

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI):

EL SALVADOR INFORME DE AVANCE 2014–2015

José Marinero Cortés
Investigador Independiente
Segundo Informe de Avance
Second Progress Report



MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): EL SALVADOR

INFORME DE AVANCE 2014-2015



EXECUTIVE SUMMARY	3
RESUMEN EJECUTIVO	13
I PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA	23
II PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN	27
III PROCESO: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN	33
IV ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN	35
1 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN	41
2 SEGUIMIENTO AL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2014-2019.....	45
3 DESPACHOS ABIERTOS.....	48
4 REGLAMENTAR EL EJERCICIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS	51
5 OBSERVATORIO DE COMPRAS PÚBLICAS.....	55
6 PUBLICACIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE MEDICAMENTOS	58
7 PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICA INTEGRAL.....	61
8 HACER TRANSPARENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE POLICÍA COMUNITARIA.....	64





9 PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN.....	67
10 ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO	70
11 FORTALECER LA PROBIIDAD PÚBLICA	73
12 TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	76
13 TRANSPARENCIA EN LA OBRA PÚBLICA.....	79
14 SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.....	82
15 INVERSIÓN PRIVADA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN	85
16 PROMOCIÓN DEL SOFTWARE LIBRE DE UTILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL	87
17 POLÍTICA DE DATOS ABIERTOS.....	89
18 INCENTIVO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL.....	92
19 ADHESIÓN AL PACTO GLOBAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....	94
20 OBSERVATORIO DE GOBIERNO ABIERTO	96
V PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN	103
VI CONTEXTO NACIONAL.....	109
VII RECOMENDACIONES GENERALES.....	113
VIII METODOLOGÍA Y FUENTES	117
IX REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	121



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): EL SALVADOR PROGRESS REPORT 2014-2015

El Salvador is facing challenges related to action plan co-creation, the level of ambition of its commitments, and the implementation of commitment actions. The next OGP process is an opportunity to build a mechanism for dialogue between the government and civil society that will make it possible to adopt more ambitious initiatives in accordance with priorities in the Salvadoran context, such as citizen security and better completion of commitments.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary initiative that aims to secure concrete commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The IRM carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

El Salvador joined OGP in 2011. This report assesses the development and implementation of the country's third action plan from July 2014 to June 2015.

The Ministry of Civic Participation, Transparency, and Anti-Corruption of the Presidency of the Republic (SPCTAC), created by the new administration of President Sánchez Cerén, spearheaded the development, implementation, and follow-up of the 2014-2016 action plan.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation with civil society during development and implementation of their OGP action plans.

The action plan was developed in an untimely manner, following an atypical process with respect to the OGP guidelines. According to the SPCTAC, in early 2014, the government of El Salvador decided to postpone the creation of a new action plan due to the uncertainty stemming from the March 2014 presidential elections. However, it was not the Government that initiated the process of developing the plan. In late May 2014 (one month after the conclusion of the 2013-2014 action plan), a group of civil society organizations expressed interest in starting a consultation process in order to develop a proposal that would serve as input for the new action plan.

This report was written by José Marinero Cortés, independent researcher.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2011
NUMBER OF COMMITMENTS: 20

LEVEL OF COMPLETION:

COMPLETED: 1 (5 %)
SUBSTANTIAL: 0
LIMITED: 4 (20 %)
NOT STARTED: 14 (70 %)
UNABLE TO TELL: 1 (5 %)

TIMING:

ON SCHEDULE OR AHEAD OF SCHEDULE: 5 (25 %)

COMMITMENT EMPHASIS:

ACCESS TO INFORMATION: 8 (40 %)
CIVIC PARTICIPATION: 7 (35 %)
PUBLIC ACCOUNTABILITY: 2 (10 %)
TECHNOLOGY AND INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY: 7 (35 %)

NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE: 15 (75 %)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT: 0
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED: 1 (5 %)

ALL THREE (★): 0

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make specific commitments in a two-year action plan. The following tables summarize, for each commitment, level of completion, potential impact, whether it falls within the planned schedule, and the next steps for the commitment in future action plans.

The El Salvador action plan did not contain any starred commitments. These commitments are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Note that the IRM updated the starred commitment criteria in early 2015 to raise the bar for model OGP commitments. In addition to the criteria listed above, the previous criteria included commitments that have moderate potential impact. See <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> for more information.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMELINESS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
1. Civic participation in planning processes									On time
2. Follow-up of the 2014-2019 five-year development plan									Behind schedule
3. Open offices - <i>venues for dialogue between the heads of institutions and citizens</i>									Behind schedule
4. Regulate accountability exercises									On time
5. Observatory of public acquisitions									Behind schedule
6. Publication of the drug supply									Behind schedule
7. Comprehensive technical education program	Unable to tell								Behind schedule
8. Transparency in the community policing plan									Behind schedule
9. Rehabilitation and reinsertion program					Unable to tell				Unable to tell
10. Ethics and transparency in courses of study									Behind schedule
11. Strengthening public probity									Behind schedule

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMELINESS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
12. Transparency in hiring of human resources									On time
13. Transparency in public works									Behind schedule
14. Simplification of public services									On time
15. Private investment in the education system									Behind schedule
16. Promotion of free <i>software</i> for public and social use									Behind schedule
17. Open data policy									Behind schedule
18. Encouragement of social responsibility									Behind schedule
19. Joining the UN Global Compact									Behind schedule
20. Open government observatory									On time

Table 2 | Summary of action plan commitments

NAME	SUMMARY
<p>1. Civic participation in planning processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government of El Salvador's 2014-2019 Five-year Development Plan prioritizes institutionalizing the link between state actions and civic participation. The commitment aims to strengthen civic participation in designing and implementing the executive branch's public policies. To date, the government has worked on a draft of the executive decree that will establish the general guidelines for implementing participative mechanisms. Approval and institutionalization of the guidelines in the National Planning System and the public institutions' strategic planning are pending. The commitment is normative in nature, which represents a step forward. However, in a future action plan, the IRM researcher recommends that the Government specify the nature and scope of the guidelines for participation and include indicators of completion that will make it possible to move forward with the implementation of this mechanism.</p>
<p>2. Follow-up of the 2014-2019 five-year development plan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>The 2014-2019 Five-year Development Plan (PQD) defines the Sánchez Cerén administration's 11 main objectives. This commitment sets up venues for civil society to monitor and follow up on the results and impacts of the PQD's public policies. As of the closing date of the evaluation period for this report, the government had made no progress toward creating and operating the monitoring mechanism. However, in the subsequent months, the government held municipal and departmental citizen assemblies, which the PQD envisioned as part of the structure for follow-up, feedback, and evaluation of the plan. Although the commitment is not specific enough to be able to anticipate its scope, this opportunity for civil society is a positive one. In the future, the IRM researcher suggests including an autonomous accountability component in the follow-up mechanism with sufficient technical capacity to move the process forward.</p>
<p>3. Open offices</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>With this commitment, the government of El Salvador aims to promote venues for dialogue between the heads of executive branch institutions and citizens. According to the information gathered by the IRM researcher from interviews with key stakeholders, there is no clarity regarding the form or structure of the proposed venues for dialogue. Interviewees differed on their ideas of how the open offices could look. However, the evidence suggests that, as of the cut-off date for this report, there was no progress on this commitment. The IRM researcher suggests making these types of commitments more specific in future action plans.</p>
<p>4. Regulate accountability exercises</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The accountability exercises of the centralized and decentralized public institutions began in 2010. By 2014 they had been consolidated as an annual practice in which institutions highlighted their achievements and results. However, these venues had few opportunities for interaction with citizens, were inconsistent, and depended on the will of the officials in charge. As a result, the regulation of these accountability exercises would be a positive first step toward legally mandating this practice. A draft of the executive decree that would regulate the exercises is currently under internal review. The civil society representatives interviewed by the IRM researcher suggested that mechanisms should be included in future action plans to ensure that accountability exercises go beyond informational meetings with limited civic participation.</p>

NAME	SUMMARY
<p>5. Observatory of public acquisitions</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>This commitment focuses on creating a technological tool for access to public information concerning public acquisitions. According to information provided by the lead government institution tasked with implementation, as of June 2015, the government had not made progress in creating the observatory and did not have the funds to do so. Given that El Salvador faces great challenges related to the transparency of public acquisitions, the observatory would be a good first step toward disclosure of information in this area. In a future action plan, the IRM researcher recommends that the government expand the scope, coverage, and quality of the information it will provide to the observatory.</p>
<p>6. Publication of the drug supply</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>The drug shortage in the public hospital network has resulted in numerous citizen complaints for some years and has caught the attention of the Salvadoran media. Progress on this commitment occurred outside of the period covered by this report. However, it is important to note that the civil society organizations interviewed by the IRM researcher indicated that the Ministry of Health has proposed expanding information on supplies from 30 hospitals to all primary care hospitals. Nonetheless, under the current terms of the commitment, the information will be updated monthly rather than in real time, and in a format that is difficult for the target audience to access. Without additional evidence on the expansion of the commitment's coverage and scope, the IRM researcher suggests that the government publish data immediately using channels that do not require the internet, and that coverage include more health units.</p>
<p>7. Comprehensive technical education program</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Unable to tell • Completion: Not started 	<p>The commitment aims to develop a vocational training program as a tool for preventing violence in 16 of the municipalities with the highest insecurity indicators in El Salvador. According to information provided by the representative of the General Directorate of Social Prevention of Violence and Culture of Peace (Pre-Paz) of the Ministry of Justice and Public Safety (MJSP), the MJSP decided not to implement the program as described in the commitment due to limited resources and lack of technical capacity. The IRM researcher does not recommend including this commitment in future action plans. However, given the importance of citizen security and violence in the Salvadoran context, he does recommend considering open government commitments linked to preventing violence and fighting crime.</p>
<p>8. Make implementation of the Community Policing Plan transparent</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>Community policing is a new police model which is part of the government's strategies for improving citizen security. The commitment aims to produce reports on "the results of implementation" of this policing model. According to information from the National Civil Police (PNC), these reports have not yet been published. Given the weight of security issues in El Salvador and the scarce information on police effectiveness, this commitment could have significant effects on the ability of citizens to make demands concerning the performance of community police. The IRM researcher suggests that, in future action plans, the government move toward accountability and civic participation in security policies, using venues such as the National Council of Citizen Safety and Coexistence.</p>
<p>9. Rehabilitation and reinsertion program</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: None • Completion: Unable to tell 	<p>The commitment refers to a program called Yo Cambio [I Change], which began in 2011 and is considered by the government to be a prison management program. The goal of the program is to minimize idle time for inmates by involving them in productive activities. Specifically, the commitment calls for the enrollment of inmates in the program and the publication of results in accountability reports. Given that the statistics for this program are weak, the IRM researcher could not determine the level of completion for this commitment. Although the text of the commitment refers to the disclosure of public information, the IRM researcher does not recommend including this commitment in future action plans.</p>

NAME	SUMMARY
<p>10. Ethics and transparency in courses of study</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>In the previous action plan, a similar commitment proposed including ethics, transparency, civics, and morals in elementary and high school curricula. The government abandoned efforts to modify curricula after determining that the topics were already being taught in schools. Instead, the government decided that it needed to develop the methodological tools for teaching the aforementioned subjects. However, the IRM researcher did not find evidence of the creation of methodological guidelines during the reporting period and does not recommend including this commitment in future action plans given its lack of relevance to OGP values.</p>
<p>11. Strengthening public probity</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>Since 2015, asset disclosure requirements and the Probity Section's work have been key in triggering the first trials for alleged illegal enrichment of high-ranking public officials. The commitment aims to produce a report on the implementation of executive branch asset disclosures in open format. The IRM researcher found similar Probity Section reports dating back to 2011. The frequency of these reports varies, and most offer aggregated figures for global categories such as "hospitals" or "ministries." These reports do not show levels of completion, nor are they published on the Open Government Portal as required by the commitment. For some civil society organizations, completion of the "probity" obligation requires more than publishing periodic reports. In future action plans, the IRM researcher recommends that the commitment specify the format and content of the reports, as well as how public institutions will use them.</p>
<p>12. Transparency in hiring human resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Cronyism and other forms of patronage through public employment have been permanent flaws in the Salvadoran civil service. Job openings were never consolidated into a single mode of dissemination, as intended by this commitment, although they are published in the most widely circulated newspapers in different formats with different amounts of information for potential candidates. The website being designed as part of this commitment contains information about job openings, but does not allow participants to follow the selection process. The government had not made progress on this commitment by June 2015, as work on the website began later, in October 2015. In future actions, the researcher recommends that these types of commitments call for the disclosure of more information and increased citizen monitoring.</p>
<p>13. Transparency in public works</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>Implementation of the CoST (Construction Sector Transparency) Initiative in El Salvador is perceived as a government strategy to strengthen transparency in the public works sector. The commitment promises two monitoring reports of public infrastructure projects. Both the SPCTAC and the national coordinating office for the initiative reported that, despite some progress, the initiative has not yet produced a monitoring report. A civil society representative, whose organization covers the CoST Initiative, said that the delay in producing the reports is due to administrative flaws and poor resource management. If included in a future action plan, the IRM researcher recommends incorporating measures to correct any deficiencies revealed by the reports.</p>
<p>14. Simplification of steps in the public services</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: None • Completion: Limited 	<p>The commitment aims to simplify and automate certain processes for better public service delivery. By the end of the reporting period, the government had begun work on ten processes. The commitment focuses on the "public services most demanded by the population," but the IRM researcher could not find how the government decided this. Furthermore, the IRM researcher could not determine how the commitment's activities are oriented toward the public. In order to improve public service delivery, the IRM researcher recommends strengthening access to information on procedural requirements and steps, as well as allowing citizens to follow procedures in real time, check their status, and contact the officials in charge.</p>

NAME	SUMMARY
<p>15. Private investment in the education system</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>The Ministry of Education (MINED) estimates that, each year, companies donate millions of dollars and goods to various public schools, and that school authorities handle them at their own discretion. This commitment looks to improve the way in which the private sector donates to the public education system. As of the closing date for this report, the MINED was working to develop an analysis of business sector donations to school centers. As a result, commitment implementation is behind schedule. Building and implementing a strategy for handling private donations in the education sector could improve efficiency and transparency. However, in the future, the IRM researcher recommends more precision in the commitment's scope and additional completion indicators that relate to strategy implementation.</p>
<p>16. Promotion of free software for public and social use</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>The commitment aims to promote the development of free software for public and social use (also known as public software) by creating a group of users from both the public and private sectors. However, the government has still not put together the user group. Furthermore, the IRM researcher did not find evidence of any progress. In recent years, the development and use of public software in some countries has grown significantly. Given that public software is new in El Salvador, its promotion by the government could be important. Nonetheless, the commitment is limited to creating a user group that will offer knowledge for developing apps and software. The IRM researcher does not recommend including the commitment, as it is currently written, in future action plans. The commitment could be re-written, however, to focus on developing and using apps to access information on a certain public service, or to create a system that allows citizens to report the mismanagement of public funds.</p>
<p>17. Open data policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>In its action plan, the government proposed the development and use of public information in open data format, consistent with its 2014-2019 Five-Year Development Plan. The commitment proposes, among other things, creating an open data policy for the executive branch. As of June 2015, the government had made no progress in implementing this commitment. A workshop held in September 2015 aimed to collect inputs for building the policy. For the purpose of including this commitment in a future action plan, the IRM researcher recommends specifying the public objective of the open data policy to better determine its scope and potential.</p>
<p>18. Encouragement of social responsibility</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: None • Completion: Not started 	<p>The goal of this commitment, the National Transparency Award, aims to help create a culture of transparency with the participation of both the public and private sectors. However, the commitment does not specify the type of award or how its creation would improve social responsibility, corporate governance, transparency, or anti-corruption efforts. As of the closing date of this report, the government had not made any progress in implementing this commitment. Some civil society representatives were skeptical about the power of a government award to promote better business practices. The IRM researcher does not recommend including this commitment in future action plans, but does advise considering commitments in which corporate social responsibility helps promote open government principles.</p>
<p>19. Joining the UN Global Compact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: None • Completion: Not started 	<p>As part of this commitment, the government is expected to encourage at least 5 Salvadoran entities to join the UN Global Compact. According to the SPCTAC, the government has made no progress and has decided to cease work on the commitment after deciding that joining the UN Global Compact is a voluntary process for which companies and civil society organizations do not need government encouragement or support. The IRM researcher does not recommend including this commitment in future action plans, although the government could consider a variation involving state-owned companies, cities, or government agencies joining the Global Compact and promoting anti-corruption practices.</p>

NAME	SUMMARY
<p>20. Open Government Observatory</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>In late May, eleven civil society organizations and the Director of Transparency of the SPCTAC signed a document officially establishing the "Open Government Observatory for implementation and evaluation of the 2014-2016 Open Government Partnership Action Plan" (OGA). The observatory has resulted in disagreements between some civil society organizations and the government as a result of differing expectations about the OGA's role. In spite of these differences, the IRM researcher believes that the current Open Government Observatory matches the text of the commitment. However, the vague commitment text has resulted in varying interpretations of its nature, scope, and structure, as evidenced by the current controversy. As a result, the commitment cannot be considered more than a positive first step. As things stand, the IRM researcher does not recommend including this commitment in future action plans. Something like the OGA should be part of the OGP process in El Salvador, rather than an actual commitment.</p>

RECOMMENDATIONS

Beginning in 2014, all IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in the OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessment reports. These recommendations follow the “SMART” logic: they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Time-bound. The following table offers a summary of the SMART recommendations and their suggested indicators. Additional details about these recommendations are available in Section VII: Recommendations.

TOP FIVE ‘SMART’ RECOMMENDATIONS

1. Ensure that commitments in the next action plan are specific, measurable, answerable, relevant, and time-bound. In other words, they should follow the SMART methodology and should include ambitious indicators consistent with the content of the commitment.
2. Establish an inter-institutional governance structure that allows other public institutions to participate directly in the entire action plan cycle.
3. Promote broader civic participation in the development and monitoring of action plans. In particular, immediately include the private sector, gradually include municipalities and regions, and establish a permanent venue for follow-up of the action plans and El Salvador's participation in OGP.
4. Improve the action plan's level of ambition so that impact lasts beyond the end date of the plan.
5. Link the action plan commitments to broader public policy objectives, such as the SDGs. In particular, OGP action plans could be instrumental to progress with the SDGs. Although OGP is especially tied to objective 16 and its 12 goals (promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all, and build effective, accountable, and inclusive institutions at all levels), future commitments could offer an open government perspective to almost all of the other SDGs (for example, providing access to information and creating mechanisms for accountability related to health or education (SDGs 3 and 4).

ELIGIBILITY REQUIREMENTS

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to the idea of Open Government, consisting of minimum criteria in certain key dimensions. Objective indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section IX: Eligibility Requirements at the end of this report, or visit: <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



MARINERO
CORTÉS

Derecho
Administrativo
Políticas
Públicas

José Marinero Cortés is an independent consultant and university professor. He is a specialist in administrative law and public policy and has advised public and private institutions, as well as non-governmental organizations on matters of democratic governance, institutional reform, and policy analysis. He is currently a professor of administrative law and public administration at the Central American University “José Simeón Cañas” in El Salvador.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



RESUMEN EJECUTIVO

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI) : EL SALVADOR INFORME DE AVANCE 2014-2015

El Salvador enfrenta retos en coconstrucción de planes de acción, la ambición de sus compromisos y la implementación de las acciones asumidas en ellos. El próximo proceso OGP es una oportunidad para construir un mecanismo de diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno, que permita adoptar iniciativas más ambiciosas, de acuerdo con las prioridades en el contexto del país, como la seguridad ciudadana y el mejor cumplimiento de los compromisos.

La Alianza para Gobierno Abierto (OGP, por su sigla en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El MRI lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la OGP.

El Salvador ha participado en la OGP desde el 2011. Este informe evalúa el desarrollo del tercer plan de acción del país y su implementación entre julio del 2014 y junio del 2015.

El desarrollo, la implementación y el seguimiento del plan de acción 2014-2016 los lideró la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (SPCTAC), creada por la nueva administración del presidente Sánchez Cerén.

EL PROCESO OGP

Los países participantes en la OGP deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo y la implementación de sus planes de acción OGP.

El plan de acción se desarrolló de forma extemporánea y siguiendo un proceso atípico en relación con las pautas de la OGP. Según la información proporcionada por la SPCTAC, a inicios del 2014 el Gobierno de El Salvador decidió postergar la formulación de un nuevo plan de acción ante la incertidumbre que generaban las elecciones presidenciales de marzo de ese año. Sin embargo, no fue el Gobierno quien inició el proceso de desarrollo del plan. A finales de mayo de ese año (a un mes del vencimiento del plazo de vigencia del plan de acción 2013-2014) un grupo de organizaciones de la sociedad civil se mostró interesada en iniciar un proceso de consulta para generar una propuesta que sirviera de insumo al nuevo plan de acción.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2011
NÚMERO DE COMPROMISOS: 20

GRADO DE CUMPLIMIENTO:

COMPLETO: 1 (5 %)
SUSTANCIAL: 0
LIMITADO: 4 (20 %)
NO INICIADO: 14 (70 %)
INDETERMINADO 1 (5 %)

PUNTUALIDAD:

A TIEMPO O CON ANTELACIÓN: 5 (25 %)

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS:

ACCESO A LA INFORMACIÓN: 8 (40 %)
PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 7 (35 %)
RENDICIÓN DE CUENTAS: 2 (10 %)
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS: 7 (35 %)

NÚMERO DE COMPROMISOS QUE ERAN:

CLARAMENTE RELEVANTES CON RESPECTO A UN VALOR DE LA OGP: 15 (75 %)
DE IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR: 0
SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS: 1 (5 %)

LOS TRES (🌟): 0

IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como participantes en la OGP, los países tienen que realizar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. Los siguientes gráficos resumen el nivel de cumplimiento de cada compromiso, su impacto potencial, si este se cumplió en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en planes de acción futuros.

El plan de acción de El Salvador no contenía compromisos estelares. Estos compromisos son mensurables, claramente conformes a los valores de la OGP, tienen un impacto potencial transformador y cuentan con un nivel de cumplimiento sustancial o completo. Nótese que el MRI actualizó los criterios de compromisos estelares a principios del 2015 con el fin de elevar el listón de compromisos ejemplares de la OGP. Además de los criterios enumerados más arriba, los criterios previos incluían compromisos que tienen un impacto potencial moderado. Ver <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> para más información.

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
1. Participación ciudadana en procesos de planificación									A tiempo
2. Seguimiento del plan quinquenal de desarrollo 2014-2019									Atrasado
3. Despachos abiertos – <i>espacios de diálogo entre los titulares de las instituciones y la población</i>									Atrasado
4. Reglamentar el ejercicio de rendición de cuentas									A tiempo
5. Observatorio de compras públicas									Atrasado
6. Publicación del abastecimiento de medicamentos									Atrasado
7. Programa de educación técnica integral	Indeterminado								Atrasado
8. Hacer transparente la implementación del plan de policía comunitaria									Atrasado
9. Programa de rehabilitación y reinserción					Indeterminado				Indeterminado
10. Ética y transparencia en los programas de estudio									Atrasado
11. Fortalecimiento de la probidad pública									Atrasado

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO	
12. Transparencia en la contratación de recursos humanos									A tiempo
13. Transparencia en la obra pública									Atrasado
14. Simplificación de trámites de los servicios públicos									A tiempo
15. Inversión privada en el sistema de educación									Atrasado
16. Promoción del software libre de utilidad pública y social									Atrasado
17. Política de datos abiertos									Atrasado
18. Incentivo a la responsabilidad social									Atrasado
19. Adhesión al Pacto Global de la Organización de las Naciones Unidas									Atrasado
20. Observatorio de Gobierno Abierto									A tiempo

Tabla 2 | Resumen de los compromisos del plan de acción

NOMBRE	RESUMEN
<p>1. Participación ciudadana en procesos de planificación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 del Gobierno de El Salvador declara como prioridad institucionalizar la vinculación de las acciones del Estado con la participación ciudadana. El compromiso propone potenciar la participación ciudadana en el diseño y la implementación de las políticas públicas emitidas por el Poder Ejecutivo. A la fecha, el Gobierno ha trabajado en un borrador del decreto ejecutivo que establecerá los lineamientos generales para la implementación de los mecanismos de participación. La aprobación e institucionalización de los lineamientos en el Sistema Nacional de Planificación y la planificación estratégica de las instituciones públicas está pendiente. El compromiso tiene un carácter normativo que supone un paso adelante. Si bien, en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda al Gobierno especificar la naturaleza y el alcance de los lineamientos de participación e incorporar indicadores de cumplimiento que permitan avanzar en la implementación de este mecanismo.</p>
<p>2. Seguimiento al plan quinquenal de desarrollo 2014-2019</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD) define los 11 objetivos principales de la administración Sanchez Céren. Este compromiso habilita espacios para que la sociedad civil pueda monitorear y dar seguimiento a los resultados e impactos de las políticas públicas derivadas del PQD. A la fecha de cierre del período de evaluación de este informe no había avances sobre la creación y el funcionamiento del mecanismo de monitoreo. No obstante, en los meses subsiguientes se conformaron asambleas ciudadanas municipales y departamentales, una de las instancias que el PQD prevé como parte de la estructura para el seguimiento, retroalimentación y evaluación del plan. Si bien el compromiso no es lo suficientemente específico para prever su alcance, la apertura de la oportunidad para la sociedad civil es positiva. Mirando hacia el futuro, el investigador del MRI sugiere que se incluya en el mecanismo de seguimiento un componente de rendición de cuentas autónomo y con suficiente capacidad técnica para llevar el proceso.</p>
<p>3. Despachos abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Con este compromiso, el gobierno de El Salvador busca impulsar espacios de diálogo entre los titulares de las instituciones del Poder Ejecutivo y la población. De acuerdo con la información recopilada por el investigador del MRI en sus entrevistas con actores clave, no hay claridad en la forma o estructura que los espacios de diálogo que propone el compromiso debieran tomar. Los entrevistados manifestaron variadas y distintas concepciones de lo que podrían ser los despachos abiertos; sin embargo, la evidencia sugiere que a la fecha de cierre de este informe no había avances sobre este compromiso. El investigador del MRI sugiere que en futuros planes de acción los compromisos de esta naturaleza cuenten con mayor especificidad.</p>
<p>4. Reglamentar el ejercicio de rendición de cuentas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Los ejercicios de rendición de cuentas de las instituciones públicas centralizadas y descentralizadas se iniciaron en el 2010. Para el 2014 se habían consolidado como una práctica anual en la que las instituciones destacaban sus logros y resultados. Estos espacios contaban con pocas oportunidades de interacción con la ciudadanía. Adicionalmente, esta práctica era inconsistente y dependía de la voluntad del funcionario al cargo. La regulación del ejercicio de rendición de cuentas, por ende, sería positiva para lograr inicialmente la obligatoriedad jurídica de esta práctica. Se ha elaborado un borrador del decreto ejecutivo que regularía la rendición de cuentas y se encuentra en un proceso de revisión interna. La sociedad civil entrevistada por el investigador del MRI sugirió que era necesario incluir mecanismos, en futuros planes de acción, que garantizaran que los ejercicios de rendición de cuentas trascendieran asambleas informativas con escasa participación ciudadana.</p>

NOMBRE	RESUMEN
<p>5. Observatorio de compras públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Este compromiso se centra en la creación de una herramienta tecnológica para el acceso a la información pública relativa a las compras públicas. De acuerdo con la información facilitada al investigador del MRI por la institución de gobierno responsable de la implementación, a junio del 2015 no se había avanzado con la creación del observatorio y carecían de los recursos financieros para hacerlo. En el país existen grandes retos respecto a la transparencia de las compras públicas, el observatorio sería un buen inicio para mediar la accesibilidad de información en este ámbito. En un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda al Gobierno ampliar el alcance, la cobertura y la calidad de la información que brindará el observatorio.</p>
<p>6. Publicación del abastecimiento de medicamentos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El desabastecimiento de medicamentos en la red de hospitales públicos es un tema que ha causado múltiples reclamos ciudadanos desde hace algunos años y ha captado la atención de los medios de comunicación en el país. Los avances de este compromiso se comunican fuera del periodo que evalúa este reporte; sin embargo, es importante notar que las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas por el investigador del MRI manifestaron que el Ministerio de Salud ha propuesto ampliar la información sobre abastecimiento de 30 hospitales a todos los de primer nivel de atención sanitaria. No obstante, en los términos actuales del compromiso, la información se actualizará de forma mensual y no al instante, y en un formato que no es de fácil acceso para la población a la que se dirige. Sin evidencia adicional sobre la ampliación de la cobertura del compromiso y su alcance, el investigador del MRI sugiere al Gobierno que se publiquen datos al instante mediante canales que no requieran internet, y que su cobertura incluya más unidades de salud.</p>
<p>7. Programa de educación técnica integral</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Indeterminado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El objetivo del compromiso es desarrollar un programa de formación vocacional como herramienta para la prevención de la violencia en 16 de los municipios con los indicadores de inseguridad más altos del país. De conformidad con la información proporcionada por la representante de la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (Pre-Paz) del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), por falta de recursos e inviabilidad técnica, el MJSP decidió no desarrollar el programa tal como había sido enunciado en el compromiso. El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción. Sin embargo, dada la preponderancia de la temática de seguridad ciudadana y violencia en el debate público salvadoreño, sí recomienda considerar compromisos de gobierno abierto vinculados a la prevención de la violencia y la lucha contra el crimen.</p>
<p>8. Hacer transparente la implementación del Plan de Policía Comunitaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>La policía comunitaria es un nuevo modelo policial que forma parte de las estrategias gubernamentales para incrementar la seguridad ciudadana. El compromiso se orienta hacia la producción de informes sobre “los resultados de la implementación” de este modelo policial. De acuerdo con la información brindada por la Policía Nacional Civil (PNC), los informes de resultados no se han publicado. Dada la relevancia del problema de seguridad en el país y la falta de información sobre efectividad policial, este compromiso podría tener efectos significativos sobre la exigibilidad de la ciudadanía sobre el desempeño de la policía comunitaria. El investigador del MRI sugiere que en futuros planes de acción se avance hacia la rendición de cuentas y la participación ciudadana en las políticas públicas sobre seguridad pública, utilizando espacios como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.</p>

NOMBRE	RESUMEN
<p>9. Programa de rehabilitación y reinserción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Claro • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Indeterminado 	<p>El compromiso hace referencia al programa denominado Yo Cambio, iniciado en el 2011 y que el Gobierno considera un modelo de gestión penitenciaria. El propósito del modelo es reducir al mínimo el tiempo de ocio de los reos involucrándolos en actividades productivas. A razón de la debilidad en las cifras estadísticas de este programa, el investigador del MRI no pudo determinar el grado de cumplimiento de este compromiso, que además de la publicación de informes de rendición de cuentas sobre resultados, apunta al 50 % de los reos ingresados en el sistema. Si bien el texto del compromiso hace alusión a un elemento de divulgación de información pública, el investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción.</p>
<p>10. Ética y transparencia en los programas de estudio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>En el plan de acción anterior, un compromiso similar proponía incorporar en los planes de estudios de educación básica y de bachillerato contenidos curriculares relativos a ética, transparencia, cívica y moral. El Gobierno abandonó el objetivo de modificar el currículo escolar, ya que determinó que los contenidos ya existían en el currículo escolar y que, por tanto, lo que hacía falta era crear las herramientas metodológicas para su enseñanza. El investigador del MRI no encontró evidencia de la creación de guías metodológicas durante el periodo que cubre el informe. El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción, dada su falta de relevancia con respecto a los valores OGP.</p>
<p>11. Fortalecer la probidad pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>A partir del 2015, la declaración patrimonial y el trabajo de la Sección de Probidad han sido clave para la activación de los primeros juicios por presunto enriquecimiento ilícito de altos funcionarios públicos. El compromiso tiene como finalidad rendir un informe de cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones de patrimonio del Poder Ejecutivo en formato abierto. El investigador del MRI encontró informes similares que datan del 2011, producidos por la Sección de Probidad. La periodicidad de la publicación de estos informes varía y en la mayoría presentan cifras agregadas presentadas en categorías globales como hospitales o autónomas. Estos informes no indican el grado de cumplimiento y no están publicados en el portal de Gobierno Abierto como lo establece el compromiso. Para algunas organizaciones de la sociedad civil, promover el cumplimiento de la obligación de probidad requiere más que la publicación de informes periódicos. En futuros planes de acción, el investigador del MRI recomienda que el compromiso se redacte precisando el formato y contenido de los informes y del uso que las instituciones públicas darán a esa información.</p>
<p>12. Transparencia en la contratación de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El clientelismo y otras formas de patrimonialismo del Estado mediante el empleo público han sido vicios permanentes en la función pública salvadoreña. Las convocatorias de los procesos de selección nunca se habían consolidado en un solo medio de divulgación, como apunta el compromiso, aunque sí se publican en los periódicos de mayor circulación siguiendo formatos distintos y variando la información que ofrecen a los potenciales interesados. El sitio que se está diseñando en el marco de compromiso contiene información sobre los empleos en evaluación, pero sin posibilidad de que los participantes puedan dar seguimiento al avance del proceso de selección. Por su parte, el trabajo para el sitio web comenzó en octubre del 2015, por lo que en junio de ese año aún no se habían realizado acciones conducentes a su cumplimiento. En futuras acciones, el investigador recomienda que los compromisos a este respecto permitan mayor divulgación de información y monitoreo por parte de la ciudadanía.</p>

