (Subsecretaría de Transparencia y Anti-corrupción), es de corte gubernamental, impulsada por el Ejecutivo. De tal manera, que su dependencia de una iniciativa presidencial la convierte en frágil ante la llegada de un nuevo gobierno, el cual puede prescindir de ella.

4.3. ¿El fortalecimiento e institucionalización de las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, se ha hecho conforme a los tratados y convenios internacionales sobre la materia?

En general sí, en la medida que se ha dispuesto comenzar con un espacio de participación para la elaboración de propuestas de política pública de estado, sobre la base de principios como la inclusión de actores, la integralidad en la visión del problema y problemática, la responsabilidad compartida, el diálogo argumentado y respetuoso, así como el compromiso de que los resultados acordados, serán objeto de acatamiento por los participantes. En esta perspectiva, las convenciones tienen un potencial de convertirse a parte de la agenda de la política pública de estado.

Contrataciones públicas

Compromiso: Implementar las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países que aún no se ha hecho, apoyadas en sistemas eficaces y eficientes, que optimicen y transparenten los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.

Hay una propuesta de reforma a la Ley de adquisiciones y contrataciones de la Administración Pública.

5.1. ¿Qué logros y qué obstáculos se han presentado para la implementación de las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas para las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado?

Pese a que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) fue aprobada en 2000, importante logro desde esas fechas, todavía no cuenta con un reglamento que regule sus procedimientos. Esto le ha impedido a la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UNAC) – entidad rectora del sistema de compras – ejercer sus funciones regulatorias de manera adecuada. Adicionalmente, la UNAC ha carecido de capacidad para implementar.

Aunque se han llevado a cabo con éxito algunas acciones conjuntas entre el Gobierno, las municipalidades y la sociedad civil, ésta última aún no está lo suficientemente organizada como para ejercer eficazmente el rol fiscalizador que le cabe en el manejo de los recursos públicos.

5.2. ¿La implementación de las normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas se ha apoyado en sistemas eficaces y eficientes?

Respecto a la contratación directa, la ley enumera los casos en los que se puede utilizar este procedimiento. Sin embargo, la definición de urgencia como “grave riesgo al interés general” es demasiado ambigua, lo que abre la puerta para el abuso en este mecanismo de contratación, con el consiguiente debilitamiento de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la aparición de variadas forma de corrupción. En consecuencia, el reglamento de la ley de compras debería ser sumamente específico respecto al uso de esta modalidad de contratación.

En cuanto al acceso efectivo a las oportunidades de negocio, la LACAP no estipula que las bases de licitación deben estar a disposición de los interesados antes de adquirirlas. Tampoco hace referencia a medios electrónicos de difusión gratuitos. De este modo, se coarta las posibilidades de participación de los proveedores, ya que los obliga a concurrir a un lugar específico y pagar por anticipado por información que puede resultar inútil a sus intereses.

5.3. ¿Los sistemas de contrataciones públicas vigentes optimizan los procesos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado?

En cuanto a aspectos operacionales específicos, la licitación pública y el concurso público por invitación se prestan a confusión, debido a que, en la práctica, ambos procedimientos revisten la calidad de públicos. Esto es así debido a que en el concurso público por invitación, la interpretación que se hace de la ley lleva a que, además de las firmas invitadas, las instituciones contratantes acepten que se presente cualquier interesado, tal como se hace en la licitación pública. De este modo, no habría diferencia entre uno y otro procedimiento.

5.4. ¿Los sistemas de contrataciones públicas vigentes transparentan los procesos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado?

El control y observancia legal de los procesos de compras y contrataciones públicas son responsabilidad de la Corte de Cuentas de la República (CCR), ente auditor independiente que reporta al Congreso. Sin embargo, la legislación que regula las actividades de la CCR, no asegura la independencia de las auditorías internas y externas en las agencias del sector público, ni la coordinación entre las mismas.

La CCR ha revelado deficiencias tales como la aplicación inapropiada de los sistemas de cuentas oficiales, falta de registros, desconocimiento de las propiedades inmuebles de los municipios, presupuestos mal preparados o ausencia de estos, escasa participación de la ciudadanía en la selección de proyectos a ejecutar, entre otras.

