

# Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de El Salvador 2016-2018

---

Jaime David Ayala, Investigador independiente

---

## Tabla de contenidos

<b>Executive Summary</b> .....	<b>3</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>10</b>
<b>I. Introducción</b> .....	<b>17</b>
<b>II. Contexto</b> .....	<b>18</b>
<b>III. Liderazgo y proceso multisectorial</b> .....	<b>22</b>
<b>IV. Compromisos</b> .....	<b>33</b>
<b>1. Política social participativa y transparente</b> .....	<b>36</b>
<b>2. Transparencia en organizaciones sociales</b> .....	<b>40</b>
<b>3. Defensores de la transparencia</b> .....	<b>44</b>
<b>4. Derechos laborales efectivos</b> .....	<b>47</b>
<b>5. Política Nacional de Empleo, Trabajo y Emprendedurismo</b> .....	<b>51</b>
<b>6. Portal de servicios en línea</b> .....	<b>54</b>
<b>7. Sistema de atención ciudadana</b> .....	<b>57</b>
<b>8. Salud en línea</b> .....	<b>60</b>
<b>9. Gestión participativa para la protección del medioambiente</b> .....	<b>63</b>
<b>10. Producción transparente “caso sector azucarero”</b> .....	<b>66</b>
<b>11. Participación ciudadana en los proyectos de normatividad</b> .....	<b>69</b>
<b>12. Participación ciudadana a nivel territorial</b> .....	<b>72</b>
<b>13. Casas de la cultura y convivencia</b> .....	<b>75</b>
<b>14. Ley de organizaciones sociales</b> .....	<b>78</b>
<b>15. Participación y control ciudadano en educación</b> .....	<b>82</b>

<b>I 6. Integración del Consejo Nacional de la Persona Joven .....</b>	<b>86</b>
<b>V. Recomendaciones generales .....</b>	<b>90</b>
<b>VI. Metodología y fuentes.....</b>	<b>93</b>
<b>VII. Anexo de requisitos de elegibilidad .....</b>	<b>96</b>



## Executive Summary

### Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress report 2016-17

On its third action plan, El Salvador expanded participation from CSOs during the consultation process. Commitments had limited progress during the first year of implementation. Lack of ambition and diversification of themes continue to be challenges.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. El Salvador began participating in OGP in 2011. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out an annual review of the activities of each country that participates in OGP. This report covers the first year of implementation of the 2016-2018 action plan.

In El Salvador, the Participation, Transparency and Anti-corruption Secretariat (*Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, SPTA*) is responsible for developing, implementing and following-up on the 2016-2018 action plan. The SPTA was created during the current administration of President Salvador Sanchez Cerén.

#### OGP process

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

Civil society organizations (CSOs) take part through the Open Government Observatory (OGA in Spanish), created as part of the 2014-2016 action plan as a space for dialogue, consultation and follow-up for the consolidation of the OGP process in El Salvador.

The 2016-2018 action plan recognized the importance of the OGA, positioning it as the consultation space for the implementation of the action plan's 16 commitments.

The Government of El Salvador published its self-assessment report in September 2017.

#### At a glance:

Member since:	2011
Number of commitments:	16

#### Level of completion:

Completed:	0% (0)
Substantial:	6% (1)
Limited:	81% (13)
Not Started:	0% (0)
Withdrawn:	13% (2)

#### Commitment Emphasis:

Access to information:	36% (10)
Citizen participation:	81% (13)
Public accountability:	0% (0)
Tech and innovation for transparency and accountability:	25% (4)

#### Commitments that are:

Clearly relevant to an OGP value:	100% (16)
Of transformative potential impact:	0% (0)
Substantially or completely implemented:	6% (1)
All three (🔄):	0 (0)

## Commitment Implementation

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. El Salvador's action plan contains 16 commitments. Table 1 summarizes each commitment's level of completion and potential impact. Table 2 provides a snapshot of progress for each commitment and recommends next steps.

El Salvador did not receive any starred commitment. Note that the IRM updated the criteria for starred commitments in early 2015 in order to raise the standard for model OGP commitments. Under these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, of transformative potential impact, and substantially completed or complete.

**Table 1: Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
✪ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.								
<b>Theme 1: Transparency</b>								
<b>1. Transparent and participative social policy</b>								
<b>2. Transparency in social organizations</b>	Worsens							
<b>3. Transparency advocates</b>								
<b>Theme 2: Social and economic development</b>								
<b>4. Effective labor rights</b>								
<b>5. National Employment, Labor and Entrepreneurship Policy</b>								
<b>Theme 3: Public service improvement</b>								
<b>6. Online services portal</b>								
<b>7. Citizen services system</b>								
<b>8. Online health</b>					Withdrawn			
<b>Theme 4: Sustainable Environment</b>								
<b>9. Participatory management for environmental protection</b>								
<b>Theme 5: Private sector transparency</b>								
<b>10. Transparent production "sugar sector case"</b>					Withdrawn			
<b>Theme 6: Citizen participation</b>								
<b>11. Citizen participation in normativity projects</b>								
<b>12. Citizen participation at territorial level</b>								

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
* COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
<b>13. Culture and Coexistence Houses</b>								
<b>14. Social Organization Law</b>								
<b>15. Citizen participation and control in education</b>								
<b>16. Women and youth integral council</b>								

Table 2: Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT NAME	SUMMARY
<p><b>1. Transparent and participative social policy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>Financing and beneficiary selection for social programs, such as <i>Vaso de Leche</i>, are regulated by law. This commitment aims to create citizen oversight mechanisms to monitor the resource allocation, implementation and results of social programs. Implementation has been limited by lack of resources to design citizen oversight manuals and conduct training processes.</p>
<p><b>2. Transparency in social organizations</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Worsens</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>According to the Law on Access to Public Information, civil society organizations that receive public funds must be held accountable. This commitment aims to strengthen accountability mechanisms for CSOs in general. Accountability regulations beyond the obligations established by the law may be counterproductive for the civil society's enabling legal environment. The IRM researcher recommends that regulations to the right to freedom of association consider international standards.</p>
<p><b>3. Transparency advocates</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Moderate</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>A World Bank-supported study revealed that the right to access to information is perceived as limited to a segment of the population that pays taxes and that it is little known at the local level. This commitment focuses on training community leaders to strengthen their ability to exercise their right to access to information. However, its implementation requires the definition of selection criteria for municipalities where training will be conducted.</p>
<p><b>4. Effective labor rights</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>According to civil society organizations, labor regulations need to be reformed, as they do not respond to new labor market modalities. This commitment focuses on a consultation to reform the Labor Code, but it disregards other regulations, such as the Law of Organization and Functions of the Labor and Social Welfare Sectors, which would have a greater impact on the shortcomings currently faced by the labor normative framework.</p>
<p><b>5. National Employment, Labor and Entrepreneurship Policy</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment responds to the lack of a public policy to reduce unemployment and promote entrepreneurship. After a consultation process, the policy was published. However, this activity is not part of the commitment's indicators, highlighting inconsistencies between the implementation approach and the commitment's design.</p>
<p><b>6. Online services portal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>Complex bureaucratic rules in public services is one the main areas of opportunity for the Government of El Salvador. This commitment seeks to create a website that will gather information and access to around 4,000 public procedures. Low access to internet in the country is considered a key element that limits this commitment's potential to have higher reach and effect on users of these services.</p>

<p><b>7. Citizen services system</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>The citizen services system aims to allow citizens to follow-up on their information requests. This commitment's design is limited to a pilot project; even though government officials argue that implementation will have higher reach. However, progress is limited and still in preparatory stage.</p>
<p><b>8. Online health</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Withdrawn</li> </ul>	<p>This commitment was part of the previous action plan, and as in that plan, it was withdrawn due to lack of approval from the head of the Ministry of Health.</p>
<p><b>9. Participatory management for environmental protection</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment aims to improve citizen participation levels in public consultations on Environmental Impact Studies (EslA in Spanish). Available tools to facilitate information are highly technical, limiting the possibilities for interaction with citizens from rural areas where vulnerability to projects with environmental impact is higher.</p>
<p><b>10. Transparent production “sugar sector case”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Withdrawn</li> </ul>	<p>This commitment was withdrawn from the current plan and will be included in the 2018-2010 implementation cycle.</p>
<p><b>11. Citizen participation in normativity projects</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment seeks to enforce article 25 of the Access to Public Information Law that mandates institutions from the three government branches to publish draft bills, normative acts and regulations. The proposed platform represents an important step towards enforcing the law, but it lacks legal and budget guidelines for its complete implementation in public institutions.</p>
<p><b>12. Citizen participation at territorial level</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment seeks to strengthen citizen assemblies, which are participation spaces created as part of the 2014-2016 action plan. The IRM researcher recommends including a similar version of this commitment, to design a national normative framework that ensures sustainability of citizen assemblies and their participation in the government's strategic areas.</p>
<p><b>13. Culture and Coexistence Houses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Moderate</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment aims to establish a cultural management model in 50 municipalities, as a contribution to a culture of peace, focusing on cultural development and violence prevention. Its design does not establish the type of management model or the public administration practices where its application is expected.</p>

<p><b>14. Social Organizations Law</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Substantial</li> </ul>	<p>The Law on organizations and nonprofit organizations needs reforms in order to remove barriers to the right to freedom of association. The draft bill presented to congress for discussion included reduction of costs for establishing non-governmental organizations, as well as clear timelines for legal constitution administrative processes.</p>
<p><b>15. Citizen participation and control in education</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Moderate</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>This commitment seeks to strengthen the education consultative councils in an effort to respond to the need for citizen oversight mechanisms for social programs in this area. While progress has been made, it occurred outside of this report's evaluation period, therefore, completion is considered limited.</p>
<p><b>16. Women and youth integral council</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>OGP Value Relevance:</b> Clear</li> <li>• <b>Potential Impact:</b> Minor</li> <li>• <b>Completion:</b> Limited</li> </ul>	<p>The General Youth Law includes the creation of a National Young Person Council (CONAPEJ) aimed at overseeing public policies implemented by INJUVE. This commitment represents a first step towards the establishment of CONAPEJ but it is not designed to promote higher influence on the Council's activities.</p>

## Recommendations

The main recommendation is to institutionalize the Open Government Partnership process in El Salvador, in order to strengthen the process and ensure its sustainability.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic; they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound. Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations:

**Table 3: Five Key Recommendations**

Institutionalize El Salvador’s participation in the Open Government Partnership through mechanisms that guarantee the strengthening and sustainability of the Open Government Observatory as a multi-sectorial dialogue space with participation of public institutions committed to the Partnership’s consolidation.
Include participation by public institutions part of thematic councils –CONASAV, CONED and CNSSC – to establish commitments for the next action plan that complement initiatives developed by this councils or increase their impact.
Conduct early consultation processes with private sector stakeholders or CSOs that participate in innovating commitments, ensuring responsibility for fulfilling commitments and designing consensual proposals that allow for a results-oriented action plan.
Continue the territorial consultation process to design the new action plan, strengthening the scope of the announcement and establishing consensual guidelines for participation that ensure effective participation by minority groups.
Include local government and community leaders in commitments that require a high territorial component, especially those that seek to install platforms or web systems that are hard to access by communities with low information technology and communication penetration.

**Eligibility Requirements:** To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section VII on eligibility requirements at the end of this report or visit [bit.ly/1929F11](http://bit.ly/1929F11).

Jaime David Ayala is an economist with consultant experience with aid agencies and project implementers. He has contributed as a researcher in the areas of sustainability, violence prevention and human development, as well as impact evaluations in El Salvador. He has also contributed to institutional strengthening processes for organizations working with small and medium businesses.



## Resumen ejecutivo

### Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Informe de Avances 2016-18

En su Tercer Plan de Acción, El Salvador amplió la participación de las OSC en el proceso de consulta. Los compromisos incluidos registran cumplimiento limitado en el primer año de implementación. La mejora de la ambición y diversificación temática son retos aún pendientes.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Salvador participa en la AGA desde 2011. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe cubre el primer año de implementación del plan de acción 2016-2018.

En El Salvador, la agencia responsable del desarrollo, implementación y seguimiento del Plan de Acción 2016-2018 es la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA), creada por la actual administración del Presidente Salvador Sánchez Cerén.

#### El proceso AGA

Los países participantes en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo del plan de acción, así como durante la implementación.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se involucran a través del Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), creado para el plan de acción 2014-2016 como un espacio de diálogo, consulta y seguimiento a la consolidación de la Alianza por un Gobierno Abierto en El Salvador. El plan de acción 2016-2018 ha retomado la importancia del OGA, posicionándolo como el espacio de consulta para la implementación de los 16 compromisos del plan.

El Gobierno de El Salvador publicó un informe de autoevaluación en septiembre de 2017.

#### Vista rápida:

Participante desde:	2011
Número de compromisos:	16

#### Grado de cumplimiento:

Completo:	0% (0)
Sustancial:	6% (1)
Limitado:	81% (13)
No iniciado:	0% (0)
Retirado:	13% (2)

#### Énfasis de los compromisos:

Acceso a la información:	36% (10)
Participación ciudadana:	81% (13)
Rendición de cuentas:	0% (0)
Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:	25% (4)

#### Compromisos que son:

Claramente relevantes a los valores de la AGA:	100% (16)
De impacto potencial transformador:	0% (0)
Sustancial o completamente implementados:	6% (1)
Los tres (★):	0% (0)

## Implementación de los compromisos

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en sus planes de acción, los cuales tienen una duración de dos años. El plan de acción de El Salvador contiene 16 compromisos. La tabla 1 resume, para cada compromiso, el cumplimiento y su impacto potencial. La tabla 2 representa un resumen breve de los avances logrados en el compromiso e incluye recomendaciones para los siguientes pasos.

Cabe mencionar que el MRI actualizó los criterios para los compromisos estelares a principios de 2015, con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser altamente específicos, relevantes para los valores de la AGA, con impacto transformador y con un nivel de cumplimiento sustancial o completo. El Salvador no recibió compromisos estelares en este informe.

Tabla 1. Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<b>Tema 1: Transparencia</b>								
<b>1. Política social, participativa y transparente</b>								
<b>2. Transparencia en organizaciones sociales</b>	Empeora							
<b>3. Defensores de la transparencia</b>								
<b>Tema 2: Desarrollo económico y social</b>								
<b>4. Derechos laborales efectivos</b>								
<b>5. Política Nacional de Empleo, Trabajo y Emprendedurismo</b>								
<b>Tema 3: Mejora en servicios públicos</b>								
<b>6. Portal de servicios en línea</b>								
<b>7. Sistema de atención ciudadana</b>								
<b>8. Salud en línea</b>					Retirado			
<b>Tema 4: Medioambiente sustentable</b>								
<b>9. Gestión participativa para la protección del medioambiente</b>								
<b>Tema 5: Transparencia en el sector privado</b>								
<b>10. Producción transparente “caso sector azucarero”</b>					Retirado			

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<b>Tema 6: Participación ciudadana</b>								
<b>I 1. Participación ciudadana en los proyectos de normatividad</b>								
<b>I 2. Participación ciudadana a nivel territorial</b>								
<b>I 3. Casas de la cultura y convivencia</b>								
<b>I 4. Ley de organizaciones sociales</b>								
<b>I 5. Participación y control ciudadano en educación</b>								
<b>I 6. Consejo integral para mujeres y jóvenes</b>								

**Tabla 2: Resumen de avances por compromiso**

<b>NOMBRE DEL COMPROMISO</b>	<b>RESUMEN</b>
<p><b>1. Política social, participativa y transparente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>El financiamiento y la selección de beneficiarios de programas sociales como Vaso de Leche se regulan por ley. El compromiso pretende crear mecanismos de contraloría social para verificar la asignación de recursos, implementación y resultados de los programas sociales. La ejecución del compromiso se ha visto limitada por falta de recursos para diseñar los manuales de contraloría social y realizar capacitaciones.</p>
<p><b>2. Transparencia en organizaciones sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Empeora</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>De acuerdo con la LAIP, las organizaciones de la sociedad civil que reciben fondos públicos deben rendir cuentas sobre esos fondos. Este compromiso busca establecer mecanismos de rendición de cuentas para las OSC en general. La regulación de la rendición de cuentas de las OSC, fuera de las obligaciones ya establecidas por ley, puede resultar contraproducente para el entorno legal habilitante de la sociedad civil. El investigador del MRI recomienda que las regulaciones al derecho de libre asociación tomen en cuenta estándares internacionales para proteger este derecho.</p>
<p><b>3. Defensores de la transparencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Un estudio apoyado por el Banco Mundial reveló que el derecho de acceso a la información se percibe como exclusivo por un segmento de la población que paga impuestos, además de ser poco conocido en el ámbito de gobiernos locales. El compromiso se enfoca en capacitar a líderes comunitarios en el uso del derecho de acceso a la información. Sin embargo, el cumplimiento requiere que se definan los criterios de selección de los municipios donde se realizarán las capacitaciones.</p>
<p><b>4. Derechos laborales efectivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Según organizaciones de la sociedad civil, la normativa laboral no responde a nuevas modalidades del mercado laboral y es necesario reformarla. El compromiso se enfoca a una consulta para la reforma del Código de Trabajo, pero deja por fuera normativa como la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión social, que tendría más impacto sobre las deficiencias que enfrenta el marco normativo laboral actualmente.</p>
<p><b>5. Política Nacional de Empleo, Trabajo y Emprendedurismo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso atiende la falta de una política pública para la reducción del desempleo y promoción del emprendedurismo. Después de un proceso de consulta, la política se publicó; sin embargo, esta actividad no forma parte de los indicadores de cumplimiento. Lo anterior revela incongruencias entre el enfoque de implementación y el diseño del compromiso.</p>
<p><b>6. Portal de servicios en línea</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>La alta tramitología en los servicios públicos constituye una de las principales áreas por mejorar dentro del Gobierno de El Salvador. El compromiso busca establecer un portal web que albergará información y acceso a cerca de cuatro mil trámites públicos. El bajo nivel de acceso a internet en el país se considera un elemento que limita el potencial de este compromiso para tener un mayor alcance y efecto sobre los usuarios de los servicios.</p>

<p><b>7. Sistema de atención ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>El sistema de atención ciudadana está pensado para permitir a los ciudadanos dar seguimiento a sus solicitudes de información. En su diseño, el compromiso se limita a una experiencia piloto, a pesar de que durante las entrevistas el gobierno indicó que la implementación tendrá mayor alcance. No obstante, los avances son limitados y en fase preparatoria.</p>
<p><b>8. Salud en línea</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Retirado</li> </ul>	<p>Este compromiso se incluyó en el plan de acción anterior y, al igual que en este plan, se retiró por falta de aprobación por parte de la titular del Ministerio de Salud.</p>
<p><b>9. Gestión participativa para la protección del medioambiente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>El compromiso busca mejorar los niveles de participación de los ciudadanos en las consultas públicas a las que someten los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). El uso de herramientas en línea para facilitar información que por sí es altamente técnica limita las posibilidades de interacción con ciudadanos de zonas rurales donde hay más vulnerabilidad a proyectos con alto impacto ambiental.</p>
<p><b>10. Producción transparente “caso sector azucarero”</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Retirado</li> </ul>	<p>Este compromiso se retiró del actual plan de acción y se incluirá en el ciclo de implementación 2018-2020.</p>
<p><b>11. Participación ciudadana en los proyectos de normatividad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso busca dar cumplimiento al artículo 25 de la LAIP que obliga a las instituciones de los tres órganos del Estado a publicar anteproyectos de ley, actos normativos y normativas. La plataforma propuesta representa un paso positivo para dar cumplimiento a la LAIP, pero carece de lineamientos jurídicos y presupuestarios para su completa implementación en las instituciones públicas.</p>
<p><b>12. Participación ciudadana a nivel territorial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso busca fortalecer las asambleas ciudadanas, espacios de participación creados como resultado del plan de acción 2014-2016. El investigador del MRI recomienda incluir una versión similar de este compromiso para diseñar un marco normativo nacional que asegure la sostenibilidad de las asambleas ciudadanas y su participación en las líneas estratégicas del Gobierno de El Salvador.</p>

<p><b>13. Casas de la cultura y convivencia</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Para contribuir a la cultura de paz, el compromiso pretende establecer modelos de gestión cultural en 50 municipios, con un enfoque de desarrollo cultural y prevención de la violencia. El diseño del compromiso no establece en qué consiste el modelo de gestión o sobre qué prácticas de gestión pública se pretende aplicar.</p>
<p><b>14. Ley de organizaciones sociales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Sustancial</li> </ul>	<p>La Ley de Organizaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro requiere de una reforma para eliminar las barreras al derecho de libre asociación. El anteproyecto presentado para discusión de la asamblea contemplaba la reducción de costos de transacción en la constitución de una organización no gubernamental y plazos claros para los procedimientos administrativos de constitución legal.</p>
<p><b>15. Participación y control ciudadano en educación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso busca fortalecer los consejos consultivos de educación, para responder a la necesidad de contar con mecanismos de contraloría social de los programas sociales en esta área. Si bien se han registrado avances en el compromiso, estos han ocurrido fuera del plazo de evaluación de este informe, por lo que el cumplimiento se considera limitado.</p>
<p><b>16. Consejo integral para mujeres y jóvenes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Relevancia respecto a los valores de la AGA:</b> Clara</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> </ul>	<p>La Ley General de Juventud contempla la creación del Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ) con el fin de ejercer contraloría sobre las políticas públicas del INJUVE. El compromiso da el primer paso hacia la conformación del CONAPEJ, pero no está planteado para ejercer mayor incidencia sobre las actividades propias del Consejo.</p>

## Recomendaciones

La recomendación principal es institucionalizar la Alianza por un Gobierno Abierto en El Salvador, a fin de propiciar el fortalecimiento y la sostenibilidad del proceso.

A partir de 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el próximo ciclo de planificación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deberán responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación anuales. Las recomendaciones siguen el modelo SMART (por sus siglas en inglés): específicas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos. Tomando en cuenta los resultados, el investigador presenta las siguientes recomendaciones clave:

**Tabla 3: Cinco recomendaciones SMART principales**

Institucionalizar la participación de El Salvador en la Alianza por un Gobierno Abierto a través del diseño de mecanismos que garanticen el fortalecimiento y la sostenibilidad del Observatorio de Gobierno Abierto como un espacio de diálogo multisectorial con la participación de instituciones públicas comprometidas con la consolidación de la alianza.
Incluir la participación de instituciones públicas que integren consejos temáticos, CONASAV, CONED y CNSSC, para establecer compromisos, en un nuevo plan de acción, que puedan complementar iniciativas desarrolladas en estos espacios o aumentar el impacto de estas.
Realizar procesos de consulta previos con actores del sector privado u OSC que posean participación en compromisos innovadores, que vinculen la responsabilidad de los actores al cumplimiento de los compromisos, y diseñar propuestas consensuadas que permitan tener un plan de acción orientado a resultados.
Continuar con el proceso de consulta territorial para el diseño de un nuevo plan de acción, reforzando el nivel de convocatoria y estableciendo lineamientos de participación consensuados que aseguren una participación efectiva de grupos minoritarios.
Incluir a referentes de alcaldías municipales u otros actores comunitarios en la implementación de los compromisos que demanden un alto componente de territorialidad, en especial aquellos que busquen instalar plataformas o sistemas web y que, por naturaleza, son de difícil acceso para comunidades con bajo acceso a tecnologías de información y comunicación.

**Requisitos de elegibilidad:** Para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con los requisitos mínimos en las dimensiones clave del gobierno abierto. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección IX sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe o visite: [bit.ly/1929F11](http://bit.ly/1929F11)

Jaime David Ayala es economista con experiencia como consultor para agencias de cooperación internacional e implementadores. Ha colaborado como investigador en temas de sustentabilidad, prevención de violencia y desarrollo humano, así como evaluaciones de impacto en El Salvador. También ha colaborado en procesos de fortalecimiento institucional para organizaciones que trabajan con pequeñas y medianas empresas.

## I. Introducción

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 entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

El Salvador comenzó su participación formal en 2011, cuando el Ministro de Relaciones Exteriores, Hugo Martínez, declaró la intención de su país de participar en la iniciativa<sup>1</sup>.

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 impulsar esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

El Salvador desarrolló su tercer plan de acción entre noviembre de 2015 y octubre de 2016. El periodo de implementación del plan fue del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2018. Este informe abarca el proceso de desarrollo del tercer plan de acción y su primer año de implementación, desde julio de 2016 a junio de 2017. A partir de 2015, el MRI también publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del periodo de dos años del plan de acción. Se evaluarán en el informe de fin de término los avances realizados después del primer año de implementación (junio de 2017). El Gobierno de El Salvador publicó su informe de autoevaluación en septiembre de 2017.

Para cumplir con los requisitos de la AGA, el MRI se asoció con Jaime David Ayala, investigador independiente, quien llevó a cabo esta evaluación del desarrollo e implementación del tercer plan de acción de El Salvador. Con el objetivo de incorporar las opiniones de diversas partes interesadas, el investigador del MRI llevó a cabo grupos focales y entrevistas en San Salvador. El mandato del MRI es informar el diálogo sobre el desarrollo e implementación de futuros compromisos en cada uno de los países de la AGA. Los métodos y fuentes de información se detallan en la sección VI de este informe: Metodología y fuentes.

---

<sup>1</sup> Open Government Partnership (2011). "El Salvador Letter of Intent to Join OGP". Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/documents/el-salvador-letter-of-intent-join-ogp>

## II. Contexto

El plan de acción 2016-2018 incorpora compromisos relacionados con la sustentabilidad, la productividad, la transparencia, la mejora de servicios públicos y la participación ciudadana, elementos clave del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD) de la administración del Presidente Salvador Sánchez Cerén. El plan retoma mecanismos institucionalizados y políticas gubernamentales presentes en planes de acción anteriores.

**Prioridades de los actores.** La responsabilidad en la implementación de los compromisos recae, totalmente, en instituciones del Órgano Ejecutivo. La coordinación entre el Observatorio de Gobierno Abierto (OGA) y los puntos de enlace gubernamentales es un cambio positivo en este nuevo plan. La participación de los órganos Legislativo y Judicial continúa siendo un tema crítico y pendiente, tanto para las organizaciones de la sociedad civil (OSC), como para la Secretaría de Transparencia, Participación y Anticorrupción (SPTA).

**Alcance del plan de acción.** El plan de acción responde parcialmente al contexto de El Salvador. Incorpora compromisos coherentes con los lineamientos del PQD 2014-2019 y retoma mecanismos institucionalizados de planes de acción anteriores. Durante el proceso de desarrollo del plan de acción, se consideró la vinculación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030. En el plan de acción existe una referencia a Objetivos específicos dentro de la agenda ODS 2013, sin embargo, en el análisis individual del diseño de los compromisos no resultó claro cuál era la vinculación específica a la que hacía referencia el documento del plan. La transparencia fiscal, uno de los temas más relevantes, dada la seria crisis fiscal que atraviesa el país, continúa siendo un elemento pendiente que incorporar.

