

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE:

# EL SALVADOR: INFORME ESPECIAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2014

José Marinero Cortés  
Consultor Independiente

MARINERO  
CORTÉS | Derecho  
Administrativo  
Políticas  
Públicas

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM



# MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE : EL SALVADOR

INFORME ESPECIAL DE RENDICIÓN DE CUENTAS 2014



I   INTRODUCCIÓN .....	1
II   IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS.....	5
EJE 1: MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....	12
EJE 2: MEJORAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA .....	26
EJE 3: MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS.....	41
EJE 4: CREAR COMUNIDADES MÁS SEGURAS .....	45
EJE 5: AUMENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EMPRESA PRIVADA.....	49
III   RECOMENDACIONES .....	59





# I | INTRODUCCIÓN

**El Plan de Acción 2013-2014 del Gobierno de El Salvador contiene compromisos que debían ser cumplidos entre julio de 2013 y junio de 2014. Los compromisos del Plan tienen un fuerte énfasis en el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, con miras al mejoramiento de la gestión pública y la entrega de servicios a la ciudadanía.**

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

## **SOBRE ESTE INFORME ESPECIAL**

El Salvador presentó su primer plan de acción nacional en abril de 2012 y con ello pasó a formar parte del segundo grupo de países que ingresaron a la AGA. El plan de acción contenía compromisos que debían ser cumplidos entre mayo de 2012 y mayo de 2014. El primer Informe de Avance del MRI sobre ese plan de acción fue publicado en marzo de 2014. Sin embargo, en septiembre de 2013, ocho meses antes de la fecha programada para el fin de la vigencia del primer plan de acción, el gobierno salvadoreño presentó un segundo plan de acción nacional (Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014, en adelante, Plan de acción 2013-2014). Este segundo plan contiene compromisos que debían ser cumplidos entre julio de 2013 y junio de 2014 y reemplazó anticipadamente al primer plan de acción.

El MRI, en consulta con su organismo directivo (el Panel Internacional de Expertos, PIE), el gobierno y la sociedad civil de El Salvador, optó por publicar este Informe especial de rendición de cuentas para evaluar avances en los compromisos del segundo plan de acción nacional –el Plan de acción 2013-2014. Debido a que el tercer plan de acción ya ha sido publicado y que el plazo de ejecución del segundo fue más corto que lo habitual, este informe especial se centra en

la rendición de cuentas de la implementación del segundo plan de acción. A la fecha de cierre de este informe, el gobierno salvadoreño no había concluido la autoevaluación del Plan de acción 2013-2014.<sup>1</sup>

Para la preparación de este informe, el investigador independiente realizó entrevistas en profundidad y otras consultas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el desarrollo del Plan de acción 2013-2014. En este informe se identifica únicamente la afiliación institucional de los actores gubernamentales.

## **CONTEXTO INSTITUCIONAL Y CONSULTA**

La implementación y seguimiento del Plan de acción 2013-2014 fueron coordinados hasta mayo de 2014 por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), parte de la desaparecida Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE).<sup>2</sup> En junio de ese año, al inicio de la nueva administración del Presidente Sánchez Cerén (2014-2019), la SSTA fue reemplazada por la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República (SPCTAC).<sup>3</sup> Las atribuciones de la SPCTAC son equivalentes a las que tuvo la SSTA y la conformación de su equipo técnico es también muy similar. Al igual que la SSTA, la SPCTAC es una unidad de apoyo al Presidente de la República y su mandato se extiende únicamente al Órgano Ejecutivo.<sup>4</sup> Para algunos actores de sociedad civil e incluso algunos representantes de instituciones públicas que fueron entrevistados, la ubicación institucional del punto focal u oficina coordinadora de la OGP en El Salvador ha dificultado la integración efectiva de otras instituciones públicas al proceso de desarrollo del Plan de acción 2013-

2014. Los representantes de dos instituciones públicas entrevistados expresaron que los compromisos asignados a sus respectivas oficinas fueron sugeridos por la SSTA sin que hubiera habido suficiente oportunidad para proponer compromisos distintos.

El proceso de desarrollo del Plan de acción 2013-2014 incumplió varios requisitos y se apartó significativamente del proceso de desarrollo de los planes de acción de la OGP. Así, no hay evidencia de actividades de publicidad y promoción previas al inicio del proceso de consulta desarrollado por el gobierno, ni de que el cronograma o detalles del proceso estuvieran disponibles al público. El investigador del MRI no pudo encontrar evidencia de un adecuado aviso previo al proceso, ni de publicidad o promoción de la consulta realizada.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, el primer aviso sobre el proceso de consulta fue hecho en línea el 30 de noviembre de 2012 como parte de una invitación pública a la Semana de la Transparencia organizada por el gobierno.<sup>5</sup> Un anuncio similar apareció en un periódico de circulación nacional tres días antes de la consulta.<sup>6</sup> Este anunciaba un evento de tres horas identificado simplemente como "Plan de Acción de El Salvador para la alianza 'Gobierno Abierto'" que sería llevado a cabo el 6 de diciembre de 2012 y estaría abierto "solo para participantes de la consulta". La fuente gubernamental indicó que el evento organizado por la SSTA marcó el inicio del proceso de consulta del Plan de acción 2013-2014. En el evento se desarrolló la primera sesión de consulta sobre propuestas de compromisos para el plan de acción con representantes de instituciones gubernamentales y un número indeterminado de organizaciones de la sociedad civil.<sup>7</sup>

Al no existir un registro de los asistentes, el investigador del MRI determinó que no era posible evaluar la calidad de esta fase de la consulta en términos de su diversidad e impacto en los contenidos del Plan de acción. No obstante, el gobierno eventualmente publicó en línea un resumen de las propuestas recibidas o registradas durante esta primera sesión junto con propuestas recibidas en sesiones posteriores.<sup>8</sup> El resumen forma parte del informe consolidado del proceso de consulta del segundo plan de acción y enumera los compromisos

sugeridos, los actores responsables y las fechas estimadas para su implementación. No señala quién hizo cada propuesta y su lectura revela que solo algunos de los compromisos sugeridos en esta primera sesión fueron posteriormente incorporados al Plan de acción 2013-2014.

Además de ese primer encuentro, el Gobierno organizó otras cinco sesiones de consulta. Aunque fueron convocados con suficiente antelación, los representantes de las organizaciones sociales consultados afirman que la asistencia a estas sesiones también requería invitación. El gobierno indica que los foros estaban abiertos a otros actores, pero el investigador independiente no tuvo a la vista evidencia de que el gobierno haya cursado una invitación abierta y pública para convocar a un público más amplio. Todas las sesiones temáticas, organizadas atendiendo a los cinco grandes desafíos de la OGP, fueron realizadas entre febrero y marzo de 2013 en la ciudad capital, San Salvador.

El resumen oficial del proceso de consulta – en que se incluye el listado de organizaciones convocadas– muestra que un amplio número de actores gubernamentales y de la sociedad civil fueron invitados a estos cinco foros. Dicho resumen señala que el gobierno convocó directamente a alrededor de 30 organizaciones no gubernamentales a cada sesión de consulta, aunque, en promedio, menos de un tercio de los invitados asistió. Según algunos invitados, las invitaciones fueron hechas para participar en una particular sesión temática pero era posible solicitar al gobierno participar en las demás. Varias organizaciones participaron en dos o más sesiones de consulta. Este dato cobra relevancia dado que en varios casos identificados, las mismas personas representaron a su organización en más de una sesión. Además, en cuatro de las cinco sesiones, más de la mitad de los participantes eran representantes de instituciones gubernamentales.<sup>9</sup> El proceso también incluyó un foro de consulta en línea en el sitio web mencionado. Según reconoce el gobierno, esta fase de la consulta no fue exitosa en términos del número de participaciones ni de las observaciones recibidas para el Plan de acción.

Aunque el gobierno habilitó un sitio web para promover el proceso de consulta, éste fue abierto

al menos seis meses después del inicio del proceso de desarrollo del plan.<sup>10</sup> Mediante una búsqueda en un archivo de registros históricos de sitios web hecha por el investigador del MRI, se encontró evidencia de una consulta pública en línea que estuvo activa al menos desde el 14 de junio de 2013 y que probablemente también estuvo disponible el 30 de septiembre de 2013, fecha en que el plan fue oficialmente presentado.<sup>11</sup> Adicionalmente, el gobierno afirma que realizó una campaña de divulgación mediante sus cuentas oficiales en *Twitter*, con mensajes que invitaban al público a participar en el proceso de consulta del Plan de acción 2013-2014. Esto, sin embargo, no pudo ser comprobado por el investigador del MRI.<sup>12</sup> El gobierno también afirma que el proceso de consulta fue promovido en alocuciones públicas de los funcionarios responsables. No obstante, el investigador del MRI no ha recibido ni encontrado evidencia alguna de esto. Así, además de la habilitación del sitio web, no hay constancia de que el gobierno haya realizado otras actividades para la difusión del proceso de consulta del Plan de acción 2013-2014.

Aunque el sitio web utilizado para la consulta está inactivo y no existe un registro oficial de los comentarios o sugerencias recibidas, una captura de pantalla del sitio tal como se mostraba el 13 de octubre de 2013 (es decir, 14 días después de que el Plan había sido publicado) muestra que solo fueron recibidos nueve comentarios referidos al los

compromisos propuestos en relación a los cinco grandes desafíos de la OGP.<sup>13</sup> No hay evidencia de que el foro en línea haya sido publicitado lo cual tal vez explique la escasa participación.

Según indicó el gobierno, el proceso de consulta concluyó con la publicación del informe al que se ha hecho referencia. Este documento está disponible en línea pero no hay referencia de su fecha de publicación.<sup>14</sup> Según expresaron representantes de la sociedad civil que fueron invitados al proceso de consulta, algunos de los cuales participaron, el gobierno no brindó suficiente información sobre las fases o cronograma del proceso de consulta. Los participantes expresaron que, aunque en el proceso hubo poca participación ciudadana y muy poca información gubernamental, sus opiniones sí fueron consideradas y muchas fueron reflejadas en el Plan de acción 2013-2014.

### Período de cobertura

El Plan de acción 2013-2014 cubre el período del 1 de julio de 2013 al 30 de junio de 2014.

Para una descripción más completa del cumplimiento del primer plan de acción de la OGP de El Salvador, véase el Primer Informe de Avance del MRI para el período 2012-2013.

<sup>1</sup> Información proporcionada por funcionario de la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción.

<sup>2</sup> La SSTA fue creada durante la administración del presidente Funes (2009-2014), cuyo mandato concluyó el 31 de mayo de 2014.

<sup>3</sup> La sustitución de la SSTA por la SPCTAC ocurrió mediante el Decreto Ejecutivo No. 1, del 2 de junio de 2014, que modificó el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo. El decreto entró en vigencia ese mismo día por lo que formalmente la SSTA existió hasta el 1 de junio de 2014.

<sup>4</sup> La Constitución de El Salvador establece que el Órgano Ejecutivo está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los ministros y sus funcionarios dependientes (artículo 150).

<sup>5</sup> Transparencia Activa. (30 de noviembre de 2012). Semana de la Transparencia 2012. Disponible en <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/st2012/>. Último acceso: 13 de mayo de 2015. Nota: Durante la Semana de la Transparencia, el gobierno salvadoreño organizó una serie de eventos en ocasión del Día Internacional contra la Corrupción.

<sup>6</sup> La Prensa Gráfica, lunes 3 de diciembre de 2012, pg. 49.

<sup>7</sup> Aunque fue solicitado al Gobierno, no fue posible obtener un listado de las organizaciones y personas que asistieron a este primer encuentro.

<sup>8</sup> El resumen (sin fecha de publicación) está disponible en: <http://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/288/download> Último acceso: 13 de mayo de 2015.

<sup>9</sup> En la quinta sesión casi la mitad de los asistentes fueron representantes del Gobierno. En las cinco sesiones de consulta, los demás asistentes fueron representantes de organizaciones de la sociedad civil, de un sindicato y de una universidad. Los datos han sido extraídos del resumen del proceso citado antes.

<sup>10</sup> El sitio web estuvo disponible en: <http://consulta.gobiernoabierto.gob.sv/>. A la fecha de cierre de este informe (30 de abril de 2015) el sitio se mantenía inactivo.

<sup>11</sup> La búsqueda se realizó mediante el sitio web *Internet Archive Wayback Machine* (<https://archive.org/web/>). El registro del 14 de junio de 2013 está disponible en <https://web.archive.org/web/20130614053521/http://consulta.gobiernoabierto.gob.sv/>. Como se deduce de las capturas de pantalla de dicho sitio hechas el 13 de agosto y 13 de octubre de 2013, éste parece haber estado disponible en la fecha de lanzamiento del plan (30 de septiembre de 2013). (<https://web.archive.org/web/20130813232040/http://consulta.gobiernoabierto.gob.sv/>) (<https://web.archive.org/web/20131013192031/http://consulta.gobiernoabierto.gob.sv/>).

<sup>12</sup> Las cuentas oficiales son: @GobAbiertoSV y @transparenciaSV

<sup>13</sup> Ver: <https://web.archive.org/web/20131013192031/http://consulta.gobiernoabierto.gob.sv/>

<sup>14</sup> Aunque solicitada a la SPCTAC, no se recibió ninguna información relativa a la fecha de publicación del informe resumen.



# II | IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deberían empezar sus planes explicando los esfuerzos existentes relacionados a los grandes desafíos de la AGA, incluyendo sus estrategias específicas de gobierno abierto y programas en marcha. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental en ese sector o gran desafío. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, o en identificar nuevos pasos para completar reformas en curso, o iniciar una acción en nuevas áreas.

Si bien el diseño de los compromisos concretos respecto a un gran desafío debe ser flexible de manera que pueda ser adaptado a las circunstancias específicas de cada país, los compromisos para con la AGA deben ser relevantes en relación a los valores de la AGA descritos en los *AGA Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

## Acceso a la información

Los compromisos relativos al acceso a la información:

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

- Pueden incluir la divulgación de información en base a datos abiertos y/o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos.
- Pueden incluir la divulgación proactiva y/o reactiva de la información.
- Pueden estar referidos a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (tales como oficinas de defensoría del pueblo o tribunales de la información).
- Deben proveer acceso abierto a la información (el acceso a la información no debe ser un privilegio o un derecho interno del gobierno).
- Deben promover la transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las funciones básicas del gobierno.
- Pueden proponer reducir el costo de la obtención de información.

Deben buscar cumplir con el diseño *5 Star for Open Data* (<http://5stardata.info/>)

## Participación cívica

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden estar referidos a la participación pública formal o a la participación cívica en un sentido más amplio. En general, deben proponer ‘consultar’, ‘involucrar’, ‘colaborar’ o ‘empoderar’, como explica el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly1kMm1YC>).

- Los compromisos relativos a la participación cívica:
- Deben abrir la toma de decisiones a todas las partes interesadas de la ciudadanía; estos tipos de foros generalmente son “desde arriba hacia abajo” en el sentido de que son creados por el gobierno (o por actores empoderados por el gobierno) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas.

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

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

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación;
- reformas en materia de asociación, incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONGs;
- reformas para mejorar la transparencia y el proceso de los procesos democráticos formales, tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.
- Los siguientes son ejemplos de compromisos que no serían considerados como claramente relevantes en relación a la participación cívica entendida en un sentido amplio:
  - Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que los mismos especifiquen el mecanismo de esa participación (sin embargo, este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del "Acceso a la información").
  - Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública.
  - Compromisos que definen la participación como la cooperación interinstitucional sin especificar un mecanismo para la participación pública.

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

## Rendición de cuentas pública

Los compromisos referidos a la rendición de cuentas incluyen:

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

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

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

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

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

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

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

## Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas

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

- La promoción de tecnologías nuevas que ofrezcan oportunidades para el intercambio de información, la participación pública, y la colaboración.
- La publicidad de la información, de forma que permita a las personas entender lo que hacen sus gobiernos e influir en sus decisiones.
- El trabajo tendiente a reducir los costos de la utilización de estas tecnologías.
- Adicionalmente, los compromisos considerados como pertinentes a la tecnología y la innovación:
- Pueden comprometer procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial en la identificación de prácticas efectivas y enfoques innovadores que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en el empoderamiento de las personas y en la promoción de la transparencia en el gobierno;
- Pueden comprometer el apoyo a la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos para utilizar la tecnología para la apertura y rendición de cuentas;
- Pueden apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del gobierno y de los ciudadanos por igual.

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

## Indicadores clave

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

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

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

del *status quo*. Para contribuir a una definición amplia de ambición, los investigadores miden cuan potencialmente transformador cada compromiso podría ser en el área de política pública. Toman esta decisión basándose en sus hallazgos y experiencia como expertos en política pública. Para establecer el impacto potencial, el investigador identifica el problema político, establece un *status quo* de desempeño al inicio del plan de acción, y evalúa qué impacto en el desempeño hubiese tenido el compromiso y cómo hubiese afectado al problema político en caso de haber sido implementado en su totalidad.

Finalmente, existe otra medida que merece mayor explicación debido a su particular interés por parte de los lectores y a su utilidad en la carrera a la cima entre países participantes en la AGA: los “compromisos estelares”, es decir, los compromisos ejemplares. Para calificar como compromiso estelar, un compromiso debe reunir las siguientes características:

1. Debe ser lo suficientemente específico como para ser valorado en virtud de su impacto potencial. Los compromisos estelares pueden tener una especificidad “media” o alta”.
2. La redacción del compromiso debe hacer clara su relevancia al gobierno abierto. Específicamente, debe relacionarse al menos con uno de los valores AGA de Acceso a la Información, Participación Cívica o Rendición de Cuentas Públicas.
3. El compromiso debería tener un impacto potencialmente “transformador” si se implementara completamente.<sup>1</sup>
4. Finalmente, el compromiso debe mostrar un avance significativo en el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una clasificación de implementación “sustancial” o “completa”.

---

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

**Tabla 1 | Vista Rápida<sup>1</sup>**

Número de compromisos	35
<b>GRADO DE CUMPLIMIENTO</b>	
Completos:	1
Sustantivos:	6
Limitados:	12
No iniciados:	15
Incierto	1
<b>NÚMERO DE COMPROMISOS QUE ERAN</b>	
Claramente relevantes a un valor de la OGP:	31
De impacto potencial moderado o transformador:	12
Sustantivo o completamente implementados	7
<b>Compromisos estelares (★)</b>	<b>1</b>

<sup>1</sup> Aunque la manera en que el MRI ha agrupado los compromisos es distinta a la forma en que estos están organizados en el Plan de Acción 2013-2014, los compromisos se han transcrito directamente del plan de acción sin ninguna modificación.

**Tabla 2 | Resumen de los compromisos**

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
1. Sistema informático en hospitales			✓		Sin relevancia clara				✓					✓		
2. Cartas de derecho en salud			✓				✓			✓				✓		
3. Sistema de quejas en salud			✓				✓	✓		✓				✓		
4. Catalogo de servicios			✓		✓			✓			✓				✓	
5. Mejora continua		✓			Sin relevancia clara				✓					✓		
6. Campañas sobre acceso a la información pública		✓			✓					✓				✓		
7. Capacitación regional		✓			✓					✓			Incierto			
8. Capacitación a funcionarios de alto nivel			✓		✓			✓			✓		✓			
9. Seguimiento de herramientas			✓		✓	✓	✓	✓			✓					✓
10. Guía de quejas y avisos			✓		✓		✓				✓			✓		
11. Mejorar calidad de la rendición de cuentas			✓				✓			✓				✓		
12. Guía ciudadana para la rendición de cuentas				✓		✓	✓			✓			✓			
13. Acceso telefónico móvil a rendición de cuentas.			✓		✓		✓	✓		✓			✓			
14. Campañas sobre transparencia e integridad pública.		✓				✓				✓					✓	
15. Currículo de educación cívica		✓			Sin relevancia clara				✓				✓			
16: Lineamientos para reserva de información pública				✓	✓						✓			✓		
17. Mejora de la calidad de los sitios web institucionales		✓			✓					✓			✓			
18. Sistema de recepción de denuncias por corrupción			✓				✓				✓		✓			
19. Reforma del marco legal de probidad pública			✓		✓		✓				✓			✓		

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
20. Publicación de casos de corrupción en el portal gubernamental			✓		✓		✓		✓						✓	
21. Transparencia fiscal		✓			✓			✓		✓				✓		
22. Promoción de contraloría ciudadana de presupuestos		✓				✓				✓			✓			
23. Creación de Comités de Auditoría del uso de recursos públicos			✓			✓	✓		Incierto					✓		
24. Evaluación de accesibilidad de infraestructura gubernamental.			✓		Sin relevancia clara				✓				✓			
25. Accesibilidad para personas ciegas al portal gubernamental			✓		✓			✓			✓			✓		
26. Capacitación para mejorar servicios a personas con discapacidad			✓		✓						✓		✓			
27. Ley de Acceso a la Información Pública para personas ciegas			✓		✓					✓					✓	
28. Acceso a la información de empresas privadas que administran fondos públicos			✓		✓						✓		✓			
29. Listado de instituciones privadas que reciben fondos públicos			✓		✓					✓			✓			
30. Rendición de cuentas de instituciones privadas que administran fondos públicos		✓			✓		✓				✓		✓			
31. Creación del grupo CoST en El Salvador			✓		✓			✓			✓				✓	
32. Divulgación de pactos de integridad y códigos de ética			✓				✓		Incierto				✓			
33. Catálogo de proyectos prioritarios de infraestructura			✓		✓				Incierto				✓			
34. Compra de medicamentos		✓					✓			✓			✓			
35. Transparencia crediticia			✓		✓				✓				✓			

## EJE 1: MEJORAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS

«Desarrollar iniciativas que faciliten el acceso de la población a los servicios públicos, en tiempo y trámites, así como la colocación de denuncias y sugerencias que contribuyan a la mejora institucional continua. El principal énfasis de este eje se concentra en el sistema de salud y en el acceso a información pública.»

### 1.1. Salud

1: Desarrollar e implementar un proyecto de sistema informático en los hospitales nacionales para el manejo integral de los expedientes de los pacientes. Para facilitar la transferencia de información médica entre cualquier hospital. Este se implementará bajo los principios de software libre (copyleft).<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de hospitales haciendo uso del sistema / número total de hospitales.

2: Elaborar las cartas de derecho en salud, en las cuales se presente de forma clara y precisa los derechos y deberes de la ciudadanía. Colocarlas visibles en cada establecimiento y socializarlas con el personal y con la población e incorporarlas en los lineamientos técnicos del Ministerio.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de cartas a la vista de la población / número de centros de salud.