Pese a estas debilidades, se ha pretendido asignar responsabilidades adicionales a la CCR, relacionadas a la evaluación del impacto de las políticas públicas y el logro de los objetivos del Gobierno. Este tema ha sido debatido en diversos países, y pareciera haber consenso de que estas tareas son propias del Ejecutivo y no están en el ámbito del control legal ejercido por las contralorías. Más aún, ante las deficiencias operacionales básicas exhibidas por la CCR, pretender encargarle funciones adicionales de control de gestión parece un despropósito.

La normativa vigente sitúa a la Fiscalía General de la República (FGR) como representante legal del Estado, en los contratos de adquisición de bienes inmuebles y bienes muebles sujetos a licitación. Esto le genera un conflicto de intereses al Fiscal General, cuyo mandato es cautelar los intereses del Estado, poniéndolo en circunstancias de emprender acciones legales ante incumplimientos de contratos que él mismo ha aprobado anteriormente.

Programas y fondos sociales

Compromiso: Priorizar las acciones encaminadas a eliminar la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión social tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.

6.1. ¿El Estado ha priorizado las acciones encaminadas a eliminar la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales?

La declaración de inconstitucionalidad de la partida de gastos reservados, un mecanismo del Ejecutivo por parte de la Corte Suprema de Justicia, vendría a convertirse en un mecanismo de transparencia para esos gastos, que en su justificación incluye emergencias nacionales y proyectos de inversión social. En tal sentido, la declaración de inconstitucionalidad de la Sala de lo Constitucional del Órganos Judicial va en la línea de priorizar acciones encaminadas al control de los fondos sociales, a través de mayor transparencia de los mismos.

6.2. ¿Las anteriores acciones han contribuido a que la inversión social tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza?

La contribución de la declaración de inconstitucionalidad de gastos reservados de la presidencia, en los que se justifica la inversión social, ha promovido un debate nacional sobre el mayor control de la Partida discrecional, de tal manera que en adelante se trabaje con mayor transparencia y con indicadores objetivos. Esto no necesariamente se verá de inmediato, ya que el Ejecutivo, para operar los gastos discrecionales en materia de inversión social, tendrá que solicitar el visto bueno de la Asamblea Legislativa, con lo cual, dado el actual sistema de relaciones clientelares del sistema político que tiene su

máxima expresión en dicha instancia, difícilmente se puede esperar agilidad en la inversión social, más bien se abre la posibilidad al chantaje y negociación política de las cúpulas partidarias con el Ejecutivo, para lo cual no hay control.

Comportamiento ético

Compromiso. Promover en los países que corresponda la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas.

7.1. ¿El Estado ha promovido la elaboración aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético en el sector público?

La Ley de ética gubernamental entró en vigencia en junio de 2006. El Tribunal de Ética Gubernamental, entidad encargada de velar por la aplicación de la referida ley, emitió en junio de 2008 el reglamento respectivo. A la vez en mayo de 2009, dicha institución emitió, por medio de acuerdos, 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.³

En noviembre de 2009 el Tribunal de Ética Gubernamental presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reformas a su ley, con el objeto de fortalecer su aplicación. Los principales puntos de la reforma propuesta consisten en darle al Tribunal facultad para actuar de oficio (sin que media una denuncia) y de investigar (mediante un instructor) los casos de faltas ética.

7.2. ¿El Estado ha promovido la elaboración aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético en el sector privado?

La autorregulación por parte de la Cámara de la Construcción, mediante la formulación de un Código de Ética.

La formulación, presentación y puesta en marcha de una política de defensa del consumidor, por parte del ejecutivo, a través de la Defensoría y Protección del Consumidor (DPC), ha hecho énfasis en la vigilancia de estándares de calidad en los distintos productos que las empresas producen de cara a los derechos del consumidor.

³ Antecedentes del Tribunal de Ética Gubernamental. Enlace: <http://www.teg.gob.sv/index.asp?seccion=opt1a> (visitado el 9 de junio de 2010)

7.3. ¿Las normativas de conducta –promovidas o en vigencia- que regulan el comportamiento ético en el sector público incluyen medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses?

La categoría de “conflicto de interés”, no está explícitamente en la ley de ética gubernamental, sólo aparece implícitamente en la mención de la categoría de la prioridad del interés público sobre el privado a la hora de tomar decisiones sobre los recursos públicos. Ni siquiera las decisiones están referidas a la prioridad del interés institucional público estatal al que se debe su funcionamiento.

