

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): El Salvador Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020

Jaime D. Ayala, investigador independiente

Tabla de Contenidos

| | |
|---|-----------|
| Resumen Ejecutivo: El Salvador | 5 |
| I. Introducción | 9 |
| II. Contexto de gobierno abierto en El Salvador | 10 |
| III. Liderazgo y proceso multiactor | 13 |
| IV. Compromisos | 18 |
| 1. Avanzar en la ciudadanización de las finanzas públicas por medio de potenciar el componente educativo del Portal de Transparencia Fiscal | 20 |
| 2. Procedimiento para la participación de la población en consultas públicas del MARN | 23 |
| 3. Anteproyecto de Ley de No Discriminación | 26 |
| 4. Rescate de la memoria histórica de los hechos ocurridos antes y durante el conflicto armado salvadoreño | 29 |
| 5. Propuesta para un anteproyecto de Ley de Rendición de Cuentas | 33 |
| V. Recomendaciones generales | 36 |
| VI. Metodología y fuentes | 40 |
| Anexo I. Resumen del desempeño de El Salvador a lo largo del desarrollo del plan de acción | 42 |



Executive Summary: El Salvador

El Salvador’s fourth action plan is aligned with the country’s national priorities, including fiscal transparency, accountability, and human rights. The co-creation process included a broad, open consultation and the Government responded to the input presented by civil society organizations and the public. However, the process did not entail meaningful collaboration of civil society organizations, in part due to a lack of resources and to the electoral context in which the plan was designed. Moving forward, the IRM researcher recommends strengthening the multi-stakeholder forum to promote an iterative dialogue with civil society to support the design and implementation of commitments.

Open Government Partnership (OGP) is a voluntary initiative that aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) conducts yearly assessments of each OGP member’s activities to ensure that governments comply with their commitments. El Salvador joined OGP in 2011. Since then, El Salvador has implemented three action plans. This report assesses the design of the country’s fourth action plan.

Action plan overview

The design of El Salvador’s action plan happened during a major political milestone: the election of a new president. Nayib Bukele, the candidate representing the Great Alliance for National Unity political party, was elected in February 2019. The interviewed CSOs and public agency representatives agree that, in part, this context influenced the design of the action plan and resulted in the creation of a plan with fewer commitments, as compared with previous plans.

Table 1. At a Glance

Member since: 2011
Action plan under review: 2018-2020
Type of report: Design
Number of commitments: 5

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Involve
Acted contrary to OGP process: No

Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 5(100%)
Transformative commitments: 1(20%)
Potentially starred: 1(20%)

Action plan implementation

Starred commitments: N/A
Completed commitments: N/A
Commitments with major DIOG: N/A
Commitments with outstanding DIOG: N/A

*DIOG: Did it Open Government



Unlike in previous action plans, the Government of El Salvador and the Open Government Observatory (OGA in Spanish) were not able to conduct a national-level consultation process. However, organizations outside the OGA put forward 16 commitments, 2 of which were incorporated in the action plan. In addition, the Secretariat for Transparency, Participation and Anticorruption (STPA) responded and provided feedback to 95 of the 98 proposals submitted by citizens via the online consultation. This had not occurred during previous action plans.

The 2018-2020 action plan includes commitments with clear milestones and is aligned with the country's national priorities, including fiscal and integral transparency, environmental protection, accountability, and human rights. The action plan includes the commitment to collect files related to the armed conflict and one to strengthen the fiscal transparency portal. These represent important milestones but were not identified as part of a broad, systematic co-creation process. Unlike in previous action plans, the participation of organizations in the OGA was weak, confirming the need to strengthen the multi-stakeholder process to ensure clear and meaningful participation of its member institutions.

Table 2. Noteworthy commitments

| Commitment descriptive | Next steps | Status at the end of the implementation cycle |
|---|--|--|
| <p>1. Increased citizen participation in public finances via the fiscal transparency portal</p> <p>Enhance the educative component of the fiscal transparency portal to strengthen citizen participation in public finances.</p> | <p>To secure better implementation of this commitment, the IRM researcher recommends establishing additional partnerships with universities and expert institutions to better promote the use of the portal.</p> <p>The IRM researcher also recommends promoting open, unrestricted, inclusive, and diverse participation of the group of journalists that were invited to the first training on fiscal education, as well as considering broadening the invitation of OGA CSOs and other specialized organizations to participate in fiscal controllership processes.</p> | <p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan.</i></p> |
| <p>4. Recovering the historic memory of the armed conflict events</p> <p>Documentation of human rights violations will offer insights and create safeguards to prevent conflict from repeating itself and to raise awareness about the armed conflict.</p> | <p>For this commitment to be substantially or completely implemented, the Human Rights Office of the Presidency should identify a clear mechanism to search and identify files, establish reforms to the general archive and draft guidelines for the new policy for the preservation of the heritage.</p> | <p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan.</i></p> |

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the design of the upcoming action plan and guide the implementation of the current plan.

Table 3. Five KEY IRM recommendations.

| |
|---|
| Create a binding mandate to promote the sustainability of the Open Government Partnerships process. |
| Strengthen civil society organization participation in the multi-stakeholder forum. |
| Systematize and draft a methodology for the design of future plans. |
| Engage public institutions beyond the Executive Branch. |
| Secure a budget line for the OGP process in the Nation's General Budget for 2020. |

ABOUT THE AUTHOR

Jaime Ayala is an economist with consultant and research assistant experience, focusing on human development, social policy and sustainability. He has contributed to the design of public policies focused on children and assessments of cooperation programs. He has been an IRM researcher since 2017.

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





Resumen Ejecutivo: El Salvador

El cuarto plan de acción de El Salvador cubre temas prioritarios del contexto nacional que incluyen transparencia fiscal, rendición de cuentas y derechos humanos. La cocreación del plan contó con una consulta amplia y abierta, y dio respuesta a las aportaciones y comentarios del público y de la sociedad civil. Sin embargo, el proceso no consiguió la colaboración efectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Esto se atribuye en parte a la falta de recursos y a la época preelectoral durante la cual se formuló el plan. A futuro, se recomienda fortalecer el foro multiactor para promover un diálogo iterativo con la sociedad civil en la formulación e implementación de compromisos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. El Salvador se unió a la AGA en 2011. Desde ese momento, El Salvador ha implementado tres planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del cuarto plan de acción de El Salvador.

Descripción general del plan de acción

Durante el proceso de diseño del plan de acción, El Salvador enfrentó un hito político relevante: la elección de un nuevo presidente. Nayib Bukele, candidato del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional, resultó electo en los comicios realizados en febrero de 2019. Las OSC y representantes de instituciones públicas entrevistadas para este reporte coinciden en que este hito condicionó, en parte, el diseño de un plan con pocos compromisos en relación con planes anteriores.

A diferencia de planes anteriores, el Gobierno de El Salvador y el Observatorio de Gobierno Abierto (OGA) no pudieron realizar una consulta territorial a nivel nacional.

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 2018-2020
Tipo de reporte: diseño
Cantidad de compromisos: 5

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí
Nivel de influencia del público: Involucrar
Actuó en contra del proceso de la AGA: No

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de la AGA: 5(100%)
Compromisos transformadores: 1(20%)
Potencialmente estelares: 1(20%)

Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A
Compromisos completados: N/A
Compromisos con avances significativos: N/A
Compromisos con avances excepcionales: N/A



Sin embargo, otras organizaciones fuera del OGA propusieron 16 compromisos, de los cuales 2 se retomaron y se modificaron para su incorporación en el plan. Además, la Secretaría de Transparencia, Participación y Anticorrupción (SPTA) dio respuesta y justificación a 95 de las 98 propuestas ciudadanas presentadas a través de la consulta en línea. Esta última actividad no se había llevado a cabo en planes anteriores.

El plan de acción 2018-2020 contiene compromisos con hitos claros y en temas prioritarios dado el contexto nacional: transparencia fiscal e integral, protección del medio ambiente, rendición de cuentas y derechos humanos. Si bien la incorporación de un compromiso enfocado en la búsqueda, recopilación y preservación de archivos del conflicto armado salvadoreño y otro para el fortalecimiento del portal de transparencia fiscal representa un hito relevante, esto no ha sido producto de un proceso de cocreación amplio y sistematizado. A diferencia de planes anteriores, la participación de las organizaciones del OGA fue baja y esto reafirma la necesidad de fortalecer el foro multiactor para asegurar una participación clara y efectiva de las instituciones que lo conforman.

Tabla 2. Compromisos notables

| Descripción del compromiso | Siguintes pasos | Estatus al final del ciclo de implementación |
|--|--|---|
| <p>1. Ciudadanización de finanzas públicas por medio de portal de Transparencia Fiscal</p> <p>Potenciar el componente educativo del Portal de Transparencia Fiscal para avanzar la ciudadanización de la información sobre finanzas públicas.</p> | <p>Para asegurar una buena implementación de este compromiso se recomienda ampliar el número de alianzas establecidas para la promoción del portal por medio de acuerdos con universidades e instituciones de especialistas a través del país.</p> <p>También se recomienda asegurar una participación abierta, no restrictiva, inclusiva y diversa por parte de los periodistas invitados al primer curso de educación fiscal, y considerar la posibilidad de ampliar dicha invitación a las OSC del OGA u otras ONG especializados la realización de ejercicios de contraloría fiscal.</p> | <p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p> |
| <p>4. Rescate de la memoria histórica de los hechos ocurridos antes y durante el conflicto armado salvadoreño</p> <p>Documentación de los sucesos de DD. HH. cuyo análisis ofrece perspectivas para establecer garantías de no repetición y la concienciación de la</p> | <p>Para que este compromiso tenga un cumplimiento sustancial o completo, es prioritario que la Oficina de la Comisionada Presidencial de los Derechos Humanos identifique un mecanismo claro para la búsqueda y recopilación de los archivos, y defina las principales reformas a la ley del archivo general de la nación y los lineamientos de la nueva política de preservación del patrimonio.</p> | <p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p> |

| | | |
|--|--|--|
| ciudadanía sobre el conflicto armado. | | |
|--|--|--|

Recomendaciones

Las recomendaciones del MRI tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del MRI

| |
|---|
| Establecer un mandato vinculante para la sostenibilidad de la Alianza de Gobierno Abierto. |
| Fortalecer el foro multiactor de organizaciones de la sociedad civil. |
| Sistematizar y definir una metodología de diseño para futuros planes de acción. |
| Incorporar la participación de otras instituciones fuera del Órgano Ejecutivo. |
| Establecer una partida presupuestaria para el desarrollo de la AGA en el Presupuesto General de la Nación 2020. |

SOBRE EL AUTOR

Jaime Ayala es economista con experiencia como consultor y asistente de investigación en las áreas de desarrollo humano, política social y sostenibilidad. También ha contribuido al diseño de políticas públicas centradas en la niñez salvadoreña y evaluación de programas de cooperación. Es investigador del MRI para El Salvador desde 2017.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el diálogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



I. Introducción

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

El Salvador se incorporó a la AGA en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción de El Salvador para el periodo 2018-2020.

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA se asoció con Jaime David Ayala, investigador independiente, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del MRI es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del MRI, visite:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en El Salvador

En la segunda mitad de 2018, la Asamblea Legislativa de El Salvador eligió a una nueva Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y a un nuevo fiscal general. Este año también fue la antesala a la elección presidencial de marzo de 2019, donde Nayib Bukele, candidato de la Gran Alianza por la Unidad Nacional, registró la mayor cantidad de votos en una primera vuelta, ganando la elección con el 53 % de votos válidos.