NOMBRE	RESUMEN
<p>13. Transparencia en la obra pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>La implementación de la Iniciativa CoST (Transparencia en el Sector Construcción, por sus siglas en inglés) en el país está vista como una estrategia gubernamental para fortalecer la transparencia en el sector de la construcción de la obra pública. El compromiso promete la presentación de dos informes de monitoreo de proyectos de infraestructura pública. Tanto la SPCTAC como la coordinación nacional de la iniciativa informaron de que, pese a los avances en el desarrollo de sus capacidades, la iniciativa aún no ha producido un informe de monitoreo. El representante de una de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, cuya organización además integra la Iniciativa CoST, expresó que el retraso en la producción de los informes se debe a fallos administrativos y de gestión de los recursos necesarios para la contratación del equipo técnico que elaborará los informes. Con vistas a su inclusión en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda incluir acciones para adoptar las medidas correctivas de las deficiencias que se evidencien mediante los informes.</p>
<p>14. Simplificación de trámites de los servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso tiene como principal objetivo la mejora de una serie de tramites clave para la prestación de servicios públicos mediante la simplificación y la automatización de procesos. Aunque el compromiso especifica que se trata de los "trámites de los servicios públicos más demandados por la población", el investigador del MRI no pudo establecer cómo se había determinado esta condición y por tanto cómo se habían elegido los 10 procesos en los que a la fecha se había empezado a trabajar. Si bien el compromiso está encaminado a la mejora de la gestión pública, de sus términos no puede determinarse de qué manera sus actividades están orientadas al público. El investigador del MRI recomienda que la mejora de los procesos implique fortalecer el acceso a la información sobre los requisitos y fases de los procesos o que supongan la posibilidad de que la ciudadanía pueda seguir continuamente dichos procesos, conociendo, entre otros, la fase en la que se encuentran y los funcionarios responsables de su seguimiento.</p>
<p>15. Inversión privada en el sistema de educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El Ministerio de Educación (MINED) estima que anualmente empresas donan millones de dólares y bienes a distintos centros escolares del sistema público y que las autoridades escolares los manejan a discreción. Este compromiso busca mejorar la forma en que el sector privado contribuye al sistema educativo público. A la fecha de cierre de este informe, el MINED trabaja en el desarrollo de un diagnóstico sobre la manera en que el sector empresarial apoya financieramente a los centros escolares mediante donaciones, por lo que la implementación del compromiso presenta atraso. La construcción e implementación de una estrategia para el manejo de las donaciones privadas en el sector educativo podría mejorar su eficiencia y transparencia. Sin embargo, con vistas a su eventual incorporación en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda mayor precisión en el alcance del compromiso y de indicadores de cumplimiento adicionales referidos específicamente a la implementación de la estrategia.</p>
<p>16. Promoción del software libre de utilidad pública y social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El compromiso pretende promover el desarrollo de software libre con utilidad pública y social (también llamado simplemente software público) mediante la creación de un grupo de usuarios de los sectores público y privado. El investigador del MRI no encontró evidencia de que el compromiso se haya cumplido o se haya avanzado en su cumplimiento, y el grupo de usuarios aún no se ha convocado. El desarrollo y uso del software público ha tenido en algunos países un crecimiento importante en los últimos años. Sin embargo, su uso aún es incipiente en El Salvador y por tanto su promoción desde el Gobierno podría ser importante, pero los términos del compromiso están limitados a la creación de un grupo de usuarios que aporten sus conocimientos para el desarrollo de aplicaciones y software. El investigador del MRI no recomienda que se retome el compromiso en sus términos actuales. No obstante, podría enfocarse al desarrollo y el uso de aplicaciones para permitir el acceso a la información sobre un determinado servicio público o sistemas que permitan denunciar abusos en la gestión pública o el uso de los recursos.</p>

NOMBRE	RESUMEN
<p>17. Política de datos abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>La promoción de la generación y el uso gubernamental de información en formato de datos abiertos es un compromiso propuesto por el Gobierno en el plan de acción y consistente con su instrumento de planificación principal, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. La promoción que propone el compromiso se llevará a cabo principalmente mediante la creación de una política de datos abiertos para el Órgano Ejecutivo, un instrumento actualmente inexistente. A junio del 2015 no se registraban avances en la implementación de este compromiso. Un taller realizado en septiembre del 2015 tuvo como objetivo producir insumos y aportes para la construcción de la política. A efectos de su incorporación en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda precisar el objetivo público que se pretende alcanzar con la política, pues ello permitiría determinar de mejor manera cuál podría ser su alcance y potencial.</p>
<p>18. Incentivo a la responsabilidad social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El Premio Nacional de Transparencia, objetivo de este compromiso, pretende contribuir a la creación de una cultura de transparencia de la que participen tanto el sector público como el privado. En particular, el compromiso no aclara el tipo de premio del que se trata ni cómo su mera creación estimulará prácticas o mecanismos de responsabilidad social en materias de buen gobierno empresarial, transparencia y lucha contra la corrupción. A la fecha de cierre de este informe no se había avanzado en la implementación de este compromiso. Algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados se mostraron escépticos sobre el valor que podría tener un premio gubernamental para promover prácticas empresariales. El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción, aunque sí aconseja considerar compromisos en que la responsabilidad social empresarial contribuya a avanzar en los principios de gobierno abierto.</p>
<p>19. Adhesión al Pacto Global de la Organización de las Naciones Unidas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Este compromiso compromete al Gobierno a promover la adhesión de al menos 5 entidades salvadoreñas al Pacto Global de la Organización de Naciones Unidas. Según la información proporcionada por la SPCTAC, no existe avance en la implementación de este compromiso y se ha descartado avanzar en su cumplimiento porque es un proceso voluntario en que empresas y organizaciones de la sociedad civil no necesitan la promoción ni el acompañamiento gubernamental. El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción, aunque podría considerarse una variación que implique la adhesión al Pacto Global de empresas estatales, ciudades o agencias gubernamentales y la promoción de prácticas anticorrupción en su gestión.</p>
<p>20. Observatorio de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia de los valores OGP: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>El "Observatorio de Gobierno Abierto para la implementación y evaluación del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto 2014-2016" (OGA) se instauró oficialmente con la suscripción de un acta de instalación por parte de once organizaciones de la sociedad civil y la Directora de Transparencia de la SPCTAC a finales de mayo del 2015. La ejecución del observatorio ha tenido desencuentros entre algunas organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno, ya que las partes tenían expectativas distintas sobre el papel que cumpliría el OGA. A pesar de estas diferencias, para el investigador del MRI el actual Observatorio de Gobierno Abierto encaja en el producto descrito en el texto del compromiso. Sin embargo, dados los términos genéricos que se utilizaron en su redacción que, como ha evidenciado esta controversia, generan ambiguas interpretaciones respecto de su naturaleza, alcance o estructura de gobernanza, no se puede valorar su potencial más allá de un primer paso positivo. En los términos actuales, el investigador del MRI no recomienda incluir este compromiso en futuros planes de acción. Un espacio con la naturaleza del OGA debe ser parte del proceso OGP en el país, pero no un compromiso dentro del plan de acción.</p>

RECOMENDACIONES

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la OGP. Los gobiernos participantes en la OGP tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica "SMART", es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables y contar con Tiempos. El siguiente gráfico ofrece un resumen de las recomendaciones SMART y sus indicadores sugeridos. Las recomendaciones detalladas están en la Sección VII: Recomendaciones.

LAS CINCO RECOMENDACIONES 'SMART' MÁS IMPORTANTES

1. Estructurar los compromisos del próximo plan de acción de forma que sean efectivamente específicos, medibles, asequibles, responsables y cuenten con tiempos, es decir, estén diseñados bajo la metodología SMART y en particular incluyan indicadores consistentes ambiciosos con el enunciado del compromiso.
2. Conformar una estructura de gobernanza interinstitucional que permita a otras instituciones públicas participar directamente en todo el ciclo de vida de los siguientes planes de acción.
3. Promover una más amplia participación ciudadana en el desarrollo de los planes y de su seguimiento y, en particular, incorporar inmediatamente al sector privado y gradualmente a los municipios y regiones del país, y consolidar un foro permanente de seguimiento a los planes de acción y la participación del país en la OGP.
4. Mejorar sustantivamente la ambición de los planes de acción de forma que su impacto no se extinga al término del plan de acción.
5. Vincular los compromisos del plan de acción con objetivos de política pública de más amplio alcance, tales como los ODS. En particular, los planes de acción OGP podrían ser instrumentales al avance de los ODS. Aunque OGP tiene una especial vinculación con el objetivo 16 y sus 12 metas (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles), los compromisos futuros podrían agregar perspectivas de gobierno abierto a prácticamente todos los demás ODS (por ejemplo, brindando acceso a la información o creando mecanismos de rendición de cuentas sobre metas vinculadas con salud o educación (ODS 3 y 4).

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Para participar en la OGP, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de Gobierno Abierto, conformada con criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, consulte IX: Requisitos de elegibilidad, al final de este informe, o visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.



MARINERO
CORTÉS

Derecho
Administrativo
Políticas
Públicas

José Marínero Cortés es un consultor independiente y profesor universitario. Especialista en derecho administrativo y políticas públicas, ha asesorado a instituciones públicas y privadas así como a organizaciones no gubernamentales en temas de gobernanza democrática, reforma institucional y análisis de políticas. Actualmente es profesor de derecho administrativo y administración pública en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, en El Salvador.

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

La OGP busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño y la implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre stakeholders y mejorar la rendición de cuentas.

I | PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA

HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA AGA

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto AGA u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, alcanzando un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del Gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad, para más detalle.

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deberían reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso, o iniciar una acción específica nueva.

El Salvador es uno de los 39 países de la segunda generación de los que ingresaron en la AGA. En septiembre del 2011, El Salvador suscribió la AGA con

una carta de intención y luego presentó su primer plan de acción (2012-2014) en abril del 2012 en la primera Conferencia Internacional de AGA celebrada en Brasilia, Brasil. Ese plan de acción contenía compromisos que debían cumplirse entre julio del 2012 y junio del 2014. El primer Informe de Avance del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) sobre ese plan de acción se publicó en marzo del 2014. En septiembre del 2013, ocho meses antes de la fecha programada para el fin de la vigencia de ese primer plan de acción, el Gobierno salvadoreño presentó un segundo plan de acción nacional (2013-2014). Ese segundo plan contenía compromisos que debían cumplirse entre julio del 2013 y junio del 2014 y reemplazó al primer plan de acción nacional de forma anticipada al calendario oficial de AGA. En diciembre del 2015, el MRI publicó un informe especial de rendición de cuentas para evaluar avances en los compromisos de ese segundo plan de acción nacional. El contenido y alcance de ese informe fue ajustado debido a que se trataba de un plan de acción ya agotado y el tercer plan de acción ya había sido publicado.

El Salvador lanzó su tercer plan de acción nacional, oficialmente denominado "Plan de Acción 2014-2016", para el periodo comprendido entre julio del 2014 y junio del 2016, aunque este no se presentó oficialmente hasta el día 29 de noviembre del 2014.¹ El Gobierno salvadoreño justificó el retraso en la elaboración del plan de acción en la incertidumbre de los resultados de la elección presidencial de marzo del 2014 y los eventuales cambios en las prioridades gubernamentales que podrían motivar. Sin embargo, esta justificación explicaría únicamente parte del retraso en el desarrollo del plan de acción, puesto que el Presidente Sánchez Cerén (2014-2019) tomó posesión de su cargo en junio de ese mismo año. Es decir, transcurrieron casi seis meses desde el arranque de la nueva administración en los cuales El Salvador no contó con un plan de acción.² Como se

explica más adelante, el plan de acción se desarrolló y consultó entre marzo y noviembre del 2014 en un ejercicio inicialmente liderado por organizaciones de la sociedad civil y continuado por el Gobierno. El gobierno salvadoreño presentó la autoevaluación del plan de acción 2014-2016 en septiembre del 2015.

CONTEXTO INSTITUCIONAL BÁSICO

El Salvador es una república unitaria y presidencialista cuyo Gobierno se organiza en tres órganos fundamentales: ejecutivo, legislativo y judicial. La organización político-administrativa divide al país en 14 departamentos sin ningún tipo de autonomía y cuyos gobernadores son elegidos por el presidente de la república. Los departamentos, a su vez, se subdividen en 262 municipios a los que la Constitución concede un margen de autonomía económica, técnica y administrativa.³ Hasta la fecha, la participación de El Salvador en la OGP ha ocurrido únicamente desde el Gobierno central y ni los departamentos ni los municipios han sido partícipes del desarrollo o la implementación de los planes de acción. La Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (SPCTAC), creada por la nueva administración del Presidente Sánchez Cerén, lideró el desarrollo, la implementación y el seguimiento del plan de acción 2014-2016.⁴ La SPCTAC, liderada por el Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, es una unidad de apoyo al Presidente de la República y su mandato se extiende únicamente al Órgano Ejecutivo, que en El Salvador está compuesto por el presidente, el vicepresidente, los ministros, los viceministros y sus dependencias. Las secretarías de la presidencia de la República funcionan como órganos de coordinación de los ministerios de línea y se les reconoce cierta ascendencia sobre estos en la medida en que sus iniciativas se consideran originadas directamente del jefe de Estado. Los presupuestos aprobados de la SPCTAC para el 2015 y el 2016 no detallan el monto de los recursos asignados específicamente a la promoción del gobierno abierto.⁵

La SPCTAC reemplaza a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), parte de la desaparecida Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE) que desarrolló

y coordinó la implementación de los dos anteriores planes de acción de El Salvador.⁶ La SPCTAC tiene atribuciones equivalentes a las que tuvo la SSTA hasta junio del 2014 y la conformación de su equipo técnico es también muy similar.⁷ Sin embargo, la SPCTAC cuenta también con un mandato de promoción de la participación ciudadana sin antecedentes en la SSTA y que ha variado significativamente la visibilidad e incidencia de esta secretaría.⁸ Sin embargo, a pesar de la transición de la SSTA a la SPCTAC, la participación nacional en la OGP ha tenido continuidad.

Como lo indica su denominación, la SPCTAC tiene entre sus competencias la promoción de los tres valores de la OGP y, de forma explícita, la de promover el gobierno abierto "con especial énfasis en la participación de las mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y todos los colectivos que se encuentran en desventaja social".⁹ Además, por una reforma de septiembre del 2015 con la que se creó la Subsecretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, se le atribuyó a esta la competencia de "[a]poyar al Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción en la promoción del Gobierno Abierto". Estas dos normas, aunque de aplicación exclusiva al Órgano Ejecutivo, son las primeras referencias explícitas a la categoría de "gobierno abierto" en la legislación salvadoreña.

Otras instituciones públicas, tanto dentro como fuera del Órgano Ejecutivo, son también responsables de la implementación de ciertos compromisos en el plan de acción, pero la SPCTAC es la principal responsable de coordinar su desarrollo y seguimiento, y además es responsable única de cuatro de los veinte compromisos y corresponsable de otros doce. Como también se había advertido en el Informe Especial de Rendición de Cuentas del Plan de Acción Nacional 2013-2014, representantes de otras instituciones públicas observaron que hubo poca oportunidad de discutir con la SPCTAC la conveniencia y viabilidad técnica de los compromisos que se les asignaron. Aunque reconocieron que se les consultó antes de la aprobación del plan de acción, expresaron que esa comunicación se redujo a una validación de los compromisos propuestos tanto por las organizaciones de la sociedad civil como por la SPCTAC y que ello ha generado dificultades en su implementación.

NOTA METODOLÓGICA

El MRI colabora con los investigadores nacionales independientes que tienen experiencia en el ámbito para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la AGA.

En El Salvador, el MRI se asoció con el consultor independiente José Marinero Cortés. El investigador recabó las opiniones de integrantes de la sociedad civil y entrevistó a funcionarios del Gobierno y otras partes interesadas pertinentes. El personal de la AGA y un panel de expertos internacionales revisaron el informe.

Este informe cubre el primer año de implementación del plan de acción de El Salvador, desde el 1 de julio del 2014 al 31 de junio del 2015. A partir del 2015, el MRI también publicará informes de fin de término para reportar el estatus final del avance al final del periodo de dos años del plan de acción.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, el investigador se reunió con dos grupos de representantes de organizaciones de la sociedad, en ejercicios de grupo focalizado o focus group. El investigador asistió, además, a seis sesiones de trabajo convocadas por las organizaciones de la sociedad civil y dos sesiones de rendición de cuentas preparadas por el Gobierno en el marco del cumplimiento del compromiso 20 del plan de acción evaluado en este informe. Adicionalmente, el investigador del MRI entrevistó individualmente a 17 representantes de 15 organizaciones de la sociedad civil y a 22 funcionarios de 10 instituciones e iniciativas de gobierno responsables del desarrollo, ejecución o seguimiento del plan de acción. En total, el investigador del MRI realizó 41 entrevistas a actores directamente involucrados con el desarrollo e implementación del plan de acción. Finalmente, el investigador realizó una revisión de un número significativo de documentos gubernamentales y privados, comunicaciones entre actores por vía epistolar y electrónica, así como la información contenida en múltiples sitios web institucionales.

¹ El plan de acción se puede consultar en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20AGA%202014-2016%2029.11.2014%20VF.docx>. Último acceso: 29 de enero del 2016.

² La revisión de la planificación operativa anual sugiere que la SSTA no programó el desarrollo del nuevo plan de acción cuya implementación debía iniciarse en junio del 2014. El plan operativo de la subsecretaría únicamente contiene la programación de actividades orientadas a la implementación del plan de acción 2013-2014. Véase: Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, Plan Operativo Anual 2014, disponible en: <http://api.gobiernoabierto.gob.sv/documents/76839/download>. Último acceso: 2 de febrero del 2016.

³ Constitución de la República de El Salvador, artículo 203.

⁴ La sustitución de la SSTA por la SPCTAC se produjo mediante el Decreto Ejecutivo N.º 1, del 2 de junio del 2014, el cual modificó el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. El decreto entró en vigencia ese mismo día, por lo que formalmente la SSTA existió hasta el 1 de junio del 2014.

⁵ El presupuesto votado de la SPCTAC en el 2015 fue de 3.186.195 dólares y en el 2016 es de 2.174.810 dólares estadounidenses, cifras que están incorporadas en el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para la Presidencia de República.

⁶ La SSTA se creó durante la administración del presidente Funes (2009-2014) y desarrolló el Plan de Acción 2012-2014 y el Plan de Acción 2013-2014.

⁷ El equipo de la SPCTAC que se dedica a impulsar la participación en la OGP está conformado por la directora de Transparencia, un técnico jurídico y una asistente. Otros miembros de la SPCTAC también son responsables de la coordinación en la implementación de compromisos en el plan de acción.

⁸ La participación ciudadana es una declarada prioridad estratégica para el Gobierno de El Salvador. Su principal instrumento de planificación, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, declara el fortalecimiento de la participación ciudadana como una de sus prioridades estratégicas. Véase: Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (enero del 2015). Págs. 44-45 El plan está disponible en: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>. Último acceso: 2 de febrero del 2016.

⁹ Art. 53-E sección A, letra h del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

II | PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los países participantes en la AGA deberían consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Deberían conformarse de acuerdo con los siguientes criterios:

- *Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.*
- *Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado. Buscar diversidad de opiniones, resumir la consulta pública y ponerla a disposición junto con todos los comentarios individuales recibidos por escrito.*
- *Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.*

- *Notificar con anticipación al público antes de las consultas, usando diversos mecanismos — incluyendo reuniones virtuales y en persona— para crear oportunidades para la participación ciudadana.*

Una última directriz del proceso incluido en la Carta de AGA se acometerá en la Sección III “Consulta durante la implementación”:

- *Identificar un foro viable para consultar regularmente con las diversas partes interesadas sobre la implementación de AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.*

Gráfico 1 | Proceso de consulta del plan de acción

FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	REQUERIMIENTO DEL PROCESO AGA (SECCIÓN DE LOS ARTÍCULOS DE GOBERNANZA)	¿CUMPLIÓ EL GOBIERNO CON EL REQUERIMIENTO?
Durante el desarrollo del plan	¿Los detalles del proceso y su calendarización estuvieron disponibles antes de comenzar la consulta?	No
	¿Estuvo disponible el cronograma en línea?	No
	¿Estuvo disponible a través de otros canales?	No
	¿Hubo aviso previo al proceso de consulta?	No
	¿Cuántos días antes se anunció la consulta?	n/a
	¿Fue adecuado este aviso previo?	No
	¿Hubo actividades de difusión y sensibilización?	No
	¿Se celebraron consultas en línea?	No
	¿Se celebraron consultas presenciales?	Sí
	¿Estuvo disponible públicamente un resumen de la consulta pública?	No
	¿Dependió la participación de una invitación privada o estuvo abierta a todos?	Privada
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2. ¹	Consultar
Durante la implementación	¿Existió un foro regular para consulta durante la implementación?	No
	¿Dependió la participación de una invitación privada o estuvo abierta a todos?	n/a
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2.	n/a

AVISO PREVIO Y PROMOCIÓN

Como sucedió en los dos ciclos precedentes, el proceso de desarrollo del Plan de Acción 2014-2016 incumplió varios requisitos y se apartó significativamente del proceso de desarrollo sugerido por OGP.

Nuevamente no hay evidencia de actividades de publicidad y promoción previas al inicio del proceso de consulta desarrollado por el Gobierno ni de que el cronograma o los detalles del proceso estuvieran a disposición del público antes de su inicio. La evidencia recabada indica que el Gobierno no difundió el inicio del proceso de desarrollo del plan, aunque sí promovió parcialmente la participación del público en la etapa de cierre de la consulta. Tampoco existió un aviso previo del inicio de la consulta ni variedad de mecanismos para que el público pudiera contribuir al desarrollo del plan.

El plan de acción se desarrolló de forma extemporánea y siguiendo un proceso atípico en relación con las pautas de la OGP. Según la información proporcionada por la SPCTAC, a inicios del 2014 el Gobierno de El Salvador decidió postergar la formulación de un nuevo plan de acción ante la incertidumbre que generaban las elecciones presidenciales de marzo de ese año. En particular, se temía que un cambio de gobierno pudiera afectar la continuidad del trabajo de la propia SPCTAC en la OGP o que un nuevo gobierno desconociera y no implementara un plan de acción desarrollado por la administración antecesora. Se decidió entonces que el desarrollo del plan de acción se continuaría luego que el nuevo gobierno asumiera funciones a partir del 1 de junio del 2014.

PROFUNDIDAD Y CALIDAD

Sin embargo, no fue el Gobierno quien inició el proceso de desarrollo del plan. A finales de mayo de ese año (a un mes del vencimiento del plazo de vigencia del plan de acción 2013-2014), un grupo de organizaciones de la sociedad civil se mostró interesada en iniciar un proceso de consulta para producir una propuesta que sirviera de insumo al nuevo plan de acción. El interés de las organizaciones de la sociedad fue motivado en parte por la visita al país de la Coordinadora Regional para América Latina de la Sociedad Civil de la OGP.² Las organizaciones comunicaron su interés al Gobierno, el cual aún no había comenzado el proceso de desarrollo del plan, y este accedió a que el proceso fuese liderado por la sociedad civil y su interés en incorporar eventualmente propuestas que resultaran de la consulta en el futuro plan de acción nacional.³ Con el apoyo logístico inicial del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), un número de organizaciones de la sociedad civil sostuvo reuniones en junio y julio del 2014 para organizar un plan de trabajo acerca de la consulta y designó un grupo coordinador.⁴

Durante los siguientes cuatro meses, el grupo coordinador de cinco organizaciones lideró un proceso de consulta pública que concluyó a finales de octubre del 2014 con la presentación al Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de una propuesta de 16 compromisos para el plan de acción.⁵

Las cinco organizaciones asumieron la coordinación de un grupo heterogéneo de organizaciones denominado “Sociedad Civil por un Gobierno Abierto”, el cual sirvió, además, como interlocutor ocasional del Gobierno a medida que se acercaba la fecha de presentación del plan. Aunque según la información proporcionada por representantes de las organizaciones involucradas estas convocaron a cerca de cuatrocientas organizaciones de la sociedad civil, a las tres consultas realizadas por esta plataforma de la sociedad civil asistieron irregularmente solo cerca de cuarenta organizaciones.⁶ Entre estas se incluyen tres universidades, la Asociación de Periodistas de El Salvador, la Asociación Nacional de la Empresa Privada, organizaciones de defensa de los

derechos humanos, organizaciones de jóvenes, un gobierno municipal, dos empresas y algunas de las organizaciones que habían participado en las consultas previas al desarrollo del Plan de Acción 2013-2014.⁷ El investigador del MRI asistió a dos de estas consultas en carácter de observador. Adicionalmente, la plataforma de “Sociedad Civil por un Gobierno Abierto” abrió una consulta en línea que tuvo escasa participación, según reconocen las organizaciones coordinadoras.⁸

Durante ese periodo, el Gobierno tuvo una participación marginal en el desarrollo del plan y el proceso de consulta fue conducido exclusivamente por las organizaciones de la sociedad civil. Según la información proporcionada por la SPCTAC, aunque el cambio de administración en junio del 2014 no significaría una ruptura con las políticas de gobierno abierto impulsadas por su antecesora, se decidió postergar aún más el desarrollo del plan de acción OGP hasta que se concluyeran las consultas ciudadanas para el desarrollo del nuevo plan de gobierno o plan quinquenal de desarrollo.⁹

Las consultas para el desarrollo de este plan de gobierno se llevaron a cabo durante varios meses a partir de junio del 2014 a lo largo del país y fueron conducidas por la propia SPCTAC.¹⁰ No hay ninguna evidencia de que la consulta del plan de gobierno haya incluido un evento específicamente vinculado con el desarrollo del plan de acción OGP, aunque algunos eventos estuvieron centrados en los temas de participación ciudadana y de transparencia y lucha contra la corrupción. El Gobierno reconoce que propuso contenidos para el Plan de Acción 2014-2016 basándose en insumos recabados durante la consulta de su plan de gobierno.¹¹

El investigador del MRI ha revisado la documentación en que se resumen los datos recogidos durante la consulta del nuevo plan de desarrollo específicamente enfocada a la participación ciudadana, la transparencia y la anticorrupción y no encontró evidencia de que esta se hubiera utilizado específicamente para recabar propuestas para el plan de acción OGP.¹² Sin embargo, algunos de los insumos recogidos apuntan a contenidos análogos a los incorporados en el plan de acción OGP: fortalecimiento de la

rendición de cuentas, institucionalización de la participación ciudadana, fomento de la participación ciudadana en todo el ciclo de las políticas públicas, uso de datos abiertos en el Gobierno, generación de cultura de transparencia, premios a empresas transparentes y la creación de un consejo ciudadano para el seguimiento a la implementación del plan de desarrollo. La documentación proporcionada indica que esta consulta sectorial se realizó en cinco sesiones en las que participaron un total de 145 personas, y aunque esta no especifica afiliación institucional, sí destaca que estuvieron representadas organizaciones de la sociedad civil, el colectivo LGTTBI, organizaciones de mujeres, pueblos indígenas, medios de comunicación, partidos políticos, universidades, comunidades de base, comités de contraloría, empresa privada, personas con discapacidad y organizaciones de jóvenes.

El tercer plan de acción de El Salvador contiene 20 compromisos. El Gobierno eventualmente incorporó 14 de las propuestas presentadas por la Sociedad Civil por un Gobierno Abierto al plan de acción, aunque no sin algunas modificaciones. Los otros 6 compromisos que completan el plan de acción fueron incorporados por el propio Gobierno luego del proceso de consulta de su propio plan de gobierno, así como de la validación con organizaciones de la sociedad civil. Esta última etapa del proceso de desarrollo del plan se extendió un mes y concluyó con la presentación oficial del plan de acción a finales de noviembre de ese mismo año.¹³ En esa consulta final participaron organizaciones de la sociedad civil convocadas por invitación de la SPCTAC, que asistieron a dos sesiones de trabajo en las instalaciones de la Presidencia de la República. La consulta se desarrolló únicamente en la ciudad capital, San Salvador. El Gobierno no publicó un resumen de las propuestas recibidas o registradas durante esta etapa ni una explicación de cómo se seleccionó el listado final de 20 compromisos. El Gobierno asegura que la consulta estaba abierta a todo el público, pero el investigador del MRI no encontró evidencia de que el Gobierno haya cursado una invitación abierta para convocar a un público más amplio.

Según expresaron representantes de algunas organizaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso de consulta conducido por la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto, este se desarrolló de forma transparente y deliberativa, pero con poca representatividad de organizaciones. Otros representantes expresaron que la mayoría de las organizaciones habían participado de forma intermitente y que ello afectó a la calidad del debate y las contribuciones al documento de propuestas. Representantes del grupo coordinador de la plataforma coinciden con esta afirmación.

Por otra parte, los representantes de las organizaciones que fueron invitadas al proceso final de consulta y validación que organizó el Gobierno expresaron que este se trataba en realidad de un proceso de validación de las propuestas finales de compromisos que el Gobierno incorporaría eventualmente al plan de acción. Algunos participantes que también estuvieron en la fase de desarrollo conducido por la sociedad civil expresaron que el Gobierno brindó escasas explicaciones sobre cómo se habían elegido los veinte compromisos finales que sometió a consulta. En la sesión final de la consulta, a los asistentes se les pidió votar por la inclusión de cada compromiso en el plan de acción. El investigador del MRI presenció esta sesión final.

La mayoría de los representantes entrevistados valoraron positivamente la conducción de la sociedad civil de la primera fase de desarrollo del plan de acción y la apertura mostrada por el Gobierno para incorporar las propuestas al plan de acción. Algunos, sin embargo, expresaron críticas al liderazgo que adoptaron las cinco organizaciones coordinadoras que “parecían monopolizar” la interlocución con el Gobierno. Otras organizaciones que no participaron en la coordinación de la consulta de la sociedad civil criticaron la pasividad del Gobierno para impulsar a tiempo un proceso de consulta y reconocieron el liderazgo de las organizaciones de la sociedad civil que asumieron la responsabilidad de conducir la consulta.

¹ "IAP2 Spectrum of Political Participation", *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmlYC>

² La coordinadora regional celebró reuniones bilaterales con organizaciones de la sociedad civil y además participó en un foro abierto sobre gobierno abierto convocado por la oficina nacional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el 27 de mayo del 2014.

³ En el documento en que se publicó el Plan de Acción Nacional 2014-2016, el Gobierno incluyó una consulta planificada por cinco organizaciones de la sociedad civil.

⁴ Las organizaciones de la sociedad civil son la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Fundación Democracia, Transparencia y Justicia (DTJ) y Open Knowledge El Salvador. FUNDE es, además, el representante de Transparencia Internacional en El Salvador.

⁵ La propuesta se presentó al Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción el 28 de octubre del 2014 en un evento público realizado en un hotel de la capital. El documento se titula *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto El Salvador 2014-2016* y puede consultarse en http://www.slideshare.net/comunicaciones_funde/documento-de-propuestas-al-plan-de-accin-aga-40887782. Último acceso: 19 de enero del 2016.

⁶ El MRI no ha podido comprobar la cifra, pero los representantes refieren haber utilizado un directorio de organizaciones que la propia SPCTAC les proporcionó, a la cual agregaron otras organizaciones de sus propias redes.

⁷ El documento de propuesta final de la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto contiene un listado de 34 organizaciones que participaron en la consulta. Sin embargo, la revisión de listados de asistencia de dos de los eventos de consulta revela otros participantes adicionales.

⁸ Para este propósito abrieron el sitio web <http://gobiernoabierto.abiertoalpublico.org/>. A la fecha de cierre de este informe el sitio web se encuentra desactivado.

⁹ Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

¹⁰ El documento que contiene el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 describe un proceso de consulta que incluyó 254 eventos en los que participaron más de 13.000 personas. Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019* (enero del 2015). Págs. 17-19.

¹¹ Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción 2014-2016. Alianza para el Gobierno Abierto*, noviembre del 2014. Págs. 10 y 11.

¹² La SPCTAC proporcionó al investigador del MRI: 1) Informe sin fecha de resultados de la consulta sectorial para el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 en los ejes de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción y, 2) Informe de Resultados del 31 de octubre del 2014 titulado *Consulta Sectorial Plan Quinquenal Eje: Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción*.

¹³ El Plan de Acción 2014-2016 no se presentó públicamente, pero sí se distribuyó por correo electrónico a las partes interesadas a partir del 29 de noviembre del 2014 y luego se publicó en el portal web *Gobierno Abierto*.

III | PROCESO: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

Como parte de la participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación del plan de acción AGA a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

CONSULTA MULTISECTORIAL REGULAR

Durante el periodo evaluado no existió un foro multisectorial, una carencia también señalada en los dos ciclos de implementación anteriores. Sin embargo, como se explica en la evaluación del compromiso 20, la instalación del Observatorio de Gobierno Abierto para dar seguimiento al plan de acción 2014-2016 podría suplir esta carencia durante la segunda mitad

del ciclo de implementación del plan de acción. En el apartado correspondiente al compromiso 20 se explican los caracteres de ese foro que se instauró oficialmente solo tres días antes del fin del periodo de evaluación en este informe de avances (28 de mayo del 2015). En el informe de fin de ciclo del plan de acción se examinarán los resultados del foro.

IV | ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos empiezan sus planes explicando los esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo sus estrategias específicas y programas en curso. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del Gobierno, los cuales tendrían que modificar la práctica gubernamental sobre la respectiva línea de base. Estos compromisos pueden basarse en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar acciones en un área totalmente nueva.

Los compromisos deberían ser flexibles, de manera que se adaptaran a las circunstancias específicas de cada país, pero también deberían ser relevantes en relación con los valores de la AGA descritos en los *AGA Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

Acceso a la información

Los compromisos relativos al acceso a la información:

- Hacen referencia a toda la información en poder del Gobierno, no solo a la información sobre las actividades de este. Por ejemplo, la liberación de información sobre la contaminación sería claramente relevante, aunque no se trate de información sobre una "actividad del Gobierno" *per se*.
- No están limitados a los datos, sino que se refieren a toda la información. Por ejemplo, tanto la liberación de información sobre contratos individuales de construcción como la liberación de datos sobre un conjunto grande de contratos de construcción serían compromisos relevantes con respecto al acceso a la información

- Pueden incluir la divulgación de información en base a datos abiertos o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos.
- Pueden incluir la divulgación proactiva /o reactiva de la información.
- Pueden estar referidos a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (tales como oficinas de defensa del pueblo o tribunales de la información).
- Deben proveer acceso abierto a la información (el acceso a la información no debe ser un privilegio o un derecho interno del Gobierno).
- Deben promover la transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las funciones básicas del Gobierno.
- Pueden proponer reducir el costo de la obtención de información.
- Deben buscar cumplir con el diseño *5 Star for Open Data* (<http://5stardata.info/>)

Participación cívica

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden referirse a la participación pública formal o a la participación cívica en un sentido más amplio. En general, deben proponer "consultar", "involucrar", "colaborar" o "empoderar", como explica el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly/1kMmIYC>).

Los compromisos relativos a la participación cívica:

- Deben abrir la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía; este tipo de foros generalmente son "desde arriba hacia abajo" en el sentido de que los crea el Gobierno (o actores empoderados por este) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas.

- Pueden incluir elementos de acceso a la información, para asegurar que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones.
- A menudo, incluyen el derecho a ser escuchado, aunque no necesariamente el derecho a formar parte del proceso de toma de decisiones.

Alternativamente, los compromisos pueden abordar la ampliación del espacio cívico. Algunos ejemplos, no excluyentes, son los siguientes:

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación.
- Reformas en materia de asociación incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONG.
- Reformas para mejorar la transparencia y los procesos democráticos formales tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.

Los siguientes son ejemplos de compromisos que no se considerarían como claramente relevantes en relación con la participación cívica entendida en un sentido amplio:

- Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que estos especifiquen el mecanismo de esa participación (sin embargo, este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del "Acceso a la información").
- Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública.
- Compromisos que definen a la participación como la cooperación interinstitucional sin especificar un mecanismo para la participación pública.

Los compromisos que podrían ser considerados de "relevancia incierta" también incluyen aquellos mecanismos en los que la participación queda limitada a organizaciones seleccionadas por el Gobierno.

Rendición de cuentas pública

Los compromisos referidos a la rendición de cuentas incluyen:

- Normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del Gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que se les hacen y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos.

En concordancia con el objetivo básico del "gobierno abierto", para ser considerados como "claramente relevantes", los compromisos deben incluir un elemento de orientación pública (*public-facing*), lo que significa que no son sistemas únicamente internos de rendición de cuentas.