Una de las reformas clave del Tribunal de Ética es la de orientar su trabajo hacia la prevención del conflicto de interés, asesorando a los funcionarios sobre sus decisiones respecto del uso de los recursos, pero también respecto del alcance de sus decisiones en términos institucionales.

7.4. ¿Las normativas de conducta –promovidas o en vigencia- que regulan el comportamiento ético en el sector privado incluyen medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses?

En general, el sector empresarial aún no cuenta con normativas de conducta conducentes a prevenir los conflictos de interés. A pesar de todo ello, las instituciones estatales de carácter autónomas están conformadas, en sus juntas directivas (instancias máximas de decisión), por una fuerte representación del sector empresarial, junto a la representación gubernamental y, eventualmente, sindical (ahí donde hay presencia de los mismos). Lo potencialmente riesgoso, es la ausencia de reglas claras para la limitación de conductas motivadas por intereses empresariales bajo la situación de conflictos de interés reales. Los resultados del manejo de los recursos de esas instituciones autónomas es que presentan una clara captura de parte de los empresarios, así por ejemplo, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA), encargada de la administración de los puertos, y cuya estructura tarifaria tiene un retraso de 30 años respecto de los países de la Región, muy probablemente para no afectar los costos de las empresas navieras, lo cual en todo caso debería pasar por una discusión pública. En la misma línea es el caso de Aeronáutica Civil, en donde hay una fuerte presencia del monopolio de Transportes Aéreos Centroamericanos (TACA), a través de la Asociación de la Empresa Privada (ANEP), que impide la revisión de políticas de cielo abierto orientadas a fomentar la competencia de servicios de transporte aéreo que beneficie a los consumidores.

Particularmente, el sub-sector de la construcción en el empresariado ha elaborado y adoptado un Código de Conducta para la guía ética de los contratos, y en ellos el potencial conflicto de interés, además del tráfico de influencias, sobornos y el manejo de información privilegiada. La limitación es que aunque se señalan estas conductas como

no deseadas, además de orientar mandatos a no practicarlas, aún faltan mecanismos concretos para hacerlos efectivos y verificables. En esta línea, se están comenzando a buscar acuerdos para introducir la modalidad de pactos de integridad entre la Cámara de la Construcción (CASALCO) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP), específicamente en relación a la construcción de una carretera específica (Carretera Diego de Olguín). Aquí se prevé la posibilidad de introducir mecanismos de verificación como la revelación de los gastos efectuados por la empresa constructora durante todo el período de de la obra, así como la presentación de la declaración patrimonial de los funcionarios del Ministerio implicados, entre otros.

7.5. *¿Las normativas de conducta –promovidas o en vigencia- que regulan el comportamiento ético en el sector público incluyen medidas para sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas?*

La Ley de Ética Gubernamental, prevé medidas de carácter disciplinario, administrativas y pecuniarias.

7.6. *¿Las normativas de conducta –promovidas o en vigencia- que regulan el comportamiento ético en el sector privado incluyen medidas para sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas?*

No existen normativas ni sanciones efectivas para el sector privado en El Salvador.

Denuncia y protección

Compromiso: Promover en los países que aún no se ha hecho la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas.

8.1. *¿El Estado ha promovido la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso?*

La Ley de Ética Gubernamental, establece la denuncia como acto previo a la investigación, de tal manera que no tiene facultad para hacerlo de oficio. En esta línea, hay que esperar una denuncia, y al denunciante se le pide como requisito indispensable la revelación de su identidad y domicilio, al mismo tiempo que sobre él recae la carga de la prueba, obligándolo a presentar evidencias en franca desventaja respecto al denunciado, en especial cuando se trata de un alto funcionario con recursos de todo tipo para su defensa. La situación de denuncia no protege al denunciante, al mismo tiempo que no hay una determinación previa de la validez y consistencia de la denuncia misma.

8.2. *¿El Estado ha promovido la normativa, los procedimientos y mecanismos efectivos de medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso?*

Ley Especial de Protección de Víctimas y Testigos tiene como objetivo regular las medidas de protección y atención que se proporcionarán a las víctimas, testigos y cualquier otra persona que se encuentre en situación de riesgo o peligro, como consecuencia de su intervención en la investigación de un delito o en un proceso judicial. Esta normativa prevé mecanismos de seguridad, protección, asesoría jurídica, atención psicológica y apoyo para la reinserción laboral a los testigos y víctimas directas o indirectas relacionadas familiarmente.