En 2018, El Salvador mejoró levemente su posición en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), pasando de 33 en 2017 a 25 en una escala de 0 a 100 (siendo 100 la mayor puntuación). En 2015 y 2016 obtuvo puntuaciones de 39 y 36, respectivamente¹. El país se enfrenta a retos específicos en las áreas de transparencia y participación pública. De acuerdo con la Encuesta de Presupuesto Abierto 2017, El Salvador provee información limitada sobre el presupuesto nacional y ofrece pocas oportunidades para que la ciudadanía participe en el proceso de formulación. Este último criterio lo sitúa como el de menor puntuación en la región de Centroamérica y el Caribe².

Desde 2011, El Salvador cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) que, de acuerdo con el Índice de Derecho a la Información, es una de las 10 mejores leyes a nivel mundial (122 puntos de un total de 150). Como sus principales fortalezas, la ley establece medidas claras para la promoción del acceso a la información, reconoce dicho derecho como fundamental y define un amplio alcance de cumplimiento para las instituciones públicas. Por otro lado, la norma no menciona la presencia o diseño de un sistema específico de sanciones para autoridades que se niegan a publicar información³. Desde su creación, el Gobierno de El Salvador ha dado respuesta a más de 160 000 requerimientos de información y puesto a disposición más de 300 000 documentos a través de mecanismos contemplados en la ley⁴.

En julio de 2016, el Gobierno de El Salvador lanzó la Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo⁵. Este documento representa la herramienta institucional más reciente para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la gestión pública, en especial en las instituciones del sector ejecutivo. La política estableció una serie de mecanismos orientados a promover y garantizar mayores niveles de participación de la ciudadanía en la gestión pública, por ejemplo: instalación de 262 asambleas municipales y 14 departamentales, consejos sectoriales, mejora de la red de casas de la cultura y convivencia, modalidad de despachos abiertos, entre otros⁶. Muchos de estos mecanismos se retomaron y se fortalecieron en el plan de acción en gobierno abierto anterior (2016-2018).

El derecho de asociación se reconoce y regula a través de la Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro⁷. El plan de acción 2016-2018 incorporó una iniciativa (ver compromiso 14) para reducir las condiciones jurídicas y las arbitrariedades que afectaban a la libre asociación, a través de la nueva Ley de Organizaciones Sociales. Dicho compromiso no se completó y, por tanto, las organizaciones en formación continúan enfrentando retrasos arbitrarios, ambigüedad y procesos farragosos de tramitación. Este escenario se complica aún más para organizaciones en favor de la defensa de los derechos humanos, la promoción de la equidad de género, los derechos reproductivos y los grupos minoritarios⁸.

El derecho de libre expresión se reconoce en el artículo 6 de la Constitución de la República, promulgada en 1983⁹. Las condiciones de inseguridad, delincuencia y violencia a las que el país ha hecho frente en las últimas décadas han condicionado la actuación de periodistas y defensores de los derechos humanos¹⁰. En 2018, El Salvador registró 3 403 homicidios, es decir una tasa mayor a 50 homicidios por cada 100 000 habitantes¹¹.

En El Salvador, todas las instituciones del Órgano Ejecutivo están obligadas a rendir cuentas. Desde su incorporación a la AGA, el Gobierno de El Salvador ha incorporado compromisos específicos (compromiso 4 del plan de acción 2014-2016 – “reglamentar el ejercicio de rendición de cuentas” para fortalecer los procesos de rendición de cuentas y el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones (compromiso 3 del plan de acción 2016-2018 – “defensores de la transparencia”, entre otros).

En noviembre del 2018, la Asamblea Legislativa de El Salvador eligió, con 125 días de retraso, a una nueva Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹². Esta institución es el máximo organismo competente para conocer procesos de inconstitucionalidades de leyes, decretos o reglamentos y dictar sentencias para la protección de los derechos humanos. Asimismo, en diciembre del mismo año, la Asamblea Legislativa eligió —con 83 de 84 votos— un nuevo fiscal general para el período 2019-2022. En los días posteriores a la votación, se presentaron dos demandas¹³ referentes al proceso de evaluación de candidatos para el cargo y denuncias por la supuesta vinculación partidaria del fiscal electo¹⁴.

En febrero de 2019, Nayib Armando Bukele, candidato del partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANU), se convirtió en el nuevo presidente electo de El Salvador, con un total de 1 434 856 votos —el 531 % de votos válidos—, el mayor número de votos registrado durante una primera vuelta¹⁵. Sin embargo, la jornada electoral también destacó por un alto nivel de abstencionismo (cerca del 48 %). El primer Gobierno de GANU será la primera Administración de un partido político distinto al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y la Alianza Republicana Nacionalista tras la firma de los Acuerdos de Paz, que cumplirán 30 años en 2022. Este Gobierno también organizará la conmemoración de 200 años de la firma de independencia (2021).

Dentro del plan de gobierno presentado por el presidente electo —Plan Cuscatlán¹⁶—, en el capítulo de Transparencia y Anticorrupción se contempla el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en El Salvador (CICIES), con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). De acuerdo con el plan de gobierno, la Asamblea Legislativa de El Salvador debería aprobar este acuerdo.

El plan de acción 2018-2020 no contempla el fortalecimiento de las instituciones encargadas de combatir la corrupción o prevenir las prácticas ilegales. De acuerdo con representantes de la SPTA y las OSC entrevistadas para este reporte, las elecciones legislativas realizadas en marzo de 2018, la campaña electoral y las posteriores elecciones presidenciales, junto con otros hitos de importancia política, no permitieron destinar la atención y los recursos necesarios para enfocarse completamente en el diseño del plan. Sin embargo, el plan sí contempló e incorporó otras temáticas relevantes al contexto de gobierno abierto en el país, como los derechos de las minorías y la recuperación de la memoria histórica del conflicto armado salvadoreño (1980-1992).

La incorporación de actores de otros órganos del Estado continúa siendo una de las recomendaciones más importantes, tal como se ha señalado en reportes anteriores.

¹ Transparency International (2019). “Corruptions Perception Index 2018”. Disponible en <https://www.transparency.org/cpi2018>

² International Budget Partnership (2017). “Open Budget Survey 2017: El Salvador”. Disponible en <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=sv>

³ Global Right to Information Rating (2019). “El Salvador”. Disponible en <https://www.rti-rating.org/country-data/El%20Salvador/>

-
- ⁴ Gobierno de El Salvador (2018). “Plan de Acción Nacional 2018-2020”. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/countries/el-salvador>
- ⁵ Presidencia de la República (2016). “Presidente Sánchez Cerén lanza Política de Participación Ciudadana. Disponible en <http://www.presidencia.gob.sv/presidente-sanchez-ceren-lanza-politica-de-participacion-ciudadana/>
- ⁶ SPTA (2016). “Política de Participación Ciudadana del Órgano Ejecutivo”. Disponible en <https://api.gobiernoabierto.gob.sv/attachments/6840/download>
- ⁷ Asamblea Legislativa (1996). “Ley de Asociaciones y Fundaciones sin Fines de Lucro”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/480>
- ⁸ Civicus (2016). “El Salvador”. Disponible en <https://monitor.civicus.org/country/el-salvador/#newspost-397>
- ⁹ Asamblea Legislativa (1983). “Constitución de la República de El Salvador”. Disponible en https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf
- ¹⁰ Civicus (2016). “El Salvador”. Disponible en <https://monitor.civicus.org/country/el-salvador/#newspost-397>
- ¹¹ Policía Nacional Civil (2019). “Homicidios en el año 2018”. Solicitud de acceso vía Ley de Acceso a la Información Pública.
- ¹² Rivera, Edgardo (2018). “Asamblea elige a magistrados de la Sala de lo Constitucional”. Disponible en <https://elmundo.sv/asamblea-elige-a-magistrados-de-la-sala-constitucional/>
- ¹³ Sala de lo Constitucional (2019). “Inconstitucionalidad 4-2019”. Disponible en http://static.ow.ly/docs/Inconstitucionalidad%204-2019_8eBN.pdf
- ¹⁴ Rauda, Nelson; Cáceres, Gabriela y Labrados, Gabriel (2019). “Asamblea elige a un exasesor de Calleja como fiscal general”. Disponible en https://elfaro.net/es/201812/el_salvador/22826/Asamblea-elige-a-un-exasesor-de-Calleja-como-nuevo-fiscal-general.htm
- ¹⁵ Tribunal Supremo Electoral (2019). “Acta de escrutinio final de la elección de presidente y vicepresidente de la República de El Salvador para el período 2019-2024”. Disponible en <https://www.tse.gob.sv/elecci%C3%B3n-2019/acta-escrutinio-final>
- ¹⁶ Bukele, Nayib (s.f.). “Plan Cuscatlán”. Disponible en <http://plancuscatlan.com/>

III. Liderazgo y proceso multiactor

El proceso multiactor estuvo marcado por un avance en el proceso de respuesta a las propuestas presentadas por la sociedad civil, y una baja participación por parte de las organizaciones del Observatorio de Gobierno Abierto. La falta de recursos y la época preelectoral condicionaron la implementación de una consulta territorial y el diseño de un plan con un menor número de compromisos.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de la AGA en El Salvador. La Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA) es la agencia gubernamental responsable por la gestión de la AGA en el país. El marco legal de la institución establece la promoción del gobierno abierto, con énfasis en la participación de mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores, personas con discapacidad y colectivos en situación de desventaja social como una de sus principales atribuciones¹. La SPTA ha asignado a dos funcionarios de la institución para planificar y gestionar las actividades relacionadas a la alianza. Si bien la institución no cuenta con un presupuesto específico para el AGA, sí destina recursos —económicos, institucionales y tiempo del personal— para la planificación y la ejecución de actividades relacionadas con la alianza.

Actualmente, el Gobierno de El Salvador no ha establecido un mandato vinculante para dar mayor sostenibilidad a su participación en la AGA. El presidente de la república no participa en los eventos de presentación del plan o lanzamiento de procesos de cocreación, pero sí lo hacen los funcionarios responsables de la implementación de los compromisos.

En este plan de acción, las instituciones responsables de la implementación de los compromisos son: Ministerio de Hacienda, Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Inclusión Social, la Comisionada Presidencial de Derechos Humanos y la Presidencia de la República de El Salvador. Todas pertenecen al Órgano Ejecutivo.

De acuerdo con la Constitución de El Salvador, las 262 municipalidades (gobiernos subnacionales) cuentan con autonomía económica, técnica, administrativa y poseen un reglamento municipal propio. En la práctica, el Gobierno central transfiere fondos a las alcaldías y coordina la implementación de proyectos de desarrollo, pero cada municipalidad toma y ejecuta decisiones de manera independiente². Desde 2016, la SPTA ha remitido invitaciones a los órganos Legislativo, Judicial, Ministerio Público, alcaldías e instituciones autónomas, para participar en el diseño y la implementación de los planes de la AGA.

De acuerdo con la SPTA, no ha existido un interés por parte de estas instituciones para participar en los procesos de consulta o implementación de compromisos, aunque sí se ha contado con la participación de algunas instituciones autónomas en el proceso de consulta de planes de acción anteriores. Agregan que algunas de las respuestas más comunes por parte de las instituciones es que no se cuenta con un presupuesto para ese tipo de iniciativas o que son acciones que ya se están realizando como parte de planes de trabajo ya existentes.

3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, la AGA adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de la AGA. Todos los miembros de la AGA deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción de la AGA.