Aunque tales compromisos pueden ser loables y cumplir uno de los grandes desafíos de la AGA, tal como están planteados no lograrían cumplir la prueba de "relevancia clara" debido a su falta de apertura. Cuando tales mecanismos de "orientación puramente interna" (*internal-facing*) son parte clave de la estrategia del Gobierno, se recomienda que los gobiernos incluyan un elemento de orientación pública tal como:

- Divulgación de metadata no sensible sobre actividades institucionales (conforme a los principios de máxima divulgación).
- Auditorías ciudadanas de desempeño.
- Procesos de apelación ciudadanos para los casos de incumplimiento o abuso.

Los compromisos que son fuertes en relación con la rendición de cuentas adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente las quejas o para informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación. Ejemplos de compromisos fuertes incluyen:

- El establecimiento o la mejora de procesos de apelación ante la negación del derecho a la información.
- La mejora del acceso a la justicia haciendo que los mecanismos de justicia sean más baratos, rápidos o fáciles de usar.
- La mejora de los mecanismos de escrutinio público de la justicia.

La creación de sistemas de seguimiento en los procesos de quejas o reclamos públicos (tales como *software* de seguimiento que acompañen a las líneas telefónicas de alerta ante la policía o a las líneas telefónicas anticorrupción).

Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas

La AGA tiene como objetivo mejorar el uso de la tecnología y la innovación para permitir la participación del público en el Gobierno. En concreto, los compromisos que utilizan la tecnología y la innovación deberían mejorar la apertura y rendición de cuentas mediante:

- La promoción de tecnologías nuevas que ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación pública, y la colaboración.
- La publicidad de la información de forma que permita a las personas tanto entender lo que sus gobiernos hacen como influir en sus decisiones.
- El trabajo tendente a reducir los costos de la utilización de estas tecnologías.

Adicionalmente, los compromisos considerados como pertinentes a la tecnología y la innovación:

- Pueden comprometer procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial en la identificación de prácticas efectivas y enfoques innovadores que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en el empoderamiento de las personas y en la promoción de la transparencia en el Gobierno.
- Pueden comprometer el apoyo a la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos para utilizar la tecnología para la apertura y la rendición de cuentas.
- Pueden apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del Gobierno y de los ciudadanos por igual.

No todas las reformas relativas al gobierno electrónico mejoran la apertura del Gobierno. Cuando se adopta un compromiso referido al Gobierno electrónico, este debe expresar la forma en que aumentará al menos el acceso a la información, la participación pública o la rendición de cuentas pública.

Variables clave

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible. Este informe detalla cada uno de los compromisos que el país incluyó en su plan de acción y los analiza en el primer año de implementación.

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación MRI pueden encontrarse en el *Manual de Procedimientos MRI*, disponible en <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>. Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas requieren explicaciones más detalladas:

- **Especificidad:** los investigadores del MRI comienzan por evaluar el nivel de especificidad y mensurabilidad con el cual se marcaba cada compromiso. Las opciones son:
 - Alto: el compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación con la meta.
 - Medio: en su redacción, el compromiso describe actividades objetivamente verificables, pero no contiene hitos o productos claramente mensurables.
 - Bajo: la redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.
 - Nulo: la redacción del compromiso no contiene productos verificables ni hitos.
- **Relevancia:** los investigadores del MRI evalúan cada compromiso en lo que afecta a su relevancia con respecto a los valores de la AGA. Para identificar los compromisos AGA sin relación clara con respecto a los valores de la AGA, los investigadores toman una decisión según una lectura minuciosa del texto del compromiso. Esta decisión revela compromisos que podrían mejor articular un enlace claro a los temas fundamentales de "apertura".
- **Impacto potencial:** los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su ambición en cuanto a actividades nuevas o ya existentes

que cambian la práctica del Gobierno sobre un *statu quo*. Para contribuir a una definición amplia de ambición, los investigadores miden cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso en el área de política pública. Toman esta decisión basándose en sus hallazgos y experiencia como expertos en política pública. Para establecer el impacto potencial, el investigador identifica el problema político, establece un *statu quo* de desempeño al inicio del plan de acción y evalúa qué impacto habría tenido en el desempeño y cómo habría afectado el problema político al compromiso si se hubiese implementado completamente.

Existe otra medida que merece una explicación más amplia debido al interés por parte de los lectores y su utilidad en la promoción de la carrera a la cima entre países participantes en la AGA: los “compromisos estelares”, que se consideran compromisos ejemplares. Para recibir la consideración de compromiso estelar, un compromiso debe reunir el siguiente criterio:

- Debe ser lo suficientemente específico para que pueda valorarse en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán especificidad “media” o alta”.
- La redacción del compromiso debe hacer clara su relevancia con respecto a los valores de gobierno abierto. Específicamente, debe relacionarse al menos con uno de los valores AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas.
- El compromiso deberá tener un impacto potencialmente “transformador” si se implementara completo.¹
- Finalmente, el compromiso debe experimentar un avance significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

Según estos criterios, el plan de acción 2014-2016 de El Salvador no contiene compromisos estelares.

Nótese que el MRI actualizó los criterios de compromisos estelares a principios del 2015 con

el fin de elevar el estándar de compromisos de la AGA. Según los criterios previos, para contar con un compromiso estelar, este tiene que ser suficientemente específico, debe relacionarse con al menos uno de los valores AGA, tener un impacto potencial “moderado” o “transformador”, y recibir una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

Finalmente, las gráficas en esta sección presentan un extracto de la riqueza de los datos que el MRI recopila durante su proceso de informes de avances. Para ver información completa de El Salvador y los demás países participantes en la AGA, visitar <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

PANORAMA GENERAL DE LOS COMPROMISOS

El Plan de Acción 2014-2016 contiene 20 compromisos que se organizan siguiendo, en lo esencial, los cinco desafíos OGP. El compromiso final se denomina “transversal” y propone un mecanismo de seguimiento al plan de acción. De tal forma, los compromisos se distribuyen de la siguiente manera:

- Administración de los recursos públicos (6 compromisos)
- Comunidades más seguras (3 compromisos)
- Integridad y probidad pública (4 compromisos)
- Mejora de servicios públicos (4 compromisos)
- Responsabilidad social empresarial (2 compromisos)
- Seguimiento al plan de acción (1 compromiso)

El énfasis temático de los compromisos está en el acceso a la información pública, con el 40 % (8 de 20) de los compromisos vinculados con este valor OGP, y en la participación ciudadana, con el 35 % de los compromisos (7 de 20). La participación ciudadana es un foco novedoso respecto de los dos planes de acción anteriores. En el plan de acción 2012-2014 el 29 % (6 de 21) de los compromisos tenía relevancia para este valor, mientras en el plan de acción 2013-2014, solo un 9 % (5 de 35). Sin embargo, solo el 10 % de los compromisos (2 de 20) tienen vinculación con la rendición de cuentas. Además, como también se

destacó en el informe MRI anterior, algunos de los compromisos tienen escasa relevancia con los valores OGP y cumplen fines primordialmente referidos al funcionamiento del propio Gobierno. En dos de los compromisos no se advierte relevancia alguna con los valores OGP.

En un formato muy similar a sus dos antecedentes, el plan de acción identifica los responsables de su implementación (“entidades involucradas”), indicadores de cumplimiento y una fecha de finalización en cada uno de los compromisos. No hay, sin embargo, precisión sobre cuáles son en cada caso los principales responsables de la implementación de cada compromiso y en algunos se identifican de forma genérica “organizaciones de la sociedad civil”, “academia”, “universidades” y hasta “otras instituciones públicas” como corresponsables. La información recabada indica que estos actores no participaron directamente en la implementación de ninguno de los compromisos.

Además, los compromisos no identifican hitos o metas intermedias que permitan dar seguimiento al grado de avance del cumplimiento de los compromisos. Los hitos de cumplimiento y los plazos —en los que se basa la propia evaluación de avance del Gobierno— los presentó el Gobierno mismo varios meses después del inicio de la ejecución del plan, sin consultar a los actores de la sociedad civil. En el mismo sentido, los compromisos no tienen una fecha precisa de finalización y 19 de ellos simplemente señalan que se cumplirán “hasta 2016”. El compromiso 20 —que se refiere al mecanismo de seguimiento del plan de acción— es el único con una fecha distinta de finalización (“hasta 2015”). A este respecto, aún existe un amplio margen de mejora en la precisión y transparencia de los compromisos e indicadores de cumplimiento que tanto algunos representantes del Gobierno como las organizaciones de la sociedad civil también han advertido.

El objetivo declarado del plan de acción es “[c]ontribuir, mediante compromisos enfocados a gobierno abierto, a la construcción de un Sistema Nacional de Integridad fundamentado en un pacto nacional entre Estado, ciudadanía y sector empresarial,

que fortalezca la calidad de la democracia y el desarrollo del país.”² Aunque no hay una explicación en el plan de acción sobre el alcance del “Sistema Nacional de Integridad”, los dos planes de acción anteriores de El Salvador recogen declaraciones similares.³ Así, promover una política nacional de transparencia y anticorrupción fue una de las estrategias de la administración 2009-2014 para “fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Estado [y...] garantizar la gobernabilidad democrática”. Con esta política se instaurarían un “sistema de transparencia” y un “sistema de integridad”. Según ese mismo documento, el sistema de integridad debía entenderse como “el conjunto de instituciones, reglas y mecanismos interconectados del Estado y la sociedad civil que implementan y perfeccionan un círculo virtuoso en el que cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado, en función de que responda a los principios de ética y transparencia”.⁴

Declarar expresamente este mismo objetivo en el Plan de Acción 2014-2016 dota al trabajo del Gobierno en materia de gobierno abierto de cierta continuidad conceptual y lo vincula con el resto de sus políticas de ética y transparencia pública. Sin embargo, destaca que ninguno de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil consultados conocía el sentido y alcance del “sistema de integridad”, por lo que la viabilidad de esta visión sistémica es incierta. Un ejercicio de reflexión conjunto entre los actores OGP sobre los objetivos específicos que se pretenden lograr con un determinado plan de acción podría beneficiar su coherencia interna y vincularlo de mejor manera a otros objetivos de política pública a largo plazo y con sostenibilidad más allá del periodo de un solo gobierno.

Aunque el periodo oficial de vigencia del plan de acción se extiende de julio del 2015 a junio del 2016, este informe de avances se funda sobre la evidencia del primer año de implementación. Dado el retraso del país en la presentación, ese periodo se extiende en la práctica desde finales de noviembre del 2014 hasta junio del 2015. Durante la investigación se recogió también evidencia sobre avances en la implementación de los compromisos registrados

después de junio del 2015. Sin perjuicio de las circunstanciales menciones en este informe a dichos datos, estos avances se reportarán plenamente en el informe de fin de término.

Los compromisos se evalúan en este informe siguiendo el orden en que fueron incorporados en el Plan de Acción 2014-2016.

¹ El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en el 2015. Para más información véase <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

² Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción 2014-2016. Alianza para el Gobierno Abierto*, noviembre del 2014. Pág. 13.

³ Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*, abril del 2012. Pág. 2 y Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014. *Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*, noviembre del 2014. Pág. 13.

⁴ Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Noviembre de 2010 (2.ª ed.). Pág. 135.

1 | PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN¹

Texto del compromiso:

Diseñar herramientas y metodologías para promover la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Indicadores de cumplimiento:

- Decreto ejecutivo en que se establezcan los lineamientos generales para la implementación de mecanismos de participación ciudadana emitido.
- Enfoque y lineamientos para la participación ciudadana incorporados al documento conceptual del Sistema Nacional de Planificación.
- Enfoque y lineamientos para la participación ciudadana incorporados al documento guía de planeación estratégica de las instituciones del Órgano Ejecutivo.

Instituciones responsables: Secretaría Técnica y de Planificación y Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción.

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X				X				X		

¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso se propone potenciar la participación ciudadana en dos fases del ciclo de las políticas públicas: el diseño y la implementación. Específicamente, pretende incidir sobre las políticas públicas emitidas por el poder ejecutivo.²

El texto del compromiso y sus indicadores de cumplimiento describen actividades que no son claras, pero que se pueden interpretar como medibles. En particular, el enunciado del compromiso se refiere

a “herramientas y metodologías para promover la participación ciudadana”, mientras que los productos mencionados en los indicadores de cumplimiento utilizan otras categorías cuyo uso dificultaría su comprobación. Así, el primer indicador se refiere a la emisión de un decreto ejecutivo en que se establezcan “los lineamientos generales para la implementación de mecanismos de participación ciudadana”, sin que exista claridad acerca de si los referidos lineamientos contendrán las “herramientas y metodologías” a las que hace alusión el enunciado. Los otros dos indicadores de cumplimiento tienen un defecto

similar: no es posible determinar de su redacción si los enfoques y lineamientos suponen un hito en el diseño de las herramientas y metodologías o cómo se verificará que se han incorporado en los documentos a los que se alude. Aún más importante, no puede determinarse del compromiso la naturaleza de las herramientas, las metodologías, los lineamientos o los enfoques que se pretenden utilizar para promover la participación ciudadana.

Respecto de la especificidad del compromiso, tal como sucede con el resto de los que componen el plan de acción 2014-2016, se advierte que el Gobierno presentó un “plan operativo” para su cumplimiento.³ Además de la reiteración de los antecedentes del compromiso, el documento contiene una matriz de acciones específicas y un cronograma de trabajo en los que se precisan hitos y plazos. Sin embargo, aunque esta es una adición positiva para facilitar el seguimiento del compromiso por parte de la sociedad civil, el plan operativo se presentó casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, es decir, en septiembre del 2015. Esta adición extemporánea no puede suplir la falta de especificidad que en su lanzamiento presentaba el compromiso. Por todas las razones antes apuntadas, la especificidad se califica como *baja*.

En septiembre del 2014, un grupo de organizaciones de la sociedad civil presentaron al Presidente Sánchez Cerén una propuesta de ley de participación ciudadana.⁴ La propuesta se elaboró con el apoyo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la precedió una consulta con 464 “líderes de organizaciones locales en los territorios”.⁵

Según la información proporcionada por organizaciones de la sociedad civil que participaron en su elaboración, aunque el Gobierno había alentado la formulación de la propuesta de ley y esta encajaba bien con sus prioridades, este pronto desistió de impulsar esta ley. Funcionarios de la SPCTAC les manifestaron que, dado que la aprobación de la ley dependía de una incierta decisión legislativa, el Gobierno prefería trabajar alternativamente en una propuesta de decreto ejecutivo con similares contenidos y cuya aprobación dependería solo del Presidente de la República. Aunque este decreto

sería solo aplicable al Órgano Ejecutivo, se darían los primeros pasos para institucionalizar la participación en el ciclo de las políticas públicas. Funcionarios de la SPCTAC confirmaron que fue el Presidente Sánchez Cerén quien adoptó esa decisión dada la relevancia que la participación ciudadana revestía en su plan de gobierno, pero negaron que se hubiera abandonado la intención de impulsar eventualmente una ley que obligara a todas las instituciones públicas a abrir espacios de participación ciudadana. De esa forma, la SPCTAC elaboró una propuesta de decreto ejecutivo que estipula pautas para la participación ciudadana en la gestión pública. Para los funcionarios de la SPCTAC, en ese decreto se delinea la política gubernamental para la promoción de la participación ciudadana. Tanto la SPCTAC como las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas coinciden en que la propuesta de decreto está basada en los contenidos de la propuesta de ley presentada al Presidente. El investigador del MRI no ha tenido acceso al borrador más reciente del decreto.

Según la SPCTAC, la redacción del borrador del decreto ejecutivo se inició en marzo del 2015 y, luego de consultas con organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos encargados de la participación ciudadana en sus respectivas instituciones, se envió para su revisión jurídica a la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia, fase en la que se encuentra desde octubre de ese año.⁶ Este es el único indicador en que se reporta algún avance a la fecha de cierre de este informe. Funcionarios de la SPCTAC y de la STTP explicaron que, debido a retrasos en la implementación del nuevo Sistema Nacional de Planificación, no existen aún avances en la incorporación del “enfoque y lineamientos para la participación ciudadana” en el documento conceptual del sistema ni en el documento guía de planeación estratégica de las instituciones del Órgano Ejecutivo del que trata el tercer indicador de cumplimiento.

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reporta un cero por ciento (0 %) de avance a noviembre del 2015.⁷ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados también califican como escaso el grado de avance de este compromiso, aunque admiten no contar con medios alternos de verificación de los datos presentados por el Gobierno. En tal sentido, dado el

limitado avance en uno solo de los tres indicadores de cumplimiento, el grado de avance de este compromiso se califica como *limitado*.

Por otra parte, de conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, la inclusión de este compromiso en el plan de acción no implicó una modificación del alcance o el grado de ambición del objetivo del Gobierno de promover la participación ciudadana en el ciclo de vida de las políticas públicas. Las acciones reportadas las habría planificado y desarrollado el Gobierno aun cuando no se hubiesen contemplado en el plan de acción 2014-2016. Aunque los estándares de la OGP admiten que las acciones específicas derivadas de la implementación de un compromiso sean nuevas o preexistentes al plan de acción, su inclusión en el plan de acción debería imprimir un cambio en su alcance o grado de ambición. Sin embargo, en este caso, la evidencia recabada indica que la incorporación formal de este compromiso en el plan de acción no alteró en ningún sentido las acciones que el Gobierno habría implementado al margen de la OGP.

RELEVANCIA

La plataforma “Sociedad Civil por un Gobierno Abierto” propuso al Gobierno una versión de este compromiso y tenía como propósito principalmente “velar por la eficiencia del gasto público”.⁸ Según la información proporcionada por la SPCTAC, el compromiso se ajustó para vincularlo con las prioridades del plan de gobierno, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. En dicho plan se declara como prioridad institucionalizar “la vinculación de las acciones del Estado con la participación ciudadana, de manera que las salvadoreñas y los salvadoreños se involucren en la toma de decisiones” y enfatiza que “la participación ciudadana es un componente insustituible de la planificación del desarrollo y de la transformación del Estado y, a la vez, un resultado de este proceso”.⁹ El plan de desarrollo incluso establece expresamente que impulsar la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas y la aprobación de la ley de participación ciudadana son líneas de acción de la estrategia gubernamental de “[p]romoción de la participación de la ciudadanía como protagonista en la gestión pública y la gobernabilidad democrática”.¹⁰ De tal forma, la inclusión de la participación en el ciclo de

la planificación es una prioridad gubernamental cuya implementación se lidera desde la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STTP) y la SPCTAC y excede la contraloría del gasto público propuesta por las organizaciones de la sociedad.

Como señalaron los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, los indicadores de cumplimiento son de carácter exclusivamente normativo, es decir, se refieren a la creación de estándares y normas, pero no a la implementación de estas. Así, aun cuando los tres indicadores se cumplan, el compromiso no habrá cambiado en nada la participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas, puesto que aún estaría pendiente la ejecución de los mandatos que eventualmente contendrían el decreto ejecutivo, el documento conceptual y la guía de planificación estratégica a las que se refieren los tres indicadores. Dado que en un contexto de frágil cumplimiento del Derecho la aprobación de normas y estándares no implica necesariamente su posterior aplicación, un compromiso normativo es un paso incremental hacia el desarrollo de las actividades contempladas en el compromiso. Aun cuando su ejecución sea incierta, en todo caso se trata de un paso positivo en un contexto en que no existen tales normas.¹¹

Adicionalmente, como se advierte en el apartado anterior, dada la escasa especificidad de sus términos, del compromiso y de sus indicadores de cumplimiento, no puede determinarse si las *herramientas*, las *metodologías*, los *lineamientos* o los *enfoques* tendrían el potencial de, efectivamente, promover la participación ciudadana. El compromiso no especifica la naturaleza de la participación ciudadana que pretende promoverse y solo de forma especulativa podría afirmarse que impactaría de forma positiva frente a los valores del gobierno abierto. Por ejemplo, dependiendo de su contenido, los lineamientos podrían limitar la participación ciudadana si, para el caso, establecieran una preferencia por la participación en línea, o si solo la abrieran a mayores de 18 años de edad o si la promoviera exclusivamente para las organizaciones formalmente establecidas. Aunque se trata también de un ejercicio especulativo, estos supuestos no están descartados por completo dada la escasa especificidad del compromiso. Por estas razones, el impacto potencial de este compromiso se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

Para el investigador del MRI, abrir la participación ciudadana en todo el ciclo de vida de las políticas públicas y, en particular, en su planificación, podría tener un efecto significativo sobre la calidad democrática de las decisiones públicas, acercándolas a la ciudadanía a la que se supone que van a servir. Por ello, merece la pena valorar la inclusión de un compromiso de similar naturaleza en el siguiente plan de acción. Sin embargo, en consideración a lo observado en las secciones anteriores, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil recomiendan:

- No abandonar la promoción de un régimen legal de la participación ciudadana aplicable a todas las instituciones públicas y no limitado al poder ejecutivo como sucede con el primer indicador de cumplimiento.
- Someter a consulta pública los contenidos del decreto que cree los lineamientos para la participación ciudadana. La consulta debería estar abierta a la ciudadanía en general, pero la SPCTAC debería asegurarse de consultar directamente a organizaciones de la sociedad civil que pudieran estar interesadas en esta temática.

Adicionalmente, el investigador del MRI recomienda:

- Precisar en sus indicadores de cumplimiento el alcance y la naturaleza de los lineamientos generales para la implementación de mecanismos de participación ciudadana. Por ejemplo, los lineamientos podrían establecer

un catálogo de mecanismos de participación ciudadana en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la forma en que se exigirán las oportunidades de participación y el tipo de participación que se pretende lograr.¹²

- Incorporar indicadores de cumplimiento referidos a la calidad de la participación ciudadana que se pretende abrir en el ciclo de las políticas públicas y trascender los indicadores meramente normativos o documentales. Por ejemplo, se podría incorporar indicadores que señalen a qué actores ciudadanos estará abierta la consulta de las políticas públicas, los tiempos y metodologías en que esta se realizará o, incluso, qué valor dará la SPCTAC a los resultados de la consulta (por ejemplo, si se compromete a valorar todos los insumos recibidos, si responderá a cada una de las observaciones recibidas o si validará con el público las modificaciones que resulten de las observaciones recibidas durante las consultas).
- Mejorar la coordinación entre la institución a cargo del sistema nacional de planificación (STTP) y la SPCTAC como máxima autoridad en la promoción de la participación ciudadana. La finalidad sería consensuar un enfoque conceptual y metodológico común a la participación ciudadana, un programa de trabajo para la gradual incorporación de herramientas de participación en las políticas públicas más relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos, y el seguimiento y la evaluación de las herramientas implementadas.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 1.

² En El Salvador, el poder u Órgano Ejecutivo está conformado por el Presidente, el Vicepresidente, los ministros, viceministros y sus funcionarios dependientes. Art. 150 de la Constitución.

³ El plan operativo está disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/participacion-ciudadana-en-los-procesos-de-planificacion. Último acceso: 11 de febrero del 2016.

⁴ El anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública lo elaboró y presentó el Grupo Gestor de la Ley de Participación Ciudadana, una coalición de ocho organizaciones de la sociedad civil que incluyen un sindicato y una universidad. Más información sobre el acto de entrega: <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-cren-recibe-propuesta-de-ley-de-participacion-ciudadana/>. Último acceso: 11 de febrero del 2016. La propuesta de ley puede consultarse en: <https://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/2232/download>. Último acceso: 11 de febrero del 2016.

⁵ Propuesta de Ley de Anteproyecto de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Pág. 1.

⁶ Durante el informe de avance que la SPCTAC presentó en la sesión del 16 de septiembre del 2015, esta reportó haber realizado 3 consultas ciudadanas a las que asistieron 212 representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos. El informe de avance está disponible en: http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/participacion-ciudadana-en-los-procesos-de-planificacion. Último acceso: 15 de febrero del 2016.

⁷ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web Internet Archive Wayback Machine (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: http://web.archive.org/web/20160303203148/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/participacion-ciudadana-en-los-procesos-de-planificacion. Último acceso: 3 de marzo del 2016.

⁸ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 1, propuesta de acción número 1.

⁹ Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. (enero del 2015). Págs. 44-45.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 203.

¹¹ Véase: World Justice Project. *Rule of Law Index 2015*. Los datos para El Salvador de este informe global sobre el Estado de derecho señalan un bajo cumplimiento de la ley por parte de autoridades públicas y ciudadanos.

¹² Al respecto, véase: "IAP2 Spectrum of Political Participation", *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMm1YC>

2 | SEGUIMIENTO AL PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO 2014-2019

Texto del compromiso:

Mecanismo independiente de seguimiento al plan quinquenal de desarrollo 2014-2019.¹

Crear espacios que permitan a la sociedad civil llevar un monitoreo y seguimiento de los resultados e impactos de las políticas públicas derivadas del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

Indicadores de cumplimiento:

- Mecanismo de monitoreo y seguimiento creado y en funcionamiento.

Institución responsable: Secretaría Técnica y de Planificación; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, Universidades, Sociedad Civil.

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X				X			X			

¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso se refiere al mecanismo de monitoreo y seguimiento del principal instrumento de planificación del actual Gobierno de El Salvador: el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD 2014-2019). Este plan de gobierno contiene la definición de los 11 objetivos principales de la administración de Sánchez Cerén durante el quinquenio de gobierno, así como sus respectivas estrategias, lineamientos y metas.²

El compromiso lo propuso originalmente la plataforma de organizaciones de la sociedad civil que presentaron propuestas a la SPCTAC durante el proceso de consulta, y se incorporó en el plan de acción con mínimas variaciones.³

Del examen del enunciado del compromiso y de sus indicadores no puede determinarse qué tipo de mecanismo de seguimiento se propone ni cómo se establecerá que el mecanismo se ha creado y está en funcionamiento. Por otra parte, entre el enunciado y el indicador de cumplimiento parece haber una brecha significativa de desarrollo, puesto que el primero propone la creación de “espacios” para que la sociedad civil pueda llevar un monitoreo y seguimiento de las políticas públicas derivadas del PQD 2014-2019, mientras el segundo solo se refiere a la creación de un mecanismo que no se explicita que deba contemplar participación ciudadana. A pesar de esta brecha, el compromiso señala una actividad que podría ser verificable (creación del mecanismo de seguimiento del PQD 2014-2019) pero sin hitos o productos claramente mensurables.

Casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, el Gobierno presentó un “plan operativo” para el cumplimiento de este compromiso.⁴ En él se incorporan ciertos hitos y plazos mediante una matriz de acciones específicas y un cronograma de trabajo. Como se advierte en la mayoría de los compromisos de este plan de acción, aunque se trata de un paso positivo para facilitar el seguimiento del compromiso por parte de la sociedad civil, esta adición extemporánea no puede suplir la falta de especificidad que presentaba el compromiso en su lanzamiento. Por las razones antes apuntadas, la especificidad del compromiso se califica como *media*.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, el mecanismo al que se refiere el compromiso coincide con el que precisamente ya prevé el PQD 2014-2015. En él se establece que para el “seguimiento, retroalimentación y evaluación” de la implementación del plan de gobierno se establecerán tres instancias: un Consejo Consultivo Ciudadano, Asambleas Ciudadanas Departamentales y consejos temáticos vinculados a las prioridades del plan.⁵ Según el mismo documento, tanto el Consejo Consultivo Ciudadano como las Asambleas Ciudadanas Departamentales conocerán los informes de seguimiento generados por las instituciones públicas integradas en el Sistema Nacional de Planificación.⁶ Aunque los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados coincidieron en que la estructura descrita es actualmente el mecanismo de seguimiento del plan de desarrollo, también señalaron que ello no podía interpretarse directamente del texto del compromiso y de su indicador.

De acuerdo con la información proporcionada por la SPCTAC, para la conformación de las Asambleas Ciudadanas Departamentales esa secretaría y el Ministerio de Gobernación promovieron la creación de Asambleas Ciudadanas Municipales en los 262 municipios del país. Estas asambleas se conformaron entre agosto y noviembre del 2015 (fuera del periodo objeto de este informe) y, aunque no estaban originalmente contempladas en el mecanismo de seguimiento del PQD 2014-2019, fueron un paso necesario para conformar las 14 Asambleas Ciudadanas Departamentales que se integran por representantes de las primeras.⁷ Estos representantes también fueron elegidos por primera vez en las fechas señaladas.

Finalmente, cada asamblea departamental elige un representante propietario y un suplente para integrar el Consejo Consultivo Ciudadano. A estos representantes también se unirán representantes de los tres consejos temáticos creados por la administración de Sánchez Cerén: el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), el Consejo Nacional de Educación (CONED) y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), el primero de los cuales se creó en septiembre del 2014, y el último se lanzará en marzo del 2016. Un funcionario de la SPCTAC también indicó que eventualmente se invitará a formar parte del Consejo Consultivo Ciudadano a un representante de la sociedad civil integrante del Observatorio de Gobierno Abierto y que se espera que inicie operaciones en abril del 2016.

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reporta un cero por ciento (0 %) de avance a noviembre del 2015.⁸ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados manifestaron no contar con suficiente información para juzgar el grado de avance del compromiso, aunque sí conocían la conformación de Asambleas Ciudadanas Municipales y Departamentales. De tal forma, la evidencia recabada indica que en junio del 2015 no se habían realizado acciones para el cumplimiento del compromiso y por esta razón se califica como *no iniciado*.

Adicionalmente, de conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, la inclusión de este compromiso en el plan de acción no implicó una modificación del alcance o grado de ambición respecto del objetivo del Gobierno de crear un mecanismo de seguimiento ciudadano al PQD 2014-2019. La SPCTAC reconoce que las actividades derivadas de este compromiso las habría planificado y desarrollado el Gobierno aun cuando no se hubiesen previsto en el plan de acción 2014-2016, y que su inclusión en el plan de acción únicamente contribuyó a visibilizar el mecanismo con otros actores sociales.

Ninguna de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas (ninguna de las que propuso el compromiso) conocía si la inclusión del compromiso en el plan de acción había alterado en alguna forma su alcance o grado de ambición, aunque sí advirtieron sobre el poco avance que muestra según la información gubernamental. Aun cuando el indicador se cumpliera,

la evidencia indica que el compromiso no se aparta, ni en contenido ni en la forma de implementación, de lo que el Gobierno habría hecho para darle seguimiento a su propio plan de gobierno, por lo que su inclusión en el plan de acción no agregó valor alguno al compromiso.

RELEVANCIA

Algunos representantes de estas organizaciones expresaron dudas sobre la representatividad del mecanismo y la capacidad técnica que podrá reunir para hacer un efectivo seguimiento del PQD 2014-2019. En particular, expresaron desconocer cómo se habían elegido las organizaciones que conforman las Asambleas Ciudadanas Municipales y si estas eran representativas de las comunidades locales. Adicionalmente, dos representantes expresaron que, de la información con que contaban, el Consejo Consultivo Ciudadano difícilmente tendría la capacidad técnica para constituir un efectivo mecanismo de seguimiento y que podría convertirse en un espacio para que el Gobierno simplemente validara sus logros.

De igual forma, se advierte que el indicador de cumplimiento se refiere a la creación del mecanismo y, de forma genérica, a su funcionamiento, sin que existan parámetros para comprobar que ambas acciones han ocurrido. Se destaca, sin embargo, que a diferencia del plan quinquenal de desarrollo de la administración anterior (2009-2012), el mecanismo de seguimiento del actual sí prevé un mecanismo para la participación ciudadana en su seguimiento.⁹ El PQD 2014-2019 establece que el Consejo Consultivo Ciudadano estará conformado por “representantes de los diferentes sectores de la ciudadanía”; debido a la baja especificidad del compromiso, no puede determinarse de qué manera la creación y el funcionamiento del mecanismo de seguimiento permitirá a la sociedad civil llevar un monitoreo y seguimiento de los resultados

e impactos de las políticas públicas derivadas del PQD 2014-2019, mas allá de la posibilidad de hacerlo mediante el mecanismo. Por esta razón, el impacto potencial de este compromiso se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

Dada la relevancia que el propio Gobierno otorga al instrumento de planificación de las políticas públicas, el seguimiento continuo del avance de sus objetivos y estrategias constituye una manera de asegurar su cumplimiento. Sin embargo, ya que este es un mecanismo que forma parte integrante del ciclo de vida del PQD 2014-2019 y que el Gobierno lo habría implementado aunque no se hubiera incorporado en el plan de acción de la OGP, el investigador del MRI aconseja no incluir este compromiso en el siguiente plan de acción. Sin embargo, algunas recomendaciones recogidas en el curso de las entrevistas con los representantes de las organizaciones de la sociedad civil podrían generar variantes del compromiso que podrían considerarse en el siguiente ciclo:

- Incluir en el mecanismo de seguimiento un componente de rendición de cuentas independiente del Gobierno y con suficiente capacidad técnica que permita efectivamente a la ciudadanía exigir explicaciones de los funcionarios responsables de la implementación de las políticas públicas establecidas en el PQD 2014-2019 y además deducir responsabilidades por los yerros o retrasos.
- Incluir medios de divulgación y consulta del seguimiento al plan de desarrollo basados en nuevas tecnologías (como sucede con la plataforma web del Observatorio de Gobierno Abierto), aunque sin abandonar otros medios de divulgación y consulta para quienes no tienen acceso a estos medios.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 2.

² Véase: Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. (enero del 2015).

³ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 1, propuesta de acción número 2.

⁴ Disponible en: http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/mecanismo-independiente-de-seguimiento-al-plan-quinquenal-de-desarrollo. Último acceso:

⁵ Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. (enero del 2015). Págs. 214-215.

⁶ *Ibid.*, págs. 240-241.

⁷ La organización político-administrativa del país lo divide en 14 departamentos.

⁸ Se guardó una captura de pantalla de sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: http://web.archive.org/web/20160304045312/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/mecanismo-independiente-de-seguimiento-al-plan-quinquenal-de-desarrollo. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁹ Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Noviembre de 2010 (2.ª ed.). Págs. 160 a 162.

3 | DESPACHOS ABIERTOS¹

Texto del compromiso:

Impulsar espacios de diálogo entre los titulares de las instituciones y la población sobre temas de interés relacionados con la gestión y competencia institucional, a fin de generar acuerdos que permitan buscar soluciones a los problemas sociales.

Indicadores de cumplimiento:

- “Despachos abiertos” realizados en las instituciones del Órgano Ejecutivo, al menos cuatro veces al año, en 13 ministerios.
- Lineamientos y metodología para el funcionamiento de los “Despachos abiertos” emitidos.

Institución responsable: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X				X			X			

¿QUÉ PASÓ?

Este es el compromiso sobre el que menos claridad expresaron tanto el Gobierno como los representantes de las organizaciones de la sociedad civil. Ninguno de los dos conocía cuál debía ser el carácter, la metodología o la periodicidad de los “despachos abiertos” que debían servir como “espacios de diálogo”. Aunque ambos actores refirieron al investigador del MRI prácticas que, a su criterio, encajan en un concepto amplio de “despacho abierto”, ninguno tenía claridad sobre cuál debía ser el alcance de la expresión en el compromiso.

De conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, el compromiso surgió de una propuesta recogida durante la consulta ciudadana que el Gobierno realizó para el desarrollo del Plan

Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, su instrumento de planificación más importante, aunque el investigador del MRI no ha podido constatar esta afirmación.² Como se explicó en la sección II de este informe, la consulta del plan quinquenal también se utilizó para recoger propuestas que pudieran incorporarse al plan de acción OGP.

El texto del compromiso y sus dos indicadores de cumplimiento refieren actividades objetivamente verificables (“despachos abiertos” realizados, lineamientos y metodologías emitidas), pero los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. No hay en el texto del compromiso indicación alguna de cómo habrá de determinarse que el compromiso se ha cumplido, pues la figura del “despacho abierto” no tiene un

sentido convencional o único ni en el sector público ni para las organizaciones de la sociedad civil. El primer indicador se refiere a la realización de “despachos abiertos” de forma trimestral en 13 ministerios.³ Esta referencia sugiere que se trata de espacios estructurados de diálogo que pueden ser claramente individualizados y contabilizados. Sin embargo, tanto los representantes de la SPCTAC como los de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados mencionaron múltiples formatos en que podían producirse estos espacios de diálogo sin que hubiera un concepto único. Por ejemplo, el término se utiliza para describir la práctica de los funcionarios de poner a disposición del público ciertos horarios o incluso días de la semana para atender peticiones o quejas, pero también para trasladar su despacho u oficina, de forma figurada, a distintas localidades alrededor del país. De la redacción del segundo indicador tampoco es posible determinar si los “lineamientos y metodología” suponen un hito necesario para el impulso de los “espacios de diálogo” entre los titulares de las instituciones públicas y la población. Es decir, los indicadores de cumplimiento no contribuyen a aclarar el alcance del compromiso.

El Gobierno también presentó un “plan operativo” para el cumplimiento de este compromiso. El documento, preparado por la SPCTAC, contiene una matriz de acciones específicas en que simplemente se reiteran los indicadores de cumplimiento, y un cronograma de trabajo con los que se precisan plazos de ejecución de los dos indicadores. El plan operativo facilita parcialmente el seguimiento del compromiso por parte de la sociedad civil y del Gobierno, pero no resuelve la falta de precisión original del compromiso. Adicionalmente, igual que en todos los demás compromisos, el plan operativo se presentó públicamente casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, es decir, en septiembre del 2015. Por todas las razones antes apuntadas, la especificidad se califica como *media*.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, a noviembre del 2015 no se habían iniciado acciones conducentes al cumplimiento del compromiso, lo cual evidencia que ello tampoco había ocurrido al medio término del plan de acción (junio del 2015). En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el

Gobierno también reporta un cero por ciento (0%) de avance a noviembre del 2015.⁴ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados manifestaron desconocer detalles sobre los avances en el cumplimiento de este compromiso y expresaron dudas sobre cómo lo implementaría el Gobierno sin antes haberse precisado el sentido del término “despacho abierto”. Por las razones apuntadas, el grado de cumplimiento se califica como *no iniciado*.

RELEVANCIA

La institucionalización de espacios de diálogo entre los funcionarios públicos y la ciudadanía es un objetivo deseable en el avance de una cultura de transparencia y rendición de cuentas gubernamental. El intercambio directo con los máximos responsables de la conducción de las instituciones podría ofrecer oportunidades no solo para conocer de primera mano el trabajo institucional y sus motivaciones, sino además para exigir explicaciones de los tomadores de decisión y, eventualmente, deducir responsabilidades y demandar acciones correctivas. Del lenguaje del compromiso, sin embargo, no es posible determinar si el espacio de diálogo tendría este propósito de rendición de cuentas públicas, aunque sí lo tiene para fomentar la participación ciudadana.

No obstante, dada la escasa especificidad de los términos de este compromiso, no es posible determinar cuál debía ser su alcance (por ejemplo, quién y cómo se determinarían los “temas de interés relacionados con la gestión y competencia institucional”, a qué tipo de acuerdos conducirían los “espacios de diálogo” o cómo sabría la ciudadanía que se encuentra frente a un “despacho abierto”). Tal como reconocen los representantes de la SPCTAC y de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados, el diálogo entre funcionarios públicos (incluso titulares de las instituciones) y la ciudadanía ocurre en múltiples formatos y con más frecuencia en años recientes. Como señala la SPCTAC, el mismo Presidente de la República sostiene diálogos con la ciudadanía de manera frecuente.⁵ Sin embargo, del texto del compromiso y de sus indicadores no es posible valorar el efecto que podría tener el compromiso sobre las prácticas actuales de interacción entre funcionarios

y ciudadanía (por ejemplo, si estas mejorarían y de qué manera). Lo contrario supondría un ejercicio especulativo para el investigador del MRI. Por razón de su baja especificidad, el impacto potencial de este compromiso se califica como menor.

RECOMENDACIONES

En vista que la falta de precisión en los términos de este compromiso, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil recomiendan:

- Construir de forma participativa un concepto y metodología de despachos abiertos.
- Precisar los términos de este compromiso e incluirlo en el siguiente plan de acción.

El investigador del MRI desaconseja incorporar futuros compromisos sin la especificidad suficiente para que la ciudadanía pueda comprenderlos y exigirlos. En cualquiera de los casos, un compromiso de esta naturaleza podría tener un impacto potencial relevante en la medida en que especifique de qué manera alteraría la actual práctica la interacción entre funcionarios y ciudadanos. Por ejemplo, el compromiso podría establecer la obligación legal de los funcionarios de designar fechas específicas de su calendario de trabajo para recibir visitas de ciudadanos o la creación de un mecanismo que permitiera la interacción permanente entre los titulares de las instituciones y la ciudadanía a la que sirve y que estipule la obligación de estos de responder a las inquietudes o reclamos planteados.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 3.

² Los documentos proporcionados por la SPCTAC en que se resumen los resultados de esa consulta en materia de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción no reflejan ninguna propuesta sobre esta materia.

³ De conformidad con el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, norma de organización administrativa de este órgano de gobierno, en la actualidad existen solo 13 ministerios.

⁴ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: http://web.archive.org/web/20160304045359/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/despachos-abiertos. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁵ Presidente y algunos miembros de su gabinete organizan encuentros ocasionales con ciudadanos de diferentes comunidades alrededor del país bajo el programa *Festival para el Buen Vivir*. Véase: <http://www.presidencia.gob.sv/temas/festivales-para-el-buen-vivir/>. Último acceso: 1 de marzo del 2016. Adicionalmente, el Presidente y miembros de su gabinete sirven ocasionalmente de huéspedes en la residencia presidencial a una selección de personas bajo el programa sabatino *Casa Abierta*. Véase: <http://www.presidencia.gob.sv/temas/casa-abierta/>. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

4 | REGLAMENTAR EL EJERCICIO DE RENDICIÓN DE CUENTAS¹

Texto del compromiso:

Establecer, con carácter de obligatoriedad, que todas las instituciones del Órgano Ejecutivo realicen ejercicios de rendición de cuentas.

Indicadores de cumplimiento:

- Decreto ejecutivo emitido a través del cual se establezca la obligatoriedad de todas las instituciones del Órgano Ejecutivo a rendir cuentas.
- Lineamientos emitidos para garantizar que las rendiciones de cuentas realicen rendiciones de cuentas de calidad y basadas en una efectiva participación de la población.
- Ejecución presupuestaria de las instituciones del Órgano Ejecutivo, publicada semestralmente, en formato de datos abiertos, en el Portal Gobierno Abierto.

Institución responsable: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X	X	X		X				X		

¿QUÉ PASÓ?

Se trata de un compromiso cuyo contenido tiene antecedentes en otros incluidos en los planes de acción 2012-2014 y 2013-2014. En el primero de los casos, el plan de acción 2012-2014 proponía mejorar de forma anual "la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas de forma que se convierta en una cultura institucional y en un compromiso irreversible de los siguientes gobiernos".² En el informe de autoevaluación gubernamental de cumplimiento del primer plan de acción, se destacan observaciones recibidas de las organizaciones de la sociedad civil y

entre ellas se incluye la petición para que se busque e implemente "la alternativa más viable para garantizar la sostenibilidad y perdurabilidad de la rendición de cuentas en administraciones futuras".³ El segundo de los casos, el plan de acción 2013-2014, contenía tres compromisos referidos a los ejercicios de rendición de cuentas. El primero (compromiso 2 del eje temático 2) proponía "Mejorar la calidad de la rendición de cuentas a través de la focalización de temas que sean de mayor interés poblacional y de investigadores de políticas públicas, en las instituciones y el acercamiento territorial de estas". El segundo

(compromiso 3 del eje temático 3) proponía “Elaborar y diseminar una Guía Ciudadana para la exigencia de la rendición de cuentas. Con los elementos mínimos a considerar para que las audiencias realizadas tengan dicha calidad”. El tercero (compromiso 4 del eje temático 3) proponía “Diseñar mecanismos de acceso telefónico móvil, a través de mensajes de texto que desde el Portal de Gobierno Abierto divulguen información presentada en las rendiciones de cuentas”.⁴

Una versión de este compromiso la propusieron las organizaciones aglutinadas en la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.⁵ Sin embargo, esa propuesta estaba específicamente centrada en la rendición de cuentas sobre la ejecución presupuestaria en formato de datos abiertos, tal como aparece actualmente en el tercer indicador de cumplimiento.

Si bien el texto del compromiso y su indicador de cumplimiento contienen actividades objetivamente verificables (aprobación de decreto ejecutivo, emisión de lineamientos y publicación de datos sobre ejecución presupuestaria), los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. En particular, el compromiso no contiene hitos que permitan verificar su grado de cumplimiento.

Respecto de la especificidad del compromiso, tal como sucedió con el resto de las que componen el plan de acción 2014-2016, se advierte que el Gobierno presentó un “plan operativo” para su cumplimiento. Además de la reiteración de los antecedentes, el documento contiene una matriz de acciones específicas y un cronograma de trabajo con los que se precisan hitos y plazos. Sin embargo, aunque esta es una adición positiva para facilitar el seguimiento del compromiso por parte de la sociedad civil, el plan operativo se presentó públicamente casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, es decir, en septiembre del 2015. Esta adición extemporánea no puede suplir la falta de especificidad que en su lanzamiento presentaba el compromiso. Por todas las razones antes apuntadas, la especificidad se califica como *media*.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, en abril del 2014 esa secretaría ya había concluido

la preparación de un borrador de decreto ejecutivo que volvería obligatoria la práctica de la rendición de cuentas para todas las instituciones del Gobierno (primer indicador de cumplimiento). Sin embargo, el investigador del MRI no pudo comprobar esta información al no estar disponible una copia pública de este borrador. Según la misma fuente, los contenidos de ese decreto se encuentran actualmente en revisión de la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia. En cualquiera de los casos, se trataría de una acción concluida antes incluso del inicio del plazo de ejecución del plan de acción 2014-2016 en julio del 2014.

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reporta un treinta y tres por ciento (33 %) de avance a noviembre del 2015.⁶ Según una fuente de la SPCTAC, parte del avance reportado corresponde precisamente a la presentación del borrador de decreto a la consideración del Presidente. Uno solo de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados manifestó haber participado, a inicios del 2014, en las consultas que el Gobierno llevó a cabo para la preparación de esa propuesta, aunque desconocía el estado actual de su proceso de aprobación.

Respecto del segundo indicador de cumplimiento, la emisión de los lineamientos para mejorar la calidad y la participación ciudadana de los ejercicios de rendición de cuentas, la SPCTAC reporta que estos se emitieron en mayo del 2015. Según la fuente consultada, los lineamientos se han actualizado anualmente desde el 2011 por medio de distintos instrumentos (guías, manuales) sobre la base de las lecciones aprendidas en el ciclo de rendiciones de cuentas anteriores.⁷ Aunque se solicitaron, el investigador del MRI no tuvo acceso al documento que contiene esos nuevos lineamientos. Sin embargo, en el portal Gobierno Abierto de la SPCTAC puede consultarse una presentación en que se sintetiza la evaluación de los ejercicios de rendición de cuentas desde el 2010 al 2014 y se señalan “indicaciones para la rendición de cuentas 2015”, entre los que se especifican algunos para mejorar la rendición de cuentas.⁸ Aunque el investigador del MRI no pudo comprobar si este documento contiene todos los lineamientos a los que hace referencia el indicador de cumplimiento, este documento encaja en su enunciado.

Finalmente, respecto del tercer indicador de cumplimiento, la publicación semestral en formato de datos abiertos de la ejecución presupuestaria de las instituciones del Órgano Ejecutivo, el investigador del MRI no encontró evidencia alguna de su publicación. De los trece ministerios existentes, cuatro publicaron información sobre su ejecución en el 2015 (para el año completo), aunque solo el Ministerio de Salud lo hizo en un formato manipulable, aunque no necesariamente acorde con el estándar habitual de los datos abiertos.⁹

Dada la evidencia de avances al medio término del periodo de ejecución del plan de acción (junio del 2015) respecto de uno solo de los tres indicadores de cumplimiento, el grado de cumplimiento del compromiso se califica como *limitado*.

RELEVANCIA

La sucesión de compromisos sobre la materia evidencia un claro interés gubernamental por ampliar y fortalecer la rendición de cuentas gubernamental. El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, herramienta principal de la planificación gubernamental, reconoce como parte de su diagnóstico que pese a que a que durante la administración anterior (2009-2014) hubo avances en materia de transparencia, aún se mantienen en el Gobierno “prácticas indebidas contrarias al derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la contraloría social, que afectan el desempeño de las instituciones y la confianza de la población”.¹⁰ Esta afirmación denota que, pese al sostenido interés en avanzar la rendición de cuentas, para el Gobierno de El Salvador aún quedan retos importantes que superar en esta materia. En parte, esta brecha entre intenciones y resultados, continúa el plan quinquenal, se debe en algunos casos al “desconocimiento de las normativas o la falta de lineamientos claros para su aplicación y, en otros, por los portillos que abre la burocracia y la discrecionalidad, y los pocos precedentes en la aplicación de sanciones”.¹¹ Para ese fin, el mismo instrumento de planificación estipula que el Gobierno se propone “institucionalizar la rendición de cuentas” como una práctica gubernamental permanente.¹²

Como describe el informe MRI del plan de acción 2013-2014, a manera de contexto de los compromisos correspondientes a esta finalidad estatal, el interés gubernamental por la rendición de cuentas se materializó en una práctica mediante la cual, desde 2010, las instituciones públicas —ministerios, instituciones descentralizadas e incluso las secretarías de la Presidencia de la República— rindieron cuentas públicas de su trabajo y resultados en sesiones abiertas al público.¹³ Aunque con variaciones, para 2014 la rendición de cuentas gubernamental se había consolidado como una práctica anual en que las instituciones destacaban principalmente sus logros y resultados en el periodo y en el que, por lo general, había pocas oportunidades para que la ciudadanía interactuara con los funcionarios responsables.¹⁴ Aunque se trataba de una práctica innovadora en la administración pública salvadoreña, lo cierto es que la corrección de estas deficiencias aún no se materializaba al final del periodo de vigencia del plan de acción 2013-2014. El informe MRI de ese plan reportó que dos de los compromisos sobre esta materia no se iniciaron y que el tercero tuvo un cumplimiento muy limitado.¹⁵

Según la información proporcionada por la SPCTAC, aunque hubo avances en la incorporación de mecanismos de participación ciudadana durante los ejercicios de rendición de cuentas de las instituciones, la práctica es heterogénea e inconstante, y depende en gran medida del talante del funcionario a cargo. Para corregir y consolidar las mejores prácticas, se propuso normar la obligatoriedad de las instituciones del Órgano Ejecutivo de realizar ejercicios de rendición de cuentas. Volver obligatoria la práctica es un paso incremental pero positivo, en la medida en que además introduce lineamientos para que los actuales ejercicios de rendición de cuentas incluyan “efectiva” participación ciudadana. El compromiso, sin embargo, es limitado al estar referido solo a las instituciones del Órgano Ejecutivo y solo a un formato de rendición de cuentas asambleario (formato estandarizado instaurado por el Gobierno desde el 2010) y debido a que la mera obligatoriedad jurídica no se traduce necesariamente en una aplicación efectiva. Por estas razones, el impacto potencial del compromiso se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

La suscripción de compromisos relativos a la rendición de cuentas en los tres planes de acción de El Salvador demuestra un interés por el avance de esta práctica de gestión pública y derecho ciudadano. Sin embargo, aunque las acciones implementadas en los últimos años constituyen un giro de la práctica gubernamental anterior, también es cierto que la calidad de estas no ha avanzado al ritmo esperado y que las oportunidades de mejora son aún muchas. A este respecto, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados sugieren:

- Instaurar otros mecanismos de rendición de cuentas distintos al formato estandarizado que se practica por el Gobierno desde el 2010, es decir, trascender de las asambleas con escasa participación ciudadana y crear mecanismos que permitan debates con los funcionarios responsables e incluso exigir a estos consecuencias por sus decisiones o acciones.
- Potenciar la capacidad de participación ciudadana en los ejercicios de rendición de cuentas mediante la distribución anticipada de los informes institucionales y la simplificación de sus contenidos, la programación de tiempos específicos para la intervención de ciudadanos durante las sesiones y la descentralización territorial de los ejercicios.
- Aumentar la periodicidad de los espacios de rendición de cuentas que se realizan actualmente solo de forma anual.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 4.

² Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) (abril del 2012). P.5.

³ Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*. La autoevaluación del plan 2012-2014 está contenida en este último documento. Véase pág. 8.

⁴ *Ibid.*, pág. 15.

⁵ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*°. 28 de octubre del 2014. Desafío 1, propuesta de acción número 3.

⁶ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web Internet Archive Wayback Machine (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: http://web.archive.org/web/20160304045439/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/reglamentar-el-ejercicio-de-rendicion-de-cuentas. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁷ La práctica de rendición de cuentas descrita en esta sección se instauró gradualmente a partir del 2010.

⁸ Véase: <https://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/3975/download>. Último acceso: 27 de febrero del 2016.

⁹ La información presupuestaria del Ministerio de Salud está en formato .xls y no en formato .csv.

¹⁰ Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. (enero del 2015). Pág. 199.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, esta línea de acción (lineamiento) es parte de la estrategia gubernamental para el “fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”. Pág. 270.

¹³ Los informes presentados por las instituciones públicas entre 2010 y 2014 están disponibles en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 11 de febrero del 2016.

¹⁴ En primer informe de avance del MRI para El Salvador resaltaba críticas de organizaciones de la sociedad civil sobre cómo la práctica seguía siendo un ejercicio unilateral, con pocas posibilidades para que la ciudadanía pudiera asimilar la información y exigir cuentas a sus funcionarios. Véase: Villalta, Ramón, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2012-2013*. Marzo del 2014. Compromiso número 7, págs. 47-49.

¹⁵ Marinero Cortés, José, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe especial de rendición de cuentas 2014*. Noviembre del 2015. Sección 2.2, compromiso 11 al 13, págs. 28-31.

5 | OBSERVATORIO DE COMPRAS PÚBLICAS¹

Texto del compromiso:

Promover la producción de información para el análisis sobre las contrataciones públicas que permitan elaborar propuestas de mejora de los procesos y el marco legal.

Indicadores de cumplimiento:

- Habilitado el Observatorio de Compras Públicas en el Portal COMPRASAL.

Instituciones responsables: Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción; organizaciones sociales y universidades

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X			X		X			X			

¿QUÉ PASÓ?

El compromiso se centra en la creación de una herramienta tecnológica para el acceso a la información pública relativa a las compras públicas. El Observatorio de Compras Públicas estaría alojado en el actual portal de COMPRASAL, el Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador que administra la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC) del Ministerio de Hacienda.² Por mandato de ley, todas las convocatorias a los procesos de adquisiciones gubernamentales deben registrarse en COMPRASAL.³

De conformidad con su enunciado, la habilitación del portal brindaría a sus usuarios información "para el análisis sobre las contrataciones públicas que permitan elaborar propuestas de mejora de los procesos y el marco legal". Según la información

proporcionada por el representante de la UNAC, el compromiso describe una primera etapa del desarrollo integral del observatorio.⁴ Al finalizar dicha etapa (programada para julio del 2016), la herramienta brindará a los usuarios la posibilidad de generar reportes sobre la información que ya está actualmente disponible en COMPRASAL. Esos reportes versarán sobre un conjunto de indicadores acerca de las partes contratantes, el objeto, monto y la forma de contratación de la compra pública y otros datos que permitan dar un seguimiento al conjunto de la compra pública en el país. Como pudo verificar el investigador del MRI, esa funcionalidad no está actualmente disponible en el portal de COMPRASAL.

Si bien el texto del compromiso y el de su indicador de cumplimiento contienen una actividad objetivamente verificable (la habilitación del observatorio), los productos

no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. En particular, el compromiso no contiene hitos que permitan verificar su grado de cumplimiento y por esta razón su especificidad se califica como *media*.

Tal como sucede con el resto de los compromisos que componen el plan de acción 2014-2016, se advierte que casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, es decir, en septiembre del 2015, el Gobierno presentó un “plan operativo” para su cumplimiento.⁵ En la “matriz de acciones específicas” y el cronograma de trabajo de ese plan operativo sí se precisaron hitos y plazos. Aunque esta adición extemporánea no puede suplir la falta de especificidad originaria del compromiso, el plan describe un proceso gradual de construcción del observatorio que comienza con el diseño y el perfil del proyecto y sigue con el diagnóstico, el desarrollo, las pruebas y termina con la habilitación de la herramienta. Estas mismas fases se reiteran en el documento “Perfil del Proyecto / Observatorio de Compras Públicas” proporcionado por la UNAC al investigador del MRI y fechado en octubre del 2015.⁶ Según la información proporcionada por el representante de la UNAC, a junio del 2015 no se había realizado ninguna acción conducente a la eventual habilitación del Observatorio ni se había diseñado un plan de trabajo debido a la falta de recursos financieros para ese destino.⁷ Aunque después de esa fecha la UNAC reporta avances en el diseño de la herramienta, la evidencia recabada indica que al medio término del plazo de implementación del plan de acción el grado de cumplimiento de este compromiso debe calificarse como *no iniciado*. Representantes del Gobierno han indicado que existen avances en la implementación de este compromiso, sin embargo se han realizado fuera del periodo de evaluación de este informe. Éstos serán tomados en cuenta para la evaluación de fin de término del plan de acción.

El plan de acción nombra también a la SPCTAC y a organizaciones sociales y universidades como corresponsables. Sin embargo, la UNAC confirmó que el observatorio se está desarrollando exclusivamente desde una unidad del Ministerio de Justicia. Ninguno de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados, incluyendo a los representantes de las universidades participantes en el Observatorio de Gobierno Abierto (ver compromiso 20), refirió haber participado en el desarrollo del observatorio.

RELEVANCIA

Aunque las instituciones públicas han estado obligadas a publicar en COMPRASAL, la información sobre las convocatorias y los resultados de los procesos de compras públicas desde 2011 no puede recolectarse de forma ágil para su análisis agregado, y para hacerlo, el usuario externo estaría obligado a consultar, uno a uno, la información de esos procesos. De tal forma, no existe en el portal de COMPRASAL una herramienta que permita extraer información sobre variables comunes a todos los procesos (v. gr. las instituciones contratantes, los contratistas, el tipo de bienes que se adquieren) y producir reportes de datos. Para conocer, por ejemplo, cuántas veces un mismo proveedor ha ganado procesos de compras en todo el Estado, un usuario tendría que revisar uno a uno los procesos de compra para extraer de su documentación el dato sobre el contratista. Esto se ve agravado por el hecho de que, a pesar de la obligación legal, no todos los procesos de adquisiciones públicas se publican en COMPRASAL. Para el representante de la UNAC, de los aproximadamente 2 000 millones en adquisiciones de bienes y servicios que se realizaron durante el 2015, solo el 70 % se publicó en el sistema electrónico.⁸

El compromiso, incorporado por el Gobierno al plan de acción, pretende acercar esta información tanto al usuario externo como a la propia UNAC para que ambos puedan evaluar el universo de compras públicas y eventualmente proponer reformas a sus procesos. A criterio de la UNAC, la información también puede ser útil para generar competencia en aquellas instituciones o sectores en que hay pocos proveedores. Adicionalmente, la transparencia del observatorio daría confianza a los usuarios y potenciales contratistas.

Según la información proporcionada por el representante de la UNAC, la mejora del portal COMPRASAL formaba parte de los intereses del Ministerio de Hacienda aún antes del lanzamiento del plan de acción OGP, aunque no había realizado acción alguna para su desarrollo por no contar con los recursos para ello. Luego del inicio del periodo de implementación del plan de acción, el compromiso se integró en la planificación estratégica del Ministerio de Hacienda a partir de mayo del 2015.⁹

En fases posteriores, al observatorio se incorporarán mecanismos de seguimiento del desempeño de las instituciones contratantes y de sus proveedores e incluso, según la información proporcionada por el representante de la UNAC, funcionalidades para que los procesos se automaticen al menos parcialmente (por ejemplo, permitiendo la presentación íntegra de las ofertas en formato digital). El observatorio es un paso positivo en el acceso a la información sobre las compras públicas con un impacto potencial menor, pues en relación con los retos respecto a la transparencia de toda la información sobre las compras públicas el alcance del compromiso es un paso incremental.

RECOMENDACIONES

El acceso a la información sobre todos los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras, de la forma que permitiría el Observatorio de Compras Públicas, sin duda fortalecería la transparencia de sus procesos y resultados. Sin embargo, para el investigador del MRI, el observatorio serviría mejor a su propósito de brindar confianza sobre la contratación pública si la UNAC pudiera garantizar que todos los procesos de adquisiciones de todas las instituciones están efectivamente disponibles por medio de la herramienta.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 5.

² Disponible en: https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/. Último acceso: 16 de febrero del 2016.

³ La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública obliga a las instituciones públicas a publicar en el “sistema electrónico de compras públicas” todas las convocatorias a los distintos tipos de procesos de adquisiciones. La administración de este sistema está a cargo de la UNAC. En particular: artículos 7 letras b y h, 57, 68, 71 y 83-A.

⁴ Documento “Perfil del Proyecto / Observatorio de Compras Públicas” proporcionado por la UNAC al investigador del MRI y fechado en octubre del 2015.

⁵ Disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/observatorio-de-compras-publicas. Último acceso: 22 de febrero del 2016.

⁶ Ya citado arriba.

⁷ El Observatorio de Compras Públicas estará eventualmente alojado en: <http://www.observatoriocomprasal.gob.sv/>. Este sitio web se encuentra actualmente desactivado. Último acceso: 28 de febrero del 2016.

⁸ El investigador del MRI no tuvo acceso a la fuente de los datos citados. El representante de la UNAC refirió que muchos gobiernos municipales suelen encontrarse entre las instituciones que incumplen esta obligación.

⁹ Ministerio de Hacienda, Gobierno de El Salvador. *Plan Estratégico Institucional 2015-2019*. 28 de mayo del 2015.

6 | PUBLICACIÓN DEL ABASTECIMIENTO DE MEDICAMENTOS¹

Texto del compromiso:

Publicar mensualmente el abastecimiento de medicamentos en los hospitales nacionales que conforman la red pública.

Indicadores de cumplimiento:

- Reportes mensuales sobre el abastecimiento de medicamentos en los hospitales nacionales, publicados en formato de datos abiertos

Institución responsable: Ministerio de Salud

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X	X			X		X			X	X			

¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso se origina en las propuestas de las organizaciones participantes en la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.² En su versión original, las organizaciones de la sociedad civil propusieron dos acciones interrelacionadas (un inventario de los medicamentos disponibles en hospitales de la red pública y la publicación de ese inventario) que, con algunas modificaciones, se integraron en una sola en la redacción final del compromiso. De cumplirse, el Ministerio de Salud (MINSAL) brindaría a la ciudadanía información sobre los medicamentos existentes en la red de los treinta hospitales públicos. El compromiso estipula que esta información se brindará de forma mensual y en formato de datos abiertos. Los términos del

compromiso y de su indicador de cumplimiento estipulan hitos claros, medibles y verificables en relación con la meta y por esta razón su especificidad se califica como *alta*.

De conformidad con la información proporcionada por la representante del MINSAL, el objetivo era poner a disposición de los pacientes y otros usuarios de los hospitales públicos información oportuna sobre los medicamentos disponibles. En El Salvador, los medicamentos recetados en la red de hospitales públicos son gratuitos y aplicados o entregados a los pacientes según su disponibilidad en el inventario hospitalario. Sin embargo, incluso los médicos que los recetan desconocían si los medicamentos estaban disponibles en el hospital. El compromiso debería facilitar que los pacientes conozcan de primera mano

si el hospital cuenta con los medicamentos que el médico u otro profesional de salud les ha recetado y no se vean forzados a hacer largas colas esperando por algo que no está disponible o incluso visitar innecesariamente el hospital.

Aun antes de la creación de este compromiso, el MINSAL ha contado con un listado de medicamentos autorizados para su uso en la red de hospitales nacionales, el denominado Listado Oficial de Medicamentos (LOME), aunque este no especifica qué medicamento está disponible en cada uno de los hospitales.³ Esa información solo podía determinarse hospital por hospital y ello supone una carga innecesaria para los pacientes. Un paciente a quien se le hubiera recetado determinado medicamento podía encontrarse con que en el hospital en el que realizó la consulta aquel no estuviera disponible, pero sí podría estarlo en otro hospital sin que hubiera forma de comprobarlo de forma ágil. En similar sentido, aunque existe un listado general de medicamentos (el LOME), el listado específico de cada hospital (cuadro básico de medicamentos) varía según las especialidades médicas que atiende. Aunque no lo describen expresamente sus términos, la representante del MINSAL expresó que se pretende que el abastecimiento de medicamentos pueda consultarse eventualmente en línea para que el paciente sepa en qué hospital podría encontrar el medicamento que necesita, y a esta misma información tendrían acceso los médicos que extienden las recetas.

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reporta un cincuenta por ciento (50 %) de avance a noviembre del 2015, aunque el MINSAL expresó que las actividades para su implementación se iniciaron después de junio del 2015.⁴ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados manifestaron que el cumplimiento del compromiso ha avanzado e incluso su alcance será mayor al expresado en sus términos. En particular, saben que el MINSAL ha propuesto ampliar la información sobre abastecimiento de los medicamentos a todos los establecimientos de primer nivel de atención sanitaria de la red pública de salud. En términos prácticos, ello implica la implementación de un sistema de información sobre los medicamentos

disponibles en más de 700 establecimientos en todo el país. Sin embargo, los representantes entrevistados señalaron que los avances que conocen ocurrieron después del primer año de implementación del plan de acción 2014-2015 (junio del 2015), por tanto fuera del periodo de evaluación que cubre este informe. De tal forma, la evidencia recabada indica que en junio del 2015 no se habían llevado a cabo acciones para el cumplimiento del compromiso y por esta razón se califica como *no iniciado*. Las acciones realizadas después de esta fecha se valorarán en el informe de fin de término.

RELEVANCIA

El desabastecimiento de los medicamentos en la red de hospitales públicos es un tema que ha causado múltiples reclamos ciudadanos desde hace algunos años y ha captado la atención de los medios de comunicación en el país.⁵ El MINSAL argumenta que, a pesar de los limitados recursos presupuestarios, desde 2009 ese problema empezó a resolverse y el abastecimiento global de los medicamentos ha estado por encima del 85 %, es decir, el sistema nacional de salud solo ha estado desabastecido en el 15 % de los medicamentos de su listado oficial de medicamentos, aunque el investigador del MRI no ha podido corroborar estos datos. El problema sigue siendo, según el MINSAL, que del universo de medicamentos disponibles no todos los hospitales tienen el mismo abastecimiento, pues ello varía según su cuadro básico. Así, cada hospital tiene un cuadro básico de medicamentos que puede requerir y que depende de las especialidades médicas que es capaz de atender, y por ello el abastecimiento debe medirse hospital por hospital. De esta manera, considera el MINSAL, se ordenará el uso de los escasos recursos y se brindará un mejor servicio a los pacientes. Representantes de dos organizaciones de la sociedad civil entrevistados resaltaron la importancia de este compromiso para mejorar la atención a los pacientes que utilizan la red de hospitales públicos, muchos de los cuales deben, a veces, incurrir en reiterados costos de tiempo y transporte únicamente para comprobar si los medicamentos están disponibles.

Poner a disposición de los usuarios información actualizada sobre el abastecimiento de los medicamentos en todos los hospitales del sistema público sin duda podría beneficiar a muchos usuarios, en especial si se considera que se estima que el sistema público de salud debería servir a cerca del 80 % de la población salvadoreña.⁶ Sin embargo, el alcance de esta medida es aún incipiente. En los términos actuales, la información solo será actualizada de forma mensual (y no al instante) y en un formato de datos abiertos que no es necesariamente de fácil acceso y comprensión para la mayoría de usuarios.⁷ Además, por ahora, los términos del compromiso establecen que solo se publicará información sobre los 30 hospitales nacionales y no sobre las unidades de salud de primer nivel sanitaria. Aunque la información recopilada indica que el MINSAL pretende ampliar el alcance de la información, el investigador del MRI no encontró evidencia de que esto haya ocurrido. En tal sentido, el compromiso es un paso positivo pero incremental y su impacto potencial se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

Para su inclusión en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda:

- Modificar el compromiso para que la información sea actualizada al instante o en una periodicidad mayor.
- Ampliar el alcance del compromiso para que la información sea accesible tanto en línea como por vía telefónica u otros medios para quienes no tienen acceso a internet.
- Ampliar el alcance del compromiso para que incluya a las unidades de salud del primer nivel de atención sanitaria.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 1: Administración de los recursos, compromiso 6.

² Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 1, propuestas de acción números 4 y 5.

³ El Listado Oficial de Medicamentos en su versión 10.⁸ (2009) está disponible en: http://www.who.int/selection_medicines/country_lists/SLV_Lista_2010.pdf. Último acceso: 1 de marzo del 2016. Las adendas (2011) a este listado están disponibles en: http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/listados/Listado_Oficial_de_medicamentos_10a_version_Adendas_2011_Inclusiones_y_Exclusiones.pdf. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

⁴ Disponible en https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/publicacion-del-abastecimiento-de-medicamentos. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁵ Véase, por ejemplo: DÍAZ, Cristian y otros. Directores de hospitales justifican el desabastecimiento de medicamentos. El Diario de Hoy [en línea], 5 de julio del 2014. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/directores-hospitales-justifican-desabastecimiento-medicamentos-59385>. Último acceso: 29 de febrero del 2016. Ese mismo mes, el MINSAL emitió un comunicado desmintiendo el desabastecimiento. Véase: <http://www.presidencia.gob.sv/el-ministerio-de-salud-aclara-a-la-opinion-publica/>. Último acceso: 29 de febrero del 2016.