8.3. *¿La normativa, los procedimientos y mecanismos –promovidos o en vigencia– facilitan la investigación y sanción de conductas ilícitas?*

Existen dificultades en la Fiscalía para investigar de oficio indicios por casos de corrupción, ya que la iniciativa de investigar está demasiado determinada por el giro de instrucciones directas del Fiscal General hacia la Unidad Especializada en delitos de corrupción. Es el Fiscal general quien prioriza los casos, y a él lo nombra la Asamblea Legislativa, es decir los diputados (cúpulas de partidos políticos), quienes amarran, en el proceso de elección, las condiciones para asumir el cargo, entre ellas, la de pasividad a la hora de investigar casos en que hayan funcionarios implicados provenientes de los partidos políticos. En tal sentido, la actual estructura no facilita la investigación y sanción de conductas ilícitas.

Educación y sensibilización

9.1. *¿El Estado ha destinado recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad?*

En la actualidad hay directrices claras de austeridad que limitan el uso de los recursos disponibles únicamente a lo esencial para el cumplimiento de compromisos crediticios, labores ordinarias de la Administración Pública y asistencia a emergencias nacionales.

9.2. *¿Los programas de educación y sensibilización que han recibido recursos promueven una cultura de valores éticos en la sociedad?*

No hay ninguna disposición que oriente recursos financieros, técnicos y de otro tipo para programas de educación y sensibilización de valores éticos. En su mayoría, los esfuerzos están orientados a incluir partidas presupuestarias desde proyectos de cooperación internacional para financiar campañas publicitarias de corto alcance, en el

marco de convenios para el apoyo de iniciativas de ley como la de Acceso a la Información, las labores del Tribunal de Ética Gubernamental y algunas responsabilidades ciudadanas relacionadas con los deberes tributarios.

Corrupción transnacional

Compromiso: Promover la aplicación de la normativa y adoptar procedimientos para evitar la corrupción transnacional.

10.1. ¿El Estado ha promovido la aplicación de la normativa y ha adoptado procedimientos para evitar la corrupción transnacional?

Existe normativa vigente en el art. 335-A del Código Penal, Título XVI “Delitos relativos a la Administración Pública”, en su capítulo III bajo el título “De los delitos cometidos por particulares”. Es de destacar que el Código Penal es el único cuerpo jurídico que expresamente señala el soborno transnacional como delito.

El artículo 335-A del Código Penal literalmente dice “El que ofreciere, prometiére u otorgare a un funcionario o empleado público, autoridad pública o agente de autoridad de otro Estado u Organización Internacional, directa o indirectamente, dinero o cualquier objeto de valor pecuniario, incluyendo dádivas, favores, promesas o ventajas para que dicha persona realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con la transacción económica o comercial, será sancionado con prisión de dos a cuatro años.”

Existen dos campos en donde se han dado actos que pueden investigarse bajo la tipificación del 335-A: las contrataciones públicas y el financiamiento de la política. En el caso de la primera, los sobornos realizados por un ciudadano español a funcionarios de la Administración de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), para ser seleccionado como empresario ofertante de licitaciones; y en el segundo, las presumibles fuentes oscuras de financiamiento de campañas electorales, que aprovechando la ausencia de regulación específica, encuentran un espacio para comprar lealtades y decisiones políticas en manos de funcionarios por elección popular, una vez electos.

Las instituciones encargadas de investigar, no operan la investigación de oficio, aplicando la normativa de manera oficiosa y persecutoria. Por ello, los actos de soborno quedan impunes y mal investigados en las contrataciones y el financiamiento de campañas.

Servicio civil

Compromiso 13. Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos probos, con estabilidad a base de su desempeño y eficiencia, garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.

13.1 *¿El Estado ha continuado con el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública?*

El Tribunal del Servicio Civil preparó un proyecto de reformas a la Ley del Servicio Civil, que en principio fue remitido al Órgano Ejecutivo para su estudio. ([OAS, 2009a], pág. 4). Pero a la fecha, no hay un proceso continuado de reforma, ni una discusión pública sobre las orientaciones de la misma.