Número de empleados del sistema salud capacitados / número de empleados del sistema de salud.

3: Desarrollar y poner en marcha un sistema de quejas y denuncias sobre malos tratos y de tomar acciones para garantizar el derecho a la salud de los usuarios del sistema público, tanto en componentes presenciales como virtuales. Se iniciará un plan piloto con 7 hospitales nacionales.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de soluciones brindadas / número de quejas y denuncias presentadas por motivación de la carta.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
1.: Sistema informático en hospitales			✓		Sin relevancia clara				✓					✓		
2: Cartas de derecho en salud			✓				✓			✓				✓		
3: Sistema de quejas en salud			✓				✓	✓		✓				✓		

Los tres compromisos de este apartado forman parte de las iniciativas emprendidas por el Ministerio de Salud (MINSAL) en el marco de la reforma del sistema público de salud impulsada durante la administración gubernamental 2009-2014.<sup>4</sup> En los tres casos, se trata de iniciativas que existían antes de la vigencia del Plan de acción 2013-2014.

El primer compromiso tenía como finalidad completar un sistema de administración informática de los expedientes de los pacientes de la red de hospitales del MINSAL. Se buscaba modernizar la forma en que se administra la información sobre los pacientes y que esta estuviera disponible simultáneamente en todos

los hospitales mediante un mismo sistema informático. Según documentos del Ministerio de Salud, uno de los ejes de la reforma de salud era el desarrollo de un sistema único de información estratégica para la toma de decisiones en el sistema público de salud y, entre sus medidas de implementación, se incluía la unificación del expediente clínico.<sup>5</sup>

Según una fuente del Ministerio de Salud, el sistema informático tendría ventajas para los pacientes, los médicos y el propio Ministerio. El expediente unificado permitiría a los médicos y demás operadores tener mejor información sobre el historial del paciente y sobre las atenciones hospitalarias y medicamentos brindados. Además, al compartir la información entre hospitales, detendría el abuso de ciertos pacientes que recurren sucesivamente a distintos hospitales públicos en busca de atención y medicamentos que no necesitan. Finalmente, tendría como consecuencia una mejor regulación de la carga de trabajo de los médicos y otros profesionales de la salud que atienden a los pacientes, pues permitiría contar con un registro de cada una de las intervenciones.<sup>6</sup>

El sistema informático recibe el nombre de Sistema Integral de Atención al Paciente (SIAP) y fue desarrollado bajo los principios del software libre como se anunciaba en la formulación del compromiso. El sistema se compone de módulos que están siendo paulatinamente integrados en cada uno de los 30 hospitales del sistema público de salud.<sup>7</sup> Según datos del Ministerio de Salud, en junio de 2013, el SIAP funcionaba en 21 establecimientos hospitalarios y, al término del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014 (julio de 2014), funcionaba en 27 hospitales.<sup>8</sup>

El SIAP aún no está disponible para toda la red de hospitales con todos sus módulos. Además, por ahora funciona como varios sistemas informáticos independientes instalados en los servidores de cada hospital con un grado aún limitado de interconexión. Asimismo, el SIAP aún no sustituye al expediente físico que es completado a mano en cada hospital. Según el Ministerio de Salud, para que ambas cosas ocurran (que el SIAP opere como una red integrada y que los expedientes físicos sean sustituidos por registros digitales), antes tendría que ser aprobada una ley de firma electrónica que permita validar las entradas que se realicen en el expediente electrónico y que otorgue

al Ministerio de Salud acceso a los datos registrados por el registro público que produce los documentos de identidad nacional.<sup>9</sup> Adicionalmente, por ahora el SIAP es de utilidad directa solo para quienes tienen acceso a la información, es decir, los hospitales y su personal –no para los pacientes.

El MINSAL espera que a finales de 2015 el SIAP esté instalado en los 30 hospitales del sistema público, y que su implementación se extienda a las unidades comunitarias de salud del primer nivel de atención sanitaria. Eventualmente, el SIAP también alimentará las bases de datos del sistema único de información sobre indicadores de salud que el MINSAL construye actualmente y al que, en principio, también tendría acceso la ciudadanía.<sup>10</sup> La mayor parte del desarrollo actual ocurrió precisamente durante 2013, pues la infraestructura informática del sistema fue modernizada técnicamente de forma sustancial. Sin embargo, el sistema aún no permite integrar ni compartir la información sobre los pacientes que es recolectada por los distintos hospitales del sistema público por lo que la administración integral del expediente, tal como se anunciaba en el texto del compromiso, aún no ocurre. Por estas razones, el grado de cumplimiento del compromiso fue calificado como *limitado*.

La unificación del expediente clínico de los pacientes del sistema público de salud sería un paso positivo para modernizar la atención que el Ministerio de Salud brinda a sus usuarios. Sin embargo, dado que el enunciado del compromiso no describe ninguna funcionalidad del sistema de administración de expedientes para uso directo del público, el compromiso no tiene una clara vinculación con los valores de la OGP. Se trata, tal como está descrito, de un instrumento que intenta mejorar la gestión gubernamental pero carece de una clara orientación de cara al público. Por otra parte, no hay evidencia de que la inclusión del compromiso en el Plan de acción haya modificado de manera alguna el alcance o ambición de esta iniciativa gubernamental. La persona que ejerce la función de enlace institucional del MINSAL para este compromiso confirmó que el SIAP habría sido implementado al mismo ritmo y con el mismo alcance aunque no hubiese sido incluido en el Plan de acción de la OGP. Por estas dos razones, el impacto potencial del compromiso, de haber sido

enteramente cumplido en los términos del Plan de acción, fue calificado como *ninguno*.

Los siguientes dos compromisos están estrechamente vinculados entre sí puesto que, tanto las cartas de derechos en salud como el sistema de quejas y denuncias sobre malos tratos, responden al interés del MINSAL por mejorar la atención que brinda a sus usuarios. Al igual que la modernización del sistema de información sobre el historial clínico de los pacientes, este interés responde a las pautas fijadas por la reforma de salud impulsada durante el período 2009-2014 para mejorar la calidad de los servicios públicos de salud.

Promover derechos de los ciudadanos en el sistema público de salud era la manera de conseguir que, por un lado, el personal del MINSAL mejorara el trato hacia los usuarios del sistema público y, por el otro lado, los usuarios tuvieran claridad sobre qué estándares de servicio podían exigir.<sup>11</sup> Para ello, el MINSAL elaboraría cartas de derechos y deberes de la ciudadanía, las haría visibles en los establecimientos de salud (hospitales y unidades comunitarias de salud), las divulgaría a través del personal del sistema público de salud y la propia población, y las incorporaría a los “lineamientos técnicos del Ministerio de Salud”.<sup>12</sup> La formulación del compromiso no permite determinar cuáles son esos lineamientos técnicos. Sin embargo, según información proporcionada por el MINSAL, se trata de las orientaciones administrativas que harían posible la implementación de las medidas para fortalecer el enfoque de derechos en el ámbito del sistema público de salud. La creación y divulgación de cartas de derechos fue incluso un compromiso incorporado en el primer plan de acción de la OGP de El Salvador.<sup>13</sup> Más aun, el primer informe de avance del MRI para El Salvador reseñó cómo ciertas cartas de derechos habían sido divulgadas en algunos establecimientos públicos de salud y destacaba la importancia de darle continuidad al compromiso.<sup>14</sup>

Debido a las constantes e históricas quejas de pacientes sobre los malos tratos recibidos y la deficiente calidad de los servicios prestados, a finales de 2013 el MINSAL inició un proceso de mejora de sus servicios para que estos respondieran al enfoque de derechos. En consulta con organizaciones de la sociedad civil, a principios de 2013, el MINSAL comenzó a elaborar los respectivos lineamientos. El proceso concluyó en septiembre de

2013 y los lineamientos fueron finalmente aprobados por la Ministra de Salud en enero de 2014. Al contrario de lo enunciado en el texto del compromiso (es decir, que las cartas serían luego incorporadas a los lineamientos), los “Lineamientos Técnicos para la Promoción del Derecho Humano a la Salud” ya incluyen los contenidos de la carta de derechos<sup>15</sup> – en forma de un listado de derechos y deberes de la ciudadanía “ante el Ministerio de Salud”.<sup>16</sup> Aunque el documento íntegro de los lineamientos está únicamente disponible en versión digital, a inicios de 2015, la carta de derechos y deberes fue impresa en afiches que luego fueron enviados a los 30 hospitales del sistema y a unidades comunitarias de salud y ubicados en lugares visibles.<sup>17</sup> A partir de su impresión, también se ha iniciado la divulgación de la carta de derechos y deberes entre el personal médico y los ciudadanos.

La elaboración de la carta de derechos y deberes de los usuarios del sistema público de salud ocurrió efectivamente durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014. Sin embargo, dado que las cartas no empezaron a ser impresas, colocadas en lugares visibles o divulgadas sino hasta al menos seis meses después de concluido el plazo de ejecución del Plan, la mayoría del personal del MINSAL no tuvo conocimiento de ellas y por tanto no las pudo utilizar. Por esta razón, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

La creación y divulgación de una carta de derechos de los usuarios, sobre todo si es acompañada de la implementación de mecanismos de exigibilidad ante el MINSAL como el estipulado en el siguiente compromiso, es un avance beneficioso en el proceso de mejora de los servicios de salud del sistema público. No obstante, tal como fue confirmado por el MINSAL, la elaboración de la carta de derechos era una medida que había sido adoptada e incluso iniciada antes de la existencia del Plan de acción 2013-2014 y su inclusión en dicho plan no modificó en modo alguno su alcance o ambición. La fuente entrevistada, enlace institucional del Ministerio de Salud para este compromiso, confirmó la desconexión entre esta medida o acción y el Plan al reconocer que este no fue tomado en cuenta en la ejecución de la misma. Por esta razón, el impacto potencial de este compromiso, el cual hubiera ocurrido de la misma

manera aunque no hubiese sido parte del Plan de acción 2013-2014, fue considerado *menor*.

El último compromiso de este apartado tenía como objetivo mejorar la forma en que el MINSAL atendía las quejas y denuncias de los usuarios del sistema público de salud, motivadas principalmente por malos tratos por parte de su personal y otras deficiencias en la calidad de los servicios. Como parece mostrar el indicador de cumplimiento, las denuncias se originarían en usuarios de los servicios de salud a quienes se les habría vulnerado alguno de los derechos contenidos en las cartas de derechos formuladas según el compromiso anterior. Para ello se implementaría un sistema descentralizado de atención de denuncias que, dentro del período de vigencia del Plan de acción, sería implementado en siete hospitales y podría ser activado tanto de forma presencial como en línea. El texto del compromiso no especifica el tipo de acciones que serían adoptadas por el Ministerio de Salud para 'garantizar el derecho a la salud de los usuarios del sistema público' frente a las denuncias presentadas.

Según la información proporcionada por el MINSAL, este sistema de recepción de denuncias y quejas sería una innovación que mejoraría la atención a los usuarios, quienes hasta ese momento tenían escasa oportunidad de reclamar por la vulneración de sus derechos. Al no existir hasta ese momento un procedimiento estandarizado, los pacientes y demás usuarios de los servicios usualmente presentaban sus quejas ante quienes precisamente habían cometido las faltas. Según explica el MINSAL, no había siquiera un registro de cuántas quejas o denuncias habían sido presentadas. A partir de 2011, el MINSAL creó una dirección de correo electrónico a la que los usuarios podían dirigir sus quejas e incluso puso a disposición del público un formulario en línea para presentarlas.<sup>18</sup> Estas quejas eran recibidas y atendidas por una unidad dentro de las oficinas centrales del Ministerio de Salud (Unidad por el Derecho a la Salud). El nuevo sistema, en cambio, implementaría un procedimiento estandarizado que incluiría nuevos medios de denuncia (redes sociales, buzones ubicados en los hospitales), plazos y formularios únicos y seguimiento a cada queja y denuncia presentada. Eventualmente también serían creadas oficinas de atención a los usuarios en cada hospital y su desempeño sería monitoreado por las autoridades del MINSAL.<sup>19</sup>

Según los datos proporcionados por el MINSAL, el sistema de recepción de quejas fue incorporado en el documento "Lineamientos Técnicos para la Promoción del Derecho Humano a la Salud" antes citado. Sin embargo, una revisión del documento permitió comprobar que no contiene alusión alguna a la creación de oficinas de atención a los usuarios.<sup>20</sup> Sí fue posible confirmar que el sistema efectivamente fue concebido durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014 aunque no comenzó a ser implementado sino a finales de agosto de 2014, fecha en que fue inaugurada la primera oficina de atención a los usuarios –una de las así denominadas "Oficinas por el Derecho a la Salud". El investigador del MRI no pudo comprobar cuántas quejas habían sido presentadas ni cuántas fueron resueltas a través del nuevo sistema durante el período de vigencia del Plan de acción 2013-2014. En cualquiera de los casos, aunque la preparación de una versión inicial del sistema de quejas ocurrió durante la vigencia del Plan, su implementación comenzó al menos dos meses después de terminado el plazo. Por esta razón, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

La implementación de un sistema de recepción y atención de quejas que estandariza las reglas aplicables a todos los hospitales y establecimientos del sistema público de salud, es un avance que previsiblemente mejorará el respeto a los derechos de los ciudadanos que reciben sus servicios. Sin embargo, tal como fue confirmado por el MINSAL, el desarrollo de este sistema era –al igual que en el caso del compromiso anterior– una acción que estaba incluida en planes institucionales que existían antes del Plan de acción 2013-2014 y su inclusión dentro de este último no agregó mayor especificidad ni mejoró la calidad de la rendición de cuentas del respectivo compromiso. La fuente entrevistada (enlace institucional del MINSAL) también confirmó la desconexión de esta acción respecto del proceso de la OGP, puesto que su inclusión en el Plan no implicó una modificación del alcance o grado de ambición del sistema de quejas. Por esta razón, el impacto potencial de este compromiso, que hubiera ocurrido aunque no hubiese sido incluido en el Plan de acción 2013-2014, fue calificado como *menor*.

- 
- <sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 1. El plan identifica al Ministerio de Salud (MINSAL) y al Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.
- <sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 2. El plan identifica al Ministerio de Salud (MINSAL) y al Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.
- <sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 3. El plan identifica al Ministerio de Salud (MINSAL) como institución responsable de la implementación de este compromiso.
- <sup>4</sup> Véase: Organización Panamericana de la Salud. *Evaluación de la Reforma de Salud 2012* [documentos y presentaciones]. Disponible en [http://www.paho.org/els/index.php?option=com\\_content&view=article&id=643:evaluacion-reforma-salud-salvador-2012](http://www.paho.org/els/index.php?option=com_content&view=article&id=643:evaluacion-reforma-salud-salvador-2012) Último acceso: 13 de mayo de 2015.
- <sup>5</sup> Rodríguez, M. I. (n.d.) La Reforma de Salud en El Salvador. Pp. 44-46. Disponible en: [http://www.paho.org/els/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=1050&Itemid=99999999](http://www.paho.org/els/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1050&Itemid=99999999). Último acceso: 13 de mayo de 2015.
- <sup>6</sup> Entrevista con la persona de enlace del MINSAL para este compromiso. 13 de mayo de 2015.
- <sup>7</sup> Los seis módulos actuales del sistema permiten administrar distintos tipos de información: identificación del expediente clínico del paciente, agenda médica, citas médicas, seguimiento clínico (consulta médica), registro de exámenes (de laboratorio clínico y gabinete) y farmacia.
- <sup>8</sup> Véase: Ministerio de Salud. (n.d.) Informe de Labores 2012-2013. Disponible en: <http://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/453/download>. Último acceso: 15 de mayo de 2015.
- <sup>9</sup> La Asamblea Legislativa de El Salvador discute desde hace tres años la aprobación de la primera ley de firma electrónica del país. El Registro Nacional de las Personas Naturales tiene el mandato legal de la identificación ciudadana y el registro del estado familiar.
- <sup>10</sup> Según información proporcionada por el Ministerio de Salud, el Sistema Único de Información en Salud (o SUI) integra por primera vez todos los distintos sistemas de información que esa institución había llevado de forma desconectada. Los datos epidemiológicos del SIAP eventualmente serían directamente integrados en el SUI y por ello se concibe al primero como parte integrante del segundo.
- <sup>11</sup> Entrevista con punto de enlace del MINSAL para ambos compromisos. 11 de mayo de 2015.
- <sup>12</sup> Las “unidades comunitarias de salud familiar” son los centros de salud para el primer nivel de atención sanitaria en El Salvador.
- <sup>13</sup> Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). (Abril de 2012). P.4.
- <sup>14</sup> Villalta, R. para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. Informe de Avance 2013-2014. (Marzo de 2014). Pp. 39-41.
- <sup>15</sup> Gobierno de El Salvador. Ministerio de Salud. Lineamientos Técnicos para la Promoción del Derecho Humano a la Salud. (Enero de 2014). San Salvador. Pp. 16-20. Disponible en: [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/lineamientos/lineamientos\\_promocion\\_derecho\\_salud\\_31012014.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/lineamientos/lineamientos_promocion_derecho_salud_31012014.pdf). Último acceso: 13 de mayo de 2015.
- <sup>16</sup> *Ibid.*
- <sup>17</sup> El Ministerio de Salud proporcionó fotografías de la ubicación de estos afiches en uno de los hospitales.
- <sup>18</sup> El formulario está disponible en: <https://www.salud.gob.sv/denuncias.html>. Último acceso: 15 de mayo de 2015. Mediante una búsqueda en un archivo de registros históricos de sitios web (<http://archive.org/web/>) hecha por el investigador MRI, se comprobó que una versión similar de este formulario estaba disponible al menos desde febrero de 2013. Véase: <http://web.archive.org/web/20130217175243/http://www.salud.gob.sv/denuncias.html>. Último acceso: 15 de mayo de 2015.
- <sup>19</sup> Una versión temprana del funcionamiento de este sistema está descrito en: Gobierno de El Salvador. Ministerio de Salud. Lineamientos Técnicos para la Promoción del Derecho Humano a la Salud. (Enero de 2014). pp. 30 en adelante. Disponible en: [http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/lineamientos/lineamientos\\_promocion\\_derecho\\_salud\\_31012014.pdf](http://asp.salud.gob.sv/regulacion/pdf/lineamientos/lineamientos_promocion_derecho_salud_31012014.pdf).
- <sup>20</sup> Según la información proporcionada por el enlace institucional del Ministerio de Salud, el Gobierno decidió crear las oficinas en una fecha posterior a la creación de los lineamientos.

## 1.2. Catálogo de servicios

4: Incorporar en el Portal InfoÚtil un catálogo de servicios que prestan las instituciones, los plazos, costos y requisitos que tienen cada uno de estos.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de servicios publicados.

Número de visitas a InfoÚtil/número de visitas generales al portal Gobierno Abierto.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
4. Catálogo de servicios			✓		✓			✓			✓				✓	

Nota : Según criterios del MRI anteriores a 2015, este compromiso habría recibido la calificación de estelar, pues, es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial moderado o transformador, y fue sustantivamente o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos calificados como estelares, al inicio de 2015, el MRI actualizó sus criterios , excluyó a los compromisos de impacto potencial moderado, y determinó que serían elegibles a esta calificación solo aquellos compromisos considerados transformadores.

El compromiso surge del interés del gobierno por brindar a los ciudadanos información sobre la oferta de servicios que todas las instituciones públicas prestan a la ciudadanía, cuyos requisitos y procedimientos suelen no estar fácilmente disponibles y requieren asistencia especializada para ser comprendidos y utilizados.

La publicación en línea de información acerca de ciertos servicios gubernamentales y sus requisitos era una práctica existente antes de la publicación del Plan de acción. Sin embargo, el compromiso pretendía específicamente crear un directorio centralizado de estos servicios en un sitio web, estandarizando en él la información a disposición de la ciudadanía y completando el catálogo de servicios. El sitio web con toda la información sobre servicios de las instituciones públicas brindaría a la ciudadanía un único punto de referencia en línea para este tipo de información pública. El compromiso no buscaba reemplazar la información que las instituciones gubernamentales ya publicaban en sus respectivos sitios web ni duplicar la información existente en otros dos sitios web que centralizaban servicios específicos (E-regulations y MiEmpresa).<sup>2</sup> Estos dos sitios web habían sido ampliados

como parte de uno de los compromisos del Plan de acción 2012-2014 y las organizaciones de la sociedad civil que participaron en su evaluación los consideraron útiles para generar confianza para los inversionistas. Además, el gobierno tenía interés en mantenerlos.<sup>3</sup>

Al inicio del período de vigencia del Plan de Acción, el portal gubernamental Gobierno Abierto (<http://www.gobiernoabierto.gob.sv/>) ya contenía una base de datos parcial sobre servicios gubernamentales. Por esta razón, según información brindada por la SPCTAC, durante la vigencia del Plan de acción 2013-2014 el gobierno decidió que el compromiso se cumpliría ampliando la información que ya estaba disponible en el sitio Gobierno Abierto y no trasladándola a InfoÚtil (<http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/>) como literalmente lo indica el compromiso. Efectivamente, a la fecha de cierre de este informe, el sitio web Gobierno Abierto contenía enlaces a la información pública de 175 instituciones públicas entre ministerios, instituciones descentralizadas, gobiernos municipales, gobernaciones departamentales, hospitales de la red pública e inclusive dos organizaciones de la sociedad

civil.<sup>4</sup> El sitio incluía información relativa a los servicios prestados por cada institución. A excepción de la que corresponde a las organizaciones de la sociedad civil, la información está organizada de tal forma que permite identificar rápidamente los requisitos, plazos, costos y ubicación de los servicios públicos. El sitio web ofrece incluso información sobre los pasos que los interesados deben seguir para solicitar y recibir un servicio. Según datos de la SPCTAC, el formato actual del sitio web fue concluido en agosto de 2014 –antes existía información similar pero estaba disponible en un formato menos accesible al público.

Aunque fue solicitada a la SPCTAC, el investigador del MRI no recibió respuesta respecto a qué parte de la información sobre servicios fue incorporada durante el período de ejecución del Plan de acción 2013-2014. A criterio de la SPCTAC, la información correspondiente a los servicios de las instituciones públicas que se había programado publicar como parte del compromiso, estaba ya completa y disponible al público en agosto de 2014. Debido a que el enunciado de este compromiso no especifica metas y a que su indicador de cumplimiento no especifica un número base a partir del cual se mediría su avance, no es posible hacer una valoración cuantitativa de su grado de cumplimiento. Tampoco está disponible la información relativa al número de visitas que el sitio tuvo antes y después de la ejecución del compromiso (el segundo de los indicadores de cumplimiento).