⁶ Acosta, Mónica y otros. Sistema de salud de El Salvador. Salud pública de México / vol. 53, suplemento 2 del 2011. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v53s2/14.pdf>. Último acceso: 28 de febrero del 2016.

⁷ La penetración de internet en El Salvador (datos del 2014) es del 29,7 % de la población. Véase: Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). 2015. *Measuring the Information Society 2014*. Gineva. Disponible en: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-w5.pdf>. Último acceso: 2 de marzo del 2016.

7 | PROGRAMA DE EDUCACIÓN TÉCNICA INTEGRAL¹

Texto del compromiso:

Implementar el Programa de Educación Técnica Vocacional (Escuela Taller), dirigido prioritariamente a jóvenes que se encuentran fuera del Sistema Educativo formal, en municipios de alto riesgo delictivo, que les permita insertarse en el mercado laboral.

Indicadores de cumplimiento:

- Programa Escuela Taller implementado en 16 municipios catalogados de alto riesgo.
- Contenidos sobre transparencia, valores éticos, acceso a la información y rendición de cuentas, diseñados para ser incorporados al programa de educación técnica integral.

Instituciones responsables: Subgabinete de Prevención, dirigido por el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rendi. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		Sin relevancia clara				Indeterminado				X			

¿QUÉ PASÓ?

Una variante de este compromiso fue propuesta por las organizaciones aglutinadas en la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.² Sin embargo, esa propuesta estaba centrada en “estudiantes de escuelas públicas en municipios de alto riesgo delictivo” y no en jóvenes fuera del sistema educativo formal como se destaca en el texto del compromiso.

Para el Plan de Acción 2014-2016, el Gobierno incluyó entonces este compromiso que, aunque contiene actividades objetivamente verificables, no identifica hitos o metas intermedias que permitan dar seguimiento al grado de avance del cumplimiento de los compromisos. Los hitos de cumplimiento y

sus plazos —en los que se basa la propia evaluación de avance del Gobierno, que le otorga un grado de avance del sesenta y tres por ciento (63 %) a noviembre del 2015— los presentó el Gobierno varios meses después del inicio de la ejecución del plan.³ Por esta razón, su grado de especificidad se califica como medio.

El Gobierno reporta que todas las actividades de este compromiso ya se han cumplido, aunque su alcance tuvo que modificarse sustancialmente. En primer lugar, aunque el compromiso identifica al Subgabinete de Prevención dirigido por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), el compromiso lo asumió en exclusiva este último ministerio. En segundo lugar,

aunque el compromiso se refiere a un programa para 16 municipios, el ministerio decidió reducir ese número a 8 por falta de recursos financieros. En tercer lugar, y esta es la modificación más significativa, las actividades del compromiso se reemplazaron por otras que, aunque similares, no estaban previstas en su texto.

El objetivo del compromiso era desarrollar un programa de formación vocacional como herramienta para la prevención de la violencia en 16 de los municipios con los indicadores de inseguridad más altos del país. De conformidad con la información proporcionada por la representante de la Dirección General de Prevención Social de la Violencia y Cultura de Paz (Pre-Paz) del MJSP, por falta de recursos e inviabilidad técnica, el MJSP decidió no desarrollar el programa tal como había sido enunciado en el compromiso y, en su lugar, decidió impartir capacitaciones técnico-vocacionales a jóvenes emprendedores y familias emprendedoras. Los 54 talleres a los que asistieron 1039 personas versaron, entre otras, sobre habilidades informáticas y musicales, según los datos presentados por el MJSP en el marco del Observatorio de Gobierno Abierto, en los que no hay ninguna evidencia sobre los "contenidos sobre transparencia, valores éticos, acceso a la información y rendición de cuentas".⁴ El MJSP reconoce que estos talleres se impartieron en el marco de un programa de cooperación distinto al que propone el compromiso y que ya había iniciado antes del inicio del plan de acción 2014-2016.⁵ De tal forma, se trata de un programa distinto del que debía desarrollarse de conformidad con el compromiso OGP y por ello este último se califica como no iniciado.

RELEVANCIA

La implementación de un programa de formación técnico vocacional no es por sí misma una actividad con relevancia clara para alguno de los valores OGP. El segundo indicador de cumplimiento parece agregar una dimensión con alguna significancia para los valores OGP, en la medida en que complementaría el programa de formación vocacional con contenidos relativos al acceso a la información y a la rendición de cuentas con vistas a la divulgación de estas temáticas en grupos con vulnerabilidad social. Sin embargo, los términos de este indicador de cumplimiento limitan esta vinculación, pues el diseño de los contenidos sobre estas materias no presupone su integración en el programa vocacional ni, en consecuencia, su implementación para beneficio de los jóvenes a quienes está dirigido este programa. Aún más importante, del compromiso no puede determinarse cómo la formación en estos contenidos contribuirá a mejorar el acceso a la información, la participación ciudadana o la rendición de cuentas. Formar, por ejemplo, en materia de acceso a la información de forma general, no supone un vínculo causal con la mejora del acceso a la información pública. Se destaca que tanto los representantes de las organizaciones sociales entrevistados y el representante del MJSP expresaron reservas sobre la relación del compromiso con los valores OGP o del valor o impacto potencial que podría tener en la formación vocacional de los jóvenes.

Este programa de formación técnica vocacional se enmarca en las políticas de prevención de la violencia. Para evaluar su impacto potencial haría falta determinar cuál es su alcance (cuál es la población meta en los 16 municipios) y duración (si se trata de un programa continuo o de término fijo), cuál su financiamiento, qué valor tiene para la estrategia gubernamental de prevención de violencia o si efectivamente es una prioridad de la actual administración. Dado que estos y otros datos no pueden determinarse del enunciado del compromiso, su impacto potencial se califica como indeterminado.

RECOMENDACIONES

El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción. Sin embargo, dada la preponderancia de la temática de seguridad ciudadana y violencia en el debate público salvadoreño, sí aconseja considerar compromisos de gobierno abierto vinculados a la prevención de la violencia y la lucha contra el crimen. Los futuros compromisos podrían, por ejemplo, servir para:

- Brindar acceso a la ciudadanía sobre los resultados de las estrategias gubernamentales de lucha contra la delincuencia.
- Fortalecer o crear mecanismos de quejas o denuncias ciudadanas para reportar fallos en los servicios gubernamentales de seguridad ciudadana.
- Mejorar la construcción de planes de prevención de violencia nacionales o municipales de forma participativa.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 2: Comunidades más seguras, compromiso 7.

² Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el *Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 2, propuesta de acción número 1.

³ En el sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) se ha registrado una captura de pantalla de dicho sitio en que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045605/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/comunidades-mas-seguras/aga_actions/programa-de-educacion-tecnica-integral. Último acceso: 3 de marzo del 2016.

⁴ La presentación utilizada por el MJSP está disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/comunidades-mas-seguras/aga_actions/programa-de-educacion-tecnica-integral. Último acceso: 29 de enero del 2016.

⁵ Se trata de talleres financiados en el marco de un programa de cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) denominado Proyecto Plan Plurianual II -AECID.

8 | HACER TRANSPARENTE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE POLICÍA COMUNITARIA¹

Texto del compromiso:

Divulgar a la ciudadanía de forma semestral los resultados de la implementación del Plan de Policía Comunitaria, a través de mecanismos que permitan la publicación de información en formato de datos abiertos.

Indicadores de cumplimiento:

- Al menos dos informes, sobre los resultados de la implementación del Plan Policía Comunitaria, publicados.

Institución responsable: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y Policía Nacional Civil

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X			X			X		X			

¿QUÉ PASÓ?

La policía comunitaria es una de las estrategias gubernamentales que tienen el objetivo de “incrementar los niveles de seguridad ciudadana”.² La policía comunitaria, de conformidad con la información brindada por el representante de la Policía Nacional Civil (PNC) entrevistado, es un modelo integral de funcionamiento hacia el cual transita actualmente el aparato policial. El compromiso del plan de acción se centra en la producción de informes sobre “los resultados de la implementación” del modelo policial.

Se trata de un compromiso originalmente propuesto por la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto y adoptado en el plan de acción con ligeras variaciones.³

Aun cuando su indicador de cumplimiento describe una actividad objetivamente verificable (la publicación

de los informes), el compromiso no identifica hitos o metas intermedias que permitan dar seguimiento al grado de avance del cumplimiento de los compromisos. Como se explica respecto de la mayoría de los compromisos de este plan de acción, el Gobierno presentó los hitos de cumplimiento y sus plazos varios meses después del inicio de la ejecución del plan. Sobre esa base, el Gobierno le otorga al compromiso un grado de avance del sesenta por ciento (60 %) a noviembre del 2015.⁴ Sin embargo, debido a su falta de precisión en los términos originales, el compromiso se califica con un grado de especificidad medio.

De conformidad con la información recabada, los informes de resultados aún no se han publicado. Sin embargo, el representante de la PNC entrevistado manifestó que, durante una de las sesiones de

rendición de cuentas al Observatorio de Gobierno Abierto (en noviembre del 2015), compartió alguna información más relevante a la fecha sobre el proceso de implementación del modelo. El investigador del MRI comprobó que la presentación utilizada durante ese ejercicio de rendición de cuentas contiene información relativa a los “logros obtenidos” hasta esa fecha mediante el modelo, entre los que se destacan las capacitaciones sobre la “filosofía de la policía comunitaria” recibidas por más de 21.000 miembros de la institución policial, la elaboración de 3.782 diagnósticos de los factores de riesgo en los sectores y subsectores territoriales en los que opera u operará la policía comunitaria, la elaboración de 925 planes de intervención territorial, la participación en las instancias locales de prevención de la violencia y la atención de 3.205 “factores de riesgo”, es decir, aquellos factores que pueden conducir a la delincuencia o la violencia, o favorecerlas en las comunidades en las que actúa la policía comunitaria. Aunque la presentación no lo expresa, se trata de los resultados de la implementación de la policía comunitaria desde su instauración durante el gobierno anterior (2009-2014). La presentación (del 6 de noviembre del 2015) puede consultarse en el portal del Observatorio de Gobierno Abierto.⁵

De conformidad con la PNC, esta es la primera vez en que se presentan públicamente los datos citados sobre los resultados de la implementación de la policía comunitaria. Sin embargo, la presentación se hizo para un público específico (las organizaciones de la sociedad civil representadas en el Observatorio de Gobierno Abierto) y no la “ciudadanía” que menciona el enunciado del compromiso. Además, el informe no está en formato de datos abiertos, tal como pide el compromiso. La falta de precisión en los términos del compromiso sobre el formato de publicación de los informes o sobre los indicadores a los que se pretendía dar seguimiento permitirían considerar que variantes como la presentada por la PNC encajan en su enunciado. Sin embargo, dado que el informe se publicó después del medio término del plan de acción, el compromiso se califica como no iniciado para efectos de este informe.

RELEVANCIA

De forma reiterada, la inseguridad ciudadana se considera el principal desafío que enfrentan los salvadoreños, cuya gravedad, lejos de disminuir, sigue empeorando.⁶ Desde hace años, el país tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo y la inseguridad impacta negativamente en su economía.⁷ De ahí que incrementar los niveles de seguridad ciudadana sea una prioridad gubernamental en que la efectividad de la policía es un tema esencial.⁸ En particular, el Gobierno ha centrado su estrategia policial en el despliegue de la policía comunitaria.

La policía comunitaria se concibe como “un modelo de trabajo que busca lograr una vinculación directa con la comunidad para prevenir y controlar de forma eficaz los problemas que afectan el bienestar ciudadano” y que además busca “la participación activa de la comunidad en la identificación, priorización, prevención y solución de problemas que le afecten”.⁹

El objetivo, de conformidad con la información proporcionada por el representante de la PNC entrevistado, es acercar a la policía a la comunidad para combatir la delincuencia, pero también para prevenirla con la participación de la ciudadanía y mediante la disminución de los factores de riesgo.

Dada la relevancia del modelo de policía comunitaria para la estrategia gubernamental de seguridad ciudadana, los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo avanza su efectividad, según coincidieron representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados y los representantes del MJSP y de la PNC. También destacaron cómo, por lo general, la información sobre la efectividad policial no ha estado siempre disponible al público, con lo cual se dificulta la exigencia de rendición de cuentas. Adicionalmente, el investigador del MRI considera que poner a disposición información relevante sobre los avances y obstáculos en la implementación del modelo policial podría favorecer la participación de la ciudadanía para mejorar el modelo o adaptarlo a los contextos específicos de cada comunidad en que se despliegue. En tal sentido, a pesar de las deficiencias señaladas en su especificidad, el compromiso tiene un impacto potencial *moderado*.

RECOMENDACIONES

Dada la relevancia que tienen para la ciudadanía las políticas públicas sobre seguridad pública, el investigador del MRI recomienda la inclusión de compromisos análogos en siguientes planes de acción. Futuros compromisos pueden contribuir a brindar acceso a la información sobre el desempeño de la principal apuesta conceptual y metodológica de la PNC ante los graves desafíos en seguridad pública, así como instaurar mecanismos de rendición de cuentas que permitan a la ciudadanía demandar explicaciones, plantear quejas o solicitudes o demandar acciones que les permitan afrontar de mejor manera los riesgos a los que se enfrenta la seguridad ciudadana en sus comunidades. Con miras a su incorporación en un futuro plan de acción, se recomienda que estos compromisos estipulen claramente los hitos y plazos de cumplimiento, así como la naturaleza y el alcance de los productos. Además, se recomienda que los compromisos se construyan con la participación de más actores institucionales y de los sectores no gubernamentales, idealmente en un espacio multiactor tal como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 2: Comunidades más seguras, compromiso 8.

² Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (enero del 2015). Pág. 128.

³ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 2, propuesta de acción número 2.

⁴ En el sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) se ha registrado una captura de pantalla de dicho sitio en que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045627/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/comunidades-mas-seguras/aga_actions/transparentar-la-implementacion-del-plan-policia-comunitaria. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁵ Véase: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/comunidades-mas-seguras/aga_actions/transparentar-la-implementacion-del-plan-policia-comunitaria. Último acceso: 29 de febrero del 2016.

⁶ Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la jesuita Universidad Centroamericana José Simeón Cañas revela que un 60,9 % de la población considera que la delincuencia es el principal problema de El Salvador. Igual de revelador es que el 82,5 % de la población considera que la delincuencia aumentó en relación con el año 2014. Véase: IUDOP, "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales del 2015", Boletín de prensa año 30, N.º 1. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Los-Salvadore%C3%B1os-y-salvadore%C3%B1as-eval%C3%BAan-la-situaci%C3%B3n-del-pa%C3%ADs-a-finales-del-2015.pdf>. Último acceso: 29 de febrero del 2016.

⁷ Véase: Watson, Katy. ¿Va El Salvador camino a convertirse en el país más violento del mundo? BBC Mundo. 5 de junio del 2015. Disponible en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150602_el_salvador_maras_tregua_muertes_vs. Último acceso: 22 de febrero del 2016. Martínez Avelar, Loida. BCR: Violencia cuesta millones a El Salvador. La Prensa Gráfica [en línea]. 4 de noviembre del 2015. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/11/04/bcr-violencia-cuesta-millones-a-el-salvador>. Último acceso: 22 de febrero del 2016.

⁸ Incrementar los niveles de seguridad ciudadana es uno de los objetivos principales del plan de gobierno actual. Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. (enero del 2015). Pág. 122 y ss.

⁹ Así definido en la "Cartilla de aproximación a residencias y establecimientos". Documento proporcionado por la PNC.

9 | PROGRAMA DE REHABILITACIÓN Y REINSECCIÓN¹

Texto del compromiso:

Impulsar el programa de rehabilitación y reinsección, estableciendo convenios con diferentes actores de la sociedad civil, con el fin de permitir a los privados y exprivados de libertad sumarse a la vida productiva del país.

Indicadores de cumplimiento:

- El 50 % de reos en fase de confianza y semilibertad registrados en 2014 e ingresados al programa.
- Resultados del programa publicados en la rendición de cuentas de las instancias participantes.

Instituciones responsables: Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Fondo de Conservación Vial, Dirección General de Centros Penales y Empresa Privada

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X				X				Indeterminado			

¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso tiene su origen en las propuestas formuladas por las organizaciones participantes en la plataforma “Sociedad Civil por un Gobierno Abierto”.²

El texto del compromiso y de sus dos indicadores de cumplimiento refiere actividades objetivamente verificables (“impulso del programa”, “ingreso de reos” y “publicación de resultados”), pero no estipula hitos ni plazos que permitan determinar cómo se avanzará en su cumplimiento. Por estas razones, el grado de especificidad se califica como *medio*.

Según la información proporcionada por la Dirección General de Centros Penales del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (DGCP), el compromiso hace referencia específicamente al programa denominado *Yo Cambio*, iniciado en 2011 y que el Gobierno

considera ahora ya no solo un programa, sino un modelo de gestión penitenciaria.³ Este se incluyó incluso en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, principal instrumento de planificación del Gobierno, como una estrategia para “propiciar cárceles seguras, libres de violencia interna, en las que no se generen delitos y que favorezcan la reinsección social de las personas privadas de libertad”.⁴

El propósito del modelo es reducir al mínimo el tiempo de ocio de los reos en fase de confianza y semilibertad mediante su involucramiento en actividades productivas para su comunidad y para ellos mismos. Los reos en fase de confianza son aquellos que disfrutan de un régimen penitenciario más flexible que el internamiento ordinario (pueden, por ejemplo, obtener permisos de salida del centro penitenciario),

y los que gozan de semilibertad son aquellos reos que, cumplida una parte sustantiva de la pena, están sujetos a un régimen penitenciario que les permite incluso realizar trabajos fuera del centro en que están reclusos.⁵ Mediante la aplicación del modelo (que tiene, a su vez, programas de formación vocacional, trabajo penitenciario, talleres de arte y cultura, salud, actividades deportivas e incluso formación religiosa y en valores), se espera que los reos experimenten un cambio conductual y actitudinal que les permita volver a ser parte productiva de la sociedad. En lo esencial, el modelo funciona con la inscripción voluntaria de la población meta a cualquiera o varios de los programas disponibles en cada centro penitenciario.⁶

Tanto la DGCP como las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas coincidieron en que, a pesar de que se las menciona como corresponsables, ni el Fondo de Conservación Vial ni la empresa privada fueron implementadores directos del compromiso, aunque la DGCP facilitó que los reos que se encontraban en estas fases penitenciarias pudieran desarrollar trabajos penitenciarios tanto en el primero como en algunas empresas privadas.

La DGCP informó al investigador del MRI de que 653 reos en fase de confianza y 987 reos en fase semilibertad formaban parte del programa a finales del 2015. Sin embargo, estos datos no pudieron contrastarse con el total de la población penitenciaria en ambas fases para determinar en qué medida se había avanzado respecto de los indicadores de cumplimiento. Específicamente, y aunque se solicitaron, el investigador del MRI no tuvo acceso a los datos sobre el número de reos en fase de confianza y de semilibertad registrados al inicio del 2014 ni de los inscritos en el programa en esa misma fecha.

El segundo indicador de cumplimiento se refiere a la publicación de los resultados del programa en la “rendición de cuentas de las instancias participantes”. En la práctica gubernamental salvadoreña, el uso convencional de esta categoría se refiere a los informes que las instituciones públicas producen al final de cada año oficial (de junio a mayo del siguiente año) para brindar información a la ciudadanía sobre los resultados obtenidos en su gestión. Los informes se presentan, por lo general, en sesiones abiertas al

público, que realizan la mayoría de instituciones del Órgano Ejecutivo y otras.⁷ Los informes de rendición de cuentas suelen contener información muy similar a la que las instituciones presentan en sus memorias anuales de labores (las cuales cubren el mismo periodo de gestión). El investigador del MRI constató que en el informe de rendición de cuentas de la DGCP correspondiente a junio del 2014 a mayo del 2015 hay información sobre el desarrollo del programa Yo Cambio, aunque sin datos específicos que permitan valorar sus resultados.⁸

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reporta un sesenta y ocho por ciento (68 %) de avance a noviembre del 2015, aunque la DGCP no brindó información sobre las actividades que correspondían al periodo de ejecución que concluyó en junio del 2015.⁹ Representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistados expresaron dudas sobre la confiabilidad de los datos presentados por la DGCP y si estos correspondían al grado de avance reportado. Dado que no pudo establecerse la proporción de reos inscritos en el programa respecto de la población total al medio término del plan de acción, el grado de cumplimiento de este compromiso es *indeterminado*.

RELEVANCIA

El que el sistema penitenciario sirva efectivamente a los fines de la rehabilitación y la reinserción en la sociedad de los privados de libertad es un tema significativo en un país con índices de violencia epidémicos y una sobrepoblación carcelaria que sobrepasa el 300 %.¹⁰

Sin embargo, el compromiso tiene solo una relevancia marginal con el principio OGP de acceso a la información. Tanto el enunciado general del compromiso como su primer indicador de cumplimiento se refieren a la implementación del programa, una actividad que no encaja en los principios de un gobierno abierto.

Aunque el segundo indicador de cumplimiento tiene relevancia formal para los valores OGP, se advierte que este es secundario al propósito principal del compromiso que estriba en el impulso del programa.

Por otra parte, los resultados de *Yo Cambio* se han publicado en la memoria de labores de la DGCP al menos desde el 2013 en un formato muy similar al del informe de rendición de cuentas ya citado.¹¹ Es decir, aun cuando el indicador se cumpliera, el compromiso no se aparta, ni en contenido ni en la forma de implementación, de lo que la DGCP habría hecho para informar sobre los resultados del modelo. Según la DGCP, aunque el Observatorio de Gobierno Abierto es un espacio adicional para divulgar los resultados del modelo, este no ha variado ni en su alcance ni en la forma de implementación al haber sido incorporado en el plan de acción. Por estas razones, el impacto potencial de este compromiso se califica como *ninguno*.

RECOMENDACIONES

Dada su escasa vinculación con los valores OGP, el investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 2: Comunidades más seguras, compromiso 9.

² Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 2, propuesta de acción número 3.

³ Al respecto, véase la nota de prensa de la Presidencia de la República del 8 de abril del 2015: <http://www.presidencia.gob.sv/gobierno-convierte-programa-yo-cambio-en-un-modelo-de-gestion-penitenciaria/>. Último acceso: 26 de febrero del 2016.

⁴ Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (enero del 2015). Pág. 130.

⁵ Ley Penitenciaria, artículos 98 al 101.

⁶ Según la información proporcionada por la DGCP, a febrero del 2016, el modelo funciona en 10 de los 21 centros penales del país.

⁷ En el informe MRI sobre el plan de acción 2013-2014 se describe cómo esta se ha convertido gradualmente en una práctica gubernamental. Véase: Marinero Cortés, José para el MRI de la OGP. El Salvador. Informe especial de rendición de cuentas 2014. Noviembre del 2015. Sección 2.2, compromiso 11 al 13, págs. 28-31.

⁸ El informe de rendición de cuentas está disponible en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/direccion-general-de-centros-penales/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas. Último acceso: 2 de marzo del 2016.

⁹ En el sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) se ha registrado una captura de pantalla de dicho sitio en que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045653/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/comunidades-mas-seguras/aga_actions/programa-de-rehabilitacion-y-reinsercion. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

¹⁰ A finales de diciembre del 2015, la ocupación en centros penitenciarios para hombres respecto de la capacidad instalada era del 341 %. Para mujeres esa cifra sube al 383 %. Véase: Departamento de Estudios Legales, FUSADES. Informe de coyuntura legal e institucional, segundo semestre del 2015, pág. 27. Disponible en: <http://fusades.org/sites/default/files/CoyunturaLegal%202-2015.pdf>. Último acceso: 23/02/2016

¹¹ El investigador del MRI encontró referencias a los resultados del programa en las memorias de labores de la DGCP del 2013, el 2014 y el 2015 (que cubren desde junio del año anterior a mayo del año en que se publican). Las memorias de labores están disponibles en: http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/direccion-general-de-centros-penales/information_standards/memorias-de-labores. Último acceso: 23/02/2016

10 | ÉTICA Y TRANSPARENCIA EN LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO

Texto del compromiso:

Fortalecer los temas de ética y transparencia en los programas de estudio para básica y bachillerato.¹

Crear las herramientas metodológicas y material didáctico para que los docentes desarrollen los contenidos en materia de transparencia, valores éticos, acceso a la información y rendición de cuentas.

Indicadores de cumplimiento:

- Metodologías y material didáctico diseñados para la facilitación de los contenidos.
- Docentes en servicio capacitados que tienen asignado el desarrollo de estos contenidos curriculares.

Instituciones responsables: Ministerio de Educación; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción; Instituto de Acceso a la Información Pública y Universidades.

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		Sin relevancia clara					X				X		

¿QUÉ PASÓ?

Una versión de este compromiso fue parte del plan de acción 2013-2014.² Como se indicó en el informe del MRI correspondiente a ese plan de acción, el Gobierno pretendía crear currículo para formar a los estudiantes del sistema nacional de educación en derechos y valores de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Sin embargo, el investigador del MRI no encontró evidencia de que se hubiera realizado ninguna acción para su cumplimiento.³

En la versión actual, el compromiso encuentra su origen en la propuesta recogida durante la consulta

impulsada por la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.⁴ En su formulación final, el compromiso propone incorporar en los planes de estudios de educación básica (en El Salvador empieza usualmente a los 7 años de edad y se extiende nueve años, de primero a noveno grado) y de bachillerato (los últimos dos o tres años de formación escolar), contenidos curriculares relativos a ética, transparencia, cívica y moral.⁵

Según la información proporcionada por la SPCTAC y el Ministerio de Educación (MINED), el Gobierno abandonó el objetivo de modificar el currículo escolar que se había propuesto tanto en el plan de

acción anterior como en la propuesta preparada por la sociedad civil. Según expresaron representantes de ambas instituciones, se determinó que los contenidos ya existían en el currículo escolar y que, por tanto, lo que hacía falta era crear las herramientas metodológicas para su enseñanza. En otras palabras, el compromiso pretende crear herramientas que faciliten a los docentes el desarrollo de esos temas que ya están en el currículo vigente.

El compromiso y sus dos indicadores de cumplimiento refieren actividades objetivamente verificables ("creación" y "diseño" de herramientas metodológicas y material didáctico y capacitación de docentes), pero los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. El compromiso, por ejemplo, no estipula a qué maestros deberán capacitar las instituciones responsables ni contiene hitos ni plazos que permitan verificar el avance en su cumplimiento. Tal como sucedió con el resto que componen el plan de acción 2014-2016, el Gobierno presentó un "plan operativo" para el cumplimiento de este compromiso.⁶ En el plan se presenta una matriz de acciones específicas y un cronograma de trabajo con los que se precisan hitos y plazos. Sin embargo, este se presentó públicamente en septiembre del 2015, es decir, casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción. Como se ha explicado antes, esta adición extemporánea no puede suplir la falta de especificidad en la formulación del compromiso. Por estas razones, la especificidad de este compromiso se califica como media.

Según la información proporcionada por el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), esa institución (en coordinación con el MINED) encargó a una consultora externa el desarrollo de las guías metodológicas y el material didáctico para los niveles de primaria, educación básica y bachillerato. Tanto el MINED como el IAIP afirmaron que las guías y el material estarán listos para publicarse en marzo del 2016 aunque el investigador del MRI no tuvo acceso a estos documentos, que se encuentran en revisión y edición. Según la información proporcionada por el IAIP y el MINED, el diseño de las guías metodológicas comenzó en julio del 2015. Aunque el Gobierno reporta un veinticinco por ciento (25 %)

de avance en el cumplimiento de este compromiso, los informes a disposición del público describen solo reuniones preparatorias (talleres) como únicas acciones realizadas antes de esa fecha.⁷ Dado que el investigador del MRI no encontró evidencia de que el desarrollo de las guías haya empezado antes del medio término del plan de acción, su grado de cumplimiento se califica como no iniciado.

RELEVANCIA

La integración de contenidos de ética pública, acceso a la información y rendición de cuentas gubernamental en los programas de estudio escolar puede, en la visión de las instituciones responsables, contribuir a la creación de una cultura ciudadana de transparencia. Para el IAIP, en particular, este esfuerzo es incluso parte de su mandato de "promover una cultura de transparencia en la sociedad y entre los servidores públicos".⁸ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados proporcionaron una opinión positiva acerca de este compromiso, aunque advirtieron que aun cuando se cumpliera completamente, ningún estudiante habría aprendido sobre las temáticas ya referidas. El investigador del MRI coincide con esta apreciación, puesto que después de que se capacite a los docentes, aún faltará que estos impartan los contenidos a los estudiantes. En cualquiera de los casos, la falta de especificidad en la redacción de los términos del compromiso y de sus indicadores de cumplimiento también impide al investigador del MRI determinar su alcance poblacional (pues el compromiso no indica si se trata de la formación de todos los docentes del nivel medio y bachillerato, y por tanto no puede determinarse si tendrá efecto sobre todos los estudiantes de estos niveles en el país) y por ello su impacto potencial se califica como *menor*.

Por otra parte, se advierte que el compromiso no tiene relevancia clara con respecto a los valores OGP. Aunque el compromiso hace referencia a los temas de "transparencia, valores éticos, acceso a la información y rendición de cuentas", ello no implica necesariamente que su enseñanza haga avanzar el gobierno abierto en los términos de la sección IV de este informe (Análisis del contenido del Plan de

Acción). En lo esencial, el compromiso no brinda acceso a información en poder del Gobierno, ni la mejora, ni tampoco la transparencia sobre las actividades o decisiones del Gobierno.

RECOMENDACIONES

Dada su incierta vinculación con los valores OGP, el investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 3: Integridad y probidad pública, compromiso 10.

² Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*, eje 2, compromiso número 6, pág. 15.

³ Marinero Cortés, José, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe especial de rendición de cuentas 2014*. Noviembre del 2015. Sección 23, compromiso 15, págs. 33 y 34.

⁴ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*". 28 de octubre del 2014. Desafío 3, propuesta de acción número 1.

⁵ Véase Ley General de Educación.

⁶ Disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/integridad-y-probidad-publica/aga_actions/fortalecer-los-temas-de-etica-y-transparencia-en-los-programas-de-estudio-para-basica-y-bachillerato. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

⁷ Se ha obtenido una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045722/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/integridad-y-probidad-publica/aga_actions/fortalecer-los-temas-de-etica-y-transparencia-en-los-programas-de-estudio-para-basica-y-bachillerato. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁸ Ley de Acceso a la Información Pública. Artículo 58, letra c.

11 | FORTALECER LA PROBIDAD PÚBLICA¹

Texto del compromiso:

Promover en las instituciones del Órgano Ejecutivo el cumplimiento de la obligación de presentar la Declaración de Patrimonio ante la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.

Indicadores de cumplimiento:

- Informe del cumplimiento de la obligación de presentar la Declaración de Patrimonio, en formato de datos abiertos, publicada trimestralmente por la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia. El mismo informe será publicado en el Portal de Gobierno Abierto.

Institución responsable: Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia y Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X			X		X			X			

¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso está vinculado con la transparencia sobre el cumplimiento de la obligación constitucional de todos los funcionarios públicos de rendir cuentas de su patrimonio mediante la presentación de declaraciones periódicas.² La ley establece que esas declaraciones deben presentarse ante la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.³ La ley obliga a los funcionarios a presentar estas declaraciones dentro de los 60 días posteriores a la toma de posesión de su cargo y también otorga 60 días para presentar una nueva declaración patrimonial al terminar sus funciones. Si la Sección de Probidad encuentra ingresos o bienes no justificados que podrían ser indicio de enriquecimiento ilícito, envía un informe a consideración de la Corte Suprema de Justicia para que esta decida si deriva el

caso a un juicio en que podría ordenarse la devolución de lo adquirido ilícitamente y además lo notifica a la Fiscalía para que determinara si inicia un juicio penal.

Aunque el enunciado identifica a las "instituciones del Órgano Ejecutivo" como destinatarios de las acciones de este compromiso, la falta de claridad en la redacción del indicador de cumplimiento dificulta comprender el alcance de la promoción que las instituciones responsables de la ejecución de este compromiso deberán hacer, así como tampoco permite establecer el objeto y contenido esencial del informe trimestral. De tal forma, aunque la actividad principal es objetivamente verificable (la publicación trimestral), el compromiso no contiene productos claramente mensurables en su alcance o contenido y por ello se califica como de especificidad *media*.

Como informó su representante, la Sección de Probidad ha publicado periódicamente y en línea informes sobre el cumplimiento de la declaración patrimonial. En una revisión del portal de transparencia de la Corte Suprema de Justicia, el investigador del MRI encontró informes de esta naturaleza, que empiezan en el 2011.⁴ Aunque la periodicidad de la publicación varía, en la mayoría de los informes publicados se presentan las cifras agregadas de las declaraciones patrimoniales presentadas en categorías globales (“ministerios”, “hospitales”, “alcaldías” y “autónomas”), sin un desglose por institución ni cifras sobre el grado de cumplimiento. El último de los informes publicados corresponde al primer trimestre del 2015 y tiene el mismo formato de la mayoría de los publicados.⁵ Según la información proporcionada por la Sección de Probidad, estos mismos informes se enviaron a la SPCTAC para su publicación en el portal Gobierno Abierto, pero el investigador no encontró evidencia efectiva de su publicación.⁶

El investigador del MRI no encontró evidencia de que el compromiso se haya cumplido. Esa calificación coincide con la otorgada por la propia SPCTAC en el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, en el cual reporta un cero por ciento (0 %) de avance a noviembre del 2015.⁷ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados desconocen el grado de avance de este compromiso, puesto que la Sección de Probidad no ha participado en las sesiones de rendición de cuentas del Observatorio de Gobierno Abierto y no ha presentado informes de avance por ninguna otra vía. En tal sentido, el grado de avance de este compromiso se califica como *no iniciado*.

Por otra parte, al margen de su concreción, entre el enunciado y el indicador de cumplimiento de este compromiso hay una brecha significativa que señalaron al menos dos de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados. Promover el cumplimiento de la obligación de probidad requiere más que la publicación de informes periódicos.

RELEVANCIA

La declaración del patrimonio de los funcionarios y empleados públicos puede ser una herramienta útil en la lucha contra la corrupción y el avance de la probidad en el servicio público. Debido en parte a la histórica limitada capacidad de la Sección de Probidad de hacer cumplir esta obligación (entre otros, por el limitado personal, los engorrosos procedimientos y los bajos montos de las sanciones), los funcionarios no siempre la habían satisfecho. Aunque no existen cifras disponibles de cuántos fallaban en esta obligación, el representante de la Sección de Probidad manifestó que para esta oficina había sido incluso difícil establecer cuántos funcionarios y empleados estaban obligados por ley a presentar declaraciones patrimoniales y, por tanto, tampoco podía conocerse con certeza quiénes estaban incumpliendo. Por estas razones, aunque la ley que regula la obligación de la declaración patrimonial data de 1959, la Sección de Probidad había cumplido solo un papel de recopilación y registro de las declaraciones sin que se hubiera iniciado en más de cuatro décadas un solo juicio por presunto enriquecimiento ilícito.

