



# Consortio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción

## “DIAGNÓSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, REFORMAS DESEABLES”

La promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción desde las organizaciones de la sociedad civil ha venido cobrando mucha fuerza en nuestro país. La convicción es que la corrupción es un obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico y social.

Fue en ese contexto que en 2014 cuatro organizaciones decidieron conformar el **Consortio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción**, se trata de: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)-Capítulo Nacional de Transparencia Internacional; la Fundación Democracia-Transparencia-Justicia (DTJ), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES).

El objetivo de este esfuerzo colectivo es impulsar buenas prácticas que contribuyan a la transformación del Estado y permitan desarrollar una cultura de transparencia, entendiéndola como un mecanismo para generar un ambiente de confianza, seguridad y compromiso entre el gobierno y la sociedad. Es por ello que este año 2015, por segunda vez se ha organizado la *Semana por la Transparencia*, en el marco de la celebración del *Día Internacional contra la Corrupción* (9 de diciembre).

En ese sentido, empezamos la semana con un diagnóstico de la situación de El Salvador en cuanto al estado de la institucionalidad en materia de transparencia y enlistamos algunas de las reformas legales deseables.

---

Con el desarrollo de las democracias en América Latina y en el mundo a finales del siglo pasado, se tomó cada vez más conciencia de la importancia de la transparencia y la lucha contra la corrupción como medida para asegurar su sostenibilidad. Si bien los sistemas autoritarios pueden ser más proclives a la corrupción, de acuerdo a la fórmula de Robert Klitgaard: “corrupción es igual a monopolio de la decisión pública más discrecionalidad de la decisión menos responsabilidad por la decisión”; las democracias no son inmunes a la misma, ni siquiera en aquellas más desarrolladas.

La adopción de convenios internacionales y la aprobación de nuevas leyes, ha significado un mayor número de entidades de control, en ciertos casos con traslapes de funciones entre ellas. El seguimiento a los compromisos internacionales en la materia no están coordinados, y al no haber responsables claros, no hay un compromiso serio ni avances significativos, como se ha visto en las evaluaciones de las Convenciones de la ONU y de la OEA (MESICIC).

Por tanto, pese a los avances que se han tenido, la corrupción y la impunidad son problemas que persisten en El Salvador. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional (TI), mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público; para el año 2014 se consideraron 175 países: nuestro país se ubica en el lugar 80, con un puntaje de 39 en una escala de 0 a 100, donde 0 representa el máximo nivel de corrupción y 100 el nivel máximo de transparencia.

De igual manera, el Barómetro Global de la Corrupción 2013 de TI, una encuesta de opinión que mide actitudes frente a la corrupción y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción, indica que en El Salvador hay una creciente percepción de corrupción por parte de los ciudadanos: alrededor del 54% de los encuestados opinan que la corrupción ha aumentado en los últimos años, mientras que el 34% considera que los niveles de corrupción se mantienen igual, considerando que no hay avances significativos para el combate de este flagelo.

La Universidad de Vanderbilt, a través de LAPOP, realiza cada dos años la encuesta del Barómetro de las Américas, en la que se abarcan países del continente americano y del Caribe. En diciembre de 2014 se publicó la sexta entrega de la misma y en febrero de 2015 se publicó el informe para El Salvador. Los resultados muestran que la percepción de la corrupción pública en el país es alta: los salvadoreños evaluaron el nivel de corrupción en 67.7 sobre 100 en 2014, presentando un aumento de 2.1% con respecto al resultado obtenido en 2012. En comparación, Guatemala tiene una mayor percepción de corrupción con 70.2% y Honduras una levemente menor con 67.3%.

Por otra parte, el Índice Global de Impunidad (IGI) financiado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), sitúa a El Salvador como el octavo país con mayor impunidad de los 59 países que fueron incluidos en esta medición. La evaluación consideró, además, al sistema judicial, de seguridad y el respeto a los derechos humanos en cada país, aspectos en los que El Salvador resultó entre los diez peores calificados.