Según se pudo comprobar en base a archivos de registros históricos de sitios web, en agosto de 2013 el sitio Gobierno Abierto solo enlazaba a la información de 38 instituciones. En enero de 2014, el número de instituciones cubiertas había incrementado a 83, en febrero a 96 y en marzo a 132, mostrando un acelerado crecimiento de la información disponible durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Igualmente relevante es que, entre las instituciones incorporadas al catálogo de servicios, están todos los ministerios y muchas de las principales instituciones

públicas que prestan servicios a la ciudadanía.<sup>5</sup>

Aun cuando la información sobre los servicios no fue incorporada específicamente al sitio, según se proponía en el texto del compromiso, se ha encontrado evidencia de avances significativos en la ampliación del catálogo ocurridos durante la vigencia del Plan. Las organizaciones de la sociedad civil consultadas sabían de la existencia del sitio y de la disponibilidad de información pero no sabían en qué medida la ampliación del catálogo había respondido al compromiso contenido en el Plan tal como afirmó la SPCTAC. Sin embargo, la evidencia recabada indica que durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, el catálogo de servicios fue significativamente ampliado, poniendo a disposición del público por primera vez los requisitos de cientos de servicios de múltiples instituciones públicas en forma centralizada y fácilmente accesible. Dado que esta era la actividad principal del compromiso, el grado de cumplimiento fue calificado como *sustantivo*, pese a que no hay datos disponibles para comprobar en qué medida esta ampliación incrementó el número de visitas al sitio web –otro de los indicadores de cumplimiento.

Por otra parte, la ampliación de la información sobre servicios públicos bajo un solo sitio web es una iniciativa gubernamental que precedía al Plan de acción y que incluso continúa en la actualidad. Sin embargo, el cumplimiento íntegro de este compromiso habría supuesto que por primera vez la ciudadanía tendría acceso fácil y de forma unificada al catálogo de todos los servicios que prestan las instituciones públicas, con indicación de plazos, costos y otros requisitos, y todo en un repositorio estandarizado. Aunque ese acceso se habría limitado a los ciudadanos que tienen acceso a internet, lo cierto es que habría significado un paso significativo en la práctica usual de las instituciones públicas que, por lo general, no han puesto esta información a disposición del público y, cuando lo han hecho, ha sido en forma incompleta y no estandarizada. Por esta razón el compromiso fue calificado como de impacto potencial *moderado*.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 4. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SPCTAC) “en coordinación con las entidades del Órgano Ejecutivo” como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Disponibles en: <http://elsalvador.eregulations.org/> y <https://www.miempresa.gob.sv/>. Último acceso: 21 de febrero de 2015.

<sup>3</sup> Véase: Villalta, R. para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. Informe de Avance 2013-2014. (Marzo de 2014)., p. 75 Compromiso número 19; y Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014. La autoevaluación del plan 2012-2014 está contenida en este último documento.

<sup>4</sup> La información pública está disponible específicamente en: <http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>. Último acceso: 10 de febrero de 2015.

<sup>5</sup> La búsqueda se realizó mediante el sitio web Internet Archive Wayback Machine (<https://archive.org/web/>). El registro del 9 de agosto junio de 2013 está disponible en <http://web.archive.org/web/20130809151920/http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>; el registro del 21 de enero de 2014 está disponible en <http://web.archive.org/web/20140121004731/http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>; el del 14 de febrero de 2014 está disponible en <http://web.archive.org/web/20140214204235/http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>; el del 22 de marzo de 2014 está disponible en <http://web.archive.org/web/20140322180731/http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/>.

<sup>6</sup> A la fecha de cierre de este informe, el sitio web ofrecía información acerca de 175 instituciones.

### 1.3. Mejora continua

5: Diseñar e implementar proyectos y mecanismos de mejora constante de los servicios públicos basados en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de instituciones aplicando planes de mejora/número de instituciones instruidas.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
5. Mejora continua		✓			Sin relevancia clara				✓					✓		

Este compromiso nace del interés del gobierno por impulsar un enfoque de calidad en la gestión pública, lo que constituía una de las estrategias de modernización de la administración pública para el quinquenio de gobierno 2009-2014.<sup>2</sup> Para ello, la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado (SSGME), que al igual que la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción pertenecían a la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE), eligió implementar las pautas conceptuales y metodológicas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.<sup>3</sup> Entre otros contenidos, este documento ofrece orientaciones para que los países y sus instituciones públicas puedan desarrollar planes de mejora continua de sus servicios.<sup>4</sup> Según una fuente que perteneció a la desaparecida SSGME, el término “mejora constante” incluido en el texto del compromiso es en realidad una referencia a la categoría de la “mejora continua”.<sup>5</sup>

El compromiso buscaba continuar la implementación de esta estrategia de modernización de la administración pública pues, a partir de 2011, la SSGME había comenzado a trabajar en el desarrollo de planes de mejora continua en 25 instituciones públicas. La primera fase requirió la capacitación de servidores públicos que pudieran desarrollar los planes de mejora continua y la autoevaluación de las instituciones

involucradas para identificar oportunidades de mejora. El objetivo era que cada institución creara sus propias capacidades de mejora continua y luego desarrollara un plan de mejora.

El informe anual de rendición de cuentas de la SAE para el período comprendido entre junio de 2010 y mayo de 2011, indica que el impulso de un “modelo estandarizado de gestión de calidad y mejora continua de los servicios públicos” sería una de las herramientas para lograr la modernización de la administración pública durante el quinquenio de gobierno 2009-2014. De igual forma, este indica que durante ese período las 25 instituciones desarrollaron sus planes de fortalecimiento institucional.<sup>6</sup> En la misma línea, el informe anual de rendición de cuentas de la SAE del período junio de 2011 a mayo de 2012 señala que la SSGME dio “seguimiento a la implementación de proyectos de mejora continua y sus equipos técnicos en 25 instituciones del Órgano Ejecutivo”.<sup>7</sup> Finalmente, el informe anual de rendición de cuentas de la SAE para el período de junio de 2012 a mayo de 2013 tiene una referencia muy similar.<sup>8</sup>

Según la entrevista con la fuente que perteneció a la SSGME, a partir del año 2013 hubo múltiples dificultades en la implementación del sistema de mejora continua de la calidad en la gestión pública. Destacan los pocos recursos con que contaba esa

subsecretaría para tal propósito, la resistencia a la modernización de parte de algunos actores públicos, y la inconstancia de algunas de las instituciones que iniciaron el trabajo. La SSGME decidió entonces enfocar sus esfuerzos en la mejora continua de los procesos de un número más reducido de instituciones públicas.

En esta segunda fase del proceso, las cerca de 15 instituciones restantes continuaron implementando planes de mejora continua con el apoyo de la SSGME para optimizar el desarrollo de 30 diferentes procesos de prestación de servicios.<sup>9</sup> Según los datos proporcionados por la fuente antes mencionada, la implementación de los planes de mejora fue completada en solo uno de los procesos en una de las instituciones involucradas.<sup>10</sup>

Según los mismos datos, la implementación de los planes de mejora fue iniciada a mediados de 2011 aunque habían sido diseñados a mediados de 2010, es decir, unos tres años antes del comienzo del período de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Del mismo modo, en el respectivo informe de labores, la SSGME indica que la capacitación de los equipos de trabajo de las instituciones participantes (el segundo de los indicadores de cumplimiento) comenzó también en el período 2010-2011. Sin embargo, se ha comprobado que tanto la implementación de los planes de mejora como la instrucción a los equipos continuaron durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, aunque no se pudo comprobar, con precisión, en qué medida esto ocurrió.<sup>11</sup>

Aunque los términos del compromiso y de sus indicadores de cumplimiento no fijan una meta basada en el número de instituciones que debían aplicar

planes de mejora o en el número de instituciones que se proponía instruir, y por tanto no existe un estándar para medir el avance logrado en este compromiso, no se encontró evidencia de que los resultados obtenidos durante el plazo del Plan de acción 2013-2014 hayan sido sustancialmente distintos a los obtenidos con anterioridad por la SSGME en esta misma iniciativa. Por esta razón, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

El diseño e implementación de proyectos de mejora continua de los servicios públicos es un esfuerzo gubernamental que precedió al Plan de acción y que incluso continuaba al cierre de este informe. Aun considerando que el objeto del compromiso es preexistente y que sus resultados se habrían limitado únicamente a instituciones del Órgano Ejecutivo, su implementación resultaría beneficiosa para la modernización de la gestión pública salvadoreña. No obstante, debido a que la escasa especificidad de sus términos no permite determinar su alcance (por ejemplo, cuáles y cuántos proyectos y mecanismos de mejora serían desarrollados), tampoco es posible determinar que existe una clara relevancia en relación a alguno de los cuatro valores de la OGP, particularmente porque las actividades contempladas en el compromiso no están orientadas de cara al público o a la mejora de los servicios que recibe. Es decir, si bien el compromiso pudo significar un avance en la mejora de la calidad de los servicios gubernamentales, no se advierte su relevancia directa en relación a los valores de la OGP ni su capacidad de cambiar el funcionamiento habitual del gobierno. Por estas razones, su impacto potencial fue calificado como *ninguno*.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 5. El plan identifica a la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado (SSGME), "en coordinación con los 13 Ministerios" como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. (Noviembre de 2010, 2ª ed.).P. 133.

<sup>3</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. XVIII. (2008). Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, La Carta Iberoamericana contiene una serie de principios, herramientas y recomendaciones para desarrollar una gestión pública de calidad al servicio de la ciudadanía.

<sup>4</sup> La mejora continua es un proceso permanente mediante el cual las instituciones dan seguimiento, evalúan y optimizan la prestación de sus servicios para hacerlos más cercanos a la ciudadanía y a sus expectativas de calidad.

<sup>5</sup> Entrevista con quien fuera el coordinador del área de fortalecimiento institucional y gestión de la calidad de la desaparecida SSGME. 28 de abril de 2015.

<sup>6</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos. Rendición de Cuentas 2010-2011. Páginas 6 y 24. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 4 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos. Rendición de Cuentas 2011-2012. Página 37. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 4 de abril de 2015.

<sup>8</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos. Rendición de Cuentas 2012-2013. Página 15. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 4 de abril de 2015.

<sup>9</sup> Un documento proporcionado por la SPCTAC contiene información detallada de las instituciones y procesos elegidos, así como del grado de avance de cada uno de ellos al final del año 2013. El documento es una presentación que contiene una evaluación de la gestión del año 2013 del área de fortalecimiento institucional y gestión de la calidad de la SSGME.

<sup>10</sup> Se trata del proceso de inspección laboral desarrollado por el Ministerio de Trabajo.

<sup>11</sup> Al menos durante 2013, según se reporta en el documento proporcionado por la SPCTAC que contiene una evaluación de la gestión del año 2013 del área de fortalecimiento institucional y gestión de la calidad de la SSGME.

## 1.4. Divulgación y capacitación

6: Realizar campañas educativas en el ámbito nacional, para servidores públicos y población, sobre el derecho de acceso a información.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de campañas realizadas y modalidades desarrolladas.

Resultados de evaluación realizada por la SSTA sobre servicio de acceso a información brindado.

7: Desarrollar programas de capacitación regional sobre derecho a información pública, dirigidos a población organizada en los municipios.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de personas capacitadas.

Número de solicitudes de información tramitadas en comparación al período anterior a la capacitación.

8: Desarrollar capacitaciones a funcionarios públicos de alto nivel, que garanticen la mejora y evaluación interna de sus procesos de acceso a información. En las modalidades presencial y en línea.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de funcionarios de alto nivel capacitados/número de funcionarios de alto nivel.

Número y descripción de acciones implementadas/número de acciones orientadas.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
6. Campañas sobre acceso a la información pública		✓			✓					✓				✓		
7. Capacitación regional		✓			✓					✓			Incierto			
8. Capacitación a funcionarios de alto nivel			✓		✓			✓			✓		✓			

Nota: el compromiso 8 fue calificado como no iniciado durante el plazo de ejecución del Plan, su implementación ocurrió una vez concluido el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014.

Los compromisos de este apartado responden al propósito de la SSTA de informar y sensibilizar a la ciudadanía y los funcionarios públicos sobre el derecho de acceso a la información pública. Estos compromisos constituyen una estrategia para cumplir su función de fortalecer la transparencia pública y consolidar sus prácticas en la gestión gubernamental.<sup>4</sup> La SSTA cumplía esta función antes de que entrara en vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) en mayo de 2011 pero reforzó su trabajo de promoción a

partir de ese momento. Dado que a esa fecha aún no se instauraba el Instituto de Acceso a la Información Pública (la institución que implementa la LAIP), la SSTA era la principal institución pública que divulgaba los contenidos de dicha Ley.

Aunque los términos del primer compromiso se refieren a campañas educativas, la SPCTAC sostiene que el compromiso se refiere a programas de capacitación sobre el derecho de acceso a la información y considera que su cumplimiento fue

sustantivo. Este compromiso deriva parcialmente de una recomendación contenida en el primer informe de avance del MRI para El Salvador, que señalaba que los funcionarios de gobierno entrevistados habían sugerido que se realizaran campañas de información para que la ciudadanía supiera qué información podía solicitar a las instituciones públicas.<sup>5</sup>

A tal propósito, la SSTA desarrolló cursos presenciales y virtuales abiertos a todos los funcionarios y empleados del órgano ejecutivo, así como un curso de formación especialmente dirigido a docentes del sistema público de educación. La documentación brindada por la SPCTAC permite comprobar que entre enero y junio de 2014, la SSTA desarrolló charlas y cursos presenciales y virtuales sobre el uso de la LAIP para al menos siete instituciones públicas. La documentación también indica que esta actividad formativa continuó durante el resto del año 2014 pero a cargo de la SPCTAC, incluyendo el programa dirigido a docentes del Ministerio de Educación. Además, hay evidencia de la realización de al menos tres eventos públicos sobre este tema dirigidos a la ciudadanía.<sup>6</sup> Algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas sabían de las actividades formativas desarrolladas por la SSTA y la SPCTAC pero no pudieron aportar detalles adicionales.

Los resultados de la evaluación sobre los servicios de acceso a la información realizada por la SSTA, es decir, el segundo indicador de cumplimiento del primer compromiso de este apartado, fueron obtenidos utilizando una técnica de “cliente oculto”, mediante la cual, a modo de muestra, se presentaron 34 solicitudes de información a distintas instituciones públicas. Las solicitudes fueron hechas por “delegados incógnitos” de la SSTA, quienes luego completaron un cuestionario sobre la calidad de los servicios recibidos ante la solicitud presentada. Los resultados fueron luego sistematizados en un documento de uso interno de la SSTA.<sup>7</sup>

Según la SPCTAC, la evaluación fue realizada en los últimos meses del año 2013, es decir, dentro del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Ninguna de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas conocía esta evaluación. Los términos del compromiso tampoco especifican de qué manera se realizaría la evaluación interna de los servicios de forma tal que

esta podría haber sido cumplida de distintas maneras. Aunque no se puede afirmar que las campañas educativas tuvieron un alcance nacional tal como lo suponían los términos del compromiso, sí se comprobó el cumplimiento de las actividades identificadas como indicadores de cumplimiento. Con todo, el investigador del MRI no pudo corroborar si los cursos y conferencias sobre el derecho a la información pública y la LAIP fueron una consecuencia del compromiso consignado en el Plan de acción. La distinción es relevante dado que la SSTA venía desarrollando este tipo de actividades antes del inicio del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. En tal sentido, el cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

Aun cuando la actividad formativa de la SSTA precedió al Plan de acción e incluso continúa actualmente, la divulgación de la LAIP a más ciudadanos y funcionarios es un paso positivo, aunque incremental, hacia la consolidación de una cultura de transparencia gubernamental. Por otra parte, el bajo nivel de especificidad del compromiso no permite determinar directamente cuáles son los hitos o productos claramente mesurables que se esperaba de las capacitaciones. Así, los indicadores de cumplimiento no especifican cómo se harían las campañas educativas, cuántas se harían o en qué plazos de tiempo, ni qué servidores públicos o población serían sus destinatarios. Por esta razón, el impacto potencial del compromiso fue calificado como *menor*.

Los términos del segundo compromiso de este apartado se refieren a capacitaciones sobre el derecho de acceso a la información pública para ciudadanos de distintas regiones del país. Ni la formulación del compromiso ni la de sus indicadores de cumplimiento permite establecer cuál sería la ‘población organizada’ en los municipios a la que se le ofrecería las capacitaciones o cómo éstas se diferencian de la actividad divulgativa contemplada en el compromiso anterior. Según la SPCTAC, el compromiso pretendía ampliar territorialmente la población con conocimiento sobre el derecho a la información pública puesto que, hasta entonces, la gran mayoría de solicitudes de información que utilizaban la LAIP habían sido presentadas por residentes de la capital o sus alrededores. Esto se lograría mediante la capacitación

de ciudadanos que participaban en organizaciones de la sociedad civil en sus respectivos lugares de residencia.

Según explicó la SPCTAC, los programas de capacitación tuvieron como destinatarios a personas que luego podrían ser capacitadores en sus respectivas localidades, así como a funcionarios municipales y técnicos del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), una institución pública descentralizada encargada de proporcionar asistencia técnica y administrativa a los municipios. Aunque hay evidencia del programa de capacitación para líderes locales, no es posible determinar si el programa fue o no desarrollado durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014.<sup>8</sup> Además, la única referencia con que se cuenta sobre la capacitación de técnicos del ISDEM indica que esta había finalizado incluso antes del inicio del plazo de ejecución del Plan.<sup>9</sup> No se ha encontrado ni recibido ningún dato o documento adicional que permita comprobar el alcance, duración y naturaleza de estos programas de capacitación ni datos sobre los indicadores de cumplimiento. Ninguno de los representantes de la sociedad civil entrevistados tenía conocimiento sobre este compromiso. Por estas razones, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *incierto*.

La divulgación de la LAIP a más ciudadanos en todo el territorio nacional, y particularmente a personas que posteriormente replicarían el conocimiento, podría ser un paso importante hacia la difusión y consolidación de una cultura de transparencia gubernamental. Sin

embargo, dada la baja especificidad del texto del compromiso, el cual describe actividades que no son del todo claras ya que, por ejemplo, no precisa la población objetivo o los plazos, su impacto potencial fue calificado como *menor*.

El último compromiso de este apartado tenía como objetivo formar a los máximos responsables de las instituciones públicas sobre las obligaciones derivadas del derecho a la información pública. De esta forma se contribuiría a convertir esas obligaciones en prioridades estratégicas de las instituciones. Según la SPCTAC, durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, la SSTA tuvo dificultades para compatibilizar las agendas de los distintos funcionarios que pretendía invitar a los programas de formación. Sin embargo, la SPCTAC proporcionó al investigador del MRI un listado de los 74 “funcionarios de alto nivel” que fueron capacitados por esa institución durante 2014.<sup>10</sup> Según la fuente, estas capacitaciones ocurrieron un vez concluido el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. En tal sentido, este compromiso fue calificado como *no iniciado*. Por otra parte, formar y sensibilizar a los máximos responsables de las instituciones públicas en el derecho a la información pública podría ser un paso significativo para transformar las prácticas institucionales de transparencia y por ello este compromiso fue calificado como *moderado*.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 6. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 7. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 8. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>4</sup> La SSTA tenía entre sus atribuciones «Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, promoviendo el acceso a la información pública» (art. 53-E, atribución B.e del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo vigente en ese momento).

<sup>5</sup> Villalta, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. Informe de Avance 2013-2014. Marzo de 2014. Compromiso número 1, págs. 32-34.

<sup>6</sup> Los datos se extraen de copias de las listas de asistencia proporcionadas por la SPCTAC.

<sup>7</sup> Estas afirmaciones se basan en un documento enviado por la SPCTAC en que se explican los resultados de la evaluación.

<sup>8</sup> Ver: Transparencia Activa. Secretaría de Participación capacita a comunidades en uso de Ley de Acceso a la Información. (15 de agosto de 2014). Último acceso: 13 de marzo de 2015. <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/secretaria-de-participacion-ciudadana-capacita-a-comunidades-en-uso-de-laip/>. Último acceso: 13 de marzo de 2015.

Aunque la nota informativa del sitio Transparencia Activa ([www.transparenciaactiva.gob.sv](http://www.transparenciaactiva.gob.sv)), es de mediados de agosto de 2014, las fechas en que este programa de capacitación fue desarrollado no están especificadas.

<sup>9</sup> Esta nota indica que la SSTA capacitó a técnicos del ISDEM para que estos pudieran a su vez capacitar a funcionarios municipales. Esta capacitación ocurrió en marzo y abril de 2013. Ver: [http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=495:isdem-capacitar%C3%A1-a-municipalidades-en-ley-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica&Itemid=77](http://www.isdem.gob.sv/index.php?option=com_k2&view=item&id=495:isdem-capacitar%C3%A1-a-municipalidades-en-ley-de-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica&Itemid=77). Último acceso: 13 de marzo de 2015.

El sitio del gobierno Transparencia Activa ([www.transparenciaactiva.gob.sv](http://www.transparenciaactiva.gob.sv)) informa de similares hechos. Ver: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/subsecretaria-de-transparencia-capacita-asesores-municipales-para-aplicar-la-laip/>. Último acceso: 13 de marzo de 2015.

<sup>10</sup> El listado no especifica los cargos de los funcionarios, pero indica que esa categoría está compuesta por miembros de juntas directivas, gerentes, directores, jefes de departamento, cónsules y vicecónsules. Los únicos funcionarios identificados con nombre y cargo son los cónsules y vicecónsules. El listado de funcionarios fue proporcionado por la SPCTAC en un documento sin fecha titulado Consolidado Altos Funcionarios.

## 1.5. Seguimiento de herramientas

9: Mantener control y evaluación permanente sobre las herramientas de participación ciudadana, solicitudes de información y quejas y denuncias en el portal Gobierno Abierto.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Ítems específicos de evaluación sobre su efectividad en los informes de avances en el acceso a la información que produce semestralmente la SSTA.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
9. Seguimiento de herramientas			✓		✓	✓	✓	✓			✓					✓

Nota: Según criterios del MRI anteriores a 2015, este compromiso habría recibido la calificación de estelar, pues, es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial moderado o transformador, y fue sustantivamente o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos calificados como estelares, al inicio de 2015, el MRI actualizó sus criterios, excluyó a los compromisos de impacto potencial moderado, y determinó que serían elegibles a esta calificación solo aquellos compromisos considerados transformadores.

