



**EL SALVADOR**

RESUMEN DE RESULTADOS

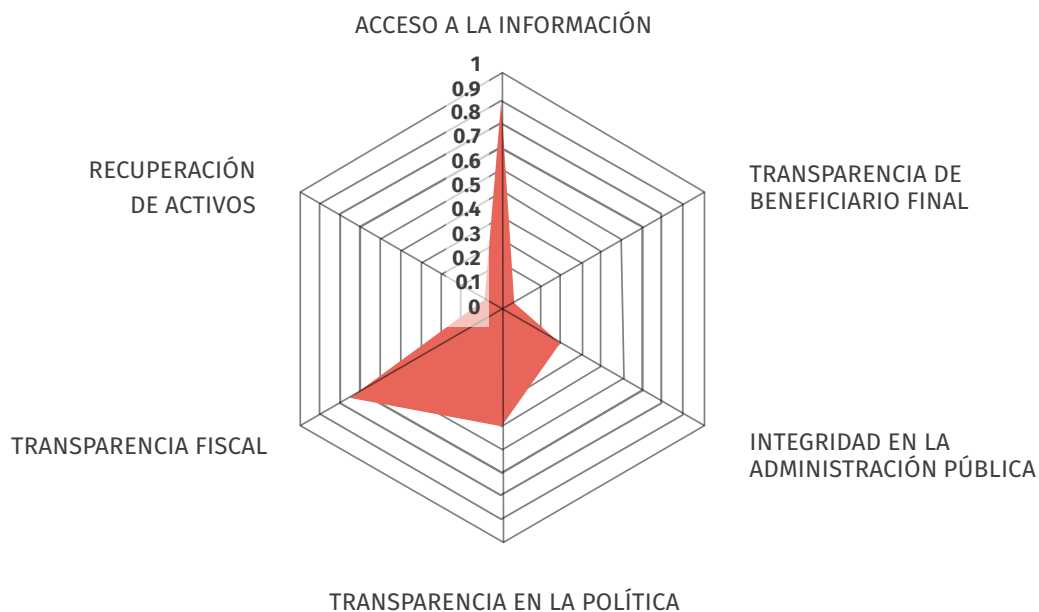


Gráfico 5: Resultados generales El Salvador.

El marco institucional en El Salvador para promover la integridad y luchar contra la corrupción es muy débil, fortalecerlo requiere una acción decidida de todos los actores que participan del debate público, desde los diferentes órganos del Estado, las autoridades políticas, hasta las organizaciones de la sociedad civil y actores del sector privado. Un aspecto positivo que merece destacarse es el camino que se ha seguido en materia de acceso a la información, donde se observa una política pública que abarca a todos los poderes del Estado, así como a los gobiernos municipales. Además, se ha reconocido constitucionalmente el derecho y se ha creado la institucionalidad necesaria para una correcta implementación de la política.

Una de las áreas prioritarias de regular son los registros de beneficiario final o efectivo y la creación de mecanismos para la recuperación de activos, así como perfeccionar los mecanismos para la prevención del conflicto de interés. Para el éxito de estos esfuerzos demanda un debate amplio que facilite la participación de diversos actores, para esto puede ser útil contar con mecanismos como los de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Sin embargo, cualquier esfuerzo regulatorio o en la implementación de nuevas políticas en la materia, requiere que se cree una institucionalidad responsable, con suficiente autonomía y recursos para poder ejercer la labor de vigilancia y sanción.

**i ACCESO A LA INFORMACIÓN**

La Constitución de la República de El Salvador reconoce el acceso a la información pública como un derecho fundamental que forma parte del derecho a la libre expresión, permitiendo buscar, recibir y difundir información de toda naturaleza.

Además de esto, desde el año 2011, existe una Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que regula el tipo de información a disposición de la ciudadanía, así como las instituciones u órganos sometidos a su poder y los mecanismos para exigir el cumplimiento de este derecho.