Además, los Artículos de Gobernanza de la AGA establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en

cumplimiento del proceso de la AGA. El Salvador no actuó de manera contraria al proceso de la AGA³.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño de El Salvador en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El MRI adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de AGA⁴. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de la AGA, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

| Nivel de influencia del público | | Durante el desarrollo del plan de acción |
|---------------------------------|--|--|
| Empoderar | El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público. | |
| Colaborar | Hubo un diálogo constante y el público contribuyó a definir la agenda. | |
| Involucrar | El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público. | ✓ |
| Consultar | El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones. | |
| Informar | El Gobierno le ofreció información al público sobre el plan de acción. | |
| Sin consulta | No hubo consulta | |

Foro multiactor

En 2016, se estableció el Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), un espacio permanente de diálogo, de carácter consultivo y sin mandato vinculante. En la actualidad, lo conforman 25 organizaciones de la sociedad civil (OSC). Su función principal es brindar retroalimentación, seguimiento y evaluar la implementación de los planes de acción de la AGA. En 2016, el OGA coordinó la primera consulta territorial en 9 de 14 departamentos de El Salvador, como parte del diseño del plan de acción 2016-2018. Desde 2017, el foro se organizó en tres mesas sectoriales: sociedad civil, sector académico e instituciones públicas —esta última compuesta por instituciones de carácter público—⁵.

Para ingresar en el foro, las OSC interesadas deben realizar una solicitud a la SPTA y participar de las reuniones periódicas. En 2017, el OGA impulsó una propuesta para mejorar los mecanismos de entrada y salida, de manera que cada OSC interesada demuestre un mayor compromiso y especifique los compromisos que supervisará. Esta iniciativa constituye la propuesta principal para formalizar los mecanismos de funcionamiento del OGA. A la fecha, el OGA no ha aprobado esta reforma.

Tras la consulta realizada para el plan de acción 2018-2020, la SPTA ha propuesto abrir un nuevo espacio para que más organizaciones participen en el plan y le brinden seguimiento. Un representante del OGA reconoció las dificultades presentadas en el diseño de este plan, pero advierte que este nuevo espacio significaría un retroceso con respecto a los lineamientos de participación actuales, dado que este nuevo foro sería dirigido por la SPTA, y era la situación existente previa a la conformación del OGA (antes de 2016)⁶. Durante el proceso de desarrollo del plan, el OGA no mantuvo reuniones presenciales entre sí o con la SPTA, aunque sí continuó comunicándose por redes sociales.

Representantes de la Asociación de Educación Popular CIAZO (CIAZO), Fundación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Social (FUNDASPAD), Sistema de Asesoría y Capacitación para el Desarrollo Local (SACDEL) y GENS advierten sobre la falta de recursos y apoyo técnico para dar seguimiento al plan⁷. Aunque continúan dando seguimiento a la implementación de los compromisos, reconocen que los resultados no se han visibilizado y, por tanto, la ciudadanía no logra conocer los resultados de la AGA.

Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

El Gobierno de El Salvador realizó tres convocatorias para el desarrollo del plan de acción y publicó el cronograma de la consulta en la página web de la AGA en El Salvador⁸. Asimismo, definió 8 temáticas, en forma conjunta con el OGA, para que la ciudadanía presentara, ya fuera por vía presencial o electrónica, sus propuestas: derechos humanos, medio ambiente, transparencia en el gasto, fiscalidad integral, salud, transparencia de la inversión social, obra pública y educación. De acuerdo con el plan de acción, la SPTA seleccionó estas temáticas a partir de una reunión con el OGA, en junio de 2018, donde se definieron la metodología, el cronograma y las temáticas para realizar la consulta con la población⁹. En primer lugar, en junio y julio de 2018, la SPTA abrió un espacio para recibir propuestas de manera presencial, en su oficina en San Salvador y a través de correo electrónico. Asimismo, les solicitó a las instituciones del OGA sus propuestas de compromisos. Al cierre de esta primera convocatoria, la SPTA recibió 16 propuestas¹⁰ de parte de FUNDE, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y organizaciones de derechos humanos¹¹.

Representantes de FUNDE confirmaron que decidieron participar por iniciativa propia, contactaron a la SPTA y luego recibieron información relacionada con el proceso de presentación y evaluación de las propuestas. Aunque no recibieron una respuesta oficial sobre por qué no se incorporaron las 5 iniciativas que presentaron, decidieron darles seguimiento a los dos compromisos que guardaban una mayor similitud con sus propuestas iniciales (compromisos 1 y 5). Reconocen que estos cambios se deben a la evaluación de viabilidad para la implementación y al eventual cambio de gobierno, pero advierten que esto también desincentiva la participación de otras organizaciones de la sociedad civil¹².

De acuerdo con la SPTA¹³ y un representante de ISD¹⁴, las instituciones del OGA realizarían una consulta territorial en distintas ciudades de El Salvador, tal como se implementó en el diseño del plan de acción 2016-2018. Sin embargo, tanto la SPTA como ISD coinciden en que no existieron recursos suficientes para implementar una consulta con la magnitud esperada. Representantes de CIAZO, FUNDASPAD, SACDEL y GENS confirmaron el proceso desarrollado por la SPTA y la elección de los 8 ejes temáticos iniciales. También reconocen la falta de recursos y que presentaron propuestas de compromisos, pero la SPTA indicó que el plazo de presentación ya había concluido¹⁵.

La SPTA realizó una segunda convocatoria con instituciones del Órgano Ejecutivo e instituciones autónomas¹⁶ en julio de 2018. Las jornadas se realizaron en San Salvador e incluyeron una explicación de la metodología de la AGA para diseñar compromisos, aprendizaje a partir de lecciones aprendidas, presentación de temas relevantes por parte de las instituciones públicas y la redacción de compromisos de acuerdo con la metodología SMART¹⁷. A partir de esta consulta, se obtuvieron dos propuestas de compromisos (compromisos 1 y 2).

Finalmente, la SPTA habilitó un espacio en el portal web de la AGA en El Salvador para que la población participara a través de internet y propusiera compromisos en torno a las ocho temáticas seleccionadas. Durante el plazo de esta consulta electrónica, la SPTA contestó a los comentarios recibidos y mantuvo una interacción constante con los participantes, de manera que indicó si la iniciativa ya estaba realizándose o detalló por qué no podía incorporarse en el plan de acción. A excepción de algunos casos, la SPTA coordinó con los ministerios correspondientes y dio respuesta a 95 de las 98 propuestas de compromisos

recibidos. El archivo consolidado con las respuestas se encuentra disponible en la página web de la AGA en El Salvador¹⁸.

Como tercer paso, la SPTA realizó dos talleres presenciales —uno con instituciones del Órgano Ejecutivo y otro con nueve organizaciones sociales, convocadas por la organización Desarrollo de las Nuevas Generaciones (DNG)—, de donde se obtuvieron treinta propuestas de compromisos¹⁹. Luego, la SPTA sistematizó las propuestas recibidas (141) y consultó con las instituciones públicas correspondientes sobre su capacidad de implementación. A partir de este proceso, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría de Inclusión Social (SIS), la Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos y la Presidencia de la República decidieron asumir los cinco compromisos que contiene el plan 2018-2020. Representantes de las instituciones públicas consultadas para este reporte, ISD y FUNDE, coinciden en que se buscó diseñar un plan conciso, apropiadamente diseñado y viable dado el contexto de un cambio de gobierno en junio de 2019.

De acuerdo con un representante de ISD, las temáticas del plan son relevantes, atienden las necesidades de algunos grupos históricamente vulnerables y el número de compromisos es viable²⁰. Al igual que ISD, la SPTA y las instituciones responsables de los compromisos coinciden en que la ambición de los compromisos es alta y en que, a pesar del cambio de gobierno tras las elecciones presidenciales, las iniciativas planteadas responden a planes o proyectos ya iniciados en el marco de las actividades programáticas de las instituciones. En el caso de MARN, Presidencia de la República y Ministerio de Hacienda, estas iniciativas guardan relación con compromisos planteados en planes anteriores de la AGA.

El investigador del MRI considera que, si bien el contexto electoral influyó en la participación de las OSC y en el diseño del plan, el Gobierno sí informó sobre cómo se integraron las propuestas al plan. Si bien la participación de las organizaciones del OGA fue baja, el Gobierno también invitó a otras instituciones de la sociedad civil y consideró sus propuestas.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

El Salvador demostró avances y un buen desempeño en las áreas de comunicación y difusión durante el desarrollo. Por ejemplo, a diferencia de los planes anteriores, la SPTA publicó la totalidad de las propuestas presentadas por la ciudadanía y dio respuesta a al menos 95 de los 98 comentarios recibidos. En comparación con otros planes, este es el primero que incluye la protección de la memoria histórica y recuperación de archivos del conflicto armado (1980-1992), así como la presentación de una propuesta de anteproyecto de ley de no discriminación. Estos temas se habían mencionado como prioritarios en reportes anteriores del MRI.

Algunas áreas en las que El Salvador puede mejorar son:

- Mandato público del foro multiactor: disponibilidad de la información sobre el mandato, el proceso de incorporación y la estructura de gobernanza del foro multiactor.
- Aumentar la frecuencia de reuniones del foro multiactor.

Para mejorar al desempeño en dichas áreas, el investigador del MRI recomienda lo siguiente:

- Fortalecer la estructura de gobernanza, conformación y mecanismos de comunicación del foro multiactor —en este caso el Observatorio de Gobierno Abierto— de manera que se publiquen lineamientos claros para participar, dar seguimiento a los compromisos o causas de suspensión para la participación en el foro.
- Reactivar el mecanismo de seguimiento a los compromisos de los planes de la acción de la AGA —utilizado en el plan 2016-2018—, de manera que se mantengan

reuniones periódicas entre las organizaciones del OGA y representantes de las instituciones públicas implementadoras.

¹ SPTA (2014). “Marco legal de la SPTA”. Numeral 8. Disponible en <https://www.gobiernoabierto.gob.sv/pages/marco-legal-de-la-spta>

² Asamblea Legislativa de El Salvador (1983). “Constitución de la República de El Salvador”. Artículos 85, 86 y 203. Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>

³ Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción; (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de la AGA, de acuerdo con los lineamientos del MRI.

⁴ “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

http://c.ycdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁵ Gobierno de El Salvador (2014). “Plan de acción 2014-2016”. Disponible en

<https://www.opengovpartnership.org/documents/plan-de-acci-n-aga-el-salvador-2014-16>

⁶ Entrevista realizada con representante de ISD el viernes 8 de marzo de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato.

⁷ Consulta electrónica contestada de manera conjunta el 22 de marzo de 2019, a través del correo transparencia@isd.org.sv

⁸ Gobierno de El Salvador (2018). “Objetivo de la consulta”. Disponible en

http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_themes?plan=2018-2020

⁹ Gobierno de El Salvador (2018). “Plan de acción 2018-2020”. Pág. 10. Disponible en <https://bit.ly/2JleyNE>

¹⁰ Gobierno de El Salvador (2018). “Calendario de la consulta”. Disponible en

http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_themes?plan=2018-2020

¹¹ Asociación de Derechos Humanos Tutela Legal “Dra. María Julia Hernández”, Asociación Salvadoreña de Derechos Humanos Entre Amigos, Asociación Salvadoreña por los Derechos Humanos (ASDEHU), Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), Glasswing International, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), Desarrollo de las Nuevas Generaciones (DNG), Asociación ProBúsqueda de niñas y niños desaparecidos, Asociación de Jóvenes Líderes Solidarios y Voluntarios de El Salvador, Generación Hombres Trans y Servicio Social Pasionista

¹² Entrevista realizada con representante de FUNDE el viernes 29 de marzo de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato.

¹³ Entrevista realizada con Miriam Chávez y Luis Cruz (ambos de la SPTA) el viernes 22 de febrero de 2019 en San Salvador.

¹⁴ Entrevista realizada con representante de ISD el viernes 8 de marzo de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato.