Este compromiso está motivado por el interés del gobierno de mejorar de forma continua los mecanismos de participación ciudadana, acceso a la información pública y denuncias por posibles actos de corrupción de manera de que dichos mecanismos permanecieran pese a un eventual cambio de gobierno. Para ello, la SSTA consideró importante dar seguimiento y evaluar el desarrollo de los mecanismos instaurados por el gobierno para esos fines y mostrarlos en informes semestrales de gestión publicados en su sitio web Gobierno Abierto.<sup>2</sup> El texto del compromiso no especifica cuáles serían los mecanismos a los que daría seguimiento ni de qué forma, aunque sí anuncia la inclusión de “[í]tems específicos de evaluación sobre su efectividad” en los informes de avance que la SSTA producía semestralmente sobre el acceso a la información gubernamental. De tal forma, el compromiso describe una actividad que sería verificable (“mantener control y evaluación” por medio de los “ítems” de evaluación) pero no contiene hitos o productos claramente verificables.

Aunque desde su primer año de funcionamiento la SSTA había publicado informes sobre su desempeño, a partir del segundo semestre de 2013 comenzó a publicar además informes específicamente centrados en el cumplimiento de la LAIP y de otros mecanismos de transparencia.<sup>3</sup> Al cierre de ese año, el informe publicado por la SSTA hacía un recuento de la aplicación de la LAIP desde su entrada en vigencia destacando también los datos del último semestre. El informe consigna datos estadísticos relativos a las solicitudes de información recibidas por las Unidades de Acceso a la Información Pública de las instituciones públicas. Se destacan datos sobre el número de solicitudes de información pública, el desglose por el tipo de información solicitada, los temas más solicitados, el tiempo promedio de respuesta y otras estadísticas sobre las solicitudes de información realizadas conforme a la LAIP. También se publican datos relativos a la promoción de la participación ciudadana en las instituciones públicas que incluyen los ejercicios de rendición de cuentas y otros medios,

así como datos sobre los avisos y denuncias sobre posibles casos de corrupción que fueron recibidas.

Al final del siguiente semestre (que concluyó en mayo de 2014), la SSTA preparó un nuevo documento que contiene información sobre los mismos aspectos. Según la SPCTAC, el informe fue publicado en agosto de 2014 por la sucesora de la SSTA.<sup>4</sup> Un tercer informe fue publicado en diciembre de 2014 y contenía, entre otros, información sobre el segundo semestre de ese año.<sup>5</sup> La SPCTAC sostiene que, además del nombre, también cambió la metodología para la recopilación y presentación de cada uno de los tres informes mencionados. Según la SPCTAC, las herramientas para el seguimiento de las solicitudes de información pública han sido recientemente transferidas al Instituto de Acceso a la Información Pública.

La SPCTAC considera que la SSTA cumplió enteramente con este compromiso. Ninguno de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas poseía datos específicos sobre los informes de gestión aunque sí sabían que el gobierno daba seguimiento a la aplicación de la LAIP. Aun cuando la publicación del informe correspondiente al primer semestre de 2014 fue extemporánea, la SSTA

continuó dando seguimiento a los mismos temas durante este período y con ello permitió a su sucesora publicar el informe dos meses después del fin del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Dado que el indicador de cumplimiento se refiere al seguimiento de aspectos específicos sobre estos temas en los informes semestrales de la SSTA, este compromiso fue calificado como *completo*. Por otra parte, el impacto potencial de este compromiso puede ser *moderado* si los datos recabados en el monitoreo de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción sirven efectivamente para evaluar sus resultados e impacto en el mediano y largo plazo. El impacto potencial puede aumentar en la medida en que tanto el gobierno como la sociedad civil utilicen los datos contenidos en los informes para mejorar los mecanismos.

---

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 1, compromiso 9. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Debido a que la Ley de Acceso a la Información Pública entró en vigencia el 8 de mayo de 2011, la SSTA contabilizó su primer semestre de gestión desde esa fecha hasta el 8 de noviembre de 2011 y así sucesivamente.

<sup>3</sup> La SSTA publicó informes de gestión desde 2009, su primer año de gestión. Los informes están disponibles en: <http://www.gobiernabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 12 de marzo de 2015.

<sup>4</sup> Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción. «Avances en la Implementación de la LAIP. Segundo Año de Plena Aplicación de la Ley.» (2014).

<sup>5</sup> Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción. El Derecho a la Información Pública en el Gobierno del Cambio. (Diciembre de 2014).

## EJE 2: MEJORAR LA INTEGRIDAD PÚBLICA

«El interés fundamental es que las instituciones puedan visibilizar y rendir cuentas sobre su actuación y el uso de los recursos, así como satisfacer la demanda de la población en cuanto a la facilitación de mecanismos de denuncia, que promuevan el cumplimiento de las leyes relativas al buen comportamiento del servidor público.»

### 2.1. Guía de quejas y avisos

10: Elaborar una guía ciudadana de fácil comprensión en la que se expliquen los pasos a seguir para la presentación de quejas y avisos a las instituciones contraloras. Esta incorporará todas las posibilidades de denuncia que existen ante todos los organismos de control.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Guía ciudadana elaborada en versión popular.

Número de ejemplares distribuidos a nivel nacional.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
10. Guía de quejas y avisos			✓		✓		✓				✓			✓		

En El Salvador, una serie de instituciones públicas tienen funciones de control sobre la gestión pública y el uso de los recursos gubernamentales. Estas instituciones –organismos de control– pueden desarrollar su trabajo de forma oficiosa pero también a instancia de los ciudadanos, quienes pueden presentar quejas y avisos sobre abusos cometidos por funcionarios públicos. La mayoría de los ciudadanos desconoce cómo deben ser presentadas las quejas y avisos lo cual impide que los mecanismos de denuncia sean más utilizados.

Aunque los términos en que está redactado el compromiso no permiten establecerlo, según la SPCTAC, el objetivo era informar claramente a la ciudadanía respecto a cómo debían ser presentadas las quejas y avisos sobre posibles actos de corrupción. De tal forma, el compromiso tenía como objetivo poner a disposición de un público más amplio información que permitiera a cualquier ciudadano interponer una denuncia por supuestos actos de corrupción ante la SSTA, la Corte de Cuentas de la

República, la Fiscalía General de la República y el Tribunal de Ética Gubernamental –cuatro de los más importantes organismos de control.

La SSTA coordinó la elaboración conjunta de la guía ciudadana con las otras tres instituciones. Según el Tribunal de Ética Gubernamental, el proceso comenzó en noviembre de 2013 con la preparación de los contenidos técnicos que serían luego incluidos en la guía. La SPCTAC proporcionó al investigador del MRI una versión avanzada de la guía intitulada “Dónde y cómo denunciar la corrupción”. El documento describe en lenguaje sencillo y de forma gráfica los procedimientos que deben ser seguidos para interponer denuncias sobre posibles actos de corrupción ante los cuatro organismos de control mencionados, aunque en la guía la SSTA ya fue sustituida por la SPCTAC. Según la información proporcionada por la SPCTAC y el Tribunal Ética Gubernamental, la guía aún no ha sido publicada pero su publicación está programada para este año.<sup>2</sup> El segundo indicador de cumplimiento se refiere a la

divulgación de ejemplares de esa guía, actividad que lógicamente no pudo ser realizada sin su publicación. La información recabada permite concluir que la preparación de la guía tenía un alto grado de avance al cierre del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Sin embargo, el cumplimiento del compromiso depende enteramente de la publicación de la guía y por ello debió ser calificado como *limitado*. Ninguno de los representantes de la sociedad civil entrevistados tenía conocimiento sobre este compromiso.

El impacto potencial de este compromiso es *moderado*, en la medida en que, poner a disposición del público información útil para denunciar posibles actos de corrupción ante cualquiera de las cuatro instituciones mencionadas, puede generar un mayor interés de grupos poblacionales que de otra manera no tendrían acceso a conocimiento especializado sobre esos procesos. Por otra parte, si la información es ampliamente difundida también contribuiría a normalizar la participación ciudadana en la denuncia de posibles actos de corrupción y ello sería un paso significativo para exigir una efectiva rendición de cuentas sobre esos hechos.

---

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 1. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), a la Corte de Cuentas de la República (CCR), a la Fiscalía General de la República (FGR) y al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Es especialmente indicativo que la guía fue publicada por la nueva Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y ya no por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción que desapareció al final de mayo de 2014.

## 2.2. Rendición de cuentas

11: Mejorar la calidad de la rendición de cuentas, a través de la focalización de temas que sean de mayor interés poblacional y de investigadores de políticas públicas, en las instituciones y el acercamiento territorial de las mismas.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de instituciones que focalizan temas/número de instituciones que realizan rendición de cuentas.

Número de rendición de cuenta territoriales/número de rendición de cuentas.

Un documento que proponga las mejoras, a partir de la evaluación del período 2013.

12: Elaborar y diseminar una Guía Ciudadana para la exigencia de la rendición de cuentas. Con los elementos mínimos a considerar para que las audiencias realizadas tengan dicha calidad.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Guía elaborada en versión popular.

Número de ejemplares distribuidos a nivel nacional.

13: Diseñar mecanismos de acceso telefónico móvil, a través de mensajes de textos que desde el Portal de Gobierno Abierto divulgue información presentada en las rendiciones de cuentas.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Aplicación diseñada.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
11. Mejorar calidad de rendiciones de cuentas			✓				✓			✓				✓		
12. Guía ciudadana para la rendición de cuentas				✓		✓	✓		✓				✓			
13. Acceso telefónico móvil a rendiciones de cuentas			✓		✓		✓	✓		✓			✓			

Nota: el compromiso 12 ya había sido cumplido antes de la fecha de inicio de la implementación del plan de acción, por lo que fue calificado como no iniciado dentro del período correspondiente.

El promoción de una política nacional de transparencia y anticorrupción fue una de las estrategias del quinquenio de gobierno 2009-2014 para “fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Estado [y...] garantizar la gobernabilidad democrática”. Por medio de esta política se instaurarían un “sistema de transparencia” y un “sistema de integridad” que, entre otros resultados, incorporaría “la obligación de las instituciones públicas a la rendición de cuentas”, entendida como un principio que implica “la máxima difusión de la gestión del Órgano Ejecutivo y aceptación del escrutinio ciudadano”.<sup>4</sup>

Para cumplir este objetivo, el gobierno asignó a la SSTA la atribución de impulsar procesos de rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas vinculadas al Órgano Ejecutivo. Ello se materializó en una práctica mediante la cual, desde 2010, un número cada vez mayor de instituciones públicas –ministerios, instituciones descentralizadas e incluso las secretarías de la Presidencia de la República– rindieron cuentas públicas de su trabajo y resultados anuales (período que vencía el 31 de mayo de cada año).<sup>5</sup> Aunque algunas instituciones se limitaban a publicar su informe

de rendición de cuentas, el alcance y frecuencia de los ejercicios de rendición no tenía precedentes en la administración pública salvadoreña y era una práctica que el gobierno buscaba fortalecer y consolidar.

En sus primeros ensayos, la mayoría de los ejercicios de rendición de cuentas se traducían a eventos públicos o conferencias de prensa en los cuales las instituciones públicas –en sus sedes centrales o en salones de hoteles en San Salvador– hacían un recuento del trabajo realizado durante el año que cerraban, explicando el uso de los recursos públicos asignados y enunciando los que consideraban ser sus principales logros. Desde su implementación en 2010, hubo pocas oportunidades para que la ciudadanía participara activamente cuestionando los datos o decisiones adoptadas por los funcionarios públicos, pidiera explicaciones adicionales o incluso hiciera sugerencias o propuestas para mejorar el trabajo de las instituciones. Además, por lo general, quedaban excluidos de esta rendición aquellos ciudadanos que residían fuera la ciudad capital.

Según la SPCTAC, esta relación asimétrica –en que había pocas posibilidades de diálogo– hizo que, a partir de 2012, la SSTA se interesara en promover una participación ciudadana más activa en los ejercicios de rendición de cuentas –una en la que la ciudadanía tuviera información oportuna sobre la gestión pública que era objeto de la rendición, posibilidad efectiva de expresar sus opiniones, interrogar a los funcionarios, exigir cuentas adicionales y hacer todo tipo de sugerencias. La mejora de la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas fue incluso un compromiso incorporado en el primer plan de acción de la OGP de El Salvador.<sup>6</sup> En el primer informe de avance del MRI para El Salvador, se advertía que algunas de estas mismas deficiencias seguían repitiéndose y se resaltaban además críticas de organizaciones de la sociedad civil sobre cómo la práctica seguía siendo un ejercicio unilateral, con pocas posibilidades para que la ciudadanía pudieran asimilar la información y exigir cuentas a sus funcionarios.<sup>7</sup>

Por esas razones, para en el siguiente plan de acción, la SSTA propuso: a) focalizar las rendiciones de cuentas por áreas temáticas y acercarlas a las comunidades; b) elaborar y divulgar la guía ciudadana para mejorar la participación en la rendición de cuentas gubernamental; y c) divulgar los resultados de los ejercicios de rendición de cuentas utilizando la telefonía móvil.

El primer compromiso de la SSTA pretendía mejorar el impacto de las rendiciones de cuentas mediante su focalización en ciertas áreas temáticas y, además, acercar los ejercicios a poblaciones fuera de la ciudad capital. El texto del compromiso no indica que se trataba de mejorar la práctica instituida por el anterior gobierno aunque del contexto del compromiso así se deduce. Según señala el informe de autoevaluación gubernamental de cumplimiento del primer plan de acción (cuyo texto está incluido en el Plan de acción 2013-2014), los ejercicios de rendición de cuentas desarrollados hasta ese momento (antes de septiembre de 2013) incorporaban excesiva información de difícil comprensión y poca utilidad para la mayoría de los ciudadanos. Además, sostiene reconoce que las rendiciones de cuentas se realizan en lugares poco accesibles para muchos ciudadanos. De ser atendidas dichas deficiencias, las instituciones públicas que ya rendían cuentas de su gestión y del uso de sus recursos, pasarían de presentar únicamente grandes agregados de información sobre ciertos aspectos de su desempeño a resaltar áreas específicas de su trabajo, aunque el texto del compromiso no especifica cuáles ni cómo se haría.

El texto del compromiso tampoco establece cómo se determinarían los temas de mayor interés para la ciudadanía y para “investigadores de políticas públicas”. Aunque no está claro el alcance o implicaciones de la actividad principal del compromiso (“mejorar”), el texto incluye dos indicadores de cumplimiento (el primero referido al número de instituciones que focalizarán los temas y el segundo referido al número de rendiciones de cuentas territoriales) que permitirían evaluar su avance y que, en su conjunto, describen actividades que podrían ser medidas durante la ejecución del compromiso. Además, el compromiso contiene un hito (“un documento que proponga las mejoras, a partir de la evaluación del período 2013”) que agrega cierta precisión al alcance del compromiso.

Durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, y en parte con el apoyo de la SSTA, un número de instituciones públicas hicieron ejercicios de rendición de cuentas con el objetivo de hacer que la información presentada fuese más útil y de llevar las rendiciones de cuentas hacia poblaciones fuera de la ciudad capital. Según la SPCTAC, esto corresponde a una petición que varias instituciones públicas habían recibido durante sus respectivos ejercicios de rendición de cuentas y que hizo que algunas de ellas solicitaran el apoyo técnico de la SSTA para atenderla. Bajo esta nueva modalidad, –focalizada temática y geográficamente–, hubo ejercicios de rendición de cuentas de las 14 gobernaciones departamentales, la autoridad de protección al consumidor y el Ministerio de Educación.<sup>8</sup>

Como se ha podido comprobar mediante la información publicada en el portal de Gobierno Abierto, los informes de 11 gobernaciones departamentales fueron publicados en línea durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, una práctica que había comenzado el año anterior con solo cuatro.<sup>9</sup> Sin embargo, el primer informe de avance del MRI para El Salvador señalaba que en mayo de 2013 los 14 Gabinetes de Gestión Departamental (presididos cada cual por los respectivos gobernadores) habían hecho ejercicios de rendición de cuentas en que informaban a los ciudadanos de sus departamentos sobre los programas y acciones que el gobierno central lleva a cabo en sus territorios.<sup>10</sup> Es decir, se trata de una práctica que había sido iniciada antes de la vigencia del Plan de acción 2013-2014. De igual forma, la Defensoría del Consumidor también realizó ejercicios de rendición de cuentas con datos desglosados para las tres zonas del país (oriental, paracentral y occidental) sobre los servicios prestados pero esta práctica fue iniciada en 2012, es decir, antes del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014.<sup>11</sup>

Por su parte, el Ministerio de Educación implementó una práctica descentralizada mediante la cual cada centro escolar está obligado a rendir cuentas a su comunidad educativa (la que incluye a los padres de familia, estudiantes, líderes comunitarios y docentes). Sin embargo, la primera edición de la Guía para la Rendición de Cuentas en Centros Escolares, documento que contiene las pautas para esos

ejercicios, fue publicada en octubre de 2012, es decir, al menos ocho meses antes del lanzamiento del Plan de acción 2013-2014.<sup>12</sup> Según datos del SPCTAC, la rendición de cuentas en los centros escolares comenzó efectivamente en 2012 y en 2014 más de cinco mil centros escolares realizaron audiencias públicas de rendición de cuentas. Es decir, el compromiso incluido en el Plan de acción 2013-2014 fue la continuación de una iniciativa gubernamental iniciada en 2012.

Otro ejercicio temático destacado por la SPCTAC fue el realizado por la SSTA en mayo de 2014, el cual estuvo centrado en los recursos recibidos de la cooperación internacional para el cumplimiento de sus objetivos institucionales de promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.<sup>13</sup>

Aunque el compromiso propone mejorar de la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas mediante la focalización y desconcentración territorial, los indicadores de cumplimiento se refieren al número de instituciones que realizaron rendiciones de cuentas focalizadas y desconcentradas así como a la elaboración de un documento que proponga mejoras en los ejercicios de rendición de cuentas a partir de la evaluación de lo realizado en 2013. Salvo los casos referidos, no se encontró evidencia adicional de que las instituciones públicas hayan realizado ejercicios focalizados de rendición de cuentas o de que los hayan desconcentrado de sus sedes principales, ni tampoco de que la SSTA haya producido un documento que proponga mejoras en los ejercicios de rendición de cuentas a partir de una evaluación. Por esto su grado de cumplimiento fue calificado como *limitado*. Ninguno de los representantes de la sociedad civil entrevistados tenía conocimiento específico sobre este compromiso.

La focalización temática y la descentralización de los ejercicios de rendición de cuentas podrían efectivamente contener mejor información sobre el trabajo gubernamental y acercar esa información a más personas. De esa forma se consolidaría una práctica y cultura de exigibilidad en la gestión pública salvadoreña que podría incrementar las posibilidades de que la ciudadanía exija cuentas sobre el uso de los recursos y el desempeño de las instituciones públicas. Sin embargo, el compromiso tiene baja especificidad puesto que no precisa qué temas serán focalizados, cómo se determinaría cuáles son los de mayor interés

para la población e investigadores ni otros aspectos del compromiso que permitan determinar claramente cuáles son las actividades a las que el gobierno quedaba comprometido. Por esta razón su impacto potencial fue calificado como *menor*.

En lo que respecta al segundo compromiso del apartado, y según la información proporcionada por la SPCTAC, la SSTA efectivamente publicó 'La Guía Ciudadana para la Rendición de Cuentas', un documento elaborado con la colaboración técnica de una organización de la sociedad civil que, en un formato y lenguaje desprovistos de tecnicismos, contiene orientaciones para mejorar la participación ciudadana en los ejercicios de rendición de cuentas gubernamentales. No obstante, dicho documento fue publicado en septiembre de 2012, es decir, al menos nueve meses antes de la entrada en vigencia del Plan de acción 2013-2014. Aunque la SSTA hizo una segunda edición del documento en octubre de 2013, sus contenidos no variaron.<sup>14</sup> Una de las organizaciones de la sociedad civil que fue entrevistada conocía la guía pero no pudo aportar datos sobre la fecha de su publicación aunque destacó su importancia para mejorar los ejercicios de rendición de cuentas.

La SSTA también emitió el documento 'Lineamientos Adicionales [para la] Rendición de Cuentas 2012-2013 que contiene orientaciones para mejorar la participación de la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas. Sin embargo, aunque no fue posible determinar con precisión la fecha de su emisión, las referencias temporales que se hacen en el documento indican que fue antes de julio de 2013. En todo caso, dicho documento contiene información dirigida a los funcionarios responsables de rendir cuentas y no a la ciudadanía, como lo suponía el compromiso. En ese sentido, la evidencia indica que al inicio de la ejecución del Plan de acción 2013-2014, este compromiso ya había sido cumplido por lo que fue calificado como *no iniciado* dentro del período correspondiente. El haber sido cumplido antes del inicio del período de vigencia también indica que el *statu quo* fue el mismo al inicio y al final del período y, por tanto, el compromiso fue calificado como de *ningún* impacto potencial.

El tercer compromiso bajo este apartado pretendía mejorar la divulgación de los resultados de las rendiciones de cuentas utilizando un medio de comunicación prevalente entre los salvadoreños. Aunque en 2013 solo el 23% de la población del país tenía acceso a Internet, ese mismo año había 136.2 suscripciones celulares por cada 100 habitantes, es decir, existían más suscripciones celulares que personas.<sup>15</sup> En este contexto, la SSTA se comprometió a crear una aplicación para enlazar a ciudadanos con conexión telefónica móvil con la información recabada en los ejercicios de rendición de cuentas de las instituciones públicas y recopilada en el sitio Gobierno Abierto.

Según la SPCTAC, el compromiso fue abandonado luego de que fueran estudiados los costos financieros de crear y utilizar la aplicación. La principal dificultad estaba en el costo del envío de los mensajes de texto, el cual, aunque dependería de la demanda, podría resultar relativamente alto para el gobierno. El retiro de este compromiso no fue notificado a la OGP. Además, pese a que fue solicitada, no se recibió información de la fecha en que se decidió retirarlo del Plan de acción 2013-2014 por lo que este compromiso estaba oficialmente vigente y debió ser calificado como *no iniciado*. De haberse implementado, su impacto potencial habría sido *menor*, dado que, por las limitaciones a la cantidad de información transmisible que impone el formato de mensajes de texto, difícilmente habría incrementado la divulgación de la información que el gobierno ya hacía de los resultados de las rendiciones de cuentas de las instituciones públicas. Así, el uso de la tecnología telefónica habría sido un paso incremental positivo en la divulgación de la información contenida en los informes de rendición de cuentas de las instituciones públicas, pero no habría cambiado sustancialmente la manera cómo el gobierno rinde cuentas a los ciudadanos.