### 2.1 Antecedentes

En el 2016, El Salvador disminuyó levemente su posición en el Índice de Percepción de Corrupción. En una escala de 0 a 100 (siendo 100 el mayor puntaje, equivalente a percepción de ausencia de corrupción), obtiene una calificación de 36. En 2015 y 2014, obtuvo un puntaje de 39 puntos<sup>1</sup>. De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto, El Salvador es un país con limitada disponibilidad de información presupuestaria y posee debilidades para garantizar la participación ciudadana en el proceso de diseño presupuestario<sup>2</sup>.

De acuerdo con el Índice de Derecho a la Información, El Salvador posee una de las mejores diez leyes de acceso a la información pública, que destaca por ser una ley correctamente escrita, establecer procesos claros, poseer amplio alcance y medidas de promoción exhaustivas. Como debilidades, la ley no anula una serie de actos de secretismo y no permite poner a prueba las excepciones dispuestas en la ley<sup>3</sup>. El Salvador también está calificado como un país complicado para trabajar la defensa de los derechos humanos, en un contexto donde el Gobierno responde con militarización a la crisis de inseguridad y violencia. Otros retos percibidos comprenden un inadecuado marco de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil (OSC), aplicación arbitraria de reglas a la libertad de expresión, causada por falta de pluralismo en los medios, autocensura e intimidación a periodistas<sup>4</sup>.

En el ámbito nacional, El Salvador tiene estas prioridades:

#### **Política fiscal**

Al momento de diseñar el plan de acción y escribir este reporte, el Gobierno de El Salvador afronta negociaciones con partidos políticos y otros actores —nacionales e internacionales— relevantes, para acordar un pacto fiscal que sanee las finanzas públicas. El acuerdo pretende incluir no solo medidas para garantizar la responsabilidad fiscal gubernamental, sino también una reforma sustancial del sistema de pensiones.

Actualmente, la deuda externa de El Salvador representa más del 60 % del PIB. En diciembre de 2016, el Fondo Monetario Internacional sostuvo reuniones con autoridades gubernamentales y de partidos políticos, para discutir los consensos del pacto fiscal<sup>5</sup>.

### **Transparencia y lucha contra la corrupción**

Las negociaciones entre partidos suceden en el momento en que una serie de casos de corrupción se han revelado ante la ciudadanía. Entre 2009 y 2014, la SPTA entregó 152 casos de presunta corrupción a la Fiscalía General de la República (FGR), basados en mecanismos de la Ley de Acceso a la Información Pública y declaraciones patrimoniales de funcionarios públicos<sup>6</sup>. En julio de 2015, el Instituto de Acceso a la Información Pública resolvió, en un caso específico, que la declaración patrimonial de un funcionario público debía ser de conocimiento de la ciudadanía<sup>7</sup>. Estos eventos han contribuido a colocar en la agenda pública los recientes casos de presunta corrupción de exfuncionarios, actuales diputados de la Asamblea Legislativa y autoridades de los órganos Ejecutivo y Judicial, incluidos expresidentes y el ex fiscal general.

En enero de 2016, el Gobierno de El Salvador, a través de la SPTA, con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), creó una mesa intergubernamental integrada por representantes de Cancillería, FGR, Corte de Cuentas de la República, Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) y UNODC. Este espacio representa la principal plataforma interinstitucional para combatir la corrupción. El objetivo de la mesa es trabajar la redacción de reformas legales contra la corrupción, de acuerdo con las recomendaciones del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)<sup>8</sup>.

Los recientes avances en el combate a la corrupción se desarrollan en un contexto en el que se desconoce la situación de la mayoría de los 152 casos de presunta corrupción presentados. En abril de 2016, Iniciativa Social para la Democracia —una de las primeras instituciones en integrar el OGA— solicitó información a la Fiscalía General de la República (FGR) para conocer el avance en la judicialización de estos casos<sup>9</sup>. De acuerdo con ISD, la FGR argumentó no poseer el sistema necesario para brindar información específica sobre cada caso, a menos que se provea el número de un determinado expediente.

El combate a la corrupción continúa siendo un tema pendiente que incorporar en los planes de acción, dado el contexto en que el ex fiscal general enfrenta un juicio por enriquecimiento ilícito, fraude procesal y falsedad material<sup>10</sup>. Las OSC valoran positivamente el trabajo de la SPTA en el seguimiento a estos casos, pero también reconocen que muchos casos de presunta corrupción se han revelado gracias al trabajo constante de las organizaciones sociales, algunas de estas integrantes del OGA. Para el OGA, tanto el Ministerio Público como el Órgano Judicial son renuentes a impulsar una cultura de transparencia, en el marco de un sistema judicial que —según las OSC— no es moderno, eficaz, ágil, ni ofrece pronta y cumplida justicia.

En julio de 2016, al cierre del plan de acción 2014-2016, el presidente Salvador Sánchez Cerén promulgó la Política de Participación Ciudadana, con el objetivo de establecer lineamientos, espacios y mecanismos de participación ciudadana y acceso a la información, de obligatorio cumplimiento en las instituciones públicas. Esta política institucionalizó muchos de los mecanismos propuestos en el plan de acción de 2014-2016: asambleas ciudadanas y departamentales, modalidad de despachos abiertos, casas de la cultura y convivencia, entre otros<sup>11</sup>.

## **2.2 Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional**

De acuerdo con la SPTA, el desarrollo de un nuevo plan de acción pretende dar seguimiento a las recomendaciones mencionadas en reportes anteriores del MRI, como el diseño de compromisos de acuerdo con la metodología SMART y la vinculación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al momento de diseñar el nuevo plan de acción, El Salvador se encontraba enfrentando una considerable crisis fiscal, en la cual la ciudadanía demanda una mayor eficiencia en el uso de recursos por parte de los órganos del Estado.

El plan de acción 2016-2018 contiene dos compromisos (“política social, participativa y transparente” y “participación y control ciudadano en educación”) referentes a la auditoría de la política social del gobierno. Aunque otros compromisos presentan iniciativas innovadoras en protección al medioambiente, transparencia y mejora de servicios públicos, este plan de acción no contribuye al fortalecimiento de la transparencia fiscal; y la incorporación de otros órganos del Estado continúa siendo un tema pendiente en la lucha contra la corrupción.

La SPTA ha buscado incluir a otros órganos del Estado para diseñar compromisos que promuevan la transparencia fiscal y garanticen una lucha efectiva contra la corrupción. Sin embargo, este plan únicamente incluye compromisos por parte de instituciones del Órgano Ejecutivo. El investigador del MRI pudo comprobar que la SPTA ha realizado constantes invitaciones a los órganos Legislativo, Judicial y al Ministerio Público con el fin de incorporarlos en el diseño e implementación del plan. Estas instituciones han decidido no participar en la consolidación de la AGA en El Salvador, desde el primer plan de acción presentado por El Salvador hasta el cierre de este informe.

Tanto para las OSC del OGA como para la SPTA, la ausencia de estas instituciones en la AGA dificulta el diseño e implementación de compromisos relacionados con el combate a la corrupción y a la transparencia fiscal. Actualmente, el Órgano Judicial recibe el 6 % del presupuesto nacional de manera fija, de acuerdo con la Constitución<sup>12</sup> de El Salvador, en comparación con los otros órganos, cuyo presupuesto se modifica cada año.

Por su parte, y aunque la Asamblea Legislativa ha implementado medidas de austeridad, las OSC del OGA coinciden con señalamientos de otras ONG, que identifican privilegios (gastos en viajes, viáticos, negociaciones arbitrarias, altas primas de seguro médico, etc.) de los diputados, que no son coherentes con la realidad nacional. Una investigación periodística reveló que existen arbitrariedades en el momento de asignar la implementación de fondos del presupuesto por parte de la asamblea a ONG<sup>13</sup>.

El plan de acción 2016-2018 se desarrolla en el tercer y cuarto año de la actual administración gubernamental, en los que tres consejos temáticos se han instalado como parte de la implementación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 (PQD): Consejo Nacional de Educación (CONED)<sup>14</sup>, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC)<sup>15</sup> y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV). Los consejos temáticos han profundizado en el diseño e implementación de planes que responden a los lineamientos planteados en el PQD 2014-2019, denominado “El Salvador productivo, educado y seguro”<sup>16</sup>.

El plan de acción 2016-2018 incorpora compromisos en las áreas de desarrollo económico y social, y medioambiente sustentable. Además, retoma mecanismos plasmados en la Política de Participación Ciudadana y en el anterior plan de acción, con el fin de fortalecerlos e implementar mejoras.

---

<sup>1</sup> Transparency International (2017), “Corruption Perception Index 2016”. Disponible en [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016)

<sup>2</sup> International Budget Partnership (2017), “El Salvador”. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=sv>

<sup>3</sup> Global Right to Information Rating (2017), “El Salvador”. Disponible en [http://www.rti-rating.org/view\\_country/?country\\_name=El%20Salvador](http://www.rti-rating.org/view_country/?country_name=El%20Salvador)

<sup>4</sup> Civicus (2017). “El Salvador Overview”. Disponible en <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/06/01/el-salvador-overview/>

- 
- <sup>5</sup> IMF (2016). “IMF Mission concludes visit to El Salvador”. Disponible en: <http://www.imf.org/en/News/Articles/2016/12/20/PR16574-El-Salvador-IMF-Mission-Concludes-Visit>
- <sup>6</sup> Transparencia Activa (2016). “Piden a Fiscal informar sobre los 152 casos de corrupción denunciados por el Gobierno”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/piden-a-fiscal-general-informar-sobre-los-152-casos-de-corrupcion-denunciados-por-el-gobierno>
- <sup>7</sup> IAIP (2015). “NUE 69-A-2015 (JC)”. Disponible en: <https://transparencia.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2017/11/NUE-069-A-2015-Corte-Suprema-de-Justicia.pdf>
- <sup>8</sup> UNODC (2016). “UNODC apoya a la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia en creación de mesa intergubernamental”. Disponible en <sup>8</sup> UNODC (2016). “UNODC apoya a la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia en creación de mesa intergubernamental”. Disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/la-creacion-de-mesa-intergubernamental.html>
- <sup>9</sup> Transparencia Activa (2016). “Piden a Fiscal informar sobre los 152 casos de corrupción denunciados por el Gobierno”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/piden-a-fiscal-general-informar-sobre-los-152-casos-de-corrupcion-denunciados-por-el-gobierno>
- <sup>10</sup> Calderón, Beatriz (2017). “Demandan a ex Fiscal General Luis Martínez por enriquecimiento ilícito”. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/2017/07/21/demandan-a-exfiscal-general-por-enriquecimiento-ilicito>
- <sup>11</sup> Presidencia de la República de El Salvador (2016). “Presidente Sánchez Cerén lanza Política de Participación Ciudadana”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-lanza-politica-de-participacion-ciudadana/>
- <sup>12</sup> Asamblea Legislativa (1983). “Constitución de El Salvador”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>
- <sup>13</sup> Valencia, Daniel et al. (2016). “Asamblea regala medio millón de dólares a asociación de esposa de Gallegos”. Disponible en [https://elfaro.net/es/201611/el\\_salvador/19531/Asamblea-regala-medio-mill%C3%B3n-de-d%C3%B3lares-a-asociaci%C3%B3n-de-esposa-de-Guillermo-Gallegos.htm](https://elfaro.net/es/201611/el_salvador/19531/Asamblea-regala-medio-mill%C3%B3n-de-d%C3%B3lares-a-asociaci%C3%B3n-de-esposa-de-Guillermo-Gallegos.htm)
- <sup>14</sup> CONED (2016). “Plan El Salvador Educado”. Disponible en [http://oeielsal.org/files/Plan\\_El\\_Salvador\\_Educado.compressed.pdf](http://oeielsal.org/files/Plan_El_Salvador_Educado.compressed.pdf)
- <sup>15</sup> CNSCC (2015). “Plan El Salvador Seguro”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/El-Salvador-Seguro.pdf>
- <sup>16</sup> Secretaría Técnica y de Planificación (2015). “El Salvador productivo, educado y seguro”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/wp-content/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf>

### III. Liderazgo y proceso multisectorial

El diseño del plan de acción 2016-2018 incluyó la implementación de cuatro convocatorias: una consulta territorial a la sociedad civil y un foro electrónico abierto al público, gestionadas por el OGA; una consulta intergubernamental y otra especializada a organizaciones de diversos sectores de la sociedad civil, gestionadas por la SPTA.

**Aviso previo y sensibilización.** Tanto la SPTA como el OGA implementaron talleres para la formulación de compromisos, que incluyeron sensibilización sobre la importancia de la AGA en El Salvador y la metodología SMART. Las convocatorias para cada consulta se comunicaron a través de medios electrónicos e impresos, y la invitación se extendió a representantes de OSC en cada municipio —incluyendo ciudadanos convocados por estas organizaciones— y ciudadanos que, tras haberse enterado del proceso, decidieron participar voluntariamente en la consulta.

**Lista de comprobación de autoevaluación.** El Gobierno de El Salvador publicó su informe de autoevaluación en septiembre de 2017. El portal del Observatorio de Gobierno Abierto se mantiene habilitado e incluye porcentajes, otorgados por la SPTA, de acuerdo con el avance en cumplimiento de los compromisos.

#### 3.1: Liderazgo

El Salvador es un Estado soberano cuyo Gobierno es republicano, democrático y representativo. El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos y candidaturas independientes. Los órganos fundamentales del Gobierno son: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El territorio salvadoreño se compone de 14 departamentos, que comprenden a 262 municipalidades (gobiernos subnacionales) regidas por concejos municipales. Los municipios gozan de autonomía económica, técnica, administrativa y se rigen por su respectivo código municipal<sup>1</sup>. Aunque la coordinación entre el Gobierno Central y los gobiernos subnacionales es posible, estos últimos implementan decisiones de manera independiente.

El plan de acción 2014-2016 de El Salvador contempló la consolidación del Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), para monitorear su implementación. Este espacio se convirtió en un foro multiactor constituido para liderar el diseño y seguimiento a los planes de acción AGA. La consolidación del OGA constituye uno de los pasos más relevantes en el fortalecimiento de la Alianza por Gobierno Abierto en El Salvador. Este no solo representa un mecanismo participativo de cocreación para los planes de acción, sino que contribuye sustancialmente al diseño del plan de acción 2016-2018.

En El Salvador, la agencia responsable del desarrollo, implementación y seguimiento del plan de acción 2016-2018 es la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA), creada por la actual administración del Presidente Salvador Sánchez Cerén. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se involucran a través del Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), un espacio que les permite participar en el diseño y monitoreo del cumplimiento de los compromisos.

La AGA carece de un mandato legal vinculante en El Salvador. Sin embargo, es importante destacar que en el marco legal de la SPTA se establece, como una de sus principales atribuciones, “promover el gobierno abierto con especial énfasis en la participación de las mujeres, jóvenes, niños, adulto mayor, personas con discapacidad y todos los colectivos que se encuentran en desventaja social”<sup>2</sup>. Aunque el presidente de la República no participa directamente en la gestión de la AGA en El Salvador, la SPTA confirmó al investigador del MRI que el secretario de Transparencia, Participación y Anticorrupción sostiene reuniones mensuales con el presidente de la República, correspondientes al seguimiento e implementación de los compromisos del plan de acción.

De acuerdo con la SPTA, no existe un monto presupuestado específico para la AGA en El Salvador. El presupuesto de la SPTA está completamente financiado con fondos del Gobierno de El Salvador, aunque cada institución pública es responsable de costear la implementación de los compromisos correspondientes. Alrededor de siete empleados de la SPTA, más los 7 responsables técnicos de implementación de cada compromiso, destinan su tiempo a la gestión de la AGA en El Salvador.

Como parte de la consolidación de la Alianza por Gobierno Abierto, el Gobierno de El Salvador mantiene habilitada la página web del Observatorio de Gobierno Abierto<sup>3</sup>, donde la ciudadanía puede dar seguimiento a la implementación del plan. El grado de avance mostrado en dicho portal corresponde a la autoevaluación del Gobierno y no necesariamente representa la apreciación de las OSC. Según la aclaración del gobierno, las OSC cuentan con códigos de acceso para publicar comentarios en la plataforma y, además, los compromisos tienen habilitado un espacio para recibir comentarios del público.

En comparación con el plan de acción 2014-2016, el actual plan de acción se diseñó a través de una consulta territorial liderada por los integrantes del OGA, con apoyo de la SPTA. La implementación de este nuevo plan ha incluido la designación de enlaces institucionales para cada compromiso, de manera que las instituciones del OGA pueden dar un seguimiento más específico al cumplimiento de los compromisos.

**Tabla 3.1: Liderazgo de la AGA**

<b>I. Estructura</b>	Sí	No
¿Existe un Punto de Contacto designado claramente al proceso de la AGA (una persona)?	X	
	Varias	Una
¿Se dirige la AGA por una sola institución o por varias?		X
	Sí	No
¿Se lidera la iniciativa de la AGA por el jefe de gobierno?		X
<b>2. Mandato legal</b>	Sí	No
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato oficial público?		X
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato legalmente vinculante?		X
<b>3. Continuidad y estabilidad</b>	Sí	No
¿Hubo un cambio en la organización que lideró o estuvo involucrada en la AGA durante la implementación del plan de acción?		X
¿Hubo un cambio en el jefe de gobierno durante el desarrollo o la implementación del plan de acción?		X

### 3.2 Participación institucional

Esta sección describe qué instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron en él.

**Tabla 3.2 Participación en la AGA por institución gubernamental**

¿Cómo participaron las instituciones?	Ministerios o secretarías, departamentos y agencias	Poder Legislativo	Poder Judicial (y organismos cuasi judiciales)	Otros organismos (constitucionales, independientes o autónomos)	Gobiernos subnacionales
<b>Consultaron</b> (Se invitó a estas instituciones a observar el desarrollo del plan de acción, pero no necesariamente estuvieron a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan).	20 <sup>4</sup>	Asamblea Legislativa	Corte Suprema de Justicia	18 <sup>5</sup>	Alcaldía de Chalatenango <sup>6</sup>
<b>Propusieron</b> (Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción).	7	0	0	10	0
<b>Implementaron</b> (Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, independientemente de si propusieron los compromisos o no).	6	0	0	1	0

En El Salvador, la participación en la AGA incluyó a los 13 ministerios y 7 secretarías del Órgano Ejecutivo. La SPTA invitó a la Asamblea Legislativa y a la Corte Suprema de Justicia, instituciones principales de los Órganos Legislativo y Judicial, correspondientemente, y a instituciones del Ministerio Público (Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos), pero estas no participaron. Adicionalmente, se invitó a 15 instituciones autónomas o independientes a participar en el proceso de diseño del plan de acción. La Tabla 3.2 detalla las instituciones que se involucraron en el proceso de la AGA.

En marzo de 2016, la SPTA impartió dos talleres en los que compartió la metodología para identificar la mejor manera de realizar la consulta para el diseño del plan de acción<sup>7</sup>. Las instituciones del OGA y la SPTA acordaron dividir la consulta en cuatro convocatorias: una a instituciones gubernamentales y una consulta especializada a OSC, gestionadas por la SPTA, otra a organizaciones de la sociedad civil y un foro electrónico abierto al público, gestionadas por el OGA.

En mayo de 2016, el OGA y la SPTA sostuvieron una conferencia de prensa<sup>8</sup> con el propósito de dar a conocer los canales de participación, fechas y lugares de la consulta territorial y comenzar de manera oficial el diseño del plan de acción.

Posteriormente, la SPTA convocó a instituciones de los tres Órganos del Estado y Ministerio Público, y envió invitaciones formales a las OSC que conformarían la consulta especializada, según una base de datos propiedad de la SPTA.

La SPTA planeaba desarrollar cuatro mesas de trabajo con las instituciones públicas que asistieran a los talleres de formulación de compromisos. Debido a la poca asistencia de instituciones, se desarrollaron dos mesas de diálogo y una mesa especializada, que analizó los compromisos de acuerdo con la metodología SMART. Como resultado de la consulta con instituciones gubernamentales, se obtuvieron cinco compromisos preliminares. De acuerdo con la SPTA, las OSC del OGA aportarían cinco compromisos, mientras que el Gobierno propondría cinco, como resultado de la consulta gubernamental y la especializada; esto con el fin de tener un plan que facilitara la implementación y el cumplimiento de los compromisos.

### 3.3 Participación de la sociedad civil

La participación de la sociedad civil en el diseño del plan de acción ocurrió en el marco de tres consultas: territorial, especializada y consulta en línea. Las instituciones del OGA coordinaron e implementaron diez talleres territoriales —en mayo de 2016— en nueve de catorce departamentos del país, en los que participaron un total de 267 personas. La metodología implementada la diseñó la Asociación de Educación Popular CIAZO —integrante del OGA— y consistió en el desarrollo de técnicas participativas, grupos focales y formulación de compromisos con base en la metodología SMART.

El OGA seleccionó los territorios para la consulta de acuerdo con la presencia y el trabajo previo que las OSC habían realizado en determinados municipios. Utilizaron un mapeo de actores previamente establecido por ellos para enviar las invitaciones de manera impresa y electrónica. El mapeo de actores incluía a organizaciones de la comunidad indígena, LGBTI, comunitarias, entre otras. Cada organización asumió el rol de liderar la consulta territorial en un determinado municipio, de acuerdo con la presencia que poseían en ese territorio.

De acuerdo con representantes de ISD, el cronograma y los detalles de la consulta territorial se publicaron en el portal del OGA, en un sitio web temporal<sup>9</sup>, y se compartieron en las redes sociales del OGA y en sitios web de algunas OSC. El cronograma dado a conocer en la conferencia de prensa correspondía a la consulta territorial, uno de los elementos de todo el proceso de consulta, y no al cronograma general del proceso de desarrollo del plan de acción. El investigador del MRI considera que, por tanto, no se cumplió con el requisito de disponibilidad del cronograma antes de la consulta.

El OGA también compartió estos detalles con diversos medios de comunicación. Aunque no se acordó de manera oficial entre las OSC, se prefirió no invitar a las alcaldías municipales a las consultas. Se consideró que los participantes podrían expresarse de manera distinta ante la presencia de una autoridad municipal.

La consulta en línea la lideraron las instituciones del OGA. GENS International habilitó una plataforma digital donde se publicó el formulario para participar<sup>10</sup>. La Universidad de El Salvador se encargó de sistematizar los resultados de la consulta. Desde el 12 de mayo al 21 de junio —tiempo habilitado para la consulta—, 20 personas participaron en el proceso, en su mayoría estudiantes universitarios.

La consulta territorial brindó legitimidad y representatividad al diseño de los compromisos, mientras que la electrónica buscaba incluir a sectores poco explorados —como la juventud— en planes de acción anteriores. La SPTA manifestó su apoyo a las consultas realizadas por las OSC del OGA, promovió la participación y aportó recursos, como alimentación y logística, para realizar los talleres territoriales.

Para realizar la consulta especializada a la sociedad civil, la SPTA convocó con cuatro días de anticipación— a 450 OSC, incluyendo universidades, tanques de pensamiento, gremiales empresariales, organizaciones de la comunidad indígena, asociaciones de personas con discapacidad y comunidad LGBTI. En mayo de 2016, la SPTA organizó el taller metodológico de formulación de compromisos, al que asistieron únicamente 27 organizaciones.

Posteriormente la SPTA envió un correo electrónico, a las 450 organizaciones consultadas, con las propuestas a las que llegaron luego del taller metodológico en el que participaron 27 OSC. En el correo se indicaba el espacio de una semana para emitir comentarios referentes a las propuestas. La SPTA no recibió comentarios.

Las OSC del OGA tomaron los resultados de la consulta territorial y en línea para proponer 14 compromisos. La SPTA retomó los insumos de la consulta especializada y las propuestas de las OSC para analizar su factibilidad y consultar con las instituciones públicas pertinentes.

De acuerdo con el manual de procedimientos del MRI, los gobiernos deben publicar en línea los resultados de la consulta pública. El Gobierno de El Salvador no publicó en línea los insumos recibidos, ni ofreció un resumen de comentarios en el que expusieran cómo se habían tomado en cuenta los aportes de los participantes en el proceso de consulta. El investigador del MRI considera que, si bien se realizó una amplia convocatoria, que fue un gran avance respecto a los procesos en planes anteriores, la retroalimentación o devolución sobre la incorporación o no de aportes continúa siendo un reto a superar en el desarrollo de planes de acción.

Durante la fase de negociación, la SPTA abogó por mantener un plan con 10 compromisos, con el propósito de contar con un plan medido y con mayores probabilidades de éxito. Tras una solicitud por parte del OGA, la SPTA accedió a incrementar el número total de compromisos a 16.

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente con el público durante el desarrollo la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 3.3 permite visualizar el rendimiento de El Salvador durante el plan de acción de 2016-2018.

Tabla 3.3: Proceso nacional de la AGA

Requisitos cumplidos: 5 de 7						
<b>Antes</b>	<b>1. Disponibilidad de cronograma y proceso</b>			<b>2. Aviso previo</b>		
	Cronograma y proceso disponibles antes de la consulta	Sí	No	Aviso previo a la consulta	Sí	No
			X		✓	
	<b>3. Divulgación</b>			<b>4. Múltiples canales</b>		
	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización	Sí	No	4a. Consultas realizadas en línea	Sí	No
		✓		4b. Consultas realizadas en persona	Sí	No
				✓	✓	
<b>5. Documentación y retroalimentación</b>						
Resumen de comentarios presentado				Sí	No	
					X	
<b>Durante</b>	<b>6. Foro regular</b>					
	6a. ¿Existió un foro?	Sí	No	6b. ¿Se reunió regularmente?	Sí	No
		✓		✓		
<b>Después</b>	<b>7. Informe de autoevaluación del Gobierno</b>					
	7a. Publicación del informe anual	Sí	No	7b. Informe disponible en inglés o en idioma administrativo	Sí	No
		✓			✓	
	7c. Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe	Sí	No	7d. Informe responde a las recomendaciones clave del MRI	Sí	No
✓			✓			

Tabla 3.4: Nivel de participación pública

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de ‘colaborar’.

Nivel de participación pública		Durante el desarrollo del plan de acción	Durante la implementación del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo Y el público ayudó a fijar la agenda.		
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.		
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.	✓	✓
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

### 3.4 Consultas durante la implementación

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multisectorial, ya sea una entidad existente o una de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

Como parte de la implementación del plan de acción 2014-2016, se estableció el Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), un espacio permanente de diálogo, no vinculante y de carácter consultivo, que provee retroalimentación, da seguimiento y realiza evaluaciones sobre la implementación de los planes de acción de la AGA<sup>11</sup>. Toda OSC que desee participar en el OGA puede hacerlo de manera libre, por iniciativa propia o por invitación, enviando una solicitud formal a la SPTA e integrándose a las reuniones mensuales del OGA.

Para diseñar el plan de acción 2016-2018, el OGA lideró una consulta territorial en 9 de 14 departamentos, un hito histórico en la elaboración de los planes de acción en El Salvador, al ser esta la primera vez en que se realiza una consulta de esta magnitud y alcance, fuera de la zona metropolitana de San Salvador, ciudad capital. El OGA mantuvo un seguimiento constante a la implementación del plan de acción a través de 16 reuniones mensuales y extraordinarias, presenciales, en San Salvador. Cada OSC vela por la implementación de determinados compromisos y mantiene reuniones personales con puntos de enlace de las instituciones públicas responsables de los compromisos.