¹⁵ Consulta electrónica contestada de manera conjunta el 22 de marzo de 2019, a través del correo transparencia@isd.org.sv

¹⁶ Ministerio de Educación, Secretaría de Inclusión Social, Ministerio de Turismo, Fondo Solidario para la Salud, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Policía Nacional Civil, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio de Economía, Instituto Nacional de Juventud, Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas y Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

¹⁷ Gobierno de El Salvador (2018). “Objetivo de la consulta”. Disponible en

http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_themes?plan=2018-2020

¹⁸ Gobierno de El Salvador (2018). “Justificaciones a las propuestas de la población y organizaciones sociales por parte de las instituciones públicas”. Disponible en http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/aga_themes?plan=2018-2020

¹⁹ En estos talleres participaron: Universidad José Matías Delgado, Un Pulmón Más, Fundación Nacional para el Desarrollo, Youth to Lead, Universidad Evangélica, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, DNG, DPolitic y Peace to World Foundation

²⁰ Entrevista realizada con representante de ISD el viernes 8 de marzo de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato.

IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de la AGA compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de la AGA, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de la AGA¹. Los indicadores y la metodología para la evaluación del MRI pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del MRI.² A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del MRI.

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
 - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
 - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
 - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas³?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del MRI deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
 - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de la AGA, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del MRI”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26 % de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de la AGA. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de la AGA y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del MRI”.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción está conformado por cuatro componentes: transparencia fiscal, medio ambiente, derechos humanos y fiscalidad integral. Estos cuatro ejes forman parte de los ocho componentes que las organizaciones del OGA y el Gobierno de El Salvador definieron en conjunto para comenzar el proceso de diseño del plan. Cuatro de los cinco compromisos guardan relación con el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) N.º 16: “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”.

¹ Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² Manual de procedimientos del MRI, <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

I. Avanzar en la ciudadanía de las finanzas públicas por medio de potenciar el componente educativo del Portal de Transparencia Fiscal

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Por medio de habilitar innovadoras formas de presentar información que tradicionalmente se ha publicado usando terminología financiera, en formatos cerrados, con representaciones confusas para el ciudadano promedio, potenciando el uso del lenguaje común, entendible, simple y claro”.

Hitos:

1. Crear un “centro integral de aprendizaje” dentro del Portal de Transparencia Fiscal.
2. Habilitar un mecanismo inteligente de gestión de participaciones ciudadanas en línea dentro del Portal de Transparencia Fiscal (un servicio de “agente virtual” —o chat-bot— que permite a un usuario del portal ingresar sus comentarios, sugerencias, quejas, ideas y cualquier insumo que permita sobre temas, secciones, conjuntos de datos o reportes presentados en el Portal, con la intención de mejorar la calidad de la información presentada, y que se haga un seguimiento de principio a fin sobre su aporte, el cual se convertiría en un mecanismo de captura de ideas para lograr una primera aproximación al esquema de “innovación abierta”).
3. Diversificar la difusión del contenido del Portal de Transparencia Fiscal por distintos canales de divulgación electrónica y presencial.
4. Dotar al Portal de Transparencia Fiscal de una herramienta de seguimiento al cumplimiento de estándares internacionales de transparencia fiscal que se implementan en El Salvador.

Fecha de inicio: 15 de enero de 2019

Fecha de término: 31 de agosto de 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar <https://bit.ly/2JjeynE>

| Resumen del compromiso | Verificabilidad | | Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado) | | | | Impacto potencial | | | | Cumplimiento | | | | ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? | | | | |
|------------------------|---|--|---|-------------------------|----------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|--|----------|------------|----------|--|-----------|---------------|--------------------|-------------|
| | No es suficientemente específico para ser verificable | Es suficientemente específico para ser verificable | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo | Empeoró | No cambió | Marginalmente | Significativamente | Excepcional |
| I. General | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | |

Contexto y objetivos

El Ministerio de Hacienda de El Salvador creó el Portal de Transparencia Fiscal¹ en 2009 como la herramienta informativa y educativa oficial que permite que los ciudadanos accedan a información detallada sobre las finanzas públicas. A través de los años, el Ministerio de Hacienda ha realizado mejoras sustanciales al portal. Actualmente, cada ciudadano puede consultar la ejecución presupuestaria no solo de presupuestos nacionales anteriores, sino también del proyecto de presupuesto actual (2019), accediendo a datos detallados de las carteras de Estado, instituciones públicas, ingresos, impuestos, gastos y sobre las finanzas de los 262 municipios, entre otros. El portal también contiene información audiovisual y literatura sobre el proceso de formulación del

presupuesto nacional, un diccionario sobre terminología clave y boletines y estadísticas fiscales publicadas de manera oficial.

La utilidad del Portal de Transparencia Fiscal cobra mayor importancia dado el contexto nacional. De acuerdo con estadísticas del Fondo Monetario Internacional, la deuda salvadoreña ha aumentado en más del 100 % en los últimos diez años y ya representa cerca del 67 % del Producto Interior Bruto (PIB). A esta situación le antecede una serie de períodos de bajo crecimiento económico, altos déficits fiscales como porcentaje del PIB y la aprobación de presupuestos nacionales² desprovistos de financiación³.

De acuerdo con un representante de la Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación (DINAFI) del Ministerio de Hacienda, el portal recibe alrededor de trescientas o cuatrocientas visitas por día y muchas son de usuarios habituales, lo cual indica que es un público muy cautivo y particular⁴. En los primeros meses de 2019, el portal ha recibido un total de 128 387 visitas, de las cuales menos del 3 % accede a las secciones dinámicas de las bases de datos⁵. Dicho representante admitió que esto es lógico, dado el contenido técnico del portal, pero que el reto es lograr un mayor uso del portal, con un crecimiento del alrededor del 35 % al cierre del compromiso.

Por tanto, el objetivo del compromiso es utilizar mecanismos innovadores y participativos para ofrecer información clara y entendible para la ciudadanía salvadoreña. Para lograr esto, el Ministerio de Hacienda planea implementar un centro de aprendizaje, que consistirá en una sección especializada para educación fiscal —con publicación de más y mejor información sobre finanzas públicas—, un curso gratuito, abierto y con tutor, de 7 módulos, para periodistas, que luego se mantendrá abierto para la ciudadanía y la publicación de información fiscal en formato de datos abiertos. Asimismo, el Ministerio de Hacienda habilitará un mecanismo de recopilación, traslado y respuesta de preguntas referentes a la transparencia fiscal en el portal bajo la metodología de *chat-bot*, un aspecto que el ministerio retomó tras una recomendación de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).

Para difundir los nuevos contenidos del portal, el ministerio ha gestionado alianzas con la Universidad Politécnica de El Salvador y espera concluir otras alianzas pendientes con universidades y escuelas de San Salvador, para abarcar a alrededor de 120 personas. Además, promocionarán el nuevo módulo a través de canales de comunicación digital. Durante la etapa de diseño del plan, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) recomendó al ministerio utilizar estándares internacionales para evaluar el funcionamiento del portal. A partir de esto, el ministerio incorporará una sección para verificar el cumplimiento de la Public Expenditure and Fiscal Accountability (PEFA), criterios del Foro Económico Mundial (FEM) y la Inspectoría General de Finanzas (IGF).

De acuerdo con representantes de Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)⁶, el compromiso es loable en términos de mejorar la cantidad y calidad de educación fiscal, así como en términos de fortalecer los estándares bajo los que opera el portal. Sin embargo, reconocen que el reto de aumentar la participación en el proceso de formulación del Presupuesto General de la Nación no se resuelve con esta iniciativa. En la actualidad no existen mecanismos en la legislación salvadoreña que garanticen la participación ciudadana en el proceso de diseño del Presupuesto General de la Nación.

Representantes de FUNDE también agregaron que los esfuerzos del Ministerio de Hacienda por desarrollar un mejor portal en los últimos años han sido notorios. Sin embargo, las modificaciones más importantes deberían incluir la publicación de información con un mayor detalle —por ejemplo, por objeto presupuestario—, adoptar e implementar la planificación presupuestaria por enfoque de resultados y posicionar la utilidad de conocer la implementación del presupuesto en lugar de mejorar solo el uso del portal.

Los hitos del compromiso son lo suficientemente específicos para ser verificables y definen actividades detalladas para su cumplimiento. La iniciativa es relevante para el valor de participación ciudadana, pues su objetivo principal es aumentar los niveles de participación que en la actualidad registra el Ministerio de Hacienda, y el valor de acceso a la información, al mejorar el entendimiento de información altamente técnica y contemplar la publicación de datos en formato abierto.

En El Salvador, el 33.8 % de la población accede a internet por distintos canales⁷. Si bien las barreras técnicas para el acceso a la información sobre finanzas públicas continuarán siendo altas y el acceso en línea no incluye a un porcentaje alto de la población, la implementación total del compromiso permitirá involucrar a nuevos sectores de la población, como periodistas, estudiantes y ONG que realizan ejercicios de contraloría social. La incorporación de un mecanismo de recopilación y respuesta a comentarios ciudadanos, así como el cumplimiento de estándares internacionales, permitirá posicionar el portal como una herramienta de mayor prestigio y utilidad. Por tanto, el impacto potencial se considera como moderado.

Siguientes pasos

Este compromiso debería priorizarse e incorporarse en el próximo plan de acción. En primer lugar, el contexto de la delicada situación fiscal de El Salvador reafirma la necesidad de incorporar iniciativas orientadas a garantizar la transparencia en la ejecución presupuestaria y aumentar la participación ciudadana en el proceso de formulación del presupuesto nacional. Por tanto, también es recomendable que el Observatorio de Gobierno Abierto identifique herramientas para fortalecer sus conocimientos y capacidades en esta área, o promueva la participación de ONG o institutos especializados en finanzas públicas en el OGA.

En segundo lugar, desde 2015 el Ministerio de Hacienda ha buscado implementar una planificación presupuestaria por enfoque de resultados, con base en el “Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador”, presentado en 2012⁸. Si bien este enfoque se implementaría en 2019, el ministerio retrasó de nuevo la aplicación de esta metodología, argumentando retrasos en la implementación del sistema informático de administración financiera⁹. Por tanto, futuras mejoras del Portal de Transparencia Fiscal deberían incluir la incorporación de este enfoque en la plataforma, así como material informativo sobre la metodología por resultados.

Para mejorar la implementación del compromiso, el investigador del MRI recomienda:

- Ampliar el número de alianzas establecidas para la promoción del Portal de Transparencia fiscal, estableciendo acuerdos con universidades de las 4 zonas geográficas del país (central, paracentral, oriental y occidental) —por ejemplo, en las sedes de la Universidad de El Salvador—, así como con instituciones de especialistas —por ejemplo, el Colegio de Profesionales de Ciencias Económicas de El Salvador – COLPROCE—.
- Asegurar una participación abierta, no restrictiva, inclusiva y diversa por parte de los periodistas invitados al primer curso de educación fiscal, y considerar la posibilidad de ampliar dicha invitación a las OSC del OGA u otras ONG especializadas en realizar ejercicios de contraloría fiscal.

¹Ministerio de Hacienda de El Salvador (2019). “Portal de Transparencia Fiscal”. Disponible en <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PTF2-Index.html>

² Los gobiernos diseñan sus presupuestos con base en los ingresos que esperan recaudar más la deuda programada para emitirse. Cuando se incluyen partidas o proyectos cuyo monto total supera a los ingresos esperados más la deuda, se presenta un presupuesto con fallos en su financiación. Por tanto, el gobierno deberá verse obligado a contratar más deuda de lo prevista o reorientar fondos para garantizar la ejecución del presupuesto.