En este contexto, se considera información pública todos los documentos, archivos, bases de datos y comunicaciones, que se encuentren en manos de cualquiera de los órganos estatales, así como de las municipalidades (gobiernos sub-nacionales) y otras oficinas públicas administrativas y que documenten el ejercicio de sus potestades, independiente del formato en que se encuentre, su fuente, autor o fecha de elaboración. Para tutelar el ejercicio del derecho de acceso a la información se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Las únicas causas por las que los entes obligados pueden restringir el ejercicio del derecho de acceso a la información, son en casos que la divulgación de la información ponga en riesgo operaciones de seguridad o afecte procesos de deliberación, para lo cual se debe aplicar un test de daños y ponderar qué causa más efectos negativos: mantener en reserva la información o su libre difusión.

Aunque desde el punto de vista normativo El Salvador cuenta con un derecho fundamental, una Ley que detalla la forma en que se puede ejercer el derecho, la existencia de una institucionalidad para garantizar el acceso a la información pública y los plazos de entrega están dentro de los más acotados de la región (10 días), los ciudadanos encuentran barreras y desincentivos para ejercer este derecho. Entre estos, existe la obligación de identificarse para solicitar información, la inexistencia de un sistema único para realizar solicitudes, la ambigüedad normativa para acusar que la información solicitada no existe por parte de un órgano público y la falta de un sistema de archivo que asegure la correcta preservación y gestión de la información.

## § COMPRAS PÚBLICAS

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), establece el marco general por el que se deben regir las compras y contrataciones públicas. La norma es aplicable a la adquisición de bienes, servicios y obra pública, estableciendo los mínimos técnicos y contractuales con los que se debe seleccionar un proveedor o contratista.

En materia de contratación de obra pública, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) en el año 2012 incorporó una herramienta que busca reducir los espacios de corrupción y mejorar el cumplimiento de estándares de transparencia por medio de la suscripción de un Pacto de Integridad. Esta iniciativa ha sido impulsada en colaboración con la sociedad civil y actores privados a través del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública. En paralelo a ello, el MOP decidió adherirse a la iniciativa Construction Sector Transparency (CoST) que mide el cumplimiento de índices de acceso a la información en los procesos de contratación de infraestructura pública.

La transparencia en la adquisición y contratos que realiza el Estado se asegura por la aplicación de las obligaciones de la LAIP, la que garantiza a la ciudadanía información relativa a las contrataciones y adquisiciones realizadas por instituciones públicas, detallando el período, tipo de organismo, fuente de recursos y costo total de la obra, adjudicaciones y publicaciones realizadas, seguimiento de procesos de licitación, listado de obras en ejecución, entre otras. Lo anterior está a disposición permanente de las personas por medio del Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador ([www.comprasal.gob.sv](http://www.comprasal.gob.sv)). A través de este mismo portal, se puede acceder públicamente a un listado actualizado periódicamente de los proveedores del Estado, así como de quienes se encuentran habilitados, o no, para contratar con el Estado.

A pesar de lo antes mencionado, es necesario profundizar y extender las obligaciones a todas las etapas del proceso de contratación. Por otra parte, es preocupante que los órganos legislativo y judicial no cuenten con una regulación legal sobre la materia.

## ↓ GOBIERNO ABIERTO Y DATOS

El enfoque de gobierno abierto se comienza a instalar en El Salvador de la mano de la Alianza para el Gobierno Abierto, con su ingreso a esta iniciativa en el año 2011.

Estos esfuerzos se han materializado en tres planes nacionales de acción, los cuales se han enfocado en iniciativas que promuevan la transparencia e integridad. Sin embargo, el rol de la sociedad civil ha estado restringido a espacios de participación definidos por las autoridades gubernamentales y no se han podido instalar prácticas de co-creación reales de los compromisos que el país adquiere en la materia, así como tampoco se ha logrado instalar mecanismos efectivos para el monitoreo y seguimiento de los compromisos adquiridos.