13.2 *¿El sistema del servicio civil en la administración pública –promovido o vigente- garantiza que el Estado cuente con servidores públicos probos?*

La ley de la Carrera Civil, hace referencia a la robustez moral del funcionario, pero no desarrolla ni el concepto ni los mecanismos para garantizar la probidad del mismo. A la fecha no hay iniciativas de reforma relacionadas con la garantía de probidad en la carrera de la administración pública.

13.3 *¿El sistema del servicio civil en la administración pública –promovido o vigente- garantiza que los servidores públicos cuenten con estabilidad a base de su desempeño y eficiencia?*

Las disposiciones vigentes, relacionadas con la estabilidad laboral de los funcionarios y empleados está en la Ley de Servicio Civil, la cual establece un régimen de estabilidad garantizado en el cargo o la función que están al amparo de esta normativa. Los que no están bajo la normativa anterior, están en la categoría de funcionarios y empleados por contrato, quienes están en funciones según contrato establecido con la dependencia estatal o gubernamental.

Se incorporó a la Ley del Servicio Civil al personal del Estado que presta servicios por medio de contratos, como una medida coyuntural ante el cambio de Gobierno en el 2009. Esta fue una medida iniciada por la Administración anterior.

13.4 *¿El sistema del servicio civil en la administración pública –promovido o vigente- garantiza que los servidores públicos sean garantes del cumplimiento de las funciones del Estado?*

La normativa vigente, no incluyen sistemas de evaluación de las funciones en los cargos que desempeñan los empleados y funcionarios. Al no existir ningún mecanismo

de evaluación, no hay bases objetivas para demostrar el cumplimiento de las funciones del Estado.

13.5 ¿El sistema del servicio civil en la administración pública –promovido o vigente- garantiza que los servidores públicos sean garantes de la sostenibilidad de las políticas públicas?

La normativa no garantiza sostenibilidad de política alguna, en la medida que la sostenibilidad está orientada a la estabilidad laboral de aquellos funcionarios y empleados que están bajo este régimen, pero al no contar con políticas públicas del estado, más allá de los períodos presidenciales, no hay una complementariedad entre aquellas y la estabilidad laboral. Por tanto, no hay garantías de sostenibilidad más allá de un período presidencial de las iniciativas de una Administración respecto de otra.

Órganos de control

Compromiso 11. Fortalecer los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera.

11.1 ¿El Estado ha fortalecido los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes?

Los principales Órganos de Control Superiores son: Corte de Cuentas, Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo Electoral. La elección del Presidente de la primera, y la de los Concejales de la segunda, dependen de la Asamblea Legislativa, a través de las diferentes fracciones partidarias. En tal sentido, los cargos de una y otra están fuertemente determinadas por los partidos políticos, en los cuales las cúpulas aseguran que los designados favorezcan sus intereses, creando con ello una fuerte red de relaciones clientelares. En el caso del tercero, son los representantes de las cúpulas partidarias los que ocupan los cargos de Magistrados del Tribunal, estrechando aún más la relación del titular con el partido. En este sentido, se puede hablar de un alto grado de captura de los Órganos de Control Superior por parte de los partidos, de tal suerte que las cúpulas partidarias se inmunizan y blindan de cualquier proceso de control y fiscalización. La institucionalidad contralora superior está capturada por el sistema político, permitiéndole a éste último manos libres sin ningún control para repartir los cargos de la mayoría de las instituciones del Estado.

Dada la situación descrita, todas las iniciativas de modernizar e independizar los Órganos de Control Superior se encuentran paralizadas por el sistema político partidario. Por tanto, el Estado capturado por los partidos, ha frenado toda posibilidad de independencia.

11.2 ¿El Estado ha fortalecido los órganos superiores de control para que tengan autonomía funcional?

Existe autonomía funcional limitada, estrictamente para el cumplimiento de los procedimientos formales señalados por las disposiciones legales vigentes y sus respectivos reglamentos. Las decisiones políticas institucionales están atravesadas por las negociaciones inter-partidarias, donde no hay una clara separación entre los procesos decisorios institucionales y las negociaciones de cúpulas partidarias. Las auditorías practicadas por la Corte de Cuentas, por ejemplo, cumplen con los requerimientos procedimentales formales, pero sus enfoques y prioridades están determinados por las negociaciones partidarias para favorecer u hostigar al oponente político, o todo aquel que constituya una amenaza para el sistema político partidario. Así, se cumple con la formalidad legal de aplicación de procedimientos legales, pero con directrices clientelares.