³ IMF (2019). “World Economic Outlook Database 2018”. Disponible en <https://bit.ly/2zZaFEs>

⁴ Entrevista realizada a Jesús Gallardo, representante de la DINAFI del Ministerio de Hacienda, el 15 de marzo en San Salvador.

⁵ Gobierno de El Salvador (2018). “Plan de acción 2018-2020”. Disponible en <https://bit.ly/2JjeynE>

⁶ Entrevistas realizadas el 8 de marzo (ISD) y 29 de marzo (FUNDE) de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato con ambos.

⁷ Dirección General de Estadísticas y Censos (2018). “Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2017”. Disponible en <http://www.digestyc.gob.sv/index.php/temas/des/ehpm/publicaciones-ehpm.html?download=652%3Apublicacion-ehpm-2017>

⁸ Ministerio de Hacienda, GIZ (2012). “Plan de Reforma del Presupuesto Público de El Salvador”. Disponible en <https://bit.ly/2OjTGIT>

⁹ Alemán, Uvile (2019). “Hacienda aplicará el presupuesto por resultados hasta 2020”. Diario El Mundo. Disponible en <https://elmundo.sv/hacienda-aplicara-el-presupuesto-por-resultados-hasta-2020/>

2. Procedimiento para la participación de la población en consultas públicas del MARN

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“La definición de los procedimientos que normen y guíen el desarrollo de la consulta pública ordenarán su implementación, enfocados en garantizar el involucramiento y participación activa de la población.”

Hitos:

1. Elaboración de borrador de contenido de propuesta de procedimiento.
2. Taller de socialización y consulta de propuesta de procedimiento con OGA.
3. Documento del procedimiento para la participación de la población en consultas públicas.
4. Difusión del procedimiento en al menos un espacio público.

Fecha de inicio: 30 de junio de 2018

Fecha de término: 30 de junio de 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar <https://bit.ly/2JjeynE>

| Resumen del compromiso | Verificabilidad | | Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado) | | | | Impacto potencial | | | | Cumplimiento | | | | ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? | | | | |
|------------------------|---|--|---|-------------------------|----------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|--|----------|------------|----------|--|-----------|---------------|--------------------|-------------|
| | No es suficientemente específico para ser verificable | Es suficientemente específico para ser verificable | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo | Empeoró | No cambió | Marginalmente | Significativamente | Excepcional |
| I. General | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | |

Contexto y objetivos

Actualmente, El Salvador se enfrenta a muchos retos en las áreas de gestión del riesgo, distribución y acceso al agua, saneamiento, transformación de las actividades agropecuarias y forestales, adaptación de los recursos hídricos al cambio climático, promoción de energías renovables, entre otros¹. Los artículos 24 y 25 de la Ley del Medio Ambiente² y su reglamento contienen las disposiciones para la elaboración de los estudios de impacto ambiental (EIA) y el proceso de consulta pública requerido por ley antes de dar inicio a un proyecto en una determinada zona geográfica. El MARN certifica a personas naturales y jurídicas para realizar estos estudios y luego la ciudadanía puede consultarlos en la alcaldía del municipio donde se realizará el proyecto, en la página web³ del MARN o en la Dirección de Atención Ciudadana de la sede central del ministerio.

El plan de acción 2016-2018 incorporó un compromiso relacionado con esta iniciativa (ver compromiso 9)⁴, con el propósito de aumentar la participación ciudadana en las consultas públicas a través de una guía que mejoraría la comprensión de los estudios para que la ciudadanía pudiera realizar mejores comentarios durante el proceso de evaluación ambiental. El MARN publicó la guía en su sitio web⁵.

De acuerdo con un representante del MARN, muchos de los comentarios recibidos durante la consulta pública no son técnicos y esto representa una dificultad al momento de tomarlos en cuenta⁶. Además, comenta que el mayor problema es que estos comentarios no son vinculantes y, por tanto, cuando se reciben recomendaciones o comentarios referentes a posibles daños ambientales no es posible realizar acciones ágiles y directas para impedir las consecuencias adversas de un proyecto de infraestructura o de otro tipo, ya sea mediante el desarrollo de investigaciones más precisas o la aplicación de una suspensión preventiva del proyecto. El MARN comentó que, en la actualidad, están preparando un proyecto piloto en la plataforma “LEGISLA”⁷ —ver compromiso 11 del plan de acción 2016-2018⁸—, del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), para aumentar los niveles de participación. Esta última acción se ejecuta fuera del marco de este compromiso y no guarda relación con sus indicadores de cumplimiento.

Actualmente, no existe una normativa o metodología vinculante que abarque a los EslA, políticas o planes medioambientales diseñados por el MARN. Por tanto, el objetivo del compromiso es desarrollar y difundir un procedimiento institucional y normativo para los procesos de consultas públicas relacionadas con políticas y planes ambientales nacionales.

De acuerdo con el MARN, esta iniciativa representa una oportunidad para ampliar el alcance de las consultas y no limitarlas solo a los estudios de impacto ambiental y transformar este proceso en una evaluación socioambiental. Además, argumentan que esta iniciativa va en línea con el cumplimiento de los estándares de acceso a la información y participación ciudadana que la institución busca mantener. En 2017, el Instituto de Acceso a la Información Pública otorgó una nota global de 8.03 (en una escala del 1 al 10) en publicación de información oficiosa y gestión documental de archivos al MARN, colocándolo como la duodécima institución (de un total de 96) mejor evaluada⁹.

Para lograr el objetivo, el MARN elaborará una propuesta de procedimiento para las consultas públicas, lo socializará con las organizaciones del Observatorio de Gobierno Abierto y, por último, lo difundirá en espacios públicos seleccionados. De acuerdo con el plan de acción, estos pueden ser reuniones y comités regionales del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA), otros espacios con ONG, eventos de convocatoria pública y en el sitio web del MARN, aunque no se limitan a ellos.

Los hitos del compromiso son lo suficientemente específicos para ser verificables, aunque no se detallan niveles de participación ciudadana mínimos para asegurar una propuesta que tenga mayores probabilidades de ser aprobada en la Asamblea Legislativa. La iniciativa tiene relación con el valor de participación ciudadana, pues constituye la elaboración de un mecanismo normativizado para aumentar los niveles de participación y que se generen acciones a partir de las recomendaciones emitidas durante las consultas.

Para que la reforma sea efectiva, la propuesta debe presentarse ante la Asamblea Legislativa, para ser discutida, aprobada y que se modifiquen los artículos 24 y 25 de la Ley de Medio Ambiente. Sin embargo, estas actividades no se contemplan como parte de la implementación del compromiso. Si bien el alcance de este nuevo proceso es amplio, la vinculación legal que emanaría de la nueva normativa no es del todo clara y cumplir con el compromiso no modificaría el estatus inicial. Por tanto, su impacto potencial se considera menor.

El investigador del MRI contactó con representantes del Foro Intersectorial para la reforma Democrática, quienes han dado seguimiento a esta iniciativa, pero no recibió respuesta al cierre de este informe.

Siguientes pasos

El investigador del MRI considera que este compromiso debería incluirse en un próximo plan de acción, con el objetivo de garantizar la aprobación de las reformas a la Ley del Medio Ambiente, implementar un proceso mejorado de consulta pública, identificar y solventar brechas y asegurar una participación inclusiva, amplia y efectiva por parte de la ciudadanía.

La administración gubernamental del actual presidente, Salvador Sánchez Cerén, creó un consejo especializado —Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)¹⁰—, en marzo de 2016, para liderar espacios de diálogo en la formulación de políticas y planes de gestión ambiental. Si este consejo continúa, el MARN podría incorporar el nuevo proceso de consultas públicas a los espacios de diálogo que el CONASAV mantiene.

Para mejorar la implementación, el investigador del MRI recomienda:

- Asegurar una participación inclusiva, amplia y efectiva durante el proceso de socialización y difusión de la propuesta de reforma, que incluya al menos a: organizaciones del OGA, ONG especializadas en gestión ambiental, protección del medio ambiente o sustentabilidad y diputados de la Asamblea Legislativa o sus asesores.
- Incorporar al CONASAV en el proceso de revisión y análisis de procedimientos para las consultas públicas. De esta manera, las instituciones públicas, organizaciones privadas y de la sociedad civil que participan en dicho consejo podrían involucrarse y realizar recomendaciones técnicas para aumentar la calidad de la consulta pública.
- Ampliar el alcance de los espacios públicos donde se socializará la propuesta de reforma, de manera que no se limite a foros relacionados con el medio ambiente, sino que pueda comunicárseles a otros actores de interés, como gremiales empresariales del sector de la construcción, planificadores de proyectos y similares.
.....

¹ MARN (2015). “Plan Nacional de Cambio Climático”. Disponible en <http://www.marn.gob.sv/wp-content/uploads/PNCC.pdf>

² Asamblea Legislativa (1998). “Ley del Medioambiente”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-del-medio-ambiente>

³ MARN (2019). “Sistema de Evaluación Ambiental”. Disponible en <https://bit.ly/2U89q0q>

⁴ Gobierno de El Salvador (2016). “Plan de acción 2016-2018”. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/documents/el-salvador-national-action-plan-2016-2018>

⁵ MARN (2018). “Guía para consultar los estudios de impacto ambiental”. Disponible en <http://www.marn.gob.sv/participacion-ciudadana-2/>

⁶ Entrevista realizada a Jorge Sandoval, representante del MARN, el 15 de marzo de 2019 en San Salvador.

⁷ IAIP, OMR (2019). “LEGISLA”. Disponible en <https://participacion.iaip.gob.sv/>

⁸ Gobierno de El Salvador (2016). “Plan de acción 2016-2018”. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/documents/el-salvador-national-action-plan-2016-2018>

⁹ IAIP (2017). “Informe de fiscalización sobre cumplimiento de obligaciones de transparencia: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales”. Disponible en <https://bit.ly/2OrVAKs>

¹⁰ MARN (2016). “Decreto N.º 8 – Creación del Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad”. Disponible en <http://www.marn.gob.sv/descargas/decreto-no-8-creacion-del-consejo-nacional-de-sustentabilidad-ambiental-y-vulnerabilidad-conasav/>

3. Anteproyecto de Ley de No Discriminación

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“El objetivo es contribuir a la prevención y al tratamiento idóneo de las personas para disminuir las violaciones de los derechos humanos, especialmente la discriminación arbitraria debido a su condición social, orientación sexual, identidad y expresión de género, lugar de residencia, grupo étnico, nacionalidad, idioma”.

Hitos:

1. Gestionar la llegada de expertos para compartir las experiencias exitosas de otros estados en la experiencia de creación de este tipo de legislación.
2. Foro sobre buenas prácticas relacionadas con la participación.
3. Consulta sobre mecanismos de participación ciudadana y diagnóstico.
4. Recopilación, procesamiento y sistematización de la información.
5. Elaboración del primer documento técnico de la ley.
6. Inicio de proceso de consulta para ley.
7. Revisión y adecuación de las normas vigentes con la propuesta de ley.
8. Socialización de la propuesta de ley.
9. Presentación de la propuesta de ley a la Asamblea Legislativa.