En materia de datos abiertos se observa que no existe una política en la materia, prueba de ello son los bajos resultados que obtiene el país en mediciones internacionales de 2016 como Open Data Barometer donde logra alcanzar tan solo 14 de 100 puntos, o en el Open Data Index donde alcanza solo el 35% de cumplimiento, posicionándose como uno de los países más retrasados en la materia en la región.

A pesar de ello, se han tenido algunas iniciativas desde la sociedad civil que han promovido el uso de datos abiertos, facilitando mecanismos de rendición de cuentas en lenguaje ciudadano e incentivando el rol fiscalizador de las personas.

Considerando lo expuesto, es necesario que se adopten políticas para abrir la gestión estatal y sus datos a la población, para lo que es fundamental la publicación proactiva de datos en formatos abiertos, considerando los niveles de cobertura de internet a lo largo del país. Además, es importante crear espacios de participación y colaboración activa entre diversos actores sociales, en la construcción de iniciativas que busquen materializar los principios del gobierno abierto.

### ✓ **INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La política de integridad en El Salvador encuentra su principal fundamento en la Ley de Ética Gubernamental, la que regula el correcto actuar de los funcionarios públicos en todos los órganos del Estado, tomando como fundamentos de su acción, los principios de probidad, transparencia, eficiencia, justicia e igualdad.

Como caso particular, desde el año 2015 en el Ministerio de Hacienda se ha promovido un Código de Integridad para los funcionarios de dicha institución, con el fin de ayudar al fortalecimiento de buenas prácticas al interior de la entidad. Práctica similar es la adoptada por el MOP con los Pactos de Integridad en los procesos de contratación, que buscan evitar prácticas de colusión en la construcción de obra pública, para lo cual existe el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado.

Adicional a ello, el marco institucional salvadoreño considera como obligación para los funcionarios públicos declarar su patrimonio. La Declaración Patrimonial es vigilada por la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), órgano responsable de dar cumplimiento y aplicación a lo dispuesto en la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos (LEIFEP). No obstante, este organismo no posee completa independencia ni recursos suficientes para fiscalizar el cumplimiento de la Ley.

Es necesario destacar que no se cuenta con una política de integridad para regular o prohibir la aceptación de regalos y donaciones, ni el paso de funcionarios o personal entre el sector público y privado (puerta giratoria).

El sistema de integridad en cuestión debe poner en el centro de sus preocupaciones la necesidad de regular de forma profunda y completa el conflicto de interés en todas sus áreas, así como dotar de recursos y funciones autónomas a los organismos que deben vigilar el cumplimiento de las obligaciones en esta materia.

### ★ **TRANSPARENCIA EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

La forma en que se financian partidos políticos, campañas electorales y las medidas para divulgar esta información están contenidas en la Ley de Partidos Políticos. La que establece la manera en que los partidos en épocas electorales y tradicionales se financian, lineamientos sobre el tipo de aportaciones que pueden recibirse, aunque sin establecer límites a montos, procedencia de los fondos ni publicidad de información sobre candidatos en particular.

Las colectividades políticas salvadoreñas deben publicar información relativa a los fondos públicos y privados que reciben de forma agregada y general, sin detallar los montos particulares y el origen de estos. Se debe precisar en relación al financiamiento público que, tanto los partidos políticos como las coaliciones que participen en las elecciones, obtendrán del Estado un ingreso de acuerdo a los votos válidos que obtuvieron en los comicios regulares, suma equivalente a la recibida en la votación previa reajustándola a la inflación. Más allá de esta regla general, no existe una estructura legal que establezca las condiciones, reglas o mecanismos para el financiamiento de candidatos que compiten por un cargo público.