A partir de 2017, el OGA ha impulsado una serie de reformas internas para mejorar el seguimiento a la implementación del plan de acción. En adición a las reuniones mensuales del OGA, se han compuesto tres mesas de diálogo interno: sociedad civil, sector académico y gubernamental, esta última integrada por organizaciones que reciben fondos gubernamentales. Los mecanismos de entrada y salida han sido reformados como parte de una propuesta de la mesa de la sociedad civil, a través de un nuevo reglamento. Se espera que las organizaciones que deseen participar realicen una solicitud de ingreso al OGA, especificando los compromisos que monitorearán.

En julio de 2017, el Observatorio de Gobierno Abierto realizó la primera reunión para el seguimiento y supervisión, llamada “rendición de cuentas” de la Alianza de Gobierno Abierto en El Salvador. El investigador del MRI pudo comprobar la asistencia de las OSC, puntos de enlace de las instituciones públicas y del Secretario de Transparencia, Participación y Anticorrupción, Marcos Rodríguez.

El evento contó con la participación de medios de comunicación y estuvo abierto al público, además de ser transmitido por redes sociales. Las instituciones públicas, en conjunto con las OSC, no solo expusieron avances en la implementación, sino también los principales obstáculos y los acercamientos que han usado para superarlos.

### **3.5 Autoevaluación**

Los Artículos de Gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe de autoevaluación debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El Gobierno de El Salvador publicó su informe de autoevaluación en septiembre de 2017. La SPTA mantiene habilitado el portal del Observatorio de Gobierno Abierto<sup>12</sup>, donde se asigna un puntaje —mediante una autoevaluación—, a cada compromiso, como resultado de una autoevaluación del Gobierno. El portal permite a la ciudadanía verificar el avance en cumplimiento, observar a las instituciones gubernamentales responsables de este y emitir comentarios sobre cada compromiso.

Durante junio y julio de 2017, la SPTA publicó planes operativos para los 14 compromisos del plan. Aquellos compromisos que poseen un mayor avance, de acuerdo con la calificación del Gobierno, incluyen resúmenes, cronogramas y fotografías de los eventos más relevantes.

### 3.6 Seguimiento a las recomendaciones previas del MRI

Tabla 3.5: Recomendaciones clave de los informes previos del MRI

	Recomendación	¿Fue abordada?	¿Fue integrada en el plan de acción?
<b>1</b>	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 y ambiciosos con el enunciado del compromiso.	✓	✗
<b>2</b>	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.	✓	✗
<b>3</b>	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.	✓	✓
<b>4</b>	Mejorar sustantivamente la ambición de los planes de acción de forma que su impacto no se extinga al término del plan de acción.	✗	✗
<b>5</b>	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 doce 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).	✗	✗

El Gobierno de El Salvador intentó incorporar tres de las cinco recomendaciones en el diseño del nuevo plan de acción e integró completamente una de ellas. Tanto la SPTA como las organizaciones del OGA coinciden en que las cuatro convocatorias de consulta para el diseño del plan de acción han representado procesos históricos en la consolidación de la AGA en El Salvador y, en específico, en el diseño del nuevo plan de acción. Las convocatorias incluyeron a gremiales empresariales, ONG, organizaciones de jóvenes, comunidad LGBTI, universidades, organizaciones con trabajo en defensa del medioambiente, promoción de la educación, salud, desarrollo local, democracia, entre otros.

La formulación de los compromisos a través de consultas con sociedad civil e instituciones públicas se realizó de manera libre y sin realizar sugerencias previas al momento de realizar los talleres. De acuerdo con las OSC del OGA, existían propuestas que podrían haberse compartido —con el fin de atender, por ejemplo, las recomendaciones cuatro y cinco del informe de avance previo—, pero se decidió no hacerlo para no influenciar las opiniones y comentarios durante las consultas. Aunque el plan de acción 2016-2018 contiene compromisos relacionados con el desarrollo sostenible, sin embargo, el diseño de los compromisos no establece vínculos claros y resultados esperados que se relacionen a metas específicas de los ODS.

Tanto la SPTA como las OSC del OGA implementaron talleres para compartir la metodología SMART con los participantes de la consulta. Si bien la formulación de indicadores de cumplimiento en el nuevo plan de acción ha mejorado —en cuanto a que algunos son más específicos, relevantes y alcanzables—, no se especifican elementos de medición en la mayoría de ellos.

La SPTA ha reiterado a los órganos Judicial, Legislativo y al Ministerio Público la invitación a participar en la consolidación de la AGA en El Salvador. Ante la negativa de estas instituciones a participar, se vislumbra un camino complicado para el establecimiento de una estructura de gobernanza que permita a otras instituciones públicas participar en el desarrollo de futuros planes de acción. Esto no ha impedido que la SPTA integre otros espacios de colaboración con instituciones de estos órganos —como la mesa intergubernamental para el combate a la corrupción—, pero estos no forman parte del proceso de consolidación de la AGA en El Salvador.

El presente plan de acción no contiene compromisos valorados por el MRI con impacto potencial transformador. De manera general, El Salvador se encuentra muy por debajo del promedio regional en el diseño de compromisos con estas características, y este es un reto pendiente de abordar en el diseño de planes de acción. Los compromisos actuales no poseen relación con la transparencia fiscal y la lucha contra la corrupción, componentes críticos del contexto nacional y cuya incorporación resultaría en un plan de acción más ambicioso.

---

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa de El Salvador (1983). “Constitución de la República de El Salvador”. Artículos 85, 86 y 203. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/parlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

<sup>2</sup> SPTA (2014). “Marco legal de la SPTA”. Numeral 8. Disponible en <https://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/marco-legal-de-la-spta>

<sup>3</sup> Disponible en: <http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/>

<sup>4</sup> Ministerios de Gobernación, Economía, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Turismo, Defensa Nacional, Seguridad, Agricultura y Ganadería, Justicia y Seguridad Pública, Obras Públicas, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud Pública y Asistencia Social, Hacienda y Educación. Secretarías de la Presidencia de la República: Transparencia, Participación y Anticorrupción, Técnica y de Planificación, Comunicaciones, Inclusión Social, Asuntos de Vulnerabilidad, Cultura y Gobernabilidad.

<sup>5</sup> Ministerio Público: Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Otras instituciones gubernamentales (15): Corte de Cuentas de la República, Tribunal de Ética Gubernamental, Instituto de Acceso a la Información Pública, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Policía Nacional Civil, Centro Nacional de Registros, Instituto Nacional de la Juventud, Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad, Defensoría del Consumidor, Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones, Registro Nacional de las Personas Naturales, Superintendencia del Sistema Financiero, Fondo Solidario para la Salud y Superintendencia de Competencia.

<sup>6</sup> La Alcaldía de Chalatenango participó en la AGA mediante la consulta territorial liderada por el OGA.

---

<sup>7</sup> Transparencia Activa (2016). “Continúa elaboración de metodología de consulta para el plan de la Alianza por un Gobierno Abierto”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/continua-elaboracion-de-metodologia-de-consulta-para-el-plan-de-la-alianza-para-un-gobierno-abierto>

<sup>58</sup> Transparencia Activa (2016). “Participación ciudadana y transparencia a consulta pública”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/participacion-ciudadana-y-transparencia-a-consulta-publica>

<sup>9</sup> Disponible en [http://ogp.gensinternational.org/?page\\_id=30](http://ogp.gensinternational.org/?page_id=30)

<sup>10</sup> Observatorio AGA El Salvador (2016). “Consulta virtual El Salvador 2016”. Disponible en [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXyXej\\_SzjIguvRq9EG\\_FpV9ZWe-pmw4RgFkL4n\\_VbRs6Z-A/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfXyXej_SzjIguvRq9EG_FpV9ZWe-pmw4RgFkL4n_VbRs6Z-A/viewform)

<sup>11</sup> OGA (2017). “Quiénes somos”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2014-2016/aga\\_challenges/general](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2014-2016/aga_challenges/general)

<sup>12</sup>SPTA (2017). “Portal del Observatorio de Gobierno Abierto”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/integracion-del-consejo-nacional-de-la-persona-joven](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/integracion-del-consejo-nacional-de-la-persona-joven)

## IV. Compromisos

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del Gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que fue firmada por todos los países participantes de la AGA.<sup>1</sup>

### ¿En qué consiste un buen compromiso?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

A continuación, presentamos los indicadores que utiliza el MRI para evaluar los compromisos:

- **Especificidad:** Esta variable evalúa en qué medida los compromisos o las acciones son específicas y medibles. Las opciones son:
  - **Alta:** El compromiso establece actividades claras y verificables y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.
  - **Media:** El compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable que incluye productos entregables, pero cuyos entregables no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso.
  - **Baja:** El compromiso describe una actividad que puede ser considerada como verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables.
  - **Ninguna:** El compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos.
- **Relevancia:** Esta variable evalúa cada compromiso en cuanto a su relevancia a los valores de la AGA. Analizando el texto del compromiso, tal como está escrito en el plan de acción, a continuación, se enlistan las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA.
  - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
  - **Participación ciudadana:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
  - **Rendición de cuentas públicas:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?

- **Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas en combinación con alguno de los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?<sup>2</sup>

**Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* del compromiso basado en lo definido en el plan de acción, y determina lo siguiente:

- La problemática social, económica, política o ambiental.
- El *statu quo* al inicio del plan de acción.
- El grado al que el compromiso, de ser implementado, impactaría el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que se consideran ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores de la AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.<sup>3</sup>
- El Gobierno deberá lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de El Salvador no incluyó compromisos estelares. Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de El Salvador y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA<sup>4</sup>.

### Descripción general de los compromisos:

El plan de acción 2016-2018 se enfocó en seis áreas clave: transparencia, desarrollo económico y social, mejora en los servicios públicos, medioambiente sustentable, transparencia en el sector privado y participación ciudadana. El plan se desarrolló a través de una consulta territorial liderada por las 25 instituciones del OGA en coordinación con la SPTA, una consulta en línea —liderada por GENS y UES—, una consulta gubernamental y otra a organizaciones de la sociedad civil, desarrolladas por el Gobierno de El Salvador. Ocho instituciones gubernamentales son responsables de la implementación de los compromisos, y las OSC del OGA cumplen, en la mayoría de los casos, funciones de seguimiento y contraloría. El plan de acción se modificó para retirar dos compromisos antes de la fecha de cierre de este informe. El planteamiento de los compromisos, tanto como su implementación, es coherente con los lineamientos dispuestos en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 del Gobierno de El Salvador y con menor claridad a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

### Temas

El plan de acción 2016-2018 se organizó de acuerdo con seis temas principales: transparencia, desarrollo económico y social, mejora de los servicios públicos, medioambiente sustentable, transparencia en el sector privado y participación ciudadana.

---

<sup>1</sup> Open Government Partnership: Articles of Governance, June 2012 (Updated March 2014 and April 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf)

---

<sup>2</sup> IRM Procedures Manual. Disponible en [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3\\_July-2016.docx](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx)

<sup>3</sup> El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

<sup>4</sup> Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: [bit.ly/1KE2WII](http://bit.ly/1KE2WII)

## I. Política social participativa y transparente

### Texto del compromiso:

Implementar diversos mecanismos que permitan aumentar la transparencia en la ejecución de los programas sociales del Gobierno como parte de la política social del Estado.

### Hitos:

1. Elaboración de un plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Elaboración de un manual para el ejercicio de la contraloría social.
3. Identificar el o los programas sociales en los que se realizará el ejercicio de contraloría social.
4. Capacitar sobre contraloría social a organizaciones locales, de por lo menos cinco departamentos, para el seguimiento y evaluación de los programas implementados como parte de la Política Social.
5. Realizar un ejercicio de contraloría social a la implementación de los programas sociales.

**Objetivo:** Aumentar los niveles de transparencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los diferentes programas sociales que se ejecutan como parte de la Ley de Desarrollo y Protección Social.

**Institución responsable:** Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Iniciativa Social para la Democracia, Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** enero de 2017. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓			✓	✓			✓				Sí		✓	

### Contexto y objetivos

El artículo 15 de la Ley de Desarrollo y Protección Social<sup>1</sup> de El Salvador establece que todos los programas sociales deberán estar armonizados con el Plan de Desarrollo e Inclusión Social del Gobierno de El Salvador y, a la vez, contar con la documentación del diseño conceptual y reglas de operación. El artículo 34 de dicha ley dictamina la creación de un mecanismo de identificación de las personas susceptibles de recibir las transferencias monetarias o en especie. Dichos mecanismos deben —por ley— garantizar la objetividad y la transparencia en la operación de los programas.

El artículo 50 de la ley determina que serán de acceso público al menos los siguientes puntos de los programas sociales: los resultados de las consultas para su elaboración, los resultados y recomendaciones de las evaluaciones de este, el diseño conceptual y las reglas de operación de cada uno de los programas, y la información agregada de los registros de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias o bienes materiales, siempre y cuando no contengan datos confidenciales.

Durante la consulta territorial realizada para el diseño del plan de acción, la población expresó a las OSC un desconocimiento sobre cómo se elige a los participantes de los programas sociales y cómo convertirse en potenciales beneficiarios. Representantes de la Secretaría Técnica y Planificación de la Presidencia (SETEPLAN) comentaron al investigador del MRI que la fundamentación técnica de los programas puede encontrarse en plataformas web de instituciones públicas. La información disponible en la web —por ejemplo, en el portal del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)<sup>2</sup> o en el Ministerio de Educación<sup>3</sup>— responde a la implementación de estos programas, pero no cumple con las exigencias dispuestas en la ley.

La contraloría social a los programas sociales cobra una mayor importancia al estar estos institucionalizados mediante una ley y, en casos específicos, cuyo financiamiento ha sido convertido en ley, tal es el caso del programa Vaso de Leche<sup>4</sup>. De acuerdo con representantes de STEPLAN, en la actualidad no existe un mecanismo de consulta para que los ciudadanos verifiquen el manejo de los recursos que se destinan a los diversos programas sociales. Tampoco es posible conocer si existe una asignación eficiente de recursos al seleccionar a las personas correctas para participar en los programas. Por tanto, el objetivo de este compromiso es aumentar los niveles de transparencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de los diferentes programas sociales que se ejecutan como parte de la Ley de Desarrollo y Protección Social.

De acuerdo con representantes de la SETEPLAN e ISD, con el compromiso se pretende desarrollar un manual que incluya los lineamientos necesarios para ejercer la contraloría social en los programas sociales. Las capacitaciones, a realizarse en al menos cinco departamentos, y la realización de un ejercicio de contraloría social establecerán las bases para que los ciudadanos posean un mayor conocimiento sobre cómo practicar una mejor auditoría social. El compromiso, por tanto, es relevante para el valor de participación ciudadana.

Este compromiso también permite establecer un mecanismo que favorezca las denuncias por discrecionalidades o señalamientos de errores cometidos por las instituciones públicas en la asignación de recursos de los programas sociales. Por tanto, se considera relevante al valor de acceso a la información.

De implementarse por completo, el compromiso daría cumplimiento a responsabilidades establecidas por la ley. La falta de transparencia en los programas sociales cobra una mayor relevancia en el caso de El Salvador, donde estos proyectos se encuentran blindados legalmente en el Subsistema de Protección Social Universal. La implementación de mecanismos de contraloría social en los programas sociales representa un paso para fortalecer la transparencia fiscal a través de la reducción en discrecionalidad y arbitrariedad en la asignación de recursos.

A pesar de la relevancia, y dado el contexto donde el Gobierno de El Salvador afronta negociaciones para un pacto fiscal y promueve una política de austeridad en sus instituciones, el Gobierno podría implementar más acciones que aumenten los niveles de transparencia en el diseño y desarrollo de los programas sociales, de acuerdo con las disposiciones de ley actuales. Si bien la iniciativa representa un cambio positivo, los sistemas de control social son complementarios y no garantizan el cumplimiento de lo dispuesto en la ley, pues precisan de la participación de actores sociales. Por tanto, el impacto potencial en esta área de política pública se considera como menor.

La implementación del ejercicio de contraloría permitiría obtener mayores niveles de transparencia en el diseño y ejecución de estos programas, pero esto no implica que el compromiso atienda los problemas de transparencia fiscal de acuerdo con los mecanismos ya disponibles en la ley. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles y con plazos de implementación definidos, pero su texto no es del todo específico, al no detallar los potenciales mecanismos, programas o manera de medir el aumento de transparencia. Según el gobierno, esto se esperaba trabajar en conjunto con las organizaciones sociales. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA al cierre del primer año de implementación. En junio de 2017 se publicó el plan operativo<sup>5</sup> en dicha plataforma. Según representantes de SETEPLAN, miembros de ISD y delegados de la Unión Europea están realizando esfuerzos para desarrollar el manual de contraloría social, para luego implementarlo en San Miguel, Zaragoza, Cojutepeque, Panchimalco, Sonsonate, Armenia y Morazán. Estos municipios han sido seleccionados por SETEPLAN, en conjunto con ISD, para dar prioridad a aquellos territorios donde esta organización posee presencia. Las capacitaciones se llevarán a cabo por medio de dos convocatorias para empresas experimentadas y a través de fondos de cooperación internacional.

De acuerdo con representantes de ISD —que comparte responsabilidad en esta iniciativa—, la implementación del compromiso se relaciona fuertemente con la eficiencia del gasto público, uno de los elementos importantes dentro del contexto de este plan de acción. Consideran que la entrega del financiamiento para las capacitaciones a través de los fondos de cooperación podría retrasar la implementación de la fase final de este compromiso. A la fecha de cierre de este informe, no existe un manual técnico sobre la contraloría social de los programas y tampoco se han dado detalles sobre las capacitaciones para el uso y la implementación de dicho manual. Estas actividades deberán terminar en mayo de 2018.

Representantes de SETEPLAN confirmaron que continúan en proceso de evaluación para que se efectúen convocatorias relacionadas con la elección de los organismos que estarán encargados de desarrollar las capacitaciones de contraloría social. El cumplimiento, de acuerdo con los plazos del plan de acción, se considera puntual y su avance se califica como limitado.

### **Siguientes pasos**

El investigador del MRI considera que, a pesar de su importancia parcial para la transparencia fiscal, este compromiso no debería incluirse en un próximo plan de acción si no aportara un valor agregado al cumplimiento de oficio que ya debe darse de la ley. No obstante, si para las partes interesadas continúa siendo necesaria la inclusión de compromisos relacionados, el investigador del MRI recomienda:

1. Agilizar los trámites para obtener los fondos de cooperación internacional, para no generar atrasos en el cumplimiento del compromiso.
2. Ampliar el alcance de las capacitaciones a territorios con mayor presencia de programas sociales.
3. Cumplir con el requerimiento de publicar la información mencionada en el artículo 50 de la Ley de Desarrollo y Protección Social. La disponibilidad de esta información contribuirá a fortalecer las condiciones para mejorar la calidad de los ejercicios de contraloría social y contribuirá a generar un mayor impacto relacionado con la transparencia fiscal.

---

<sup>5</sup> Asamblea Legislativa (2014). “Ley de Desarrollo y Protección Social”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>

---

<sup>2</sup> FISDL (2017). “Oferta programática”. Disponible en <http://www.fisd.l.gob.sv/temas-543/oferta-programatica/sistema-de-proteccion-social-universal/comunidades-solidarias-rurales#>

<sup>3</sup> MINED (2015). “Sub programa Vaso de Leche”. Disponible en <http://www.mined.gob.sv/index.php/programas-sociales/item/7913-sub-programa-vaso-de-leche>

<sup>4</sup> Asamblea Legislativa (2014). “Ley del programa de vaso de leche escolar”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-programa-de-vaso-de-leche>

<sup>5</sup> AGA (2017). “Política social, participativa y transparente”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/transparencia/aga\\_actions/politica-social-participativa-y-transparente](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/transparencia/aga_actions/politica-social-participativa-y-transparente)

## 2. Transparencia en organizaciones sociales

### Texto del compromiso:

Las organizaciones civiles rendirán cuentas públicamente en el marco de generar, corresponsablemente, una cultura de transparencia en el país.

### Hitos:

1. Elaboración de un Plan de Implementación.
2. SPTA capacita a los miembros del OGA en el tema de RC.
3. Diseño del plan de rendición de cuentas con los miembros del OGA para su rendición de cuentas.
4. Plan Piloto con las OSC miembros del OGA.
5. El OGA diseña un programa de capacitaciones sobre “Guía para la Rendición de Cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil” a otras organizaciones sociales.
6. El OGA elabora propuesta para incorporar temas de transparencia y rendición de cuentas como obligaciones de corresponsabilidad social en el proyecto de Ley de Organizaciones Sociales.

**Objetivo:** Que las organizaciones no gubernamentales, academia y empresarios rindan cuentas.

**Institución responsable:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción.

**Institución (es) de apoyo:** Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Iniciativa Social para la Democracia y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** septiembre de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓	✓			Empeora				No		✓		

### Contexto y objetivos

La Ley de Acceso a la Información Pública, en su artículo 7, determina la obligatoriedad de personas naturales, jurídicas y sociedades de economía mixta “que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos” de realizar eventos de rendición de cuentas<sup>1</sup>. De acuerdo con representantes de la SPTA, únicamente se registran dos OSC que han rendido cuentas en el pasado: Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Adicionalmente, existen iniciativas conocidas en algunas OSC sobre realización de eventos de rendición de cuentas a socios y fuentes de financiamiento.

De acuerdo con el marco legal de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia (SPTA)<sup>2</sup>, una de sus atribuciones es “Promover la democratización de las relaciones entre ciudadanía y Estado, liderando y asesorando el diseño, monitoreo, evaluación de políticas, leyes, reglamentos, rendición de cuentas en la gestión de lo público y lo privado, cuando estos manejan fondos públicos; así como otros mecanismos necesarios para la participación ciudadana”. El plan de acción 2014-2016, que incluyó la publicación de la Política de Participación Ciudadana, contenía la implementación del compromiso “reglamentar el ejercicio de rendición de cuentas” en las instituciones públicas. En esta iniciativa, se elaboró el “Instructivo para la evaluación de las rendiciones de cuentas”, dirigido a instituciones del Órgano Ejecutivo, instituciones autónomas y gabinetes de gestión departamental.

Paralelamente, el Gobierno elaboró una guía para la rendición de cuentas de organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup>. Esta iniciativa dirigida a OSC estableció dos objetivos principales: promover la adopción voluntaria de mecanismos de rendición de cuentas de parte de las OSC de El Salvador, específicamente aquellas que reciben fondos del Estado —nacional o local— y de la cooperación internacional, y, como segundo objetivo, brindar a dichas organizaciones las herramientas que les permitan ejercer sus procesos con transparencia, poniendo en práctica los mecanismos de rendición de cuentas tanto en las autoridades y donantes como hacia los diferentes públicos interesados. Este fue el antecedente que informó la inclusión de este compromiso en el plan de acción 2016-2018.

Para continuar los lineamientos del marco legal de la SPTA, lo planteado en la Política de Participación Ciudadana y retomar los esfuerzos del plan de acción 2014-2016, la SPTA planteó la implementación de este compromiso con el objetivo de que las organizaciones no gubernamentales, academia y empresarios, rindan cuentas siguiendo las pautas de la guía ya elaborada. Las metas establecidas para el cumplimiento del compromiso incorporan capacitaciones a los miembros de las diversas organizaciones sociales en temas de rendición de cuentas —por parte de la SPTA— y propuestas para incorporar temas de transparencia como obligaciones de corresponsabilidad social en el anteproyecto de ley de organizaciones sociales, el compromiso número doce de este plan de acción. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos, pero el texto de este no es del todo específico. Por tanto, su especificidad se califica como media.

De ser implementado completamente, se establecería los lineamientos necesarios para establecer una prueba piloto con las OSC, e incorporar una propuesta para su institucionalización a través del anteproyecto de ley de organizaciones sociales, que se publicó en el portal del OGA<sup>4</sup> en junio de 2017. Según fuentes de la SPTA, esta iniciativa se realizará tomando como base la guía de rendición de cuentas para instituciones públicas. Esta guía no contempla procesos sancionatorios en caso de incumplimiento a los lineamientos del instructivo y no reúne los criterios que definen el valor “rendición de cuentas públicas” o *accountability* según la AGA.

Cabe notar que el ejercicio de transparencia propuesto en este compromiso y lo dispuesto en el artículo 4 del anteproyecto de ley de organizaciones sociales excede el alcance del artículo 7 de la LAIP, donde únicamente se exige la rendición de cuentas para ONG y otras sociedades que manejen fondos públicos. Además, la LAIP únicamente requiere que las organizaciones rindan cuentas sobre los fondos públicos utilizados y no sobre todas sus operaciones.

En virtud de lo anterior, si bien el objetivo del compromiso es loable en aras de la transparencia, la formulación del compromiso sugiere la incorporación de esta práctica, en todo caso voluntaria, a un marco legal que obligaría a su cumplimiento. La regulación de la rendición de cuentas de OSC fuera de las obligaciones que por ley emanan puede resultar contraproducente para el entorno legal habilitante de la sociedad civil. Este tipo de regulaciones podrían significar una restricción al derecho de libre asociación y un control prescriptivo más allá del que es pertinente por la naturaleza de las asociaciones civiles.

De acuerdo con representantes de ISD, la importancia de una mayor exigencia de rendición de cuentas se contextualiza con los recientes casos de la discrecionalidad de la asignación de recursos por parte de la Asamblea Legislativa a algunas organizaciones sin fines de lucro<sup>5</sup>. De acuerdo con representantes de SACDEL y FUNDASPAD, la rendición de cuentas es un elemento innovador y necesario para resolver posibles conflictos de interés en la implementación de proyectos. Sin embargo, son críticos de su alcance, dado que los lineamientos de rendición de cuentas continuarán siendo voluntarios para las ONG. Lo anterior sugiere que el ejercicio de transparencia debe recaer más bien sobre la fuente que otorga financiamiento con fondos públicos a organizaciones sociales, como la Asamblea Legislativa o el Gobierno Central, instituciones públicas que, en todo caso, sí están sujetas por ley y obligadas a rendir cuentas.

### **Cumplimiento**

A medio término, el Gobierno de El Salvador reportó un 25 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. El plan operativo<sup>6</sup> del compromiso y su modificación se publicaron en julio y agosto de 2017, respectivamente. Previamente, en mayo de 2017, se realizó una presentación pública sobre la rendición de cuentas y la capacitación dirigida a las OSC del OGA sobre el mismo tema. Además de la evidencia correspondiente a estas actividades, en este mismo portal se publicó la “Guía de Rendición de Cuentas de las Organizaciones de la Sociedad Civil”<sup>7</sup>.

El plan piloto para rendición de cuentas con las OSC del OGA se implementaría en julio de 2017, mismo que a la fecha no ha sido completado. Por tanto, se considera que la implementación del compromiso no está a tiempo y su cumplimiento se juzga limitado.