Fecha de inicio: diciembre de 2018

Fecha de término: noviembre de 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar <https://bit.ly/2JjeynE>

| Resumen del compromiso | Verificabilidad | | Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado) | | | | Impacto potencial | | | | Cumplimiento | | | | ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? | | | | |
|------------------------|---|--|---|-------------------------|----------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|--------------|----------|------------|--|---|-----------|---------------|--------------------|--|
| | No es suficientemente específico para ser verificable | Es suficientemente específico para ser verificable | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo | Empeoró | No cambió | Marginalmente | Significativamente | Excepcional |
| I. General | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción |

Contexto y objetivos

El artículo 3 de la Constitución de la República de El Salvador¹ reconoce el goce de derechos civiles de todos los salvadoreños sin distinción de nacionalidad, raza, sexo o religión. Si bien El Salvador ha sido partícipe de los avances que ha experimentado la región latinoamericana en cuanto a inclusión y respeto de la diversidad, algunos sectores de la población² aún experimentan prácticas discriminatorias por parte de la sociedad³. Algunos de los grupos que han sido discriminados a lo largo de la historia salvadoreña son la población indígena y la comunidad de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI), entre otros.

En 2018, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) de El Salvador publicó la Política del MJSP para la atención de la población LGBTI. De acuerdo con este documento, el código penal salvadoreño reconoce, desde 2015, la existencia de crímenes de odio por motivos de raza, etnia, religión, preferencias políticas, expresiones de género u orientación sexual. Asimismo, la Asociación Entre Amigos ha reportado múltiples asesinatos de personas de la comunidad LGBTI con signos de tortura o palizas.⁴

En cuanto a la población indígena, no existe un diagnóstico institucional sobre este sector poblacional en El Salvador, pero algunos organismos internacionales han calculado que representa menos del 1 % de la población total⁵. En 2003, un estudio del Banco Mundial identificó que el 38.3 % de indígenas se encontraba en pobreza extrema y el 61.1 % estaba bajo la línea de pobreza⁶. En 2014, la Asamblea Legislativa modificó la constitución salvadoreña para incluir el reconocimiento de los pueblos indígenas y reafirmar la necesidad de que el país adopte políticas para preservar y desarrollar su identidad étnica y cultural. En 2015, el Gobierno de El Salvador publicó la Política de pueblos indígenas⁷ con el objetivo de impulsar estrategias públicas para garantizar su desarrollo social, económico, cultural y sostenible. Como parte de este documento, el Gobierno se comprometió a impulsar medidas contra la discriminación económica y social de este sector de la población.

Este compromiso tiene el objetivo de desarrollar una ley, a través de mecanismos participativos, que garantice la no discriminación de los ciudadanos sin importar su condición social, orientación sexual, identidad y expresión de género, lugar de residencia, grupo étnico, nacionalidad o idioma. El investigador del MRI contactó a la representante de la Secretaría de Inclusión Social por dos medios distintos, pero no recibió respuesta al cierre de este informe.

De acuerdo con un representante de la organización de Hombres Trans El Salvador (HT El Salvador), la propuesta de ley buscará establecer mecanismos para erradicar la discriminación y se espera que esto comience dentro de todas las instituciones públicas. Un representante de ISD opinó que la incorporación de un compromiso que atienda necesidades de grupos históricamente vulnerables es positiva, dado que ha sido un elemento ausente en planes de acción anteriores⁸.

Los mecanismos o lineamientos del borrador de ley aún no se han establecido. Para lograr esto, la Secretaría de Inclusión Social (SIS) gestionará el asesoramiento de expertos, un foro sobre buenas prácticas para combatir la discriminación y una consulta pública para recopilar insumos. El compromiso contempla la sistematización de insumos, elaboración del anteproyecto de ley y su presentación ante la Asamblea Legislativa. Dado que no se garantiza su aprobación e implementación, el compromiso no modificará el estatus inicial más allá de las consultas eventuales con los sectores de la población involucrados. Por tanto, su impacto potencial se considera menor.

Los hitos del compromiso son lo suficientemente específicos para ser verificables. La iniciativa contempla el desarrollo de un proceso de consulta pública y la ley, al buscar la erradicación de prácticas discriminatorias, favorecerá una mayor participación de sectores de la población históricamente vulnerables. Por tanto, se considera relevante al valor de participación ciudadana.

Siguientes pasos

El investigador del MRI considera que este compromiso debería incluirse en un próximo plan de acción, para garantizar la aprobación de la ley y su implementación. Asimismo, se le recomienda a la Secretaría de Inclusión Social que establezca un mecanismo participativo de seguimiento a la implementación de la ley, al menos durante los primeros años. Esto permitirá que la SIS identifique brechas y obstáculos durante el proceso de ejecución de manera más ágil y a través de la ciudadanía.

La conformación de un grupo representativo de la sociedad civil que se comprometa a dar seguimiento a la ley también podría incrementar las probabilidades de que la Asamblea Legislativa apruebe la normativa. Esta acción puede ejecutarse a través de la conformación de un foro multiactor que reúna a instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil especializadas en derechos humanos y equidad de género. En el largo plazo, este foro podría dar seguimiento a la ejecución de la ley, realizar análisis, identificar indicadores de resultados e impacto de la ejecución, y publicar información referente a la ley en formato de datos abiertos.

Para mejorar la implementación del compromiso, el investigador del MRI recomienda:

- Al Observatorio de Gobierno Abierto: establecer un canal de comunicación efectivo con la Secretaría de Inclusión Social, con el propósito de brindar un seguimiento más cercano a la implementación del compromiso.
- A la Secretaría de Inclusión Social:
 - Comenzar con las actividades de planificación para gestionar la llegada de expertos y la ejecución del foro de buenas prácticas, de manera que la administración gubernamental entrante —en junio de 2019— pueda retomar el trabajo realizado y continuar con la consulta pública para el diseño del borrador de ley.
 - Utilizar la plataforma “LEGISLA”⁹ como un mecanismo adicional para implementar el proceso de consulta pública del anteproyecto de Ley

¹ Asamblea Legislativa (1983). “Constitución de la República de El Salvador”. Disponible en <https://bit.ly/2dhZfzj>

² Carranza, Enrique (2018). “Pueblos indígenas al rescate de la cultura”. Disponible en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/484957/pueblos-indigenas-al-rescate-de-la-cultura/>

³ Oliva, Xenia (2018). “Población LGBTI reitera llamado contra la discriminación”. Disponible en <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/481979/poblacion-lgbti-reitera-llamado-contra-la-discriminacion/>

⁴ MJSP (2015). “Política del Ministerio de Seguridad Pública y Justicia para la atención de la población LGBTI”. Disponible en <https://bit.ly/2jQ67VVK>

⁵ CIA (2019). “El Salvador”. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/es.html#People>

⁶ Banco Mundial, Concultura, MINEDUCYT (2003). “Perfil de los pueblos indígenas en El Salvador”. Disponible en <https://bit.ly/2OBwsaj>

⁷ Secretaría de Cultura de la Presidencia (2015). “Política de pueblos indígenas”. Disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/9/documents/108037/download>

⁸ Consulta electrónica contestada por Fanny Meléndez el 26 de marzo de 2019, a través del correo htcom503@gmail.com

⁹ IAIP, OMR (2019). “LEGISLA”. Disponible en <https://participacion.iaip.gob.sv/>

4. Rescate de la memoria histórica de los hechos ocurridos antes y durante el conflicto armado salvadoreño

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“El objetivo de este compromiso es contribuir al rescate de la memoria histórica de El Salvador, por medio de la publicación, en un sitio web de la Presidencia, de la documentación de sucesos relevantes que conmocionaron a la comunidad nacional e internacional, referidos a graves violaciones a los DD. HH. ocurridos durante el conflicto armado”.

Hitos:

1. *Diseñar un mecanismo para identificar y recopilar la información correspondiente a los sucesos durante el conflicto armado y después de él (acuerdos de paz, resoluciones nacionales e internacionales sobre la temática, informe de la comisión de la verdad, informes de la sociedad civil nacional e internacional que documentaron el conflicto). Este mecanismo debe considerar la participación ciudadana en la construcción de archivos de la memoria y su ubicación a nivel nacional e internacional con personas naturales, universidades, centros de investigación, bufetes internacionales, entre otros.*
2. *Diseño y creación de un espacio en el portal web de la Presidencia de la República donde se recopilen archivos históricos concernientes al conflicto armado salvadoreño, visibilizando los diferentes sectores de la sociedad que se vieron involucrados en los procesos del conflicto armado hasta llegar al proceso de los acuerdos de paz, tales como víctimas y protagonistas de los cambios en el país (mujeres, pueblos originarios, jóvenes, campesinos entre otros).*
3. *Recopilación, procesamiento y sistematización de la información histórica y documentación referida al conflicto armado.*
4. *Digitalización de la información correspondiente a los sucesos durante y post conflicto armado.*
5. *Diseño y elaboración de material de educación popular sobre la información histórica y documentación referida al conflicto armado.*
6. *Diseño, creación y entrega de material educativo para docentes sobre la información histórica y documentación referida al conflicto armado.*
7. *Divulgación y visibilización de la información a través de la apertura de espacios físicos y digitales dentro de la red de bibliotecas nacionales o casas de la cultura, museos estatales para su consulta por la ciudadanía.*
8. *Brindar acceso a información pública de manera oficiosa en el portal web de la Presidencia.*
9. *Impulsar reformas sobre ley de archivo general de la nación.*
10. *Diseño de una política de Estado de preservación del patrimonio y acervo histórico del conflicto armado.*
11. *Promover una reforma en el currículo del Ministerio de Educación para incorporar, con toda seriedad y amplitud, los acontecimientos propios del conflicto*

Fecha de inicio: septiembre de 2018

Fecha de término: agosto de 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar <https://bit.ly/2JjeynE>

| Resumen del compromiso | Verificabilidad | | Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado) | | | | Impacto potencial | | | | Cumplimiento | | | | ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? | | | | |
|------------------------|---|--|---|-------------------------|----------------------|--|-------------------|-------|----------|--|--------------|----------|------------|--|---|-----------|---------------|--------------------|-------------|
| | No es suficientemente específico para ser verificable | Es suficientemente específico para ser verificable | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo | Empeoró | No cambió | Marginalmente | Significativamente | Excepcional |
| I. General | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | | ✓ | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | | |

Contexto y objetivos

Tras un largo período de dictaduras militares y golpes de Estado, El Salvador atravesó un fuerte conflicto armado de 1980 a 1992, donde se enfrentaron el ejército salvadoreño y las fuerzas de la guerrilla, conformadas en aquel entonces por distintos grupos y sectores del espectro ideológico de izquierda. En 1992, ambos bandos firmaron los Acuerdos de Paz y, un año después, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz, otorgando una amnistía amplia, absoluta e incondicional a favor de las personas que hubieran participado en la comisión de delitos¹.

La aplicación de esta ley representó un obstáculo legal para investigar, identificar y juzgar a los principales responsables de planificar, ordenar o cometer crímenes de lesa humanidad, guerra o graves violaciones a los derechos humanos contra la población salvadoreña, dirigentes internacionales o extranjeros. La amnistía se aplicó para ambos bandos participantes en el conflicto armado. Algunos reportes —entre ellos el más destacado el informe de la Comisión de la Verdad de las Naciones Unidas²— identificaron a los principales sospechosos de cometer algunas de las masacres y violaciones a derechos humanos durante la guerra, pero la amnistía impidió su juzgamiento.

En julio de 2016, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador declaró la inconstitucionalidad de la ley de amnistía, argumentando que el diseño y aplicación de la ley no ha permitido una implementación efectiva de la justicia, la reparación de víctimas, desvelar la verdad y la reconstrucción de la sociedad salvadoreña tras el conflicto armado. A partir de este hito, casos previamente archivados y nuevos han retomado notoriedad, y permitiendo a la Fiscalía General de la República reabrir los juicios, llamar a testigos a identificar a los acusados de cometer crímenes de lesa humanidad³.