Asegurar la transparencia, promover la rendición de cuentas, probidad en la Administración Pública, prevenir y castigar la corrupción, corresponde a la actuación complementaria de varias instituciones del Estado. Las instituciones involucradas contribuyen al sistema en la promoción de la transparencia, en el control, en asegurar el acceso a la información y en sancionar las conductas que minan la transparencia del Estado.

---

El funcionamiento de las instituciones que velan por la probidad, ética y buen desempeño público, es bastante ineficiente por debilidades institucionales, vacíos legales y por falta de coordinación interinstitucional. Entre los mayores problemas en las distintas instituciones se destaca lo siguiente:

- **Corte de Cuentas de la República (CCR)**

Auditorías revelan muchas irregularidades de forma pero no los grandes casos de corrupción. La concentración de poder en la Presidencia y la unificación de las funciones de fiscalización y juicio de cuentas afecta adversamente su desempeño. Se señala también que la elección por mayoría simple de los magistrados de la CCR, facilita el control político de la entidad. Incluso, en dos ocasiones la Sala de lo Constitucional anuló nombramientos hechos por la Asamblea Legislativa por haberse electo a personas vinculadas con partidos políticos.

- **Tribunal de Ética Gubernamental (TEG)**

A casi 10 años de existencia, no ha respondido a las expectativas de la ciudadanía, no habiendo impuesto sanciones en casos ejemplificativos. Sus mismos integrantes admiten que el TEG ha estado más enfocado a la capacitación de funcionarios en temas de ética pública que en el aspecto sancionatorio.

- **Sección de Probidad**

En 56 años, solo ha llevado 2 casos a juicio por enriquecimiento ilícito en 2015 y por casi 9 años no realizó examen alguno a las declaraciones que recibía. El Jefe de la Sección no tiene independencia frente a la Corte Plena y como se hizo en 2005, fácilmente se pueden limitar sus actuaciones. No solo hace falta una reforma para obligar a que se presenten las declaraciones patrimoniales a tiempo y completas, también hacen falta mayores recursos para examinar adecuadamente los documentos que se presentan a la Sección y así detectar indicios de enriquecimiento ilícito.

- **Fiscalía General de la República (FGR)**

La Fiscalía tiene una unidad especializada contra la corrupción, sin embargo esta no tiene autonomía frente al Fiscal. Incluso, no todos los casos relacionados con la corrupción son investigados por esta unidad. Esta debe ser fortalecida en recursos humanos y técnicas de investigación y trabajar de la mano con otras entidades de control.

- **Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción**

Si bien fue importante para la implementación de la LAIP mientras no se nombraba a un IAIP, debe revisarse su funcionamiento pues más bien ha desempeñado un rol de tipo político.

- **Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)**

Tiene pocos recursos y fue conformado tardíamente, por lo que poco a poco va implementando sus funciones. Por ejemplo, fue a finales de noviembre de 2015 que emitió su primera evaluación de información oficiosa, a más de dos años de existencia de la entidad. En ciertos casos ha resuelto de manera restrictiva, por ejemplo: caso CAPRES, incluso resolviendo en contra de lo que establece literalmente la LAIP al declarar información sobre viajes ya finalizados.

Con la resolución del IAIP en la que estableció que se podían dar a conocer versiones públicas de las declaraciones patrimoniales presentadas por los funcionarios, se han desencadenado resultados positivos en el sistema de transparencia. Periodistas han realizado diversas investigaciones resaltando incongruencias en las declaraciones. Desde entonces, la Sección de Probidad, que estuvo reacia a publicar la información, ha procedido a iniciar el procedimiento de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios y Empleados Públicos en dos ocasiones. Esto muestra una esperanza de como con la voluntad política de una nueva conformación de la Corte Plena, y la creciente presión pública derivada del acceso a la información, se pueden lograr mejores resultados en el sistema de transparencia.

---

También es conveniente, como parte de este breve diagnóstico, identificar áreas de especial interés para la lucha contra la corrupción, por ser estas más proclives a la corrupción:

- **Secretismo y abuso de causales de reserva de información:** Existen reservas legítimas al acceso a la información pública, por ejemplo, en la persecución del delito en la medida que pueda frustrar acciones de las autoridades. Sin embargo, debe entenderse que estas áreas de secreto son mínimas y que la regla general es la publicidad. En nuestro país, donde una prioridad es la reducción de la criminalidad, es importante que, sin comprometer estrategias, la ciudadanía esté informada de los planes y los resultados obtenidos.