Estas circunstancias cambiaron a partir del 2015, tal como se explica en la sección VI de este informe (Contexto Nacional) y tanto la declaración patrimonial como el trabajo de la Sección de Probidad han resultado clave para la activación de los primeros juicios por presunto enriquecimiento ilícito, incluyendo aquellos contra los dos más recientes expresidentes del país. De esta manera, aunque a la fecha de creación del compromiso el contexto nacional fuese distinto, el cumplimiento de la obligación de presentar las declaraciones de probidad ha adquirido mayor relevancia como herramienta de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Por ahora, la información relativa a los funcionarios que han incumplido la obligación de presentar la declaración no ha sido instrumental en el avance de la lucha contra la corrupción desde la Sección de Probidad. Sin embargo, la publicidad de los funcionarios que incumplen esta obligación, alcance que la falta de claridad de la redacción impide atribuirle al compromiso, podría ser un paso positivo, aunque solo incremental en esa política, y por ello se califica con un impacto potencial *menor*.

RECOMENDACIONES

Como se destaca en la sección VI de este informe (Contexto Nacional), el control sobre el patrimonio de los funcionarios y los empleados públicos ha abierto una vía efectiva en la lucha contra la corrupción cuyo potencial aún es prematuro evaluar. Para su inclusión en futuros planes de acción OGP, el investigador del MRI recomienda que el compromiso se redacte con indicación precisa del formato y el contenido de los informes y del uso que las instituciones públicas darán a esa información. El compromiso podría especificar, por ejemplo:

- Que los informes contengan los datos sobre el número de funcionarios obligados a presentar declaraciones patrimoniales en cada institución, pero también los nombres, cargos y la vinculación

institucional de los funcionarios y empleados públicos que no han cumplido con la obligación de presentar la declaración patrimonial.

- Que los informes se publiquen en formato de datos abiertos.
- Que la Sección de Probidad mantenga actualizado el listado de funcionarios que no han presentado su obligación de probidad y el estado de los procedimientos sancionatorios que estipula la ley.
- Que la Sección de Probidad publique en su sitio web institucional una copia de todas las declaraciones patrimoniales que ya se han entregado al público.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 3: Integridad y probidad pública, compromiso 11.

² El artículo 240 de la Constitución de la República de El Salvador estipula la obligación de todos los funcionarios públicos de declarar el estado de su patrimonio al inicio y al final de su periodo en el cargo para el que han sido elegidos o nombrados.

³ Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. La ley puede consultarse en: <http://asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-enriquecimiento-ilicito-de-funcionarios-y-empleados-publicos>. Último acceso: 3 de febrero del 2016.

⁴ Véase: <http://www.transparencia.oj.gob.sv/portal/transparencia.php?opcion=7>. Último acceso: 21 de febrero del 2016.

⁵ La única excepción es el informe final correspondiente al año 2012, en el que se muestran cifras de los sujetos obligados por cada institución pública, las cifras de quienes presentaron la declaración al inicio de sus periodos en el cargo y las cifras de quienes la presentaron al cese de sus funciones. Además, hay un informe con la lista parcial con los nombres de los funcionarios que en 2013 no presentaron a tiempo su declaración de probidad, tanto al inicio de su período de funciones como al cese.

⁶ El portal web *Gobierno Abierto* es el principal canal en línea a la información gubernamental y es administrado por la SPCTAC. El portal contiene enlaces a la información pública de 179 instituciones públicas entre ministerios, instituciones descentralizadas, gobiernos municipales, gobernaciones departamentales, hospitales de la red pública e inclusive dos organizaciones de la sociedad civil. El sitio presenta además información relativa a los servicios prestados por cada institución. Véase: <https://www.gobiernoabierto.gob.sv/>. Último acceso: 13 de febrero de 2016.

⁷ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045805/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/integridad-y-probidad-publica/aga_actions/fortalecer-la-probidad-publica. Último acceso: 3 de marzo del 2016.

12 | TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN DE RECURSOS HUMANOS¹

Texto del compromiso:

Promover la transparencia en los procesos de selección, reclutamiento y contratación de personal mediante concursos internos y externos.

Indicadores de cumplimiento:

- Herramientas técnicas y tecnológicas diseñadas para el proceso de dotación de personal.
- Sitio para la publicación de los procesos de selección, reclutamiento y contratación de personal, habilitado en el Portal de Gobierno Abierto.

Instituciones responsables: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, y Secretaría Técnica y de Planificación

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X			X		X				X		

¿QUÉ PASÓ?

Se trata de un compromiso propuesto por el Gobierno para el plan de acción 2014-2016, aunque el investigador del MRI no pudo determinar la forma y momento en que este se incorporó.

De los términos del compromiso no puede determinarse con certeza la vinculación entre el enunciado general y los dos indicadores de compromiso cuya redacción sugiere que se trata de productos no necesariamente vinculados. Aunque el investigador del MRI ha comprobado que las herramientas técnicas y tecnológicas a las que se refiere el primer indicador se utilizaron después para construir el sitio web de empleo público, ello no

puede determinarse directamente de los términos del compromiso. Adicionalmente, si bien el compromiso contiene actividades objetivamente verificables (las herramientas y la habilitación del sitio web), los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. El compromiso no contiene hitos ni plazos que permitan verificar su grado de cumplimiento y por esta razón su especificidad se califica como *media*.

Las herramientas técnicas y tecnológicas sirvieron para la creación de un sitio web que, por primera vez en el país, permite a la ciudadanía conocer en línea de los procesos de selección para empleos públicos.² El sitio brinda datos sobre el número, la ubicación

y la naturaleza de los empleos disponibles en las instituciones del Órgano Ejecutivo y las instituciones descentralizadas. Además, brinda información estandarizada del puesto que se convoca, el perfil de la contratación y los criterios con que se evaluará a los candidatos. El sitio también indica la manera de optar a cada empleo, señalando las direcciones o correos de contacto de las instituciones. Según la información obtenida de la STTP, al sitio eventualmente se agregará funcionalidad para que las aplicaciones puedan presentarse de forma automatizada y para permitir que los candidatos puedan dar seguimiento al proceso de selección. Por ahora, el sitio contiene información sobre los empleos en evaluación, pero sin posibilidad de que los participantes puedan dar seguimiento al avance del proceso de selección. Finalmente, el sitio contiene un listado de los procesos de selección ya cerrados, aunque sin indicación de sus resultados. Estas funcionalidades se agregarán en futuros desarrollos del sitio web.

De conformidad con la información proporcionada por la STTP, el diseño de las herramientas técnicas y tecnológicas para el proceso de dotación de personal comenzó antes del periodo de ejecución del plan de acción y continuaron durante este. Sin embargo, de la información proporcionada por la STTP, el investigador del MRI no pudo establecer con certeza qué herramientas respondían al primer indicador de cumplimiento. Por su parte, el trabajo para el sitio web dio inicio en octubre del 2015, por lo que a junio de ese año aún no se habían realizado acciones conducentes a su cumplimiento. El sitio web se lanzó públicamente en diciembre del 2015, fuera del periodo de evaluación.³ De tal manera, el grado de avance del compromiso entre julio del 2014 y junio del 2015 se califica como *limitado*. Los avances que hayan sido llevados a cabo fuera del periodo de evaluación se tomarán en cuenta para la realización del informe de fin de término.

RELEVANCIA

El clientelismo y otras formas de patrimonialismo del Estado mediante el empleo público han sido vicios permanentes en la función pública salvadoreña, en gran parte favorecidos por la poca transparencia y discrecionalidad en los procesos de contratación de los servidores públicos. El mérito y la idoneidad para cumplir las funciones propias del cargo no han sido tradicionalmente los principales criterios de selección en el empleo público.⁴ Por lo tanto, desarrollar procesos transparentes y regulares de contratación del recurso humano que integra la administración pública es sin duda un avance positivo en la eliminación del patrimonialismo en el empleo público.

Las convocatorias a los procesos de selección nunca se habían aglutinado en un solo medio de divulgación, aunque sí se publican en los periódicos de mayor circulación siguiendo formatos distintos y variando en la información que ofrecen a los potenciales interesados. Según la STTP, las convocatorias también seguirán publicándose en los periódicos de mayor circulación del país. Con su desarrollo actual, la creación del sitio web supone un paso positivo para dotar de transparencia a los procesos de selección de empleados públicos, puesto que consolida la información y estandariza su presentación. Sin embargo, aunque positivo, el compromiso es un paso incremental respecto de la práctica existente. Según la información proporcionada por la STTP, aún no puede garantizarse que todos los procesos de selección se publiquen en la plataforma ni, sobre todo, si el proceso de selección que ocurre en las instituciones sigue los procedimientos de ley o cumple con los estándares de transparencia y regularidad que disminuyan o eliminen la tradicional discrecionalidad en el empleo público. Es decir, por ahora el compromiso supone una mejora en el acceso a la información sobre los concursos de empleo público (primordialmente sobre sus convocatorias), pero no necesariamente una mejora en la transparencia del procedimiento ni en las garantías sobre el mérito y la idoneidad de las personas seleccionadas. Por estas razones, el impacto potencial de este compromiso se califica como menor.

RECOMENDACIONES

Con vistas a futuros planes de acción, el investigador del MRI recomienda incorporar compromisos que además de fortalecer su transparencia estandaricen los procesos de selección de empleados públicos y permitan a la ciudadanía conocer su desarrollo y resultados. Como en todos los demás compromisos de este plan de acción, también se recomienda establecer desde su formulación los hitos y plazos en que se desarrollarán los productos.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 3: Integridad y probidad pública, compromiso 12.

² El sitio web está disponible en: <http://www.empleospublicos.gob.sv/>. Último acceso: 22 de febrero del 2016.

³ Véase esta nota (sin fecha) de la SPCTAC en que se destaca la colaboración con la STTP: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/6432-2/>. Último acceso: 21 de febrero del 2016.

⁴ Al respecto, véase: Longo, Francisco, coord. (2012). *Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana*.

13 | TRANSPARENCIA EN LA OBRA PÚBLICA¹

Texto del compromiso:

Implementar la Iniciativa de Transparencia en el Sector Construcción a través del uso de técnicas e indicadores para fomentar la participación ciudadana, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción en los proyectos de construcción de la infraestructura pública.

Indicadores de cumplimiento:

- Al menos dos informes de monitoreo de proyectos de infraestructura pública, presentados por el Grupo CoST El Salvador.

Instituciones responsables: Grupo CoST El Salvador y Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X					X			X			

¿QUÉ PASÓ?

La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por su sigla en inglés) tiene como objetivo mejorar la eficiencia de la inversión pública en infraestructura mediante la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos.² La implementación de la Iniciativa CoST en el país se ve como una estrategia gubernamental para fortalecer la transparencia en el sector de la construcción de la obra pública.³

Se trata de un compromiso vinculado con otros pertenecientes al plan de acción nacional 2013-2014: el primero referido a la implementación de la Iniciativa CoST en El Salvador (eje 5, compromiso 4); el segundo enfocado en la divulgación de la iniciativa, los pactos de integridad con empresas privadas y la creación de códigos

de ética (eje 5, compromiso 5); y, el tercero, diseñado para promover la publicación de un catálogo de proyectos de infraestructura prioritarios para el gobierno (eje 5, compromiso 6).⁴ Parte de uno de estos compromisos incluso había sido recomendado por el primer informe de avance del MRI para El Salvador.⁵ Como se señaló en el informe especial de rendición de cuentas del plan 2013-2014, el Gobierno no realizó acciones conducentes a cumplir con dos de esos compromisos del anterior plan de acción. Además, en dos de los compromisos, el investigador del MRI no encontró impacto potencial alguno debido a su desconexión con el objetivo y mandato de la iniciativa CoST.⁶

Como también se recogió en el informe especial de rendición de cuentas del plan de acción 2013-2014, el único compromiso cumplido en esta materia fue

la integración de un grupo multisectorial de actores que desarrollarían la Iniciativa CoST en el país. Sin embargo, durante el periodo de ejecución del plan de acción anterior la Iniciativa CoST no produjo ningún informe de monitoreo ("informe de aseguramiento", en la nomenclatura de la metodología CoST) y, según la información proporcionada por la SPCTAC, por ello se decidió incorporar este nuevo compromiso al plan de acción 2014-2016. Los informes de aseguramiento son el principal producto de seguimiento de la transparencia de los procesos de diseño, ejecución y cierre de la obra pública.

Los términos del compromiso y su indicador de cumplimiento se refieren a actividades objetivamente verificables ("informes" presentados), pero los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta, pues no hay hitos ni plazos de cumplimiento. Por esta razón, la especificidad del compromiso se califica como *media*.

Por otra parte, tanto la SPCTAC como la coordinación nacional de la iniciativa informaron de que, pese a los avances en el desarrollo de sus capacidades, la iniciativa aún no ha producido ningún informe de monitoreo. El portal web del Observatorio de Gobierno Abierto reporta un cero por ciento (0 %) de avance a noviembre del 2015.⁷ La coordinación nacional de CoST estima que el primer informe, cuya preparación aún no ha comenzado, se publicará en octubre del 2016. De tal manera, el compromiso se califica como *no iniciado*.

El representante de una de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas, cuya organización, además, integra la Iniciativa CoST, expresó que el retraso en la producción de los informes se debe a fallos administrativos y de gestión de los recursos necesarios para la contratación del equipo técnico que elaborará los informes. Ello incluso había ralentizado la frecuencia de las sesiones de trabajo y el interés de algunos integrantes de la iniciativa. Destacó, además, que, aunque aún no se producen los informes de aseguramiento, la inclusión de este compromiso en el plan de acción OGP ha generado un renovado interés en la iniciativa.

RELEVANCIA

La transparencia y la lucha contra la corrupción se ha convertido en una de las prioridades de política pública en la construcción de la obra pública. Empezando en la administración anterior (2009-2014), el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, y de Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP) se ha percibido como una de las instituciones con más avances en la práctica de la transparencia institucional.⁸ El ministerio ha puesto en práctica distintas iniciativas de transparencia y rendición de cuentas entre las que se incluyen pactos de integridad con las empresas constructoras, un observatorio ciudadano de la obra pública y la política institucional de no declarar reserva a ninguna información del ministerio. La Iniciativa CoST fortalece este interés al acercar a actores tanto públicos como privados. El grupo multisectorial (que es su máxima autoridad) está actualmente compuesto desde el sector público por el MOP, la pública Universidad de El Salvador, la SPCTA y el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), y, por el sector privado, por la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), la Universidad Politécnica de El Salvador (UPES) y la Universidad Tecnológica (UTECH). El grupo multisectorial, además, tiene como observador al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP).⁹

Siguiendo una metodología propia, la Iniciativa CoST busca hacer transparente la ejecución de los proyectos de obra pública mediante el seguimiento a una serie de indicadores que no son ordinariamente observables mediante la mera divulgación de la documentación relativa a los proyectos de obra pública y que incluso requiere observación de campo. De conformidad con la información proporcionada por la coordinación nacional de la iniciativa, eventualmente todos los proyectos de obra pública desarrollados por las instituciones integradas en CoST se monitorearán usando esa metodología. Los resultados de la observación, realizada por técnicos especializados, la aprueba el grupo multisectorial ya referido. La producción de los dos primeros informes,

en cada uno de los cuales se recogerá la información recopilada durante el monitoreo de 15 a 20 proyectos de infraestructura, dará inicio al funcionamiento de la iniciativa y, como tal, constituye un paso positivo, pero solo incremental, en el avance de la transparencia en el sector de la obra pública, dado que se trata solo de una fracción de las obras de infraestructura pública desarrolladas anualmente.¹⁰ Por esta razón, el impacto potencial de este compromiso se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

La obra pública es un sector en que el avance de la transparencia seguirá siendo prioritario para mejorar la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. Con vistas a su inclusión en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda precisar hitos y plazos de ejecución de los indicadores de cumplimiento y establecer un indicador adicional que destaque el uso que se dará a la información recogida en los informes de monitoreo. En particular, ese indicador podría señalar cómo se adoptarán las medidas correctivas de las deficiencias que se evidencien mediante los informes.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 3: Integridad y probidad pública, compromiso 13.

² Ver: Sitio web institucional de la *Construction Sector Transparency Initiative*: <http://www.constructiontransparency.org/home>. Último acceso: 11 de febrero del 2016.

³ El convenio marco de creación del Grupo CoST en El Salvador está disponible en: http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/011/original/CONVENIO_GRUPO_MULTISECTORIAL_12.1.213.pdf?1422570609. Último acceso: 12 de febrero del 2016.

⁴ Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*. Pág. 17.

⁵ Villalta, Ramón, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo del 2014. Compromiso número 9, págs. 53-55. El informe del MRI recomendó “Divulgar con la Iniciativa CoST, los pactos de integridad en las empresas privadas, la implementación de la acción multiactores y la creación de códigos de ética”.

⁶ Marinero Cortés, José, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe especial de rendición de cuentas 2014*. Noviembre del 2015. Sección 5.2, compromiso 31 al 33, págs. 52-54.

⁷ Se ha guardado una captura del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045847/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/integridad-y-probidad-publica/aga_actions/transparencia-en-la-obra-publica. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

⁸ Véase, por ejemplo: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/isd-reconoce-avances-del-ejecutivo-en-acceso-a-la-informacion-publica/>. Último acceso: 19 de febrero del 2016.

⁹ FESPAD, UPES, UTEC y el IAIP como observador se incorporaron a la Iniciativa CoST a partir de enero del 2016. Véase: http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=2290&Itemid=78. Último acceso: 18 de febrero del 2016.

¹⁰ Para dimensionar el alcance de los informes, debe considerarse que las obras de infraestructura en el país las desarrollan múltiples instituciones públicas. La principal responsable, el Ministerio de Obras Públicas, reportó un total de 448 obras realizadas durante el periodo de julio del 2014 a junio del 2015. Véase: Ministerio de Obras Públicas. *Informe de Labores 2014-2015*. Junio del 2015.

14 | SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS¹

Texto del compromiso:

Simplificación de trámites

Impulsar en las instituciones del Órgano Ejecutivo la simplificación y automatización de trámites de los servicios públicos más demandados por la población, a hacerlos más eficientes y reducir los riesgos de corrupción.

Indicadores de cumplimiento:

- Procesos sustantivos automatizados, o al menos modelados, de las Instituciones relacionadas directamente con la mejora de clima de negocios (MINEC, CNR, MH —Aduanas—, ISSS, MINTRAB, MARN).
- Procesos sustantivos automatizados, o al menos modelados, de las Instituciones que entregan servicios críticos a la ciudadanía (MINSAL, PNC, MINED).
- Al menos dos monitoreos sobre la mejora y transparencia los servicios intervenidos con esta iniciativa.

Institución responsable: Dirección de Innovación Tecnológica e Informática; Secretaría Técnica y de Planificación; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		Sin relevancia clara				X					X		

¿QUÉ PASÓ?

El contenido de este compromiso está relacionado con otros que formaron parte de los planes de acción 2012-2014 y 2013-2014. El primero proponía el monitoreo de los servicios públicos mediante el programa “El peor trámite de mi vida” y la “mejora de los principales servicios en 60 días”, y además la ampliación de una plataforma gubernamental de procesos automatizados denominada E-regulations.² El Informe de Avances 2013-2014 del MRI reportó que el Gobierno no

emprendió ninguna acción para cumplir con el primero de los compromisos, aunque sí completó el segundo.³ En el segundo de los casos, el plan de acción 2013-2014 propuso “[d]iseñar e implementar proyectos y mecanismos de mejora constante de los servicios públicos basados en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”.⁴ El informe del MRI sobre ese plan de acción reportó un escaso grado de cumplimiento del compromiso y además su escasa vinculación con los valores OGP, debido a que sus

actividades no parecían tener orientación con vistas al público (*public-facing*).⁵

Una versión de este compromiso la propusieron las organizaciones aglutinadas en la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.⁶ En su formulación original, la propuesta estaba enfocada a la actualización, simplificación y automatización de servicios públicos prestados por una serie de instituciones públicas.

El texto del compromiso y su indicador de cumplimiento contienen actividades objetivamente verificables (modelación y automatización de procesos y producción de dos informes de monitoreo), pero los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. Como sucede en el resto del plan de acción, el compromiso no contiene hitos ni plazos que permitan verificar su grado de cumplimiento y por esta razón su especificidad se califica como *media*.

De conformidad con la información proporcionada por la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STTP) y fue confirmado por la SPCTAC, el compromiso lo desarrolló en exclusiva la primera, aunque en su formulación aparecen como corresponsables tanto la segunda como la Dirección de Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia de la República. La STTP explicó que esta ha sido su competencia desde la administración anterior.

El compromiso tiene como principal objetivo la mejora de una serie de procesos (llamados también “trámites” en su enunciado) clave para la prestación de servicios públicos. Esta mejora se pretende lograr mediante la simplificación y la automatización de los procesos.

Aunque el compromiso especifica que se trata de los “trámites de los servicios públicos más demandados por la población”, el investigador del MRI no pudo establecer cómo se había determinado esta condición y por tanto cómo se habían elegido los procesos que se mejorarían. Los indicadores de cumplimiento señalan que se trata de procesos en instituciones “relacionadas directamente con la mejora de clima de negocios” e instituciones que “entregan servicios críticos a la ciudadanía”, aunque sin especificar cuáles

son los procesos que se simplificarían y automatizarían en las instituciones nombradas. La STTP proporcionó al investigador del MRI un listado de los procesos elegidos en conjunto con las nueve instituciones participantes.⁷

Los representantes de la STTP explicaron que el papel de esa secretaría en este compromiso es el de diseñar las metodologías para la mejora de los procesos y luego apoyar a las instituciones públicas a implementar estas metodologías en sus propios procesos. La metodología de “gestión de procesos” se ha desarrollado y aplicado desde el Gobierno anterior y depende en gran medida de la colaboración de las instituciones responsables de ejecutar los procesos.⁸ Esta se desarrolla en cinco fases (organización del trabajo, modelación, automatización, implementación, mejora continua) al final de las cuales las instituciones públicas deberían tener la capacidad para optimizar sus procesos por sí mismas y de forma continua.

Según la información recopilada, a junio del 2015 la STTP estaba trabajando en diez procesos, aunque de estos solo seis pertenecen a las nueve instituciones identificadas en el compromiso. La STTP explicó que, debido a razones de tiempo, recursos disponibles y, en algunos casos, poca colaboración, no ha podido iniciar el trabajo con el resto de las instituciones. De esos seis procesos, solo uno se ha modelado completamente y se reportan avances en el modelaje de otros dos. Ninguno de los procesos se ha automatizado, tal como proponen los dos primeros indicadores de cumplimiento. Respecto al tercer indicador de cumplimiento (informes de monitoreo), la STTP reporta no haberlos realizado a la fecha de cierre de este informe. Tomando en cuenta esos datos, en el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto el Gobierno reporta un veinticinco por ciento (25 %) de avance a noviembre del 2015.⁹ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados manifestaron desconocer detalles sobre los avances en el cumplimiento de este compromiso, aunque dos de ellos destacaron que los procesos elegidos no coincidían con las instituciones mencionadas en el compromiso. Por todas las razones anteriores, el grado de cumplimiento se califica como *limitado*.

RELEVANCIA

La mejora continua de los trámites o procesos utilizados por las instituciones públicas redundan en la mejora de la calidad, el alcance y la eficiencia de los servicios que estas prestan. Sin embargo, tal como sucedió con el compromiso de contenido similar incorporado en el plan de acción anterior, no es posible determinar su relevancia en relación con alguno de los cuatro valores de la OGP. Si bien el compromiso está enfocado a la mejora de la gestión pública, de sus términos no puede concretarse de qué manera sus actividades están orientadas con vistas al público (*public-facing*). En particular, del texto del compromiso no puede determinarse cómo la población “demandará” la mejora de los servicios, si la modelación y automatización tendrán un elemento de orientación hacia el público o si servirán únicamente propósitos internos a las instituciones, o si los “monitoreos” del tercer indicador se divulgarán al público, si contarán con participación ciudadana o permitirán a la ciudadanía exigir rendición de cuentas por las deficiencias que puedan encontrarse en los procesos. Por esta razón, el impacto potencial del compromiso se califica como *ninguno*.

RECOMENDACIONES

Dada su incierta vinculación con los valores OGP, el investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción. Sin embargo, sí aconseja considerar compromisos en que la mejora de los procesos implique fortalecer el acceso a la información sobre los requisitos y fases de los procesos o que signifiquen la posibilidad de que la ciudadanía pueda dar seguimiento continuo a dichos procesos, conociendo, entre otros, la fase en que se encuentran y los funcionarios responsables de su continuación. Adicionalmente, se recomienda considerar compromisos que mejoren la forma en que la ciudadanía participa en la mejora de los procesos mediante la introducción de mecanismos de colaboración (v. gr. consultas públicas o en línea sobre aspectos de los procesos que pueden ser mejorados) o espacios para denuncias o quejas.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 4: Mejora de servicios públicos, compromiso 14.

² Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) (abril del 2012). Págs. 5 y 6.

³ Villalta, Ramón, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo del 2014. Compromiso número 5, págs. 42 y 43 y Compromiso número 19, págs. 75 y 76.

⁴ Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*, eje 1, compromiso número 5, pág. 14.

⁵ Marinero Cortés, José, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. Informe especial de rendición de cuentas 2014. Noviembre del 2015. Sección 1.3, compromiso 5, págs. 19 y 20.

⁶ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 4, propuesta de acción número 1.

⁷ Información proporcionada por la STTP a solicitud del investigador del MRI en un documento en que se describen los procesos institucionales y sus avances de enero a junio del 2015.

⁸ En el Informe especial de rendición de cuentas 2014 del MRI (sección 1.3, compromiso 5, págs. 19 y 20) se da cuenta de la estrategia de mejora continua implementada por el Gobierno anterior y continuada luego por la STTP.

⁹ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045909/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/mejora-de-servicios-publicos/aga_actions/simplificacion-de-tramites. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

15 | INVERSIÓN PRIVADA EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN¹

Texto del compromiso:

Estrategia para promover la inversión privada en el sistema de educación

Implementar una estrategia conjunta con el sector privado, en el ámbito educativo, para que las empresas puedan canalizar su inversión de forma transparente y eficiente.

Indicadores de cumplimiento:

- Estrategia conjunta implementada con el sector privado en el ámbito educativo.

Instituciones responsables: Ministerio de Educación; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, empresa privada y gremiales

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rendi. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X				X			X			

¿QUÉ PASÓ?

De los términos del compromiso no puede determinarse con claridad el alcance de este. En particular, el compromiso no precisa a qué sector del "ámbito educativo" se refiere (si público, privado o ambos) ni a qué tipo de "inversión" afecta. El compromiso tiene su origen en la propuesta presentada al Gobierno por la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto en la que claramente se establece que se trata de establecer una estrategia para que las "empresas puedan canalizar donaciones, [...] hacia el sistema educativo público".² Sin embargo, la falta de claridad en los términos finales del compromiso dificulta su evaluación y por ello su grado de especificidad se califica como *bajo*.

Como sucedió en casi todos los demás compromisos de este plan de acción, casi diez meses después del lanzamiento del plan de acción, el Gobierno presentó un "plan operativo" para su ejecución en el cual se incorporan ciertos hitos y plazos.³ Como se ha advertido en los compromisos en que es aplicable, aunque se trata de un paso positivo para facilitar el seguimiento del compromiso por parte de la sociedad civil, esta adición extemporánea no suple la falta de especificidad que presentaba originalmente el compromiso en su lanzamiento y que es objeto de esta evaluación.

Según la información proporcionada tanto por la SPCTAC como por el representante del Ministerio de Educación (MINED), el compromiso acusa un significativo retraso en su implementación. A la fecha

de cierre de este informe, el MINED trabaja en el desarrollo de un diagnóstico sobre la manera en que el sector empresarial apoya financieramente a los centros escolares mediante donaciones. Para el MINED, el compromiso presenta, a noviembre del 2015, un avance del veinte por ciento (20 %), basado fundamentalmente en el desarrollo del diagnóstico que servirá para iniciar el diálogo con el sector privado con el fin de formular la estrategia de inversión.⁴ Sin embargo, dicho diagnóstico se inició en octubre Del 2015 y no ha concluido, por lo que a junio de este mismo año el compromiso debe ser calificado como *no iniciado*.

RELEVANCIA

Se trata de un compromiso que busca mejorar la forma en que el sector privado contribuye al sistema educativo público. Según la información proporcionada por el MINED, anualmente un número indeterminado de empresas donan dinero y bienes a distintos centros escolares ante las graves carencias en infraestructura y material escolar que algunos de ellos presentan. Aunque aún no existe un estudio para respaldarlo, el MINED estima que las empresas podrían estar contribuyendo con millones de dólares al sistema educativo público. En la mayoría de los casos, las donaciones se entregan directamente a uno de los más de 5.000 centros escolares públicos distribuidos por todo el país y las autoridades escolares las administran a discreción. Las motivaciones, la forma, la frecuencia y los montos de las donaciones varían en todo el sistema de educación pública, aunque no existe información sobre estos y otros indicadores, y es la razón por la cual el MINED decidió comenzar el diagnóstico ya referido.

El MINED y la SPCTAC indican que esta forma de apoyo al sistema educativo público, aunque positiva

para suplir carencias que no pueden ser financiadas con el presupuesto estatal, puede encauzarse de mejor manera para que no genere disparidades u oportunidades de abuso o incluso corrupción. Según expresan representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados, la contribución del sector privado al sistema educativo público es, probablemente, significativa en determinados centros escolares, aunque se presta a abusos y oportunidades para la corrupción por parte de quienes administran, con escaso control, los recursos donados. La estrategia que propone el compromiso busca ordenar la contribución del sector privado, de forma tal que se cuente con información sobre los montos y destinos de las donaciones y se puedan sugerir formas para mejorar el aprovechamiento de los recursos privados. Sin embargo, dado que se trata de organizar las contribuciones del sector privado, la estrategia debe construirse con la participación de los donantes y otros actores no gubernamentales.

Aunque no se cuenta con información que permita valorar el impacto o la relevancia de las donaciones privadas al sistema educativo privado, la construcción e implementación de una estrategia conjunta podría mejorar su eficiencia y transparencia. Sin embargo, dada la escasa especificidad en la redacción de los términos del compromiso y de su indicador de cumplimiento, el investigador del MRI no puede determinar si este fue desde el inicio el objetivo y alcance del compromiso, por lo que su impacto se califica como menor.

RECOMENDACIONES

Con vistas a su eventual incorporación en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda mayor precisión en sus términos y la inclusión de indicadores de cumplimiento adicionales referidos específicamente a la implementación de la estrategia.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 4: Mejora de servicios públicos, compromiso 15

² Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Desafío 4, propuesta de acción número 2.

³ Disponible en: http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/administracion-de-los-recursos-publicos/aga_actions/mecanismo-independiente-de-seguimiento-al-plan-quin-quenal-de-desarrollo. Último acceso: 22 de febrero del 2016.

⁴ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045929/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/mejora-de-servicios-publicos/aga_actions/estrategia-para-promover-la-inversion-privada-en-el-sistema-de-educacion. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

16 | PROMOCIÓN DEL SOFTWARE LIBRE DE UTILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL¹

Texto del compromiso:

Promover el desarrollo de programas y aplicaciones de utilidad pública y social, mediante la integración del talento de profesionales que aporten a las instituciones públicas el desarrollo de software libre.

Indicadores de cumplimiento:

- Grupo de usuarios del software libre creado. Estará integrado por desarrolladores del sector público y emprendedores privados que deseen aportar herramientas tecnológicas como aplicaciones móviles y web, útiles para la mejora de servicios, promoción de la transparencia y participación ciudadana.

Institución responsable: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X				X			X			

¿QUÉ PASÓ?

El texto del compromiso y su indicador de cumplimiento contienen actividades objetivamente verificables (creación de un grupo de usuarios de software libre), pero los productos no son del todo claros, medibles y verificables en relación con la meta. Como sucede en la mayoría de los compromisos del plan de acción, el compromiso no contiene hitos ni plazos que permitan verificar su grado de cumplimiento y por esta razón su especificidad se califica como *media*.

El *software libre* se refiere al conjunto de programas y aplicaciones informáticas que pueden utilizar, copiar, distribuir y modificar libremente sus usuarios.² El compromiso pretende promover el desarrollo de

software libre con utilidad pública y social (también llamado simplemente *software público*) mediante la creación de un grupo de usuarios de los sectores público y privado. De conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, se pretendía impulsar desde el Gobierno un espacio de colaboración público-privado para el desarrollo de *software* al servicio de necesidades gubernamentales y de la ciudadanía. Sin embargo, la SPCTAC reconoce que antes del impulso de un espacio de colaboración, las instituciones de Gobierno deben poner a disposición de las demás y de los ciudadanos los programas y aplicaciones que ya hayan desarrollado utilizando recursos públicos. A la fecha de cierre de este informe, la SPCTAC promueve la creación de un repositorio de *software* público que, considera, servirá para

legitimar el trabajo del Gobierno en esta materia antes de convocar a desarrolladores privados. El investigador del MRI no encontró evidencia de que el compromiso se haya cumplido o se haya avanzado en su cumplimiento, y todavía no se ha convocado al grupo de usuarios. Esa calificación coincide con la otorgada por la propia SPCTAC en el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, en el cual reporta un cero por ciento (0 %) de avance a noviembre del 2015.³ Con excepción de los datos presentados por la SPCTAC en la rendición de cuentas del Observatorio de Gobierno Abierto, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados desconocen el grado de avance de este compromiso. En tal sentido, el grado de avance de este compromiso se califica como *no iniciado*.

RELEVANCIA

El desarrollo de *software* libre de utilidad pública o social puede ser una herramienta útil para promover la participación ciudadana, el acceso a la información mediante peticiones del público y la solución a problemas de interés gubernamental o ciudadano. El desarrollo y uso del *software* público, o *civic tech*, en inglés, ha tenido en algunos países un crecimiento importante en los últimos años.⁴ Sin embargo, su uso aún es incipiente en El Salvador y por tanto su promoción desde el Gobierno podría ser importante. Sin embargo, los términos del compromiso están limitados a la creación de un grupo de usuarios

gubernamentales y privados que aporten sus conocimientos para el desarrollo de aplicaciones y *software*. Aunque este tipo de colaboración es inexistente, el compromiso no estipula qué fines se pretenden alcanzar con el grupo de usuarios o si el Gobierno adoptará otras acciones para, efectivamente, promover la creación de ese tipo de *software* libre, por ejemplo, para recopilar aquel ya desarrollado por las instituciones públicas. En tal sentido, el compromiso es un paso incremental pero positivo, y su impacto potencial se califica como *menor*.

RECOMENDACIONES

El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción en los términos actuales. Sin embargo, para un representante de una organización de la sociedad civil, el compromiso podría incorporarse si en lugar de *software libre* se refiriera específicamente a *software público* y se promoviera también el uso y distribución de este entre las instituciones públicas. Si el compromiso se incorporara de nuevo en otro plan de acción bajo estos supuestos, el investigador del MRI, además, aconseja fortalecerlo utilizando indicadores de cumplimiento que contengan aspectos específicamente vinculados con los valores OGP, por ejemplo, especificando el desarrollo y el uso de aplicaciones para permitir el acceso a la información sobre un determinado servicio público o sistemas que permitan denunciar abusos en la gestión pública o el uso de los recursos.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 4: Mejora de servicios públicos, compromiso 16.