Esto ha supuesto un reto de enormes proporciones para la Administración pública. A pesar de contar con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP) y una ley para conservar y resguardar documentación histórica —Ley del Archivo General de la Nación⁴—, la publicación de información referente a operaciones militares durante la guerra o que involucre a funcionarios (o exfuncionarios) continúa siendo un tema sensible. Por tanto, el objetivo de este compromiso es publicar documentación relevante a casos de violaciones de derechos humanos ocurridos durante el conflicto armado.

Para lograr esto, la oficina de la Comisionada Presidencial de los Derechos Humanos liderará un proceso para implementar un mecanismo participativo que permita identificar, recopilar, digitalizar, publicar —en formato físico y digital— y sistematizar documentación clave sobre el conflicto armado. Luego, se le entregará esta información al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), para desarrollar material educativo e incorporar la nueva información en el currículo educativo. Posteriormente, esta oficina impulsará reformas a la Ley del Archivo General de la Nación —como el diseño de un centro cultural para resguardar la información— y el diseño de una política gubernamental orientada a garantizar la conservación del patrimonio histórico del conflicto armado.

Representantes de la SPTA y la oficina de la Comisionada Presidencial de los Derechos Humanos coinciden en que el compromiso es bastante ambicioso⁵. En primer lugar, no existe un conocimiento certero de dónde podrían ubicarse algunos archivos del conflicto armado. También reconocen que deben construirse criterios para la publicación de la información, de manera que las evidencias correspondientes se presenten en los juicios o casos correspondientes. Finalmente, admiten que existe incertidumbre ante el eventual cambio en la Administración gubernamental, pues la decisión de continuar con este esfuerzo queda a discreción del nuevo presidente electo.

El compromiso tiene una clara relación con el valor de acceso a la información, al recopilar, digitalizar y publicar nueva información referente al conflicto armado; y los hitos de la iniciativa son lo suficientemente específicos para ser verificables. El compromiso contempla la implementación de un mecanismo participativo en la búsqueda, identificación y recopilación de archivos. Al tratarse de una iniciativa sin precedentes y que aborda temas sensibles e históricos, la conformación de un mecanismo que permita identificar y recuperar archivos del conflicto armado de forma conjunta (entre el Gobierno y la sociedad civil) representa una acción relevante para fortalecer la participación ciudadana.

El alcance del compromiso es ambicioso y representa un esfuerzo sin precedentes para la publicación de información de alto contenido histórico y contribuir a garantizar justicia a las víctimas del conflicto armado. La Oficina de la Comisionada Presidencial de los Derechos Humanos debe identificar un mecanismo claro para recopilar los archivos, definir las principales reformas a la ley o los lineamientos de la nueva política de preservación del patrimonio. Si el compromiso se completara, generaría un cambio sustancial en el área de preservación y recuperación de archivos del conflicto armado y ofrecería información nueva y útil para la investigación de crímenes cometidos durante la guerra. Por tanto, su impacto potencial se califica como transformador.

El investigador del MRI contactó a 5 instituciones⁶ que han comenzado a trabajar con la oficina de la Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos en esta iniciativa —fuera del contexto de la AGA—, pero no recibió respuesta al cierre de este informe.

Siguientes pasos

El investigador del MRI considera que este compromiso debería incluirse y priorizarse en un próximo plan de acción, con el objetivo de mejorar su diseño y continuar con el esfuerzo —sin precedentes— de ubicar, publicar, digitalizar y sistematizar información clave de las masacres y crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado.

El investigador del MRI considera que la continuación de este compromiso, a través de la plataforma de la AGA representaría una acción importante para contribuir al proceso de justicia restaurativa, reparación de las víctimas, reconstrucción de la verdad y avances en materia de derechos humanos. Asimismo, es imprescindible que las organizaciones del Observatorio de Gobierno Abierto contribuyan en la definición de un mecanismo participativo para el diseño de las reformas a la Ley del Archivo General de la Nación y de

una nueva política gubernamental para la preservación del patrimonio histórico y se involucren en ellos.

Para mejorar la implementación, el investigador del MRI recomienda:

- Definir los lineamientos para el diseño del mecanismo participativo que permitirá identificar y recopilar los documentos relacionados al conflicto armado.
- Involucrar a un mayor número de instituciones públicas en la búsqueda y sistematización de archivos y documentación, de manera que esta iniciativa se posicione como un esfuerzo institucional de relevancia nacional.
- Definir actividades y lineamientos clave para garantizar la continuación de este esfuerzo por parte de la nueva administración gubernamental —que funcionará a partir de junio de 2019—.

¹ Saldaña, Erika (2016). “Inconstitucionalidad de la Ley de Amnistía”. Disponible en <https://bit.ly/2Tx4bDf>

² Naciones Unidas (1992). “De la locura a la esperanza: la guerra de 12 años en El Salvador”. Disponible en <https://bit.ly/1NsytwP>

³ Rauda, Nelson (2018). “Sí hay fiscalía para el juicio del Mozote”. Disponible en <https://bit.ly/2nYnsj9>

⁴ Asamblea Legislativa (1985). “Ley del Archivo General de la Nación”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/233>

⁵ Entrevista realizada a Nelson Flores, representante de la Oficina de la Comisionada Presidencial para los Derechos Humanos, el 15 de marzo de 2019 en San Salvador.

⁶ Fundación para el Debido Proceso (DPLF), Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IDHUCA), PROBÚSQUEDA, Tutela Legal “María Julia Hernández” y Asociación de Salvadoreños por los Derechos Humanos (ASDEHU).

5. Propuesta para un anteproyecto de Ley de Rendición de Cuentas

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

“Al presentar un anteproyecto de ley de rendición de cuentas se está impulsando a que todas las personas que son funcionarias públicas tengan en cuenta en su ejercicio que deben explicar sus actuaciones y decisiones con el fin de justificarlo ante la población. Además, abre una puerta para que la ciudadanía exija rendición de cuentas a cualquier funcionario/entidad pública.”

Hitos:

1. Redacción del proyecto borrador.
2. Consulta pública.
3. Sistematización y redacción del proyecto de Ley.
4. Entrega del proyecto de Ley a organizaciones sociales y sociedad civil.

Fecha de inicio: septiembre de 2018

Fecha de término: junio de 2019

| Resumen del compromiso | Verificabilidad | | Relevancia frente a los valores de la AGA (como está redactado) | | | | Impacto potencial | | | | Cumplimiento | | | | ¿Contribuyó a la apertura del Gobierno? | | | | |
|------------------------|---|--|---|-------------------------|----------------------|--|-------------------|-------|----------|---------------|--|----------|------------|----------|--|-----------|---------------|--------------------|-------------|
| | No es suficientemente específico para ser verificable | Es suficientemente específico para ser verificable | Acceso a la información | Participación ciudadana | Rendición de cuentas | Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas | Ninguno | Menor | Moderado | Transformador | No iniciado | Limitado | Sustancial | Completo | Empeoró | No cambió | Marginalmente | Significativamente | Excepcional |
| I. General | | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | Evaluado al final del ciclo del plan de acción | | | | |

Contexto y objetivos

El artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información Pública¹ establece la obligatoriedad de que las instituciones del Órgano Ejecutivo rindan cuentas públicamente. Desde 2011, la SPTA ha implementado diversas acciones para mejorar los ejercicios de rendición de cuentas y ampliar el número de instituciones fuera del Órgano Ejecutivo que las llevan a cabo. Uno de los esfuerzos más destacados se realizó en el plan de acción 2014-2016, donde se publicó el “Instructivo para la evaluación de las rendiciones de cuentas”, dirigido a instituciones del Ejecutivo, autónomas y gabinetes de gestión departamental. De acuerdo con la SPTA, fuera de las instituciones obligadas, solo la Corte de Cuentas, Asamblea Legislativa y la Corte Suprema de Justicia han rendido cuentas al menos en una ocasión en el pasado.

En cuanto a la calidad de las rendiciones de cuentas, la SPTA reconoce que, aunque se han logrado importantes avances —como realizar los eventos en las zonas de implementación de proyectos, las mejoras en la accesibilidad y el contenido, etc.—, aún existe una percepción de la rendición de cuentas como una presentación de la ejecución de fondos. Argumentan que un verdadero ejercicio de este tipo debería contemplar una contextualización y

explicación de la toma de decisiones, así como la definición de sanciones o infracciones en caso de que una institución pública no cumpla con lo prometido².

Por tanto, el objetivo de este compromiso es desarrollar y presentar un borrador de proyecto de ley que reglamente los ejercicios de rendiciones de cuentas, de manera que se establezcan lineamientos claros y que incluyan a todas las instituciones públicas de los órganos ejecutivo, judicial, legislativo y el Ministerio Público. Para lograr esto, la SPTA planea redactar un borrador del proyecto, someterlo a consulta pública, sistematizar los resultados y entregar una propuesta a organizaciones de la sociedad civil. Es importante mencionar que este compromiso no contempla la presentación del borrador ante la Asamblea Legislativa y su posible aprobación.

De acuerdo con la SPTA, algunos de los lineamientos más importantes serán la institucionalización de una comisión de rendición de cuentas, que contaría con un rol de seguimiento y evaluación de las audiencias. La comisión también evaluaría las condiciones de accesibilidad —por ejemplo, acceso para personas con discapacidad, guarderías para los hijos de los asistentes, entre otras—, y lineamientos para adecuar el contenido y presentarlo en un formato útil para la audiencia. Además, el proyecto de ley contemplará la obligatoriedad de rendir cuentas a todas las instituciones públicas³.

Un representante de Iniciativa Social para la Democracia (ISD) comentó estar de acuerdo con la necesidad de mejorar la calidad de los ejercicios de rendición de cuentas, en especial generar una mayor comprensión de lo que realmente significa rendir cuentas. Además, consideró que el borrador del proyecto de ley puede ser útil para que las instituciones públicas entreguen la información de la audiencia con anterioridad, de manera que el ciudadano asista con preguntas y observaciones puntuales. Representantes de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) agregaron que es necesario estudiar cómo funcionan las normativas de rendición de cuentas en otros países y establecer más alianzas entre organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de fortalecer las actividades de cabildeo en una eventual presentación del anteproyecto ante la Asamblea Legislativa⁴.

Con respecto a la consulta pública, la SPTA comentó que esto dependerá de la transición con la próxima administración gubernamental, pero que es probable que utilicen espacios de participación y foros donde se han consultado otros proyectos en el pasado en San Salvador, incluyendo el Observatorio de Gobierno Abierto y la habilitación de una consulta en línea a nivel nacional. Finalmente, la SPTA entregará el proyecto a ONG, para que estas se encarguen de presentarlo a la Administración entrante y, posteriormente, a la Asamblea Legislativa.

Los hitos del compromiso son lo suficientemente específicos para ser verificables, aunque no se detallan lineamientos para la consulta pública. La redacción y preparación de este anteproyecto de ley, a través de un proceso de consulta pública, constituye una acción relevante para el valor de participación ciudadana. Asimismo, su contenido constituye la acción principal para promover y establecer criterios para la rendición de cuentas en todas las instituciones públicas; por tanto, se califica relevante a este valor. Finalmente, la presentación del borrador y entrega a las organizaciones del OGA constituye un hito relevante para el acceso a la información.

Si bien la aprobación de una ley que determine lineamientos para mejorar las audiencias de rendición de cuentas es positiva, el compromiso no contempla la presentación del borrador ante la Asamblea Legislativa o su aprobación. Por tanto, el impacto potencial se considera menor.

Siguientes pasos

El investigador del MRI recomienda que este compromiso se incorpore en un próximo plan de acción para continuar con la presentación del borrador ante la Asamblea Legislativa, apoyar su aprobación e implementar nuevos y mejores lineamientos para las audiencias de rendición de cuentas en las instituciones públicas restantes.