- **Contrataciones públicas (personal, infraestructura, bienes y servicios):** Es evidente que las contrataciones son áreas especialmente vulnerables a la corrupción, es por ello que es importante no solo la actuación de entidades de control como la CCR que audite las transacciones, sino que también se publiquen, tal como establece la LAIP, los procesos de licitación una vez estén firmes.

- **Financiamiento político sin controles ni transparencia:** Si bien en una democracia es legítimo que los privados contribuyan a las campañas de los partidos y candidatos de su elección, esta actividad debe ser controlada para que el origen de los fondos sea lícito, y debe ser transparente, para que la misma ciudadanía pueda verificar que la contribución a una campaña no implique favoritismos a la hora de que ese candidato ocupe un cargo público. Según lo ha calificado el mismo Secretario General de la OEA, en la Conferencia Global sobre Financiamiento Político: en septiembre de 2015, El Salvador presenta la situación más rezagada en cuanto a control del financiamiento, pues prácticamente no existen mecanismos de rendición de cuentas para los partidos y aunque el marco legal establece la obligación de las instituciones estatales de controlar el financiamiento de las campañas, en la práctica nadie ejerce esa función de forma eficiente.

A partir de este diagnóstico, se proponen las siguientes reformas deseables:

- **Mayor coordinación entre las entidades de control.**

Se requiere de una instancia de coordinación, a nivel de dirección pero también a nivel operativo.

Un mejor sistema de información que permita compartir data relevante entre los actores y una actuación más estratégica.

- **Espacios de participación y contraloría para la ciudadanía.**

Existen instancias de participación y contraloría de manera incipiente, pero no están dando todo su potencial, por ejemplo la Alianza para el Gobierno Abierto. La prensa tiene también un rol importante para llevar a la ciudadanía información fruto de sus investigaciones, que permita ejercer contraloría ciudadana. Es por ello que el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa es fundamental.

- **Nueva legislación.**

Ley de Probidad Pública, que permita un mejor control del enriquecimiento ilícito y de los conflictos de interés, Ley de la Función Pública, que asegure la meritocracia en la Administración Pública, Ley de Procedimientos Administrativos, que dote de reglas claras la toma de decisiones en las entidades de gobierno, etc.

- **Reforma institucional para asegurar la independencia de las entidades de control: CCR, TEG, Sección de Probidad, etc.**

Es importante que las entidades de control sean independientes, sin sesgos partidarios o de otro tipo. En el caso de la CCR, se requiere de una mayoría calificada para la elección de sus miembros, siendo el único caso de un órgano de segundo grado que la Asamblea elige por mayoría simple.

En el caso del TEG, la elección de cada miembro por una entidad distinta, con la posibilidad de retirarlo del cargo, supone una limitación a la independencia de los miembros del pleno. La Sección de Probidad requiere de mayor autonomía, además de una ley que brinde herramientas efectivas para prevenir y controlar el enriquecimiento ilícito.

- **Fortalecimiento presupuestario para entidades del sistema.**

Las limitaciones presupuestarias son comunes en todas las entidades de control; en casos como el IAIP que pasó meses sin presupuesto ha sido más evidente, o en el caso de la FGR, donde los fiscales tienen asignado un número inmanejable de casos.

---

Sin embargo, desde ya hacemos una acotación. Más allá de la fortaleza institucional, se requiere de una voluntad política de lucha contra la corrupción para ir reduciendo este flagelo, y esta, a su vez, solo existirá en la medida en que la ciudadanía demuestre a la clase política que pagará con votos a quien muestre compromiso con la transparencia.

No siempre estamos ante falta de leyes, sino falta de voluntad política.

El sector privado, las organizaciones civiles y la ciudadanía en general, también deben comprometerse con la transparencia.

TODOS los sectores tienen un rol en la promoción de la transparencia.

San Salvador, diciembre de 2015