² Véase para referencia: El proyecto GNU (<http://www.gnu.org/>) y la Free Software Foundation (<http://www.fsf.org/>). Último acceso: 11 de febrero del 2016.

³ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304045805/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/integridad-y-probidad-publica/aga_actions/fortalecer-la-probidad-publica. Último acceso: 3 de marzo del 2016.

⁴ La Fundación Knight es pionera en el estudio del reciente crecimiento del desarrollo y uso del *civic tech*, del cual incluso se valora el potencial económico en términos de empleos y soluciones a problemas de políticas o servicios públicos. Véase: http://www.knightfoundation.org/media/uploads/publication_pdfs/knight-civic-tech.pdf. Último acceso: 17 de febrero del 2016.

17 | POLÍTICA DE DATOS ABIERTOS¹

Texto del compromiso:

Promover la generación y publicación de información pública en formato de datos abiertos bajo estándares internacionales.

Indicadores de cumplimiento:

- Política de Datos Abiertos publicada para su implementación en las instituciones del Órgano Ejecutivo.
- Capacitaciones realizadas dirigidas a funcionarios públicos sobre Datos Abiertos.
- Portal de Gobierno Abierto habilitado para la publicación de información en formato de datos abiertos.

Institución responsable: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		X			X		X			X			

¿QUÉ PASÓ?

La promoción de la generación y uso gubernamental de información en formato de datos abiertos es un compromiso propuesto por el Gobierno en el plan de acción y consistente con su instrumento de planificación principal, el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. El plan declara de interés "fortalecer la política de datos abiertos en las instituciones del Órgano Ejecutivo".² La promoción que propone el compromiso se realizará principalmente mediante la creación de una política de datos abiertos para el Órgano Ejecutivo, un instrumento actualmente inexistente. La estrategia se complementa con formación para funcionarios públicos en esta materia y la habilitación del portal de Gobierno Abierto para que en él pueda publicarse información en formato de datos abiertos.

Como sucede con la mayoría de los compromisos de este plan de acción, su redacción no permite determinar hitos mensurables y fechas de desarrollo, y por tanto los productos que propone no son todos medibles ni verificables en relación con la meta. En particular, el segundo de los compromisos se propone capacitar a funcionarios públicos en materia de datos abiertos, pero no especifica el público meta, el número de capacitaciones ni su vinculación con la meta. De igual forma, el tercer indicador de cumplimiento no precisa cómo ocurrirá la habilitación para publicar datos abiertos en el portal gubernamental, especialmente si se considera que este ya acoge un significativo repositorio de información en los más variados formatos, indicando que la "habilitación" a la que se refiere el compromiso no es de naturaleza técnica. En tal sentido, el grado de especificidad del compromiso se califica como medio.

De conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, hay escaso avance en el cumplimiento del compromiso, aunque el Gobierno ya está trabajando en el desarrollo de su política de datos abiertos. Para este propósito, la SPCTAC, en colaboración con la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (STTP) y el apoyo técnico de la Organización de los Estados Americanos (OEA), desarrolló un primer taller con actores gubernamentales y del sector privado y la academia.³ El taller, desarrollado a finales de septiembre del 2015, tenía como objetivo principal iniciar la construcción de la política de datos abiertos. La OEA produjo luego un informe resumen de los aportes recogidos durante el taller con la idea que estos sirvan de insumo para continuar el desarrollo de la política nacional de datos abiertos.⁴ Esta fue la principal y última acción para hacer avanzar el compromiso que impulsó la SPCTAC, que a la vez considera que los otros dos indicadores de compromisos (la capacitación y la habilitación del portal Gobierno Abierto) dependían enteramente de las decisiones que se adoptaran respecto de la política. A partir de esta información, aunque se registran avances en la construcción de la política nacional de datos abiertos, a junio del 2015 el grado de cumplimiento del compromiso se califica como no iniciado.

RELEVANCIA

Promover la generación y publicación de información pública en formato de datos abiertos bajo estándares internacionales puede incidir positivamente en el uso que los ciudadanos hagan de esa información. Aun cuando la brecha digital en el país es significativa, las aplicaciones que puedan hacerse de la información en este formato podrían poner a disposición de la ciudadanía información útil para mejorar los servicios públicos que reciben, controlar el uso de los recursos públicos y hasta orientar sus decisiones de consumo.⁵

Aunque la creación de una política —cuyo alcance y contenidos son por ahora indefinidos— no supone necesariamente su eventual implementación, sí es un giro potencialmente significativo en la práctica actual, pues de la lectura del enunciado general del compromiso y el primer indicador de cumplimiento se interpreta que ese instrumento de política impulsará

el uso de los datos abiertos en el Gobierno. Esta es una política inexistente en el país y por ello su creación sería un paso positivo, aunque incremental en la materia, pues aún haría falta implementarla para que efectivamente impactara sobre el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Aunque la poca precisión en la formulación de los otros indicadores de cumplimiento dificulta su evaluación, el impacto potencial de este compromiso se califica como menor, en consideración de la mayor significancia del primer indicador de cumplimiento respecto de los otros dos.

RECOMENDACIONES

Para efectos de su incorporación en un futuro plan de acción, el investigador del MRI recomienda precisar el objetivo público que se pretende alcanzar con la política, pues ello permitiría determinar de mejor manera cuál podría ser su impacto potencial. De igual forma, se aconseja incorporar indicadores de cumplimiento que establezcan hitos y plazos claros, medibles y verificables respecto de la meta, es decir, la promoción del uso de datos abiertos.

Respecto de la eventual política de datos abiertos, un representante de una organización de la sociedad civil recomienda:

- Iniciar la publicación de datos abiertos relativos a los servicios públicos esenciales (v. gr. agua potable, luz eléctrica, etc.), de forma tal que su utilización por el propio Gobierno, las organizaciones de la sociedad civil o la academia evidencien el valor de los datos abiertos.
- Desarrollar un proceso de sensibilización y formación de funcionarios en la utilidad de los datos abiertos como herramienta del acceso a la información pública.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 4: Mejora de servicios públicos, compromiso 17.

² Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (enero del 2015). Pág. 199. Esta línea de acción (lineamiento) es parte de la estrategia gubernamental para el “fortalecimiento de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública”. Pág. 203.

³ Se invitó al investigador del MRI a participar en las discusiones de este taller.

⁴ Organización de los Estados Americanos, Hacia una Política de Datos Abiertos en El Salvador. Reporte: Taller: Mesa de Diálogo de Datos Abiertos Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos – ILDA. Sin fecha. Disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/mejora-de-servicios-publicos/aga_actions/politica-datos-abiertos. Último acceso: 24 de febrero del 2016.

⁵ Como ya se ha advertido antes en este informe, la penetración de internet en El Salvador (datos 2014) es del 29,7 % de la población. Véase: Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU). 2015. *Measuring the Information Society 2014*. Geneva. Disponible en: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/misr2015/MISR2015-w5.pdf>. Último acceso: 2 de marzo del 2016.

18 | INCENTIVO A LA RESPONSABILIDAD SOCIAL¹

Texto del compromiso:

Incentivar a las empresas privadas para que puedan implementar prácticas o mecanismos de Responsabilidad Social en materia de buen gobierno empresarial, transparencia y lucha contra la corrupción.

Indicadores de cumplimiento:

- Premio Nacional de Transparencia, establecido para reconocer las mejores prácticas privadas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

Institución responsable: Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, Empresa Privada, Organizaciones Sociales y Academia

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		Sin relevancia clara				X				X			

¿QUÉ PASÓ?

Se trata de un compromiso incorporado por el Gobierno al plan de acción, presumiblemente en la etapa final de consultas desarrollada por el Gobierno, aunque el investigador del MRI no ha podido establecer la forma ni el momento.

El compromiso describe una actividad (el establecimiento del Premio Nacional de Transparencia) cuyo alcance y caracteres no son claros, pero que puede ser interpretada como medible. En particular, el compromiso no aclara el tipo de premio del que se trata ni cómo su mera creación estimulará prácticas o mecanismos de responsabilidad social en materias de buen gobierno empresarial, transparencia y lucha contra la corrupción. Además, al igual que sucedió con la mayoría de los compromisos de este plan de acción, los hitos de cumplimiento y los plazos de

esta actividad, en los que se basa la evaluación de avance del propio Gobierno, se presentaron varios meses después del inicio de la ejecución del plan de acción y no pueden suplir la falta de precisión en los términos del compromiso.² Por esta razón, su grado de especificidad se califica como *medio*.

De conformidad con la información proporcionada por uno de sus representantes, la SPCTAC no ha ejecutado ninguna acción conducente al cumplimiento del compromiso ni ha convocado la colaboración de los otros actores responsables (empresa privada, organizaciones sociales y academia), por lo que el Gobierno reporta un grado de avance del cero por ciento (0 %) a noviembre del 2015.³ Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados coincidieron en esa calificación, aunque manifestaron desconocer con precisión el alcance del compromiso.

En particular, manifestaron dudas sobre qué tipo de prácticas serían premiadas y cómo el premio contribuiría a la apertura gubernamental o cualquier otro principio de gobierno abierto. La SPCTAC atribuye el abandono de este compromiso al clima de desconfianza que existe entre las asociaciones y los gremiales del sector privado y el Gobierno, en el marco en el que probablemente se cuestionaría la legitimidad y las intenciones del premio. El grado de avance de este compromiso se califica como *no iniciado*.

RELEVANCIA

De los términos del compromiso no puede determinarse de qué manera el premio mejorará el acceso a la información pública o si se otorgará por haber provocado la divulgación de esta. De ahí que, a pesar de su denominación, la creación de un premio de transparencia otorgado por el Gobierno al sector privado no tiene una clara relevancia con respecto a los valores de la OGP en los términos en que estos se describen en la sección IV de este informe (Análisis del contenido del Plan de Acción).

De conformidad con la información proporcionada por la SPCTAC, el premio pretendía contribuir a la creación de una cultura de transparencia de la que participen tanto el sector público como el privado, incentivando a este último a instaurar prácticas de transparencia en su gestión. Sin embargo, algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados se mostraron escépticos sobre el valor que podría tener un premio gubernamental para promover prácticas empresariales y uno se mostró crítico acerca del uso que en el contexto de relaciones tensas entre el Gobierno y las principales asociaciones empresariales podría tener la herramienta para ganar el favor de algunos de ellos. Dada su falta de especificidad, estos aspectos no se pueden valorar y por ello el impacto potencial de este compromiso se califica como ninguno.

RECOMENDACIONES

El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción, aunque sí aconseja considerar compromisos en que la responsabilidad social empresarial contribuya a avanzar los principios de gobierno abierto.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 5: Responsabilidad social empresarial, compromiso 18.

² El plan operativo del compromiso en que se establecen hitos y plazos está disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/responsabilidad-social-empresarial/aga_actions/incentivo-a-la-responsabilidad-social. Último acceso: 26 de febrero del 2016.

³ Se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304050054/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/responsabilidad-social-empresarial/aga_actions/incentivo-a-la-responsabilidad-social. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

19 | ADHESIÓN AL PACTO GLOBAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS¹

Texto del compromiso:

Promover la adhesión de entidades al Pacto Global (Global Compact) de la Organización de las Naciones Unidas y que adopte los principios de Responsabilidad Social Empresarial en las áreas de derechos humanos, derechos laborales, protección del medioambiente y anticorrupción que el Pacto Global promulga.

Indicadores de cumplimiento:

- Al menos cinco entidades, al Pacto Global de la Organización de las Naciones Unidas, adheridas.

Instituciones responsables: Ministerio de Relaciones Exteriores; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción; Organizaciones de la Sociedad Civil que dan seguimiento al AGA.

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X		Sin relevancia clara				X				X			

¿QUÉ PASÓ?

Según la información proporcionada por la SPCTAC, no existe ningún avance en la implementación de este compromiso y se ha descartado avanzar en su cumplimiento. Para la SPCTAC, este es un compromiso que el Gobierno no debió asumir, debido a que la adhesión al Pacto Global de las Naciones Unidas ocurre mediante un proceso voluntario en que empresas y organizaciones de la sociedad civil no necesitan la promoción ni ningún tipo de acompañamiento gubernamental.

Sin hitos y plazos claros en relación con la meta, el nivel de especificidad del compromiso se califica como *medio*. Como sucedió con casi todos los demás compromisos del plan de acción, el Gobierno presentó de forma

extemporánea un cronograma de implementación.² Aunque ese cronograma de implementación no puede suplir la falta de hitos y plazos concretos en la formulación del compromiso, en él destaca que las acciones para su implementación debían comenzar en enero del 2016. Aun cuando el Gobierno decida retomar la implementación del compromiso, la evidencia hallada indica que el compromiso aparece como *no iniciado* al medio término del periodo de implementación del plan de acción.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, ni el Ministerio de Relaciones ni las organizaciones de la sociedad civil que dan seguimiento al AGA han tenido tampoco participación en la ejecución de este compromiso. El primero ni siquiera ha nombrado un

enlace oficial para dar seguimiento al plan de acción. Ninguno de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistados dijo conocer ni el grado de avance del compromiso ni mayores detalles sobre su alcance.

RELEVANCIA

El Pacto Global de las Naciones Unidas (más conocido por su nombre en inglés) es la iniciativa por la sustentabilidad corporativa más grande del planeta, según su propia formulación.³ A él pueden incorporarse voluntariamente empresas, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, organizaciones laborales, instituciones académicas y ciudades que se comprometen a conducir sus operaciones con apego a diez principios sobre derechos humanos, empleo, ambiente y anticorrupción derivados todos de instrumentos internacionales.⁴ A finales de junio del 2015, había tres organizaciones salvadoreñas incorporadas al Pacto Global y cuatro más se adhirieron hasta finales de ese mismo año. Entre estas siete organizaciones se cuentan empresas, asociaciones empresariales y una organización de la sociedad civil. Tanto para la SPCTAC como para los actores de la sociedad civil consultados, la adhesión de más “entidades” nacionales al Pacto Global de las Naciones Unidas tiene un potencial positivo al incentivar que se utilicen en el país mejores prácticas de sustentabilidad empresarial que benefician a esas organizaciones y sus clientes

o beneficiarios y pueden incentivar a otros actores a emularlas. El Pacto Global, por ejemplo, incentiva a las empresas a adoptar políticas y prácticas anticorrupción como parte integral de su cultura organizacional, a evaluar los riesgos de corrupción que enfrenta en su sector de negocios y a suscribir pactos anticorrupción con el Gobierno u otras empresas.⁵

Dado que la iniciativa está basada en el principio de voluntariedad, la promoción que puedan hacer los gobiernos al respecto, si bien no está prohibida, es de poca trascendencia y de ninguna manera condiciona las adhesiones que soliciten las empresas y otros actores. Se destaca que, aunque incluso entidades gubernamentales (tales como ciudades, agencias gubernamentales o empresas estatales) pueden adherirse y se han adherido al Pacto Global, el enfoque del compromiso es que el Gobierno promoverá la adhesión de terceros y que no buscará la de sus propias organizaciones. En tal sentido, la relevancia con los valores OGP no es clara y el impacto potencial de este compromiso se califica como *ninguno*.

RECOMENDACIONES

El investigador del MRI no recomienda la inclusión de este compromiso en futuros planes de acción, aunque podría considerarse una variación que implique la adhesión al Pacto Global de empresas estatales, ciudades o agencias gubernamentales y la promoción de prácticas anticorrupción en su gestión.

¹ Numeración original en el plan de acción: Desafío 5: Responsabilidad social empresarial, compromiso 19.

² El plan operativo está disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/responsabilidad-social-empresarial/aga_actions/adhesion-al-pacto-global-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas. Último acceso: 21 de febrero del 2016.

³ Véase: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>. Último acceso: 12 de febrero del 2016.

⁴ Los principios pueden consultarse en inglés en: <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>. Último acceso: 12 de febrero del 2016.

⁵ El tipo de iniciativas anticorrupción promovidas por el Pacto Global puede consultarse aquí: [https://www.unglobalcompact.org/take-action/action?utf8=%E2%9C%93&search\[issues\]\]=321](https://www.unglobalcompact.org/take-action/action?utf8=%E2%9C%93&search[issues]]=321). Último acceso: 1 de marzo el 2016.

20 | OBSERVATORIO DE GOBIERNO ABIERTO¹

Texto del compromiso:

Crear un espacio que permita a la sociedad civil dar seguimiento y evaluación del cumplimiento del Gobierno de los planes de acción.

Indicadores de cumplimiento:

- Observatorio creado como un espacio de diálogo, retroalimentación, seguimiento y evaluación sobre la participación del país en la Alianza para el Gobierno Abierto.

Instituciones responsables: Organizaciones de la sociedad civil; Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, y otras instituciones públicas.

Instituciones de apoyo: ninguna especificada

Fecha de inicio: ninguna especificada

Fecha de cierre: ninguna especificada

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA CON RESPECTO A LOS VALORES AGA				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecno. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X	X			X						X

¿QUÉ PASÓ?

El plan de acción califica el compromiso de crear un observatorio de gobierno abierto como “transversal” al resto del plan de acción, por referirse al seguimiento del conjunto de compromisos.² Una versión de este compromiso la propuso la plataforma de organizaciones Sociedad Civil por un Gobierno Abierto.³ Tanto en su enunciado principal como en sus indicadores de cumplimiento, la propuesta coincide en lo esencial con la manera en que el compromiso se incorporó en el plan de acción.⁴ Representantes de las organizaciones de la sociedad civil que coordinaron la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto afirmaron que la propuesta del observatorio tenía la intención de crear un espacio de diálogo de sociedad civil (para fines de coordinación y trabajo conjunto en el seguimiento del

plan de acción) y que se incorporó como compromiso del plan de acción únicamente con el propósito de obtener legitimidad en la interlocución con el Gobierno. Es decir, el compromiso para el Gobierno en el plan de acción era reconocer al “espacio de diálogo” como un mecanismo de seguimiento del plan y brindarle a la sociedad civil la información que necesitara para hacer su trabajo de monitoreo. Por su parte, para la SPCTAC el Observatorio de Gobierno Abierto (OGA) constituye fundamentalmente la manera de establecer un espacio permanente de diálogo sobre los planes de acción y la participación del país en la OGP entre el Gobierno y la sociedad civil.

Si bien el texto del compromiso y su indicador de cumplimiento contiene una actividad objetivamente verificable (la habilitación del observatorio),

este no contiene hitos o productos claramente mensurables. En particular, como se demuestra más adelante, la categoría “observatorio” no tiene un sentido convencional unívoco y admite diversas interpretaciones. Por otra parte, los términos del compromiso enfatizan el carácter de la participación de la sociedad civil en el “observatorio” (para dar seguimiento y evaluación del cumplimiento del Gobierno a los planes de acción), pero omiten especificar la naturaleza de la participación del Gobierno. Así, por la ambigüedad de sus términos, el “espacio diálogo” que mencionan tanto el enunciado como el indicador de cumplimiento podrían ser tanto exclusivamente entre la sociedad civil o incluir al Gobierno como un interlocutor. Adicionalmente, el compromiso no contiene hitos ni plazos que permitan verificar su grado de cumplimiento y por esta razón su especificidad se califica como *media*.

El Observatorio de Gobierno Abierto para la Implementación y Evaluación del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto 2014-2016 (OGA) se instauró con la suscripción de un acta de instalación por parte de once organizaciones de la sociedad civil y la Directora de Transparencia de la SPCTAC a finales de mayo del 2015.⁵ De conformidad con su documento de creación, el OGA servirá como un “espacio de diálogo, retroalimentación y seguimiento de los compromisos asumidos ante la AGA, siendo este un ente no vinculante de carácter consultivo” y está conformado por organizaciones de la sociedad civil “que participan en la implementación del plan”, instituciones académicas e instituciones gubernamentales. El OGA es coordinado por la SPCTAC, según establece su acta de instalación.

Esa primera sesión del OGA, a la cual asistió como observador el investigador MRI, la condujo la SPCTAC y en ella se insistió a los representantes de las organizaciones de la sociedad civil asistentes acerca de la naturaleza y el alcance del observatorio. Tanto las organizaciones de la sociedad civil como las instituciones habían asistido, en su mayoría, a reuniones preparatorias. Durante la sesión, representantes de las instituciones públicas responsables de la implementación del plan presentaron una primera versión de un plan trabajo de los compromisos y se reportaron avances en solo 4 de ellos.⁶

En septiembre del 2015, el acuerdo de instalación se modificó y la descripción anterior cambió en dos aspectos fundamentales: 1) el OGA servirá para dar seguimiento a “los planes de acción que se presenten ante la Alianza para el Gobierno Abierto”, dándole de esta forma un mandato permanente, y 2) se remarcó que integran el observatorio aquellas organizaciones “que voluntariamente se quieran integrar” y que soliciten su adhesión mediante una carta dirigida a la SPCTAC, convirtiéndolo de esta forma en un espacio con membresía cerrada.⁷ Adicionalmente, se agregaron reglas relativas a la asistencia de los integrantes del OGA y las obligaciones de la SPCTAC como coordinadora del espacio.

La suscripción de la agenda ocurrió durante un evento convocado por la SPCTAC que se anunció como el “lanzamiento” del Observatorio de Gobierno Abierto y su “plataforma web de avances al plan de acción 2014-2016”.⁸ En esa misma sesión, las instituciones responsables informaron a los asistentes de las acciones desarrolladas hasta ese momento en cumplimiento de 19 de los compromisos.⁹ Algunas de las organizaciones de la sociedad civil plantearon preguntas a los representantes de las instituciones públicas sobre esos informes de rendición cuentas que fueron respondidas en ese acto.

Aunque también está fuera del periodo objeto de este informe, el OGA tuvo una tercera sesión de rendición de cuentas a mediados de noviembre del 2015.¹⁰ A esa fecha, un total de veintiuna organizaciones de la sociedad civil se habían incorporado ya al OGA.

El investigador del MRI ha presenciado la gradual conformación del OGA al asistir a la mayoría de sus sesiones de trabajo, como también a un número de reuniones de las que formaron parte tanto las organizaciones de la sociedad civil participantes como las que no. Aunque el alcance, la participación y la metodología han variado desde su instalación, el compromiso se cumplía con la creación o “habilitación” del “espacio de diálogo” para dar seguimiento al plan de acción. La SPCTAC considera que con la instalación del OGA a finales de mayo del 2015 se cumple enteramente este compromiso y en el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto reporta un cien por ciento (100 %) de avance a noviembre del 2015.¹¹

Representantes de organizaciones integradas en el OGA expresaron que este cumple los fines descritos en el enunciado del compromiso: un “espacio de diálogo, retroalimentación, seguimiento y evaluación”, y la mayoría de los entrevistados se expresaron positivamente sobre la interacción que facilita entre Gobierno y la sociedad civil. Uno de los entrevistados destacó que el OGA era un espacio único en tanto que el diálogo está centrado sobre acciones concretas —al contrario de lo que refiere que sucede en otros espacios de diálogo convocados por el Gobierno—, y porque las organizaciones de la sociedad civil pueden interactuar directamente con los responsables de la implementación. Representantes de algunas de las organizaciones que optaron por no integrarse al OGA, por el contrario, consideran que este, al estar coordinado por la SPCTAC, no permite una verdadera contraloría ciudadana del proceso de implementación de los compromisos y que por tanto no se trata de un observatorio ciudadano, aunque sí de un espacio para el diálogo con los responsables de la implementación. Con la evidencia recopilada sobre las acciones desarrolladas hasta el medio término del periodo de ejecución del plan de acción (junio del 2015) y dada la ambigüedad en los términos del compromiso, el investigador del MRI interpreta que con la instalación del OGA este compromiso estaba efectivamente cumplido al final de período evaluado y por ello se califica como *completo*.

RELEVANCIA

Para el investigador del MRI el actual Observatorio de Gobierno Abierto encaja en el producto descrito en este último compromiso del plan de acción. Sin embargo, dados los términos genéricos que se utilizaron en su redacción que, como ha evidenciado esta controversia, generan ambiguas interpretaciones respecto de su naturaleza, alcance o estructura de gobernanza, es un paso positivo inicial y su impacto potencial se califica como *menor*.

Los Artículos de Gobernanza de la OGP estipulan que los países participantes deben identificar un foro, existente o nuevo, para sostener consultas multiactor durante el proceso de implementación de los planes de acción.¹² La creación de un mecanismo estructurado

de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil tanto para la creación como para el seguimiento de los compromisos nacionales es parte fundamental del proceso de cocreación de un gobierno abierto. En los dos ciclos anteriores de los planes de acción de El Salvador ese mecanismo no se ha logrado concretar y ha supuesto no solo una sustancial desviación de las pautas OGP, sino también un obstáculo para el debido seguimiento de los compromisos nacionales por parte de la sociedad civil.¹³

La instauración y puesta en funcionamiento del OGA no ha estado falta de polémica. Desde antes de su instauración generó un desencuentro entre el Gobierno y cuatro de las cinco organizaciones de la sociedad civil que coordinaron la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto, la cual desarrolló la consulta de la que surgieron este y la mayoría de los compromisos contenidos en el plan de acción.¹⁴ En mayo del 2015 (mes de su primera sesión), las cuatro organizaciones se apartaron del OGA que ellas mismas habían propuesto indicando que el Gobierno lo había desnaturalizado vulnerando el principio de participación ciudadana. En particular, debido a que la SPCTAC les había otorgado a esas organizaciones menos de 24 horas para revisar y opinar sobre el acta de instalación del OGA y porque su funcionamiento se asemejaba más a un “comité consultivo” y no a un “verdadero observatorio ciudadano que evalúe el desempeño gubernamental”.¹⁵ Representantes de esas organizaciones de la sociedad civil entrevistados expresaron que un observatorio conducido por el Gobierno no podía ser, por definición, una herramienta ciudadana. En su formato actual se trata, expresaron, solo de un espacio para que el Gobierno divulgue información sobre el avance en la implementación del plan de acción, pero no de una oportunidad para que la sociedad dé seguimiento a los planes de acción de forma independiente ni para exigir una efectiva rendición de cuentas de los funcionarios o instituciones responsables de la implementación de los compromisos.

El Gobierno respondió explicando las razones por las que creía que, al contrario de lo expresado por las organizaciones, durante el proceso de construcción del OGA habían existido oportunidades para participar e incluso contribuir a su diseño y que esas cuatro organizaciones no las habían aprovechado. Además, la

SPCTAC argumentó que la metodología de trabajo del OGA aún estaba decidiéndose con las organizaciones ya incorporadas y que las cuatro organizaciones podían solicitar, mediante carta, su incorporación.¹⁶ Las cuatro organizaciones argumentaron, a su vez, que desde abril del 2015 habían solicitado a la SPCTAC su interés en participar en el desarrollo del observatorio sin que se les hubiera tomado en cuenta adecuadamente.¹⁷

Para intentar solventar estas diferencias, las organizaciones propusieron a la SPCTAC el inicio de un proceso de diálogo para desarrollar de común acuerdo la metodología del observatorio.¹⁸ La SPCTAC aceptó la invitación y ambos actores comenzaron un proceso de diálogo al que se invitó tanto a las organizaciones de la sociedad civil que habían participado en la consulta para el desarrollo del plan como a aquellas que suscribieron el acta de instalación del observatorio.¹⁹ El MRI y la Unidad de Apoyo de la OGP (OGP Support Unit) siguieron en todo momento el proceso de diálogo.

Sin embargo, no pudieron resolverse las diferencias entre el Gobierno y estas organizaciones, y el proceso de diálogo concluyó con la decisión de las cuatro organizaciones de desistir de su interés en participar en el OGA. En el último de los acercamientos, tres de las cuatro organizaciones solicitaron a la SPCTAC incorporarse al OGA como "observadores".²⁰ A pesar de su función como coordinadora, la SPCTAC defirió esa decisión en las organizaciones que ya formaban parte del observatorio. Estas, a su vez, decidieron no admitir la participación de las tres organizaciones como observadores, aunque les invitaron a suscribir el acta de instauración e ingresar como miembros plenos del OGA. La respuesta de las organizaciones ya integradas en el OGA enfatiza además que, al contrario de lo que sostienen las tres organizaciones, aquellas harán un seguimiento de "manera independiente, objetiva y propositiva".²¹ Algunos de los representantes de la sociedad civil entrevistados (de las organizaciones integradas en el OGA) reiteraron esta idea y dijeron lamentar que las otras tres organizaciones cuestionaran su independencia del Gobierno.

A la fecha de cierre de este informe, esas cuatro organizaciones siguen sin participar del OGA y este está ya integrado por veintidós organizaciones y ha

generado tres sesiones de rendición de cuentas.²² Adicionalmente, la SPCTAC y esas veintidós organizaciones de la sociedad civil han decidido realizar la consulta para construir el siguiente plan de acción nacional coordinando sus acciones desde el OGA.

A criterio del investigador del MRI, en el desencuentro entre las organizaciones y el Gobierno inciden factores endógenos y exógenos al proceso de cocreación de la OGP. Entre los primeros, destaca la poca precisión de los términos del compromiso que generó una discusión no solo semántica, sino conceptual sobre la definición del observatorio. Dos de los representantes de organizaciones que están integradas en el OGA consideraron que la diferencia era puramente semántica y que de haberse aceptado el cambio de denominación (algo que propusieron en determinado momento las cuatro organizaciones), lo más probable es que estas se hubieran integrado a él. Para el investigador del MRI, las partes tenían expectativas distintas sobre el papel que cumpliría el OGA, aunque no necesariamente irreconciliables. En segundo lugar, las reglas procedimentales, propuestas por la SPCTAC y acordadas en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, colocaron a la SPCTAC a cargo de la conducción del espacio de diálogo de forma asimétrica. Como se ha explicado, este espacio es de membresía cerrada aun cuando la adenda al acta de instauración del OGA declara que es de "libre adhesión". Aunque las decisiones se adoptan por la mayoría de las organizaciones integradas en el OGA, lo cierto es que en el diseño original gran parte de la agenda de sus primeros meses de funcionamiento y el formato de interacción entre los representantes de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil fueron decididos por la SPCTAC. Además, destaca que la incorporación al OGA supone la adhesión al esquema de seguimiento de los compromisos, la metodología y la coordinación de la SPCTAC, pues para ello se necesita primero dirigir una carta de solicitud a la SPCTAC y la firma del acta de instalación "frente a los otros miembros de este".

Entre los factores exógenos destaca la desconfianza entre algunos representantes de las cuatro organizaciones de la sociedad civil y funcionarios de la SPCTAC propiciada por eventos ocurridos fuera del proceso OGP. En particular, destaca el desencuentro

público que mantuvieron el Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción, y el director ejecutivo de una de las cuatro organizaciones en torno a una campaña de desprestigio hacia el segundo, presuntamente originada en el entorno del primero. La discusión pública comenzó apenas nueve días antes de la presentación de la propuesta de compromisos por parte de las organizaciones agrupadas en la plataforma Sociedad Civil por un Gobierno Abierto y continuó durante varias semanas más.²³ Representantes de organizaciones de la sociedad civil entrevistados (tanto de las organizaciones que pertenecen a OGA como de las que no) expresaron que estos sucesos, ventilados públicamente, tensaron las relaciones institucionales e incluso personales de estos actores.

Para el investigador del MRI, esas diferencias se reflejaron en el tono y las actitudes durante los intercambios de los actores durante la discusión sobre el OGA. Aunque este condicionante también se señala en la sección IV de este informe (Contexto Nacional), otro incidente en particular ilustra estos desencuentros. Al día siguiente a aquel en que Sociedad Civil por un Gobierno Abierto presentó la propuesta de compromisos, el medio de difusión gubernamental en línea (administrado desde la SPCTAC), Transparencia Activa, publicó una nota afirmando que dos de las organizaciones del grupo coordinador de esa plataforma se oponían a la transparencia en el sector privado, resistiéndose a la propuesta del Secretario de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de avanzar en un pacto nacional y multisectorial por la integridad. Esta propuesta se había hecho durante el acto público de presentación de las propuestas de la sociedad civil al que asistió el investigador del MRI.²⁴ Para las organizaciones coordinadoras de Sociedad Civil por un Gobierno Abierto se trató de un acto que enviaba un mensaje confuso del Gobierno, pues un día después de recibir las propuestas de compromisos, atacaba a las organizaciones proponentes. Otro factor externo que podría haber incidido en este desencuentro es que tres de las cuatro organizaciones son habitualmente críticas de las prácticas de transparencia del Gobierno y, en ocasiones, de la propia SPCTAC o de su antecesora, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.²⁵

Aunque no se concibió así (ni de sus términos pueda interpretarse que ese fue su propósito), el OGA va transformando gradualmente su función y podría convertirse en el foro multiactor que estipulan los Artículos de Gobernanza de la OGP. De tal forma, el OGA supondrá una oportunidad para corregir esta importante deficiencia en la gobernanza del proceso OGP en El Salvador en la medida en que los actores le reconozcan ese papel y cumpla con las recomendaciones que se incluyen en la siguiente sección.

RECOMENDACIONES

En los términos actuales, el investigador del MRI no recomienda incluir este compromiso en futuros planes de acción. A criterio del investigador del MRI, un observatorio ciudadano del avance de los planes de acción no requiere su inclusión como compromiso de esos mismos planes. Aunque un observatorio ciudadano (entendido como un mecanismo de contraloría ciudadana) fortalecería el proceso OGP en el país, los compromisos de un plan de acción deben, fundamentalmente, abrir los gobiernos desde uno de los valores descritos en la sección IV de este informe (Análisis del contenido del Plan de Acción).

De igual forma, un foro multiactor, entendido como un espacio permanente de diálogo consustancial al éxito del gobierno abierto, tampoco debería ser un compromiso derivado de un plan de acción, sino una pauta para la gobernanza del proceso de cocreación, desarrollo y seguimiento de todos los planes de acción. Sin embargo, si los actores deciden su inclusión en futuros planes de acción, los representantes de la sociedad civil entrevistados, tanto las críticas del proceso de implementación del compromiso como las que no, recomiendan que:

- Se precise el objetivo del foro como espacio permanente para la cocreación (en todo el ciclo del plan de acción) y se utilice un nombre que, al contrario del de "observatorio", no genere dudas de interpretación.
- Al observatorio concurren a rendir cuentas públicas, además de los enlaces técnicos, los titulares de las instituciones públicas.

Adicionalmente, el investigador del MRI recomienda que:

- El Gobierno y la sociedad civil desarrollen de forma conjunta un compromiso que defina estándares de calidad del foro.
 - Los actores integrados en el foro identifiquen y pongan en funcionamiento mecanismos públicos de rendición de cuentas y divulgación de los resultados de su trabajo y del avance de los planes de acción. La información producida en el seno del foro no puede ser para beneficio exclusivo de sus integrantes.
- El foro esté completamente abierto a la participación de todas las organizaciones y personas que quieran integrarse, con reglas claras y transparentes de funcionamiento. El foro no podrá establecer reglas que limiten el ingreso de ninguna persona por no cumplir con formalismos (por ejemplo, el de tener personalidad jurídica o el demandar la adhesión a un conjunto de reglas que no sean conducentes a propiciar el máximo de la participación ciudadana).