Si bien la aprobación del borrador por parte de la Asamblea se encuentra fuera del control del Órgano Ejecutivo y de los actores involucrados en la AGA, esto también representa una oportunidad para abogar por su importancia. Tras la aprobación de la LAIP, cada vez más instituciones del Órgano Ejecutivo han rendido cuentas, generando así una cantidad de información importante asociada al funcionamiento y las decisiones con su quehacer útil para identificar el área de mejora y las lecciones aprendidas.

Para mejorar la implementación del compromiso, el investigador del MRI recomienda:

- Utilizar la plataforma “LEGISLA” como uno de los mecanismos para obtener comentarios durante la consulta pública. Esta plataforma la administran el IAIP y el Organismo de Mejora Regulatoria (OMR) para publicar legislación en proceso de aprobación, recopilar y responder comentarios y observaciones del público sobre los proyectos de ley o artículos específicos.
- Incorporar los lineamientos de rendición de cuentas de la Alianza de Gobierno Abierto en el proyecto de ley. De acuerdo con el manual de procedimientos del Mecanismo de Reporte Independiente, una iniciativa de rendición de cuentas debe incluir:
 - Un mecanismo de *public facing* que permita a los ciudadanos participar y recibir información de manera directa.
 - Imposición de sanciones o acciones en caso de incumplimiento de actividades o abusos por parte de las instituciones públicas.
 - Publicación de información relacionada con la implementación de actividades institucionales.

¹ Asamblea Legislativa (2010). “Ley de Acceso a la Información Pública”. Disponible en <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/493>

² Entrevista realizada a Luis Cruz y Miriam Chávez, representantes de la SPTA, el 15 de marzo de 2019 en San Salvador.

³ Ídem.

⁴ Entrevistas realizadas el 8 de marzo (ISD) y 29 de marzo (FUNDE) de 2019 en San Salvador. Se acordó mantener el anonimato con ambos.

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) recomendaciones clave del MRI para mejorar el proceso de la AGA y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del MRI que se presentaron en ciclos anteriores.

5.1 Recomendaciones del MRI

El diseño, seguimiento e implementación al plan de acción 2018-2020 se ha realizado en un contexto político y electoral específico. La elección de una nueva administración gubernamental —y de un partido político distinto a los que han sido electos usualmente desde 1992— ha generado una incertidumbre sobre la implementación en el segundo año del plan. Este contexto y la revisión de recomendaciones presentadas en reportes anteriores se han retomado para redactar esta sección.

Importancia de un mandato vinculante. Desde su incorporación a la AGA en 2011, El Salvador no ha establecido un mandato vinculante que brinde sostenibilidad y un nuevo sentido de relevancia a la alianza en El Salvador. Ante la llegada de un nuevo Gobierno, la necesidad de contar con un mandato de este tipo ha cobrado mayor importancia. Las OSC y representantes de instituciones públicas entrevistadas para este reporte aseguran tener confianza en la continuidad de las iniciativas del plan, pero reconocen que poseer un acuerdo a nivel nacional no solo posicionaría a la AGA en El Salvador de una mejor manera, sino que reduciría considerablemente la incertidumbre ante al cambio de Gobierno. Por tanto, el investigador del MRI recomienda que tanto el Gobierno de El Salvador como las OSC del OGA evalúen el mecanismo más efectivo y viable para brindar sostenibilidad a la alianza ante el contexto político-electoral.

Fortalecimiento del Observatorio de Gobierno Abierto. Desde la creación del OGA en 2014, veinticinco organizaciones de la sociedad civil han ingresado formalmente en el observatorio. De acuerdo con representantes del OGA entrevistados para este reporte y la SPTA, ha existido una disminución en el nivel de participación de las instituciones que conforman el observatorio. Ante esta situación, el OGA ha impulsado una propuesta de reforma interna para fortalecer los mecanismos de entrada y salida del foro multiactor, de manera que exista un mayor nivel de compromiso para dar seguimiento a los compromisos. El investigador del MRI recomienda que el Gobierno de El Salvador y las organizaciones del OGA desarrollen una propuesta consensuada, basada en la identificación previa de buenas prácticas de otros países con foros multiactores, para asegurar la sostenibilidad y efectividad del OGA en la consolidación de la alianza en el país.

Sistematizar y definir una metodología de diseño para futuros planes de acción. El investigador del MRI considera que han existido avances relevantes en el proceso de diseño de los planes de acción. Sin embargo, muchas de estas mejoras —por ejemplo, el desarrollo de una consulta territorial— no han sido continuadas o se implementan con distinto alcance. Por tanto, se recomienda al OGA y al Gobierno de El Salvador establecer una metodología mínima viable de consulta, que identifique claramente fechas estimadas de ejecución de la consulta, modalidades de consultas o mecanismos de participación de sociedad civil e instituciones públicas, y recursos necesarios para la implementación, aunque no se limite a ellos.

Esta propuesta debe estar encaminada a promover un diálogo iterativo con la sociedad civil en la formulación e implementación de compromisos.

Vincular el contenido del plan de acción con la participación de otras instituciones fuera del Órgano Ejecutivo. El plan de acción 2018-2020 destaca por incluir temas relevantes dado el contexto nacional: transparencia fiscal y recuperación de la memoria histórica del conflicto armado (1980-1992). El investigador del MRI considera que la incorporación de compromisos en estas áreas fuera del Órgano Ejecutivo en futuros planes de acción debe incluir la participación de otras instituciones que cuentan con competencias para generar valor agregado en la implementación, como el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República, la Asamblea Legislativa, entre otras. Por tanto, el investigador del MRI recomienda que la Presidencia de la República y el Observatorio de Gobierno Abierto realicen invitaciones oficiales y públicas a los órganos legislativo, judicial y Ministerio Público, para garantizar su participación en al menos un compromiso en el próximo plan de acción.

Establecer una partida presupuestaria para el desarrollo de la AGA en el Presupuesto General de la Nación 2020. La medición y estimación de un presupuesto mínimo para la consolidación de la AGA en El Salvador puede beneficiar sustancialmente tanto al diseño del plan como a la calidad del contenido de los planes. Si bien El Salvador mantiene un enfoque de austeridad en el diseño de sus presupuestos nacionales, el investigador del MRI recomienda a la SPTA y al OGA definir, conjuntamente, un presupuesto mínimo que garantice la implementación de actividades clave para el diseño e implementación del plan.

Contar con un presupuesto o partidas específicas para la implementación del plan permitiría definir acciones mínimas viables para la implementación de una consulta amplia y el proceso de seguimiento al plan de acción. Esto no solo favorecerá el cumplimiento de los requisitos del proceso de cocreación, sino que también generará una implementación más ágil y efectiva. Además, plantea la oportunidad de que parte de este presupuesto pueda utilizarse como un mecanismo de apalancamiento para recursos provenientes de cooperantes internacionales, alcaldías u otras instituciones interesadas en participar en futuros planes de acción.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

| | |
|---|--|
| 1 | Establecer un mandato vinculante para la sostenibilidad de la Alianza de Gobierno Abierto. |
| 2 | Fortalecer el foro multiactor de organizaciones de la sociedad civil. |
| 3 | Sistematizar y definir una metodología de diseño para futuros planes de acción. |
| 4 | Vincular el contenido del plan de acción con la participación de otras instituciones fuera del Órgano Ejecutivo. |
| 5 | Establecer una partida presupuestaria para el desarrollo de la AGA en el Presupuesto General de la Nación 2020. |

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del MRI

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del MRI

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

De las cinco recomendaciones, el Gobierno de El Salvador solo atendió la continuación de una consulta territorial y el fortalecimiento del proceso de participación para el diseño del plan de acción. Si bien la consulta territorial no se llevó a cabo —y por tanto se califica como no incorporada al plan—, sí existieron

esfuerzos por parte de la SPTA para incluir distintas organizaciones de la sociedad civil y diseñar un plan viable. A pesar de la poca participación de las organizaciones del Observatorio de Gobierno Abierto (OGA), la SPTA habilitó diversos espacios para garantizar la participación ciudadana y dio respuesta a las propuestas presentadas.

El Gobierno no atendió el resto de las recomendaciones. El Salvador aún no cuenta con un mandato vinculante que brinde sostenibilidad a la Alianza de Gobierno Abierto en el país. Ante el eventual cambio de Administración gubernamental, en junio de 2019, esta recomendación cobra una mayor relevancia. Además, el investigador del MRI considera que este último hito parece haber condicionado la participación de instituciones públicas y sociedad civil en el diseño y seguimiento al plan de acción, que se relaciona con las recomendaciones 2, 3 y 5 del informe anterior. De manera específica, las instituciones públicas y las OSC entrevistadas para este reporte coinciden en que existe una percepción de incertidumbre sobre el cumplimiento de los compromisos. Al momento de escribir este reporte, aún no hay datos sobre la conformación de una comisión de transición para la Administración entrante.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del MRI son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de la AGA y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de la AGA son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del MRI parte de la evidencia disponible en el repositorio de la AGA de El Salvador¹ (o en el sistema de seguimiento en línea) y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del MRI presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del MRI llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el MRI no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el MRI eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el MRI recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del MRI y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del MRI.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos².

Entrevistas y aportaciones de los actores

Los criterios utilizados para seleccionar a los entrevistados fueron: participación en el Observatorio de Gobierno Abierto, en el proceso de diseño y seguimiento del plan de acción y responsabilidad en la ejecución de los compromisos.

Para realizar este informe, el investigador del MRI realizó las siguientes actividades:

- Reunión inicial con el punto de contacto del Gobierno de El Salvador y representantes de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción (SPTA).
- Cuatro entrevistas con representantes del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Oficina de la Comisionada Presidencial de Derechos Humano y Presidencia de la República. El investigador del MRI contactó con la Secretaría de Inclusión Social vía correo electrónico, teléfono y envió una solicitud de consultas, pero no obtuvo respuesta al cierre de este informe.
- Dos entrevistas con representantes de Iniciativa Social para la Democracia y Fundación Nacional para el Desarrollo.
- Envío de cuestionario en línea a las veinticinco organizaciones del Observatorio de Gobierno Abierto, más siete organizaciones que han trabajado con las instituciones públicas responsables de los compromisos — en un contexto fuera de la AGA—. De estas, contestaron: Universidad de El

Salvador, Asociación de Educación Popular CIAZO, Fundación para la Democracia y el Desarrollo Social, Sistema de Asesoría y Capacitación Local, Gens y Hombres Trans El Salvador.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de la AGA en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

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

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del MRI a través del correo electrónico irm@opengovpartnership.org

¹ Disponible en http://alianza.gobiernoabierto.gob.sv/2018-2020/aga_challenges

² Manual de Procedimientos del MRI V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Anexo I. Resumen del desempeño de El Salvador a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

| Foro Multiactor | |
|---|----------|
| 1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de la AGA. | Verde |
| 1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota. | Amarillo |
| 1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza. | Amarillo |
| 1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de la AGA. | Rojo |
| 2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales. | Verde |
| 2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada. | Verde |
| 2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente. | Amarillo |
| 2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones. | Amarillo |
| 3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro. | Verde |
| 3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos. | Verde |
| 3f. Minutas: El foro de la AGA, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él. | Amarillo |

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

| Desarrollo del plan de acción | |
|--|----------|
| 4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de la AGA (o una página de la AGA en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de la AGA de manera proactiva. | Verde |
| 4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre la AGA para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso. | Verde |
| 4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de la AGA. | Verde |
| 4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de la AGA. | Verde |
| 4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público. | Amarillo |
| 5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de la AGA, que provee un récord histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de la AGA, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del MRI y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones). | Verde |

Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el MRI reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.