11.3 ¿El Estado ha fortalecido los órganos superiores de control para que tengan autonomía financiera?

La autonomía financiera de los Órganos de Control Superior está garantizada jurídicamente en sus respectivas normativas.

Financiamiento electoral y político

Compromiso 12. Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.

12.1 ¿El Estado ha promovido la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral (campañas electorales)?

En la actualidad está en estudio en la Unidad de Análisis de la Asamblea legislativa, a través de la Comisión de Reformas Electorales y Constitucionales un Proyecto de Ley de Partidos Políticos (Expediente No. 42-5-2009-1), que es iniciativa de varios Diputados. En la propuesta de articulado, se plantea la regulación de la financiación pública y privada de los partidos, que va del artículo 56 al 76. En ellos se plantean los temas siguientes: aspectos generales, financiamiento público, deuda política, requisitos de acceso, certificación de resultados electorales, solicitud y registro de anticipo de la deuda política, solicitud de prórroga, fondo de partidos, financiación privada, prohibiciones, prohibiciones a la financiación de candidatos, control de gastos, sistema de control interno, fiscalización de fondos, igualdad de contratación y estudios de opinión.

Se trata de una avanzada propuesta, pero llama la atención que la única referencia a la financiación en campañas electorales está circunscripta únicamente a la prohibición de

financiación de candidatos con fondos privados, pero no regula nada alrededor de otros aspectos de las campañas tales como: publicidad, gastos operativos, movilización, entre otros.

12.2 ¿El Estado ha promovido la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento político (partidos políticos)?

El artículo 74 del Proyecto de ley de Partidos Políticos, en su redacción propone que el control y fiscalización de los fondos y gastos es exclusiva del Tribunal Supremo Electoral, ante lo cual se plantea el claro conflicto de interés en cuanto que al estar el TSE integrado por los mismos partidos, hasta qué punto será objetiva dicha fiscalización. En ese sentido, la normativa de control que se propone no garantiza el adecuado y objetivo control y fiscalización de los fondos y gastos partidarios, sea en campaña electoral o en período normal.

Coordinación con SG-SICA

Compromiso 14. Solicitar a las instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración.

14.1 ¿El Estado ha solicitado a las instancias de transparencia y anticorrupción que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración?

No hay solicitud alguna expresa y formal de monitoreo a la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración de Guatemala por parte del Estado. Lo que se ha mantenido es una reunión anual de los Vice-presidentes para ratificar la vigencia de la Declaración año con año, se analizan algunos temas relacionados con el contenido mismo de la Declaración y se fija una agenda tentativa para la próxima reunión.

14.2 ¿Las instancias de transparencia y anticorrupción que monitorean la implementación de los compromisos asumidos en la Declaración han coordinado sus esfuerzos con la SG-SICA?

Hasta la fecha no ha habido ninguna coordinación explícita, formal, sistemática y sostenida de parte del Estado salvadoreño con el SG-SICA. Se espera que el Foro Centroamericano de “Transparencia y Seguridad” a realizarse a finales de septiembre en San Salvador sirva para afinar y acercar enlaces de coordinación.

Referencias

[OAS, 2009a] *Informe de relatoría del taller* (Taller sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, realizado el 2 y 3 de diciembre de 2009). San Salvador. Enlace:

http://www.oas.org/juridico/spanish/slv_inf_relatoria.pdf
(visitado el 9 de junio de 2010)

[GOES, 2008a] *Plan de acción para la implementación de las recomendaciones del MESICIC en El Salvador*. Gobierno de El Salvador. Junio de 2008. Enlace:

http://www.oas.org/juridico/spanish/slv_plan_accion.pdf
(visitado el 9 de junio de 2010)

[TEG, 2009a] *Proyecto de reformas a la Ley de ética gubernamental*. Tribunal de Ética Gubernamental. Noviembre de 2009. Enlace:

<http://www.teg.gob.sv/pdf/Reformas\%20a\%20la\%20Ley\%20de\%20\%C3\%89tica\%20Gubernamental.pdf> (visitado el 9 de junio de 2010)