Sin embargo, la Ley de Partidos Políticos, establece la obligación a las instituciones partidarias de proveer información sobre las personas naturales o jurídicas que los financien y el uso dado a esos fondos. Con este fin, se deben precisar el nombre y el monto de quien aporta, no sin antes contar con una expresa autorización del donante para su publicación. No se especifica el umbral sobre el que deben generarse estos datos. A pesar de ello, estas obligaciones no se cumplen en la práctica.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda tiene la obligación de publicar los registros de ingresos y gastos, el destino de recursos públicos y privados que reciben los partidos. Pero el cumplimiento de esta obligación de la cartera ministerial es dependiente de la información que las colectividades partidarias entreguen al organismo público, por tal motivo, la ciudadanía no ha podido contar con esta información a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Aunque la regulación salvadoreña considera un sistema sancionatorio con multas aplicables por el Tribunal Supremo Electoral, y la no entrega de fondos públicos ante incumplimientos -sanción que puede ser aplicada por los tribunales ordinarios de justicia-, estas sanciones no han logrado asegurar el correcto cumplimiento de las normas legales. Por esto, resulta esencial fortalecer los mecanismos de sanción, elevar su severidad y asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales existentes, así como profundizar la regulación del sistema político, incorporando obligaciones de transparencia permanente a los partidos políticos, limitando el uso de recursos en periodos electorales y estableciendo umbrales para las donaciones, entre otros temas.

### **TRANSPARENCIA FISCAL**

La publicidad del proceso presupuestario salvadoreño abarca desde el trabajo previo a la presentación del proyecto de presupuesto público, proyecto del Ejecutivo y sus respectivos documentos de respaldo, el presupuesto aprobado, un presupuesto ciudadano, informes anuales de la ejecución y éxito del presupuesto y el informe al finalizar el año y su correspondiente auditoría, lo que lo convierte en uno de los países evaluados con mayor cantidad de documentos publicados del ciclo presupuestario. A pesar de ello solo alcanza poco más del 50% de cumplimiento en evaluaciones internacionales como el Open Budget Survey (2015), es decir, 53 de 100 puntos.

La información sobre el presupuesto de El Salvador está disponible para consulta web de cualquier persona en un Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda ([www.transparenciafiscal.gob.sv](http://www.transparenciafiscal.gob.sv)). De todas formas, se hace necesario completar la información que se pone a disposición de las personas y acercarla a un lenguaje claro.

La información arriba detallada se encuentra disponible para ser consultada en línea, en el Portal de Transparencia Fiscal del Ministerio de Hacienda, a excepción de la revisión de medio término. Avanzar en la publicación de este último dato en particular, es esencial para una verdadera transparencia fiscal.

### **TRANSPARENCIA DE BENEFICIARIO FINAL**

El marco normativo sobre beneficiario final dista de ser completo; no se cumple con las necesidades propias de un Estado guiado por los principios de publicidad y transparencia. Esto ha llevado al país a ser evaluado con 0 puntos en una escala de 0 a 100 en el índice elaborado por Open Corporates (2014).

Lo anterior puede explicarse por la inexistencia de una definición de beneficiario final en las leyes afines a la materia. En esta línea, resalta también la ausencia de un registro de beneficiarios efectivos propiamente como tal. Lo que actualmente existe es información que podría relacionarse con esos datos, pero que no se encuentran compilados para el acceso público. Es más, sólo se puede acceder a información de esta naturaleza, que se encuentra en poder del Centro Nacional de Registros (CNR), en el desarrollo de un proceso contencioso donde el tribunal a cargo la solicita.

Considerando esto, es necesario avanzar en el cumplimiento de estándares internacionales sobre publicación de este tipo de información, destacando ahí el acceso de las personas a los datos que hasta ahora se mantienen en reserva.