- 
- <sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 2. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.
- <sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 3. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), «en coordinación con organizaciones de la sociedad civil», como institución responsable de la implementación de este compromiso.
- <sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 4. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.
- <sup>4</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Noviembre de 2010 (2ª ed.). Pág. 135.
- <sup>5</sup> Los informes presentados por las instituciones públicas de 2010 a 2014 pueden ser consultados en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 19 de marzo de 2015.
- <sup>6</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]*. *Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*, abril 2012. Pág. 5
- <sup>7</sup> Villalta, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo de 2014. Compromiso número 7, págs. 47-49.
- <sup>8</sup> La SPCTAC compartió informes de rendiciones de cuentas de las gobernaciones departamentales de Cabañas, La Paz y Usulután. La SPCTAC también refirió al investigador a los ejercicios de rendición de cuentas del Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial y del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local. Respecto de la primera institución, la copia de la presentación utilizada para rendir cuentas no muestra revela ningún énfasis sectorial o territorial. La segunda de estas instituciones públicas realizó dos presentaciones distintas de su rendición de cuentas, una abierta a toda la ciudadanía y la otra a representantes de la cooperación internacional. Una presentación adecuada a dos diferentes públicos no constituye una focalización temática ni territorial.
- <sup>9</sup> La administración política del territorio divide a El Salvador en catorce departamentos. Los gobernadores son los representantes del Órgano Ejecutivo en los departamentos.
- <sup>10</sup> VILLALTA, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo de 2014. Compromiso número 4, págs. 50-52.
- <sup>11</sup> Los informes de la Defensoría del Consumidor están disponibles en: [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/defensoria-del-consumidor/information\\_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/defensoria-del-consumidor/information_standards/mecanismos-de-participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas). Último acceso: 23 de marzo de 2015.
- <sup>12</sup> La guía está disponible en: <http://www.slideshare.net/ESUELA/guia-de-rendicion-de-cuentas-para-centros-escolares>. Último acceso: 23 de marzo de 2015.
- <sup>13</sup> Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, *Rendición de Cuentas. Fondos de Cooperación 2009-2014*. Sin fecha.
- <sup>14</sup> La *Guía Ciudadana* no indica su fecha de publicación por lo que la información sobre el número de ejemplares de las dos publicaciones del documento ha sido obtenida de la SPCTAC.
- <sup>15</sup> Unión Internacional de Telecomunicaciones, "Measuring the Information Society Report 2014". Disponible en: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2014.aspx>. Último acceso: 7 de marzo de 2015. noviembre 2013)

## 2.3. Divulgación y educación

14: Realizar campañas divulgativas de transparencia e integridad pública.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Materiales elaborados.

Materiales difundidos.

15: Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores el financiamiento y asistencia técnica para proponer al Ministerio de Educación una currícula de educación cívica, a través de la "Comunidad de las Democracias".<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Propuesta de currícula.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
14. Campañas sobre transparencia e integridad pública		✓				✓				✓					✓	
15. Currícula de educación cívica		✓			Sin relevancia clara				✓				✓			

Los dos compromisos de este apartado buscaban contribuir a la divulgación de información y a la formación de estudiantes para avanzar en la creación de una cultura ciudadana en que los servidores públicos ejerzan sus funciones con integridad.

El primer compromiso está redactado en términos genéricos de manera que su lectura no permite determinar su alcance, naturaleza, duración o destinatarios. Aunque no lo especifica, este compromiso corresponde, según la SPCTAC, a campañas divulgativas para toda la ciudadanía sobre derechos y valores vinculados con la transparencia y la probidad pública. Según dicha fuente, el compromiso fue cumplido en su totalidad mediante la realización de una campaña de promoción del derecho de acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. Ninguna de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas conocía la naturaleza y alcance de la campaña, aunque sí informaron haber visto algunas de vallas publicitarias en vías públicas que formaron parte de la misma.

La campaña se llevó a cabo entre mayo y agosto de 2014 y, según la documentación proporcionada por la SPCTAC, fue desarrollada mediante la colocación de quince vallas publicitarias en vías urbanas importantes y algunas locaciones en el resto del país. Las vallas alentaban a la ciudadanía a solicitar información pública y denunciar actos de corrupción. Además, según dicha documentación, en ese mismo período de tiempo, se transmitieron varios miles de cuñas en radio y más de 1200 spots en televisión con mensajes similares.<sup>3</sup>

Los términos de los indicadores de cumplimiento tampoco son lo suficientemente específicos como para determinar con precisión en qué medida el compromiso fue cumplido. Sin embargo, existen ciertos parámetros de evaluación que permiten calificar la consistencia entre las acciones de la SSTA y lo comprometido. Si bien se trata de una sola campaña, ésta fue hecha en varios medios y durante casi un sexto tercio del plazo de ejecución consignado en Plan de acción 2013-2014. Es decir, se pudo comprobar que los materiales fueron elaborados y difundidos

durante ese plazo y por ello el cumplimiento de este compromiso fue calificado como *sustantivo*. Por su parte, el impacto potencial fue calificado como *menor* dado que la baja especificidad del compromiso impide determinar cómo habría incidido sobre el estado de la transparencia gubernamental o el conocimiento del público. Adicionalmente, aunque el desarrollo de campañas de divulgación es un paso positivo para incrementar el conocimiento de valores relativos a la transparencia y la probidad pública, difícilmente éstas redundarán en una mejora sustantiva de la cultura de transparencia y probidad pública si no son realizadas de manera sostenida y focalizada.

El segundo compromiso tenía como objetivo introducir contenidos de educación cívica en el currículo escolar del sistema de educación nacional. El compromiso resultó de una sugerencia recogida durante la autoevaluación del primer plan de acción nacional.<sup>4</sup> De los términos del compromiso no se puede determinar cómo sería el currículo de educación cívica, en qué nivel académico se introduciría ni otros elementos que permitan comprender el compromiso en toda su extensión. Sin embargo, del texto sí se puede comprender que la SSTA coordinaría con el Ministerio de Relaciones Exteriores la gestión del financiamiento y asistencia técnica para la formulación del currículo por medio de la “Comunidad de las Democracias”.<sup>5</sup> Estos contenidos serían luego propuestos al Ministerio de Salud.

Según información proporcionada por la SPCTAC, el compromiso en realidad pretendía producir un currículo escolar para formar a los estudiantes del sistema nacional de educación en derechos y valores de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Para la SPCTAC, aunque los términos del

compromiso son ambiguos, su finalidad era propiciar una cultura ciudadana inspirada en los valores del gobierno abierto. Para este propósito, en cooperación con el Ministerio de Educación, la SSTA avanzó en el desarrollo de una propuesta de reforma curricular a ser implementada en la educación media.<sup>6</sup> No se proporcionó evidencia de cuándo ocurrió este esfuerzo coordinado ni de cuáles fueron sus resultados, aunque la SPCTAC sí confirmó que el Ministerio de Relaciones Exteriores no había estado involucrado en el cumplimiento del compromiso y que tampoco se habían realizado gestiones de financiamiento y asistencia técnica por medio de la Comunidad de las Democracias.

En tal sentido, durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014 no se realizaron acciones para cumplir el compromiso en los términos en que fue propuesto y, por tanto, este fue calificado como *no iniciado*. Por otra parte, la formulación del compromiso tiene escasa especificidad y no permite determinar qué implicaría la coordinación señalada como actividad principal. Si el compromiso hubiera especificado acciones más precisas –tales como elaborar o implementar la currícula– habría podido tener un mayor impacto potencial. En cualquier caso, este compromiso también carece de relevancia clara respecto a los cuatro valores de la OGP. Por esta razón no fue posible para el investigador del MRI valorar su impacto potencial por lo que fue calificado como *ninguno*.

En la investigación de este compromiso no fue posible conocer la apreciación del Ministerio de Educación a pesar de que el investigador del MRI contactó en múltiples ocasiones al funcionario enlace para el seguimiento de los compromisos de la OGP.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 5. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), a la Corte de Cuentas de la República (CCR), a la Fiscalía General de la República (FGR) y al Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 6. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) «en coordinación con el Ministerio de Educación» como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> La SPCTAC proporcionó documentos con información de la ubicación de las vallas publicitarias y número y frecuencia de las cuñas radiales y televisivas.

<sup>4</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*, abril 2012. Pág. 7.

<sup>5</sup> La Comunidad de las Democracias es una «coalición intergubernamental de estados» que promueve una plataforma multiactor para el fortalecimiento de la democracia alrededor del mundo. Véase: Sitio web oficial de la *Community of Democracies*: <https://www.community-democracies.org/>. Último acceso: 12 de mayo de 2015.

<sup>6</sup> Según la ley salvadoreña, la educación media es la que culmina con el grado de bachiller, es decir, se trata de los últimos años de escolaridad formal inmediatamente anteriores a la educación superior o universitaria.

## 2.4. Información pública

16: Formular los lineamientos específicos de reserva de información según los parámetros establecidos por el Reglamento y la Ley de Acceso a la Información Pública para que los servidores públicos actúen de forma íntegra ante la población con respecto a su derecho y la ciudadanía comprenda los criterios según la naturaleza o especialidad de la información, por los que se le puede negar.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

*Documento legal elaborado por el instituto.*

*Número de casos resueltos con aprobación de la reserva establecida por el ente obligado/número de casos de apelación ciudadana ante reservas de información.*

17: Elevar la calidad de la información que se presenta en los portales web de los entes obligados. Que denoten acceso total e íntegro de la información.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

*Estándares utilizados en la actualidad, modificados de acuerdo a estándares establecidos por el IAIP.*

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
16. Lineamientos para reserva de información pública				✓	✓						✓			✓		
17. Mejora de la calidad de los sitios web institucionales		✓			✓					✓			✓			

En El Salvador, la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) funciona bajo el principio de la máxima publicidad lo que significa que la información en poder de las instituciones públicas y otros sujetos obligados es pública y su difusión deberá ser irrestricta, salvo las excepciones establecidas por ley. Una de las excepciones es la denominada "información reservada", es decir, aquella que podrá ser mantenida fuera del conocimiento del público durante un período determinado por causas justificadas. Los criterios utilizados por todas las instituciones públicas para determinar qué información en su poder debe ser reservada no han sido uniformes y, desde la entrada en vigencia de la LAIP en mayo de 2011, esta situación ha generado dudas entre los ciudadanos y los mismos servidores públicos encargados de cumplir la Ley.

Una solución a esta dificultad se encuentra en la misma Ley. Esta establece que el Instituto de

Acceso a la Información Pública (IAIP), es decir, la autoridad encargada de la aplicación general de la LAIP, puede emitir lineamientos técnicos para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de la información reservada en posesión de todas las instituciones gubernamentales. El primer compromiso del IAIP comprendía la elaboración y aprobación del documento que contendría los lineamientos para estandarizar los criterios que se utilizan en el gobierno central y municipal para el manejo de la información reservada.

Según confirmó el IAIP, aunque ha avanzado en su estudio, los lineamientos no fueron elaborados durante el período de implementación del Plan de acción 2013-2014.<sup>3</sup> Así, en febrero de 2015, el IAIP se encontraba en proceso de revisar un último borrador de los lineamientos antes de su aprobación. Un primer borrador de ese texto fue preparado por la

misma SSTA y compartido con el IAIP. Dado que el cumplimiento del compromiso depende enteramente de la elaboración de los lineamientos, este compromiso fue calificado como *limitado*. Definir las razones por las que las instituciones públicas podrán declarar la reserva de información pública podría tener un impacto potencial *moderado* puesto que brindaría mayor certeza, tanto a la ciudadanía como a los funcionarios, sobre los límites puntuales a su derecho de acceso a la información pública. Esa certeza podría ser un paso significativo para fortalecer el funcionamiento de la LAIP a casi cuatro años de su vigencia.

El segundo compromiso de esta sección se refiere a la mejora de la calidad de la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas, aunque de los términos en que está redactado no es posible conocer con precisión la naturaleza, el alcance o metodología de las actividades que se realizarían para mejorar esa información.

La LAIP estipula que, de forma oficiosa, las instituciones públicas deberán poner a disposición del público un listado de información común que incluya, entre otros, el marco jurídico de la institución, el directorio y currículo de los funcionarios, el presupuesto y los servicios y horarios de trabajo. Para facilitar el cumplimiento de esta obligación legal, la SSTA impulsó el uso estandarizado de los sitios web institucionales en los que la información sería puesta a disposición del público. La IAIP tiene atribuciones legales para garantizar la calidad de la información oficiosa en la administración pública central y municipal pero no se constituyó sino hasta febrero de 2013. Ante la inexistencia del IAIP, la SSTA había asumido transitoriamente esta función. Al inicio de la vigencia de la LAIP, la mayoría de instituciones de la administración pública central contaba ya con un sitio web y se trataba entonces de estandarizar la forma en que esa información sería presentada en línea. Así, bajo la etiqueta de “información pública”, todos los sitios web institucionales pasaron a tener una sección de “información oficiosa”, según la denominación utilizada por la LAIP.

Aunque por lo general la información publicada correspondía al listado de categorías estipuladas por la Ley, el formato de presentación y su integridad y calidad variaba de sitio a sitio. Esto hizo que la SSTA

se planteara en 2012 el objetivo de estandarizar los sitios web institucionales.<sup>4</sup> Para este fin creó unos estándares que aplicaría posteriormente a los ministerios y otras instituciones públicas vinculadas al Órgano Ejecutivo y que actualizó en una fecha indeterminada de año 2014.<sup>5</sup> Al transformarse la SSTA en SPCTAC, ésta última continuó trabajando por la estandarización de los sitios web mientras se instalaban todas las capacidades del IAIP.

El compromiso conjunto de la SSTA y el IAIP fue colaborar para que éste último creara nuevos lineamientos de calidad para los sitios web institucionales de la administración pública central y municipal, de forma que se estandarizara definitivamente el acceso íntegro a la información oficiosa. El propósito era transferirle al IAIP la capacidad, ya desarrollada por la SSTA, de evaluar la calidad de la información oficiosa en los sitios web institucionales y permitir al primero impulsar mejoras con mayor facilidad.

Según confirmó el IAIP, por razones presupuestarias, los nuevos estándares de calidad tampoco fueron elaborados durante el período de implementación del Plan de acción 2013-2014.<sup>6</sup> Sin embargo, el 8 de diciembre de 2014, la SPCTAC y el IAIP firmaron un convenio de cooperación técnica mediante el cual la primera transferiría al segundo la “metodología y la herramienta tecnológica para el monitoreo de la publicación de la información oficiosa en la Web” bajo los estándares creados por la SSTA.<sup>7</sup> Al final del período evaluado por este informe, el IAIP no había aún creado los nuevos estándares de calidad ni iniciado el trabajo de mejorar la calidad de la información de los sitios web institucionales. Dado que el cumplimiento del compromiso depende enteramente de la elaboración de los nuevos estándares, este fue calificado como *no iniciado*. Elevar la calidad de la información pública presentada en los sitios web institucionales de manera continua es un paso incremental pero positivo para garantizar el acceso de la ciudadanía a la información pública. Sin embargo, dada la baja especificidad del compromiso, su impacto potencial fue calificado como *menor*.

---

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 7. El plan identifica al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 8. El plan identifica al Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Entrevista realizada el 13 de febrero de 2015 con funcionario del Instituto de Acceso a la Información Pública en las oficinas del IAIP.

<sup>4</sup> En los informes de gestión de la SSTA de 2010, 2011 y 2012 se informa sobre los avances de un programa de mejora y estandarización de los sitios web de las instituciones del Órgano Ejecutivo. Al final de 2012 el programa estaba casi concluido con un 98% de avance. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 15 de marzo de 2015.

<sup>5</sup> Los estándares están compilados bajo la *Guía de Estándares para la Presentación y Monitoreo de la Información Oficiosa en los Sitios Oficiales de las Instituciones del Órgano Ejecutivo y Autónomas, en el marco de la LAIP* (sin fecha) y están disponibles en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 13 de febrero de 2015.

<sup>6</sup> Entrevista realizada el 13 de febrero de 2015 con funcionario del Instituto de Acceso a la Información Pública en las oficinas del IAIP.

<sup>7</sup> *Convenio de Cooperación Técnica entre la Secretaría de Participación Ciudadana, Transparencia y Anticorrupción y el Instituto de Acceso a la Información Pública* (8 de diciembre de 2014). Disponible en: <http://www.iaip.gob.sv/?q=informaci%C3%B3n-oficiosa/convenio-de-cooperaci%C3%B3n-iaip-spcta>. Último acceso: 4 de marzo de 2015.

## 2.5. Lucha contra la corrupción

18: Implementar sistemas de recepción de quejas y/o denuncias sobre posibles casos de corrupción, por las oficinas de información y su análisis por los encargados de la auditoría interna.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de sistemas instalados/número de instituciones instruidas.

Número de quejas y denuncias tramitadas por los Oficiales de información en coordinación con las oficinas de auditoría interna.

19: Acompañar el esfuerzo de reforma a la Ley del enriquecimiento ilícito que impulsa la oficina de Probidad de la Corte Suprema de Justicia para proponer que las declaraciones patrimoniales de los funcionarios sean públicas.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Reformas aprobadas.

20: Continuar la publicación de casos de corrupción en el periódico digital Transparencia Activa del portal de Gobierno Abierto. Indagar además sobre posibilidad de realizar una impresión física de los casos publicados.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de casos publicados/número de publicaciones generales.

Publicación física de casos publicados.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
18. Sistema de recepción de denuncias por corrupción			✓				✓					✓		✓		
★19. Reforma al marco legal de probidad pública			✓		✓		✓					✓			✓	
20. Publicación de casos de corrupción en sitio web gubernamental			✓		✓		✓		✓						✓	

Nota: El compromiso 19 es medible, claramente relevante para los valores de la OGP, tiene impacto potencial transformador, y fue sustantivamente o completamente implementado por tanto fue calificado como un compromiso estelar.

En este apartado se agrupan los compromisos relativos a la lucha contra la corrupción que comprometen al Órgano Ejecutivo, otra de las estrategias prioritarias del quinquenio de gobierno 2009-2014.<sup>4</sup> El primero proponía la creación de un mecanismo estandarizado para facilitarle a la ciudadanía la denuncia de casos de posible corrupción en cada una de las instituciones públicas. La SSTA pretendía con ello

fortalecer su propia estrategia de lucha contra la corrupción específicamente dentro del Órgano Ejecutivo y, en particular, convertir a cada Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP, creadas por mandato de la LAIP en todas las instituciones públicas) en receptoras de denuncias sobre corrupción. Las denuncias serían luego remitidas a la unidad de auditoría interna de las instituciones para su procesamiento y resolución.

Aunque se trata de una atribución que en la LAIP no está expresamente indicada para las UAIP, la SSTA consideraba que ella permitiría mejorar la capacidad del Órgano Ejecutivo para responder a las quejas y denuncias sobre corrupción interpuestas por la ciudadanía. De hecho, desde el comienzo del proceso de implementación de la LAIP, inicialmente liderado por la SSTA, esta había previsto que las UAIP servirían para recibir y canalizar avisos sobre posibles casos de corrupción y había incluso diseñado un proceso en que participaban tanto las UAIP como las unidades de auditoría interna existentes en todas las instituciones públicas.<sup>5</sup>

Para cumplir con el compromiso, la SSTA inició a finales de 2013 la preparación de un manual, denominado Manual de Organización, Proceso y Procedimientos Sistema de Gestión Integral de Quejas y Avisos, que regula el procedimiento de recepción y procesamiento de denuncias. El Manual fue sometido a la aprobación del Presidente de la República en mayo de 2014 pero, a la fecha de cierre de este informe, esa aprobación estaba aún pendiente y el Manual no ha sido publicado.<sup>6</sup>

Aun sin la aprobación presidencial, la SPCTAC afirma que a diciembre de 2014, 70% de las UAIP del Órgano Ejecutivo estaban en capacidad de recibir denuncias y quejas sobre posibles casos de corrupción utilizando este nuevo sistema de recepción.<sup>7</sup> Aunque fue solicitado, no se tuvo acceso a un listado de las instituciones públicas que lo han implementado. Ninguna de las organizaciones de sociedad civil consultadas conocía el sistema de recepción de quejas y avisos puesto que, según la propia SPCTAC, el sistema aún no ha sido divulgado públicamente. Dos de las organizaciones entrevistadas señalaron que las UAIP recibían quejas y avisos sobre posibles casos de corrupción incluso antes del inicio del plazo del Plan de acción 2013-2014, pero desconocían de qué manera esas denuncias eran procesadas. Tampoco existe un inventario de las quejas y denuncias tramitadas por las UAIP, otro indicador de cumplimiento de este compromiso. En tal sentido, el compromiso ha tenido un grado de cumplimiento *limitado*. La implementación de un sistema generalizado y estándar en todo el Órgano Ejecutivo de recepción de quejas o denuncias sobre posibles casos de corrupción en las instituciones públicas podría potencialmente reducir los obstáculos con los que la ciudadanía se enfrenta ante esas

situaciones. El que esa denuncia pueda ocurrir en la red de UAIP ya existente y que el procedimiento sea conocido por la ciudadanía puede tener un impacto potencial *transformador* en la lucha contra la corrupción.

La SSTA también se comprometió a apoyar el esfuerzo de reformas al actual régimen legal de probidad de los funcionarios públicos mediante la revisión de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos. La Ley vigente data de 1959 y la opinión generalizada entre actores públicos y privados es que tiene importantes deficiencias como instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción.

La Asamblea Legislativa conoce desde 2006 un proyecto de nueva ley de probidad que aún no ha sido aprobada.<sup>8</sup> Según representantes de organizaciones de la sociedad civil, ante las deficiencias del proyecto,, en mayo de 2013, un grupo de organizaciones comenzó a preparar un nuevo borrador de ley de probidad. Bajo el auspicio de una agencia de cooperación internacional, al grupo de trabajo se sumaron instituciones públicas entre las que se encontraban la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, la Unidad Técnica del Sector de Justicia y la SSTA.<sup>9</sup>

Representantes de la SSTA asistieron a algunas sesiones de trabajo del equipo redactor del borrador de la ley, según coinciden la SPCTAC y representantes de organizaciones integrantes de la coalición de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, según estos últimos, la participación de la SSTA fue marginal y esporádica. El nuevo borrador de la ley fue finalmente presentado a la Asamblea Legislativa en octubre de 2014. Al cierre de este informe la Asamblea aún no iniciaba su estudio. La SPCTAC reconoce que el indicador de cumplimiento –reformas aprobadas– no dependía de las instituciones públicas responsables de este compromiso puesto que la decisión de aprobarlas es exclusivamente de la Asamblea Legislativa. En cualquier caso, a la fecha de cierre del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, el proceso de elaboración del borrador de la nueva ley de probidad estaba concluido y las tres instituciones públicas responsables de este compromiso habían participado, con diferente intensidad, en su elaboración. Por estas razones, el compromiso fue calificado con un grado *sustantivo* de cumplimiento. La reforma completa del régimen jurídico de la probidad pública, el cual

permitiría una mejor prevención y lucha contra la corrupción de funcionarios públicos, tendría un impacto potencial *transformador*.