### **Siguientes pasos**

Si el Gobierno de El Salvador desea fomentar la transparencia en las OSC, se recomienda continuar con la labor de realizar talleres de sensibilización y capacitación sobre buenas prácticas, y cómo la implementación de estas puede generar resultados positivos para las organizaciones. Respecto al hito de la incorporación de esta práctica en la ley de organizaciones sociales, el MRI recomienda que este tipo de ejercicios de rendición de cuentas en la sociedad civil se mantengan en el ámbito de la voluntariedad en lo que no respecta a la ejecución de fondos públicos, y que se observen los siguientes principios y estándares internacionales:

- Permitir que las organizaciones no registradas operen libremente.
- Registrar las OSC dentro de los límites de tiempo establecidos, denegando la inscripción únicamente en casos legítimos y de acuerdo con leyes internacionales.
- Permitir que las OSC realicen actividades sin fines de lucro que sean legítimas de acuerdo con parámetros internacionales.
- Hacer la suspensión o disolución involuntaria de las OSC un mecanismo de último recurso, ejecutado por cortes independientes en situaciones claras y legítimas según leyes internacionales.

---

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa (2011). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-acceso-a-la-informacion>

<sup>2</sup> Gobierno Abierto (2014). “Marco legal de la SPTA”. Disponible en <https://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/marco-legal-de-la-spta>

<sup>3</sup> SPTA (2016). “Guía para la rendición de cuentas de las organizaciones de sociedad civil”. Disponible en [api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/9133/download](http://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/9133/download)

<sup>4</sup> OGA (2017). “Ley de organizaciones sociales”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/ley-de-organizaciones-sociales](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/ley-de-organizaciones-sociales)

---

<sup>5</sup>El Faro (2016). “Asamblea Legislativa regala medio millón de dólares a asociación de esposa de Guillermo Gallegos”. Disponible en [https://elfaro.net/es/201611/el\\_salvador/19531/Asamblea-regala-medio-mill%C3%B3n-de-d%C3%B3lares-a-asociaci%C3%B3n-de-esposa-de-Guillermo-Gallegos.htm](https://elfaro.net/es/201611/el_salvador/19531/Asamblea-regala-medio-mill%C3%B3n-de-d%C3%B3lares-a-asociaci%C3%B3n-de-esposa-de-Guillermo-Gallegos.htm)

<sup>6</sup>AGA (2017). “Transparencia en organizaciones sociales”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/transparencia/aga\\_actions/transparencia-en-organizaciones-sociales](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/transparencia/aga_actions/transparencia-en-organizaciones-sociales)

<sup>7</sup>AGA (2017). “Guía de rendición de cuentas de las OSC”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/transparencia/aga\\_actions/transparencia-en-organizaciones-sociales](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/transparencia/aga_actions/transparencia-en-organizaciones-sociales)

### 3. Defensores de la transparencia

**Texto del compromiso:**

Crear una red de defensores de la transparencia que hagan un uso constante de la LAIP en beneficio de su comunidad.

**Hitos:**

1. Elaborar un plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Desarrollar e implementar un programa de capacitación sobre el ejercicio del acceso a la información pública dirigido a contralores ciudadanos.
3. Capacitar a por lo menos 100 contralores ciudadanos en el uso de la LAIP, recursos y procesos ante el IAIP.
4. Graduar como “defensores de la transparencia” a los contralores ciudadanos que hayan obtenido información en beneficio de su comunidad.
5. Elaborar un plan de multiplicación de los conocimientos adquiridos para que los “defensores de la transparencia” capaciten a más personas en el uso del Derecho de Acceso a la información en sus comunidades.

**Objetivo:** Incrementar el uso del Derecho de Acceso a la Información Pública en el territorio salvadoreño por medio de la capacitación de líderes comunitarios que faciliten a toda la comunidad hacer uso de esta.

**Institución responsable:** Secretaría Participación, Transparencia y Anticorrupción.

**Institución (es) de apoyo:** Universidad de El Salvador, Asociación de Radios Comunitarias.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓	✓	✓				✓			Sí		✓		

**Contexto y objetivos**

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)<sup>1</sup> la publicó en 2011 la Asamblea Legislativa con el objeto de garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, para contribuir con la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. El artículo 2 de dicha ley establece el derecho que posee toda persona de solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados de manera oportuna y veraz.

Las finalidades de la ley están enmarcadas en la facilitación de la información mediante procesos sencillos y expeditos, propiciar la transparencia en la gestión pública, el impulso de la rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana hacia el ejercicio de la función pública. Fomentar una cultura de transparencia y facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones relacionados con los asuntos públicos constituye, también, las finalidades prioritarias de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En 2015, el Instituto de Acceso a la Información Pública condujo un estudio sobre el conocimiento del derecho de acceso a la información pública y el uso de los mecanismos de la LAIP en el interior del país. De igual manera, en 2016, la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, con el apoyo del Banco Mundial, encargó a la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) la elaboración de un informe<sup>2</sup>, para conocer sobre el alcance y nivel de conocimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de la población. Ambos estudios concluyeron que el derecho de acceso a la información se percibe como un beneficio exclusivo de un segmento de la población o derivado del pago de impuestos y no como un derecho adquirido.

Además, existe temor a ejercer los mecanismos dispuestos de la ley por desconocimiento o represalias. El estudio realizado por ISD reveló que únicamente el 8 % de la población encuestada ha hecho uso de la LAIP y que un 67,7 % de esta misma muestra considera que no se ha fomentado —o se ha fomentado muy poco— el conocimiento relacionado con el uso de la LAIP.

En relación con el conocimiento sobre dónde solicitar la información pública, un 30,8 % dijo conocer qué es una Oficina de Información y Respuesta (OIR) y el 28 % sabe lo que es una Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP). A lo largo de los cinco años de la existencia de la LAIP, entidades del Órgano Ejecutivo y autónomas han captado más de 56 668 solicitudes con 122 804 requerimientos, según información de la SPTA. ISD recomendó al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) realizar alianzas con gobiernos locales, academia y organizaciones civiles para reforzar el conocimiento de la ley en la población.

Por tanto, el objetivo de este compromiso es incrementar el uso del derecho de acceso a la información pública en el territorio salvadoreño por medio de la capacitación de líderes comunitarios que faciliten su uso a toda la comunidad. A través de la capacitación de cien ciudadanos se pretende crear una red de defensores de la transparencia que hagan uso constante de la Ley de Acceso a la Información Pública y se conviertan en facilitadores para capacitar a otros habitantes del interior del país. Esto será apoyado con el diseño de un plan para que incluya la replicación de conocimientos.

El compromiso tiene una clara relevancia a los valores de acceso a la información y participación ciudadana al buscar reducir las barreras para obtener la información —un ciudadano más informado, por ejemplo, posee un mayor incentivo para hacer uso de los mecanismos que uno que los desconoce— y mejora el ambiente operativo actual de participación ciudadana —en específico los cien nuevos defensores de la transparencia—. De implementarse por completo, el compromiso sentaría las bases para promover el uso de los recursos de la LAIP por parte de un sector de la población que no está ejerciendo este derecho.

De acuerdo con la SPTA, las capacitaciones se realizarán en las cuatro zonas del país e incluirán un fuerte componente de practicidad, y se enseñará directamente a los ciudadanos a hacer uso de los mecanismos de la LAIP. Los temas incluirán el conocimiento de plazos, lineamientos de acceso a la información, participación en eventos de rendición de cuentas y cómo contactar a oficiales de información.

Esta iniciativa representa un avance innovador en el área de transparencia en las ciudades del interior del país y atiende sectores de la población que de otra forma no utilizarían los mecanismos de la ley. Sin embargo, la implementación de las capacitaciones no garantiza un cambio sustancial en el *statu quo*. Por tanto, su impacto se califica como moderado. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos. Por tanto, su especificidad se califica como alta.

### Cumplimiento

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. En junio de 2017, la SPTA publicó el plan operativo<sup>3</sup> en dicha plataforma. De acuerdo con representantes de la SPTA, ya se comenzó con el proceso de diseñar cartas metodológicas, que está a punto de finalizar. Según los plazos establecidos en el plan de acción, este proceso terminará en mayo de 2018. A la fecha, la SPTA no ha definido el criterio de selección de los municipios de las cuatro zonas del país, aunque confirmaron que realizarán la coordinación de las capacitaciones a través de las asambleas ciudadanas municipales. Estas seleccionarán líderes comunitarios para que participen en el proceso de fortalecimiento.

Según representantes de ISD, la finalidad del compromiso es clara y relevante, pero es necesario implementar un proceso intenso de capacitaciones para que el impacto cumpla con lo esperado. Argumentan que su duración debe ser de varios días para que el conocimiento se traslade de forma correcta a los nuevos defensores de la transparencia. También recomiendan la contextualización de los mecanismos a diferentes zonas del territorio, ya que uno de los hallazgos de los estudios sobre el uso de la LAIP es que existe confusión sobre los tecnicismos empleados para solicitar información pública. El plan operativo del compromiso se publicó a tiempo y, por tanto, su implementación se considera puntual y su cumplimiento se califica como limitado.

### Siguientes pasos

La implementación de una red de defensores de la transparencia —y su replicación— en el territorio nacional constituye un hito innovador para que los habitantes del interior del país conozcan y hagan uso del derecho de acceso a la información pública, un elemento que se ha identificado como de acceso limitado o condicionado. El impacto de este puede generar consecuencias positivas en la contraloría a instituciones públicas municipales o de otros órganos del Estado.

Por tanto, el investigador del MRI recomienda incluir una versión similar de este compromiso en un próximo plan de acción, con el objetivo de brindar un seguimiento y fortalecimiento a la nueva red de defensores de la transparencia. De manera específica, es necesario realizar acciones de monitoreo y evaluación para determinar los territorios en que la implementación de este compromiso pudiera ser más efectiva. Para mejorar la implementación del compromiso, el investigador del MRI recomienda a la SPTA hacer uso de la experiencia territorial que posean las OSC del OGA, que fue útil para realizar el proceso de consulta del plan de acción 2016-2018.

---

<sup>1</sup>Instituto de Acceso a la Información pública (2011). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=ley-y-reglamento/ley-de-acceso-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica-decreto-no-534>

<sup>2</sup>Transparencia Activa (2017). “Estudio revela que el 8 % de la población ha hecho uso de LAIP”. Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/estudio-revela-que-solo-el-8-de-la-poblacion-ha-hecho-uso-de-laip>

<sup>3</sup>AGA (2017). “Defensores de la transparencia”. Disponible en [http://alianza.gobiernabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/transparencia/aga\\_actions/defensores-de-la-transparencia](http://alianza.gobiernabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/transparencia/aga_actions/defensores-de-la-transparencia)

## 4. Derechos laborales efectivos

### Texto del compromiso:

Transparentar los procesos administrativos y espacios de toma de decisión en el MTPS para una eficaz promoción, protección y defensa de derechos laborales.

**Objetivo:** Fortalecer las capacidades del MTPS para la promoción, protección y defensa de derechos laborales y transparentar el funcionamiento de las instancias tripartitas por medio de la disposición oficiosa de la información y la rendición de cuentas.

**Institución responsable:** Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** enero de 2017. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
I. Total			✓		✓	✓		✓		✓			Sí		✓		
I.1 Plan de Trabajo				✓						✓			Sí				✓
I.2 Consulta Propuesta de reforma a la normativa laboral			✓			✓				✓			Sí	✓			
I.3 Transmisión en línea de sesiones con participación del MTPS				✓	✓		✓			✓			Sí				✓
I.4 Campaña información y sensibilización				✓	✓					✓			Sí	✓			

### Contexto y objetivos

El marco normativo que regula las relaciones laborales es el Código de Trabajo<sup>1</sup>, aprobado por la Asamblea Legislativa en julio de 1972, y tiene por objeto armonizar las relaciones entre patronos y trabajadores, estableciendo derechos y obligaciones.

El ente garante de velar por las relaciones laborales y la administración de la política gubernamental relacionada con el trabajo es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)<sup>2</sup>, institución cuyos orígenes se remontan a 1950. Desde su creación, no se han generado procesos de reestructuración o modificaciones sustanciales en relación con la dinámica de la cambiante realidad laboral, así como a la protección y defensa de los derechos laborales.

De acuerdo con representantes del MTPS y FUNDASPAD —OSC, que ha dado especial seguimiento a este compromiso—, la normativa laboral no responde a las nuevas modalidades de trabajo —domiciliar, independiente, tercerizada, entre otros— y es necesario actualizar e incluir elementos referentes a seguridad social, indemnización, entre otros. Otras similares incluyen la no regulación de sindicatos públicos en el Código de Trabajo creados a partir de una reforma constitucional a los artículos 46 y 47 de la Constitución de El Salvador<sup>3</sup>.

El Código de Trabajo se ha reformado parcialmente en 16 ocasiones desde su publicación y, a pesar de que existen regulaciones más actualizadas, como la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo<sup>4</sup>, el presente Código de Trabajo posee limitantes notorias debidas al poco proceso de actualización a través del tiempo. En adición, existe cierta desconfianza y desconocimiento sobre el actuar del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en temas de procedimientos administrativos internos, entregas de credenciales, inspecciones laborales, conciliaciones de conflictos, etc. Estas situaciones se identificaron durante el proceso de consulta para el desarrollo de este plan de acción.

El objetivo del compromiso es fortalecer las capacidades del MTPS para la promoción, protección y defensa de derechos laborales, y transparentar el funcionamiento de las instancias tripartitas por medio de la disposición oficiosa de la información y la rendición de cuentas. Esto pretende lograrse a través de la consulta pública para diseñar una nueva reforma del Código de Trabajo y la transmisión de las sesiones de ambos consejos.

De acuerdo con FUNDASPAD, la reforma —y el proceso de consulta para diseñarla— representa un cambio positivo en el área de la legislación laboral, pero su alcance es limitado. Argumentan que las necesidades primordiales se encuentran en la Ley de Organización y Funciones del Sector de Trabajo y Previsión Social<sup>5</sup>, tales como entrega de credenciales, inspecciones laborales, conciliaciones en conflictos entre patronos y empleados, defensa de derechos laborales, entre otros.

El compromiso también plantea fomentar la transmisión en línea de las sesiones de trabajo y deliberación de las instancias tripartitas en donde participe el MTPS como mecanismo de transparencia, en específico el Consejo Superior del Trabajo y el Consejo Nacional del Salario Mínimo, ambas dependencias del MTPS.

Al momento de diseñar este plan de acción, las sesiones de ninguno de los dos consejos se retransmitían por medios de comunicación a la población. El Consejo Superior del Trabajo se reúne al menos dos veces al año y sus comisiones lo hacen una vez al mes. El Consejo Nacional del Salario Mínimo sesiona una vez por semana y tiene la obligación de revisar los salarios mínimos por sector cada tres años. La última actualización de estos ocurrió en diciembre de 2016<sup>6</sup>.

De implementarse por completo, el MTPS contaría con una propuesta de reforma para presentar a la Asamblea Legislativa de El Salvador con el propósito de garantizar su discusión y futura aprobación. La transmisión de las sesiones de los dos consejos dependientes del MTPS abonará el fortalecimiento de la transparencia dentro de estas instituciones. Además, contribuirá al fortalecimiento del rol del MTPS como una institución proactiva y garante hacia la ciudadanía en cuanto a la difusión efectiva de los derechos laborales.

El cumplimiento de ambos fines representa un cambio positivo en el área de derechos laborales, pero su alcance es insuficiente. Para ser efectiva, la reforma debe aprobarla la Asamblea Legislativa y no existe garantía de que la transmisión en línea de las sesiones de los consejos esté al alcance de quienes más lo necesitan y se vean beneficiados por posibles incrementos al salario mínimo. Actualmente, solo el 15.72 % de los hogares tiene acceso a internet en El Salvador, donde los grupos con bajos ingresos poseen menor acceso<sup>7</sup>. Por tanto, su impacto potencial se considera menor.

La transmisión de las sesiones en línea posee relevancia al valor de acceso a la información, al representar un canal para acceder a nueva información en la medida en que los ciudadanos podrán observar al instante la toma de decisiones de estas dependencias. Es importante aclarar que el proceso de elaboración de la reforma incluye una actividad relevante para la participación ciudadana, aunque el contenido de la reforma no posea una relación clara con respecto a este valor.

El compromiso plantea hitos relevantes, medibles y con plazos de implementación definidos, pero el texto de este no es del todo específico al no detallar la totalidad de los espacios de toma de decisión o los procesos administrativos a transparentar. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. En julio de 2017 se publicó el plan operativo<sup>8</sup> en dicha plataforma. De acuerdo con representantes del MTPS, aún no se ha finalizado el análisis interno sobre el proceso de consulta para la reforma de la normativa laboral. En adición a una consulta en línea, se pretende obtener insumos de 445 sindicatos —de sector público, instituciones autónomas, trabajadores independientes, industria y empresarial—, 59 federaciones, 7 confederaciones y ONG de comunidad LGBTI y personas con discapacidad.

Según fuentes de la SPTA, la transmisión en línea de las sesiones de las dos instancias tripartitas es oficial desde 2016, y se realizó una convocatoria para los medios de comunicación sin ninguna distinción, pero hubo pocos asistentes. Representantes de FUNDASPAD confirmaron que la sesión en que se aprobaron los incrementos al salario mínimo, en diciembre de 2016, se transmitió, pero no así las sesiones anteriores de negociación o de posteriores decisiones.

El investigador del MRI realizó una solicitud de información —vía LAIP— al MTPS y confirmó, a través del Registro de presencia mediática del MTPS, que las sesiones del CNSM —desde junio de 2016— se han transmitido por medio de la red social Facebook y se encuentran disponibles en el perfil del MTPS<sup>9</sup>.

El investigador del MRI contactó a miembros de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) —organización que daría seguimiento a este compromiso—, mediante correo electrónico y llamada telefónica en dos diferentes fechas, pero no se obtuvo respuesta. De acuerdo con los plazos del plan de acción, la consulta para diseñar la reforma laboral comenzará en septiembre de 2017. Por tanto, la implementación del compromiso se considera puntual y su cumplimiento como limitado.

### **Siguientes pasos**

El investigador del MRI recomienda no incluir una versión de este compromiso en un futuro plan de acción. El diseño de la reforma de normativa laboral posee actividades relevantes para los valores de la AGA, pero la reforma en sí no posee una clara relación con estos lineamientos. Por otra parte, la transmisión de las sesiones del CNSM y CST sí posee relevancia clara para los valores AGA. Para mejorar la implementación de este compromiso se recomienda:

- Identificar limitantes de los ciudadanos para acceder a la transmisión en línea de las sesiones de las instancias tripartitas. Una mayor difusión focalizada contribuirá a que más ciudadanos puedan presenciar la toma de decisiones del Consejo Superior del Trabajo y el Consejo Nacional del Salario Mínimo.
- Fomentar, en el segundo año de implementación de este plan, la transmisión de las sesiones del CNSM a través de otros canales. Para acceder a hogares sin acceso a internet o en territorios rurales —donde la conexión suele estar menos desarrollada— se recomienda utilizar la red de casas de cultura y convivencia, espacios a disponibilidad del Gobierno de El Salvador para que los ciudadanos puedan visualizar las sesiones, ya sea en directo o como un repositorio de información.

---

<sup>1</sup>Asamblea Legislativa (1972). “Código de Trabajo”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-de-trabajo>

<sup>2</sup> MTPS (2017). “Historia”. Disponible en <http://www.mtps.gob.sv/institucion/historia-ministerio-de-trabajo-y-prevision-social/>

<sup>3</sup> Asamblea Legislativa (1983). “Constitución de la República de El Salvador”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

<sup>4</sup> Asamblea Legislativa (2010). “Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-prevencion-de-riesgo-en-lugares-de-trabajo/>

<sup>5</sup> Asamblea Legislativa (1996). “Ley de Organización y Funciones del Sector de Trabajo y Previsión Social”. Disponible en <http://www.mtps.gob.sv/wp-content/uploads/descargas/InformacionInstitucional/Decretos/decreto-682-ley-de-organizacion-y-funciones-del-sector-trabajador-y-prevision-social.pdf>

<sup>6</sup> MTPS (2016). “Conoce los decretos de incremento del salario mínimo”. Disponible en <http://www.mtps.gob.sv/noticias/conoce-los-decretos-incremento-del-salario-minimo/>

<sup>7</sup>DIGESTYC (2016). “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016”. Pág. 63. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>8</sup>AGA (2017). “Derechos laborales efectivos”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/desarrollo-economico-y-social/aga\\_actions/derechos-laborales-efectivos](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/desarrollo-economico-y-social/aga_actions/derechos-laborales-efectivos)

<sup>9</sup> Ministerio de Trabajo El Salvador (2017). “Videos”. Disponible en <https://www.facebook.com/MTPSEISalvador/>

## 5. Política Nacional de Empleo, Trabajo y Emprendedurismo

### Texto del compromiso:

Acercar a la mayor cantidad de personas todos los programas y medidas que en materia laboral desarrolla actualmente el Gobierno de El Salvador.

### Hitos:

1. Elaboración de plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Sistematización a través de un proceso participativo de consulta que recoja insumos para la elaboración de una Política nacional de empleo, trabajo y emprendedurismo.
3. Las organizaciones sociales elaboran y proponen insumos para la formulación de la política nacional de empleo, trabajo y emprendedurismo.
4. Campaña de información y sensibilización sobre derechos laborales, específicamente en materia de empleo, trabajo y emprendedurismo.

**Objetivo:** Contribuir a la reducción de los índices de desigualdad social por medio del fomento al empleo, emprendedurismo y la calificación de la mano de obra que permita generar trabajo digno en equidad, igualdad y sin discriminación.

**Institución responsable:** Ministerio de Trabajo y Previsión Social

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio de Economía, Secretaría Técnica y de Planificación, Comisión Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Observatorio de Gobierno Abierto

**Fecha de inicio:** enero de 2017. **Fecha final:** agosto de 2017.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓		✓			✓				Si		✓		

### Contexto y objetivos

En El Salvador, el 7,0 % de la población económicamente activa se encuentra desempleada, y el 40,8 % son personas entre 16 y 24 años<sup>1</sup>. Actualmente, no existe una política estatal referente a la reducción del desempleo, aunque sí es posible encontrar leyes y estrategias que se enmarcan en este contexto.

En 2012, la Asamblea Legislativa de El Salvador publicó la “Ley de Incentivo para la Creación del Primer Empleo de las Personas Jóvenes en el Sector Privado”<sup>2</sup>, con el objetivo de regular y fomentar la contratación de jóvenes con poca experiencia laboral en compañías privadas, como parte de un proceso de formación.

En 2014, el Ministerio de Economía, a través de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), publicó la Política Nacional de Emprendimiento, con el objetivo de identificar y diagnosticar —por primera vez— los elementos del ecosistema de emprendimientos salvadoreños<sup>3</sup>.

En abril de 2015, el Gobierno de El Salvador lanzó el Sistema Nacional de Empleo (SISNE) con el objetivo de dinamizar la economía nacional y generar empleo. Luego de su lanzamiento, en mayo de 2015, la Presidencia de la República lanzó la consulta nacional para el diseño de la Política Nacional de Empleo Juvenil<sup>4</sup>. A la fecha de cierre de este informe, dicha política no se ha publicado.

De acuerdo con representantes del MTPS y FUNDASPAD, el SISNE cumple con el propósito de identificar un ecosistema de actores y programas que trabajan en torno a la reducción de la tasa de desempleo. Sin embargo, la articulación institucional para una apropiada coordinación de esfuerzos y ejecución de proyectos es aún una mejora pendiente. Por tanto, el objetivo de este compromiso es contribuir a la reducción de los índices de desigualdad social por medio del fomento al empleo, emprendedurismo y la calificación de la mano de obra que permita generar trabajo digno en equidad, igualdad y sin discriminación.

Las actividades para el diseño de la política incluyen un proceso participativo de consulta, pero el documento final no generará, necesariamente, un mayor acceso a información nueva o actual, y tampoco establecerá espacios de consulta, colaboración o empoderamiento de la ciudadanía en el tema de la reducción del desempleo. Por tanto, se considera relevante con respecto al valor de participación ciudadana. El compromiso posee hitos relevantes, medibles, con plazo establecido, pero no del todo específicos (no se especifican lineamientos o alcance del proceso de consulta ni para la campaña de sensibilización). Por tanto, su especificidad se califica como media.

La reducción de la desigualdad, medida —en este caso— únicamente por el ingreso económico, involucra una ejecución sistematizada, continua y más integral de la política social del Estado, y que las políticas laborales se orienten a la inclusión, cohesión social y el fomento de mayor desarrollo humano desde temprana edad. En El Salvador, por ejemplo, la zona rural concentra el mayor porcentaje de hogares en situación de pobreza unidimensional (37,5 %), que coincide con ser el área con mayor porcentaje de personas en situación de analfabetismo (17,9 %)<sup>5</sup>. De esto puede inferirse que la publicación de la primera política referente a la reducción del desempleo contribuye positivamente en la reducción de los índices de desigualdad, pero representa un paso menor en el área de política pública relevante. Por tanto, su impacto potencial se califica como menor.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 25 % de avance en el cumplimiento de este compromiso a la fecha de cierre de este informe. El plan operativo<sup>6</sup> del compromiso se publicó en el mismo portal en junio de 2017. El MTPS implementó 15 talleres de consulta con la sociedad civil, a través de una convocatoria abierta a 445 sindicatos (103 del sector gubernamental, 34 de instituciones autónomas, 191 de asociaciones de trabajadores independientes, 59 del sector industrial, 19 de otras empresas y 39 de gremios), 59 federaciones, 7 confederaciones (7), y ONG de la comunidad LGBTI y personas con discapacidad.

Adicionalmente, se realizó un taller de consulta con empresarios, cuya devolución de resultados será coordinada por autoridades de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El investigador del MRI contactó en dos ocasiones a representantes del MTPS para confirmar la fecha y modalidad de la consulta con estas instituciones, pero no recibió respuesta al cierre de este informe.

El MTPS también habilitó una consulta en línea, para la participación de la sociedad civil<sup>7</sup>. Representantes de FUNDASPAD confirmaron la realización de estos talleres y del proceso de consulta.

Sin embargo, el investigador del MRI no encontró evidencia —luego de haberla solicitado al MTPS— sobre un documento de sistematización de un proceso de consulta, o evidencia de los insumos proporcionados por las OSC participantes.

Los hitos del compromiso no incluyen la publicación de la política como indicador de cumplimiento. Sin embargo, esta la lanzó oficialmente el presidente de la República en septiembre de 2017<sup>8</sup>. La implementación del compromiso se encuentra impuntual, y su avance se califica como limitado.

### Siguientes pasos

Si el Gobierno desea continuar implementando avances en esta área, se recomienda incorporar un mecanismo de seguimiento y participación en la implementación de esta política. Esto permitirá a la población involucrarse en el cumplimiento de los lineamientos que se establezcan en el documento y emitir comentarios al respecto. Además, es importante que el Gobierno efectúe un proceso de devolución y socialización vinculado a las consultas realizadas, y que permita continuar incorporando la participación ciudadana en el posterior mejoramiento de esta política.

El investigador del MRI recomienda no incluir este compromiso en un futuro plan de acción. Aunque el diseño e implementación de una política nacional de empleo, trabajo y emprendedurismo representa un hito significativo para la economía nacional, esta no tiene clara relevancia con respecto a los valores de la AGA.