¹ Numeración original en el plan de acción: Compromiso transversal, compromiso 20.

² El Observatorio de Gobierno Abierto está disponible en: <https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/>. Último acceso: 29 de febrero del 2016.

³ Sociedad Civil por un Gobierno Abierto. *Propuestas de compromisos desde la sociedad civil para el Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto*. 28 de octubre del 2014. Pág. 10.

⁴ La propuesta de las organizaciones de la sociedad civil rezaba: "Crear un espacio que permita a los diversos sectores de la sociedad civil dar seguimiento y evaluación al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno en los planes de acción". Sus indicadores de cumplimiento eran: "Creado el espacio y el reconocimiento del Observatorio de Gobierno Abierto" y "Establecido un mecanismo de diálogo y retroalimentación sobre la participación del país en la Alianza para el Gobierno Abierto". *Ibid.*

⁵ El acta de instalación puede consultarse en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/system/aga_timeline_items/datafiles/000/000/010/original/Acta_de_instalaci%C3%B3n_del_Observatorio_de_Gobierno_Abierto.pdf?1432850400. Último acceso: 24 de febrero del 2016.

⁶ La presentación de este primer ejercicio de rendición de cuentas está disponible en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/system/aga_timeline_items/datafiles/000/000/079/original/RC_mayo_2015.pdf?1432850400. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

⁷ La adenda al acta de instalación del Observatorio de Gobierno Abierto puede ser consultada en: <https://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/4782/download>. Último acceso: 24 de febrero del 2016.

⁸ La convocatoria se divulgó por correo electrónico. El investigador del MRI recibió una invitación por este medio.

⁹ Los vínculos a las presentaciones utilizadas por las instituciones públicas para informar sobre cada uno de los compromisos se citan en los apartados correspondientes de cada compromiso. Las presentaciones están disponibles en el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto.

¹⁰ El investigador del MRI asistió a esta sesión de rendición de cuentas.

¹¹ se ha guardado una captura de pantalla del sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>) en la que aparece registrado el porcentaje de avance que, a criterio del Gobierno, se había logrado a noviembre del 2015. Ver: https://web.archive.org/web/20160304050132/http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/seguimiento-al-plan-de-accion/aga_actions/observatorio-de-gobierno-abierto. Último acceso: 4 de marzo del 2016.

¹² Adenda C: Guías para consultas públicas sobre compromisos nacionales (original en inglés): <http://www.opengovpartnership.org/Articles>. Último acceso: 15 de febrero del 2016.

¹³ Como se ha reportado en el Informe de Avance 2012-2013 y el Informe Especial de Rendición de Cuentas 2014 del MRI.

¹⁴ Las cuatro organizaciones que no se incorporaron al Observatorio de Gobierno Abierto son la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Fundación Democracia, Transparencia y Justicia (DTJ), y Open Knowledge El Salvador. La Iniciativa Social para la Democracia (ISD) formó parte de la mesa coordinadora de la plataforma de organizaciones, pero se incorporó al observatorio desde su instauración en mayo del 2015.

¹⁵ El investigador del MRI recibió copias de todas las notas intercambiadas entre las organizaciones de la sociedad civil y la SPCTAC. Las citas anteriores corresponden a la nota enviada por las cuatro organizaciones al gobierno el 4 de junio del 2015.

¹⁶ Carta de la Directora de Transparencia Institucional de la SPCTAC a las cuatro organizaciones fechada 8 de junio del 2016.

¹⁷ Carta de las cuatro organizaciones e ISD a la SPCTAC de fecha 16 de abril del 2015.

¹⁸ Carta de las cuatro organizaciones a la SPCTAC de 15 de junio del 2015.

¹⁹ Este recuento está basado en las comunicaciones mediante correo electrónico entre la SPCTAC y representantes de las cuatro organizaciones y en la asistencia a algunos de los encuentros de diálogo y sesiones del Observatorio de Gobierno Abierto.

²⁰ Carta de FUSADES, FUNDE y DTJ a la SPCTAC de fecha 24 de septiembre del 2015. La petición se reiteró en la carta de estas tres mismas organizaciones a la SPCTAC de fecha 16 de octubre del 2015.

²¹ Carta de las organizaciones de la sociedad civil integradas en el OGA a FUSADES, FUNDE y DTJ de fecha 6 de noviembre del 2015.

²² El listado de organizaciones participantes puede consultarse en: https://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_challenges/information#organizations. Último acceso: 28 de febrero del 2016.

²³ El director ejecutivo de FUNDE cuestionó al Secretario por el origen de estos ataques. Véase: Romero, Fernando. Roberto Rubio cuestiona a Marcos Rodríguez por ataques en internet. *La Prensa Gráfica* [en línea]. 19 de mayo del 2015. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/19/roberto-rubio-cuestiona-a-marcos-rodriguez-por-ataques-en-internet>. Último acceso: 28 de febrero del 2016. El Secretario negó tener alguna relación con los ataques y eventualmente pidió a la Fiscalía General de la República que investigara el caso. Véase: Cáceres, Gabriela. Marcos Rodríguez responde a señalamientos de Roberto Rubio. *La Prensa Gráfica* [en línea]. 19 de mayo del 2015. <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/19/marcos-rodriguez-responde-a-sealamientos-de-roberto-rubio>. Último acceso: 28 de febrero del 2016 y Márquez, Ana y Cabrera, Amadeo, Rodríguez pide a FGR investigar ataques contra Roberto Rubio. *La Prensa Gráfica* [en línea]. 27 de mayo del 2015. <http://www.laprensagrafica.com/2015/05/27/rodriguez-pide-a-fgr-investigar-ataques-contra-roberto-rubio>. Último acceso: 28 de febrero del 2016.

²⁴ La nota está firmada por el mismo Secretario: Transparencia Activa. "FUSADES y FUNDE en contra [de] que [el] sector privado se[a] transparente", 31 de octubre del 2015. Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/fusades-y-funde-en-contra-que-sector-privado-se-transparente/>. Último acceso: 28 de febrero del 2016.

²⁵ Véase: Umaña, Claudia (presidenta de DTJ). Una fecha simbólica para la transparencia (columna de opinión). *El Diario de Hoy* [en línea]. 14 de mayo del 2013. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/articulo/editoriales/una-fecha-simbolica-para-transparencia-32595>. Último acceso: 1 de marzo del 2016. | Zometa, José. FUSADES: ha sido un año de desaciertos. *El Diario de Hoy* [en línea]. Disponible en: <http://www.elsalvador.com/articulo/nacional/fusades-sido-ano-desaciertos-75451>. Último acceso: 1 de marzo del 2016. | Rubio, Roberto (director ejecutivo de FUNDE). ¿Secretaría de Transparencia o Propaganda? *La Prensa Gráfica* [en línea]. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2014/11/10/secretaria-de-transparencia-o-propaganda>. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

V | PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN

El Gobierno de El Salvador publicó su Informe de Autoevaluación el 30 de septiembre del 2015. El informe de autoevaluación no fue sometido a consulta pública.

Pauta de autoevaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se publicó el informe de acuerdo con los plazos preestablecidos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en inglés?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Proveyó el Gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Se recibieron comentarios?	n/a
¿Se publicó el informe en el sitio web del OGP?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante el desarrollo del plan?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante la implementación de los compromisos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Respondió la autoevaluación a las recomendaciones principales del MRI?	n/a

RESUMEN DE INFORMACIÓN ADICIONAL

El informe de autoevaluación del Gobierno se publicó el 30 de septiembre del 2015. El documento es público y puede consultarse en el portal web de la OGP.¹ El informe no se abrió a consulta pública, apartándose de las recomendaciones metodológicas de la OGP.

El Reporte de Evaluación de Medio Término / Plan de Acción 2014-2016 del Gobierno de El Salvador es un documento de 34 páginas en cuya introducción da cuenta, en términos generales, del proceso de elaboración del plan de acción que incluyó dos fases o “metodologías”: una impulsada por las organizaciones de la sociedad civil y la otra por la SPCTAC. En segundo lugar, el informe ahonda en los procesos de desarrollo e implementación del plan de acción y describe el funcionamiento del Observatorio de Gobierno Abierto creado en cumplimiento del compromiso número 20. En tercer lugar, describe sucintamente los avances en cada uno de los compromisos. El informe cierra con una sección de conclusiones.

SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL MRI

Dado que el lanzamiento del plan de acción nacional 2013-2014 supuso una desviación del ciclo ordinario del segundo grupo de países que ingresaron en la OGP, la evaluación del MRI ocurrió también fuera del plazo ordinario. De forma excepcional, el informe del MRI evaluó un plan cuyo periodo de vigencia había ya concluido y cuando el nuevo plan (2014-2016) estaba ya en ejecución. Así, no hubo oportunidad de que el Gobierno o las organizaciones de la sociedad civil que participaron en el desarrollo del segundo plan de acción, conocieran las recomendaciones de hechas a partir de la evaluación del primero.

Por esta razón, y contra la práctica usual, las recomendaciones del MRI no pretendían incidir en el siguiente ciclo de desarrollo del nuevo plan de acción nacional, sino servir como un ejercicio de rendición de cuentas y como orientación para futuros ciclos de desarrollo de los planes de acción.

En esta sección, obligatoria en los informes del MRI a partir del 2015, se presentan las recomendaciones hechas en el Informe Especial de Rendición de Cuentas MRI respecto del Plan de Acción 2013-2014 y un breve análisis que indica su pertinencia respecto del Plan de Acción 2014-2016.

Recomendaciones hechas al Gobierno de El Salvador:

1. Documentar sobre la marcha el proceso de desarrollo de los planes de acción.

Durante la evaluación del Plan de Acción 2013-2014, el MRI advirtió de que mucha información sobre el proceso de desarrollo del plan, que debía estar en manos del Gobierno, no se encontraba disponible y, en algunos casos, tuvo que ser recabada o reconstruida a partir de múltiples fuentes externas. El MRI recomendaba sistematizar sobre la marcha la información sobre el proceso de desarrollo del plan. La evidencia recogida indica que, mediante la instauración del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno ha mejorado la sistematización de los datos relativos al proceso de implementación del plan, pero aún podría fortalecer la manera en que recopila, organiza y divulga los datos relativos a su proceso de desarrollo.

2. Involucrar más activamente a otras instituciones públicas en el desarrollo y la ejecución del plan de acción.

Aunque el plan de acción 2013-2014 señalaba a otras instituciones públicas, distintas del punto focal nacional (la SSTA), como responsables de la ejecución de ciertos compromisos, estas afirmaron no haberse involucrado directamente en el proceso de desarrollo del plan y no dieron seguimiento sistemático al cumplimiento de los compromisos. Dos de los referentes institucionales incluso afirmaron no conocer del compromiso del que eran responsables. La evidencia recolectada para este informe indica que aunque hay varias instituciones públicas involucradas en la implementación del plan de acción estas no participaron activamente en el desarrollo de los compromisos. Al menos tres de los referentes institucionales entrevistados manifestaron que los compromisos por los que son responsables

se los asignó la SPCTAC sin mucha discusión y que tuvieron poca oportunidad de contribuir a precisarlos. Sin embargo, se destaca que, al contrario de lo que ocurrió en los dos planes precedentes, se ha instaurado un mecanismo de seguimiento al plan de acción con la participación de todas las instituciones involucradas. Este mecanismo, el Observatorio de Gobierno Abierto, se evalúa en la sección correspondiente al compromiso 20.

3. Estandarizar los enlaces institucionales.

Aunque cada institución involucrada en el plan de acción ha designado un enlace institucional para dar seguimiento a sus compromisos, no significa que estas personas tengan siempre a su disposición la información relativa a los compromisos. En tres de las instituciones, los enlaces entrevistados tenían información incompleta sobre los compromisos, y en dos de los casos desconocían quiénes, dentro de su propia institución, eran directamente responsables de la ejecución de los compromisos. La evidencia sugiere que, aunque formalmente hay claridad sobre los enlaces institucionales, no en todos los casos ello garantiza acceso ágil a la información sobre los compromisos. Se destaca, sin embargo, que en todos los casos el contacto con los enlaces oficiales fue claro y directo.

4. Utilizar la orientación SMART en la descripción de los compromisos.

La mayoría de los compromisos del plan de acción 2013-2014 tenía un nivel bajo o medio de especificidad. Esta circunstancia se repite en el nuevo plan de acción y ello demanda un ejercicio de interpretación potencialmente conflictivo por parte de sus responsables y de la ciudadanía. La orientación SMART sigue siendo una guía útil para este propósito en todos los siguientes planes de acción OGP.²

5. Promover activamente la integración de más actores de la sociedad civil en el desarrollo y la implementación de los planes de acción.

A este respecto hay un avance significativo respecto de los dos ciclos anteriores (2012-2014

y 2013-2014). Como se ha descrito ampliamente en este informe, el proceso de desarrollo no solo se activó, sino que además lo lideraron en su primera fase organizaciones de la sociedad civil. Fueron los actores de la sociedad civil quienes coordinaron la consulta principal de la que surgió el mayor número de propuestas que luego se incorporaron al plan de acción. Aunque el alcance territorial y la representatividad de dicha consulta fueron limitados, sí evidencia un proceso de empoderamiento de organizaciones de la sociedad civil que no se reportó en los dos informes anteriores del MRI. De igual forma, la instauración de un observatorio multiactor para el seguimiento del plan de acción también evidencia un mayor involucramiento de la sociedad civil. Las veintidós organizaciones participantes actuales, muchas de las cuales asisten regularmente a sus sesiones, evidencian que se han abierto nuevas vías de participación. Sin embargo, varios representantes de la sociedad civil e incluso dos enlaces institucionales coincidieron en que aún falta el involucramiento de actores de la sociedad civil en la implementación de los compromisos. Aunque se incorporaron en varios compromisos como corresponsables, en ninguno de los casos han tenido participación alguna en su ejecución. Finalmente, de conformidad con su formulación, el observatorio de gobierno abierto se ha instaurado para dar seguimiento específicamente al plan de acción 2014-2016. Su continuidad como mecanismo de diálogo permanente entre el Gobierno y la sociedad civil fortalecería el proceso de coconstrucción de la OGP.

Recomendaciones hechas a las organizaciones de la sociedad civil participantes en el proceso de la OGP:

6. Proponer compromisos basados en la orientación SMART.

Como ya se advirtió a lo largo de este informe, ningún compromiso del Plan de Acción 2014-2016 es enteramente claro, medible, verificable o contiene hitos y plazos de ejecución precisos. La misma advertencia se hizo en el informe especial de rendición de cuentas del plan de acción 2013-2014. Aunque esta es una recomendación

extensible también al Gobierno, la sociedad civil podría exigir que ello ocurra en los siguientes ciclos de la OGP. Esto es especialmente relevante dado que fueron las organizaciones de la sociedad civil las que propusieron la mayoría de los compromisos que conforman el plan de acción actual.

7. Dar seguimiento a todo el ciclo de vida del plan.

El informe especial de rendición de cuentas del plan 2013-2014 reportó no haber encontrado evidencia de que las organizaciones de la sociedad hayan dado seguimiento a la implementación de los compromisos e incluso la mayoría desconocía cuáles habían sido sus resultados. En ese sentido, la creación del observatorio de gobierno abierto es un paso positivo para avanzar en el seguimiento y monitoreo ciudadano a la ejecución de los compromisos de la OGP. Como se ha indicado en la quinta recomendación al Gobierno, a este mecanismo de seguimiento debería seguir uno en que las organizaciones de la sociedad civil sean también partícipes de una parte de la implementación de los compromisos.

8. Equilibrar ambición y efectividad en los compromisos.

El informe MRI anterior recomendaba a las organizaciones de la sociedad civil proponer compromisos ambiciosos, pero respecto de los que también pudiera avanzarse de manera demostrable y concreta. Una manera de hacerlo es articulando los compromisos con una visión de largo plazo de las áreas de política pública que se busca transformar. El trabajo permanente de la sociedad civil es clave en este respecto y asegura que los ciclos electorales y los cambios de administración no interrumpan ese avance gradual pero sostenido. Del análisis del plan de acción 2014-2016 se advierte que aún hay muchas oportunidades para avanzar políticas públicas de más largo alcance e impacto mediante compromisos que, aunque supongan solo una fase o aspecto de la implementación de dichas políticas, mantengan coherencia con objetivos públicos que trasciendan los dos años del ciclo de vida de los planes de acción nacionales.

El reciente lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible supone una oportunidad en esa dirección y podría generar compromisos que, desde los valores de la OGP, acerquen al país a estas metas globales. Dado que El Salvador es signatario de la Declaración Conjunta para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la comunidad de la Alianza para el Gobierno Abierto, esta parece una orientación oportuna.³ Para este fin pueden aprovecharse las orientaciones ofrecidas por *The Open Government Guide*.⁴

¹ <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Auto%2520Evaluaci%C3%B3n%5B1%5D.docx>. Último acceso: 29 de febrero del 2016.

² Disponible en: <https://sites.google.com/a/opengovpartnership.org/text-for-irm/section-4-smart-guidance>. Último acceso: 13 de febrero del 2016

³ La declaración, de septiembre del 2015, está disponible (únicamente en inglés) en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf. Último acceso: 23 de febrero del 2016.

⁴ The Open Government Guide Special Edition: Implementing the 2030 Sustainable Development Agenda. Disponible [en inglés] en: <http://www.opengovguide.com/development-goals/#>. Último acceso 4 de marzo del 2016.

VI | CONTEXTO NACIONAL

INSEGURIDAD CIUDADANA

El Salvador atraviesa una crisis de inseguridad ciudadana sin precedentes y cerró el año 2015 con una de las tasas de homicidios más altas del mundo. Gran parte de esa inseguridad proviene de la actividad criminal de bandas de delincuentes o pandillas. Aunque la violencia lleva casi dos décadas desarrollándose, los últimos años han sido especialmente críticos. La inseguridad ciudadana afecta a todos los aspectos de la vida social, pero está especialmente presente entre los jóvenes y sectores con vulnerabilidad social y económica. La delincuencia ha pasado a convertirse en el principal problema de los salvadoreños.

Los Artículos de Gobernanza de la OGP instan a los países participantes a desarrollar compromisos que se vinculen directamente con sus particulares realidades y contextos. La construcción de comunidades más seguras es, sin duda, un reto fundamental en El Salvador y, sin embargo, los planes de acción se han infrautilizado hasta ahora para impulsar políticas públicas que permitan avanzar en esa dirección. Especialmente relevantes con respecto a los valores de la OGP serán aquellos compromisos que integren la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y el seguimiento de estas políticas. También lo serán aquellos que doten a la ciudadanía de más acceso a la información y rendición de cuentas de los funcionarios encargados de implementarlas, de la inversión en seguridad y de los resultados que se obtienen con esas acciones.

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los últimos tres expresidentes del país se han enfrentado o se enfrentan a la justicia por sospechas de corrupción. Otros funcionarios y exfuncionarios, entre diputados de la Asamblea Legislativa, ministros y alcaldes se encuentran en similares circunstancias. Estos hechos, que parecían improbables hasta hace muy pocos años, han resultado de la acción conjunta de la ciudadanía, el periodismo de investigación y la activación de una institucionalidad que había sido

tradicionalmente disfuncional en la lucha contra la corrupción. Los avances han sido especialmente notorios en la lucha contra los injustificados enriquecimientos de funcionarios y exfuncionarios, aunque no sin importantes desafíos.

El país cuenta con un régimen constitucional contra el enriquecimiento ilícito desde 1950 y una ley especial sobre esa materia desde 1959. Este régimen jurídico crea un mecanismo de control sobre el patrimonio de los funcionarios, para que estos no se enriquezcan indebidamente mientras ocupan un cargo público. Los funcionarios deben declarar su patrimonio al inicio y final de sus periodos de elección o nombramiento a la Corte Suprema de Justicia (por medio de su Sección de Probidad), la cual determinará si existen indicios de que haya ocurrido enriquecimiento ilícito. De ser así, la Corte Suprema remitirá el caso a un tribunal de justicia para que este determine si inicia un juicio que podría concluir en la condena a restituir al Estado todo lo que hubieran adquirido indebidamente. Adicionalmente, la Corte Suprema avisará a la Fiscalía General de República para que esta determine si además demanda al funcionario o exfuncionario por los delitos que pudiera haber cometido. Sin embargo, en casi 56 años de existencia de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos y tras miles de declaraciones de patrimonio presentadas, la Corte Suprema no había abierto un solo caso por indicios de enriquecimiento ilícito contra algún funcionario o exfuncionario. Otros casos de corrupción habían llegado a los tribunales por delitos de corrupción, pero nunca en un juicio de enriquecimiento ilícito. Esto cambió en el 2015 con la apertura de los dos primeros casos en que la Corte Suprema encontró indicios de enriquecimiento ilícito en el patrimonio de un diputado y un exdirector de la seguridad social.

Sin embargo, algo había cambiado antes con la investigación y el posterior juicio por delitos de corrupción contra el expresidente Francisco Flores (1999-2004). A mediados del 2013 y derivado

circunstancialmente de un caso distinto, la Fiscalía General de la República empezó a investigar al expresidente por la legalidad y el destino de por lo menos 10 millones de dólares donados por la República de Taiwán en el 2003. La investigación contra el expresidente, que en ese momento fungía como asesor de la campaña a la presidencia del principal partido de la oposición (ARENA), pasó momentáneamente a conocimiento de una comisión especial de investigación de la Asamblea Legislativa y abrió pronto un inusitado interés de los medios y la ciudadanía por la lucha contra la corrupción.¹ Luego de un periodo en que fue imposible localizarlo, el expresidente se presentó ante la justicia y comenzó un proceso judicial que fue interrumpido por su muerte por enfermedad a finales de enero del 2016.

Mientras el proceso judicial del expresidente Flores avanzaba, la Corte Suprema de Justicia envió en octubre del 2015 a conocimiento de la justicia el primero de los casos contra un funcionario por indicios de haberse enriquecido ilícitamente.² A este caso siguieron otros que incluyen los del expresidente Antonio Saca (2004-2009) y Mauricio Funes (2009-2014).³ El presidente actual fue vicepresidente durante la administración de este último. Sin duda, se trata de avances significativos en la lucha contra la corrupción.

Ante la evidencia de su obsolescencia, una coalición de organizaciones de la sociedad civil preparó la propuesta de una nueva ley que sustituiría a la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. Esta reforma al marco legal de la probidad pública formó parte del segundo plan de acción nacional (2013-2014). El borrador de la nueva Ley de Probidad se presentó en octubre del 2014, y el informe MRI correspondiente a ese plan calificó ese compromiso como el único estelar de los 35 que contenía el plan.⁴ Sin embargo, en lo que ha sido denunciado por las organizaciones proponentes como un intento de detener las investigaciones pendientes

por presunta corrupción, la Asamblea Legislativa modificó la propuesta presentada y aprobó una nueva ley. Organizaciones de la sociedad civil pidieron luego la inconstitucionalidad de esta Ley de Probidad ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esta admitió el caso a conocimiento y suspendió cautelarmente la ley aprobada, dejando vigente la predecesora de 1959. Al cierre de este informe, el caso sigue activo sin que se haya dictado una sentencia final.

PRIORIDADES DE LAS PARTES INTERESADAS

El compromiso más destacado por los actores entrevistados, en términos de su relevancia en el marco del plan de acción y el conocimiento de caracteres específicos de su desarrollo, fue el compromiso sobre el Observatorio de Gobierno Abierto (compromiso 20).

Este hallazgo subraya no solo la preponderancia del debate en torno al cumplimiento y las expectativas sobre este compromiso, sino también el desconocimiento sobre el desarrollo de la mayoría de los compromisos por varios de los actores de la sociedad civil entrevistados. Sin embargo, en términos de su relevancia para los grandes desafíos que enfrenta el país, representantes de las organizaciones de la sociedad civil destacaron los compromisos relativos a la seguridad ciudadana, aun cuando señalaron su poca ambición y potencial impacto.

De igual manera, con vistas a su inclusión en el próximo plan de acción, variantes del compromiso 20 fueron también las más destacadas por los actores de la sociedad civil y algunos actores gubernamentales. También se destaca que los compromisos relativos al acceso a la información pública fueron los más destacados por algunos representantes de la sociedad con vistas a su inclusión en el próximo plan de acción.

¹ Para un recuento de la fase inicial del proceso de investigación, véase: LEMUS, Efrén y VALENCIA, Daniel. La fiscalía informó a EUA de que investiga al expresidente Flores "por corrupción política". El Faro [en línea]. 9 de diciembre del 2013. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201312/noticias/14145/>. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

² BARRERA, Ezequiel. CSJ sin fecha para resolver nuevo caso de Probidad. La Prensa Gráfica [en línea]. 23 de octubre del 2015. <http://www.laprensagrafica.com/2015/10/23/csj-sin-fecha-para-resolver-nuevo-caso-de-probidad>. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

³ ARAUZ, Sergio. La Corte Suprema confirma indicios de enriquecimiento ilícito del expresidente Saca. El Faro [en línea]. 19 de febrero del 2016. Disponible en: <http://www.elfaro.net/es/201602/noticias/14145/>. Último acceso: 1 de marzo del 2016.

⁴ Marinero Cortés, José, para el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP. El Salvador. Informe especial de rendición de cuentas 2014. Noviembre del 2015. Sección 2.5, compromiso 19, págs. 38-40.

VII | RECOMENDACIONES GENERALES

Las recomendaciones principales se refieren, en primer lugar, a los aspectos procedimentales y metodológicos del desarrollo, la implementación y el seguimiento del plan de acción y, en segundo lugar, al alcance y la integración de los compromisos.

Respecto de la metodología, la recomendación principal es que los compromisos que se incorporen en el siguiente plan de acción mejoren sustancialmente su grado de precisión y mensurabilidad. Este ha sido un desafío sin resolver en los tres planes de acción de El Salvador que debería resolverse en el siguiente ciclo. La imprecisión en los términos de los compromisos impide a las partes darles un seguimiento adecuado, y a la sociedad civil en particular, exigir cuentas de obligaciones redactadas en términos muchas veces ambiguos que admiten múltiples interpretaciones.

Aunque a diferencia de los dos planes anteriores los enlaces institucionales contaban, por regla general, con mejor información sobre el alcance de los compromisos, un número de ellos expresaron críticas a la forma en que los compromisos se habían desarrollado con una mínima participación de sus instituciones. Según lo recabado, la SPCTAC validó los compromisos con el resto de las instituciones públicas al final del proceso de desarrollo del plan de acción, para asegurar su viabilidad técnica. Esta circunstancia supone una oportunidad para que, en posteriores planes de acción, la SPCTAC integre las perspectivas de otras instituciones de gobierno aún antes del desarrollo del plan. De esa forma, estas instituciones no solo podrán proponer compromisos que ni la SPCTAC ni la sociedad civil habrían identificado, sino que además podrán contribuir a un desarrollo más efectivo del plan mediante la interrelación de sus compromisos y la temprana validación de los compromisos que provengan de la sociedad civil. Para este propósito se recomienda la conformación de una estructura de gobernanza interinstitucional que incluya inicialmente a las instituciones que han sido

responsables de la implementación de compromisos en los primeros tres planes de acción y que se abra a otras posteriormente.

Adicionalmente, en términos de la metodología de la OGP, se recomienda que el Gobierno cumpla las pautas de desarrollo de los planes de acción. El MRI ha reportado que el proceso de desarrollo del plan de acción se apartó significativamente de las pautas ofrecidas por los Artículos de Gobernanza de la OGP. Tal como se reporta en este informe, la misma circunstancia ocurrió respecto del plan de acción 2014-2016 y se hacen recomendaciones tanto al Gobierno como a la sociedad para que ello no ocurra nuevamente en el siguiente plan de acción.

Por otra parte, en términos del alcance de los compromisos, el investigador del MRI reformula como recomendación una expectativa de casi todos los actores de la sociedad civil entrevistados: los compromisos deben ser más ambiciosos en términos de su impacto sobre la vida de los ciudadanos. Se resalta que en este plan de acción solo un compromiso tiene un impacto potencial moderado y ninguno se califica como transformador. Adicionalmente, uno de los compromisos tiene un impacto potencial indeterminado y doce de los veinte compromisos del plan de acción se califican como de impacto potencial menor. En los dos informes del MRI previos y en este se observa la inclusión de múltiples compromisos preexistentes y cuya inclusión en el plan de acción no supuso ningún valor agregado. Aunque la OGP no exige que los compromisos sean todos nuevos o innovadores, su inclusión en el plan de acción debería agregar valor a las iniciativas gubernamentales en marcha. En muchos casos ello no ha ocurrido y se trata de compromisos que en nada modifican las acciones que ya desarrolla el Gobierno aun antes del inicio del plan de acción. Adicionalmente, se observa la inclusión de compromisos que, si bien nuevos, modifican solo marginalmente la práctica

existente en la política pública a la que van dirigidos. Esto se traduce en compromisos con un alto grado de desconexión de las políticas públicas existentes y cuyo efecto se extingue al concluir el periodo de ejecución del plan. El investigador del MRI recomienda enfáticamente el desarrollo de compromisos con un mayor grado de ambición en términos de su potencial impacto para transformar la vida de los ciudadanos. Como se ha señalado ya al final de la sección V de este informe (Proceso de autoevaluación), una oportunidad evidente está en la vinculación de los planes de acción con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la AGA. Los gobiernos participantes en la AGA tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica 'SMART', es decir, del inglés, ser Específicos, Medibles, Asequibles, Responsables y atender a Tiempos.

LAS CINCO RECOMENDACIONES 'SMART' MÁS IMPORTANTES

1. Estructurar los compromisos del próximo plan de acción de forma que sean efectivamente específicos, medibles, asequibles, responsables y atiendan a tiempos, es decir, estén diseñados bajo la metodología SMART y en particular incluyan indicadores consistentes en consonancia con el enunciado del compromiso.
2. Conformar una estructura de gobernanza interinstitucional que permita a otras instituciones públicas participar directamente en todo el ciclo de vida de los siguientes planes de acción.
3. Promover una más amplia participación ciudadana en el desarrollo de los planes y de su seguimiento y, en particular, incorporar inmediatamente al sector privado y gradualmente a los municipios y regiones del país, y consolidar un foro permanente de seguimiento a los planes de acción y la participación del país en la OGP.
4. Mejorar sustantivamente la ambición de los planes de los planes de acción de forma que su impacto no se extinga al término del plan de acción.
5. Vincular los compromisos del plan de acción con objetivos de política pública de más amplio alcance, tales como los ODS. En particular, los planes de acción de la OGP podrían ser instrumentales al avance de los ODS. Aunque la OGP tiene una especial vinculación con el objetivo 16 y sus 12 metas (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles), compromisos futuros podrían agregar perspectivas de gobierno abierto a prácticamente todos los demás ODS (por ejemplo, brindando acceso a la información o creando mecanismos de rendición de cuentas sobre metas vinculadas con salud o educación (ODS 3 y 4).

VIII | METODOLOGÍA Y FUENTES

Como complemento a la autoevaluación nacional, investigadores con experiencia en la gobernanza, preferiblemente del país participante, elaboraron un informe independiente de avance. Estos expertos usan una metodología común¹ que sigue las pautas de la OGP basadas en una combinación de entrevistas con las partes interesadas locales, y el análisis y la revisión de documentos. Este informe lo revisó un Panel Internacional de Expertos (nombrados por el Comité Directivo) para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis de progreso en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto de temas específicos.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que estos relatan de forma correcta los eventos del proceso AGA. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas. Más abajo, en esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que la requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al Gobierno.

ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

El investigador del MRI llevó adelante las siguientes actividades con organizaciones de sociedad civil y usuarios para conocer su opinión sobre el nivel de implementación de los compromisos, su relevancia y recoger recomendaciones:

1. Tres entrevistas (y consultas adicionales), con los dos enlaces oficiales de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República.
2. Diecinueve entrevistas con veintidós funcionarios responsables de la implementación de los veinte compromisos (enlaces institucionales) según el siguiente detalle:
 - Seis entrevistas con siete funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (SPCTAC)
 - Cuatro entrevistas con tres funcionarios de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República (STTP)
 - Una entrevista con un funcionario del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)
 - Una entrevista con un funcionario del Ministerio de Salud
 - Dos entrevistas con cuatro funcionarios del Ministerio de Justicia y Seguridad
 - Una entrevista con dos funcionarios de la Policía Nacional Civil
 - Una entrevista con un funcionario del Ministerio de Educación
 - Una entrevista con un funcionario del Ministerio de Hacienda
 - Una entrevista con un funcionario de la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia
 - Una entrevista con una funcionaria del Grupo CoST

3. Grupo focal con organizaciones de la sociedad civil el 27 de noviembre del 2015.
4. Dieciséis entrevistas con dieciocho representantes de doce organizaciones de la sociedad civil y academia participantes en el proceso de desarrollo del plan de acción o en su seguimiento:
 - Asociación de Educación Popular “CIAZO”
 - Asociación Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL)
 - Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE)
 - Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
 - Fundación Democracia, Transparencia y Justicia (DTJ)
 - Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
 - Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
 - Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social (FUNDASPAD)
 - Iniciativa Social para la Democracia (ISD)
 - Open Knowledge El Salvador
 - Universidad Cristiana de las Asambleas de Dios (UCAD)
 - Universidad Politécnica de El Salvador (UPES)

SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales de la OGP. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

1. Yamini Aiyar
2. Debbie Budlender
3. Liliane Corea
4. Hazel Feigenblatt
5. Jonathan Fox
6. Hille Hinsberg
7. Anuradha Joshi
8. Rosemary McGee
9. Gerardo Munck
10. Ernesto Velasco

Un equipo pequeño, con sede en Washington D. C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹ La orientación completa para la investigación del MRI se puede consultar en el *Manual de Procedimientos del MRI*, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

IX | REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En septiembre del 2012, la AGA decidió comenzar a promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos en relación con su desempeño en los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA valora anualmente los criterios de elegibilidad. Los resultados se presentan abajo.¹ Cuando sea pertinente, los reportes del MRI incluirán consideraciones en relación con el contexto y los avances o regresiones de los países sobre criterios específicos de elegibilidad, en la sección de Contexto de País.

Criterio	2011	Actual	Cambio	Definición
Transparencia presupuestaria ²	2	4	↑	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información ³	4	4	No cambio	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes ⁴	2	2	No cambio	4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (8,24) ⁵	4 (8,53) ⁶	No cambio	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Total / Posible (Porcentaje)	12/16 (75 %)	14/16 (88 %)	↑	75% de los puntos posibles para ser elegible

¹ Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

² Para más información, vea Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, visite <http://www.obstracker.org/>

³ Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009): [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009): [://bit.ly/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf); Para información más reciente, visite <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En el 2014, el Comité Directivo de la AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, vea la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW
Suite 500
Washington, DC 20005