El último compromiso bajo este apartado suponía que la SSTA continuara publicando los casos de corrupción que hubiera conocido en el ejercicio de sus atribuciones. Desde su primer año de trabajo en 2009 y 2010, la SSTA se había convertido en receptora de información sobre posibles casos de corrupción ocurridos durante los gobiernos anteriores, e incluso, había llevado algunos casos ante la Fiscalía General de la República.<sup>10</sup> Según datos de la SPCTAC, al menos desde inicios de 2013, la SSTA había publicado información sobre algunos casos en el medio digital gubernamental Transparencia Activa.<sup>11</sup> El objetivo del compromiso era consolidar la práctica de informar al público de los últimos avances en la investigación de casos de corrupción, lo que incluso había sido un compromiso incorporado en el primer plan de acción OGP de El Salvador.<sup>12</sup> En el primer informe de avance del MRI para El Salvador se destacaba la importancia que tendría darle continuidad al compromiso pero también la crítica hecha por organizaciones de la sociedad civil de que la publicación ocurriera solo en el medio electrónico y se limitara de esa forma su conocimiento por parte de más ciudadanos.<sup>13</sup>

Existe cierta ambigüedad en los términos del compromiso puesto que, aunque pareciera referirse únicamente a la obligación de “indagar” la posibilidad de hacer publicaciones en papel, el segundo indicador de cumplimiento (publicación física) sugiere que la

publicación en papel era parte del compromiso. En cualquiera de los casos, la SSTA no realizó publicaciones en papel de los casos de corrupción durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, y no hay evidencia de que esa alternativa haya sido considerada.

En el sitio web Transparencia Activa se puede comprobar que durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, la SSTA efectivamente continuó con la publicación en línea de notas informativas sobre los casos de corrupción. En consecuencia, la SSTA considera que el compromiso fue cumplido en su totalidad.<sup>14</sup> Para algunos representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el compromiso no se cumplió ya que la información aportada era de escasa utilidad y, más que informar, tenía motivaciones políticas. Sin embargo, los términos del compromiso no requieren una evaluación de la relativa utilidad o de la finalidad con que los casos fueron publicados. Por otra parte, a pesar de la ambigüedad de sus términos, se puede deducir que el compromiso solo obligaba a la SSTA a explorar o considerar la publicación en papel de los casos de corrupción, no a publicarlos en ese medio. Por estas razones, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *sustantivo*. Por otra parte, este compromiso era únicamente la continuación de una práctica informativa y no modificaba en nada el estado de la estrategia de lucha contra la corrupción iniciada por la SSTA y continuada por la SPCTAC como punto de partida al inicio de la implementación del Plan de acción, por lo que su impacto potencial fue calificado como *ninguno*.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 9. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 10. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), «en coordinación con la oficina de probidad de la Corte Suprema de Justicia y la Unidad Técnica del Sector Justicia», como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 2, compromiso 11. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>4</sup> Gobierno de El Salvador. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Noviembre de 2010 (2ª ed.). Págs. 126 y 135.

<sup>5</sup> Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. Guía Conceptual y Metodológica para el Montaje de las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) en las Entidades del Poder Ejecutivo de la República de El Salvador. Marzo de 2012.

<sup>6</sup> En la sección 18 de la copia del documento proporcionada por la SPCTAC (página 40), se ha dejado en blanco el número y fecha del acuerdo de aprobación.

<sup>7</sup> Para describir la ampliación de las facultades de las UAIP, la SSTA utilizó el término Oficinas de Información y Respuesta (OIR), término que continua utilizando la SPCTAC. En la LAIP se regulan únicamente las UAIP.

<sup>8</sup> MENDOZA LÓPEZ, Rafael. Piden más poderes para Sección de Probidad CSJ. El Diario de Hoy [en línea]. 7 de mayo de 2007. [fecha de consulta: 20 marzo 2015]. Disponible en: < [http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota\\_completa.asp?idCat=2919&idArt=1358696](http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=2919&idArt=1358696)>.

<sup>9</sup> Las organizaciones de la sociedad conformaron luego una coalición bajo la denominación de Equipo Gestor de la Ley de Probidad Pública, integrada por 4 organizaciones de la sociedad civil, una universidad y la Asociación Nacional de la Empresa Privada. El borrador de la Ley de Probidad puede ser consultado en: <http://probidadelsalvador.org/> [último acceso: 20 de abril de 2015].

<sup>10</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos. Rendición de Cuentas 2009-2010. Página 35. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 22 de abril de 2015. El informe de rendición de cuentas reporta al menos 120 casos de posible corrupción recibidos durante el primer año de trabajo de la SSTA.

<sup>11</sup> Los casos de corrupción pueden ser consultados en este enlace: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/?s=corrupci%C3%B3n>. Último acceso: 2 de febrero de 2015.

<sup>12</sup> Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), abril 2012. Pág. 5

<sup>13</sup> Villalta, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. Informe de Avance 2013-2014. Marzo de 2014. Compromiso número 4, págs. 58-60.

<sup>14</sup> Ello se puede comprobar mediante la fechas de las notas informativas del avance de al menos 6 casos de corrupción destacados en el portal web.

## EJE 3: MEJORAR LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

«Se busca poner a la vista del público los ingresos nacionales y el uso de que se da a los recursos financieros en las instituciones públicas, así como promover espacios y mecanismos de control ciudadano que contribuyan a orientarlos de mejor forma.»

### 3.1. Transparencia fiscal

21: Mejorar el portal de Transparencia Fiscal para la visualización de específica de componentes como: inversión social, subsidios, pago de deuda pública, y estimados de elusión y evasión. Garantizando así la publicación entendible y amigable de los datos fiscales.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Mejoras visibles en el portal.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
21. Transparencia fiscal		✓			✓			✓		✓				✓		

Este compromiso implicaba la modernización del sitio web de transparencia fiscal (Transparencia Fiscal) del Ministerio de Hacienda.<sup>2</sup> Este sitio era una de las acciones anunciadas por el gobierno para implementar su política nacional de transparencia y anticorrupción y, en particular, para transparentar información sobre los ingresos y egresos del Estado durante el quinquenio de gobierno 2009-2014. En concreto, el sitio web debía “sentar las bases del presupuesto abierto y superar la calificación de país obtenida en el Índice de Presupuesto Abierto del año 2008”.<sup>3</sup> Ese año, el International Budget Partnership (IBP) había calificado a El Salvador con un 37 en una escala de 100 en su Índice de Presupuesto Abierto, el cual mide la transparencia presupuestaria, indicando que el país proveía al público información mínima en sus documentos presupuestarios y, por tanto, la ciudadanía no tenía una visión completa sobre los planes de gobierno en torno a los ingresos y egresos del siguiente ejercicio fiscal.<sup>4</sup> Dos años después, en 2010, el país fue calificado con el mismo puntaje indicando que nada había cambiado.<sup>5</sup> Al término de otros dos años, esa calificación había subido a 43 sobre 100.<sup>6</sup>

En octubre de 2010 el Ministerio de Hacienda, con la colaboración del Banco Mundial, había lanzado el primer sitio web de transparencia fiscal.<sup>7</sup> La creación del sitio fue uno de los compromisos del primer plan de acción OGP de El Salvador.<sup>8</sup> Precisamente en el proceso de autoevaluación gubernamental de ese primer plan de acción, se adoptó la recomendación de darle seguimiento al compromiso y mejorar los contenidos y el formato de publicación del sitio web.<sup>9</sup>

El texto del compromiso no especifica cómo se mediría el carácter “entendible y amigable” de los datos fiscales que se pondrían a disposición de la ciudadanía ni a qué se refiere con las “mejoras visibles” a las que hace alusión el indicador de cumplimiento. Por ello, no es posible determinar cuál sería el alcance de las mejoras introducidas al sitio ni cómo estas se diferenciaba de las mejoras que le fueron introducidas anteriormente. Por ejemplo, a mediados de 2013, el Ministerio de Hacienda informaba de ciertas mejoras al sitio durante el período anterior.<sup>10</sup>

Sin embargo, sí hay evidencia de que el Ministerio de Hacienda realizó un proyecto de mejora de su sitio web que habría ocurrido al menos parcialmente durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014. Las mejoras habrían resultado de un proyecto de cooperación conjunta con los Estados Unidos de América y Brasil, lanzado públicamente en diciembre de 2013.<sup>11</sup> La nueva imagen y nuevos contenidos del sitio habrían sido presentados públicamente en noviembre de 2014, es decir, al menos tres meses después del vencimiento del plazo de ejecución del Plan de acción.<sup>12</sup>

Según la información disponible, las mejoras consistieron en agregar información sobre gastos e ingresos públicos, seguimiento a la ejecución presupuestaria de cada institución pública, convenios de préstamos externos y seguimiento a la inversión pública.<sup>13</sup> Además, para el Ministerio de Hacienda, el sitio tendría, a partir de ese momento, “un nuevo diseño, amigable, con gráficos interactivos, lenguaje de fácil comprensión y herramientas para facilitar la búsqueda de la información a los ciudadanos”.<sup>14</sup> Aunque fue solicitada al enlace institucional del Ministerio de Hacienda, no fue posible obtener documentación oficial que describiera los cambios implementados en el sitio durante la vigencia del Plan de acción 2013-2014. Organizaciones de la sociedad civil consultadas sobre este compromiso conocían el proceso de reformas al sitio pero no sus

pormenores técnicos ni el momento en que estas fueron implementadas. En cualquiera de los casos, la evidencia recogida demuestra que aunque la preparación de las mejoras fue iniciada durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, estas no fueron lanzadas sino hasta una fecha posterior y, por tanto, el grado de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

La ampliación y mejora de la información fiscal disponible a la ciudadanía puede constituir un paso significativo en la transparencia de las finanzas públicas, la cual a la vez puede incidir en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos, especialmente considerando que esa información estuvo históricamente lejos del acceso de la mayoría de ciudadanos. Sin embargo, la baja especificidad del compromiso, producto de su formulación en términos genéricos, impide determinar en qué medida la información adicional y las reformas que serían introducidas mejorarían la información públicamente disponible. Mediante una búsqueda en un archivo de registros históricos de sitios web hecha por el investigador del MRI, se encontró evidencia de la existencia del sitio web al menos desde finales de 2010, aunque no se logró determinar en qué medida ni en qué momento sus contenidos fueron modificados.<sup>15</sup> En tal sentido, el impacto potencial de este compromiso fue calificado como *menor*.<sup>16</sup>

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 3, compromiso 1. El plan identifica al Ministerio de Hacienda (MH) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> El portal está disponible en: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/>. Último acceso: 14 de abril de 2015.

<sup>3</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014*. Noviembre de 2010 (2ª ed.). Pág. 137.

<sup>4</sup> International Budget Partnership. Sumario anual de país. Sin fecha. Disponible en: [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs\\_elsalvador1.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs_elsalvador1.pdf). Último acceso: 23 de abril de 2015.

<sup>5</sup> International Budget Partnership. *Open Budget Index 2010*. Disponible en: [http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010\\_Full\\_Report-English.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf). Último acceso: 23 de abril de 2015.

<sup>6</sup> International Budget Partnership. *Open Budget Index 2012*. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI-2012-Rankings-English.png>. Último acceso: 23 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Ministerio de Hacienda. *Memoria de Labores (junio 2010-mayo 2011)*. Sin fecha. Pág. 6. Disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/LAIP/GestionEstrategica/Memorial-abores>. Último acceso: 2 de mayo de 2015.

<sup>8</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]*. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), abril 2012. Pág. 5.

<sup>9</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*. La autoevaluación del plan 2012-2014 está contenida en este último documento. Véase pág. 11.

<sup>10</sup> Se refiere al año anterior de gestión gubernamental, es decir, durante el período junio 2012-mayo 2013. Véase: Ministerio de Hacienda. *Memoria de Labores (junio 2013-mayo 2014)*. Sin fecha. Pág. 69.

<sup>11</sup> Ministerio de Hacienda «Lanzamiento de Iniciativa Internacional de Cooperación Trilateral entre los Gobiernos de los Estados Unidos, Brasil y El Salvador». 2 de diciembre de 2013. Disponible en: <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Noticias/Noticia?articulo=1097>. Último acceso 25 de abril de 2015. El lanzamiento de la iniciativa, en la que entre otras actividades se emprendería una mejora del portal Transparencia Fiscal, fue también recogido por los medios locales: Diario El Mundo. «Lanzan Iniciativa para Transparencia Fiscal». 3 de diciembre de 2013. Pág. 13. <http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PMH/Novedades/Noticias/Noticia?articulo=1097>

<sup>12</sup> Transparencia Activa. «Portal de Transparencia Fiscal se renueva y profundiza el acceso a la información pública.» 18 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/portal-de-transparencia-fiscal-se-renueva-y-profundiza-el-acceso-a-la-informacion-publica/>. Último acceso: 25 de abril de 2015.

<sup>13</sup> Una presentación del Ministerio de Hacienda disponible públicamente resume los nuevos del portal a partir de su mejora. Véase: Ministerio de Hacienda. «Portal de Transparencia Fiscal». Noviembre de 2014. Disponible en: <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2014/11/El-Salvador-Portal-de-Transparencia-Fiscal.pptx>. Último acceso: 13 de mayo de 2015.

<sup>14</sup> Diario Digital Contrapunto. «Hacienda rediseña portal de transparencia fiscal». 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.contrapunto.com.sv/economia/finanzas/hacienda-redisena-portal-de-transparencia-fiscal>. Último acceso: 25 de abril de 2014.

<sup>15</sup> La búsqueda se realizó mediante el sitio web Internet Archive Wayback Machine (<https://archive.org/web/>) del sitio web <http://transparenciafiscal.gob.sv/> y no de su dirección actual <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/>.

<sup>16</sup> Llama la atención que el Índice de Presupuesto Abierto de IBP para 2010 se mantuvo idéntico al de 2008 (37%), aunque sí se incrementó en 6 puntos (a 43%) en 2012. A la fecha de cierre de este informe el correspondiente a 2014 aún no ha sido publicado. La información sobre el índice está disponible en el sitio web de IBP: <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/country-info/?country=sv>. Último acceso: 15 de mayo de 2015.

### 3.2. Contraloría ciudadana

22: Promover la contraloría ciudadana, que garantice la participación en la formulación de los presupuestos, presentando propuestas o necesidades de inversión, así como, participar en la vigilancia mediante observatorios u otros mecanismos del uso eficiente y destino de los recursos públicos.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Documento propuesta de mecanismo para consultar el presupuesto.

23: Formar e implementar los Comités de Auditoría en las instituciones públicas para que velen por el correcto uso de los recursos públicos.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Diseño de guías de control ciudadano e implementación del mismo en Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) del Ministerio de educación.

Sistematización de la experiencia de control ciudadano del Foro Nacional de Salud a la Reforma de Salud.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
22. Promoción de la contraloría ciudadana de presupuestos		✓				✓				✓			✓			
23. Creación de Comités de Auditoría de uso de recursos públicos			✓			✓	✓		Incierto					✓		

Los dos compromisos de este apartado tenían como objetivo principal promover la participación ciudadana en el control del uso de los recursos públicos y en la elaboración y ejecución de los presupuestos públicos. El primero se incluyó como un primer hito hacia la institucionalización de mecanismos de consulta de los presupuestos públicos en toda la administración pública central salvadoreña. Según se advierte en el indicador de cumplimiento, y según confirmó la SPCTAC, el compromiso de promoción de la contraloría ciudadana sería cumplido mediante la elaboración de un documento con propuestas sobre medios para consultar al público durante la fase de elaboración de los presupuestos públicos.

Los términos del compromiso no permiten determinar cuáles presupuestos públicos se pretendía consultar y por tanto cuál debía ser el alcance y naturaleza de

los mecanismos de consulta que el documento debía proponer, ni tampoco cuáles serían las instituciones públicas que debían estar involucradas en la consulta. En cualquiera de los casos, de conformidad con la SPCTAC, la SSTA no realizó ninguna acción para cumplir este compromiso durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, por lo que el compromiso fue calificado como *no iniciado*. La contraloría ciudadana sobre el uso de los presupuestos públicos es casi inexistente en la actualidad, pero podría contribuir a alinear mejor la asignación de recursos con las demandas ciudadanas. Sin embargo, su escasa especificidad solo permite determinar mediante su indicador de cumplimiento que el impacto potencial fue calificado como *menor*.

El segundo compromiso de este apartado buscaba institucionalizar un mecanismo de auditoría ciudadana

del uso de los recursos en instituciones públicas. Los indicadores de rendimiento elegidos son hitos en la implementación de los Comités de Auditoría que debían eventualmente cumplir esa función. Según la SPCTAC, el propósito de incluir este compromiso en el Plan de acción 2013-2014 era asegurar la continuidad de un trabajo que el Ministerio de Educación había iniciado en su Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), así como aplicar las lecciones aprendidas sobre contraloría ciudadana que el Foro Nacional de Salud había desarrollado hasta ese momento a la reforma del sector de salud durante buena parte del quinquenio de gobierno 2009-2014. El Foro Nacional de Salud es una plataforma ciudadana creada en 2010 precisamente para promover la reforma del sistema nacional de salud.<sup>3</sup>

El PASE era y continúa siendo un programa importante en la estrategia del Ministerio de Educación. En 2012 había tenido una inversión de \$22 millones de dólares en alimentación para los alumnos del sistema público durante la jornada educativa, con el fin de aumentar la asistencia y permanencia escolar. Desde su inicio se detectaron irregularidades y algunos actos de corrupción por parte de los proveedores de los alimentos que eran consumidos en las escuelas públicas, e incluso por parte de algunos profesores y directores que vendían insumos a los centros escolares en los que trabajaban.<sup>4</sup> El propósito de contraloría social que se pretendía lograr con este compromiso era que la propia comunidad educativa, vale decir, padres de familia, alumnos, docentes fuesen auditores del uso de los recursos del PASE en su centro escolar.

La decisión de implementar este mecanismo había sido tomada antes del inicio del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014 y de lo que se trataba era de darle continuidad.<sup>5</sup> La SSTA incluso informó, en junio de 2013, que durante el año anterior se habían conformado 48 Comités de Contraloría Escolar y se planteaba

organizar y consolidar más comités en el siguiente año gubernamental que comenzaría ese mismo mes.<sup>6</sup>

Con dicho propósito, la SPCTAC y el Ministerio de Educación produjeron una Guía para la implementación de la contraloría escolar en centros educativos e institutos nacionales de El Salvador. En la guía se explica que la contraloría sirve para “prevenir prácticas indebidas en el manejo de los bienes y recursos asignados” a los centros escolares. Es decir, se trata efectivamente del documento que había sido señalado como indicador de cumplimiento de este compromiso. Sin embargo, según información brindada por la SPCTAC, la Guía, que a la fecha de cierre de este informe había sido aplicada en 92 centros escolares, fue publicada en una fecha indeterminada del segundo semestre de 2014, es decir, después de la vigencia del Plan de acción 2013-2014. Por otra parte, según la SPCTAC, esta no realizó ninguna acción encaminada a sistematizar la experiencia de auditoría social del Foro Nacional de Salud dentro del proceso de reforma del sector salud, por lo que el nivel de cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*.

La contraloría ciudadana sobre el uso de los recursos y la gestión de los centros escolares es un ejercicio relativamente novedoso en El Salvador, y tiene un potencial de réplica considerable. Sin embargo, es difícil determinar el impacto potencial de este compromiso, puesto que el investigador del MRI no pudo identificar en qué medida la continuidad de la estrategia de contraloría ciudadana avanzó durante el período evaluado y si el cumplimiento en los términos del Plan de acción habría o no modificado la política existente.

En la investigación de este compromiso no fue posible obtener una apreciación del Ministerio de Educación a pesar de que el investigador MRI contactó en múltiples ocasiones al funcionario encargado del seguimiento de los compromisos.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 3, compromiso 2. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 3, compromiso 3. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) y al Ministerio de Educación (MINED) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Más información del Foro Nacional de Salud puede ser consultada en: <http://www.foronacionaldesalud.org.sv/>. Último acceso: 27 de abril de 2015.

<sup>4</sup> Más información sobre la iniciativa de contraloría ciudadana en el PASE puede ser consultada en el sitio institucional del Ministerio de Educación: <https://www.mined.gob.sv/index.php/ints/item/6567-gobierno-de-el-salvador-y-fao-impulsan-fortalecimiento-del-programa-de-alimentaci%C3%B3n-y-salud-escolar-pase.html>. Último acceso: 11 de abril de 2015.

<sup>5</sup> SEGURA, Blanca. MINED y Transparencia vigilarán recursos de PASE y Ferias de proveedores. Diario CoLatino [en línea]. 13 de marzo de 2013. Disponible en sitio web del Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública: <http://www.transparenciaelsalvador.org/index.php/noticias/262-mined-y-transparencia-vigilaran-recursos-de-pase-y-ferias-de-proveedores.html>. Último acceso: 11 de abril de 2015.

<sup>6</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos. Rendición de Cuentas 2012-2013. Páginas 50 y 73. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/descargas-publicaciones-e-informes>. Último acceso: 11 de abril de 2015.

<sup>7</sup> Según datos de la SPCTAC, el funcionario enlace del Ministerio de Educación es el Director de Transparencia.

## EJE 4: CREAR COMUNIDADES MÁS SEGURAS

«Se orientará, fundamentalmente, a cumplir con las medidas posibles enmarcadas en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de la cual El Salvador es parte.»

### 4.1. Personas con discapacidad

24: Evaluar la infraestructura de las instituciones públicas y emitir recomendaciones para la creación de medidas que faciliten la inclusión de personas con discapacidad en la atención y servicios.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de recomendaciones implementadas/número de recomendaciones realizadas.

25: Incorporar a los portales de Gobierno Abierto, medios de voz digitalizada que faciliten la lectura de información pública a personas ciegas.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Herramientas incorporadas al portal.

26: Desarrollar programas de capacitación sobre atención a personas con discapacidad, dirigidos a oficiales de información.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de oficiales de información capacitados/número de oficiales de información.