---

<sup>1</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos (2016). “Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples”. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>2</sup> Asamblea Legislativa (2012). “Ley de incentivo para la creación del primer empleo de personas jóvenes en el sector privado”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-incentivo-para-la-creacion-del-primer-empleo-de-las-personas-jovenes-en-el-sector-privado>

<sup>3</sup> CONAMYPE (2014). “Política Nacional de Emprendimiento”. Disponible en <http://www.conamype.gob.sv/wp-content/uploads/2014/08/Poli%CC%81tica-de-Emprendimiento.pdf>

<sup>4</sup> Presidencia de la República (2015). “Presidente Sánchez Cerén lanza consulta nacional para la creación de la Política Nacional de Empleo Juvenil”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-lanza-consulta-nacional-para-la-creacion-de-la-politica-de-empleo-juvenil/>

<sup>5</sup> Dirección General de Estadísticas y Censos (2016). “Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples”. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>6</sup> AGA (2016). “Política nacional de empleo, trabajo y emprendedurismo”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/desarrollo-economico-y-social/aga\\_actions/politica-nacional-de-empleo-trabajo-y-emprendedurismo](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/desarrollo-economico-y-social/aga_actions/politica-nacional-de-empleo-trabajo-y-emprendedurismo)

<sup>7</sup> Disponible en <https://es.surveymonkey.com/r/SPNEMTPS>.

<sup>8</sup> Presidencia de la República (2017). “Discurso de Presidente Salvador Sánchez Cerén en el lanzamiento de la Política Nacional de Empleo Decente”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/discurso-de-presidente-salvador-sanchez-ceren-en-el-lanzamiento-de-la-politica-nacional-de-empleo-decente-poned/>

## 6. Portal de servicios en línea

### Texto del compromiso:

Un portal que facilite el acceso a los trámites en línea de los servicios que prestan cinco instituciones del Órgano Ejecutivo.

### Hitos:

1. Plan de trabajo elaborado.
2. Levantamiento de inventario de servicios.
3. Selección de pruebas piloto.
4. Diseño del portal.
5. Recepción de comentarios sobre el portal.
6. Presentación pública del portal.
7. Evaluación de uso y mejoras constantes.
8. Incorporación de nuevos servicios.

**Objetivo:** Presentar el listado de los servicios que brinda el Gobierno en por lo menos cinco instituciones y facilitar el acceso a que estos puedan realizarse en línea.

**Institución responsable:** Dirección de Gobierno Electrónico de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador (SETEPLAN)

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Universidad de El Salvador y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** mayo de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓					✓			No		✓		

### Contexto y objetivos

Una versión similar de este compromiso se incluyó en el plan de acción 2014-2016 bajo el nombre de “Simplificación de trámites de los servicios públicos”. Actualmente, El Salvador cuenta con dos portales que incluyen un fuerte componente de reducción de la tramitología: <https://miempresa.gob.sv/> —destinado para la creación de empresas y formalización de comerciantes— y <http://tramites.gob.sv/> —dirigido a la difusión de procedimientos, costos y requisitos para realizar trámites en las instituciones del Órgano Ejecutivo—. Adicionalmente, el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) —plataforma impulsada por FOMILENIO II— realizó, en enero de 2017, una consulta<sup>1</sup> para obtener insumos para el diseño del Registro Nacional de Trámites, una herramienta que pretende optimizar muchos de los trámites en instituciones públicas ligados a la mejora del clima de negocios.

La alta tramitología para realizar negocios en El Salvador ha sido señalada en constantes ocasiones por el índice Doing Business<sup>2</sup>, en específico las dificultades para la apertura de negocios, obtención de permisos de construcción, registro de propiedades, entre otros trámites. Dentro de este contexto, el portal “Servicios y trámites del Gobierno de El Salvador” (<http://servicios.gobiernoabierto.gob.sv/>), desarrollado por la SETEPLAN para el cumplimiento de esta iniciativa, pretende informar, agrupar y vincular la información sobre la totalidad de los servicios de las instituciones del Órgano Ejecutivo.

En comparación con los portales previamente diseñados, esta nueva plataforma albergará información de aproximadamente cuatro mil trámites referentes a todas las instituciones del Órgano Ejecutivo —mientras que otros se enfocaban en servicios ligados a clima de negocios—. Adicionalmente, será el único portal que agrupe información sobre los trámites según ramo (salud, educación, migración, etc.) y no según las instituciones que los realizan.

Este portal no permitirá realizar servicios en línea, sino que ofrecerá la información sobre cómo realizar los trámites en las instituciones correspondientes. En los casos en que el servicio público ya se encuentra habilitado en línea, se colocará un vínculo para que el ciudadano pueda acceder a la página web de la institución respectiva.

Los hitos del compromiso contienen actividades objetivamente verificables (plan de trabajo elaborado, diseño del portal, presentación pública) y con plazos establecidos, pero no todos son medibles y específicos. El texto del compromiso es medible, relevante, alcanzable y con temporalidad determinada; sin embargo, no es del todo específico. Por tanto, su especificidad se califica como media.

Este portal es informativo y constituye una herramienta de consulta para información que, en algunos casos, se encuentra ya disponible. La iniciativa constituye una publicación proactiva de información sobre los trámites del Órgano Ejecutivo y reduce los costos de obtener información para la parte de la población con acceso a internet —aproximadamente un 15 % de los hogares salvadoreños<sup>3</sup>—.

Si bien algunos hitos poseen un componente de participación ciudadana, los elementos del compromiso no permiten definir cómo la implementación de esta iniciativa se traducirá en mayores tasas de participación ciudadana —a diferencia de un mayor uso de los servicios públicos—. Por esta razón, el impacto potencial se califica como menor.

### **Cumplimiento:**

En el portal del OGA, el Gobierno de El Salvador reporta un 60 % de avance en el cumplimiento de este compromiso. El plan operativo<sup>4</sup> se publicó en el portal del OGA dentro del plazo establecido, al igual que la versión demo del portal, en la dirección <http://servicios.gobiernoabierto.gob.sv/>. El inventario de servicios abarcó 3476 trámites<sup>5</sup>, que se encuentran en constante revisión coordinada con los oficiales de información de las instituciones públicas, con el objetivo de obtener la totalidad de vínculos para realizar trámites en línea.

A pesar de que el portal se encuentra habilitado, al momento de la fecha de cierre de este informe, la SETEPLAN no tenía claridad sobre el diseño y lineamientos de participación ciudadana de la prueba piloto, hito que debió haberse completado en abril de 2017. Por tanto, se considera que la implementación del compromiso no está a tiempo. Actualmente, cada trámite posee dos botones disponibles para la ciudadanía: “Quiero este servicio en línea” y “Este servicio no funciona así”, utilizados para obtener retroalimentación por parte de los usuarios. Sin embargo, aún no se han definido lineamientos para ejecutar y sistematizar una prueba piloto. Por tanto, su cumplimiento se considera limitado.

De acuerdo con representantes de ISD, este portal posee beneficios claros para la reducción de la tramitología —al proveer información clara sobre cómo realizar los servicios, documentos requeridos, oficinas, entre otros—, pero en el mediano plazo duplicará los esfuerzos de los otros portales existentes.

El investigador del MRI contactó a representantes de la Universidad de El Salvador —por correo electrónico y entrevistas, en línea, previamente programadas—, institución que daría especial seguimiento a este compromiso. A la fecha de cierre de este informe, la Universidad de El Salvador no había contestado una tercera solicitud de información realizada por el investigador del MRI.

### **Siguientes pasos**

Si el Gobierno de El Salvador desea continuar realizando esfuerzos en esta área, se recomienda desarrollar mecanismos permanentes de consulta y retroalimentación ciudadana sobre la agilidad y eficiencia de los trámites, con el fin de identificar potenciales áreas de mejora. El investigador del MRI también recomienda a la SETEPLAN que defina los lineamientos de participación ciudadana para la prueba piloto, para avanzar con la implementación de este compromiso.

El investigador del MRI recomienda no incluir este compromiso en un posterior plan de acción. Si bien la reducción de tramitología y mejora de servicios de instituciones públicas ha sido una limitante histórica; es importante enfocarse en la implementación de las iniciativas y portales existentes.

---

<sup>1</sup>Fomilenio II (2017). “Consulta para identificar las principales dificultades para hacer negocios en El Salvador”. Disponible en <https://www.fomilenioii.gob.sv/organismo-de-mejora-regulatoria-omr-realiza-una-consulta-para-identificar-las-principales-dificultades-para-hacer-negocios-en-el-salvador>

<sup>2</sup>Banco Mundial (2017). “Facilidad para hacer negocios en El Salvador.” Disponible en <http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreconomies/el-salvador>

<sup>3</sup>DIGESTYC (2016). “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016”. Pág. 63. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>4</sup>AGA (2017). Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga\\_actions/portal-de-servicios-en-linea](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga_actions/portal-de-servicios-en-linea)

<sup>5</sup>OGA (2017). “Levantamiento de inventario de servicios”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga\\_actions/portal-de-servicios-en-linea](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga_actions/portal-de-servicios-en-linea)

## 7. Sistema de atención ciudadana

### Texto del compromiso:

El Órgano Ejecutivo contará con un sistema unificado de atención ciudadana.

**Objetivo:** Establecer un sistema de atención ciudadana que contemple todo el proceso desde que el ciudadano se acerca a la institución pública hasta que obtiene una respuesta.

### Hitos:

1. Elaboración de un plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Proyecto piloto en Presidencia de la República.
3. Presentación pública del sistema.
4. Evaluación y mejora.

**Institución responsable:** Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de Presidencia de la República.

**Institución (es) de apoyo:** Presidencia de la República, Órgano Ejecutivo y FESPAD.

**Fecha de inicio:** mayo de 2018. **Fecha final:** N/A.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓			✓		✓			Sí		✓		

### Contexto y objetivos

La Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)<sup>1</sup> la publicó en 2011 la Asamblea Legislativa con el objeto de garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública y contribuir a la transparencia de las actuaciones de las instituciones del Estado. En cada una de las instituciones públicas se encuentra un Oficial de Información (OI), quien es el designado de atender con celeridad y entregar las solicitudes de información sin necesidad de requerir su finalidad.

Esta información debe ser entregada en un plazo máximo de 10 días hábiles. La Ley de Acceso a la Información Pública también obliga a las instituciones gubernamentales a que establezcan Unidades de Acceso a la Información Pública. En la administración gubernamental anterior, estas unidades se denominaron Oficinas de Información y Respuesta (OIR), ya que, en adición a recibir solicitudes de información, estas instancias reciben reclamos, quejas, sugerencias e incluso propuestas de determinados proyectos.

Las oficinas de información y respuesta también han trabajado como centros de recepción de quejas sobre incumplimiento de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, con énfasis particular en prácticas de corrupción o ineficiencia de sus tareas.

Esto ha suscitado la necesidad de contar de manera estructurada con un sistema unificado de atención ciudadana que mejore los servicios públicos a la ciudadanía. A la fecha, no existe un sistema que permita sistematizar el proceso de solicitudes de información, quejas, reclamos y otros procedimientos.

Las solicitudes de información pueden realizarse en línea o en las oficinas de cada institución pública. El usuario recibe un comprobante —a través de correo electrónico, según sea el caso— y puede recibir la respuesta en un máximo de 10 días hábiles. Por tanto, es imposible realizar un seguimiento diario de los posibles retrasos o inconvenientes durante el proceso de petición.

El objetivo del compromiso —que se enfoca en las instituciones del Órgano Ejecutivo— es establecer un sistema de atención ciudadana que contemple todo el proceso desde que el ciudadano se acerca a la institución pública hasta que obtiene una respuesta. El sistema se establecerá mediante un portal de seguimiento sistematizado de los diversos procesos que la ciudadanía requiere de las instituciones gubernamentales. Esto, también, permitirá a la SPTA obtener información sistematizada sobre las consultas y solicitudes realizadas por los ciudadanos.

La implementación contempla el desarrollo de una prueba piloto en la Presidencia de la República, para evaluar la metodología y continuar con su eventual publicación. Como parte de una posterior replicación en otras instituciones públicas, se contempla un proceso de evaluación y mejora. El compromiso posee clara relevancia al valor de acceso a la información, al hacer la información más accesible y mejorar tecnológicamente el acceso a ella. El portal hace uso, únicamente, de mecanismos ya existentes —presentación de quejas, denuncias, solicitudes de información, entre otros—, mismos que ya pueden realizarse en las páginas web de cada institución.

El artículo 71 de la Ley de Acceso a la Información Pública<sup>2</sup> establece un plazo máximo de 10 días hábiles para que los oficiales de información resuelvan una solicitud de información y establece condiciones que podrían alargar este tiempo —por ejemplo: información generada hace más de cinco años—. De acuerdo con la SPTA y las OSC entrevistadas, no existe mayor evidencia para justificar un problema en la celeridad de respuesta a estas solicitudes, sino en ampliar los detalles sobre la atención a una solicitud, queja o denuncia por parte de un empleado público, de manera que un ciudadano pueda monitorear el avance de su solicitud.

A largo plazo, el sistema de atención ciudadana se replicará en otras instituciones del Órgano Ejecutivo, pero el alcance actual contempla, únicamente, a la Presidencia de la República. Si bien la implementación de un sistema de atención representa un hito innovador, no existe incidencia directa en la celeridad y constituye una plataforma accesible únicamente para los hogares con acceso a internet<sup>3</sup> (15 %). Por tanto, su impacto potencial se considera como menor. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos. Por tanto, su especificidad se califica como alta.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 20 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. En junio de 2017, la SPTA publicó el plan operativo<sup>4</sup> en dicha plataforma. Representantes de la SPTA detallaron que el compromiso se planea generar durante tres fases. La primera consta de una prueba piloto en la Presidencia de la República, que servirá para probar y monitorear la plataforma, así como para valorar la metodología implementada. La segunda fase corresponde a replicar el proceso en los 13 ministerios y la última fase constituye replicar el sistema en instituciones autónomas de todo el Órgano Ejecutivo. Es importante hacer notar que las fases 2 y 3 no representan un requisito para el cumplimiento de este compromiso.

La SPTA confirmó que ya se cuenta con un borrador genérico para el procesamiento de solicitudes o quejas, y se está en un proceso de contratación de servicios profesionales para la construcción de una plataforma web. El investigador del MRI no tuvo acceso a este documento, dado que aún se encontraba en proceso de formulación.

De acuerdo con representantes de ISD, este compromiso será relevante tanto para las solicitudes de acceso a la información como para las quejas y los reclamos. Añaden que más allá de procesar las solicitudes es necesario enfocarse en detectar y eliminar malas prácticas que se generan durante la solicitudes y quejas presentadas a las oficinas de información y respuesta.

### **Siguientes pasos**

Si el Gobierno de El Salvador desea continuar desarrollando —o fortalecer— un sistema que impacte en el nivel de respuesta a solicitudes, quejas o denuncias, el investigador del MRI recomienda establecer una plataforma de participación ciudadana para recibir retroalimentación sobre estos procesos. Esta actividad puede integrarse a mecanismos presentes en este plan de acción —como los nuevos 100 defensores de transparencia o las asambleas ciudadanas— para continuar ejecutando esfuerzos al término de este plan.

El investigador del MRI también recomienda que se identifiquen y evalúen propuestas para implementar esta nueva plataforma en otras modalidades que permitan ampliar su alcance y no limitarlo únicamente a quienes tengan acceso a internet. Esto puede incluir la vinculación con otros esfuerzos desarrollados por la SPTA o instituciones públicas —por ejemplo, casas de cultura y convivencia—.

El investigador del MRI recomienda no incluir este compromiso en un próximo plan de acción, a menos que la implementación de tal plataforma fomente la sistematización de las solicitudes de información, la celeridad y el cumplimiento de las solicitudes, algo que este compromiso no se plantea hacer.

---

<sup>1</sup>Instituto de Acceso a la Información pública (2011). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <http://www.iaip.gob.sv/?q=ley-y-reglamento/ley-de-acceso-la-informaci%C3%B3n-p%C3%ABlica-decreto-no-534>

<sup>2</sup>Asamblea Legislativa (2011). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-acceso-a-la-informacion>

<sup>3</sup> DIGESTYC (2016). “Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2016”. Pág. 63. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html>

<sup>4</sup>AGA (2017). “Sistema de atención ciudadana”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga\\_actions/sistema-de-atencion-ciudadana](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/mejora-en-los-servicios-publicos/aga_actions/sistema-de-atencion-ciudadana)

## 8. Salud en línea

### Texto del compromiso:

Garantizar información oportuna y efectiva sobre los programas de salud y el grado de abastecimiento de medicamentos en la red pública de salud para las enfermedades crónicas terminales, con énfasis en la insuficiencia renal.

### Hitos:

1. Campaña de socialización de la herramienta de consulta en línea sobre la disponibilidad de insumos médicos que realice el Ministerio de Salud.
2. Publicación en el Portal “Info Útil” de la información relacionada con los programas de salud que se ofrecen a la población que padece enfermedades crónicas terminales.
3. Campaña de divulgación, a través de las organizaciones sociales en el territorio, sobre los programas de salud para enfermedades crónicas terminales en sectores que tienen una gran incidencia debido al uso en el pasado de agroquímicos y pesticidas.

**Objetivo:** Establecer mecanismos de información accesibles y descentralizados para la ciudadanía en los diferentes niveles de atención (central, regional y local) sobre los programas de salud que se ofrecen a la población relacionados con enfermedades crónicas terminales.

**Institución responsable:** Ministerio de Salud (MINSAL).

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Dirección Nacional de Medicamentos, Consejo Nacional de Salud, Asociación Salvadoreña Promotora de la Salud, Asociación para la Salud y el Servicio Social Intercomunal y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** marzo de 2017. **Fecha final:** junio de 2018.

**Nota editorial:** este compromiso fue retirado del plan de acción.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓			✓		✓			N/A				Retirado

### Contexto y objetivos

Una versión similar de este compromiso se incluyó en el anterior plan de acción bajo el nombre de “Publicación del abastecimiento de medicamentos”. El portal donde se mostraría la disponibilidad de medicamentos en los hospitales nacionales lo desarrolló el MINSAL, pero no contó con la aprobación por parte de la ministra de Salud para ser publicado y habilitado para la ciudadanía. El nuevo compromiso lo propusieron las OSC del OGA durante la fase de diseño del plan de acción, dado su alto impacto potencial percibido.

Actualmente, el MINSAL publica información —precios de medicamentos, establecimientos especializados de salud, profesionales de salud y farmacias autorizadas por la Dirección Nacional de Medicamentos— de manera consuetudinaria en el Portal de Información Socialmente Útil<sup>1</sup> —Portal InfoÚtil—. El MINSAL también publica información sobre enfermedades crónicas terminales —estadísticas, programas de salud, cuidados, entre otros— pero esta no se encuentra disponible en un formato que facilite la comprensión al ciudadano. Por tanto, el objetivo de este compromiso era establecer mecanismos de información accesibles y descentralizados para la ciudadanía en los diferentes niveles de atención (central, regional y local) sobre los programas de salud relacionados con enfermedades crónicas terminales. La información se publicaría en el Portal InfoÚtil junto con el listado de abastecimiento de medicamentos en la red nacional de 30 hospitales públicos.

De acuerdo con representantes del MINSAL, durante los procesos de licitación para la compra de medicamentos pueden existir demoras por ofertas que no cumplen requisitos técnicos y económicos o por trámites administrativos de los procesos. En abril de 2015, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional<sup>2</sup> el artículo 72, literal k, de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones Públicas, que permitía realizar la compra de medicamentos por medio de contrataciones directas. Esto ha obligado al MINSAL a realizar las compras de medicamentos por medio de procesos de concurso público, que suelen ser menos ágiles que las contrataciones directas.

Los representantes de MINSAL tampoco descartan otras razones que abonan el desabastecimiento de medicamentos, como malas prácticas del personal médico, desestabilización política, amarillismo en medios de comunicación, entre otras. Un representante de ISD indicó que el abastecimiento de medicamentos suele tratarse con cierto amarillismo en la agenda pública, aunque aseguró no conocer casos específicos.

Tanto las autoridades del MINSAL como representantes ISD coinciden en la importancia de contar un portal de abastecimiento de medicamentos y programas de salud relacionados con enfermedades crónicas. En marzo de 2017, el Ministerio de Salud publicó la Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Adultos (ENECA-ELS 2015)<sup>3</sup>. Actualmente, la enfermedad renal crónica afecta al 12,6 % de la población, en su mayoría hombres de la zona oriental del país, y alrededor de 20 000 ciudadanos salvadoreños poseen VIH-SIDA<sup>4</sup>.

La implementación del compromiso permitiría a la población acceder a información sistematizada de la disponibilidad de medicamentos en los hospitales públicos, así como de programas de salud actuales. En la práctica, esto podría reducir los costos del acceso a la información sobre la disponibilidad de un determinado medicamento a través del uso de nuevas tecnologías. El portal incluiría información sobre la red de 30 hospitales públicos, pero no de las unidades de salud de primer nivel sanitaria.

La implementación de esta iniciativa suponía un cambio incremental positivo en el abastecimiento de medicamentos e información relacionada con programas de enfermedades crónicas terminales. Por tanto, su impacto potencial se califica como menor.

Los hitos del compromiso son claros, específicos y relevantes dentro de un plazo establecido, pero no son del todo medibles al no especificarse qué tipo de información relacionada con los programas se publicará o en qué territorios se realizará la campaña de divulgación. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### **Cumplimiento**

El compromiso se retiró del portal del OGA y del plan de acción —de forma oficial— antes de la fecha de cierre de este informe. De acuerdo con representantes de la SPTA, pese a ser un compromiso acordado y suscrito en este plan de acción, su implementación no contó con el aval de la ministra de Salud, razón por la cual se decidió retirarlo.

De acuerdo con representantes del MINSAL, en marzo de 2017 se delegó la responsabilidad de implementar este compromiso a la Unidad de Comunicaciones de manera unilateral. El investigador del MRI sostuvo una reunión con representantes de dicho departamento, quienes argumentaron desconocer los lineamientos de la iniciativa y su eventual retirada, aunque sí conocían mucho del contexto del compromiso y de los esfuerzos existentes realizados por el MINSAL en este tema. Un representante de ISD confirmó no haber recibido comunicación oficial sobre la retirada del compromiso y sus razones.

Las autoridades de la Unidad de Comunicaciones del MINSAL dijeron desconocer qué lineamientos (tipo de datos, período de actualización, forma de acceso, entre otros) conformarían el sistema. Además, argumentaron que no se cuenta con los recursos para implementar el sistema en la red de 30 hospitales, y que, actualmente, existe un fuerte costo político relacionado con la habilitación del portal, dado que los porcentajes de abastecimiento podrían malinterpretarse.

---

<sup>1</sup>Disponible en <http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/medicines>

<sup>2</sup>CDJ (2015). “100-2014”. Disponible en <http://www.jurisprudencia.gob.sv/VisorMLX/Documento/Documento.aspx?Data=ElouXmQ+ydry9SlowSGJyXA6Pexzmi0lB40Ptf2bhTlnlH7QQYohFRU3+lspe5f/04PM+TrLHeCD8X9s3l9ZP8s7lKXfibDLpoRG+ppvxXpsEvl3tT3WbyCtaqpep/+glmRxMGCUcbg4UTU4m3VZQjpplUV2G+OcQzc0i20ZSRfWDEGfRbjc+PakYqwtqjZDXg==>

<sup>3</sup>MINSAL (2017). “MINSAL presenta Encuesta Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles en Adultos”. Disponible en <http://www.salud.gob.sv/20-03-2017-minsal-presenta-encuesta-nacional-de-enfermedades-cronicas-no-transmisibles-en-adultos/>

<sup>4</sup>UNAIDS (2016). “Informe Nacional sobre el estadio de situación de VIH en El Salvador”. Disponible en [http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/SLV\\_narrative\\_report\\_2016.pdf](http://www.unaids.org/sites/default/files/country/documents/SLV_narrative_report_2016.pdf)

## 9. Gestión participativa para la protección del medioambiente

### Texto del compromiso:

Mejorar la consulta pública de actividades, obras o proyectos, mediante la elaboración de una guía para la consulta de los EIA que proporcione información del procedimiento del MARN y de orientaciones para el análisis de los EIA; la incorporación al sistema de evaluación en línea de la ficha de observaciones a los EIA y de la guía para la consulta pública.

### Hitos:

1. Elaboración de plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Una guía para la consulta pública de los Estudios de Impacto Ambiental (artículo 25, literales a) y b).
3. Ficha de observaciones de consulta pública de los EIA en línea.
4. Guía para la consulta pública de los EIA en línea.
5. Una propuesta de uso de medios locales para divulgar el inicio de consulta para las municipalidades.

**Objetivo:** Optimizar la consulta pública del proceso de evaluación ambiental de actividades, obras o proyectos, a fin de facilitar una mayor y más efectiva participación ciudadana.

**Institución responsable:** Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Municipalidades y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** diciembre de 2016. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓	✓	✓			✓				Sí		✓		

### Contexto y objetivos

El capítulo IV de la Ley del Medio Ambiente<sup>1</sup> detalla las herramientas y mecanismos exigidos a personas naturales o jurídicas que implementen actividades, obras y proyectos que puedan tener un impacto negativo en el medioambiente, salud y bienestar humano. Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), definidos en el artículo 23 de la ley, los realizan empresas o personas previamente registradas por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN).

Según los artículos 24 y 25 de la ley, los EIA son evaluados en un plazo no mayor a sesenta días hábiles, incluyendo un período de diez días hábiles para la consulta pública (art. 25, literal a, de la Ley de Medio Ambiente) que se promociona a través de medios de comunicación y en el sitio web del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>2</sup>.

De acuerdo con el artículo 32 del Reglamento de la Ley General de Medio Ambiente<sup>3</sup>, la gestión e implementación de la consulta pública corresponde al MARN, que se coordina con las unidades ambientales de los gobiernos municipales correspondientes, con el objetivo de propiciar la participación ciudadana en las zonas urbana y rural. Este procedimiento no está normado en la ley o el reglamento, sino que más bien constituye una buena práctica entre el MARN y las unidades ambientales.

Los EIA son estudios altamente técnicos y, de acuerdo con representantes del MARN, pocas veces los consulta la ciudadanía. El MARN entrega fichas de observaciones a las personas naturales o jurídicas que acuden a consultar los EIA, para que puedan emitir comentarios durante los diez días hábiles. Posteriormente, el ministerio pondera estos insumos dentro de la evaluación del EIA. De acuerdo con el MARN, el proceso actual y los términos y criterios técnicos utilizados en los estudios representan barreras considerables para que la ciudadanía participe efectivamente en el proceso de consulta. Por tanto, el objetivo de este compromiso es realizar una mejor consulta pública del proceso de evaluación ambiental de actividades, obras o proyectos, y con ello facilitar una mayor y más efectiva participación ciudadana.

Para superar estas barreras, el MARN ha planteado habilitar un espacio para realizar el proceso de consulta pública en línea, dentro de la misma página web del Sistema de Evaluación Ambiental. Junto a la ficha de observaciones, se incluirá una guía para consultar los EIA y emitir comentarios más adecuados y relacionados con el proceso de evaluación ambiental.

El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos. Por tanto, su especificidad se califica como alta. La implementación del compromiso reduce los costos de acceso a la información y fomenta la adaptabilidad de esta al entendimiento de los ciudadanos. Esto, sumado a la realización, en línea, de la consulta pública de los EIA constituye un paso en el incremento de participación significativa de actores relevantes en la evaluación ambiental de actividades, obras y proyectos de infraestructura u obras industriales.