A pesar de lo expuesto, es necesario resaltar como un logro en la liberación de datos sobre beneficiarios efectivos, la resolución emanada el año 2016 del Instituto de Acceso a la Información Pública, que señala la obligación de instituciones como las Administradoras de Fondos de Pensiones, las federaciones deportivas o las ONG's que realicen una función pública o administren recursos del Estado, a someterse a lo prescrito en la LAIP. Esto, por cierto, incluye la liberación de información.

## **RECUPERACIÓN DE ACTIVOS**

No se cuenta con una política propiamente de recuperación de activos. Existen normas relacionadas que contribuyen a recuperar activos robados u obtenidos de forma ilícita, como la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos y su procedimiento civil que permite restituir a la hacienda pública lo obtenido ilegalmente. De igual manera, existe una Ley Especial de Extinción de Dominio y de la administración de bienes de origen o destinación ilícita de 2013 que regula la acción de extinción del dominio en beneficio estatal. Finalmente, integra este ordenamiento la Ley contra el lavado de dinero y activos del año 1998 que busca prevenir, perseguir y sancionar el lavado de dinero y activos y su encubrimiento.

Con todo, no se observan mecanismos concretos para retornar activos sustraídos del patrimonio público por medio de delitos de corrupción. Tampoco se cuenta con instituciones especiales a cargo de la recuperación de los mismos. No obstante, contribuyen a su retorno a nivel nacional e internacional la Unidad de Investigación Financiera (UIF) perteneciente a la Fiscalía General de la República (FGR), el Consejo Nacional de Administración de Bienes (CONAB), el Ministerio Público que trabaja en conjunto con la Policía Nacional Civil –a través de la INTERPOL de El Salvador, la División Antinarcoóticos y la División de Delitos Financieros-.

Junto a esto, son relevantes los tratados internacionales o acuerdos suscritos por el país para el combate coordinado contra el lavado de activos y su posterior recuperación, destacando su incorporación al Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC).

## RECOMENDACIONES

1. Unificar el sistema, formas y requisitos para realizar una solicitud de acceso a la información pública en todos los niveles gubernamentales, facilitando al ciudadano un sistema único de interacción para poder ejercer el derecho de acceso a la información.
2. Crear un sistema nacional de archivos y gestión de la información pública y asegurar así la custodia y disponibilidad de la información que está en manos de los diferentes órganos del Estado.
3. Extender y profundizar las obligaciones de transparencia a todas las etapas del proceso de contratación pública y crear una norma de rango legal, para regular la contratación en los poderes Legislativo y Judicial.
4. Establecer espacios de participación y colaboración activa entre actores sociales para la construcción de iniciativas que apliquen los principios de gobierno abierto a la gestión estatal, así como definir una política de datos abiertos.
5. Profundizar las regulaciones del conflicto de interés, considerando temas como la puerta giratoria, la aceptación de donativos y/o regalos, asegurar la transparencia de los registros oficiales y dotar de las facultades, autonomías y recursos a los órganos públicos responsables de la política de integridad.
6. Endurecer los mecanismos de sanción para delitos de corrupción, elevar su severidad y asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales existentes.
7. Profundizar la regulación del sistema político, incorporando obligaciones de transparencia permanente a los partidos políticos, limitando el uso de recursos en periodos electorales y estableciendo umbrales para las donaciones a partidos y campañas electorales.
8. Fortalecer las medidas de transparencia activa de la información del ciclo presupuestario y comenzar a centrar el trabajo en la transparencia de la política fiscal así como ciudadanizar la información que se publica.
9. Introducir una política de registros y publicidad de información de beneficiario final, asegurando la sistematización de los datos que permitan dar seguimiento a los beneficiarios efectivos y garantizar a la ciudadanía el acceso a la información de estos registros.
10. Desarrollar una política de recuperación de activos, que cuente con mecanismos para recuperar y liquidar activos, con instituciones responsables y ampliar los tratados internacionales que faciliten la recuperación de activos obtenidos ilícitamente cuando se encuentren fuera del territorio nacional.



© 2018 Chile Transparente.  
Todos los derechos reservados.