27: Ampliación de la divulgación de la Ley de Acceso a información para personas ciegas a través de su publicación en braille.<sup>4</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de leyes reproducidas y distribuidas en centros de capacitación para personas ciegas y en casas de la cultura.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
24. Evaluación de la accesibilidad de la infraestructura gubernamental			✓		Sin relevancia clara				✓				✓			
25. Accesibilidad para personas ciegas de portal gubernamental			✓		✓			✓			✓			✓		
26. Capacitación para mejorar servicios a personas con discapacidad			✓		✓						✓		✓			
27. Ley de Acceso a la Información Pública para personas ciegas			✓		✓					✓					✓	

Nota: el compromiso 26 fue calificado como no iniciado durante el plazo de ejecución del Plan, su implementación ocurrió una vez concluido el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014.

Los compromisos en este apartado surgen del interés del gobierno salvadoreño por cumplir con las obligaciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por El Salvador en diciembre de 2007, así como otras relacionadas a la Ley de Equiparación de Oportunidades para Personas con Discapacidad vigente desde el año 2000. En particular, según el Consejo Nacional de Atención Integral a la Persona con Discapacidad (CONAIPD), el gobierno buscaba avanzar en la garantía del derecho de las personas con discapacidad a no ser discriminadas en el ejercicio de sus demás derechos.<sup>5</sup> Para ello, siguiendo a la CDPD, debe formarse a servidores públicos que trabajen con personas con discapacidad para que estos puedan brindar mejor la asistencia y servicios garantizados por esos derechos; deben adoptarse medidas pertinentes para asegurar el acceso de las personas con discapacidad a instalaciones abiertos al público o de uso público; y deben desarrollarse las medidas pertinentes para que las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho a la libertad de expresión y opinión, "incluida la libertad de recabar, recibir y facilitar información e ideas en igualdad de condiciones con las demás".<sup>6</sup>

El primer compromiso tenía como objetivo mejorar la accesibilidad para personas con discapacidad a la infraestructura de las instituciones públicas, especialmente aquella en que se prestan servicios públicos y se atiende al público. Para este propósito, el CONAIPD realizaría inspecciones técnicas, emitiría recomendaciones para mejorar la accesibilidad y haría un seguimiento para asegurar su implementación.

Según la información proporcionada por el CONAIPD, esa institución ha realizado inspecciones a instituciones públicas y privadas al menos desde 2002.<sup>7</sup> Ese año, el CONAIPD incluso conformó, junto a otras instituciones públicas, la Comisión de Accesibilidad, cuyo objetivo principal es fortalecer la participación de las personas con discapacidad mediante "promoción y monitoreo del cumplimiento de las disposiciones legales en accesibilidad urbanística, arquitectónica, transporte y comunicaciones".<sup>8</sup> El compromiso, por tanto, era la continuidad de una actividad que la institución ya realizaba sin que a partir de su texto se pueda determinar cómo dicha actividad se diferenciaba de

su función ordinaria. Así, durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, el CONAIPD realizó al menos nueve inspecciones a instalaciones de instituciones públicas, al término de las cuales produjo recomendaciones para mejorar su accesibilidad.<sup>9</sup> Entre las instalaciones públicas inspeccionadas están el centro de ferias y convenciones en San Salvador, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia y las nuevas instalaciones del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador.<sup>10</sup>

Según información proporcionada por el CONAIPD, la institución desconoce cuántas de las recomendaciones emitidas fueron efectivamente implementadas por las instituciones inspeccionadas. Dado que el indicador de cumplimiento de este compromiso se refiere al número de recomendaciones implementadas, no es posible determinar en qué medida se avanzó en su cumplimiento. No obstante, la evidencia recopilada sugiere que el compromiso del Plan de acción no supuso ninguna modificación de la actividad ordinaria de la institución y debió ser calificado como *no iniciado*.

La implementación de las recomendaciones para mejorar la accesibilidad en las instalaciones de instituciones públicas seguramente beneficia la garantía de toda clase de derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo, este compromiso no tiene una relevancia clara respecto a los valores de la OGP, en particular, por la ausencia de una clara orientación de sus actividades de cara al público. Es decir, si bien el compromiso pudo significar un avance en la mejora de la calidad de los servicios gubernamentales, no se advierte su relevancia directa en relación a los valores de la OGP o más allá del accionar habitual del gobierno. Por otra parte, no hay evidencia de que la inclusión del compromiso en el Plan de acción haya modificado de manera alguna el alcance o ambición de la iniciativa gubernamental. La fuente entrevistada confirmó que las inspecciones de accesibilidad habrían continuado con igual frecuencia aun si este compromiso no hubiese sido incluido en el Plan de acción. Así, las evaluaciones de accesibilidad eran realizadas con anterioridad a la implementación del Plan de acción sin que la ciudadanía pudiese exigir el cumplimiento de las recomendaciones resultantes y continuaron siendo así durante la vigencia del mismo. En consecuencia, el impacto potencial de haberse cumplido enteramente

este compromiso en los términos del Plan de acción fue calificado como *ninguno*.

El segundo compromiso tenía como objetivo mejorar la accesibilidad del sitio web gubernamental Gobierno Abierto para las personas con discapacidad visual.<sup>11</sup> Este sitio, que recoge o enlaza buena parte de la información pública disponible a partir de la entrada en vigencia de la LAIP, carecía de los medios técnicos para permitir su uso a personas ciegas o con un grado importante de discapacidad visual.<sup>12</sup> Para resolverlo, la SSTA se propuso implementar herramientas de voz digitalizada en el sitio web, compromiso que sería cumplido una vez que estas estuviesen disponibles.

Según la información proporcionada por la SPCTAC, durante el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014, el gobierno evaluó la conveniencia técnica y financiera del tipo de herramientas elegidas y, dado el alto costo que supondría su implementación, desistió y consideró medios alternativos de accesibilidad.<sup>13</sup> A sugerencia del CONAIPD y de la Asociación de Ciegos de El Salvador (ACES), la SSTA decidió mejorar la configuración de su sitio web de manera que permitiera a las personas ciegas utilizar las herramientas informáticas disponibles en el mercado para que personas con discapacidad visual puedan acceder a contenidos de sitios web. La SSTA haría una revisión de sus sitios institucionales para optimizar el uso de esas herramientas. Para ese fin, la SSTA se propuso realizar un diagnóstico de su portal Gobierno Abierto con ayuda del CONAIPD y de ACES. El diagnóstico fue hecho por la SPCTAC a finales de 2014. Sus resultados fueron publicados en enero de 2015, es decir, al menos seis meses después de terminado el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014.<sup>14</sup> Según la información proporcionada por la SPCTAC, los cambios sugeridos fueron luego incorporados en InfoÚtil, otro sitio gubernamental con "información socialmente útil", y no en el sitio Gobierno Abierto.<sup>15</sup>

Aunque el gobierno avanzó en su objetivo de mejorar la accesibilidad de sus sitios web de transparencia e información pública para personas con discapacidad visual, lo hizo con medios distintos a los propuestos en el compromiso y fuera del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. En todo caso, es significativo que la selección de un medio alternativo para mejorar la accesibilidad ocurrió como resultado de una evaluación

realizada durante el plazo en cuestión. Por estas razones, el cumplimiento de este compromiso fue calificado como *limitado*. Brindar acceso a la información pública a personas con discapacidad visual mediante la implementación del compromiso habría tenido un impacto *moderado* puesto que habría sido un paso significativo para garantizar el derecho de acceso a la información pública de ese segmento de la ciudadanía.

El tercer compromiso de este apartado se refiere a la capacitación de Oficiales de Información de las instituciones públicas, quienes están a cargo de las respectivas Unidades de Acceso a la Información Pública, con el fin de que puedan prestar un servicio de calidad a las personas con discapacidad que soliciten información pública.<sup>16</sup> Aunque los términos del compromiso no permiten determinar a qué tipo de discapacidad se refiere, la SPCTAC y el CONAIPD coinciden en que decidieron comenzar por mejorar los servicios para personas con discapacidad auditiva.<sup>17</sup>

Según la información proporcionada por el CONAIPD, en octubre de 2014, comenzó el trabajo para organizar junto a la SPCTAC, un primer programa de capacitación en lenguaje de señas para Oficiales de Información.<sup>18</sup> Se inscribieron 19 oficiales de igual número de instituciones públicas. El programa se desarrolló en nueve sesiones entre enero y marzo de 2015.<sup>19</sup> Entre las instituciones representadas estuvieron todos los ministerios y la oficina de la Presidencia de la República.<sup>20</sup> La SPCTAC y el CONAIPD informaron que el mismo tuvo resultados positivos y que esperan replicarlo en el futuro. Sin embargo, según la documentación proporcionada y lo confirmado por ambas instituciones, tanto la preparación como el desarrollo del programa de formación ocurrieron una vez concluido el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Por esta razón, el compromiso fue calificado como *no iniciado* durante el plazo de ejecución del Plan. Fortalecer la capacidad de los funcionarios responsables para atender a los ciudadanos con discapacidad que solicitan información pública es un paso significativo en la garantía de los derechos de esos ciudadanos y por eso su impacto potencial fue calificado como *moderado*.

El último compromiso responde al interés del gobierno por divulgar el conocimiento de la LAIP entre personas ciegas. La SSTA, en coordinación con la Secretaría de



## EJE 5: AUMENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EMPRESA PRIVADA

«Se promoverán acciones que posibiliten la concientización de la empresa privada sobre la obligación que la Ley de Acceso a Información Pública les asigna en la publicación de la información y en la rendición de cuentas vinculada a fondos públicos que se les otorgan y sobre las políticas de transparencia y ética que ya se implementan en la región.»

### 5.1. Transparencia de actores privados

28: Garantizar, por medio de las entidades públicas obligadas por la Ley de Acceso a Información Pública, que las empresas privadas que manejan fondos públicos hagan efectiva su obligación de brindar información sobre los mismos.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de solicitudes de información resueltas por la empresa privada que maneja fondos públicos/ número de solicitudes de información recibidas por la institución.

29: Publicar en el portal Gobierno Abierto un listado general de todas las instituciones privadas que reciban fondos estatales.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Listado y generales de los proyectos para los cuales los fondos han sido destinados.

30: Incorporar mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones privadas que reciben fondos públicos y ejecutan funciones públicas, capacitándolos en el uso de estas herramientas y concientizándolos que son Entes Obligados según la LAIP.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Guía elaborada y socializada.

Número de empresas privadas que rinden cuentas de los fondos públicos otorgados.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
28. Acceso a la información de empresas privadas que administran fondos públicos			✓		✓						✓		✓			
29. Listado de instituciones privadas que reciben fondos públicos			✓		✓					✓			✓			
30. Rendición de cuentas de instituciones privadas que administran fondos públicos		✓			✓		✓				✓		✓			

En El Salvador, todos los años un número indeterminado de personas e instituciones privadas reciben recursos públicos para que, por delegación estatal, cumplan funciones públicas e incluso financien proyectos propios. Entre las instituciones receptoras se encuentran empresas, organizaciones de afiliación religiosa, asociaciones de socorro y beneficencia, y organizaciones culturales, deportivas y académicas. A pesar del carácter público de los recursos que administran o la función pública que cumplen, estos destinatarios privados habían estado generalmente exentos de estándares de transparencia y de rendición de cuentas equiparables a los de las instituciones públicas.

Sin embargo, a partir de la vigencia de la LAIP en mayo de 2012, toda persona u organización que administra recursos públicos, incluidas las personas e instituciones privadas, quedó obligada a brindar información sobre la administración de esos fondos. La obligación de los privados se extiende al acceso a la información sobre los recursos que administran o la función pública que cumplen.<sup>4</sup> Por su parte, las instituciones públicas deben poner a disposición del público, de forma oficiosa, el listado de los destinatarios privados y montos de los recursos públicos transferidos, así como los informes que los privados elaboran sobre el uso de esos recursos.<sup>5</sup>

Al respecto, los compromisos de este apartado tenían como objetivo: 1) transparentar al público la administración que las empresas privadas hacen de los recursos públicos; 2) identificar y divulgar el listado de todas las instituciones privadas que reciben fondos estatales; y 3) instaurar mecanismos de rendición de cuentas en esas instituciones privadas.

El primer compromiso suponía que toda institución pública debía garantizar que toda “empresa privada” a la que le hubiese transferido fondos públicos debía cumplir las obligaciones de acceso a la información de la LAIP. Aunque está claro que la SSTA debía garantizar que las instituciones públicas hicieran efectiva esta obligación, la falta de especificidad en los términos del compromiso impide establecer de qué manera esas instituciones públicas debían a su vez garantizar que las empresas hicieran efectiva su obligación de brindar información pública sobre los recursos que administran. Sin embargo, el indicador de cumplimiento, que se refiere al número de solicitudes

de información resueltas por las empresas privadas que manejan fondos públicos, sí es indicativo de la manera en que el gobierno mediría el avance del cumplimiento del compromiso e identifica productos claramente mensurables –todo lo cual contribuye a su especificidad y convierte al compromiso una actividad objetivamente verificable.

Según información proporcionada por la SPCTAC, el compromiso debía ser cumplido mediante la capacitación sobre las obligaciones de acceso a la información en la LAIP que los Oficiales de Información de las instituciones públicas les brindarían a las empresas privadas o sus representantes. La SSTA debía organizar e impulsar este proceso de capacitación. Según la SPCTAC, un número indeterminado de Oficiales de Información ha realizado capacitaciones con instituciones privadas no lucrativas que administran fondos públicos. La SPCTAC señala que el compromiso debió referirse a estas entidades no lucrativas y no a “empresas privadas” como consigna el texto. Sin embargo, no se tuvo acceso a ningún documento o fuente que indicara que dichas capacitaciones ocurrieron o que en realidad no estaban destinadas a “empresas privadas”. Ningún representante de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas tenía conocimiento sobre estas capacitaciones por lo que tampoco fue posible verificar la información proporcionada por el gobierno. Por estas razones, el compromiso fue calificado como *no iniciado*.

Haber logrado que las empresas privadas efectivamente cumplieren las obligaciones que la LAIP les impone (desde mayo de 2012) habría redundado en el fortalecimiento del derecho de los ciudadanos a conocer el uso de los recursos públicos por lo que, de haber sido logrado como se suponía, hubiese sido un paso significativo en la práctica de la política pública relevante. No obstante, los términos del compromiso limitan su alcance pues su formulación carece de productos verificables e hitos que permitan determinar cómo las instituciones públicas asegurarán el cumplimiento de la Ley por parte de los destinatarios privados. Adicionalmente, el compromiso parece estar referido equívocamente a las “empresas privadas” como los sujetos obligados a brindar la información. En ese sentido, se calificó su impacto potencial como *moderado*.

El segundo compromiso pretendía consolidar, en un listado único que estaría disponible en el sitio web Gobierno Abierto, la información sobre todas las “instituciones privadas” que reciben fondos públicos. Como se explicó en el compromiso anterior, desde la entrada en vigencia de la LAIP, las instituciones públicas ya estaban obligadas a divulgar oficiosamente los “montos y destinatarios privados de recursos públicos, así como los informes que éstos rindan sobre el uso de dichos recursos”. Sin embargo, parte de esa información estaba únicamente disponible en los sitios web institucionales y no existía un listado general de los destinatarios de recursos públicos.<sup>6</sup> El compromiso tenía como objetivo suplir esa carencia y poner a disposición del público un listado unificado.

Según información proporcionada por la SPCTAC, no se realizó ninguna acción para cumplir el compromiso durante el período de vigencia del Plan de acción 2013-2014 por lo que este fue calificado como *no iniciado*. Por otra parte, consolidar en un solo listado información que ya está disponible en los sitios web de las instituciones responsables de hacer las transferencias de recursos a instituciones públicas no habría producido una modificación relevante en el acceso del público a esa información y por ello su impacto potencial fue calificado como *menor*.

El tercer compromiso tenía como objetivo que las instituciones privadas rindieran cuentas de la administración de los recursos públicos que reciben, tal

como lo hacen las instituciones públicas. Sin embargo, según la SPCTAC, tampoco se realizó ninguna acción para cumplir con este compromiso durante el período de vigencia del Plan de acción 2013-2014, por lo que también fue calificado como *no iniciado*.

La rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las instituciones privadas que reciben recursos públicos para cumplir funciones delegadas por el Estado habría sido una innovadora práctica en materia de transparencia en el uso de los recursos públicos y, como consecuencia, también del control que ejercen sobre tales recursos las instituciones públicas que los transfieren. Prácticas como esta podrían haber incidido positivamente sobre el avance de la política de transparencia del país. No obstante, la baja especificidad del texto del compromiso impide hacer una valoración de su impacto, limitándolo, ya que no permite determinar la naturaleza ni el alcance de los mecanismos de rendición de cuentas. Tampoco se especifican las acciones concretas que implicaría “concientizar” a las organizaciones privadas sobre sus obligaciones bajo la LAIP ni si los destinatarios habrían sido todas las “instituciones privadas” que reciben fondos públicos o “empresas privadas” como especifica su indicador de cumplimiento. Por estas razones, el impacto potencial de este compromiso fue calificado como *moderado*.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 1. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 2. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SPCTAC), «en coordinación con instituciones del Órgano Ejecutivo», como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 3. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SPCTAC), «en coordinación con instituciones del Órgano Ejecutivo que asignen fondos a entes privados», como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>4</sup> Ley de Acceso a la Información Pública, artículo 7 inciso 2:

«También están obligadas por esta ley las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas 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. El ámbito de la obligación de estos entes se limita a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgados y a la función pública conferida, en su caso.»

<sup>5</sup> Ley de Acceso a la Información Pública, artículo 10, número 17:

**«Divulgación de Información**

**Art. 10.-** Los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán, en los términos de los lineamientos que expida el Instituto, la información siguiente: (...)

17. Los entes obligados deberán hacer pública la información relativa a montos y destinatarios privados de recursos públicos, así como los informes que éstos rindan sobre el uso de dichos recursos.»

<sup>6</sup> La información está actualmente disponible en el sitio web <http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/> y en él debe buscarse en cada institución bajo el apartado «Marco presupuestario» la etiqueta «recursos públicos destinados a privados». Como ejemplo, véanse los recursos asignados por la Presidencia de la República: [http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information\\_standards/recursos-publicos-destinados-a-privados](http://publica.gobiernoabierto.gob.sv/institutions/presidencia-de-la-republica/information_standards/recursos-publicos-destinados-a-privados). Último acceso: 8 de marzo de 2015.

## 5.2. Iniciativa CoST

31: Creación de un grupo multisectorial independiente y autónomo, facilitador de la información sistematizada de la obra pública, orientado por la ética, la transparencia y la anticorrupción en el sector privado como parte de la iniciativa CoST.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Grupo Cost El Salvador consolidado.

Plan de trabajo CoST elaborado.

Portales de MOP y FOVIAL con información íntegra de los proyectos seleccionados.

32: Divulgar con la Iniciativa CoST, los pactos de integridad en las empresas privadas, la implementación de la acción multi actores y la creación de códigos de ética.<sup>2</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Número de empresas privadas que se incorporan a iniciativa CoST en otros proyectos de infraestructura.

Número de empresas privadas que asumen Códigos de Ética.

33: Promover la publicación de un "catálogo" de proyectos de infraestructura prioritarios para el Gobierno, con información consolidada y con requisitos establecidos por Ley de Acceso a Información Pública.<sup>3</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Información consolidada en portal Gobierno Abierto y sitio web de iniciativa CoST.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
31. Creación del grupo CoST en El Salvador			✓		✓			✓			✓				✓	
32. Divulgación de pactos de integridad y códigos de ética			✓				✓		Indeterminado				✓			
33. Catálogo de proyectos prioritarios de infraestructura			✓		✓				Indeterminado				✓			

Nota: Según criterios anteriores a 2015, el compromiso 31 habría recibido la calificación de estelar, pues, es medible, claramente relevante para los valores de la OGP, tiene impacto potencial moderado o transformador, y fue sustantivamente o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, al inicio del 2015, el MRI actualizó los criterios, excluyendo a los compromisos de impacto potencial moderado, y considerando como candidatos a esta calificación solo a aquellos compromisos considerados transformadores.

Todos los compromisos agrupados bajo este apartado están referidos a la integración de El Salvador a la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por su sigla en inglés). Esta iniciativa, a la que pertenecen actualmente 17

países, busca mejorar la eficiencia de la inversión pública en infraestructura mediante la introducción de prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la ejecución de los proyectos. Inicialmente, la iniciativa es implementada mediante la instauración de

una plataforma multiactor que incluye a instituciones públicas que ejecutan obras públicas o controlan su ejecución, contratistas y organizaciones de la sociedad civil o personas interesadas en la promoción de la transparencia gubernamental.<sup>4</sup> La incorporación a la Iniciativa CoST es interpretada por el gobierno como una estrategia adicional para profundizar las reformas en materia de transparencia en la construcción de obras públicas iniciadas durante el quinquenio de gobierno 2009-2014.<sup>5</sup>

Según el secretariado local de la Iniciativa CoST en El Salvador, los compromisos fueron incorporados en un momento muy temprano del proceso de instauración nacional de la iniciativa, y por ello no reflejan adecuadamente el alcance y estrategias asociadas a sus estándares internacionales.<sup>6</sup> Por esta razón, aunque sí hubo algunos avances en el cumplimiento de los compromisos durante el plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, en su mayoría no podían ser cumplidos en los términos expresados por que excedían los fines y estrategias de la Iniciativa CoST. La SPCTAC también comparte esta opinión.

Antes del plazo de vigencia del Plan de acción 2013-2014, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) ya estaba trabajando en la incorporación del país a la Iniciativa CoST e incluso había invitado a la gremial empresarial del sector de la construcción y a dos organizaciones de la sociedad civil a integrarla.<sup>7</sup> En mayo de 2013, el MOP formalizó la incorporación del país a la Iniciativa mediante la suscripción de un memorando de entendimiento con la Secretaría de CoST Internacional.<sup>8</sup> El grupo inicialmente convocado por el MOP trabajó en perfilar el alcance local de la Iniciativa y promovió la inclusión de los compromisos en el plan de acción de la OGP para apoyar la continuidad de la Iniciativa. Además, el grupo preparó el primer plan nacional 2013-2015 de la Iniciativa CoST, publicado en octubre de 2013. Finalmente, en diciembre de 2013, se suscribió el convenio que formalizó la constitución del grupo multiactor para la implementación del programa CoST en el país.<sup>9</sup> El grupo está integrado por el MOP, la Secretaría para Asuntos Estratégicos (reemplazada luego por la SPCTAC), el Fondo de Conservación Vial, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, la Universidad de El Salvador y la organización de la sociedad civil, ISD.<sup>10</sup>

Según información proporcionada por la coordinadora nacional del programa CoST en El Salvador, al cierre de este informe se estaba trabajando en un plan piloto que le permitirá al grupo iniciar el monitoreo sistemático de los proyectos de construcción. Será hasta entonces que el programa iniciará la publicación de la información íntegra de los proyectos bajo los estándares de la Iniciativa. En tal sentido, aún no se cumple con lo señalado en uno de los tres indicadores de cumplimiento de este compromiso. Sin embargo, tanto la creación del plan de trabajo como la constitución formal del grupo multiactor ocurrieron dentro del plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. En los términos del compromiso, estos serían los dos hitos más significativos puesto que se refieren específicamente a la creación del grupo multiactor y por ello el cumplimiento de este compromiso fue calificado como *sustantivo*. La creación de una plataforma multiactor que introduzca, dé seguimiento y evalúe prácticas sistemáticas de transparencia y rendición de cuentas específicamente diseñadas para el sector de la construcción puede ser un paso significativo en el fortalecimiento de la eficiencia de este importante componente de la inversión pública. Por esta razón, el impacto potencial del compromiso fue calificado como *moderado*.