De ser implementado por completo, la participación de la ciudadanía en la evaluación de los EIA se realizará de acuerdo con lo definido en el reglamento y la ley. La implementación de la consulta pública en línea fomentará la participación de la sociedad civil con acceso a las tecnologías necesarias para hacerlo. Este elemento limita el impacto del compromiso, dado que los habitantes de la zona rural —uno de los segmentos que se busca beneficiar con este compromiso— posee menos acceso a equipo o *software* necesario para participar en las consultas. Por tanto, el impacto de este compromiso se considera menor.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA, al cierre del primer año de implementación. En junio de 2017, se publicó el plan operativo<sup>4</sup> en dicha plataforma. Un representante del MARN confirmó que la ficha de observaciones aún no ha sido habilitada en la página web del Sistema de Evaluación Ambiental, y ambas guías —una para el proceso de consulta en línea y otra para el entendimiento y emisión de comentarios sobre los EIA— estarán disponibles en 2018.

El investigador del MRI contactó a representantes de la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) mediante dos medios en dos fechas distintas, pero estos no atendieron la solicitud. De acuerdo con los representantes de ISD, CIAZO, SACDEL y FUNDASPAD, UNES fue la única organización que se comprometió a dar seguimiento especial a este compromiso, dado el conocimiento y experiencia de esta organización en el tema.

A fecha de elaboración de este informe, las OSC del OGA no han podido establecer comunicación con representantes de UNES. De acuerdo con estas organizaciones, UNES está atravesando un proceso de reestructuración y su participación en el OGA no es del todo clara. Adicionalmente, el MARN ha reconocido ciertos atrasos en la implementación de este compromiso.

El indicador “Ficha de observaciones de consulta pública de los EIA en línea” presenta una contradicción entre su fecha de inicio —julio de 2017— y fecha de cierre —mayo de 2017—, según lo planteado en el plan de acción. Representantes del MARN comentaron que la fecha de cierre debe ser en mayo de 2018 y que la fecha de cierre según el plan de acción constituye un error de escritura. Por tanto, la ejecución del compromiso se considera puntual.

### **Siguientes pasos**

Actualmente, El Salvador cuenta con el Consejo de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), un espacio de diálogo multisectorial para diseñar iniciativas que favorezcan el cumplimiento de los ODS ligados a la conservación del medioambiente y sus recursos. Este espacio representa una oportunidad para continuar esfuerzos en esta área de política pública, al identificar actores que puedan participar en una futura prueba piloto de la nueva guía para consulta pública y guía para los EIA. La prueba y los comentarios de las instituciones permitirán al MARN identificar no solo una mejor propuesta para la divulgación de futuras consultas públicas, sino también fortalecer el mecanismo y evitar posibles ineficiencias.

El investigador del MRI recomienda incluir una versión similar de este compromiso en futuros planes de acción, enfocada a identificar fallos en la aplicación de la consulta pública en municipios con mayor presencia de zona rural o con población con menor acceso a equipo informático e internet. El nuevo compromiso podría utilizar mecanismos planteados en la Política de Participación Ciudadana, como las casas de cultura y convivencia, para aumentar la participación de habitantes sin acceso a internet. Sin embargo, estos últimos mecanismos recomendados estarían fuera de las consideraciones de la ley en que se enmarca este compromiso.

---

<sup>1</sup>Asamblea Legislativa (1998). “Ley del Medio Ambiente”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-del-medio-ambiente>

<sup>2</sup>Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (2017). Disponible en <http://seaweb.marn.gob.sv/sea/Default.aspx>

<sup>3</sup>MARN (2000). “Reglamento de la Ley General de Medio Ambiente”. Disponible en [http://www.marn.gob.sv/descarga/reglamento-general-de-la-ley-de-medio-ambiente/?wpdmdl=14739&ind=LZs8WMZCvaIXLMNUvGOTM5-TJ4vWgp3tY5I39esBLxWwvUhpjDCaAV5g2IJOjWJMWGGQqpyHYesumLonH0rhCW\\_ENygi3\\_A\\_UHLX2ZH Ams](http://www.marn.gob.sv/descarga/reglamento-general-de-la-ley-de-medio-ambiente/?wpdmdl=14739&ind=LZs8WMZCvaIXLMNUvGOTM5-TJ4vWgp3tY5I39esBLxWwvUhpjDCaAV5g2IJOjWJMWGGQqpyHYesumLonH0rhCW_ENygi3_A_UHLX2ZH Ams)

<sup>4</sup>AGA (2017). “Gestión participativa para la protección del medio ambiente”. Disponible en [http://alianza.gobiernabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/medio-ambiente-sustentable/aga\\_actions/gestion-participativa-para-la-proteccion-del-medio-ambiente](http://alianza.gobiernabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/medio-ambiente-sustentable/aga_actions/gestion-participativa-para-la-proteccion-del-medio-ambiente)

## 10. Producción transparente “caso sector azucarero”

**Nota editorial:** por brevedad, el compromiso se presenta de forma resumida, el texto completo está disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/el-salvador-national-action-plan-2016-2018>

### Texto del compromiso:

*Crear una herramienta que permita el acceso a la información pública relacionada con el cumplimiento de obligaciones laborales, la rendición de cuentas en los procesos productivos del sector para prevenir prácticas de competencia desleal y la consulta ciudadana ante posibles afectaciones sociales y ambientales.*

**Objetivo:** Que la población conozca los procedimientos y procesos productivos del sector azucarero de manera transparente y oportuna, que le permitan empoderarse con el fin de reducir los posibles efectos medioambientales, laborales y sociales.

**Institución responsable:** Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Economía, Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera, Iniciativa Social para la Democracia, Unidad Ecológica Salvadoreña y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** enero de 2017. **Fecha final:** junio de 2018.

**Nota editorial:** este compromiso se retiró del plan de acción.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Puntu- alidad	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓		✓	✓			✓				N/A	Retirado		

### Contexto y objetivos

La agroindustria azucarera representa más del 2,3 % del producto interno bruto<sup>1</sup> de El Salvador y genera más de alrededor de 285 000 empleos directos, indirectos y mediante la industria transformadora de azúcar<sup>2</sup>. En 2001, con la publicación de la Ley de la Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador<sup>3</sup>, se crea el Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA). La institución tiene el objetivo de normar las relaciones entre las centrales azucareras o ingenios y las de estos con los productores de caña de azúcar, garantizándoles justicia, racionalidad y transparencia en las actividades propias de la agroindustria nacional.

El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), a través del diagnóstico y la consulta pública realizados para el diseño de la Política Nacional de Medio Ambiente<sup>4</sup>, ha señalado las consecuencias negativas de algunas prácticas agrícolas relacionadas con la caña de azúcar. Las empresas del sector azucarero se han agrupado para trabajar colectivamente en la búsqueda de nuevas soluciones en conjunto con el Gobierno de El Salvador.

Uno de los ejemplos más recientes ha sido su participación en las mesas de diálogo del Consejo de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV), donde se han expuesto problemáticas y planteado soluciones referentes a las prácticas agrícolas del sector azucarero. Durante mayo y junio de 2016, el MARN decretó emergencia ambiental debido a dos derrames<sup>5</sup> de melaza —producto derivado de la caña de azúcar— ocurridos en dos principales puntos de procesamiento de caña de azúcar. Actualmente, el sector azucarero cuenta con el manual de buenas prácticas agrícolas del cultivo de caña de azúcar<sup>6</sup>, que es de cumplimiento voluntario.

Unidad Ecológica Salvadoreña —UNES— ha implementado el proyecto “Fortalecimiento de la gestión sustentable del ecosistema costero marino del área de conservación El Imposible-Barra de Santiago a través del programa de aprovechamiento sostenible y mecanismos de autorregulación en el uso de los recursos naturales”, con el objetivo de reducir la degradación de los recursos naturales como parte de las actividades productivas. Al igual que otras ONG, UNES participa en espacios de diálogo y trabajo —como el CONASAV— que cuentan con la presencia del MARN.

En la consulta territorial realizada para el diseño de este plan de acción se identificó la necesidad de conocer el impacto ambiental, fortalecer la aplicación de la normativa existente y fomentar el empoderamiento ciudadano en los territorios con mayor presencia de la agroindustria azucarera. Por tanto, el objetivo de este compromiso es que la población conozca los procedimientos y procesos productivos del sector azucarero de manera transparente y oportuna, que le permitan empoderarse con el fin de reducir los posibles efectos medioambientales, laborales y sociales.

Durante el proceso de definición de compromisos del plan de acción, UNES —integrante del OGA— propuso sistematizar su experiencia con las comunidades de la Barra de Santiago, Ahuachapán, y el MARN asumió la responsabilidad de gestionar la participación de representantes de los ingenios azucareros. En comparación con el manual existente de buenas prácticas agrícolas, la nueva herramienta —a desarrollarse en este compromiso— pretendía abarcar el conocimiento del cumplimiento de normativa laboral, ambiental y, como actividad innovadora, realizar al menos dos ejercicios de rendiciones de cuenta por parte de dos ingenios productores. Según el plan de acción, estos se realizarían de manera conjunta entre el sector gubernamental, sector privado empresarial y sector de trabajadores sobre las decisiones relacionadas con la agroindustria azucarera, e incorporando la participación de las comunidades cercanas a las empresas productoras.

De implementarse por completo, el compromiso fomentaría el control social por parte de las comunidades cercanas a empresas procesadoras de azúcar, principales afectadas en caso de accidentes. De acuerdo con representantes del MARN, existe una seria posibilidad de que muchos ingenios se nieguen a participar de la iniciativa argumentando que ninguno de los documentos o actividades de este compromiso representa un requisito de ley y que ya existe un manual que se aplica al sector azucarero. Por tanto, su impacto potencial se considera menor.

El compromiso contiene hitos relevantes, medibles y en un plazo determinado, pero el texto del compromiso no es del todo específico. Por tanto, su especificidad se califica como alta. El texto del compromiso es relevante a la participación ciudadana y acceso a la información, dado que la nueva herramienta permitirá la consulta ciudadana, ejercicios de rendición de cuentas y el acceso a información laboral, ambiental y de interés social, en especial a las comunidades cercanas a los ingenios azucareros. Esto mejora el ambiente de participación al permitir que la voz de las comunidades afectadas sea escuchada. Sin embargo, no se definen lineamientos claros de retroalimentación en los ejercicios de rendición de cuentas.

## Cumplimiento

El compromiso se ha retirado de la página web del Observatorio de Gobierno Abierto y del plan de acción. De acuerdo con representantes de la SPTA y MARN, UNES se retiró de la implementación del compromiso a pesar de que la sistematización de su experiencia con las comunidades de la Barra de Santiago era necesaria para la implementación del compromiso. El MARN, luego de evaluar la viabilidad de ejecutar esta iniciativa con algunas asociaciones de desarrollo comunal (ADESCO), acordó, con representantes de ISD, retirar el compromiso con la condición de incluirlo en un próximo plan de acción.

Según representantes de CIAZO, SACDEL, FUNDASPAD e ISD, UNES se encuentra en un proceso de reestructuración y comunicó que no podía continuar apoyando este compromiso. Adicionalmente, comentaron que ha sido difícil comunicarse con la asociación UNES. El investigador del MRI envió mensajes de correo electrónico y realizó llamadas telefónicas a representantes de UNES, pero no obtuvo respuesta a la fecha de cierre de este informe.

---

<sup>1</sup>BCR (2017). “Producto por interno bruto por rama de actividad económica”. Disponible en <http://www.bcr.gob.sv/bcrsite/?cdr=34&lang=es>

<sup>2</sup>Azúcar de El Salvador (2017). “Impacto Económico”. Disponible en <http://azucardeelsalvador.com/impactos-economicos/#PIB>

<sup>3</sup>Asamblea Legislativa (2001). “Ley de Producción, Industrialización y Comercialización de la Agroindustria Azucarera de El Salvador”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-produccion-industrializacion-y-comercializacion-de-la-agroindustria-azucarera-de-el-salvador>

<sup>4</sup>MARN (2012). “Política Nacional de Medio Ambiente”. Disponible en [http://www.marn.gob.sv/descarga/politica-nacional-del-medio-ambiente-2012-3/?wpdmdl=16094&ind=3uCKHvwjOkHjwCHDbH9eZm\\_PO\\_NPrv6ifTGxLIgLUlohnxY0ax2CVjdiGsrCzqk7IGw-vc0-VToRAGfa9ydRzg](http://www.marn.gob.sv/descarga/politica-nacional-del-medio-ambiente-2012-3/?wpdmdl=16094&ind=3uCKHvwjOkHjwCHDbH9eZm_PO_NPrv6ifTGxLIgLUlohnxY0ax2CVjdiGsrCzqk7IGw-vc0-VToRAGfa9ydRzg)

<sup>5</sup>MARN (2016). “MARN decreta emergencia ambiental en zona afectada por derrame de melaza”. Disponible en <http://www.marn.gob.sv/marn-decreta-emergencia-ambiental-en-zona-afectada-por-derrame-de-melaza/>

<sup>6</sup>Fundazucar (s.f). “Manual de buenas prácticas agrícolas del cultivo de caña de azúcar en El Salvador”. Disponible en <http://www.consaa.gob.sv/wp-content/uploads/2016/02/Guia-tecnica-de-buenas-practicas-agricolas.pdf>

## 11. Participación ciudadana en los proyectos de normatividad

### Texto del compromiso:

Crear y diseñar una herramienta electrónica que permita a la población participar de manera sencilla, a través de sus comentarios, en los proyectos de normativas que incidan directamente en las necesidades, problemáticas e intereses de la ciudadanía.

### Hitos:

1. Plan de trabajo para implementar el proyecto.
2. Formulación de los lineamientos por parte del IAIP.
3. Creación de la herramienta de publicación.
4. Prueba piloto en el IAIP.
5. Replicación en otras instituciones.

**Objetivo:** Promover en la población mecanismos de participación en el proceso de formulación de normativas de carácter general de las instituciones públicas.

**Institución responsable:** Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local, y Fundación Salvadoreña para la Democracia y Desarrollo Social.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓	✓		✓		✓			No	✓			

### Contexto y objetivos

Este compromiso lo propuso el Instituto de Acceso a la Información Pública para dar cumplimiento al art. 25 del Reglamento de Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)<sup>1</sup>. Este apartado obliga a las instituciones de los tres órganos del Estado a publicar, a través de sus sitios de internet y con 15 días de anticipación a la fecha de aprobación, las versiones finales de anteproyectos de ley, actos administrativos y normativas de carácter general, como ordenanzas, decretos y acuerdos. Esta iniciativa también se enmarca bajo uno de los fines de la LAIP<sup>2</sup>: “promover el uso de tecnologías de la información y comunicación y la implementación del gobierno electrónico —contemplado artículo 3, literal g, de la ley—”.

De acuerdo con tres representantes del IAIP, hasta 2015 únicamente la Alcaldía de San Salvador y la Dirección General de Aduanas cumplían con este requisito. Ante la presencia de una situación que está normada y no se cumple en su totalidad, el IAIP decidió desarrollar una plataforma que consolide los anteproyectos de ley y normativas de todas las instituciones, de manera que los ciudadanos no deban acceder a los sitios web de cada institución pública. La plataforma permitirá a los ciudadanos comentar y recibir retroalimentación durante todo el proceso de discusión de la normativa. El uso de la plataforma no contradice al art. 25 del Reglamento de la LAIP, dado que es posible colocar un vínculo en la página web de cada institución.

Para asegurar la funcionalidad de la plataforma, el IAIP creará una comisión interna que se encargará de aceptar, responder, justificar, revisar o eliminar aquellos comentarios que infrinjan las normas de un lenguaje adecuado o reciban denuncias por parte de otros usuarios. Este equipo también se encargará de responder cada uno de los comentarios, enfocándose en hacer saber a los usuarios por qué sus comentarios pueden ser tomados en cuenta o no. La plataforma permitirá al IAIP obtener reportes de participación sobre los procesos de consulta pública, una práctica que no se realiza actualmente.

De acuerdo con representantes del IAIP y de las OSC consultadas —ISD, SACDEL y FUNDASPAD—, actualmente no existe en la región centroamericana una plataforma que cumpla con las funciones planteadas por este compromiso. Para diseñar los lineamientos y la plataforma, el IAIP se ha basado en experiencias internacionales —DemocracyOS<sup>3</sup> y Wikililegis<sup>4</sup>—. La plataforma representa un paso positivo para dar cumplimiento a la LAIP, pero carece de lineamientos jurídicos y presupuestarios para su completa implementación en las instituciones públicas.

Representantes de FUNDASPAD, SACDEL e ISD comentaron que la plataforma es una buena práctica y destacan el buen desempeño del IAIP en la implementación de este compromiso, pero coinciden en que no existe normativa suficiente para que las instituciones estén obligadas a hacer uso de la plataforma.

El uso de la plataforma representa un reto para instituciones establecidas en territorios con un índice de menor desarrollo municipal —por ejemplo: alcaldías de la zona rural—, que no cuentan con el equipo o capacidades suficientes para participar en la plataforma. Esta misma característica incluye a ciudadanos que no cuentan con acceso a internet u otras tecnologías de información. Por tanto, su impacto se califica como menor.

La implementación de este compromiso posee relevancia con respecto al acceso a la información, participación ciudadana y tecnologías e innovación para la participación y rendición de cuentas, dado que promueve la toma de decisiones transparente del Gobierno y el cumplimiento de funciones establecidas en la LAIP. Además, establece un espacio de participación en que la ciudadanía puede consultar, involucrarse y colaborar en la discusión sobre los anteproyectos de ley y normativas que serán publicadas por las instituciones públicas.

El compromiso posee hitos relevantes, medibles y plazos definidos, pero estos no son del todo específicos al no detallar lineamientos de la prueba piloto o fase de replicación en otras instituciones. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### **Cumplimiento**

En el portal web del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso. El plan operativo<sup>5</sup> del compromiso se publicó en dicho portal en junio de 2017. Para diseñar la plataforma, el IAIP contratará una consultoría financiada con fondos de cooperación internacional. De acuerdo con el IAP, los lineamientos técnicos de la plataforma aún están en desarrollo, pero ya se cuenta con términos de referencia para realizar este proceso. Este último documento se publicó<sup>6</sup> en el portal del OGA en junio de 2017.

Durante marzo y abril de 2017, el IAIP sostuvo tres reuniones con representantes de FUNDASPAD y SACDEL para dar seguimiento a la implementación de este compromiso. Los representantes de estas OSC coinciden en el avance mostrado a la fecha y destacan el interés del IAIP en contar con la participación de las OSC. Como parte de esta relación, SACDEL ha propuesto capacitar a algunos usuarios en territorios donde desarrollan su trabajo o en utilizar las casas de cultura y convivencia ya establecidas, para que los ciudadanos de territorios con poco acceso a internet puedan usar la plataforma. Estas propuestas se enmarcan fuera del cumplimiento de este compromiso.

El investigador del MRI comprobó que el IAIP ha comenzado de manera interna a bosquejar y diseñar la visualización preliminar de la plataforma. Sin embargo, para la fecha de cierre de este informe, la convocatoria para contratar la consultoría no se había publicado en el Sistema Electrónico de Compras Públicas de El Salvador —Comprasal—. Por tanto, la implementación del compromiso se encuentra retrasada y su cumplimiento se considera limitado.

### **Siguientes pasos**

Para garantizar una efectiva implementación de las actividades pendientes, el investigador de MRI recomienda diseñar lineamientos claros y específicos en la prueba piloto, así como en la fase de replicación con otras instituciones. La prueba piloto no solo debe contemplar excelentes ejemplos de aprobación de normativa, sino que también deben transmitir capacidad técnica a las instituciones públicas.

El investigador del MRI considera que este compromiso debería ser incluido en un próximo plan de acción con el objetivo de fortalecer el proceso de replicación en otras instituciones y difundir el uso de la plataforma por parte de la ciudadanía. Además, se recomienda generar lineamientos jurídicos y administrativos que beneficien a territorios donde el acceso a internet y nuevas tecnologías es limitado.

---

<sup>1</sup>Ministerio de Gobernación (2011). “Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en [http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/LAIP/Reglamento\\_de\\_la\\_Ley\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica.pdf](http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/LAIP/Reglamento_de_la_Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica.pdf)

<sup>2</sup>Asamblea Legislativa (2010). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-acceso-a-la-informacion>

<sup>3</sup>DemocracyOs (s.f). Disponible en <http://democracyos.org/>

<sup>4</sup>Wikilegis (s.f). Disponible en <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>

<sup>5</sup>AGA (2017). “Participación ciudadana en los proyectos de normatividad”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/participacion-ciudadana-en-los-proyectos-de-normatividad](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/participacion-ciudadana-en-los-proyectos-de-normatividad)

<sup>6</sup>Idem.

## 12. Participación ciudadana a nivel territorial

### Texto del compromiso:

Las instituciones del Gabinete de Gestión Departamental llevarán a cabo acciones para promover la participación ciudadana en la toma de decisiones a nivel local.

### Hitos:

1. Plan de trabajo para implementar el proyecto.
2. Diseño e implementación de plan de fortalecimiento de 14 asambleas ciudadanas departamentales.
3. Diseño e implementación de un mecanismo de seguimiento ciudadano al avance en la implementación del PQD.
4. Asambleas ciudadanas departamentales participando activamente en el seguimiento de los objetivos y estrategias del PQD e informan de los avances y dificultades a la población de sus territorios.

**Objetivo:** Promover el diálogo, la planificación y la coordinación con las instituciones públicas en los procesos de toma de decisiones estratégicas que orienten y garanticen la gestión participativa del desarrollo del territorio.

**Institución responsable:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia, Asociación de Educación Popular CIAZO, Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social, Iniciativa Social para la Democracia y Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓			✓			✓				Sí		✓		

### Contexto y objetivos

Las asambleas ciudadanas son espacios constituidos por las Gobernaciones Departamentales, en coordinación con la SPTA, de acuerdo con la Política de Participación Ciudadana del Poder Ejecutivo<sup>1</sup>. Si bien esta política es genérica y no posee lineamientos operativos o de implementación, fue uno de los hitos más relevantes del plan de acción 2014-2016, que incluyó el establecimiento de asambleas municipales, departamentales y la integración del Consejo Consultivo Ciudadano, un espacio para monitorear y hacer correcciones al Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019.

El rol de estas asambleas es promover el diálogo, coordinación y planificación con las instituciones públicas en los procesos de toma de decisiones estratégicas dentro de territorios específicos.

En 2015, el Gobierno de El Salvador<sup>2</sup> realizó, a través de la SPTA, el primer encuentro de Asambleas Ciudadanas, formadas por 2600 líderes de diversas comunidades del país. Con posterioridad, serían institucionalizadas bajo la Política de Participación Ciudadana. Las asambleas ciudadanas son espacios plurales de diálogo permanente, que permiten la planificación y coordinación de la sociedad civil con las instituciones gubernamentales. Actualmente existen 262 asambleas ciudadanas municipales que a su vez integran 14 asambleas ciudadanas departamentales.

Junto al lanzamiento de la Política de Participación Ciudadana, se juramentó a los miembros del Consejo Consultivo Ciudadano, otro de los compromisos incluidos en el anterior plan de acción. Este consejo se integra por un representante de cada asamblea ciudadana departamental. Además de presentar proyectos de rédito social a los Gabinetes de Gestión Departamental, el espacio pretende fomentar la proposición de ajustes a la implementación del PQD 2014-2019, de acuerdo con la experiencia ciudadana de cada representante.

Actualmente, no existe un marco normativo nacional en materia de participación ciudadana y referente a las instituciones públicas de los tres órganos del Estado. Si bien las asambleas ciudadanas, departamentales y municipales poseen relevancia en la administración gubernamental actual, no existe garantía que las vincule a las líneas estratégicas del GOES en futuras administraciones. Hasta la fecha, el Consejo Consultivo Ciudadano ha realizado una revisión interna al tercer año de gestión del PQD 2014-2019. Además, la SPTA ha impulsado un proceso de fortalecimiento en monitoreo y evaluación y apoyado a que las asambleas ciudadanas exijan a los Gabinetes de Gestión Departamental la implementación de los cambios.

El compromiso plantea el diseño y la ejecución de un único plan de fortalecimiento, con distintos proyectos para cada una de las 14 asambleas ciudadanas departamentales. También se diseñará e implementar  un mecanismo de seguimiento ciudadano al avance en la implementación del Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD), con el fin de que las asambleas ciudadanas departamentales participen activamente en el seguimiento de los objetivos y estrategias del PQD. En la práctica, se espera que el Consejo Consultivo Ciudadano realice algún ajuste específico al PQD 2014-2019 cuando su informe se publique en octubre de 2017.

El compromiso posee una clara relevancia con respecto a la participación ciudadana al establecer un espacio de involucramiento en la toma de decisiones creado por el Gobierno. Este permitirá informarse, emitir recomendaciones y ajustes, y proponer proyectos para el desarrollo comunitario.

De implementarse por completo, las asambleas ciudadanas poseerán mayores capacidades para exigir y participar en el trabajo de los gabinetes de gestión departamental. Sin embargo, no existe garantía de que esta situación pueda permanecer en futuras administraciones gubernamentales, dada la ausencia de un marco normativo nacional en materia de participación ciudadana. Por tanto, su impacto se califica como menor. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos, pero el texto de este no establece acciones específicas o un alcance definido. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. En junio de 2017, la SPTA publicó el plan operativo<sup>3</sup> en dicha plataforma. De acuerdo con representantes de esta institución, a partir del cierre del plan de acción anterior se ha continuado con la implementación de capacitaciones en el uso de herramientas de monitoreo y evaluación.

Los nuevos procesos de fortalecimiento contendrán 6 módulos en áreas como priorización de proyectos, proceso de formación de asambleas y cómo realizar un seguimiento efectivo.

Según representantes de ISD, la población en determinados territorios ha expresado que no se les consulta antes de realizar los proyectos gubernamentales. Esperan que con la conformación de las asambleas departamentales —y su integración al CCC—, se promueva la participación ciudadana en las líneas estratégicas del GOES. Advierten que debería existir coherencia entre el funcionamiento de las asambleas ciudadanas y su participación en el CCC, de manera que se cumpla con el objetivo primordial para el que se creó esta institución.

De acuerdo con representantes de ISD, existe un descontento por parte de las asambleas ciudadanas en cuanto a no ser tomados en cuenta en los proyectos departamentales, situación que se ha corroborado a partir de la experiencia territorial que posee esta OSC. A la fecha, no ha existido ningún ajuste o recomendación visible al PQD 2014-2019 por parte del Consejo Consultivo Ciudadano. El diseño e implementación de los planes de fortalecimiento finalizará en mayo de 2018. Por lo tanto, la implementación del compromiso se considera puntual y su cumplimiento se califica como limitado.

### Siguientes pasos

Para mejorar la implementación, el investigador del MRI recomienda consensuar las temáticas de los planes de fortalecimiento con miembros del CCC y otras experiencias realizadas por las OSC del OGA o instituciones fuera de este. Estas pueden representar modelos de buenas prácticas o ejemplos de normativa existente en el desarrollo de participación territorial. SACDEL, ISD y CIAZO —miembros del OGA— poseen experiencia en el fortalecimiento de iniciativas comunitarias con enfoque de participación ciudadana y podrían aportar a mejorar la implementación de este compromiso.

El investigador del MRI recomienda incluir una versión similar de este compromiso para diseñar un marco normativo nacional y efectivo que asegure la sostenibilidad de las asambleas ciudadanas y su participación en las líneas estratégicas del GOES. El Plan Quinquenal de Desarrollo constituye el principal documento de planificación gubernamental por parte de las Administraciones públicas. El involucramiento de iniciativas ciudadanas, con enfoque territorial, representa una oportunidad, a largo plazo, para obtener retroalimentación sobre la implementación del PQD.

---

<sup>1</sup>Transparencia Activa (2016). “Política de Participación Ciudadana del Ejecutivo”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/politica-de-participacion-ciudadana-del-ejecutivo>

<sup>2</sup>Presidencia de la República (2015). “Presidente Sánchez Cerén inaugura primer encuentro de asambleas ciudadanas”. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-inaugura-primer-encuentro-de-asambleas-ciudadanas/>

<sup>3</sup>AGA (2017). “Participación ciudadana a nivel territorial”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/participacion-ciudadana-a-nivel-territorial](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/participacion-ciudadana-a-nivel-territorial)

### 13. Casas de la cultura y convivencia

**Texto del compromiso:**

La ciudadanía tendrá un espacio para organizarse y promover mejoras en su comunidad a partir del trabajo entre ellos, con otras organizaciones y con el Gobierno.

**Hitos:**

- 1.1 Plan de trabajo elaborado para implementar el compromiso.
- 1.2 Diseño e implementación, en 50 casas de la cultura y convivencia, de un modelo de gestión en el que se privilegia la gestión cultural, la participación ciudadana y la construcción de una cultura de paz.
- 1.3 Organizados y fortalecidos 50 comités ciudadanos de apoyo para la implementación del modelo de gestión.
- 1.4 Desarrollo de actividades culturales, convivencia social y construcción de valores cívicos en 50 casas de la cultura y convivencia.

**Objetivo:** Dotar a la ciudadanía de un espacio para impulsar desde ellas iniciativas para el fortalecimiento del tejido organizativo, la promoción cultural, construcción de ciudadanía, convivencia social y prevención de la violencia.

**Institución responsable:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Cultura, Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de la Juventud y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓			✓					✓		Sí		✓		

**Contexto y objetivos**

El artículo 4 de la Ley de la Cultura<sup>1</sup> identifica el derecho a la cultura como inherente a la persona y que, como consecuencia, resulta una obligación y finalidad del Estado proteger, difundir, y fomentar. Esto constituye también la creación de condiciones para el desarrollo de los procesos culturales y artísticos impulsados por la sociedad, tomando en cuenta la diversidad de los pueblos. Es, por lo tanto, una obligación gubernamental garantizar el ejercicio de la libertad creativa, la educación artística y la diversidad cultural para los ciudadanos.

La Red de Casas de Cultura<sup>2</sup> se estableció en 1973 a través de la creación de 10 establecimientos en ciudades de las cuatro zonas del país. A través de los años, estos espacios han ofrecido servicios bibliotecarios, talleres vocacionales y actividades de expresión artísticas. Este es uno de los programas gubernamentales con mayor duración en El Salvador, que cuenta ya con 156 casas de la cultura en el ámbito nacional.

Como parte de la implementación de la Política de Participación Ciudadana<sup>3</sup>, se institucionalizaron las casas de cultura y convivencia como espacios de coordinación de iniciativas para la gestión cultural, participación ciudadana y fortalecimiento del tejido organizativo de las comunidades. De acuerdo con la SPTA, este nuevo esfuerzo pretende reactivar y fortalecer la red de casas de cultura existente.

Desde hace varios años, El Salvador afronta una grave crisis de violencia e inseguridad. Durante 2016, se registraron 5277 homicidios<sup>4</sup>, que representan una tasa de 81,2 homicidios por cada 100 000 habitantes. Para la Organización Mundial de la Salud, una tasa mayor a 10 homicidios por cada 100 000 habitantes constituye una crisis de violencia endémica.

En 2015, el Gobierno de El Salvador lanzó el Plan El Salvador Seguro (PES)<sup>5</sup> como resultado del esfuerzo del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), conformado por instituciones, privadas y públicas, de diversos sectores. Como una de las metas para 2017, el plan identificó 50 municipios prioritarios para su ejecución, los mismos que coinciden con la ubicación de las casas de cultura y convivencia de este compromiso.

Una de las principales apuestas del Plan El Salvador Seguro es la prevención de violencia a través de la recuperación de espacios públicos, que fomenta la organización y el trabajo comunitario. Debido a la naturaleza de las casas de cultura y convivencia, estas constituyen espacios importantes para contribuir al cumplimiento de los objetivos del PES.

Un reciente estudio<sup>6</sup> de la Universidad Internacional de Florida (FIU) identificó que el 46 % de los pandilleros se une a estos grupos por la afinidad y un sentido de pertenencia en su comunidad. Expertos de este y otros estudios han identificado que las iniciativas culturales —en específico las religiosas— constituyen un mecanismo de escape para miembros activos, y destacan la efectividad de la prevención sobre el combate frontal a la delincuencia.

Por tanto, el objetivo de este compromiso es dotar a la ciudadanía de un espacio para impulsar desde sus comunidades las iniciativas para el fortalecimiento del tejido organizativo, la promoción cultural, la construcción de la ciudadanía, la convivencia social y la prevención de la violencia.

Este compromiso planea implementar un modelo de gestión cultural en 50 casas de la cultura, en el que se privilegie la participación ciudadana y la construcción de una cultura de paz. En adición, se contempla crear 50 comités ciudadanos de apoyo para la implementación del modelo en los municipios.

Según fuentes de la SPTA y representantes de ISD, se espera que los ciudadanos puedan acceder a mecanismos de la Ley de Acceso a la Información Pública en estos espacios, e incluso a nuevas iniciativas establecidas por este plan de acción (en específico los compromisos 11 y 7). El compromiso posee una clara relevancia con respecto a la participación ciudadana, al contribuir al mejoramiento del espacio de participación y fomentar el uso de mecanismos de acceso a la información pública.

De implementarse por completo, 50 casas de la cultura y convivencia (de 156) contarían con un nuevo modelo de gestión cultural —mecanismo que, aunque busca apoyarse en experiencias internacionales, aún no es del todo claro, en opinión de algunos representantes de ISD y SPTA—. Por tanto, su impacto se califica como moderado. El compromiso plantea hitos relevantes, medibles, específicos y con plazos de implementación definidos. Sin embargo, el texto del compromiso es ambiguo y no detalla el alcance de trabajo del compromiso. Por tanto, su especificidad se califica como media.

## Cumplimiento

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal del OGA. En junio de 2017, la SPTA publicó el plan operativo<sup>7</sup> en dicha plataforma. De acuerdo con representantes de esta institución, se busca dinamizar las casas de la cultura y convivencia ya existentes a través de un fondo —dentro del presupuesto de la SPTA— para dotarlas de equipo y renovarlas. Detallan además que cada casa de la cultura y convivencia debe diseñar su plan de gestión cultural con apoyo del comité de apoyo a la casa de la cultura, conformado por la ciudadanía.

De acuerdo con representantes de la ISD, se reconoce un sustancial esfuerzo para la conformación de un espacio físico que promueva la cultura, convivencia y prevención de la violencia, en especial cuando este fin se vincula a las metas del Plan El Salvador Seguro. Advierten que no poseer un modelo de gestión base puede dificultar el proceso de construcción un nuevo modelo y la implementación del compromiso. De acuerdo con los plazos del plan de acción, el modelo terminará en mayo de 2018. Por tanto, la implementación del compromiso es puntual y su cumplimiento se califica como limitado.

## Siguientes pasos

Para mejorar su implementación en el próximo año, se recomienda enfocar los esfuerzos en identificar un modelo de gestión cultural que permita a los ciudadanos no solo contribuir al desarrollo de su comunidad, sino a participar en los mecanismos de la LAIP y los planteados por este plan de acción.

El investigador del MRI recomienda incluir este compromiso en un próximo plan de acción, con el fin de continuar con el fortalecimiento del modelo de gestión cultural, establecer alianzas estratégicas para su desarrollo e incluirlo en el ecosistema de prevención de violencia de las ciudades prioritarias del Plan El Salvador Seguro.

Una de las experiencias más significativas y con un enfoque similar a las casas de la cultura son los centros de alcance instalados en comunidades con altos índices de violencia. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) ha brindado apoyo a esta red y al fortalecimiento de los comités de prevención de violencia, conformados dentro de las alcaldías municipales.

Las casas de la cultura y convivencia pueden desempeñar un papel importante dentro del ecosistema de prevención de violencia en coordinación con instituciones encargadas de velar por la seguridad y ejercer un rol de prevención, como la Policía Comunitaria.

---

<sup>1</sup>Asamblea Legislativa (2016). “Ley de la Cultura”. Disponible en

<https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-cultura>

<sup>2</sup>Secretaría de Cultura de la Presidencia de la República (2017). “Dirección Nacional de red de casas de cultura para el desarrollo de la convivencia y del buen vivir”. Disponible en <http://www.cultura.gob.sv/direccion-nacional-de-casas-de-la-cultura-para-el-desarrollo-de-la-convivencia-y-del-buen-vivir-2/>

<sup>3</sup>Transparencia Activa (2015). “Política de Participación Ciudadana del Ejecutivo”. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/politica-de-participacion-ciudadana-del-ejecutivo>

<sup>4</sup>Corte Suprema de Justicia (2017). Boletín informativo del Instituto de Medicina Legal.

<sup>5</sup>Presidencia de la República (2015). “Plan El Salvador Seguro”. Disponible en [https://issuu.com/presidenciasv/docs/plan\\_el\\_salvador\\_seguro2015](https://issuu.com/presidenciasv/docs/plan_el_salvador_seguro2015)

<sup>6</sup>Cruz, José et al. (2017). “La nueva cara de las pandillas callejeras: El fenómeno de las pandillas en El Salvador”. Disponible en [https://elfaro.net/attachment/981/ES...LaNuevaCaradelasPandillas\\_FIU\\_2017.pdf?g\\_download=1](https://elfaro.net/attachment/981/ES...LaNuevaCaradelasPandillas_FIU_2017.pdf?g_download=1)

<sup>7</sup>AGA (2017). “Casas de la cultura y convivencia”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/casas-de-la-cultura-y-convivencia](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/casas-de-la-cultura-y-convivencia)

## 14. Ley de organizaciones sociales

### Texto del compromiso:

Presentar un proyecto de ley que promueva, facilite y regule la creación y funcionamiento de organizaciones de la sociedad civil.

**Objetivo:** Reducir las condiciones jurídicas que afectan a la libre organización social, estableciendo procedimientos fáciles y expeditos para que obtengan su personalidad jurídica y cumplan adecuadamente con los requisitos administrativos y de transparencia que se requiere en una sociedad democrática.

### Hitos:

- 1.1. Elaboración de un plan de trabajo para implementar el compromiso.
- 1.2. Elaboración de un borrador de ley.
- 1.3. Consulta del borrador de la ley con organizaciones sociales en el territorio.
- 1.4. Introducción de la pieza de correspondencia ante la Asamblea Legislativa, solicitando la discusión del anteproyecto de ley.

**Institución responsable:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción.

**Institución(es) de apoyo:** Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial, Iniciativa Social para la Democracia y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** junio de 2018.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Puntuabilidad	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓			✓				✓			Sí			✓	

### Contexto y objetivos

Este compromiso surge como parte de la consulta territorial implementada por las OSC del OGA. La Ley de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro<sup>1</sup> de El Salvador se promulgó en 1996 con el fin de establecer un régimen jurídico especial que dotara de normas a este tipo de asociaciones. De acuerdo con fuentes de la Dirección de Participación de la SPTA, los esfuerzos para la implementación de este compromiso comienzan en 2015, cuando identificaron algunas de las limitaciones en la ley, a través de una consultoría con la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Aunque la ley actual presenta procedimientos claros para crear una organización sin fines de lucro o fundación, estos se han vuelto obsoletos y representan un obstáculo para los ciudadanos que desean organizarse o legalizar las organizaciones en las que participan. Por tanto, el compromiso busca reducir las condiciones jurídicas que intervienen en la creación de organizaciones, estandarizando y mejorando procedimientos sencillos y expeditos.

De acuerdo con representantes de CIAZO, SACDEL, ISD y FUNDASPAD, las principales dificultades con los mecanismos actuales son el tiempo de aprobación y la arbitrariedad en aprobación de normativa para ONG. Argumentan que, en la práctica, el proceso de legalización puede tomar entre tres y ocho años —mediante 18 pasos—, después de que los documentos legales sean revisados en varias ocasiones por distintos funcionarios del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial. No contar con plazos establecidos y procesos estandarizados para la revisión de documentos alarga el proceso de organización.

Distintas instituciones internacionales<sup>2</sup> han señalado como barreras para la organización civil en El Salvador las arbitrariedades para negación de constitución de fundaciones y asociaciones; excesiva discrecionalidad de funcionarios en la revisión de estatutos, derecho limitado a la apelación durante el proceso, y excesivos costos<sup>3</sup> y demoras en el proceso de constitución<sup>4</sup>.

La implementación de este compromiso posee una clara relevancia con respecto a la participación ciudadana, al favorecer el fortalecimiento del entorno legal para la organización ciudadana. El compromiso presenta hitos alcanzables, relevantes y de acuerdo con plazos de cumplimiento determinados, pero estos no presentan características de medición claras. Por tanto, su especificidad se considera como media.

La presentación de un anteproyecto de ley, con las aspiraciones reflejadas en el texto del compromiso, ante la Asamblea Legislativa representa un paso importante para la mejora de la situación inicial. Sin embargo, al depender de la Asamblea Legislativa la aprobación de dicha iniciativa, el cumplimiento de este compromiso se reduce a la presentación de un anteproyecto de ley y no a buscar su aprobación o mecanismos que desde el Ejecutivo se puedan implementar para facilitar las debilidades señaladas en la ley actual. Por tanto, es un paso incremental positivo para la garantía de la libertad de asociación en El Salvador.

### **Cumplimiento**

En el portal del Observatorio de Gobierno Abierto, el Gobierno de El Salvador presenta un avance del 60 % en el cumplimiento de este compromiso. La SPTA publicó el plan operativo<sup>5</sup> en el portal del OGA en junio de 2017, dentro del plazo establecido del compromiso, y realizó las consultas a organizaciones de la sociedad civil de acuerdo con lo estipulado en el plan de acción (noviembre de 2016).

La consulta consistió en cuatro convocatorias en territorios seleccionados aleatoriamente dentro de las cuatro zonas geográficas del país (occidental, oriental, central y paracentral). Las convocatorias se realizaron —de forma abierta— a través de las gobernaciones departamentales de cada ciudad, donde participaron representantes de asambleas ciudadanas, OSC, gobiernos locales, juntas de agua, comités de salud, entre otros.

Las OSC del OGA coinciden en las necesidades identificadas por la SPTA —establecimiento de plazos de revisión específicos— y en la importancia de la reforma. Un representante de ISD, que ha dado especial seguimiento a este compromiso, confirmó que la SPTA ha realizado avances sustanciales en este compromiso, pero no ha existido un proceso de devolución de los resultados de la consulta. Añadió que, durante las consultas realizadas, se realizaron cambios sustanciales a los insumos inicialmente presentados por la SPTA.

El anteproyecto de ley se presentó fuera de la fecha de finalización del hito (enero 2017), pero se encuentra disponible en el portal del OGA<sup>6</sup>. La presentación del borrador de ley ante la Asamblea Legislativa se encuentra dentro del plazo determinado y, por tanto, se considera que la implementación del compromiso se encuentra a tiempo, y su avance en cumplimiento se considera sustancial. La probable aprobación del anteproyecto derogará a la antigua Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro.

Esta reforma pretende establecer un mínimo de 15 y un máximo de 30 días —con observaciones subsanadas— para la creación de una ONG o fundación. Se busca digitalizar y modernizar el proceso a través de una plataforma en línea y establecer un monto de capital a partir del cual las organizaciones y fundaciones deben poseer contabilidad formal. Este requisito era exigido para casi todas las ONG anteriormente y representaba altos costos de transacción para ciudadanos que deseaban legalizar su agrupación.

El artículo 4 del anteproyecto obliga a las organizaciones a implementar políticas internas sobre el origen y uso de sus recursos financieros, y gestión de los órganos de administración. Adicionalmente, cada organización social que reciba fondos públicos de cualquier institución del Estado estará obligada a realizar un evento de rendición de cuentas en un plazo no mayor a dos meses después de realizada la asamblea general ordinaria anual. Este lineamiento se encuentra relacionado con lo planteado por el compromiso 4 de este plan de acción<sup>7</sup>.

De acuerdo con representantes de ISD, la rendición de cuentas fue un punto discutido durante la fase de consultas. Al incluir esto en la nueva ley, se pretende hacer transparente la financiación de organizaciones sociales que podrían recibir fondos de la cooperación internacional y que están ligadas a partidos políticos. Al momento de redactar este informe, representantes de ISD y SACDEL confirmaron que se encontraban estudiando el anteproyecto de ley publicado en el portal del OGA, a pesar de no haberlo recibido de manera oficial como parte de un proceso de devolución.

### **Siguientes pasos**

El impacto futuro de este compromiso se encuentra vinculado a la aprobación de la nueva Ley de Organizaciones Sociales, responsabilidad que recae sobre la Asamblea Legislativa de El Salvador. Durante la fase de consultas para el diseño de este plan, la Asamblea Legislativa se identificó como una institución que debería asumir un rol participativo en la consolidación de la AGA en El Salvador.

El borrador del anteproyecto de ley se encuentra disponible y abierto al público en el portal del OGA. El investigador del MRI considera que esta acción no garantiza altos niveles de participación ciudadana y podría restar legitimidad al momento de introducir la reforma ante la Asamblea Legislativa. Por tanto, con respecto al proceso de aprobación del borrador, se recomienda:

- Fortalecer el mecanismo para completar el proceso de devolución de los resultados de la consulta, a través del establecimiento de procedimientos y plazos determinados. De esta forma, se asegura que la ciudadanía pueda aportar observaciones al borrador dentro del plazo de implementación de este plan de acción.
- Establecer y comunicar a la ciudadanía una fecha determinada para la presentación de la pieza de correspondencia ante la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Con respecto al contenido del anteproyecto de ley y futuras modificaciones que pudieran realizarse en él, el investigador considera necesario:

- Garantizar la libertad para que las organizaciones no gubernamentales puedan determinar su giro, razón, misión, visión y áreas de trabajo, siempre y cuando éstas sean legítimas de acuerdo con parámetros internacionales.
- Asegurar el respeto —mediante mecanismos claros— al proceso de registro y obtención de personalidad jurídica, incluyendo plazos y reglas establecidas.
- Establecer criterios claros para denegar o rechazar las solicitudes de registro de ONG, de acuerdo con estándares internacionales.

El investigador del MRI considera que este compromiso debería ser incluido en un próximo plan de acción, ligado a una discusión sobre el impacto —con otras OSC fuera del OGA— de los nuevos lineamientos de la reforma. Esto incluye los eventos y políticas de rendición de cuentas en OSC. También se recomienda ejercer una completa difusión de los nuevos procesos optimizados para la conformación de organizaciones sociales. La participación activa de la Asamblea Legislativa de El Salvador en el próximo plan de acción podría unificarse con la implementación de un compromiso que asegure el seguimiento a la aprobación de esta iniciativa.

---

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa (1996). “Ley de fundaciones y organizaciones sin fines de lucro”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-asociaciones-y-fundaciones-sin-fines-de-lucro>

<sup>2</sup> International Center for Not-for-Profit Law (2017). “CivicFreedom Monitor: El Salvador”. Disponible en <http://www.icnl.org/research/monitor/elsalvador.html>

<sup>3</sup>Marinero Cortés (2011). “Reports on Laws and Regulations Governing Civil Society Organizations in El Salvador”. World Movement for Democracy. Disponible en [http://www.wmd.org/sites/default/files/El\\_Salvador\\_EN\\_2011.pdf](http://www.wmd.org/sites/default/files/El_Salvador_EN_2011.pdf)

<sup>4</sup>Pousadela, Inés (2016). “Amenazas al espacio cívico en América Latina y El Caribe”. CIVICUS. Disponible en <http://civicus.org/images/ThreatsToCivicSpaceInLACountriesSP.pdf>

<sup>5</sup>AGA (2017). “Ley de organizaciones sociales”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/ley-de-organizaciones-sociales](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/ley-de-organizaciones-sociales)

<sup>6</sup>AGA (2017). “Ley de organizaciones sociales”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/ley-de-organizaciones-sociales](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/ley-de-organizaciones-sociales)

<sup>7</sup>Gobierno de El Salvador (2016). “Plan de acción 2016-2018). Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/documents/el-salvador-national-action-plan-2016-2018>

## 15. Participación y control ciudadano en educación

### Texto del compromiso:

Crear un mecanismo de participación y contraloría social a nivel local o departamental, que fomente el seguimiento y monitoreo de los programas sociales educativos y la gestión educativa para la mejora en la calidad de los servicios educativos públicos y elabore propuestas de soluciones.

### Hitos:

1. Elaborar un plan de trabajo para implementar el compromiso.
2. Diseñar una propuesta de mecanismo institucional para el seguimiento y evaluación de los programas sociales educativos y la gestión educativa a nivel territorial.
3. Sistematización a través de un proceso participativo de consulta que recoja insumos para la elaboración de un manual de contraloría educativa.
4. Elaboración de una propuesta de manual de contraloría educativa.
5. Capacitación a los miembros de la estructura comunitaria de contraloría educativa.

**Objetivo:** Transparentar los servicios básicos de educación a través de mecanismos de participación y monitoreo de las acciones del Plan Educativo, que permitan a la ciudadanía generar propuestas de soluciones a las necesidades de los centros educativos, en especial aquellos que se encuentran en zonas rurales o al interior del país.

**Institución responsable:** Ministerio de Educación.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia, Asociación de Educación Popular CIAZO, Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** noviembre de 2016. **Fecha final:** octubre de 2017.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓		✓					✓		Sí		✓		

### Contexto y objetivos

En agosto de 2012, el Ministerio de Educación (MINED) diseñó y publicó el “Instructivo No. 15-0932, para la Organización y Funcionamiento de los Consejos Consultivos Ciudadanos”<sup>1</sup>, donde se establecían los consejos consultivos de educación como espacios de carácter consultivo, deliberativo y de asesoría sobre temas educativos.

Los consejos se integran por representantes del MINED y sociedad civil—electos democráticamente— y se establecen en los niveles comunitario, municipal y departamental. Su objetivo es facilitar la canalización de los esfuerzos existentes en el tema educativo a cada uno de los centros escolares.

Los miembros de los consejos consultivos de educación son electos para un período de tres años. Pueden participar directores departamentales del MINED, directores, estudiantes y padres de familia de centros educativos, líderes religiosos, representantes de universidades y colegios privados, así como autoridades de otras instituciones gubernamentales.

En abril de 2014, la Asamblea Legislativa de El Salvador publicó la Ley de Desarrollo y Protección Social<sup>2</sup>, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social, para coordinar y ejecutar la política social del Gobierno de El Salvador. Con esto se institucionalizaron muchos de los programas sociales implementados durante la administración gubernamental 2009-2014, entre estos algunos referentes a educación: programa vaso de leche y programa de dotación de uniformes, zapatos y útiles escolares. Estas iniciativas pretenden aumentar la tasa de matrícula escolar al reducir algunas limitaciones que enfrentan los estudiantes para permanecer en el sistema educativo público.

De acuerdo con representantes del MINED, SACDEL y CIAZO, durante los últimos años se han registrado denuncias particulares sobre ineficiencias en los programas mencionados, como fallos en la entrega de uniformes, reducción de la calidad de alimentos, baja calidad de docentes, entre otros. Las OSC consultadas coincidieron con el MINED en que estas denuncias no se han abordado de manera sistemática, sino que se trata cada tema en particular.

Durante la consulta territorial para el diseño de este plan de acción, se identificó la necesidad de contar con un sistema de contraloría educativa. De acuerdo con el MINED, a pesar de que el ministerio posee la Oficina de Información y Respuesta (OIR) para atender este tipo de necesidades, la población no hace uso de este mecanismo según lo esperado. Dado que los consejos consultivos de educación poseen fundamento jurídico, el MINED propuso capacitarlos para ejercer una nueva función de contraloría social. Para incluir esta responsabilidad en los consejos, el instructivo 15-0932 debe ser reformado y aprobado por el actual Ministro de Educación, para su posterior publicación en el Diario Oficial.

Actualmente, el único mecanismo para denunciar deficiencias del plan educativo o sobre los programas sociales son las oficinas de información y respuesta, que mantienen comunicación con las 14 direcciones departamentales del MINED, que están incluidas en los consejos consultivos de educación. Por tanto, el objetivo de este compromiso es transparentar los servicios básicos de educación a través de mecanismos de participación y monitoreo de las acciones del Plan Educativo. Estos permitirán a la ciudadanía generar propuestas de soluciones a las necesidades de los centros educativos, en especial aquellos que se encuentran en zonas rurales o al interior del país.

El compromiso fortalece el ecosistema de participación ciudadana, a nivel territorial, en la contraloría social del Plan Educativo, en temas como infraestructura de los centros escolares, calidad docente, eficiencia en los programas sociales, entre otros. De acuerdo con representantes de CIAZO y SACDEL, el MINED ha hecho un trabajo destacable para revitalizar los consejos consultivos de educación; sin embargo, no todos funcionan correctamente —debido a la poca integración de sus miembros en ocasiones, falta de recursos, entre otros—, y esto representa un desafío serio para la implementación del compromiso.

El cumplimiento del compromiso constituye un paso positivo y relevante en la contraloría social educativa, pero su impacto se limita a aquellos consejos que puedan aplicar completamente los nuevos lineamientos y que puedan superar las limitantes mencionadas anteriormente.

Aunque el MINED ha comenzado esfuerzos por fortalecer a los consejos consultivos, estos no han sido implementados en su totalidad. Por tanto, su impacto potencial se califica como moderado. El compromiso presenta metas específicas, relevantes, medibles y con plazo determinado. Por tanto, su especificidad se califica como alta.

### **Cumplimiento**

El Gobierno de El Salvador reportó un 15 % de avance en el cumplimiento de este compromiso en el portal web del OGA. El plan de trabajo<sup>3</sup> se publicó en dicha plataforma en junio de 2017. Para diseñar una propuesta de mecanismo institucional para la contraloría social de la gestión educativa, el MINED decidió utilizar como base los consejos consultivos de educación, definidos y reglamentados mediante el Instructivo No. 15-0932. Dicho documento se publicó en agosto de 2012 en el Diario Oficial. Si bien esta base representa un avance sustancial en el diseño de la propuesta, esta no constituye la versión preliminar del instructivo o una propuesta que responda al objetivo del compromiso. Por tanto, el cumplimiento del compromiso no está a tiempo y se considera limitado.

Sobre la consulta para el manual de contraloría educativa, en julio de 2017 el MINED envió una encuesta específica de 18 preguntas a 10 centros escolares —5 de la zona urbana y 5 de la zona rural— de los 14 departamentos, y a distintos niveles educativos (parvulario, básica, bachillerato y complejos educativos). El cuestionario<sup>4</sup> incluía interrogantes sobre los problemas más usuales en el centro escolar, necesidades más apremiantes en cuanto a calidad de la educación y ejecución de los programas sociales, conocimiento sobre instituciones a las que acudir en caso de problemas, entre otras.

De los 1400 cuestionarios esperados, el 50 % serán de mujeres y el resto, de hombres. La encuesta, que finalizó el 25 de agosto de 2017, también se aplicó a padres y madres de familia. El investigador del MRI verificó los resultados de este proceso, que aún son de uso interno del MINED. La sistematización del proceso de consulta para el manual de contraloría —con fecha de cierre de marzo de 2017— incluyó una convocatoria a las 14 direcciones departamentales, integrantes actuales de los consejos consultivos de educación y ONG del territorio. Estas acciones se han ejecutado fuera del plazo de evaluación de este informe.

De acuerdo con representantes de CIAZO y SACDEL, la propuesta de utilizar a los consejos consultivos de educación como base para ejercer la contraloría social responde a lo planteado por el compromiso. Reconocen el trabajo desempeñado por el ministerio y argumentan que el impacto del compromiso pudiera ser incluso mayor al esperado. En la práctica, la completa implementación de la contraloría social por parte de los consejos consultivos de educación pudiera incidir en la calidad docente, un tema que aún es sensible en el sistema educativo público. Además, afirman que el involucramiento de distintos actores en la función de contraloría social educativa podría abarcar otros temas de relevancia en los centros escolares, como el acoso sexual.

Actualmente, el MINED se encuentra desarrollando el manual de contraloría social. Un representante de CIAZO confirmó que este documento será revisado y ajustado, didácticamente, a los territorios por CIAZO.

### **Siguientes pasos**

Los consejos consultivos de educación constituyen mecanismos de participación ciudadana con presencia territorial en los centros escolares públicos. Por tanto, el investigador del MRI recomienda fortalecer la capacitación a miembros de la estructura comunitaria, para generar resultados positivos y corregir ineficiencias en gestión educativa o de los programas sociales educativos.

Para completar este proceso de capacitación, el investigador del MRI recomienda incluir la implementación de al menos una prueba piloto en un centro escolar con historial de denuncias por fallos en la gestión de los programas sociales. Esta prueba puede compartirse a través de la red de consejos consultivos de educación a nivel departamental, con el fin de que otros comités aprendan de ella.

El investigador del MRI recomienda incluir una versión similar de este compromiso en un próximo plan de acción, con el objetivo de asegurar el funcionamiento del 100 % de los consejos consultivos de educación y un fortalecimiento de su función de contraloría social educativa.

---

<sup>1</sup>Ministerio de Gobernación (2012). “Acuerdo No. 15-0932”. Pág. 21. Disponible en <http://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2012/10-octubre/26-10-2012.pdf>

<sup>2</sup>Asamblea Legislativa (2014). “Ley de Desarrollo y Protección Social”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>

<sup>3</sup>AGA (2017). “Participación y control ciudadano en educación”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/participacion-y-control-ciudadano-en-educacion](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/participacion-y-control-ciudadano-en-educacion)

<sup>4</sup>Algunos resultados preliminares pueden encontrarse en <http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/documents>

## 16. Integración del Consejo Nacional de la Persona Joven

### Texto del compromiso:

*Integración del Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ), en cumplimiento de la Ley General de Juventud y conforme a lo establecido en el Reglamento de dicha ley.*

### Hitos:

1. *Elaboración del plan de implementación del compromiso.*
2. *Convocatoria para asambleas y elección interna de candidatos en cada una de las organizaciones.*
3. *Elección de miembros propietarios y suplentes en Asambleas.*
4. *Nombramiento y juramentación de los miembros del Consejo.*
5. *Elección de representantes de organizaciones juveniles para la Junta Directiva del INJUVE.*

**Objetivo:** *Promover que se proporcione a la población información completa, oportuna, confiable y accesible, respecto de las políticas, programas y acciones tendentes a proteger y hacer efectivos los derechos y deberes de la juventud.*

**Institución responsable:** Instituto Nacional de la Juventud.

**Institución (es) de apoyo:** Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia, Asociación de Educación Popular CIAZO, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local y Observatorio de Gobierno Abierto.

**Fecha de inicio:** junio de 2017.

**Fecha final:** diciembre de 2017.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓			✓				✓			Sí		✓		

### Contexto y objetivos

La Ley General de Juventud se emitió el 17 de noviembre de 2011<sup>1</sup>, con la finalidad de implementar políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la persona joven. A través del artículo 22, se creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) como una institución descentralizada de la Presidencia de la República de El Salvador para hacer cumplir lo plasmado en la ley. Asimismo, a través del artículo 34 —que se reformó en agosto de 2016<sup>2</sup>— se estableció el Consejo Nacional de la Persona Joven (CONAPEJ) con el fin de ejercer contraloría sobre las políticas públicas del INJUVE. Con las modificaciones por la reforma, se determinó que dicho consejo estaría integrado por 14 jóvenes —uno por cada departamento del país—, entre 15 y 29 años, electos democráticamente y con enfoque de género.

Inicialmente, la responsabilidad de este compromiso estaba delegada en la Secretaría de Inclusión Social de la Presidencia de la República con el fin de establecer un espacio multisectorial para mejorar la articulación entre Gobierno, sociedad civil, academia, empresa privada, entre otros, y proponer e implementar soluciones integrales a los problemas que afectan a mujeres y jóvenes. La Secretaría de Inclusión Social se constituyó, a partir de 2009, como un organismo que formula políticas públicas con enfoque de derechos humanos, pero que carece de capacidad ejecutoria.

En mayo de 2017, representantes de la Secretaría de Inclusión Social se reunieron con autoridades del INJUVE para delegar oficialmente la responsabilidad de este compromiso al INJUVE, que, según sus funciones, podía implementar de mejor manera lo plasmado en el compromiso. La iniciativa se modificó y el INJUVE la retomó de acuerdo con las actividades del momento. Este cambio incluyó una modificación de los hitos de la iniciativa, que generó una desconexión con el objetivo principal del compromiso.

Luego de la reforma a la ley —en agosto de 2016—, el INJUVE comenzó la formación del nuevo Consejo Nacional de la Persona Joven, momento que coincidió con la petición hecha por la Secretaría de Inclusión Social. Por tanto, el objetivo de este compromiso es elegir, constituir y conformar una instancia de representación previamente establecida en la Ley General de Juventud. Con la conformación del consejo, se espera proporcionar información respecto de las políticas, programas y acciones tendentes a proteger y hacer efectivos los derechos y deberes de la juventud.

De acuerdo con un representante del INJUVE, este es el tercer consejo que se constituye. Los anteriores —previos a la reforma— se constituyeron mediante convocatorias abiertas en zonas determinadas, pero su funcionamiento era centralizado. De acuerdo con el Reglamento de la Ley General de Juventud<sup>3</sup>, los candidatos deben ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. Cada asociación puede inscribir sus candidatos ante la Dirección General del INJUVE, siempre que cumplan requisitos establecidos en el reglamento.

Los miembros del CONAPEJ serán electos, democráticamente, a través de cuatro asambleas —según las cuatro zonas del país— convocadas por el INJUVE. El candidato con mayor número de votos por departamento se convertirá en miembro del CONAPEJ. El reglamento de la ley no menciona mecanismos específicos para incluir un enfoque de género en la votación.

De acuerdo con representantes de GENS, ISD y SACDEL, el impacto esperado de este compromiso era mayor. Durante la consulta territorial para el diseño del plan de acción, se identificó una brecha entre las políticas del INJUVE y los jóvenes, pues estos últimos argumentaban que muchas de las actividades consistían en entrega de equipo o talleres esporádicos. Por tanto, se buscaba instalar un consejo temático con la misma relevancia del CONED, CNSCC y CONASAV, que constituyen espacios multisectoriales para definir e implementar gran parte de lo plasmado en el PQD 2014-2019. Argumentan que la modificación del compromiso no permite lograr lo esperado.

Según representantes de GENS e ISD, la disposición del INJUVE para retomar este compromiso fue muy atinada, pero las OSC del OGA debieron estar más atentas para que el alcance del compromiso se mantuviera igual. El investigador del MRI contactó a representantes de CECADE —por medio de dos vías distintas en diferentes fechas□, pero al cierre de este informe no obtuvo comentarios de su parte.

La implementación de este compromiso da cumplimiento a tareas previamente definidas en la ley. La instalación del Consejo es un primer paso, que podría tener efectos sobre la participación de la juventud en políticas públicas, ya que los artículos 24 y 34 de la Ley General de Juventud adjudican a las funciones del Consejo el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas en el área de juventud.

Sin embargo, el diseño del compromiso se limita a la creación del Consejo y no establece un paso para la priorización de iniciativas o acciones que éste vaya a tomar luego de su instalación. Por tanto, su impacto potencial se considera como menor.

El compromiso posee hitos medibles, relevantes, específicos y con un plazo establecido. Sin embargo, existe una clara desconexión entre los hitos —la instalación del CONAPEJ— y su relación con el cumplimiento del objetivo del compromiso. Por tanto, su especificidad se califica como media.

### Cumplimiento

El Gobierno reportó un 15 % de avance en el portal web del OGA. A la fecha de cierre de este informe, únicamente el plan operativo<sup>4</sup> del compromiso se encuentra disponible en dicho sitio web. El investigador del MRI comprobó que el INJUVE publicó la convocatoria para elecciones el 8 de junio de 2017, en el periódico *La Prensa Gráfica*, un rotativo de circulación nacional.

De acuerdo con representantes del INJUVE, los miembros del CONAPEJ ya fueron elegidos —fuera del plazo de evaluación de este informe— y su juramentación se encuentra pendiente. Según las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Juventud —artículos 35 al 48—, cada una de las organizaciones juveniles ejerce un voto libre, directo y secreto, y el candidato con el mayor número de votos forma parte del consejo por un período de 3 años, mientras que el segundo más votado se integra por un período de 18 meses<sup>5</sup>.

Representantes de SACDEL confirmaron que la convocatoria se realizó en la fecha indicada, pero comentaron que no han logrado establecer comunicación con representantes del INJUVE para evaluar y confirmar los nuevos avances. La elaboración del plan operativo y la convocatoria para elecciones del CONAPEJ se realizaron dentro de los plazos establecidos en el plan de acción. La implementación del compromiso se encuentra a tiempo y su cumplimiento se considera limitado.

### Siguientes pasos

Las experiencias de los consejos temáticos —CONED, CNSCC y CONASAV— han generado resultados destacables con respecto a mejorar la articulación institucional entre gobierno, academia, sociedad civil y empresa privada en los temas de educación, seguridad pública y sustentabilidad, respectivamente. El CONAPEJ puede convertirse en un esfuerzo que replique estas experiencias exitosas, mediante el establecimiento de un espacio innovador y único de participación para la juventud salvadoreña. Por tanto, se recomienda replicar la experiencia de mesas de diálogo de estos consejos con el CONAPEJ, de manera que se agrupen instituciones relevantes para el diseño e implementación de políticas públicas referentes a la juventud.

El investigador del MRI considera que una versión mejorada de este compromiso puede incluirse en un próximo plan de acción, con el objetivo de garantizar la operatividad, incidencia e impacto del CONAPEJ en las políticas públicas relacionadas a la juventud. También se sugiere diseñar mecanismos en que el CONAPEJ pueda proponer reformas o programas de apoyo a la juventud a otras instituciones públicas.

---

<sup>1</sup> Asamblea Legislativa (2011). “Ley General de Juventud”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-general-de-juventud>

<sup>2</sup> Asamblea Legislativa (2016). “Reformas a la Ley General de Juventud garantizarán contraloría social sobre políticas públicas para jóvenes”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/noticias/archivo-de-noticias/reformas-a-ley-general-de-juventud-garantizaran-contraloria-social-sobre-politicas-publicas-para-jovenes>

<sup>3</sup> INJUVE (2017). “Reglamento de la ley principal”. Disponible en <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/documents/reglamento-de-la-ley-principal>

---

<sup>4</sup> AGA (2017). “Integración del Consejo Nacional de la Persona Joven”. Disponible en [http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga\\_challenges/participacion-ciudadana/aga\\_actions/integracion-del-consejo-nacional-de-la-persona-joven](http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2016-2018/aga_challenges/participacion-ciudadana/aga_actions/integracion-del-consejo-nacional-de-la-persona-joven)

<sup>5</sup> Para mayor información sobre la elección interna de candidatos y mecanismos referentes a la legalidad de la votación, por favor ver el Reglamento de la Ley General de Juventud. Disponible en <http://www.transparencia.gob.sv/institutions/injuve/documents/reglamento-de-la-ley-principal>

## V. Recomendaciones generales

Las recomendaciones se dividen en dos secciones: prioridades de la sociedad civil y del Gobierno, identificadas durante la elaboración de este informe y las recomendaciones del MRI. Con respecto a planes de acción anteriores, el Gobierno de El Salvador buscó mejorar el diseño de los compromisos trasladando la metodología SMART a las OSC del OGA, para que luego esta se replicara en la consulta territorial, uno de los hitos más innovadores en el proceso de consolidación del AGA en El Salvador.

### 5.1 Prioridades de las partes interesadas

Con base en los objetivos planteados en los compromisos del plan de acción 2016-2018, el planteamiento de compromisos e indicadores más específicos, por parte de la SPTA y las OSC, ha sido un tema relevante en el diseño del plan. Los resultados del proceso de consulta realizado son notorios en el planteamiento de compromisos con un alto componente de territorialidad, en específico aquellos que buscan capacitar a los ciudadanos para ejercer una función de contraloría social.

Los compromisos propuestos por la SPTA dan seguimiento a los lineamientos y mecanismos de la Política de Participación Ciudadana, y contribuyen a la consolidación de la AGA en El Salvador. La implementación de estos compromisos ha demandado un mayor involucramiento por parte de las OSC del OGA, a través de capacitaciones o convocatorias en territorios donde poseen previa experiencia de trabajo.

La SPTA y las OSC del OGA coinciden en que la participación de los órganos Legislativo, Judicial y el Ministerio Público continúa siendo un tema pendiente en el diseño de los planes de acción. Estas instituciones también forman parte del ecosistema necesario para combatir los casos de presunta corrupción, un tema que aún continúa pendiente de abordarse a través de compromisos. El establecimiento de iniciativas con orientación a resultados y con un mayor impacto potencial contribuyó al diseño de hitos más específicos, medibles y con plazos definidos, lo cual ha facilitado el diseño de los planes operativos y la implementación de estos.

### 5.2 Recomendaciones del MRI

Esta sección incluye recomendaciones transversales y pasos generales para la AGA en general en el ámbito nacional, y no al respecto de los compromisos. Se incluyen recomendaciones transversales y prioritarias que mejorarán la implementación de posteriores planes de acción. Por tanto, el investigador del MRI recomienda:

- Institucionalizar la participación de El Salvador en la Alianza por un Gobierno Abierto. De acuerdo con la SPTA, la participación de El Salvador, desde el 2011, en la AGA constituye una iniciativa propia de la actual y anterior administración gubernamental. En 2019, El Salvador realizará sus elecciones presidenciales, y esto podría generar incertidumbre sobre un futuro plan de acción. La mesa de sociedad civil del OGA ha manifestado su interés por continuar el fortalecimiento de la participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas en caso de que el Gobierno de El Salvador decida desvincularse de la AGA en el futuro. Por tanto, se recomienda definir mecanismos para garantizar el fortalecimiento del Observatorio de Gobierno Abierto como un espacio de diálogo multisectorial con la participación de instituciones públicas comprometidas con la consolidación de la alianza.

- Aumentar la ambición de los futuros planes de acción. Si bien el Gobierno de El Salvador ha realizado esfuerzos considerables para fortalecer el proceso de consulta y desarrollar compromisos más específicos, es necesario incluir compromisos con impacto potencial transformador. En comparación a Latinoamérica, El Salvador se encuentra rezagado en cuanto al diseño de compromisos estelares. Por tanto, se recomienda definir mecanismos y técnicas que permitan un mejor diseño de los compromisos durante la fase de consulta y consenso del plan de acción.
- Apoyar la implementación de compromisos con iniciativas gubernamentales exitosas. La implementación de los consejos temáticos —CONASAV, CONED y CNSCC— ha sido un hito relevante para la implementación del PQD 2014-2019. El plan de acción 2016-2018 únicamente incluye un compromiso ligado a estos espacios de diálogo multisectorial. Los planes de acción de la AGA deben orientarse a implementar iniciativas innovadoras y con alto potencial de impacto. Sin embargo, esto no excluye que los compromisos puedan apoyar a que una iniciativa o programa existente pueda obtener un mayor impacto. Por tanto, se recomienda incluir la participación de instituciones que forman parte de estos consejos o establecer compromisos que puedan apoyar que iniciativas desarrolladas en estos espacios tengan un mayor impacto y que generen avances en temáticas de gobierno abierto.
- Evaluar la participación e impacto de las instituciones públicas en el cumplimiento de los compromisos. El plan de acción 2016-2018 posee mejoras sustanciales en el planteamiento de compromisos de acuerdo con la metodología SMART. Sin embargo, el diseño de compromisos sin relevancia clara a los valores AGA o cuyo cumplimiento se ve comprometido desde un inicio es un tema pendiente de resolver. Por tanto, se recomienda realizar un proceso de consenso y consulta con las instituciones públicas y OSC responsables de compromisos en un futuro plan de acción.
- Realizar procesos de consulta con actores del sector privado u OSC que posean participación en compromisos innovadores. El plan de acción 2016-2018 contempla compromisos que se retiraron por la falta de cumplimiento de instituciones públicas y sociedad civil. Por tanto, se recomienda vincular la responsabilidad de los actores al cumplimiento de los compromisos y diseñar propuestas consensuadas que permitan tener un plan de acción orientado a resultados.
- Continuar con el proceso de consulta territorial para el diseño de un nuevo plan de acción. Como un hito innovador, el Observatorio de Gobierno Abierto, en coordinación con la SPTA, realizó un proceso de consulta territorial que ha brindado legitimidad al plan y ha permitido que algunas OSC con destacado trabajo territorial — como ISD y CIAZO— participen en el cumplimiento de compromisos que requieren este tipo de experiencia.
- Mejorar las condiciones de consulta por parte de la SPTA hacia la sociedad civil. Si bien el diseño de este plan de acción contó con una amplia convocatoria de más de 450 organizaciones de la sociedad civil en la consulta realizada por el GOES, el nivel de respuesta no fue el esperado. Por tanto, se recomienda realizar un llamamiento más focalizado, destacando la importancia de participación e involucramiento en la consolidación de la AGA en El Salvador, así como en la oportunidad de integrar el Observatorio de Gobierno Abierto.
- Visibilizar los resultados de los planes de acción. Si bien el portal del OGA contiene toda la información relacionada con la implementación del compromiso, este no resulta suficiente para generar un total involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo e implementación de los planes de acción. Por tanto, se recomienda destinar recursos al empoderamiento de la ciudadanía para comprender la importancia e impacto de los compromisos, al igual que el trabajo que la SPTA y las OSC realizan por la consolidación de la AGA en El Salvador. El empoderamiento ciudadano conllevará exigir a otras instituciones y órganos del Estado su participación e involucramiento en este tipo de iniciativas.

- Incluir a referentes de alcaldías municipales o actores comunitarios en la implementación de compromisos. El plan de acción 2016-2018 contempla un destacable componente territorial en sus compromisos. Las alcaldías municipales, en muchos casos, pueden actuar como catalizadores de la implementación o contribuir a tener un mayor impacto en comunidades y territorios que de otra forma serían inaccesibles.
- Reforzar las invitaciones a los órganos Legislativo, Judicial y Ministerio Público en la participación de un nuevo plan de acción. Como instituciones responsables de combatir los casos de presunta corrupción, su involucramiento es necesario para diseñar un nuevo plan que responda al contexto nacional e institucional de El Salvador.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Institucionalizar la participación de El Salvador en la Alianza por un Gobierno Abierto, a través del diseño de mecanismos que garanticen el fortalecimiento y sostenibilidad del Observatorio de Gobierno Abierto como un espacio de diálogo multisectorial con la participación de instituciones públicas comprometidas con la consolidación de la alianza.
2	Incluir la participación de instituciones públicas que integren consejos temáticos — CONASAV, CONED y CNSSC— para establecer compromisos para un nuevo plan de acción, que puedan complementar iniciativas desarrolladas en estos espacios.
3	Realizar procesos de consulta previos con actores del sector privado u OSC que posean participación en compromisos innovadores y que vinculen la responsabilidad de los actores al cumplimiento de los compromisos, y diseñar propuestas consensuadas que permitan tener un plan de acción orientado a resultados.
4	Continuar con el proceso de consulta territorial para el diseño de un nuevo plan de acción, reforzando el nivel de convocatoria y estableciendo lineamientos de participación consensuados que aseguren una participación efectiva de grupos minoritarios.
5	Incluir a referentes de alcaldías municipales u otros actores comunitarios en la implementación de compromisos que demanden un alto componente de territorialidad, en especial aquellos que busquen instalar plataformas o sistemas web y que, por naturaleza, son de difícil acceso para comunidades con bajo acceso a tecnologías de información y comunicación.

## VI. Metodología y fuentes

El informe de avances del MRI es elaborado por investigadores nacionales. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y, por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes del gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger la anonimidad de sus informantes. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por su sigla en inglés): El IEP revisa el contenido del informe y evalúa si el informe: 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados; 2) valora en qué medida el plan de acción implementa los valores de la AGA, y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.
3. Revisión prepublicación: se invita al Gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos<sup>1</sup>.

### Entrevistas y grupos focales

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo por lo menos un evento público para recopilar información de las partes interesadas. Es importante que se invite a actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo: encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

Los candidatos para entrevistar se seleccionaron de acuerdo con su responsabilidad directa en el plan de acción y en la implementación de cada compromiso. El investigador del MRI confirmó con representantes de la SPTA y OSC del OGA las instituciones que han implementado cada uno de los compromisos y realizó las siguientes actividades:

- Asistencia al primer evento de rendición de cuentas del Observatorio de Gobierno Abierto en El Salvador, llevado a cabo el 20 de julio de 2017 en la Universidad Francisco Gavidia. Al evento asistieron el Secretario de Transparencia, Participación y anticorrupción, Marcos Rodríguez; representantes de la SPTA; responsables directos de la implementación de compromisos de las instituciones públicas y miembros del OGA.
- Una reunión inicial y entrevista el 9 de agosto de 2017, con representantes de la SPTA. Se abordaron temas relacionados al contexto nacional, establecimiento de la AGA en El Salvador y proceso de diseño del plan de acción.
- Un grupo focal con representantes de ISD, SACDEL, CIAZO y FUNDASPAD el 11 de agosto de 2017, en las oficinas de SACDEL. Además de discutir y confirmar sucesos relevantes al contexto nacional e institucional de este plan de acción, se indagó sobre las instituciones más relevantes del OGA para brindar comentarios sobre compromisos específicos. Se advirtió sobre algunas instituciones del OGA que se han separado de la implementación de los compromisos.
- Durante agosto de 2017, el investigador del MRI sostuvo 8 entrevistas con 13 funcionarios públicos de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de la Juventud, Instituto de Acceso a la Información Pública, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Salud y Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia. Las entrevistas fueron realizadas en las oficinas gubernamentales correspondientes.
- Durante agosto de 2017, el investigador del MRI sostuvo 4 entrevistas con representantes de Iniciativa Social para la Democracia, Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local, Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social y Asociación de Educación Popular CIAZO. Adicionalmente, el investigador del MRI —además de contactarles por correo electrónico y llamada telefónica— envió solicitudes de información a representantes de la Universidad de El Salvador, pero esta no se había contestado a la fecha de cierre de este informe.
- Una consulta —vía correo electrónico— a representantes de GENS.
- El investigador del MRI contactó por correo electrónico y llamada telefónica a representantes de CECADE, FESPAD, UNES, ASPS y APSIES el 13 de septiembre de 2017. A la fecha de cierre de este informe, las solicitudes para programar una reunión no han obtenido respuesta. Estas instituciones fueron identificadas —por las OSC del OGA y la SPTA— como los responsables de brindar seguimiento a los compromisos, tal como lo define el plan de acción 2016-2018.
- Una solicitud de información —vía mecanismo de la LAIP— al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- El investigador del MRI contactó —mediante correo electrónico— a las 25 instituciones del Observatorio de Gobierno Abierto y habilitó un calendario virtual para que cualquier institución que deseara brindar comentarios sobre el plan de acción o algún compromiso pudiera programar una reunión.

### **Repositorio de documentos (opcional)**

El MRI usa una biblioteca virtual, disponible públicamente, como repositorio para toda la información recolectada durante el proceso de investigación. Todos los documentos originales, además de varios documentos citados en este informe, están disponibles para consultar y comentar en la Biblioteca Virtual MRI para El Salvador, en <https://www.opengovpartnership.org/countries/el-salvador>

## **Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente**

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El 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 públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- César Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

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](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

<sup>1</sup>Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, V.3, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

## VII. Anexo de requisitos de elegibilidad

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación, se presentan los resultados.<sup>1</sup> Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional.

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

Tabla 7.1. Anexo de elegibilidad de El Salvador

Criterio	2011	Actual	Cambio	Descripción
Transparencia presupuestaria <sup>2</sup>	2	4	Cambió	4 = Propuesta de presupuesto ejecutivo e informe de auditoría publicados 2 = Uno de los dos documentos publicado 0 = Ninguno de los dos publicado
Acceso a la información <sup>3</sup>	4	4	No cambió	4 = Ley de Acceso a la Información 3 = Disposición Constitucional de Acceso a la Información 1 = Proyecto de ley de Acceso a la Información 0 = No hay ley de Acceso a la Información
Declaración patrimonial <sup>4</sup>	2	2	No cambió	4 = Ley de Declaración Patrimonial, los datos son públicos 2 = Ley de Declaración Patrimonial pero los datos no son públicos 0 = No hay ley
Participación ciudadana (Puntaje bruto)	4 (10.00) <sup>5</sup>	4 (8.53) <sup>6</sup>	No cambió	<i>Índice de Participación Ciudadana, puntaje bruto</i> 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	12/16 (75%)	14/16 (88%)	Cambió	75% de los puntos posibles para ser elegible

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

<sup>2</sup> Para mayor información, ver Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. For up-to-date assessments, see <http://www.obstracker.org/>.

---

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

<sup>4</sup> Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <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), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, D. C.: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. Para mayor información, visita <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de la AGA aprobó un cambio en la medición de declaraciones patrimoniales. La existencia de una ley y el acceso público a la información publicada reemplazó la antigua medida de publicación por políticos y funcionarios de alto nivel. Para mayor información, revise la nota de orientación del 2014 sobre Criterios de Elegibilidad en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

<sup>5</sup>"Democracy Index 2010: Democracy in Retreat," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

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