Respecto de los dos siguientes compromisos de este apartado, tanto la SPCTAC como la coordinación nacional de la Iniciativa CoST reconocen que a la fecha de cierre de este informe no se habían realizado acciones para su cumplimiento –ni podrían ser realizadas en el futuro. Según explica la fuente entrevistada, ni la promoción de los pactos de integridad o códigos de ética (señalados en el segundo compromiso de este apartado) ni la publicación del listado de proyectos prioritarios para el gobierno (mencionados en el tercer compromiso de este apartado) corresponden al mandato de la Iniciativa CoST y no debieron ser incluidos en el Plan de acción 2013-2014 como obligaciones suyas.<sup>11</sup> Este último compromiso había sido incluso retomado del primer plan de acción de El Salvador. Según el primer informe de avance del MRI, el compromiso tampoco fue iniciado durante la vigencia de ese primer plan.<sup>12</sup> Por estas razones, ambos compromisos fueron calificados como *no iniciados*.

Precisamente por la imposibilidad material de ser implementados en la forma en que fueron formulados, estos compromisos no podrían tener impacto potencial alguno y debieron ser clasificados en este respecto como *ninguno*.

---

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 4. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SPCTAC), al Ministerio de Obras Públicas (MOP) y al Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) como instituciones responsables de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 5. El plan identifica a la Iniciativa CoST como responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>3</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 6. El plan identifica a la Iniciativa CoST como responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>4</sup> Ver: Sitio web institucional de la *Construction Sector Transparency Initiative*: <http://www.constructiontransparency.org/home>. Último acceso: 20 de abril de 2015.

<sup>5</sup> Un análisis crítico de algunos de los avances en materia de transparencia en el Ministerio de Obras Públicas puede ser consultado en: MARTÍNEZ PEÑATE, Óscar. «El Salvador. Ministerio de Obras Públicas. Transparencia vs. Corrupción». San Salvador, UFG Editores, 2013. Disponible en: <http://icti.ufg.edu.sv/doc/SV.MOPTRANSPARENCIA.VS.CORRUPCION.pdf> Último acceso: 24 de abril de 2015.

<sup>6</sup> Entrevista con coordinadora nacional del secretariado local de la Iniciativa CoST en El Salvador. 17 de mayo de 2015.

<sup>7</sup> Se abrevia el nombre del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano.

<sup>8</sup> El memorando de entendimiento está disponible en: [http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/013/original/MEMORANDO\\_DE\\_ENTENDIMIENTO.pdf?1422570698](http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/013/original/MEMORANDO_DE_ENTENDIMIENTO.pdf?1422570698). Último acceso: 21 de abril de 2015.

<sup>9</sup> El convenio marco está disponible en: [http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/011/original/CONVENIO\\_GRUPO\\_MULTISECTORIAL\\_12.1.213.pdf?1422570609](http://www.costelsalvador.org.sv/system/documents/files/000/000/011/original/CONVENIO_GRUPO_MULTISECTORIAL_12.1.213.pdf?1422570609). Último acceso: 21 de abril de 2015.

<sup>10</sup> Ver también: PEÑATE, Susana. Firman convenio de transparencia en construcción. La Prensa Gráfica [en línea]. 12 de diciembre de 2013. [fecha de consulta: 21 de abril 2015]. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/2013/12/12/firman-convenio-de-transparencia-en-construccion>

<sup>11</sup> El catálogo de proyectos de infraestructura prioritarios para el gobierno es un compromiso similar a uno incluido en el primer plan de acción nacional. El compromiso de ese plan, sin embargo, no especificaba el tipo de proyecto (de infraestructura). En la autoevaluación de ese plan se recomendaba mantenerlo en el incorporarlo en el siguiente. Véase: Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador* [2012-2014]. *Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*, abril 2012. Pág. 11 (compromiso 18).

<sup>12</sup> VILLALTA, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo de 2014. Compromiso número 4, págs. 73-74.

### 5.3. Compra de medicamentos

34: Proponer pactos de integridad en la compra de Medicamentos.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Pactos impulsados.

Testigo social establecido.

Informes publicados.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
34. Compra de medicamentos		✓					✓			✓			✓			

Este compromiso se origina en una recomendación derivada de la autoevaluación del Plan de acción 2012-2014, el cual, además, ya incluía un compromiso del gobierno de promover pactos de integridad en sus “proyectos emblemáticos”.<sup>2</sup> La inclusión de un compromiso específico para la compra de medicinas para los hospitales y clínicas públicas tuvo como objetivo replicar la experiencia positiva que el gobierno había tenido en el sector de obras públicas. Desde 2010 hasta julio de 2013, el Ministerio de Obras Públicas había firmado con sus contratistas privados alrededor de 30 acuerdos en que ambas partes se comprometían a mantener la integridad del proceso de contratación y ejecución de las obras públicas y a apartarse de prácticas de corrupción. Organizaciones de la sociedad civil son invitadas a servir como testigos de honor de los pactos de integridad y cualquier otra organización o ciudadano puede además servir como “testigo social”.<sup>3</sup>

Los indicadores de cumplimiento parecían indicar obligaciones únicamente para el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional de Medicamentos, aunque sería la SSTA la que les propondría a ambas instituciones realizar los pactos de integridad y por tanto la que debía impulsarlos. Según información proporcionada por la SPCTAC, no hubo ningún avance en la ejecución de este compromiso durante

el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014 e incluso la SPCTAC considera que fue un error haberlo incluido en el Plan puesto que ya desde 2010 la compra de medicinas para el sistema público de salud se realizaba en conjunto con la mayoría de los países integrantes del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).<sup>4</sup> Según explicó la SPCTAC, dado que los medicamentos del sistema nacional de salud eran adquiridos mediante el mecanismo centroamericano de negociación y compra conjunta, el que sigue un conjunto de reglas propias y distintas a las regulaciones de compra en los países participantes, era inviable incluir pactos de integridad exclusivos para un solo país. Por ese motivo la SPCTAC afirma que este compromiso fue abandonado y la SSTA no propuso, ni al Ministerio de Salud ni a la Dirección Nacional de Medicamentos, la suscripción de pactos de integridad. Ninguna de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas conocía las razones por las que el compromiso había sido descartado. Tampoco hay registro de una notificación a la OGP sobre su retiro. Así se consideró que este compromiso estaba oficialmente vigente y recibió la respectiva evaluación por parte del MRI.

La indefinición de los términos del compromiso no permite determinar respecto a cuáles compras nacionales de medicamentos se propondrían pactos

de integridad con los proveedores. Según información proporcionada por la propia instancia ejecutora del mecanismo de negociación conjunta, solo ciertos medicamentos son negociados de forma conjunta por los países centroamericanos y un número aun menor es efectivamente adjudicado.<sup>5</sup> En cualquier caso, dado que no se realizó ninguna acción para cumplirlo, este compromiso fue calificado como *no iniciado*.

Propiciar pactos de integridad en la millonaria adquisición de medicamentos que realiza el sistema nacional de salud podría propiciar una mayor transparencia en un rubro de adquisiciones

especialmente significativo para el derecho a la salud de la ciudadanía. Una razón particularmente importante es que estos pactos habrían podido ser implementados en los procedimientos nacionales de adquisiciones en que, contrario a lo que sugiere la SPCTAC, se compra la gran mayoría de medicamentos actualmente. Sin embargo, el texto del compromiso no permite determinar el alcance de la obligación, los destinatarios de los pactos de integridad o la metodología para “proponer” o “impulsar” los pactos. En razón de esta baja especificidad, el compromiso fue calificado con un impacto potencial *menor*.

---

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 7. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA), la cual «propone a Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) y Ministerio de Salud (MINSAL)», como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Para el compromiso en el primer plan de acción nacional véase: *Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador [2012-2014]*. Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), abril 2012. Pág. 5. Para la recomendación recogida durante el proceso de autoevaluación, véase: *Gobierno de El Salvador. Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*, septiembre 2013. Pág. 8.

<sup>3</sup> Transparencia Activa, “Pactos de integridad transparentan gestión pública”, 12 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.transparenciaactiva.gob.sv/pactos-de-integridad-transparent-gestion-publica/>. Último acceso el 1 de abril de 2015.

<sup>4</sup> La negociación y compra conjunta de medicamentos se realiza mediante un Sistema implementado por el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMIS-CA). Más información disponible en: <http://www.sicasalud.net/nc>. Último acceso: 17 de marzo de 2015.

<sup>5</sup> Más información está disponible en: <http://www.aecid.org.sv/la-negociacion-conjunta-de-compra-de-medicamentos-supone-un-ahorro-de-millones-de-dolares-para-los-ministerios-de-salud-en-centroamerica/>. Último acceso: 17 de marzo de 2015. En el informe disponible en este enlace, se muestra que en 2013 solo 6 medicamentos fueron adjudicados mediante el mecanismo de negociación conjunta.

## 5.4. Transparencia crediticia

35: Crear una alianza con la Superintendencia del Sistema Financiero para incorporar al portal InfoÚtil el ranking que publica trimestralmente sobre información de comisiones y requisitos e intereses de los préstamos bancarios.<sup>1</sup>

Indicadores de cumplimiento:

Información publicada en InfoÚtil.

Herramientas de acceso para personas que no cuentan con internet, en formato de lectura fácil.

	ESPECIFICIDAD				VALORES DE OGP RELEVANTES				IMPACTO POTENCIAL				CUMPLIMIENTO			
	Nulo	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
35. Transparencia crediticia			✓		✓				✓				✓			

Por mandato legal, la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF), el organismo regulador del sistema financiero nacional, publica mensualmente un resumen comparativo de las tasas de interés de las operaciones activas y pasivas de todos los bancos e instituciones financieras que operan en el país. El resumen comparativo, que busca informar a los ciudadanos sobre la oferta financiera, debe ser publicado en dos periódicos de circulación nacional.<sup>2</sup> El compromiso de la SSTA fue colaborar con la SSF para que esa misma información estuviera disponible en el sitio web InfoÚtil y fuera accesible, en otro formato no especificado, a personas sin conexión a internet. Este compromiso surge en parte de las recomendaciones contenidas en la autoevaluación del primer plan de acción nacional.<sup>3</sup>

Una visita al sitio InfoÚtil, permite comprobar que las tasas de interés por operaciones activas y pasivas de todos los bancos e instituciones financieras están publicadas en línea, aunque el sitio no contiene información sobre la fecha de publicación de esta información ni el mes al que corresponden las tasas de interés publicadas.<sup>4</sup> El sitio web de la SSF también

contiene el resumen comparativo mensual, el que sí indica las fechas correspondientes.<sup>5</sup> El informe de avance del primer plan de acción ya mencionaba su existencia.<sup>6</sup>

Según información proporcionada por la SPCTAC, la primera publicación de las tasas de interés en el sitio InfoÚtil ocurrió entre septiembre y octubre de 2014, es decir, al menos dos meses después del cierre de este informe. No se encontró evidencia de que la SSF o la SSTA, o su sucesora la SPCTAC, haya publicado esa misma información en un formato para personas sin acceso a internet. Según la SPCTAC, el gobierno decidió mantener únicamente la publicación en los periódicos y en línea por medio del sitio InfoÚtil. Por estas razones, este compromiso fue calificado como *no iniciado*. La publicación de las tasas de interés de las operaciones bancarias en un medio adicional no constituye una modificación relevante en cuanto al acceso que el público ya tenía a esa información mediante la publicación mensual en los periódicos y en el propio sitio web de la SSF. Por esta razón, el impacto potencial de este compromiso fue calificado como *ninguno*.

<sup>1</sup> Numeración original en el plan de acción: Eje 5, compromiso 8. El plan identifica a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTAC) como institución responsable de la implementación de este compromiso.

<sup>2</sup> Ley de Bancos del 26 de septiembre de 1999. Artículo 64.

<sup>3</sup> Gobierno de El Salvador. *Plan de Acción del Gobierno de El Salvador 2013-2014*, septiembre 2013. Pag. 11.

<sup>4</sup> Enlace: <http://infoutil.gobiernoabierto.gob.sv/>. Último acceso: 7 de febrero de 2015.

<sup>5</sup> Sitio web de la Superintendencia del Sistema Financiero: <http://www.ssf.gob.sv/index.php/nov/publi/tasas-de-interes>. Último acceso: 9 de febrero de 2015.

<sup>6</sup> Véase: VILLALTA, Ramón para el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP. El Salvador. *Informe de Avance 2013-2014*. Marzo de 2014. Compromiso número 17, págs. 71-72



# III | RECOMENDACIONES

**Basándose en la información recopilada durante la elaboración de este informe, el investigador del MRI recomienda:**

A. Al gobierno de El Salvador:

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

Como se explicó en la introducción de este informe, la evaluación del MRI comenzó una vez concluido el plazo de ejecución del Plan de acción 2013-2014. Además, aunque la SPCTAC sustituyó plenamente a la SSTA como punto focal de la OGP en representación del gobierno de El Salvador, mucha información sobre el proceso de desarrollo del Plan no estaba inmediatamente disponible y, en algunos casos, tuvo que ser recabada a partir de múltiples fuentes externas. Una sistematización de la información sobre el proceso de desarrollo del Plan, hecha mientras está siendo implementado y no al final del mismo o una vez finalizada su ejecución como fue el caso, permitiría contar con un registro más fiel de los hechos. El documento "Recomendaciones para un Diálogo Nacional en OGP" ofrece una excelente orientación sobre las fases del proceso de desarrollo del Plan que podrían ser registradas en tiempo real.<sup>1</sup> El registro del proceso podría estar disponible en alguno de los sitios web gubernamentales vinculados con materias de gobierno abierto, Ello fortalecería la transparencia y la rendición de cuentas de la plataforma multiactor en El Salvador.

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

A diferencia del primer plan de acción de El Salvador, el Plan de acción 2013-2014 identifica claramente a otras instituciones públicas, distintas del punto focal nacional (SSTA), como responsables de la ejecución de ciertos compromisos. Esto es un paso positivo pues

contribuye a la aplicación de los valores de la OGP en todo el Estado y crea oportunidades adicionales de avance.<sup>2</sup> Una manera de fortalecer este esfuerzo es garantizando que las demás instituciones participantes, desde el principio, se involucren directamente en el proceso de desarrollo del plan e integren junto al punto focal un equipo de seguimiento a lo largo de su ejecución compartiendo los resultados con la ciudadanía. Al igual que para el registro del proceso de desarrollo del plan, el gobierno podría instaurar un mecanismo de seguimiento en línea que actualice los avances en la implementación de los compromisos.

**3. Estandarizar los enlaces institucionales.**

El contacto con la mayoría de los enlaces encargados de los compromisos de sus respectivas instituciones fue directo y efectivo. Sin embargo, en al menos dos casos, los enlaces institucionales no estaban al tanto del alcance del compromiso, o siquiera de la participación de su institución en el plan de acción, y la comunicación con ellos no fue efectiva. La designación en cada institución de un único funcionario como enlace (por ejemplo a su Oficial de Información) facilitaría el acceso a la información de todos los demás actores –incluido el investigador del MRI– y permitiría preservar el registro histórico de la participación institucional aun cuando cambiara su administración. En cualquiera de los casos, se recomienda que el gobierno publique y revise periódicamente un listado de los enlaces institucionales para cada uno de los compromisos de su plan de acción.

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

A la fecha de cierre de este informe, ya estaba

en implementación el Plan de acción 2014-2016. Por ello las recomendaciones de esta sección no están centradas en cómo mejorar el siguiente ciclo de desarrollo ni incluye recomendaciones adicionales en la evaluación de cada compromiso. Sin embargo, dado que el texto de la mayoría de los compromisos evaluados tiene un nivel bajo o medio de especificidad, y por tanto requieren de un ejercicio de interpretación de parte de sus lectores y encargados, se recomienda asegurar que los compromisos incorporados en los planes subsiguientes sean más claros y específicos y establezcan plazos e hitos verificables. La orientación SMART que indica que los compromisos deben ser específicos, medibles, asequibles, realizables y temporales, puede ser una guía útil para este propósito.<sup>3</sup>

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

Una de las cinco expectativas principales de la OGP para todos los gobiernos participantes es el desarrollo e implementación de los planes mediante un proceso participativo multiactor que involucre activamente a la ciudadanía y a organizaciones de la sociedad civil. Aunque en el proceso de desarrollo del Plan de acción 2013-2014 parecen haber existido más instancias de participación que las encontradas en el Informe de Avance del Plan de acción 2012-2014 elaborado por el MRI, aún existen múltiples oportunidades para involucrar a más actores de la sociedad civil. En igual sentido, según se comprobó en varios compromisos, la sociedad civil estuvo escasamente involucrada en la implementación del Plan. Una manera de promover más participación es abrir instancias para las contribuciones de personas que, aunque no provengan de organizaciones de la sociedad civil o no sean expertos en alguno de los valores de la OGP, pueden aportar en base a su conocimiento, experiencia o interés en alguno de los grandes desafíos de la OGP. Una oportuna campaña de difusión previa al inicio del desarrollo del plan también podría

resultar muy útil para este propósito. Con todo, lo más importante es que el gobierno promueva la creación de un mecanismo de diálogo permanente con la sociedad civil para dar seguimiento a los compromisos durante la vigencia del plan, permitiéndole conocer periódica y sistemáticamente tanto los avances como los desafíos que enfrenta su implementación.

### **B. A las organizaciones de la sociedad civil participantes en el proceso de la OGP**

#### **1. Proponer compromisos en base a la orientación SMART.**

De acuerdo a información obtenida durante la elaboración de este informe, una parte importante de los compromisos incorporados al plan surgieron de propuestas de actores de la sociedad civil que participaron en su proceso de desarrollo. Este avance en la consolidación de la plataforma multiactor puede ser fortalecida proponiendo y exigiendo que los compromisos sean más claros, medibles, verificables y que tengan hitos y plazos precisos. Como se advierte a lo largo de este informe, pocos compromisos del Plan de acción 2013-2014 cumplían esos estándares. La sociedad civil puede servir de garante para que ello ocurra en los siguientes ciclos de planificación nacional de la OGP. Una manera de hacerlo es introducir, en la redacción de cada compromiso, indicadores de cumplimiento que puedan ser revisados durante todo el plazo de ejecución del plan de acción.

#### **2. Dar seguimiento a todo el ciclo de vida del plan.**

Hay evidencia que ciertas organizaciones de la sociedad civil se mantuvieron activas durante el proceso de desarrollo del plan. No obstante, no se encontró evidencia significativa de que estas organizaciones hayan hecho un seguimiento activo de la implementación de los compromisos y, en general, se encontró que desconocían cómo había concluido el ciclo y cuáles habían sido sus resultados. La creación de un mecanismo de seguimiento propio es

una medida positiva recientemente adoptada pero no debiera excluir la creación de una instancia de diálogo continuo entre los actores involucrados en la ejecución del plan. Dicha instancia debiera permitir a la sociedad civil no solo evaluar los avances sino también apoyar la implementación de los compromisos.

### 3. Equilibrar ambición y efectividad en los compromisos.

Los Artículos de Gobierno de OGP alientan a los gobiernos a suscribir compromisos ambiciosos, es decir, compromisos que, una vez cumplidos, resultan en un avance sustancial respecto a lo que existía en el ciclo de planificación anterior en áreas vinculadas con los cinco grandes desafíos de la OGP. Los compromisos pueden ser completamente nuevos o ser definidos en base a iniciativas gubernamentales en marcha. Lo importante es que, aunque sea gradualmente, se avance en ellos de manera demostrable y concreta. El equilibrio entre la ambición y la efectividad de los compromisos puede ser mejorada manteniendo una visión de largo plazo de las áreas de política pública que se busca transformar mediante el gobierno

abierto. En esa tarea la sociedad civil puede tener un papel fundamental, en particular frente a cambios de gobierno en que habría riesgo de discontinuidad de esas políticas. Una manera efectiva de reducir ese riesgo sería proponiendo objetivos que requieran más de un ciclo de planificación y por tanto necesiten de una sucesión de compromisos parciales a los que la sociedad civil daría seguimiento y demandaría continuidad. Esta estrategia podría mejorar el impacto potencial de los compromisos en el largo plazo.

## NOTA METODOLÓGICA Y FUENTES

Este informe fue elaborado siguiendo, en lo esencial, la metodología que el MRI recomienda para los informes de avance ordinarios. Está basada en una combinación de entrevistas presenciales y telefónicas a partes interesadas, y análisis y revisión de documentos y otras fuentes. Las adecuaciones a la metodología fueron hechas por el MRI en consideración a que la investigación comenzó una vez que la ejecución del Plan de acción 2013-2014 había concluido. Para facilitar su análisis, el MRI agrupó los compromisos del Plan por afinidad de temas y cambió su numeración original.

MARINERO  
CORTÉS

Derecho  
Administrativo  
Políticas  
Públicas

José  
Marinero  
Cortés  
es un  
consultor

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

Open  
Government  
Partnership



La OGP busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo

de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de los planes nacionales para ampliar el diálogo entre distintos actores y mejorar la rendición de cuentas.

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/Recomendaciones%20consulta%20OGP.pdf>. Último acceso: 15 de mayo de 2015.

<sup>2</sup> Mediante lo que se conoce en inglés como un *whole-of-government approach* o coordinación interinstitucional de todo el estado para una respuesta integrada para un mismo objetivo.

<sup>3</sup> Una versión de esta orientación está disponible en: <https://sites.google.com/a/opengovpartnership.org/text-for-irm/section-4-smart-guidance>. Último acceso: 15 de mayo de 2015.



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

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM