

XI ENADE

2016

ENCUENTRO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
EL SALVADOR LIBRE DE CORRUPCIÓN



EL SALVADOR LIBRE DE CORRUPCIÓN

Honestos Vrs Corruptos

XI MENADE

2016

ENCUENTRO NACIONAL DE LA EMPRESA PRIVADA
EL SALVADOR LIBRE DE CORRUPCIÓN



EL SALVADOR LIBRE DE CORRUPCIÓN

Honestos Vrs Corruptos

26 de abril 2016



Asociación Nacional de la Empresa Privada

Contenido

Presentación 4

Primera parte:

ROL DEL SECTOR PRIVADO 9

- I. Código de ética empresarial 9
- II. Inversión social empresarial 19

Segunda parte:

ROL DEL GOBIERNO 22

Fortalecer auditoría de los fondos públicos 22

- I. Independencia de la Corte de Cuentas 22
- II. Reformas a la Ley de la Corte de Cuentas 28
- III. Independencia de la Fiscalía General de la República 31
- IV. Reformas al Código Procesal Penal 34
- V. Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 38
- VI. Reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública 40
- VII. Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos 43
- VIII. Ley de Especial contra el Enriquecimiento Ilícito y Combate a la Corrupción 55



Eficiencia y transparencia **59**

- IX. Evaluación social de proyectos públicos 59
- X. Subasta inversa electrónicas para compras públicas 65
- XI. Reglas fiscales para finanzas públicas sostenibles 77

Tercera parte:
ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL **86**

- I. Casos internacionales de participación ciudadana 86
- II. Participación Ciudadana en El Salvador 100



Presentación

El Salvador libre de corrupción

Con ocasión del XVI Encuentro Nacional de la Empresa Privada, ENADE 2016, el sector privado organizado en la Asociación Nacional de la Empresa Privada, presenta a la sociedad salvadoreña el documento “El Salvador Libre de Corrupción. Honestos versus Corruptos”, el cual forma parte de un esfuerzo continuado por realizar propuestas que impulsen al país hacia el desarrollo.

Desde hace unos años, las sociedades han despertado e iniciado el proceso de exigir transparencia a sus gobernantes, lo cual se aceleró con el desarrollo y difusión de las redes sociales. Un símbolo del inicio del despertar de los ciudadanos puede fijarse en la caída del Muro de Berlín, los acontecimientos de la primavera árabe, las protestas en España, Chile y Brasil y las movilizaciones en Guatemala y Honduras; sin dejar de lado las revelaciones alrededor de los “Panama Papers”,¹ que han llevado a cuestionar la transparencia de numerosos personajes públicos a nivel internacional, alcanzando el juicio, destitución y renuncia de gobernantes². En este escenario, los ciudadanos han asumido su rol de actores cada vez menos tolerantes a la corrupción, exigiendo más transparencia.

La corrupción política es el uso indebido, de manera activa o pasiva, del poder público para obtener una ventaja ilegítima personal y privada que supone la violación a una regla del sistema, siendo lo opuesto a la corrupción política, la transparencia.

Todos los gobiernos son susceptibles de diferentes formas de corrupción política, tales como el uso ilegítimo de información privilegiada, sobornos, fraudes, malversación, compadrazgo, nepotismo, despotismo, impunidad, clientelismo, prevaricación, entre otros. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales de alto nivel, tales como narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, prostitución, entre otros.

A lo largo de la historia, la corrupción se ha caracterizado por ser un problema mundial, un cáncer que ataca en diferente proporción a todos los países. Por esa razón, cada vez ha tomado mayor interés en la comunidad internacional medir los niveles y costos que conllevan la corrupción para una sociedad.

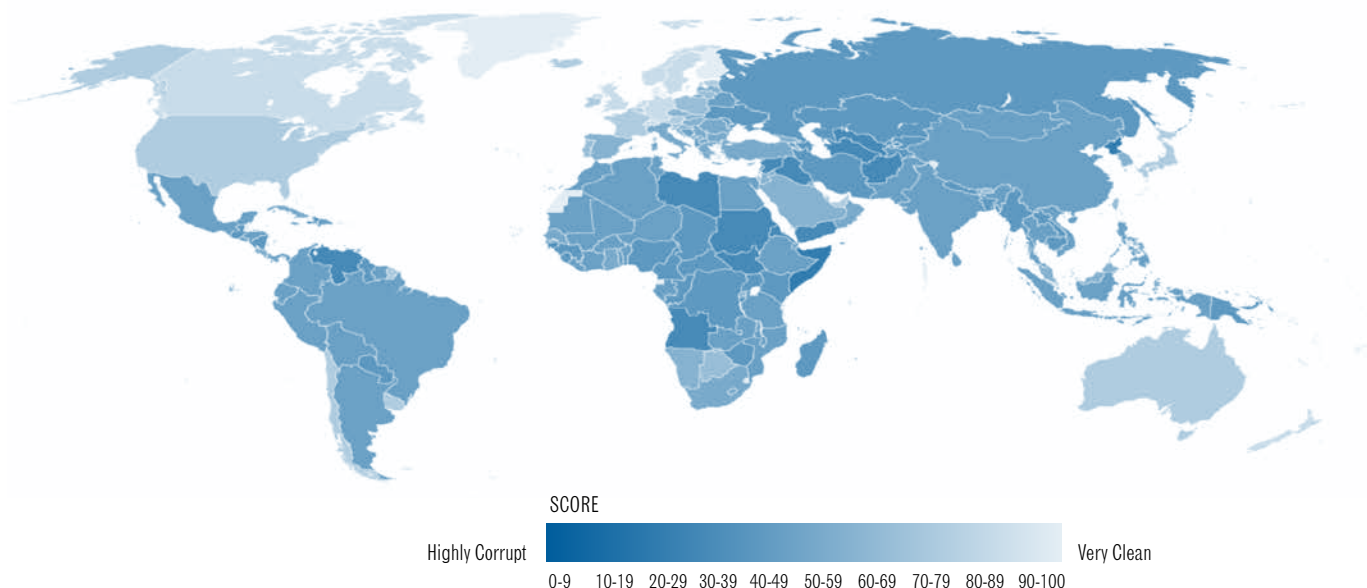
Por ello, organismos internacionales tales como Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Transparencia Internacional, entre otros, cuentan con programas que promueven la transparencia y luchan contra la corrupción; asimismo, han implementado mecanismos para hacer mediciones, a través de estándares que permiten comparar países y evaluar resultados.

Entre las principales herramientas para lograr los objetivos mencionados destacan el Índice de Percepción de la Corrupción IPC y el Barómetro Global de la Corrupción BGC. El primero mide cómo la corrupción del sector público es vista desde diversos sectores, incluyendo para el 2015 a 168 países y territorios. Los resultados indican que la corrupción es una plaga que afecta seriamente al 68% de los países, lo cual involucra a más de 6 mil millones de personas.

1 The Panama Papers es un informe periodístico de más de 11.5 millones de documentos presentado por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación que revela transacciones económicas y creación de empresas “offshore” en Panamá, a través de la firma de abogados panameña Mossack Fonseca, con el objetivo de obtener beneficios fiscales. Están vinculados más de 200 países con más de 214,488 entidades “offshore”, que relacionan varios presidentes, políticos, funcionarios públicos, empresarios, estrellas de cine y deportistas internacionales.

2 Los casos más recientes son la destitución del Presidente y Vicepresidente de Guatemala, Otto Pérez y Roxana Baldetti, luego de semanas de protestas populares en 2015, y la renuncia del Primer Ministro de Islandia, Sigmundur Gunnlaugsson, 48 horas después de publicarse los “Panamá Papers” ante la presión de miles de personas que salieron en protestas a exigir su renuncia al conocer que junto a su esposa tuvieron una sociedad offshore.



GRÁFICO No. 1 Transparencia Internacional: Índice de Percepción de la Corrupción, 2015

Fuente: Transparencia Internacional

CUADRO No. 1 Ranking internacional de indicadores de corrupción y desarrollo

Países	Índice de Percepción de la Corrupción	Ética y corrupción en instituciones públicas	Índice de Desarrollo Humano
Dinamarca	1	9	4
Finlandia	2	2	24
Suecia	3	11	12
Nueva Zelanda	4	3	8
Holanda	5	10	5
Noruega	5	4	1
Suiza	7	8	3
Singapur	8	1	9
Canadá	9	20	8
Alemania	10	22	6
El Salvador	72	102	116
Argentina	107	139	40
Ecuador	107	103	88
Nicaragua	130	129	125
Paraguay	130	137	112
Venezuela	158	140	71

Fuente: Transparencia Internacional, Foro Económico Mundial, Naciones Unidas

A partir del cuadro No. 1, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Los países con menor corrupción coinciden con los países que tienen mayor grado de desarrollo humano y mayor nivel de ética en sus entidades públicas.
- A menor corrupción mayor bienestar; dado que existe un ambiente que permite el desarrollo de las potencialidades de la población y el uso adecuado de los recursos del país.
- El combate a la corrupción en el sector público es un elemento fundamental para el desarrollo de una sociedad, porque sus ciudadanos tienen la certeza que se aplicará la ley de manera correcta y transparente, haciendo uso eficiente de los impuestos al implementar políticas públicas.



- El Salvador ha experimentado un deterioro en el Índice de Percepción de la Corrupción, lo cual ha ido acompañado de un importante retroceso en el nivel de desarrollo de la sociedad salvadoreña, lo cual está vinculado fuertemente con el alto grado de corrupción que se percibe en las entidades públicas.

Otro instrumento de medición es el Barómetro Global de la Corrupción, el cual está basado en encuestas realizadas a más de 114 mil personas en 107 países. Se ocupa de las experiencias directas de las personas con el soborno y detalla sus puntos de vista sobre la corrupción en las principales instituciones de cada país. Los resultados 2013 refuerzan las conclusiones del Índice de Percepción de la Corrupción, al establecer la corrupción como un fenómeno extendido en el mundo:

- Más del 50% de las personas a nivel internacional considera que la corrupción se ha agravado en los dos últimos años.
- El 27% de los entrevistados ha pagado un soborno al acceder a servicios públicos e instituciones durante los 12 meses previos a la realización de la encuesta.
- Los encuestados no tienen confianza en el sistema político y tienen incertidumbre respecto a la capacidad de las instituciones responsables de llevar a quienes delinquen ante la justicia.
- En 51 países de los encuestados, se considera a los partidos políticos como la institución más corrupta. En 36 países se señaló a la policía como la institución pública más corrupta. En 20 países el poder judicial es percibido como el más corrupto de los órganos públicos. En todos estos países, funcionarios de las entidades públicas habían pedido el pago de sobornos.

Es indudable que los avances en la medición de un tema tan complejo como la corrupción, están teniendo impacto en la manera en que los ciudadanos evalúan a sus gobiernos y en la manera en que se relacionan con ellos. Las encuestas recientes de Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional indican que 9 de cada 10 personas estarían dispuestas a actuar contra la corrupción. De hecho, en 2015 ciudadanos en muchos países salieron a las calles para protestar contra la corrupción, enviando una fuerte señal de que la paciencia social está llegando a su fin.

En los países en que existe libertad de prensa y transparencia en la información presentada a los ciudadanos, el proceso de corrupción será más fácil de erradicar y juzgar. Esto conllevará a que los ciudadanos estén informados con claridad sobre las cuentas públicas, adquisiciones, concesiones y similares, reduciendo la posibilidad y la tolerancia a los actos de corrupción. Esto es un proceso permanente, porque en los regímenes democráticos la soberanía recae en el pueblo y el ejercicio del poder tiene que responder ante la nación.

Las causas relacionadas con el individuo son diversas, entre las cuales se pueden mencionar: infravaloración de la posibilidad de ser descubierto, carencia de conciencia social, falta de educación o de una cultura del compromiso, paradigmas distorsionados y negativos, personalidades antisociales y megalomanía.

Entre las causas de la corrupción originadas en la misma sociedad se pueden mencionar las siguientes: impunidad efectiva en los actos de corrupción, corporativismo partidista, modelos sociales que transmiten una falta de valores, excesivo poder discrecional del funcionario público, concentración de poderes y de decisión en ciertas actividades del gobierno, discrecionalidad y escasez de decisiones colegiadas, soborno internacional, control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden que se expongan a la luz pública los casos de corrupción, falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión, poca eficiencia de la administración pública, extrema complejidad del sistema, entre otros.

El abuso del poder político en beneficio propio corroe todo el tejido social de un país, porque genera consecuencias en el ámbito económico, social, ambiental y político institucional. La corrupción es más que la pérdida de dinero, es un problema que afecta directamente a las personas y, en el peor de los casos, puede llevar a la pérdida de vidas.

Los efectos económicos de la corrupción se reflejan directamente en la ineficiencia y distorsiones que debilitan y obstruyen el desarrollo. En un país donde existe corrupción, las autoridades tienen incentivos de crear regulaciones ineficientes que limitan el accionar de las empresas, ya que presentan oportunidades para soborno, donde las empresas se ven fuertemente presionadas a realizar pagos “informales” a funcionarios públicos para la obtención de permisos, licencias, trámites y procedimientos en general.



Estos obstáculos generan que el cumplimiento de esas nuevas reglas sea costoso y prolongado, presentando una carga administrativa y financiera muy alta para operar en dicho país. Por tanto, la corrupción crea un desfavorable entorno empresarial al socavar la eficiencia operativa de las empresas, incrementar los costos administrativos, enfrentar ambientes adversos de competencia e ineficiencia y el reflejo de las bajas calificaciones internacionales asociadas al país.

La corrupción también tiene costos económicos en el sector público, ya que puede desviar inversiones públicas hacia proyectos en los que se presenten oportunidades de recibir mayores sobornos, encareciendo dichos proyectos. La corrupción también puede disminuir el cumplimiento de las regulaciones, reduce la calidad de los servicios y la infraestructura pública e incrementa las presiones por mayor presupuesto.

Los efectos sociales de la corrupción son los más graves. Al contar con menos recursos se tienen mayores obstáculos para disminuir los niveles de pobreza, aumentar los estándares de educación y salud, la seguridad ciudadana y erradicar el trabajo infantil, entre otros.

La corrupción también tiene costos ambientales cuando se establecen legislaciones con altos estándares difíciles de alcanzar y procedimientos engorrosos, los cuales son utilizados por funcionarios que solicitan sobornos a cambio de no exigir su cumplimiento. De manera similar pueden aplicarse en otras áreas como legislación laboral y derechos sociales.

Los efectos políticos de la corrupción se traducen en desconfianza en los partidos políticos, en sus dirigentes y en la mayor parte de instituciones públicas. A medida que se mantiene y generaliza la corrupción, se pierde confianza en el sistema democrático, potenciando movimientos que confrontan con el poder político, obteniendo como respuesta generar diferentes formas de represión.

Una de las formas de corrupción generalizada en América Latina está relacionada con el clientelismo, este se basa en un intercambio entre elegidos y electores. El candidato proporciona bienes y servicios a cambio de apoyo político, estableciendo una confianza mutua más allá de un único evento electoral, con visión de mediano y largo plazo.

Si bien existe una diversidad de áreas en las que se puede presentar este fenómeno, es la corrupción política la que puede generar mayores consecuencias. Los gobiernos con fuerte tendencia a la cleptocracia pueden no solo socavar la hacienda pública y debilitar el sistema económico y social, sino hasta destruir la democracia.

En la lucha contra la corrupción se requiere la acción combinada de al menos dos enfoques complementarios: un enfoque concentrado en acciones preventivas y otro referente al combate frente a actos de corrupción consumados.

El presente documento “El Salvador Libre de Corrupción. Honestos versus Corruptos” realiza propuestas con ambos enfoques, destacando el rol activo que le corresponden a los diferentes actores salvadoreños: empresas, gobierno y sociedad civil.

En la **primera parte**, relativa al **rol del sector privado**, se presenta una propuesta marco de un código de ética empresarial, con el claro objetivo que las gremiales que pertenecen a ANEP divulguen, promuevan y logren que sus empresas socias adopten códigos de ética adecuados a sus correspondientes sectores productivos. Además se incluye un resumen del documento de ENADE 2013 respecto de la inversión social que han realizado las empresas año con año en diferentes áreas sociales.

La **segunda parte** del documento, relativa al **rol del gobierno**, se divide en dos áreas. En la primera, se pone énfasis en propuestas de reformas constitucionales y legales, con el objetivo de fortalecer el marco institucional del combate a la corrupción, mientras que la segunda área contiene propuesta preventivas para mejorar la eficiencia y la transparencia en el manejo de la Hacienda Pública.

En la primer área se incluyen propuestas para reformar la Constitución de la República, a fin de contribuir a la independencia de la influencia político partidaria y del gobierno de turno en dos entidades claves en el combate a la corrupción: la Corte de Cuentas de la República y la Fiscalía General de la República. En ambos casos se propone que los funcionarios sean electos a partir de características de probidad, capacidad e independencia, debidamente comprobadas por la Asamblea Legislativa, ampliando el plazo para evitar que coincida con los períodos legislativos y presidenciales. De manera particular, se propone dotar a la FGR de independencia presupuestaria.



Asimismo, se proponen reformas para que la Corte de Cuentas de la República cumpla con la disposición constitucional que le mandata fiscalizar la ejecución del Presupuesto de manera previa, concurrente y posterior. Por otra parte, se proponen reformas al Código Procesal Penal para facilitar que los particulares que han sido víctimas de delitos puedan tener acceso a la justicia. Esta área cierra con propuestas de elementos necesarios e indispensables que debe contener una ley que combata el enriquecimiento ilícito, los cuales para el legislador, son obligatorios y no opcionales.

La segunda área relativa a la transparencia y la eficiencia del sector público está relacionada con tres propuestas. La primera es la implementación en la administración pública de evaluación social de todos los proyectos en que las diferentes entidades públicas planteen la asignación de presupuesto a aquellos proyectos públicos con mayor rentabilidad social. La segunda propuesta es la ampliación obligatoria del mecanismo de subasta inversa electrónica para las compras de bienes y servicios en la administración pública, con lo cual se logrará transparencia y ahorro como resultado de los mejores precios obtenidos en la subasta.

La segunda área cierra con propuestas para establecer límites constitucionales para la sostenibilidad fiscal como son la deuda pública, déficit fiscal y la emisión de LETES, así como la incorporación de una regla constitucional para que cada legislación cuente con su respectivo financiamiento. Por otra parte, se proponen cláusulas de escape, presupuestos flexibles y plurianuales; así como la creación de un consejo de responsabilidad fiscal con representación únicamente de la sociedad civil.

La **tercera parte** es relativa al rol que le corresponde **a la sociedad civil** como garante de la rendición de cuentas, la responsabilidad fiscal, el freno a la corrupción y la demanda de transparencia. En esta parte se revisan las experiencias de participación ciudadana en diversos países, las lecciones aprendidas y las propuestas de participación ciudadana para el país, así como una propuesta de capacitación electoral de cara a las futuras elecciones de diputados.

El contenido del documento es amplio y diverso. Las propuestas han sido elaboradas con la participación de otras entidades de la sociedad salvadoreña que han brindado sus aportes con el único interés que nuestro país logre erradicar el flagelo de la corrupción.

Como hemos dicho de manera reiterada durante estos años, El Salvador requiere de más inversión para generar más y mejores empleos, siendo este el único camino sostenible y seguro para disminuir la pobreza. Ello requiere defender y consolidar la democracia, contar con empresas sostenibles, con un marco legal competitivo y un ambiente de seguridad ciudadana libre de corrupción. Estos han sido los cinco temas de los ENADE que se desarrollaron durante la Presidencia de este servidor.

No dudamos que hemos contribuido desde el sector privado con propuestas novedosas, diversas, técnicamente elaboradas, financieramente sostenibles y con visión de largo plazo, para tener un mejor El Salvador.

Gracias

Jorge Daboub

Presidente

Asociación Nacional de la Empresa Privada

San Salvador, 26 de abril de 2016



Primera parte:

Rol del Sector Privado

I. Código de ética empresarial

A. Antecedentes

En el mundo actual, cada vez más globalizado, día a día aumenta la competencia, y las empresas deben idear maneras creativas e innovadoras para permanecer en los mercados y aumentar su participación en los mismos. En caso de no lograr competir, la consecuencia es quedar fuera del mercado.

Esta vertiginosa situación puede llevar a ejecutivos de empresas a enfrentarse a dilemas morales como infringir leyes y normas de conducta tradicionalmente aceptadas, con tal de lograr los objetivos y las metas estipuladas por las empresas. En los últimos años, se han conocido varios casos de fraude en los sectores de energía y financiero, obteniendo como resultado el aumento de la regulación y el control de parte de los gobiernos, sin que con ello deje de existir el riesgo de futuros fraudes.

Por lo anterior, es fundamental crear al interior de las empresas una cultura ética que abarque tanto el accionar de la empresa, como el comportamiento de todo el personal, a fin de que el trabajo desempeñado se realice con la lógica de la sana competencia, buscando ser mejores cada día en base a esfuerzo, innovación, creatividad, investigación, audacia; procurando una armonía con el ambiente, clientes, comunidad y gobierno. Esta cultura ética debe trascender a las demás empresas con las cuales existen relaciones comerciales, como los proveedores, acreedores y distribuidores.

Si bien las consecuencias del comportamiento anti-ético las experimentan las empresas, son las personas quienes toman decisiones que conducen a la empresa hacia prácticas éticas o no éticas.

Por ello, en muchos casos, las empresas teniendo como objetivo la sostenibilidad del negocio, han avanzado hacia la adopción de códigos de ética empresarial que marcan la línea de comportamiento de todo el personal, desde el colaborador más básico hasta el personal especializado, así como los niveles directivos y gerenciales, los accionistas y miembros de



junta directiva. En algunos casos, también se han venido exigiendo que empresas relacionadas, como proveedores y distribuidores, adopten códigos de ética empresarial, con el objetivo de lograr que toda la cadena productiva se rija por los mismos principios.

En El Salvador, varias Cámaras Empresariales han discutido, elaborado, adoptado e impulsado entre sus empresas socias, códigos de ética empresariales, asumiendo las características específicas de los diferentes mercados sectoriales; estos códigos de ética han hecho explícito valores, principios y conductas que se venían practicando en dichos sectores y que era necesario expresar claramente por escrito para consolidar su práctica e impulsar a las nuevas empresas a asumir la cultura de ética existente.

En los últimos años, se han elaborado los siguientes códigos de ética empresarial sectoriales:

- Código de Ética, Asociación Salvadoreña de Industriales.
- Código de Conducta, Asociación Azucarera de El Salvador.
- Código de Conducta, Asociación de Distribuidores de Vehículos.
- Código de Ética Empresarial, Cámara de Comercio e Industria de El Salvador.
- Código de Ética para la Industria de la Construcción, Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción.
- Código de Autorregulación Publicitaria de El Salvador, Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador, Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad y Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños.

A partir de estos códigos empresariales se evidencia el compromiso ético, el cual va más allá del mero cumplimiento de la ley. Con el objeto de avanzar en la divulgación y promoción de la cultura de ética, el sector privado inicia este documento de ENADE 2016 “El Salvador Libre de Corrupción” con la presentación de una propuesta marco del código de ética empresarial, como el fin de que las gremiales que pertenecen a ANEP promuevan entre sus socios la adopción de códigos de ética.

Es indudable que la divulgación y promoción de este tipo de instrumentos de adopción voluntaria, contribuirá de manera explícita a combatir diferentes prácticas de corrupción y anti-transparencia, logrando al mismo tiempo denunciar comportamientos alejados de la moral y la ética.

B. Ética empresarial y valores transversales

La ética empresarial puede definirse como el conjunto de valores, normas y principios que invaden la cultura de la empresa para estar al servicio de la sociedad, logrando al mismo tiempo maximizar los intereses de sus accionistas.

El código de ética empresarial es un conjunto de principios rectores que deben ser un todo coherente e interpretado, individual y colectivamente, en términos de mejorar las normas y prácticas empresariales en relación con el ambiente, comunidad, Estado, proveedores y consumidores, a fin de obtener resultados tangibles en la construcción de una sociedad transparente, contribuyendo a una globalización socialmente sostenible.

La ética en el mundo empresarial promueve prácticas tales como competencia leal, clima de confianza, publicidad verdadera, así como deslegitima prácticas de corrupción, de hostigamiento laboral y discriminación, difamación y anuncios engañosos, lo cual conducirá hacia una armonía empresarial.

Los valores transversales mínimos que cualquier código de ética empresarial debe considerar siempre estarán vinculados con los ideales y creencias de la sociedad, tales como los siguientes:

- **Responsabilidad:** cumplir obligaciones y dar resultado; mantener el cuidado al tomar decisiones.
- **Respeto:** consideración y comprensión de los demás, valorando sus intereses y necesidades.
- **Transparencia:** sinceridad y honradez en la forma de ser y de actuar.
- **Innovación/creatividad:** capacidad de crear y generar nuevas ideas, conceptos y procesos.
- **Integridad:** expandir la acción de la empresa más allá de lo económico, recorriendo distintos ámbitos de relaciones.



C. Hacia una cultura de la integridad

La riqueza de un código de ética se fundamenta en su naturaleza de autorregulación. De manera voluntaria y por convicción, adoptar un código de ética muestra un compromiso por construir una sociedad libre de corrupción. Indudablemente el cambio no sucede a partir de un texto, sino que es a partir de su implementación y ejecución que se establecen los cimientos de una nueva cultura de la integridad.

La cultura de la integridad es lo opuesto a una sociedad corrupta basada en la cultura de la “viveza”. La falta de integridad empresarial, además de suponer un perjuicio en términos de imagen, trae consigo grandes pérdidas en la cuenta de resultados.

Pero fomentar una cultura de integridad requiere a menudo alejarse de comportamientos que van en contra de la lógica de la ganancia presente. No siempre resulta fácil hacer lo correcto. Más bien, la sensación de recibir penalizaciones financieras por tomar la decisión éticamente correcta puede traer efectos indeseados en el corto plazo, pero que aseguran la sostenibilidad de la empresa en el mediano y largo plazo.

La cultura viene a ser una forma común de pensar, la cual impulsa una forma común de actuar; esa forma común que el sector privado busca es un actuar respetuoso, honesto e íntegro. La sociedad salvadoreña se ha acostumbrado a un ambiente de poca transparencia, y ha sido atrapada por una cultura de la viveza, donde se justifica y legitiman actos y actitudes de corrupción.

El primer paso en la búsqueda de integridad es una dimensión y exposición de principios rectores básicos que abarquen más allá de los cumplimientos legales. Si bien ésta condición es necesaria, no resulta suficiente. Una alta integridad conlleva algo más que respetar las leyes y redactar un código de ética; la excelencia moral llega como resultado de un hábito que se construye día a día.

Por tanto, el siguiente paso en pro de la construcción de una cultura de integridad es la difusión y la implementación activa de un código de ética en todas las empresas socias de las gremiales que pertenecen a ANEP, quienes al estar consciente del retorno económico y social que conlleva el combate a la corrupción adopten la propuesta marco del código de ética según la realidad económica de cada sector.

D. Insumos para propuesta marco del código de ética empresarial

Además de tomar como insumo los códigos de ética empresarial elaborados por las gremiales socias de ANEP que se mencionaron anteriormente, también se realizó una investigación sobre el contenido de códigos de ética del sector privado en otros países, tales como Colombia, Nicaragua, España y Estados Unidos.

De manera simultánea, se realizó una revisión bibliográfica de las principales fuentes internacionales en las materias concernientes, tales como los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos” y los “Objetivos del Desarrollo Sostenible”, ambos documentos de Naciones Unidas, así como documentación de Transparencia Internacional.

Finalmente, se estudiaron y consideraron diversos aspectos de los ocho Convenios Fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, siendo estos:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948. Número 87.
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Número 98.
- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Número 29.
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957. Número 105.
- Convenio sobre la edad mínima, 1973. Número 138.
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999. Número 182.
- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951. Número 100.
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958. Número 111.

Dado que las actividades de una empresa incluyen sus acciones y sus omisiones, en donde sus relaciones abarcan no solo a las relaciones con sus socios comerciales sino que también considera toda la cadena de valor relacionada con sus operaciones y la diversidad de insumos que se han tomado en consideración, se busca que la propuesta del código de ética empresarial no sólo impulse un marco voluntario donde prevalezcan políticas y



procedimientos que rijan las actividades y relaciones comerciales de las empresas en el sentido más amplio posible, sino también concilie lo anterior de forma explícita con patrones respecto a la forma en que las empresas contribuyen al bien común de la sociedad.

E. Objetivos

- Fomentar la ética empresarial, promoviendo que las gremiales que pertenecen a ANEP impulsen la adopción de un código de ética empresarial entre sus empresas socias.
- Concientizar a la comunidad empresarial salvadoreña de los beneficios directos y las externalidades positivas de elaborar, aprobar y adoptar un código de ética empresarial.
- Identificar todas las dimensiones éticas en las relaciones entre colaboradores y empresarios, para promover su papel en el desarrollo de la actividad productiva de la empresa.
- Fomentar compromisos éticos de las empresas hacia el medio ambiente, trascendiendo las obligaciones legales.
- Elaborar un marco ético entre comunidad y empresa, desarrollando valores que armonicen la empresa dentro de su entorno comunitario.
- Diagramar principios éticos entre el consumidor y la empresa, fomentando el bienestar del consumidor desde el respeto mutuo y la integridad.
- Fomentar una relación armónica y transparente entre los competidores del mercado.
- Desarrollar aspectos éticos básicos que toda empresa debe tener hacia sus proveedores, en base a una relación de mutuo beneficio.
- Identificar pilares éticos fundamentales entre la empresa y los accionistas, en busca de una buena administración, transparente y eficiente.
- Impulsar un marco ético para fomentar la colaboración entre las empresas y el Estado, con el fin de desarrollar un trabajo integral y transparente fundamental para el desarrollo de toda sociedad.

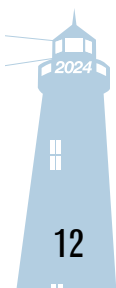
F. Propuesta marco del código de ética empresarial

La propuesta marco del código de ética empresarial contiene los siguientes apartados:

1. Con los colaboradores
2. Con el ambiente
3. Con la comunidad
4. Con los clientes-consumidores
5. Con la competencia
6. Con los proveedores
7. Con los accionistas
8. Con el Estado

1. Con los colaboradores

- Respetar y promover la vida familiar de los colaboradores. Por ser la familia el lugar en el que se aprenden y consolidan los valores y las virtudes, se debe asumir el compromiso de conciliar las necesidades del trabajo con el tiempo que los colaboradores dedican a su vida familiar, es decir, promover un balance entre trabajo y tiempo libre.
- Reconocer que los colaboradores son fundamentales en el desarrollo de la actividad económica y productiva de las empresas, por lo que existe un compromiso de velar por la calidad de vida laboral, a través de prestaciones adicionales, capacitaciones, desarrollo personal y profesional, así como la promoción de una vida sana.
- Reconocer la necesidad de capacitar al personal con el apoyo de las entidades responsables de la formación técnica y profesional, con el fin de fortalecer y potenciar el desarrollo de las capacidades del talento humano, incluyendo a las personas con discapacidad.
- Fomentar la responsabilidad personal de los colaboradores. Implementar programas que favorezcan una mayor identificación con la visión y misión de la empresa, y contribuyan al respeto de la confidencialidad interna de la empresa.



- Promover empleos de calidad y productividad, que desarrollen el potencial del colaborador y que respondan a una remuneración justa.
- Promover y fomentar la igualdad entre los colaboradores, rechazando todo tipo de discriminación, tales como orientación sexual, condición física, estatus socioeconómico, discapacidad o grupo étnico, con el fin de desarrollar profesionalmente a la persona dentro de la organización.
- Exigir la erradicación del trabajo infantil, como compromiso de la empresa en todas sus dimensiones, exigiendo a proveedores, contratistas o sub contratistas el mismo nivel de compromiso, reconociendo que el trabajo infantil impacta negativamente en el desarrollo físico, psicológico y social de la niñez.
- Procurar la inclusión laboral de las personas con discapacidad, quienes deberán estar certificadas por las instituciones públicas correspondientes.
- Establecer espacios de sala cuna en las empresas, en donde las madres puedan brindar atención a sus hijos e hijas sin dejar de lado sus tareas laborales.
- Fomentar en los procesos de selección, contratación y promoción un trato imparcial a los candidatos, en base a la experiencia, conocimientos y habilidades técnicas que el puesto requiera.
- Fomentar un clima laboral armónico en las empresas, estableciendo condiciones de respeto en el cumplimiento bilateral de las obligaciones derivadas de la relación laboral existente.
- Implementar y promover una cultura de seguridad y salud ocupacional en los distintos centros de trabajo, como herramienta para fomentar el bienestar de los colaboradores, tomando las medidas adecuadas para prevenir y mitigar todo tipo de condición riesgosa o precaria en el lugar de trabajo.
- Garantizar procedimientos de negociación voluntaria entre el empleador y el colaborador, eliminando toda forma de trabajo coercitivo o forzoso para implementar las condiciones de empleo más favorables.
- Respetar el derecho de sindicación de los colaboradores, garantizando la libertad de

expresión en su empleo, en el marco que las leyes determinen.

- Respetar la integridad y la dignidad de los colaboradores, apoyando la protección de los derechos fundamentales a favor de los colaboradores, establecidos en la Constitución y demás leyes vigentes de la República.

2. Con el ambiente

- Cumplir con exactitud las normas ambientales, velando por su respeto y sostenibilidad, mediante la erradicación de acciones que promuevan infringir normas y regulaciones que dañen o pongan en peligro al ambiente.
- Asegurar el cumplimiento de las leyes ambientales a través de un dialogo con las autoridades responsables de velar por su cumplimiento.
- Diseñar e implementar una política ambiental, que establezca los lineamientos bajo el cual las empresas regirán su accionar.
- Promover un enfoque preventivo, basado en una Eficiencia de Recursos y Producción más Limpia, RSP, que favorezca al ambiente a lo largo de toda la cadena productiva de la empresa.
- Garantizar la eficiencia y sostenibilidad de las operaciones de la empresa, procurando el menor uso posible de recursos, insumos y materiales, reduciendo al mínimo posible su impacto al ambiente.
- Compensar todos los impactos negativos causados en el ambiente a lo largo del ciclo de vida del producto.
- Medir, reducir y compensar el uso del recurso hídrico, la contaminación atmosférica, el uso de energía eléctrica y la utilización de combustibles fósiles en la gestión empresarial.
- Desarrollar mecanismos de optimización, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Garantizar una adecuada gestión de los residuos sólidos provenientes del proceso productivo de la empresa, acorde al giro económico, la manera de



reutilizar y reciclar los residuos sólidos, según el caso.

- Implementar programas de reciclaje y búsqueda de energías renovables, así como la producción de bienes biodegradables.
- Incorporar criterios de sostenibilidad dentro de las políticas de compras para todos los insumos, obras y servicios necesarios para la gestión empresarial.
- Promover el reemplazo de materiales o máquinas obsoletas que contaminen el ambiente, mediante la inversión en tecnología que garantice la conservación de ecosistemas y favorezcan el desarrollo sostenible.
- Concientizar y promover una cultura ambiental mediante campañas y prácticas educativas para sensibilizar, motivar y fomentar iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental, tanto al personal de la empresa como a los grupos y actores con los cuales existe relación permanente.
- Establecer alianzas comerciales con empresas comprometidas con el ambiente al mismo nivel de la empresa, con el fin de adquirir prácticas innovadoras y expandir la responsabilidad ambiental.
- Fomentar una industria verde que genere la creación de empleos verdes, que contribuyan a crear oportunidades de empleo decente, incrementar la eficiencia de los recursos y construir sociedades sostenibles de bajo carbono, constituyendo una dinámica integral en la conservación del ambiente, desarrollo económico e inclusión social.

3. Con la comunidad

- Establecer una relación de cooperación con los grupos o comunidades en riesgo, relacionados directamente con la empresa, prestando especial atención cuando enfrenten consecuencias negativas que requieren prevención y mitigación del perjuicio.
- Respetar los recursos fundamentales para la reproducción material de la comunidad, mediante su uso racional y eficiente de los recursos, sin comprometer la sostenibilidad.

- Crear un mecanismo de evaluación del impacto real y potencial que las actividades de la empresa tendrán sobre la comunidad, en la elaboración o producción de sus insumos o recursos con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder a las consecuencias negativas, estableciendo compensaciones por externalidad provocadas por las actividades propias de la empresa o que tengan relación directa.
- Monitorear permanentemente los riesgos que afecten a la comunidad mediante un proceso continuo, en función de la evolución del contexto operacional de la empresa.
- Desarrollar proyectos que beneficien al desarrollo y productividad de la comunidad, enfocando esfuerzos a la población expuesta a un mayor riesgo de vulnerabilidad o de marginación.
- Solidarizarse con la comunidad en iniciativas que mejoren la calidad de vida de las personas y fomenten el desarrollo de las mismas, en materia como educación, salud, deportes y ocio.
- Priorizar la contratación de personas que residan en el entorno comunitario, para involucrar a la comunidad en el desarrollo de la empresa.
- Apoyar a la comunidad en materia de seguridad, para generar un entorno donde se proteja su salud y el desarrollo de las actividades cotidianas.
- Brindar apoyo económico y técnico a la comunidad ante posibles catástrofes naturales o emergencias nacionales.

4. Con los consumidores y clientes

- Brindar la mejor calidad del producto procurando ir más allá de las regulaciones, según el ciclo del producto y altos estándares sanitarios, buscando la excelencia de los bienes y servicios de la empresa.
- Promover una vida sana y saludable, que potencie el desarrollo físico y psicológico de la sociedad, fomentando el mayor impacto positivo con los productos o servicios que ofrezca la empresa.
- Garantizar que los bienes y servicios cumplan todas las disposiciones ofertadas y acordadas, que se entreguen en el tiempo pactado y cumplan las disposiciones sobre pesas y medidas.



- Proveer productos y servicios que respeten y garanticen la privacidad, confidencialidad y seguridad del consumidor, acorde al giro de la empresa, con el objetivo de proteger la información del cliente.
- Promover el respeto a la integridad de los derechos de los consumidores dentro de un marco de transparencia, mediante relaciones de credibilidad y confianza, garantizando el cumplimiento de las expectativas ofrecidas a los consumidores.
- Garantizar a los consumidores el acceso a bienes y servicios a precios competitivos, evitando alzas injustificadas e irresponsables en los precios de los productos.
- Garantizar la integridad ética del producto, en las prácticas comerciales, los precios, la distribución, los procesos de reclamos, la divulgación de las características y el uso adecuado del producto, el marketing y la publicidad responsable.
- Facilitar y promover el conocimiento al consumidor de información actualizada, accesible y verificada, de tal forma que dispongan de información suficiente, oportuna y fiable acerca del impacto en la salud, ambiente y social de los productos o servicios entre los que puede optar, como por ejemplo riesgos o efectos secundarios, si éstos existieran.
- Promover campañas de publicidad que tengan como objetivo mejorar el conocimiento y educación del consumidor, respecto a los productos y servicios que se ofrecen, respetando las regulaciones establecidas en el marco publicitario y utilizando publicidad competente y calificada, del Código de Autoregulación de Publicidad del Consejo Nacional de Publicidad, CNP.
- Expresar con claridad los componentes que conforman los productos ofrecidos por las empresas en sus respectivas etiquetas, indicando incluso el grado de transformación del producto en el ciclo de vida; por ejemplo, indicando el porcentaje de organismos genéticamente modificados, lo cual indica un rastreo transparente a lo largo de la cadena alimentaria de todos los productos y transformaciones.
- Promover mecanismos de diálogo transparente y permanente con el consumidor, tanto para brindar información sobre el producto, como para resolver inconformidades, teniendo en cuenta la inclusión de los consumidores con discapacidad.
- Atender de forma rápida y eficaz los reclamos o inconformidades de los consumidores, mediante soluciones alternas de conflicto que busquen resolver divergencias entre empresa y consumidor, en búsqueda de la satisfacción del cliente.
- No aventajarse de posibles posiciones dominantes, evitando prácticas abusivas en la cadena de distribución entre mayoristas, minoristas, hasta llegar al consumidor; para generar un ambiente de confianza y fomentar el beneficio mutuo.

5. Con la competencia

- Velar por una cultura de autorregulación entre los competidores, apoyando la formación de una comunidad empresarial con valores éticos, que persigue la consecución de un mercado libre y competitivo, que garantice igualdad de condiciones para todos, consciente de su responsabilidad en la búsqueda de una mejor sociedad.
- Fomentar un entorno de competencia justa donde se realicen prácticas leales y se fomente el juego limpio con el fin de respetar la reputación, imagen e integridad de los competidores, evitando todo tipo de denigración hacia otras empresas.
- Respetar las regulaciones establecidas en el marco publicitario del Código de Autorregulación Publicitaria del Consejo Nacional de Publicidad, CNP, y utilizar publicidad calificada, honesta y respetuosa.
- Respetar la información confidencial de las empresas competidoras, tanto tácticas de venta, captación de clientes mediante prácticas anticompetitivas, como la contratación de colaboradores de la competencia a fin de obtener información confidencial.
- Respetar las disposiciones que regulan la propiedad intelectual, velar por su observancia, y delimitar el uso de éste, bajo un periodo de tiempo adecuado de recuperación de inversión en las investigaciones desarrolladas, con el objetivo



de garantizar las condiciones de un mercado competitivo.

- Evitar prácticas como acuerdos entre competidores y no competidores, abusos de posición dominante y concentraciones o fusiones que claramente afectan el mercado.
- Rechazar y denunciar el uso de prácticas ventajosas y anticompetitivas como sobornos, extorsiones, filtración de información, pagos o cualquier otro tipo de recurso anticompetitivo que irrespeten los derechos de los demás agentes productivos, tales que limiten, desplacen o perjudiquen la sana competencia.

6. Con los proveedores

- Reconocer la responsabilidad ética de la empresa más allá de sus propias actividades, exigiendo a los proveedores el mismo estándar ético.
- Promover acuerdos que generen alianzas de desarrollo mutuo, en donde ambas partes creen valor de una manera equilibrada, evitando el abuso de posiciones dominantes hacia los proveedores, con el fin que ambas partes estén totalmente satisfechas con el acuerdo.
- Promover la formalización de las empresas con las que se mantienen relaciones comerciales.
- Desarrollar mecanismos de información y control que eviten negociaciones fraudulentas y anticompetitivas entre personal de la empresa con colaboradores de la empresa proveedora, tales como compensaciones basadas en dinero o especie, sobornos, regalos, extorsiones, entre otros. Los mecanismos deben incluir esquemas seguros de denuncia.
- Seleccionar a los proveedores en base a la idoneidad de sus productos o servicios, así como de precios competitivos, condiciones de entrega y calidad, siempre que se apeguen a los estándares éticos de la empresa.
- Proveer información veraz, transparente y completa en las cláusulas de negociación, para facilitar el cumplimiento con los compromisos acordados vinculados a una comunicación fluida con los proveedores.

- Respetar las condiciones de pago por los productos, plazos de facturación y tarifas estipuladas, fortaleciendo un sistema de confianza y bienestar entre ambas partes relacionadas.
- Crear mecanismos hábiles de mediación y arbitraje entre proveedores y las empresas para la solución de conflictos.

7. Con los accionistas

- Buscar la satisfacción de todos los accionistas por medio de una buena administración, transparente y eficiente, que maximice resultados en todos los ámbitos
- Promover prácticas de creación de valor compartido y de inversión social empresarial para agregar valor a la empresa.
- Promover una cultura de un buen gobierno corporativo, incluyendo criterios de eficiencia, equidad entre los accionistas, responsabilidad, transparencia y respeto de los derechos, especialmente los derechos de propiedad.
- Promover valores éticos y morales dentro de la junta directiva que contribuyan a evitar los conflictos de interés entre los directores.
- Promover la participación efectiva de los accionistas en asambleas generales, para garantizar el derecho de información y voto en las decisiones de la empresa.
- Velar por la incorporación de los principios éticos en la gerencia de la empresa, de tal forma que expandan las disposiciones acordadas por los accionistas.
- Evitar acciones arbitrarias y de nepotismo que puedan afectar a los accionistas de una empresa.
- Establecer esquemas de incentivos y de controles para garantizar que los intereses de los administradores de la empresa estén alienados con los intereses de los accionistas, a efectos de disminuir las asimetrías de información y combatir los problemas de “agente-principal” relacionados con selección adversa, riesgo moral y señalización.



- Establecer mecanismos a través de los cuales la administración hace explícitos hechos o situaciones que pudieran suponer o llegar a ocasionar conflicto de intereses entre los accionistas y la administración.
- Informar puntual y oportunamente la situación financiera, económica y las perspectivas de la empresa a los propietarios o accionistas, con el objetivo de proveer la información necesaria en la toma de decisiones.
- Garantizar la transparencia y honestidad en la presentación de contratos, informes y documentos en todas las áreas y niveles jerárquicos de la empresa, especialmente la financiera.
- Mantener la confidencialidad de los antecedentes, datos, registros y documentos a los que tengan acceso los colaboradores, por razón de sus funciones en la empresa, incluso después de haber cesado en ellas.
- Hacer frente al pago y cumplimiento de las deudas y obligaciones de la empresa sin dilaciones ni incumplimientos injustificados y proceder al cobro de sus créditos con la diligencia que el caso requiera.
- Cumplir las normas y principios de contabilidad generalmente aceptados y establecer los sistemas internos y externos de control y gestión del riesgo, adecuados a las características de la empresa, permitiendo orden y transparencia en todo el proceso administrativo y contable.
- Facilitar a los auditores de la empresa, externos e internos, toda la información y explicación que requieran para realizar su trabajo, mediante la presentación exacta, actualizada y honesta de los registros de la empresa.
- Evitar el mal uso de los recursos de la empresa, así como la toma de regalías, comisiones y honorarios costeados por la empresa para beneficio propio.
- Elaborar y mantener vigente un plan de sucesión en los puestos clave de la empresa, de modo que la continuidad de ésta no dependa de la permanencia de ningún administrador ni directivo.

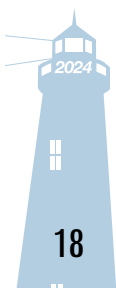
8. Con el Estado

- Buscar entendimiento y cooperación con los órganos del gobierno, con el fin de llegar a acuerdos transparentes que generen un ambiente de confianza, generando valor para ambas partes pero principalmente en beneficio del país.
- Relacionar y fomentar la ética pública con la ética privada en búsqueda del bien común, trabajando contra la corrupción en todas sus formas, mediante mecanismos internos que garanticen transparencia en todas las áreas, manteniendo relación con funcionarios públicos.
- Promover el cumplimiento efectivo de las leyes, normas y reglamentos establecidos por el gobierno y autoridades competentes, a nivel municipal, nacional e internacional.
- Insertar todas las actividades empresariales dentro del marco jurídico formal, promoviendo el cumplimiento de las obligaciones legales hacia el Estado a través de la estricta observancia en materia laboral, tributaria, administrativa, comercial y contractual, evitando usar los vacíos legales para prescindir de las responsabilidades que le atañen a la empresa.
- Brindar al Estado informes transparentes y oportunos, sobre la situación laboral y financiera de la empresa, según sea solicitada.
- Rechazar y denunciar el uso de prácticas deshonestas y anti-competitivas, incluidas extorsiones y sobornos, para beneficiarse de posibles contratos o acuerdos con el gobierno.
- Eliminar y denunciar casos de lavado de dinero y activos financieros, mediante una política interna eficiente de auditoría rendición de cuentas en las transacciones financieras y comerciales de la empresa.
- Abstenerse de brindar regalías que puedan influenciar o comprometer al funcionario público, con el fin de evitar conflictos y promover la ética en el sector público.
- Seguir con transparencia y rectitud los mecanismos y obligaciones de licitación, concursos y contratación de administración pública, evitando cualquier tipo de distorsión en el proceso, tales como regalos o sobornos a los funcionarios públicos, como obtención de



información reservada o acuerdos entre empresas para manipular el proceso y su resultado, es decir, mecanismos de competencia desleal.

- Actuar con transparencia en la entrega y desarrollo de documentos, informes y contratos, en todos los ambientes que conciernan, facilitando información veraz y completa a las autoridades competentes.
- Brindar productos y servicios de calidad a las entidades públicas de acuerdo a lo establecido en los contratos respectivos, y en beneficio de las necesidades de la población.
- Abstenerse de participar en situaciones que impliquen conflictos de intereses reales o potenciales, cuando existe la posibilidad de representar al Estado y a la vez el sector privado.
- Tomar medidas y planes de acción para evitar que la propia empresa obtenga beneficios extraordinarios de manera ilícita, a través de la ayuda de funcionarios y colaboradores públicos.
- No utilizar información confidencial que le pertenece al Estado y sus instituciones para ventaja o beneficio, personal o de la empresa.
- Apoyar proyectos públicos que sean de beneficio para la sociedad salvadoreña, contribuyendo según la actividad económica de cada empresa, respetando los principios de transparencia, responsabilidad y economía, mediante el cumplimiento de los requerimientos del estatuto contractual de la administración pública.
- Ser propositivo y pro-activo en la presentación de propuestas a los órganos del gobierno para que contribuyan a la mayor eficacia de la gestión pública, partiendo desde un análisis real de los obstáculos propios, acorde a los beneficios del país.
- Exigir al Estado la observancia de la ética pública, el cumplimiento de procesos con transparencia, denunciando actos de arbitrariedad o corrupción.



II. Inversión Social Empresarial

El documento ENADE 2013, “**Mejorando empresas, transformando vidas**”, planeaba la necesidad que tiene el país de contar con un sector privado sostenible y competitivo, que haga posible el desarrollo del país. En la segunda parte del documento, se presentaron los resultados de la encuesta a nivel nacional sobre Inversión Social Empresarial destinada a la COMUNIDAD, los cuales se reproducen en el cuadro siguiente.

CUADRO No. 2 El Salvador: Montos de Inversión Social Empresarial en la COMUNIDAD durante 2012

Áreas de Inversión Social Empresarial en COMUNIDADES	Monto promedio de		Inversión total anual		
	MYPE	Empresas grandes	MYPE	Empresas grandes	Total país
Salud	2,821	32,204	24	42	66
Deporte	1,279	6,283	9	7	17
Educación	2,566	43,405	18	64	81
Cultura	4,333	29,655	13	16	29
Programa de prevención de delincuencia		11,093		3	3
Programa de rehabilitación de delincuencia		66,516		10	10
Capacitación laboral y en oficios	4,119	33,635	25	23	49
Emprendedurismo	3,776	43,600	8	12	20
Desarrollo económico y/local	5,242	18,369	4	4	8
Vivienda y servicios sanitarios	1,696	14,801	1	3	4
Agua potable, saneamiento, energía eléctrica y pavimentación	961	131,745	1	33	33
Proyectos sobre medio ambiente	2,840	75,885	8	57	65
Otros proyectos	4,277	261,771	27	221	248
Total nacional de Inversión Social Empresarial (en millones de dólares)	33,910	768,962	138	495	633

Fuente: Investigación “El Salvador: aporte de la inversión social empresarial en las comunidades”. 2013

Es importante aclarar que los montos obtenidos de la encuesta en mención se restringen únicamente a la inversión social empresarial que se destina a colaborar con la COMUNIDAD, sin considerar los aportes empresariales en otras áreas de desarrollo sostenible como medio ambiente, huella ambiental, producción más limpia, desarrollo de proveedores y de distribuidores, políticas públicas, transparencia, y los diversos programas que las empresas impulsan hacia su interior beneficiando a los empleados y sus familias.

Es indudable que las áreas en la cuales las empresas realizan inversión social generan un impacto directo y positivo en la seguridad ciudadana. Con esta inversión, los habitantes de las comunidades ven una mejora en la calidad y cantidad de servicios tales como educación, salud, medio ambiente, vivienda y servicios básicos: agua potable, saneamiento, electrificación y pavimentación; mientras al mismo tiempo se efectúa una prevención de jóvenes en riesgo y rehabilitación de personas, capacitación laboral, emprendedurismo, actividades de deportes, cultura y valores.



En el tema específico de combate a la delincuencia no basta únicamente con una política “cero tolerancia” a la delincuencia. Se requiere desarrollar mecanismos de “cero tolerancia” a la exclusión social, la marginación y la pobreza. De esta manera se combinan y aplican simultáneamente las políticas de combate a la delincuencia con políticas de prevención.

Lo anterior significa transformar el ambiente en el que crecen y viven los niños y jóvenes, hacia un entorno funcional y acogedor que propicie la cohesión social, con la prestación de los mejores servicios públicos en las comunidades, lo cual es responsabilidad de la política pública. Pero ante la ausencia o escasa intervención de las entidades del Estado, ha sido el sector privado quien ha mejorado el entorno de muchas comunidades.

Evidencia de ello es que la encuesta realizada donde las empresas manifestaron que sus aportes en las comunidades fueron realizados de la siguiente manera: en dinero (59%), en especies (30%) y efectuaron aportes en tiempo de sus accionistas, gerentes y personal (11%), lo cual muestra un interés genuino de contribuir al desarrollo nacional, porque no sólo realizan colaboración monetaria, sino que la misma viene acompañada de la participación directa de accionistas, gerentes y colaboradores de las mismas empresas.

Aporte de las fundaciones y ONG de origen empresarial

Debido a la tendencia de parte de las empresas de crear fundaciones para que implementen proyectos y programas de Inversión Social Empresarial con la comunidad, el documento de ENADE 2013 también contenía como objetivo el conocer el aporte de las fundaciones y ONG de origen empresarial que tienen como propósito ejecutar estos proyectos y programas.

Según una investigación realizada por FUNDEMÁS, en El Salvador existían alrededor de 4,700 fundaciones, ONG y asociaciones inscritas en el Ministerio de Gobernación, de las cuales, 156 tenían origen empresarial. Entre muchos factores, las fundaciones de origen empresarial surgen para hacerse cargo de atender una necesidad de desarrollo social identificada por una empresa o un grupo de

empresas. Pero también puede ser una acción empresarial para responder a una demanda de la comunidad, o una iniciativa conjunta de los grupos de interés –stakeholders–, lo que podrá conducir a una mejora de la relación con ellos.

La solución a esta necesidad puede dar origen a un proyecto. Las fundaciones de origen empresarial buscan que el proyecto sea atendido por una entidad experta y especializada en el uso de las herramientas apropiadas y que se dedique completamente a su administración. Con ello se logran las siguientes externalidades positivas:

- Autonomía en la relación comunitaria.
- Mirada a largo plazo.
- Reputación corporativa, más allá de la imagen de marca.
- Eficiencia y efectividad en la inversión comunitaria a través de la especialización del equipo.
- Acercamiento a stakeholders diversos: organizaciones comunitarias, gobierno, otras empresas.
- Permite el apalancamiento a iniciativas a través de fondos de cooperación internacional.

Las fundaciones de origen empresarial se financian con aportes que provienen principalmente de la empresa, quien provee de capital humano, recursos operacionales y redes institucionales que ayudan en la gestión y administración de la fundación.

Una estrategia es buscar que la fundación sea de todos, impulsando la solidaridad, inclusión, redes, y pertenencia. Para ello se pueden identificar otros aportes, por ejemplo de otros actores como proveedores, clientes, colaboradores y otras empresas, generando con ello un mecanismo de cooperación hacia una causa común. También conviene buscar el involucramiento de otros actores como la cooperación internacional, a través de agencias de cooperación bilateral o multilateral, gobierno central o municipal, y beneficiarios, con el objetivo de lograr un mayor impacto y desarrollar una cultura de apoyo mutuo.



La experiencia ha demostrado que las fundaciones empresariales exitosas son aquellas capaces de apalancar sus operaciones con actores externos de la empresa, como cooperantes internacionales y ONG locales, entre otros, teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad donde la empresa está inserta. En este punto es importante aclarar que el monto de US\$633 millones de inversión social empresarial no incluye inversión de otro tipo de cooperantes, como agencias internacionales, ONG locales ni gobierno, sino que corresponden estrictamente a aportes empresariales.

Como parte del proceso de documentar sus aportes en materia de prevención, en 2013, FUNDEMÁS realizó una encuesta a 42 fundaciones y ONG del sector privado, las cuales mayoritariamente se encuentran enfocadas en las áreas de educación, salud, deporte, programas de prevención de la violencia, y programas de capacitación laboral y oficios. Estas fundaciones apoyan a un total de 2 millones de salvadoreños con una inversión anual de US\$ 118.7 millones.

A manera de ejemplificar, el documento de ENADE 2013 resume la experiencia exitosa de la siguiente decena de fundaciones de origen empresarial: Fundación de Promoción y Capacitación Social EXODO, Programa Empresarial SUPÉRATE, Fundación Amigos de la Educación, FUNDAEDUCA, Proyecto País, Libras de Amor – FUSAL, Limpiemos El Salvador – FUNDEMÁS, Fundación Gloria de Kriete, Fundación Educando a un Salvadoreño, FESA, FEPADE y Fundación Escalón.

Para continuar escalando el impacto de las fundaciones de origen empresarial es fundamental que la información relevante esté disponible para todos los involucrados. A estos efectos, deberá continuarse un trabajo de preparación de una base de datos que contenga información de los diferentes proyectos existentes, detallando el área de inversión, ubicación territorial, mecanismos de financiamiento, entidades participan, beneficiarios directos, entre otros aspectos. Este instrumento deberá ser dinámico para incentivar y posibilitar el desarrollo y la ejecución de otros proyectos.

De esta manera, los diferentes actores, principalmente los cooperantes internacionales y donantes locales, tendrá información para identificar qué proyectos apoyar, logrando con ello un mayor impacto económico y social entre los beneficiarios.



Segunda parte: Rol del Gobierno

FORTALECER AUDITORÍA DE LOS FONDOS PÚBLICOS

I. Independencia de la Corte de Cuentas¹

A. Antecedentes

El control de los fondos públicos, a través de la rendición de cuentas, es un elemento esencial de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los gobiernos. En El Salvador, la Corte de Cuentas de la República es, por mandato constitucional, un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, encargado de velar por la fiscalización de la Hacienda Pública en general, y por la ejecución del presupuesto en particular².

La labor que actualmente desempeña este ente contralor en el ejercicio de fiscalizar los fondos públicos, dista de efectividad e independencia, lo cual dificulta implementar medidas de carácter preventivo, así como aplicar las sanciones correspondientes en los casos de incumplimiento de las normas. Por el contrario, prevalece el uso discrecional de la información con fines distintos a garantizar y fomentar el uso racional y eficiente de esta y del manejo de los fondos públicos.

El esquema actual no cuenta con los incentivos suficientes para que los sujetos fiscalizados cumplan la ley y eviten cometer infracciones que incluso pueden desembocar en ilícitos, debido al incumplimiento de funciones por parte del fiscalizador. Existen casos en que la información, en poder del ente contralor, es utilizada para coaccionar a funcionarios electos por voto popular a cambiar su militancia partidaria.

En el escenario actual, los funcionarios que poseen un comportamiento probo y honesto lo realizan por convicción propia sobre la manera correcta de actuar, y no como consecuencia de los desincentivos legales que tendría un comportamiento anómalo.

El artículo 195 de la Constitución de la República faculta a la Corte de Cuentas de la República a tener a su cargo la fiscalización de la Hacienda Pública y a la ejecución del Presupuesto. La fiscalización es entendida como “la práctica encaminada a revisar con claridad que una actividad –en este caso gubernamental– sea realizada conforme a criterios de legalidad, eficiencia y transparencia; imponiendo como necesidad lógica e ineludible que dicho órgano

1 Este apartado, “Independencia de la Corte de Cuentas” está basado en el capítulo V del documento de ENADE 2012 “Compromiso por la Democracia”, páginas 42-46

2 Artículo 195 de la Constitución de la República de El Salvador

de control esté rodeado de los máximos atributos de independencia para que su cometido sea efectivo y eficiente”³.

Por ello, en la Corte de Cuentas de la República debe existir total independencia, principalmente frente al Órgano Ejecutivo, por ser este quien tiene como principal competencia la gestión de los negocios de la mayoría de instituciones que utilizan recursos públicos.

Sin embargo, también es relevante señalar la necesaria independencia e idoneidad de los funcionarios que manejan la Corte de Cuentas a la hora de ser postulados y electos. La profesionalidad y honradez de los encargados de la fiscalización de los fondos públicos se ha tomado como base para garantizar la calidad, eficiencia y eficacia del servicio público; es decir que la cualificación profesional como requisito de acceso al cargo de magistrado de la Corte de Cuentas, definirá la confianza ciudadana.

Por ello, la jurisprudencia constitucional ha definido que el régimen de los funcionarios públicos en la Corte de Cuentas de la República debe ostentar las garantías de independencia suficientes en el ejercicio de sus funciones, iniciando con la prohibición de afiliación partidaria, material o formal, se sustenta no sólo en la jurisprudencia sino en la Ley de la Corte de Cuentas, específicamente en el inc. 2º del artículo 2 que señala: “La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico y sus actuaciones son totalmente independientes de cualquier interés particular”⁴.

La obligación de garantizar la independencia compete principalmente a la Asamblea Legislativa; en razón de ello, la función de dicho cuerpo colegiado en elegir a los funcionarios de la Corte de Cuentas puede fortalecer o desnaturalizar el ejercicio independiente de fiscalizar el gasto público.

En ese sentido, la exigencia de honradez y competencia notorias de los candidatos para la elección del Presidente y Magistrados de la Corte de Cuenta de la República, son claves en los análisis que la Asamblea Legislativa debe realizar “para garantizar el ejercicio ético de la alta función pública a encomendarse al interior del ente contralor de la actividad financiera del Estado.” Por tanto, la Asamblea Legislativa está llamada a aplicar un proceso riguroso de requisitos en la elección de tales funcionarios, requisitos que no solo están

prescritos en el artículo 198 de la Constitución, sino en la actualización del carácter normativo de dicha disposición, que realizó el tribunal constitucional a través de las sentencias de inconstitucionalidad.

El proceso de elección establece como requisito que sea deliberativo, público y transparente, sobre todo, como la Sala de lo Constitucional ha señalado, en aquellas elecciones que “demuestran la potencialidad de pérdida de independencia e imparcialidad del funcionario que decide elegir.”

Ahora bien, se ha mencionado que en la verificación de requisitos a evaluar, y determinar si por la falta de uno se elige o no a un magistrado a la Corte de Cuentas, están el de honradez y competencia notorias, conceptos que inicialmente son indeterminados y por lo tanto exigen ser dotados de contenido por la legislación o la jurisprudencia.

La Sala de lo Constitucional ha intentado determinar el contenido de los conceptos anteriores, señalando que el candidato, debe de ostentar “a) la probidad, honestidad, vocación de servicio, compromiso institucional, independencia –que implica separación de los diversos órganos e instituciones, así como de los partidos políticos– y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura y b) la cualificación técnica y profesional –empírica o académica– requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo”.

En consecuencia, se ha avanzado con la actualización normativa emitida por la Sala de lo Constitucional, tanto en los requisitos de elección de los magistrados, como en el procedimiento que realiza la Asamblea Legislativa solicitando la documentación necesaria a favor o en contra, derivada de las instituciones y por los candidatos, para así escoger a los postulantes que posean las credenciales técnicas, profesionales y personales idóneas para el ejercicio de la función de fiscalización, explicando las razones y la fundamentación objetiva de tal decisión.

Como se ha definido “aquellos candidatos respecto de los cuales la Asamblea no constate comprobadamente el cumplimiento de los requisitos constitucionales o ignore los elementos objetivos que acreditan su incumplimiento o contradicción, no pueden ser electos como funcionarios públicos, ya que dejarían de ofrecer la garantía necesaria del cumplimiento independiente y efectivo de las respectivas funciones asignadas”.

3 Inconstitucionalidad 49-2011.

4 Ibid



Resulta claro que la Asamblea Legislativa es responsable de asegurar y garantizar el grado de independencia de los funcionarios electos, y de verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos, comprobándolo, tanto en el dictamen de la comisión como en el Decreto Legislativo que termina en el proceso de selección.

B. Objetivos

1. Fortalecer el sistema democrático salvadoreño.
2. Robustecer el control, transparencia y rendición de cuentas de los fondos públicos.
3. Separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas en la Corte de Cuentas.
4. Elevar el nivel de requisitos de idoneidad exigibles a los funcionarios responsables de la fiscalización y los juicios de cuentas de los fondos públicos.
5. Generar confianza y credibilidad de parte de la ciudadanía sobre la plena imparcialidad, capacidad, firmeza y compromiso de las entidades que fiscalizan y juzgan las irregularidades en el manejo de los fondos públicos.
6. Contar con un sistema de fiscalización y juzgamiento del manejo de los fondos públicos autónoma y totalmente independiente de los intereses de los partidos políticos.

C. Propuestas

1. Se propone separar de una misma entidad, las funciones de fiscalizar el uso de los fondos públicos y el juzgamiento de las infracciones, es decir, realizar el proceso de los juicios de cuenta.
2. Para estos efectos se propone crear una Contraloría General de la República, que realice de manera eficiente los procesos administrativos que le competen, sin intereses partidarios, que genere credibilidad y confianza en todos los sectores, con plena independencia y firmeza en su objetivo de fiscalizar las entidades estatales y combatir la corrupción en las diferentes esferas de la administración pública.

La Contraloría General de la República concentrará sus esfuerzos en investigar y fiscalizar la actividad económico-financiera del Estado que, para el cumplimiento de tal misión, desempeñará funciones administrativas. Como entidad especializada deberá estar en constante modernización, incorporando tecnología de punta y las mejores prácticas internacionales a efectos de lograr sus objetivos.

Sobre el órgano de dirección de la Contraloría General de la República se propone lo siguiente:

- a. Será una entidad dirigida por un Contralor y Sub Contralor General de la República, nombrados por mayoría calificada de los diputados electos, para un período de nueve años sin derecho a reelección.
 - b. Los candidatos a Contralor y Sub Contralor deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad notoria, tener conocimiento relacionado a la materia para el ejercicio del cargo, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección; no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito.
 - c. Los candidatos a Contralor y Sub Contralor deberán ser evaluados objetivamente por parte de la Asamblea Legislativa con base a estos criterios.
3. Transformar la Corte de Cuentas en una entidad colegiada que asume estrictamente las funciones jurisdiccionales, relativas a los juicios de cuenta. En consecuencia, dejará de fiscalizar el uso y las fuentes de los fondos públicos.
 4. Sobre el órgano de dirección de la nueva Corte de Cuentas de la República se propone lo siguiente:
 - a. Será un ente colegiado conformado por tres magistrados nombrados por mayoría calificada de los diputados electos. La ley desarrollará el respectivo concurso público para la selección de las tres ternas.



- b. Los magistrados serán electos para nueve años, sin reelección, y sustituidos de manera escalonada cada tres años. El Presidente será el magistrado de mayor antigüedad.
- c. Los candidatos a magistrados deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y competencia legal notoria, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de sus derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección.
- d. Los candidatos a Magistrados deberán ser evaluados objetivamente por parte de la Asamblea Legislativa con base a estos criterios. Cada legislatura deberá elegir únicamente a un magistrado.

D. Anexo

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que el artículo 195 establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo que se denominará Corte de Cuentas de la República, cuyo órgano fue creado a fin de ser independiente del resto de los órganos del Gobierno, erigido como ente fiscalizador de la actividad económico-financiera del Estado;
- II. Que, en aras que esa independencia sea fortalecida, es indispensable que la función fiscalizadora y administrativa sea separada en la Corte de Cuentas, creando así un organismo especializado cuyas competencias sean estrictamente de fiscalización;
- III. Que, a efecto de materializar los considerandos antes mencionados, es procedente dividir las funciones de fiscalización y el juicio de cuentas en órganos distintos, que tengan independencia entre sí.

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados...

ACUERDA:

Reformar la Constitución de la República, emitida mediante Decreto Constituyente No. 38, de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo No. 281, de fecha 16 del mismo mes y año, de la Asamblea Constituyente, lo cual se considera en forma individual para su ratificación.

Art. 1.- Refórmese el artículo 131 en su numeral 19, de la manera siguiente:

“Art. 131.- Corresponde a la Asamblea Legislativa:

Elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, Contralor General de la República y Sub Contralor General de la República, miembros del Colegio Electoral, Fiscal General de la República, Fiscal Adjunto, Procurador General de la República, Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura.

En un mismo período legislativo no se podrá realizar dos veces la elección de los funcionarios públicos mencionados, salvo en casos de muerte, renuncia, destitución o grave impedimento del funcionario electo en esa legislatura”.

Art. 2.- Refórmese el Artículo 195 de la Constitución, de la manera siguiente:

“Art. 195.- La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo y de cualquier otro órgano que se denominará Contraloría General de la República, la cual estará a cargo de un Contralor y un Sub Contralor, que serán electos por la Asamblea Legislativa con los dos tercios de los votos de los diputados electos, por un periodo de nueve años, sin reelección alguna.

La Contraloría General de la República tendrá las siguientes atribuciones:



1. Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine;
2. Aprobar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto; intervenir en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al Tesoro Público o al Patrimonio del Estado y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública;
3. Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos,
4. Fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las entidades que se costeen con fondos del Erario o que reciban subvención o subsidio del mismo.
5. Examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Órgano Ejecutivo a la Asamblea e informar a ésta del resultado de su examen;
6. Dictar los reglamentos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones;
7. Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización;
8. Velar porque se hagan efectivas las deudas a favor del Estado y Municipios;
9. Remitir a la Corte de Cuentas de la República los expedientes administrativos de los juicios de cuentas a que den lugar en el ejercicio de sus funciones.
10. Ejercer las demás funciones que las leyes le señalen.

Las atribuciones 2 y 4 las efectuará de una manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley; y podrá actuar preventivamente a solicitud del organismo fiscalizado, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario⁵.

Art. 3.- Refórmese el Artículo 196 de la Constitución, de la manera siguiente:

“Art. 196.- La Corte de Cuentas de la República será el ente jurisdiccional competente para conocer de los juicios de cuentas que den lugar el ejercicio de vigilancia e inspección de las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos.

La Corte de Cuentas de la República, para el cumplimiento de sus funciones jurisdiccionales, se dividirá en una Cámara de Segunda Instancia y en las Cámaras de Primera Instancia que establezca la ley.

La Cámara de Segunda Instancia estará formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados, cuyo número podrá ser aumentado por la ley. Estos funcionarios serán elegidos de forma escalonada cada tres años con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos, quienes durarán nueve años en sus funciones, sin reelección alguna y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa. El Presidente será el miembro de mayor antigüedad.

La Cámara de Segunda Instancia nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renunciaciones a los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia.

Una ley especial regulará el funcionamiento, jurisdicción, competencia y régimen administrativo de la Corte de Cuentas y Cámaras de la misma”.

Art. 4.- Refórmese el Artículo 198 de la Constitución, de la manera siguiente:

“Art. 198.-El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y competencia notaria, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección.

Para ser el Contralor y el Sub Contralor además de los requisitos mencionados en el inciso anterior, se deberá cumplir con los requisitos siguientes: tener conocimiento relacionado a la materia para el ejercicio del cargo, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado ni juicios administrativos o judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito”.

⁵ El numeral 2 ha sido reformado y el último inciso ha sido adicionado mediante D. L. No. 165, D. O. No. 196, Tomo No. 325, del 24 de octubre de 1994.

Art. 5.- Refórmase el Artículo 199 de la Constitución, de la manera siguiente:

“Art. 199.-El Presidente de la Corte de Cuentas y de la Contraloría General de la República rendirán anualmente a la Asamblea legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte y de la Contraloría. Esta obligación deberá cumplirse dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal.

El incumplimiento de esta obligación se considera como causa justa de destitución.”

Art. 6. Disposiciones Transitorias

“De conformidad a lo estipulado por el Artículo 248 de la Constitución, las presentes reformas deberán ser ratificadas por la próxima Asamblea Legislativa con el voto favorable de los dos tercios de los diputados, previo a su entrada en vigor”.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO
LEGISLATIVO. San Salvador, a los...días del mes de...
del año dos mil dieciséis.



II. Reformas Ley de Corte de Cuentas de la República

A. Antecedentes

La historia constitucional de El Salvador, a partir de la Constitución Federal de Centroamérica, emitida en 1824, diseña principios reguladores de la gestión hacendaria que determina el control de la política fiscal y la gestión de finanzas públicas, ostentando desde entonces mandatos normativos de un sistema fiscalizador.

No obstante, fue hasta 1939 que la Constitución diseña un organismo específico que tendría a su cargo la función de fiscalización de los fondos públicos, el cual se denominó “Corte de Cuentas de la República” a quien se delegó principalmente “La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular”. En el mismo año, el legislador aprobó la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República, que desarrolla inicialmente los mandatos constitucionales de fiscalización, la cual desde su origen estableció el doble aspecto de su jurisdicción: técnico y legal.

Sin duda alguna, la fiscalización es el control del gasto público y la detección de desviaciones, ocultamientos, ineficiencias o malversaciones, por lo que, con el objeto de ser castigadas o corregidas, exige que ese examen sea realizado conforme a criterios de legalidad, eficiencia y transparencia.

La Sala de lo Constitucional ha mencionado que la función fiscalizadora es “la comprobación del sometimiento de la actividad económico-financiera de quienes manejen los fondos públicos y administren los bienes del Estado, a los principios de legalidad, eficiencia, efectividad y economía de la gestión, pues por medio de la fiscalización se examinan todas las cuentas del dinero proveniente del Estado.”

En razón de ello, por medio de la Corte de Cuentas de la República, se pretende que se pueda contar con una exacta evaluación del manejo del presupuesto, y la administración de bienes y servicios, para cumplir la obligación constitucional de velar por la fiscalización de la Hacienda Pública en general y por la ejecución del presupuesto en particular, de manera previa, preventivo, concurrente y posterior.

Sin embargo, en la Ley de la Corte de Cuentas de la República aprobada y publicada en el Diario Oficial No. 176, Tomo No. 328, de fecha 25 de septiembre de 1995, existe un incumplimiento a este mandato constitucional, porque dicha legislación sólo contempla el control posterior. En consecuencia, la labor que desempeña este ente contralor en el ejercicio de fiscalizar los fondos públicos, dista de efectividad y eficacia, por el mismo incumplimiento a desarrollar el control previo y concurrente, lo cual dificulta evitar, desde su inicio, los casos de incumplimiento de las normas.

Dentro de las atribuciones establecidas a la Corte de Cuentas en el artículo 195 de la Constitución de la República, se menciona “Aprobar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto”, para lo cual, a la fecha, no existe regulación secundaria, incumpliendo el mandato constitucional señalado.

El mandato para que la Corte de Cuentas apruebe la salida de fondos del Tesoro Público –control previo- estriba en el cumplimiento de tres finalidades que el constituyente determina para establecer esa obligación, las cuales son: verificar si es lícita la erogación de fondo público, y no infringe ninguna normativa legal; en segundo lugar, confirmar si es pertinente, relacionando los objetivos institucionales, y finalmente corroborar si dispone de crédito presupuestario, es decir, que deberá estar contenido en el presupuesto.

En conclusión, el esquema actual no genera los desincentivos suficientes para que los sujetos fiscalizados eviten cometer infracciones, que incluso pueden desembocar en ilícitos, porque el fiscalizador no ejerce de manera adecuada su labor. Los funcionarios que se comportan de manera proba y honesta lo hacen por propio convencimiento sobre la manera correcta de actuar, y no como consecuencia de los desincentivos legales que tendría un comportamiento anómalo.

En razón de dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución, que atribuye a la Corte de Cuentas de la República el examen y comprobación de la gestión de la Hacienda Pública, y la aprobación de la salida de fondos del Tesoro Público, requiere ciertos ajustes indispensables a la Ley de la Corte de Cuentas.



B. Objetivos

1. Fortalecer el control, transparencia y rendición de cuentas de los fondos públicos.
2. Generar confianza y credibilidad de parte de la ciudadanía sobre la plena imparcialidad, capacidad, firmeza y compromiso de las entidades que fiscalizan y juzgan las irregularidades en el manejo de los fondos públicos.
3. Contar con un sistema de fiscalizar y juzgar efectivo, eficaz y conforme a los mandatos constitucionales en aras del manejo, previo, preventivo, concurrente y posterior de los fondos públicos.

C. Propuestas

Se propone:

1. Dar cumplimiento al artículo 195 de la Constitución de la República en el sentido que la Corte de Cuentas de la República apruebe toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto, sobre todo considerando que a la fecha no existe regulación secundaria, y se está incumpliendo el mandato constitucional señalado.
2. Regular el control concurrente para que la Corte de Cuentas de la República fiscalice durante la ejecución de los actos sujetos a ser auditados.
3. Informar a la Corte de Cuentas los casos de destitución, traslado o supresión de partida presupuestaria del cargo de un servidor de la Unidad de Auditoría Interna, a efectos de que ésta verifique las causales y determine si fuere procedente la decisión.
4. Ampliar el periodo de cinco años de caducidad en las auditorías por un periodo de siete años.

D. Anexo

DECRETO No. _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que de conformidad al artículo 195 de la Constitución de la República, establece que la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República;
- II. Que dentro de las atribuciones señaladas en el artículo 195 mencionado, la Corte de Cuentas tiene como atribución: "Aprobar toda salida de fondos del Tesoro Público, de acuerdo con el Presupuesto" de lo cual a la fecha no existe regulación secundaria, incumpliendo así el mandato constitucional señalado;
- III. Que existen tres finalidades que el constituyente determina para establecer la obligación del control previo, las cuales son: verificar si no infringe ninguna normativa legal al usar los fondos, si es pertinente, es decir que esté relacionado con los objetivos institucionales y finalmente si dispone de crédito presupuestario, es decir que debe estar contenido en el presupuesto;
- IV. Que por Decreto Legislativo No. 438, de fecha 31 de agosto de 1995, publicado en el Diario Oficial No. 176, Tomo No. 328, del 25 de septiembre de 1995, se emitió la Ley de la Corte de Cuentas de la República;
- V. Que, no obstante, en la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de 1939 existía la obligación de autorizar toda salida de fondos públicos, la actual Ley de la Corte de Cuentas, no reguló la obligación de autorizar como control previo toda salida de fondos públicos, incumpliendo así el mandato constitucional del Art. 195 numeral 2º;
- VI. Que conforme a los considerandos anteriores se vuelve necesario reevaluar el ordenamiento jurídico, para armonizar las disposiciones constitucionales con las regulaciones internacionales en el combate a la corrupción así como la legislación nacional en materia de fiscalización, protegiendo los recursos públicos, generando así seguridad en los ciudadanos y favoreciendo a la confianza de la inversión en el país.

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de

_____.



DECRETA las siguientes:

REFORMAS A LA LEY DE LA CORTE DE CUENTAS

Art. 1.- Modifícase el artículo 3 de la siguiente manera:

“**Art. 3.-** Están sujetas a la fiscalización y control de la Corte todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. La jurisdicción de la Corte alcanza también a las actividades de entidades, organismos y personas que, no estando comprendidos en el inciso anterior, reciban asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos tales como sociedades mercantiles en las cuales el Estado o cualquier institución pública tenga participación accionaria. En este caso el control se aplicará únicamente al ejercicio en que se haya efectuado el aporte, ganancias, dividendos o concesión y al monto de los mismos. En el caso de entidades que estén sujetas a la vigilancia de la Superintendencia del Sistema Financiero o de la Superintendencia de Sociedades y Empresas Mercantiles, el control de la Corte podrá realizarse en coordinación con aquéllas.”

Art. 2.- Modifícase en inciso primero del artículo 4, de la siguiente forma:

“**Art. 4.-** Es competencia de la Corte, el control previo, concurrente y posterior de la gestión pública. La Corte podrá actuar preventivamente, a solicitud del organismo objeto de fiscalización, del superior jerárquico de éste o de oficio cuando lo considere necesario.”

Art. 3.- Modifícase inciso primero del artículo 27 de la siguiente manera:

“**Art. 27.-** El Control interno previo y concurrente se efectuará por los servidores responsables de su ejecución.”

Art. 4.- Modifícase el inciso segundo y tercero del artículo 35 de la siguiente manera:

“**Art. 35.-** La unidad de auditoría interna tendrá plena independencia funcional. No ejercerá funciones en los procesos de administración o adopción de decisiones dentro de la entidad.

En caso de destitución, traslado o supresión de partida presupuestaria del cargo de un servidor de la Unidad de Auditoría interna, deberá informarse a la Corte, a efecto de que esta verifique las causales y determine si fuere procedente la decisión”.

Art. 5.- Modifícase el artículo 36, de la siguiente manera:

“Art. 36.- Coordinación de Labores

Las unidades de auditoría interna presentarán a la Corte, a más tardar el treinta y uno de octubre de cada año, su plan de trabajo para el siguiente ejercicio fiscal, y le informarán por escrito de inmediato de cualquier modificación que se le hiciera. El incumplimiento a lo anterior, hará incurrir en responsabilidad administrativa al Jefe de la Unidad de Auditoría Interna.”

Art. 6.- Modifícase el artículo 46 de la siguiente manera:

“Art. 46.- Informes de Auditoría

Los informes de auditoría serán suscritos por los funcionarios de la Corte según los reglamentos y las normas determinen. La Corte tendrá la atribución de informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a fiscalización. En caso de posibles ilícitos informará a la Fiscalía General de la República. Estos informes tendrán carácter público, de conformidad a las disposiciones de la Ley de Acceso a la Información Pública.”

Art. 7.- Modifícase el artículo 85, de la siguiente manera:

“Art. 85.- Plazo de inicio de la revisión

La revisión podrá pedirse dentro de los dos años de ejecutoriada la sentencia de la cual se solicita el recurso, para cuyo efecto se contará el plazo desde el día siguiente a aquel en que fue notificada la sentencia ejecutoriada”.

Art. 8.- Modifícase el artículo 95, de la siguiente manera:

“**Art. 95.-** Las facultades de la Corte para practicar las acciones de auditoría, para exigir la presentación de la información financiera juntamente con la documentación sustentatoria y para expedir el informe de auditoría caducarán en siete años, contados a partir del uno de enero del siguiente año al que tuvieron lugar las operaciones objeto de auditoría”.

Art. 9.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los ____ días del mes de ____ del año dos mil dieciséis.



III. Independencia de la Fiscalía General de la República⁶

A. Antecedentes

Desde 1998, cuando entraron en vigencia el Código Penal y el Código Procesal Penal, la Fiscalía General de la República materializó la función de investigar los delitos y la persecución penal, la cual le corresponde por Constitución⁷. Desde entonces, las responsabilidades y obligaciones han venido en aumento, con un orden legal cambiante, actualizado y novedoso. Sin embargo, este traslado de funciones, que antes correspondía a los jueces de lo penal, no vino acompañado de su respectivo incremento presupuestario.

Lo anterior refleja que no ha existido un equilibrio entre las crecientes ocupaciones y el presupuesto asignado, generando sobrecarga de trabajo, limitando la investigación y la judicialización de los procesos; provocando con ello, entre otras consecuencias, impunidad y ausencia de justicia para las víctimas.

La asignación presupuestaria está supeditada a las decisiones políticas que toman año con año, el Órgano Ejecutivo y el Legislativo. Por ello, es fundamental impulsar una reforma que otorgue autonomía financiera a la Fiscalía, a efectos que cumplan con los resultados que le corresponden como entidad responsable de garantizar los derechos de las víctimas.

Adicional a lo anterior, en la actualidad el Fiscal General de la República es electo cada tres años por la Asamblea Legislativa, por lo que no sólo existe dependencia del Fiscal hacia los partidos políticos, sino que cuenta con un período corto de tiempo para conocer, diseñar e implementar planes para el fortalecimiento de la Fiscalía.

Por otra parte, desde que dio inicio el proyecto de Constitución de 1983 hasta su actual vigencia, puede inferirse que al diseñar la FGR lo que se pretendía era crear una institución pública, no solo en el ámbito formal sino material; lo anterior porque según el artículo 193 de la Constitución, las funciones principales que debe desempeñar son:

- a. la representación jurídica del Estado y sus intereses en los ámbitos públicos y privados;
- b. la defensa de los intereses de la sociedad;

- c. la defensa de la justicia y legalidad de oficio o a petición de parte;
- d. en materia criminal, la investigación de los hechos punibles –con la colaboración de la Policía Nacional Civil– y la promoción de la acción penal de oficio o a petición de parte; y, e) el nombramiento de comisiones especiales para el cumplimiento de sus funciones.

En razón de ello, entre otras condiciones, para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas cualidades que para ser Magistrado de Cámara de Segunda Instancia, entre las que destacan ser abogado y tener moralidad y competencia notorias, requisitos que permiten un diseño de independencia en el apoyo al acceso, de una pronta y cumplida justicia, defendiendo el interés del Estado y la sociedad a través del ejercicio de lo que señala la Constitución que es “acción de la justicia en defensa de la legalidad”. De ahí que la norma suprema constituye a la FGR como una institución con autonomía orgánica y funcional.

En razón de lo mencionado, la Sala de lo Constitucional en reciente jurisprudencia señaló que el Fiscal General de la República debe estar vinculado al deber actuar de conformidad con la legalidad.

La autonomía de la FGR resulta relevante para el Estado Constitucional de Derecho, razón por la cual la jurisprudencia constitucional ha señalado que “es necesario aludir a las garantías constitucionales que buscan preservar ese equilibrio institucional en la distribución de atribuciones y competencias, entre las cuales se encuentra la independencia o autonomía orgánica externa del Fiscal General de la República”.

Y es que la autonomía orgánica del Fiscal General de la República tiene por finalidad “asegurar la pureza de los criterios técnicos –especialmente el sometimiento a la legalidad– que van a incidir en la ejecución de las funciones que prescribe el artículo 193 de la Constitución”.

Por ello, la persona que desempeña el cargo de Fiscal General de la República debe tener no solo independencia orgánica y funcional, sino también la más alta capacidad y profesionalismo por ser, como

⁶ Basado en capítulo VII del documento de ENADE 2012 COMPROMISO POR LA DEMOCRACIA, páginas 53 - 56

⁷ Antes de 1998 eran los Jueces de Paz y de lo Penal los que se dirigían la investigación.



menciona la Sala de lo Constitucional, “el abogado del Estado y de la sociedad”.

Por lo cual, el mayor representante de la institución debe de ostentar la mayor legitimidad derivada de su nombramiento, con criterios transparentes relativos a la capacidad, moralidad y competencia notorias, con el fin de asegurar el desempeño imparcial e independiente de su función, lo cual, se realiza a través de la verificación que la Asamblea Legislativa hace de acuerdo a los requisitos mencionados.

Es el artículo 131 ordinal 19° de la Constitución que regula la competencia de la Asamblea Legislativa en cuanto a la elección del Fiscal General de la República; sin embargo, es esencial aclarar que dicha función no es absoluta, porque existen límites y requisitos que deben ser cumplidos por las personas que sean electas como Fiscal General de la República. Para dar cumplimiento a lo anterior, la Asamblea Legislativa debe verificar de manera previa los requisitos exigidos, así como documentar los mismos, de ahí la Asamblea Legislativa se encuentra habilitada para elegir a la persona idónea para el cargo.

La Constitución establece de forma expresa algunos requisitos como los establecidos en los artículos 177 y 192 inciso 3° de la Constitución. De entre ellos, los requisitos principales que se deben verificar son el de moralidad y competencia notorias, sobre los cuales la jurisprudencia constitucional ha señalado que “este tipo de exigencias constitucionales apuntan a asegurar en el candidato, además de la cualificación técnica, profesional, empírica o académica requeridas para el idóneo desempeño de las responsabilidades y funciones inherentes al cargo o empleo, la probidad, honestidad y rectitud requeridas para desempeñar con dignidad la investidura; y, en suma, para que el ejercicio de la función pública conduzca a cumplir las exigencias del interés general y a hacer efectivos los derechos protegidos constitucionalmente.”⁸

Es así como la Asamblea Legislativa previo a la designación del Fiscal General, debe acreditar que el candidato seleccionado cumple con los requisitos previamente establecidos. Para ello, tiene la obligación de documentarse, es decir, debe tener los documentos indispensables que acrediten que el candidato a elegir es objetivamente idóneo para el ejercicio del cargo.

B. Objetivos

1. Fortalecer el sistema democrático salvadoreño.
2. Fortalecer la independencia de la Fiscalía General de la República.
3. Consolidar el ejercicio legítimo de preservar de manera efectiva los intereses de la sociedad.

C. Propuestas

En tal sentido, se propone las siguientes reformas constitucionales con el fin de fortalecer el trabajo de la FGR:

1. El Fiscal General de la República será elegido para un período de seis años, con derecho a una única reelección. Mismo período se propone para el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Serán electos por dos tercios de los votos de los diputados electos.

Un período de seis años con posibilidad de reelección, dota de estabilidad e independencia en los cargos, el cual facilita que los funcionarios puedan desarrollar sus planes de trabajo, contando con tiempo suficiente y medible en cuanto a resultados.

2. Los candidatos a Fiscal General de la República deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y capacidad legal notoria, conocimiento de las más altas corrientes de pensamiento jurídico en la materia a desempeñar, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito.
3. Elevar a rango constitucional una asignación no inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado para la FGR. Con ello, se otorga independencia presupuestaria a una entidad que es clave en el combate del delito. Sin embargo, esta reforma debe acompañarse de un plan de profesionalización de la investigación del delito, transitando hacia la utilización de mecanismos científicos y personal especializado para tal efecto.



D. Anexo

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que el artículo 193 de la Constitución de la República establece que corresponde al Fiscal General de la República entre otras facultades, defender los intereses del Estado y de la sociedad.;
- II. Que conforme a las reformas realizadas en el año 1991 y 1996, la entidad ha sido reforzada en las funciones de coordinación y colaboración con otras entidades, a fin que sea esta, el ente especializado en la dirección de investigación del delito;
- III. Que no obstante los esfuerzos que la Fiscalía realiza en el combate a la delincuencia, e indispensable dotar a la misma de las herramientas constitucionales que den continuidad a los planes de mediano y largo plazo, así como las medidas presupuestarias necesarias para su fortalecimiento;
- IV. Que para el cumplimiento del considerando señalado anteriormente, se vuelve indispensable realizar las reformas constitucionales necesarias que conlleven a un combate efectivo contra la delincuencia.

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados...

ACUERDA

La siguiente reforma a la Constitución de la República, emitida por Decreto Constituyente No. 38 de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial No. 234, Tomo 281 de fecha 16 del mismo mes y año, y sus reformas posteriores, la cual se considera individual para su ratificación.

Art. 1.- Refórmase el artículo 192 de la Constitución de la República de la manera siguiente:

“Art. 192.- El Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, serán elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de los dos tercios de los Diputados electos.

Durarán seis años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos una vez. La destitución solamente procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los Diputados electos.

Los candidatos a Fiscal General de la República deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de cuarenta años, de moralidad y capacidad legal notoria, conocer de las más altas corrientes de pensamiento jurídico en la materia a desempeñar, no tener afiliación política partidaria, estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los cinco años anteriores a su elección, no tener contratos con el Estado ni haberlos tenido los cinco años anteriores a la elección, no tener cuentas pendientes con el Estado, ni juicios administrativos ni judiciales en el mismo y no haber sido condenados por delito”.

Art. 2.- Incorpórese a la Constitución de la República, en su artículo 193, un inciso final de la manera siguiente:

“La Fiscalía General de la República dispondrá anualmente de una asignación no inferior al dos por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del Estado.”

Art. 3.- Disposiciones transitorias

“De conformidad a lo estipulado por el artículo 248 de la Constitución, las presentes reformas deberán ser ratificadas por la próxima Asamblea Legislativa con el voto favorable de los dos tercios de los diputados, previo a su entrada en vigor”.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los...días del mes de ... del año dos mil dieciséis.



IV. Reformas al Código Procesal Penal

A. Antecedentes

Los antecedentes de la reforma al Código Procesal Penal están circunscritos en la persecución de la acción penal y vulneración a la tutela de los derechos de las víctimas.

1. Persecución de la acción penal

La Fiscalía General de la República, FGR desempeña un rol fundamental en el establecimiento equilibrado en la promoción de la acción penal considerada como la facultad de instar al órgano jurisdiccional para que se pronuncie acerca de una determinada pretensión, determinando la obligación del juez a tomar una decisión sobre la *notitia criminis*. Dicha facultad es consecuencia del ejercicio del *ius puniendi*, del Estado, atribución que se materializa en la acción penal que desde la Constitución se concibe como el vehículo eficaz para que el juzgador administre pronta y cumplida justicia, facilitando que los actos de investigación, tendientes al esclarecimiento de cualquier delito, sean sometidos a la decisión de un Juez o Tribunal Jurisdiccional.

A partir de lo mencionado y haciendo énfasis en que el ejercicio del poder punitivo forma parte medular en la estructura garantista de nuestro Estado Constitucional de Derecho, en virtud del derecho a la verdad, no es concebible que la Fiscalía de forma discrecional, o por habilitante legal, abandone el ejercicio de la persecución del delito por razones desconocidas a la víctima.

En tal sentido, es relevante verificar las razones constitucionales por las que dicho organismo se encuentre facultado para prescindir de la acción penal, sin dejar impune el acto perseguido o la justicia hacia las víctimas; por ello, al tener un posible ilícito o una conducta punible de un determinado individuo, es determinante cómo el Estado brinde respuesta a través de una investigación previa, donde posteriormente se ponga a disposición del Órgano Judicial la tutela de los bienes dañados penalmente. De ahí que, sería lesiva para los derechos de las víctimas entender que existe habilitante u obligación para abandonar la persecución del delito a través del abandono institucional de la acción penal, sin una mínima actividad investigativa, pues se tiende a favorecer la impunidad sin fundamento constitucional alguno.

Por otra parte, también la Sala de lo Constitucional ha establecido que la acción penal es entendida como una “*potestad para proceder*, es decir, para una actividad encaminada a iniciar un proceso penal que determine la verdad de lo acontecido”⁹.

A ello, debe agregarse que la potestad que se menciona en la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional, no se refiere a una potestad para proceder o no, sino, una potestad conferida por la Constitución que a su vez obliga a ejecutar todos los actos tendientes a la verdad de los hechos.

De ahí que se trata de una doble dimensión, porque si bien se trata de una potestad, ello se traduce a su vez en una obligación irrenunciable de investigación, sobre todo si el Fiscal considera pertinente abandonar la acción penal, ésta deberá ser sometida a consideración del Órgano encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, en virtud que se le exige en principio una mínima actividad probatoria, cuando la FGR advierta la existencia del delito.

Por lo cual, de la actividad investigadora de la Fiscalía, se obtiene como resultado la certeza que existe el delito, o bien, el Fiscal podrá sustraer de la investigación que no existe nexo de causalidad entre los elementos fácticos y la persona a quien se pretende la atribución del tipo penal, y es ese punto lo que se somete a consideración del aplicador de la norma. Lo mencionado adquiere respaldo en el criterio establecido por la Sala de lo Constitucional, al mencionar que la acción penal se traduce en la actividad procesal “de instar a la autoridad judicial para la comprobación de un hecho, por medio del cual se inicia el proceso criminal, **sin que éste necesariamente haya de finalizar con una sentencia definitiva.** –pues únicamente se requiere (...) la decisión del Órgano Judicial sobre la existencia o inexistencia de la infracción prevista por el derecho punitivo, se descubra los autores o partícipes, y en su caso se sancione al culpable (...)”¹⁰.

Además, la Sala de lo Constitucional determina el principio de oficiosidad como potestad exclusiva del Estado para la aplicación del *ius puniendi*, que implica la obligación de promover de oficio la investigación de los hechos punibles y a ejercitar la acción correspondiente “sin excitación extraña o requerimiento particular alguno”¹¹.

9 Sentencia de inconstitucionalidad 23-2006

10 Sentencia de inconstitucionalidad 5-2001

11 Ibid.



Sin perjuicio de lo mencionado, el principio de inevitabilidad de la acción e irrevocabilidad determina “que el procedimiento penal ha de iniciarse inevitablemente ante la sospecha de la comisión de cualquier hecho punible con la correspondiente intervención de la Policía y de la FGR, **sin que tales órganos persecutores estén facultados para hacer cesar la persecución penal**”¹². Ello porque la protección no recae sobre los bienes jurídicos situados en su esfera jurídica propia, tal que un abandono de la acción penal implica un daño sobre los bienes jurídicos de terceros.

2. Vulneración a la tutela de los derechos de las víctimas

En el ENADE 2012¹³, cuando se analizó la reforma a los artículos 17 y 29 del Código Procesal Penal, a partir del derecho a la verdad, del cual gozan las víctimas, para que no sólo se les haga justicia, sino que se encuentre a los culpables del delito, se consideró que negarse a ejercer la acción penal conferida constitucionalmente a la Fiscalía General de la República, implica reconocer la vulneración del “derecho de las víctimas de tener acceso a la jurisdicción, derivado del art. 2 inc. 1º Cn”.

En razón de lo anterior, la Sala de lo Constitucional ha señalado que “el Fiscal está obligado a autorizar la conversión de la acción penal pública en acción penal privada, cuando prescinde de la acción pública, a fin de garantizar, en definitiva, el derecho de acceso a la jurisdicción y la protección o tutela judicial efectiva.

Dicha obligación también tiene fundamento en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (ONU, 150 1985), en la que se reconoce que las víctimas tienen “derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una pronta reparación del daño que hayan sufrido”.

Para ello “se facilitará la adecuación de los procedimientos judiciales y administrativos a las necesidades de las víctimas: (...) b) permitiendo que las opiniones y preocupaciones de las víctimas sean presentadas y examinadas en etapas apropiadas de las actuaciones, siempre que estén en juego sus intereses, sin perjuicio del acusado y de acuerdo con el sistema nacional de justicia penal correspondiente”¹⁴.

La Constitución, en el artículo 2, reconoce una serie de facultades a la víctima, con el fin que la comisión de un delito en su contra no quede impune. Por ello, la Sala de lo Constitucional ha destacado que “es importante también hacer énfasis en el esfuerzo por buscar los mecanismos que evadan la impunidad”¹⁵.

B. Objetivos

1. Fortalecer el sistema democrático salvadoreño.
2. Consolidar el ejercicio legítimo de preservar efectivamente los intereses de la sociedad.
3. Proteger los derechos de las víctimas.

C. Propuestas

A efectos de fortalecer el trabajo de la Fiscalía General de la República, se propone reformar el Código Procesal Penal de manera que las acciones públicas podrán ser transformadas en acciones privadas, a petición de la víctima o su apoderado especial, cuando el fiscal decida archivar el expediente de investigación o no cumpla con los plazos establecidos para presentar el requerimiento fiscal conforme a este código, en los casos donde exista afectación en bienes jurídicos individuales.

En estos casos, la víctima por medio de su apoderado especial, acudirá a presentar la querrela de forma directa al Juez de Paz competente, y todo acto de investigación será conforme al procedimiento común, a fin de obtener y proponer cualquier medio de prueba para establecer la existencia del delito y la participación del presunto responsable.

Una vez iniciada la querrela, el Juez de Paz competente deberá librar oficio al Fiscal General de República, a fin que presente todos los medios de prueba que el fiscal del caso haya recabado dentro de las diligencias iniciales de investigación, con el objeto de ser utilizadas como pruebas de cargo o descargo, según sea el caso.

12 Ibid.

13 Compromiso por la Democracia

14 Ibid.

15 Sentencia de inconstitucionalidad 62-2012



D. Anexo

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que uno de los derechos consagrados, en el artículo 182 numeral 5° de la Constitución de la República, es la pronta y cumplida justicia, lo cual implica que se deben adoptar medidas legislativas adecuadas para conceder la satisfacción real y práctica de los derechos de las víctimas, para que no existan dilaciones en el proceso que obedecen a la inactividad de la Fiscalía General de la República;
- II. Que la Constitución de la República, en el artículo 11, reconoce que ninguna persona puede ser privada de sus derechos sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes, considerando el acceso a la justicia como la posibilidad de toda persona, independientemente de su condición económica o de otra naturaleza, de acudir al sistema previsto para la resolución de conflictos y reivindicación de los derechos protegidos de los cuales es titular;
- III. Que la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, en el artículo 8.1, dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, así como el artículo 25, del mismo cuerpo normativo, regula el derecho a un recurso sencillo y rápido, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la Convención;
- IV. Que según el Decreto Legislativo 733 que contiene el Código Procesal Penal vigente, establece que en nuestro sistema penal, los delitos de acción pública y los delitos de acción pública previa instancia particular, le corresponde el ejercicio de la acción penal exclusivamente a la FGR, y, excepcionalmente y de forma limitada, para algunos delitos se puede convertir en acciones privadas, únicamente cuando el Fiscal decida archivar la investigación;

- V. Que el artículo 17 y 29 del Código Procesal Penal fueron reformados mediante Decreto Legislativo No. 1010, del 29 de febrero de 2012, D.O. No. 58, Tomo No. 394, del 23 de marzo de 2012;
- VI. Que la reforma mencionada, si bien avanzó en el cumplimiento de otorgar mayor ingreso a la víctima para tutelar cualquier bien jurídico dañado penalmente, la misma se ha quedado corta en cuanto a la clase de delitos de acción pública, donde puede intervenir por la pasividad de la Fiscalía;
- VII. Que en la sentencia 5-2001 emitida por la Sala de lo Constitucional de la CSJ, se estableció que el artículo 193 de la Constitución de la República, no establece el ejercicio de la acción penal como un monopolio ni competencia exclusiva de la FGR; ya que entenderlo así, implicaría un desconocimiento o anulación del derecho de acceso a la justicia de las víctimas de delitos. En razón de ello, el artículo 193 ordinal 4° de la Constitución, conforme al principio de unidad de la Constitución, debe ser interpretado armónicamente con el artículo 2 inciso 2° de la norma suprema;
- VIII. Que por lo expresado en los considerandos anteriores, se hace indispensable garantizar y proteger el acceso a la justicia de las víctimas y ampliar los bienes jurídicos, en los cuales pueda acceder de forma directa a la justicia;

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados...

Decreta la siguiente

REFORMAS AL CÓDIGO PROCESAL PENAL

Art. 1.- Modifícase el inciso quinto y sexto del artículo 17, de la manera siguiente:

“**Art. 17.-** En todo caso, si transcurrido cualquiera de los plazos indicados, el funcionario competente de la Fiscalía General de la República no se pronuncia sobre los requerimientos de la víctima respecto al ejercicio de la acción penal; la víctima podrá, por medio del apoderado especial, acudir al juez de paz conforme al procedimiento común.



En el caso del inciso anterior, se mantendrá el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía General de la República, la cual estará obligada a intervenir a partir del auto de instrucción.”

Art. 2.- Modifícase los incisos quinto y sexto del ese el artículo 29, de la manera siguiente:

“Art. 29.- Conversión

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de este Código, si transcurridos cuatro meses de interpuesta la denuncia, aviso o querrela, el fiscal no presenta el requerimiento respectivo o no se pronuncia sobre el archivo de las investigaciones, la víctima podrá hacer uso de la conversión de la acción penal, en los delitos de acción pública y previa instancia particular, la cual será transformada en acción privada a petición de la víctima, salvo los casos siguientes:

1. Homicidio simple, homicidio agravado, secuestro, delitos contra la libertad sexual, robo agravado, extorsión, defraudación a la economía pública, comercio de personas, tráfico ilegal de personas, trata de personas.
2. Delitos contemplados en la Ley Reguladora de las Actividades Relativas a las Drogas.
3. Delitos contemplados en la Ley contra el Lavado de Dinero y de Activos.
4. Delitos relativos al sistema constitucional y a la Paz Pública.
5. Delitos relativos a la existencia de seguridad y organización del Estado.
6. Delitos de carácter internacional.
7. Delitos relativos al Medio Ambiente.
8. Delitos relativos a la vida del ser humano.
9. Delitos relativos a la Administración Pública.

El Fiscal resolverá sobre la petición de la víctima en un plazo de cinco días hábiles; de no resolverse en tiempo podrá acudir ante el fiscal superior, quien resolverá sin más trámite en el plazo de quince días hábiles.

Transcurrido el plazo señalado en el inciso anterior, sin que el fiscal superior haya resuelto la petición, se

entenderá autorizada tácitamente la misma, por lo cual la víctima podrá acudir sin mayor trámite al Tribunal de Sentencia competente.”

Art. 3.- El presente decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO; San Salvador, a los...días del mes de... del año dos mil dieciséis.



V. Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública

A. Antecedentes

El primer antecedente histórico de una disposición relativa a las licitaciones en las compras públicas data de la Constitución de 1885, en donde se estableció en su artículo 130 que “El Poder Ejecutivo no podrá celebrar contratos que comprometan los Fondos Nacionales sin previa publicación de la propuesta en el periódico oficial y licitación pública. Exceptúanse los que tengan por objeto proveer a las necesidades de la guerra y las que por su naturaleza sólo pueden celebrarse con persona determinada”.

En la Constitución de 1939, el artículo 162 establecía que “Cuando el Estado o las Municipalidades tengan que celebrar contratos en los cuales se comprometan rentas o bienes nacionales o municipales, deberá publicarse la propuesta en el Diario Oficial y sacarse a licitación pública, excepto en casos determinados por la ley”. Así mismo, se establece que “En ningún caso se celebrarán contratos en que la decisión, en caso de controversia, corresponda a un tribunal extranjero; y en la interpretación se estará siempre al texto español”.

En la Constitución de 1950, el artículo 137 establecía lo siguiente: “Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley.” La Constitución de 1983, en su artículo 234 establece esta misma disposición.

Sin embargo, fue hasta el 5 de abril del año 2000 que se consolidó una ley para ordenar y modernizar un sistema de compras y adquisiciones sustentado en los principios de transparencia, no discriminación, publicidad, libre competencia, igualdad, ética, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa; acorde al mandato del artículo 234 de la Constitución de la República.

B. Objetivos de la licitación pública

La licitación pública es un procedimiento por el cual se promueve competencia, invitando públicamente a todas las personas naturales o jurídicas interesadas en proporcionar obras, bienes y servicios que no correspondan a los de consultoría. Por ello, la licitación otorga a la Administración mayores posibilidades de acierto en la decisión, debido a que el procedimiento tiende a mantener la igualdad de los administrados en sus relaciones con la Administración, evitando de parte de esta favoritismos o posible corrupción en beneficio de uno y en perjuicio de otros.

Por otra parte, la regla general de licitación pública que adoptó la Constitución responde a que sean todas las instituciones públicas, sin excepción, las que apliquen las reglas de licitación; incluso aquellas entidades privadas, como sociedades mercantiles, por ser el método más idóneo. Esto garantiza una amplia participación de los particulares interesados en contratar con el Estado -por su carácter abierto y público- obligando a la Administración a proceder con transparencia y a regirse a los criterios fijados por ella misma.

Es así como la licitación pública se instituye como mandato constitucional y mecanismo que garantiza la competencia, transparencia, igualdad, equidad y otros principios; remitiéndose al legislador, exclusivamente, la regulación de los mecanismos de excepción.

Por ello, en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia se señala que “un proceso de licitación manejado conforme a Derecho es garantía de una sana Administración, salvaguarda los intereses de la comunidad, los intereses y derechos de los particulares y también de aquél o aquellos que ordenan o ejecutan obras o servicios con dineros públicos”¹⁶.

¹⁶ Sentencia 203-R-2002, de las ocho horas diecisiete minutos del día veintiocho de enero de dos mil cinco.



Todas las autoridades sean públicas o privadas, llámese ministerios, instituciones autónomas, direcciones, sociedades de economía mixta y sociedades mercantiles, en donde el Estado o cualquier entidad pública tenga participación, tienen la obligación de aplicar las obligaciones constitucionales que se resumen en licitar cualquier compra de un bien o servicio o realizar una obra; esto ha sido confirmado por la Sala de lo Constitucional, señalando “si la sola mención constitucional de un precepto jurídico implica la voluntad de tutelarla, la forma en que el precepto constitucional referido alude a la licitación pública implica más que la voluntad de resguardo u observancia, deja claro que se ha instaurado a la licitación pública como regla general de contratación de la Administración Pública”¹⁷.

C. Anexo

DECRETO

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que el artículo 234 de la Constitución de la República establece que cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos o bienes públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública, excepto en los casos determinados por la ley;
- II. Que por Decreto Legislativo No. 868, de fecha 5 de abril del año 2000, publicado en el Diario Oficial No. 88, Tomo No. 347, de fecha 15 de mayo del mismo año, se emitió la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP;
- III. Que el Artículo 2 de la referida LACAP regula los sujetos aplicables de dicha ley, no encontrando a aquellas sociedades mercantiles en las que el Estado o algunas instituciones autónomas tienen participación;
- IV. Que por las razones antes expuestas, se hace necesario reformar la Ley a que se refiere el considerando segundo de este Decreto, a fin que se incluya como sujetos aplicables de la

referida Ley, a las sociedades de economía mixta y sociedades mercantiles en las que el Estado tiene participación.

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados _____

DECRETA la siguiente:

REFORMAS A LA LEY DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Art. 1.- Modifícase el inciso primero de letra e) y el inciso segundo del artículo 2 de la siguiente manera:

“e) Las contrataciones en el Mercado Bursátil que realicen las instituciones en operaciones de Bolsas legalmente establecidas, las cuales no podrán ser menos del treinta por ciento de las compras y contratación de servicio en general, cuando así convenga a los intereses públicos, las cuales respecto del proceso de contratación, adjudicación y liquidación se regirán por sus leyes y normas jurídicas específicas;”

“Las adquisiciones y contrataciones de las instituciones del Estado, sociedades de economía mixta o mercantiles, donde el Estado u otras entidades de la Administración Pública tengan la mayor participación, sus dependencias y organismos auxiliares de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, inclusive la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa y sociedades en las cuales ésta tenga participación accionaria, y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social”

Art. 2.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los _____ días del mes _____ de dos mil dieciséis.

¹⁷ Inconstitucionalidad 61-2011.



VI. Reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública

A. Antecedentes

El Acceso a la Información Pública, recientemente ha sido considerado como un derecho fundamental a partir de la interpretación normativa de la Sala de lo Constitucional. Según la jurisprudencia; este derecho consiste en la “facultad de solicitar o requerir la información bajo control o en poder del Estado, con el deber correlativo de este de garantizar su entrega oportuna o fundamentar la imposibilidad de acceso, con base en una causa prevista por la ley y compatible con la Constitución”¹⁸.

El derecho de las personas a obtener información determina el acceso a aquellos archivos que contienen información pública, porque es a partir del principio general de publicidad y transparencia que debe de tener el Estado en la gestión de fondos públicos, por medio del cual se puede conocer las actuaciones de sus mandatarios. Esta información es propiedad de todas las personas y no del Estado, tal y como lo ha manifestado la Sala de lo Constitucional, “el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno. Los servidores públicos disponen de la información precisamente en su calidad de delegados del pueblo o representantes de los ciudadanos”¹⁹.

En razón de lo mencionado, el carácter de derecho fundamental del acceso a la información “propicia el afianzamiento de democracias transparentes y efectivas, facilita la rendición de cuentas y genera un debate público permanente, sólido e informado”. Además, se educa a las personas a realizar un rol más protagónico en los negocios públicos, a través de la emisión de opiniones individuales y colectivas, lo cual permite ejercer un control sobre el actuar de los funcionarios en el manejo de los recursos públicos, reduciendo así los espacios para la corrupción.

A partir de ese desarrollo jurisprudencial, y con esfuerzos de la sociedad civil organizada –a través del Grupo Promotor- la Ley de Acceso a la Información Pública, fue aprobada el 2 de diciembre de 2010, por medio de decreto legislativo No. 534, misma que fue observada por el entonces Presidente de El Salvador. Posteriormente, el 5 de enero de 2011, la ley es

publicada finalmente, en el Diario Oficial, el 8 de abril de 2011, entrando en vigencia el 8 de mayo de 2011.

Esta ley tiene como objetivo dotar de contenido el mandato tácito establecido en el artículo 3 de la Constitución, pues el Estado para el cumplimiento de sus fines necesita fondos públicos que obtiene a través de los medios establecidos por la ley; sin embargo, en cualquiera que fuese su modalidad, dichos fondos se obtienen directamente de los ciudadanos, de tal manera que el Estado es una especie de administrador de una parte del dinero de los ciudadanos y es bajo esa misma lógica que resulta inconcebible negar el derecho de acceder a información, cuyo contenido es revelador del verdadero destino de esos fondos; sirviendo también como una medida de prevención al desarrollo de la corrupción de un funcionario público.

B. Objetivos

1. Desarrollar un mecanismo independiente y efectivo de disponibilidad de información de manera transparente y sin sesgo para los ciudadanos.
2. Hacer que los funcionarios públicos “deben sujetarse a la racionalidad que impone el interés general subyacente a la competencia atribuida o al cargo ocupado”²⁰.

C. Propuestas

La independencia podrá ser efectiva si se realizan los siguientes cambios:

1. El Instituto de Acceso a la Información Pública, debe conocer de las causas de destitución e infracciones de los oficiales de información.
2. La elección de los Oficiales de Acceso a la Información debe realizarse mediante una terna, para que quien elija no sea el mismo que destituya, logrando que el oficial de información esté supeditado únicamente a los parámetros legales.

¹⁸ Inconstitucionalidad 13-2012

¹⁹ Amparo 356-2012

²⁰ Inconstitucionalidad 8-2014

D. Anexo

DECRETO No. _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que de acuerdo a la Constitución de la República y tratados internacionales sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho al acceso a la información pública;
- II. Que en sentencia de Inconstitucionalidad Acumulada 1-2010/27-2010/28-2010, la Sala de lo Constitucional establece que el derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental, que goza de la protección y garantías que se reconocen en la Constitución de la República, lo cual supone una protección reforzada;
- III. Que la Convención Interamericana y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconocen que la transparencia, el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación ciudadana y la obligación de las autoridades a la rendición de cuentas de la gestión pública, son herramientas idóneas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción;
- IV. Que por Decreto Legislativo No. 534, del 2 de diciembre de 2010 publicado en el Diario Oficial No. 70, Tomo No. 391, del 8 de abril de 2011 se emitió la Ley de Acceso a la Información Pública, que reguló de manera armónica el ejercicio de los derechos humanos enunciados, promoviendo la participación ciudadana, la eficiencia de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la generación de una cultura de transparencia;
- V. Que una de las creaciones de la ley fue la figura del Oficial de Información, el cual quedó desprotegido de una garantía de estabilidad laboral, por las injerencia internas de limitar el derecho de acceso a la información pública;
- VI. Que es necesario regular de manera expresa como sujeto obligado de la ley, las sociedades mercantiles donde el Estado o cualquier institución de la Administración Pública tengan participación;

- VII. Que conforme a los considerandos anteriores se vuelve necesario reevaluar la dependencia funcional de los oficiales de información, así como su estabilidad laboral, a fin de cumplir disposiciones internacionales en materia del combate a la corrupción y una verdadera tutela del derecho de acceso a la información;

PORTANTO,

En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de _____.

DECRETA las siguientes:

REFORMAS A LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Art. 1.- Agréguese un numeral 25 al artículo 10 de la siguiente manera:

“25. Los registros de agendas diarias de los titulares de las instituciones en el ejercicio de su función lo cual deberá consignar como mínimo: audiencias de reuniones sostenidas y que tengan por objeto la gestión de intereses particulares respecto de las decisiones que los vinculen. En dichos registros se deberá indicar, en particular, la persona, organización o entidad con quien se sostuvo la audiencia o reunión, a nombre de quién se gestionan dichos intereses particulares, la individualización de los asistentes o personas presentes en la respectiva audiencia o reunión, si se percibe una remuneración por dichas gestiones, el lugar y fecha de su realización y la materia específica tratada.”

Art. 2.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 19 por el siguiente:

“También están obligadas por esta ley, las sociedades mercantiles en las que el Estado o cualquier entidad de la Administración Pública tenga participación, así como las sociedades de economía mixta y las personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública, o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local, tales como las contrataciones públicas, concesiones de obras o servicios públicos. El ámbito de la obligación de estos entes se limita a permitir el acceso a la información concerniente a la administración de los fondos o información pública otorgada y a la función pública conferida, en su caso.”

Art. 3.- Sustitúyase el inciso segundo del artículo 48, así como agréguese un inciso quinto a dicho artículo de la siguiente manera:



“El Oficial de Información será nombrado por el Instituto de Acceso a la Información Pública de una terna propuesta por el titular de la entidad respectiva para dirigir la unidad. La destitución del mismo deberá ser confirmada por el Instituto.”

“Los Oficiales de Información dependerán funcionalmente del Instituto, debiendo informar cualquier injerencia interna que afecte el derecho de Acceso a la Información”.

Art. 4.- Agrégase una letra e, del artículo 54 de la siguiente manera:

“e) No tener filiación política partidaria formal ni material;”

Art. 5.- Modifícase el inciso cuarto del artículo 66 de la siguiente manera:

“Será obligatorio presentar documento de identidad. El nombre del solicitante será de uso y conocimiento exclusivo del Oficial de Información, y la identidad del solicitante no podrá ser revelada a ninguna Unidad Administrativa o titulares de dicha institución. En caso de menores de dieciocho años de edad, se deberá presentar el respectivo carnet de identificación personal o, a falta de éste, cualquier documento de identidad emitido por entidades públicas u organismos privados.”

Art. 6.- Modifícase el inciso segundo letra d del artículo 76 de la siguiente manera:

“d. El incumplimiento por parte del funcionario competente de nombrar o destituir conforme a la presente ley los Oficiales de Información.”

Art. 7.- Modifícase el inciso segundo del artículo 79 de la siguiente manera:

“Las sanciones impuestas por el Instituto por dichas infracciones prescribirán en el término de tres años contados desde la fecha en que hubiere quedado firme la respectiva resolución. La resolución que contiene la sanción será título ejecutivo para efectos de ejecución y cobro de la misma.”

Art. 8.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO
LEGISLATIVO: San Salvador, a los ____ días del mes
de ____ del año dos mil dieciséis.



VII. Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos

A. Antecedentes

Los partidos políticos y los candidatos no partidarios son actores claves de la vida institucional de un país. Por ello, para fortalecer la democracia, se necesita que existan partidos que representen, en forma transparente, los intereses de sus integrantes y respondan directamente a sus electores.

Actualmente, los partidos políticos enfrentan el riesgo que organizaciones delictivas como el crimen organizado y el narcotráfico penetren en sus estructuras mediante el otorgamiento de financiamiento, principalmente porque no existen mecanismos que publiciten y transparenten el origen y destino de los fondos que perciben los partidos políticos y los candidatos no partidarios; por lo mismo, no es posible que la prensa, la ciudadanía y los afiliados ejerzan su rol de auditoría social.

El contar con una legislación de este tipo fortalecerá el sistema de partidos, a través del cumplimiento de rendición de cuentas a sus afiliados y a la ciudadanía en general, otorgándoles a éstos la facultad de fiscalizar, evitando el desvío de fondos públicos provenientes de la deuda política y promoviendo un mejor balance en el financiamiento de los candidatos dentro de un mismo partido político.

Asimismo, la Ley será esencial para eliminar la influencia de grupos delictivos en la estructura política, combatiendo la inclusión de grupos con intereses indebidos en las decisiones públicas.

Debido a lo anterior, se propone impulsar la aprobación de una Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos, que origine una cultura de transparencia, a través de registros contables uniformes sobre las fuentes y los usos de los recursos en efectivo y en especie que reciben los partidos, entre otros mecanismos. De esta manera, será posible fortalecer la democracia salvadoreña, a través de la auditoría social sobre el manejo del financiamiento a los partidos políticos y los candidatos no partidarios.

Por otra parte, hablar de transparencia y rendición de cuentas no solo es un debate de organismos internacionales o sociedad civil, el avance en

el combate a la corrupción ha llevado incluso a diferentes tribunales constitucionales a debatir y definir la obligación de las instituciones públicas de garantizar la transparencia en la Administración, “así como la rendición de cuentas sobre el destino de los recursos y fondos con relevancia públicas”²¹.

En El Salvador, se ha señalado que el acceso a la información es un derecho fundamental, como vehículo que desarrolla una democracia transparente y efectiva, propiciando la rendición de cuentas y originando un debate público permanente, sólido e informado. Específicamente, la contraloría de la sociedad civil debe estar orientada al trabajo de los partidos políticos, para que los incentive a utilizar sus recursos, sin compromisos que afecten la democracia, eliminando cualquier decisión que sea entrada a la corrupción.

El despertar de diferentes actores y la necesidad de hacer un frente único en el combate a la corrupción, ha llevado a que se proponga la regulación del manejo de fondos de los partidos políticos, lo cual se respalda en la reciente jurisprudencia constitucional al mencionar que “Desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, es importante que el Legislativo regule la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad”²². Asimismo, la jurisprudencia ha señalado la necesidad de establecer mecanismos que faciliten al ciudadano obtener información sobre quién y cuáles sectores están detrás de cada candidato, lo cual posibilita el “voto informado”.

Principios como el de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, determinan y fortalecen una sociedad democrática, lo cual sólo se puede lograr a través de una verdadera legislación que cumpla los estándares internacionales y la normativa nacional emanada de la jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional.

Por ejemplo, que existan sistemas de control interno requiere fijar una serie de normas y procedimientos para asegurar la transparencia y corrección en el manejo de fondos, así como la correcta

21 Inconstitucionalidad 1-2010.

22 Inconstitucionalidad 43-2013



contabilización de esos movimientos y la organización de un sistema confiable de soporte de información que respalde cada movimiento. El sistema de control interno debería prever también la existencia de una instancia cuya función específica sea el control y auditoría. Los partidos deben organizar sus sistemas contables y de información, de manera que tanto la autoridad pública, como la ciudadanía, puedan acceder a dicha información pública.

Finalmente, la Sala de lo Constitucional determinó en su jurisprudencia la necesidad de que el legislador regule la creación de un sistema de información y registro que cumpla con las presentaciones periódicas, que se exijan registros de los aportes de privados que contengan, al menos, la identidad de los aportantes y los montos aportados, así como el registro de gastos ordinarios y de campaña; todo ello a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

B. Objetivos

1. Fortalecer el sistema democrático salvadoreño.
2. Mejorar la legitimidad del sistema de partidos políticos.
3. Garantizar la independencia de los partidos políticos, evitando coerción de grupos externos.
4. Transparentar las finanzas de los partidos políticos y candidatos no partidarios.
5. Promover la auditoría social de parte de prensa, ciudadanos y afiliados hacia los partidos políticos y candidatos no partidarios.
6. Eliminar los posibles riesgos que el crimen organizado, el narcotráfico y grupos con intereses indebidos puedan tener sobre el poder político.

C. Principios²³

El financiamiento de los partidos políticos, independientemente del origen de los fondos, debe sujetarse a determinados principios, como publicidad en la contabilidad y en el origen de los fondos, austeridad, legalidad, respeto de los derechos de los

partidarios y de los ciudadanos para conocer el monto y la fuente del financiamiento, entre otros.

1. Contabilidades de los partidos políticos con información pública.

La publicidad en las contabilidades y en el origen de los fondos, permite el conocimiento, la claridad, la transparencia de esos fondos y su repercusión en las candidaturas en el seno de los partidos, donde muchas veces se desplaza la competencia electoral, afectando las decisiones que se adopten.

2. Legalidad del ingreso y gasto cuando los recursos provienen del sector público.

La comunidad tiene el derecho de saber cuál es la utilización y el destino de esos fondos, en razón del presupuesto aprobado y de los criterios previstos en el ordenamiento jurídico, como actividad electoral susceptible de sufragarse con esos fondos. La legalidad del ingreso y del gasto supone una determinación de los criterios que lo justifiquen (motivo del ingreso y del gasto), el contenido (actividades autorizadas y obviamente relacionadas con la actividad partidaria y electoral), la finalidad lícita y un determinado procedimiento que obviamente no ha de convertirse en burocrático, pero que garantice la transparencia y la publicidad de los ingresos y de los gastos.

3. Los fondos privados son lícitos cuando los intereses perseguidos son legítimos y transparentes.

Cuando el dinero es obtenido mediante contribución de particulares, se requieren normas claras y precisas que le posibiliten a la sociedad conocer quiénes financian a los partidos políticos y cuál es el monto de ese aporte. De ese modo, en ciertos casos, se explican las razones por las cuales se nombra a los titulares de determinados cargos y los motivos de la adopción de algunas políticas.

4. Austeridad en los gastos.

Las campañas electorales deberán ser racionales, de plazos cortos y con igualdad de oportunidades entre los contendientes, como un importante principio que debe respetarse para que el proceso electoral no se convierta en derroche

²³ Basado en documentación de www.iidh.ed.cr

irresponsable de dinero, con gastos exagerados e innecesarios.

5. Controles eficientes, internos y externos.

Los controles deben dar garantías al país, a ciudadanos y a los miembros del partido que las actividades políticas se realizan con equilibrio entre un gasto razonable y un ingreso suficiente, ambos fácilmente comprobables. La potencial aparición de fondos provenientes del narcotráfico y del crimen organizado justifica las medidas tendientes a hacer más rigurosos los controles.

6. Derechos de los afiliados a conocer los gastos e ingresos de su partido y los mecanismos mediante los cuales pueden acceder a la información.

D. Propuestas

Lo ideal en un sistema democrático es contar con una Ley de Partidos Políticos que regule su vida cotidiana e institucional, incluyendo aspectos como la democracia interna, derechos y deberes de los militantes, mecanismo de participación, elección de autoridades, mecanismos de selección de candidatos a cargos públicos. Esta Ley tendrá que contar con un capítulo que regule los diversos aspectos relacionados con el financiamiento.

1. Sin embargo, dado que el proceso de maduración política necesita avanzar gradualmente, se propone aprobar una Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios, que transparente los ingresos públicos y privados, y los egresos que reciben y utilizan los partidos políticos para financiar sus actividades, incluyendo los recursos de las campañas electorales.

Debido a que se aplica el principio de máxima publicidad, la ley establece la obligación para que los partidos políticos y candidatos no partidarios transparenten el origen (FUENTES) de los fondos que reciben, a través de la creación de un registro de contribuyentes, que detalle quién entrega el financiamiento, en qué fecha y cuánto es el monto, entre otra información relevante. Para ello deberán abrir una cuenta bancaria exclusiva para el financiamiento estatal y una cuenta bancaria exclusiva para el financiamiento privado.

Asimismo, los partidos deberán contar con sistemas de contabilidad que evidencie el destino (USOS) de los recursos, detallando en qué se utilizaron, en qué fecha, qué monto y a quién se le efectuó la compra del bien o servicio. Ello estará acompañado de sistemas de auditorías y controles internos.

Además, establece obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, con el correspondiente régimen sancionatorio. Se propone que la responsabilidad de hacer cumplir esta ley corresponda al Tribunal Supremo Electoral, a través de la creación de la Unidad de Transparencia y Financiamiento.

El anexo contiene el borrador para discusión de la Ley de Transparencia en el Financiamiento de los Partidos Políticos y Candidatos no Partidarios elaborada por los Aliados por la Democracia.

2. Mantener como meta de mediano plazo que el país cuente con una verdadera Ley de Financiamiento a los Partidos Políticos, que implique establecer límites y restricciones, y como meta de largo plazo, una verdadera Ley de Partidos Políticos.

E. Anexo

DECRETO N° ____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONSIDERANDO:

- I. Que el artículo 208 de la Constitución regula que el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral. Y el artículo 210 reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia, siendo la ley secundaria quien regulará lo referente a esta materia;
- II. Que El Salvador por ser un Estado Republicano, Democrático y Representativo, debe ostentar los mecanismos necesarios para establecer las condiciones y las herramientas legales para asegurar la transparencia en el financiamiento privado de los partidos políticos y los candidatos no partidarios;



- III. Que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce y establece la adopción de medidas legislativas y administrativas para aumentar la transparencia respecto al financiamiento de candidaturas a cargos públicos electivos, y cuando proceda, respecto del financiamiento de los partidos políticos;
- IV. Que es indispensable emitir una ley que regule la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y los candidatos no partidarios, utilizando todas las fuentes de información, a fin de promover la transparencia, contabilidad, integridad y la confianza pública en la administración y manejo del financiamiento estatal y privado.

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados:

DECRETA, la siguiente:

LEY DE TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS NO PARTIDARIOS.

**TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

**CAPÍTULO ÚNICO
ASPECTOS GENERALES**

Objeto de la Ley.

Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto regular la transparencia y publicidad en el financiamiento de los partidos políticos y candidatos no partidarios de cualquier fuente pública o privada, para campañas o actividades de cualquier naturaleza, en las que los partidos utilicen dichos financiamientos.

Ámbito de aplicación.

Art. 2.- Quedan sujetos a esta Ley, los partidos políticos y sus candidatos, candidatos no partidarios, personas naturales o jurídicas y entidades estatales en cuanto a los actos relacionados directa e indirectamente al financiamiento estatal y privado de los mencionados sujetos.

Principios.

Art. 3.- La interpretación de las disposiciones establecidas en esta Ley, será con apego a los principios de legalidad, transparencia, máxima

publicidad, responsabilidad y rendición de cuentas, los cuales serán desarrollados en el Reglamento de esta ley.

Autoridad competente.

Art. 4.- La autoridad máxima responsable del cumplimiento de la presente ley, es el Tribunal Supremo Electoral, a través de la Unidad de Transparencia y Financiamiento, en adelante la Unidad. Además serán competentes, el Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda, y la Corte de Cuentas en lo referente a sus funciones, quienes deberán promover y vigilar la rendición de cuentas y publicidad en el financiamiento de los partidos políticos de conformidad con el artículo 2 de esta Ley.

La Unidad ostentará autonomía en lo funcional, administrativo y financiero; y tendrá una asignación presupuestaria anual, de no menos del 10% del presupuesto ordinario asignado al Tribunal Supremo Electoral. Su Director será designado por siete años, sin reelección alguna, de una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia previo concurso público regulado en el reglamento que al efecto esta emita, y electo por la Asamblea Legislativa.

Una vez finalizado el período, y en caso que la Asamblea Legislativa no haya realizado el nombramiento, seguirá en funciones el Director.

Cualquier autoridad pública deberá prestar colaboración a petición de la Unidad, en el ejercicio de una investigación.

Art. 5.- Requisitos

Mayor de 30 años de edad

Profesional

- a. Honorabilidad notoria y competencias notoria
- b. No haber pertenecido o haber tenido vínculos manifiestos con un partido político cinco años antes de su nombramiento.
- c. No haber mantenido relación laboral con empresas contribuyentes de un partido político cinco años antes de su nombramiento.
- d. Cumplir con los requisitos que se exigen a los candidatos a diputado y los requisitos que se exigen a los candidatos a Comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública



- e. Sin parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad con funcionarios de elección popular y funcionarios electo por segundo grado.

Art. 6.- Causales de destitución

- a. No inicio de expedientes sancionatorios.
- b. No realizar los procesos de auditoría correspondiente.
- c. No rendir informe de ley a la Asamblea Legislativa.
- d. Obtener dádivas o cualquier beneficio de cualquier partidos políticos, funcionarios de elección popular o funcionarios electo por segundo grado.
- e. En el caso que fuera condenado por cualquier delito.
- f. Incumplir los requisitos previstos en el artículo 5.

TÍTULO II

FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS NO PARTIDARIOS

CAPÍTULO I

PATRIMONIO Y CLASES DE FINANCIAMIENTO

Patrimonio.

Art. 7.- El patrimonio de los partidos políticos y candidatos no partidarios se integrará con las aportaciones y donaciones de personas naturales o jurídicas, los bienes de cualquier naturaleza así como con la contribución del Estado en la forma y la proporción establecida por el Código Electoral y el ordenamiento jurídico que al efecto se emita.

Clases de Financiamiento.

Art. 8.- El régimen de financiamiento y transparencia de los partidos políticos será el financiamiento estatal y privado. Para el caso de los candidatos no partidarios, únicamente deberán someterse a las reglas para el financiamiento privado que la presente ley regula para sus campañas.

CAPÍTULO II DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL

SECCIÓN I

ACCESO Y REQUISITOS PARA LA DEUDA POLÍTICA.

Requisitos para la deuda política.

Art. 9.- Tendrán derecho al financiamiento estatal que establece la Constitución los partidos políticos que participaron en la elección inmediata anterior, cualquiera que sea el número de votos obtenidos en ella.

Para acceder al financiamiento estatal, los partidos políticos y coaliciones además de la certificación del resultado de las elecciones inmediatas anteriores, extendida por el Tribunal Supremo Electoral, en el que conste el número total de votos válidos que ha correspondido a cada uno de los partidos políticos contendientes, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a. Presentar a la Unidad, el respectivo plan de gastos y utilización de la deuda política, detallando el uso que darán a los fondos provenientes de los fondos públicos.
- b. Haber presentado a la Unidad la liquidación de la elección anterior.
- c. Rendir garantía por los fondos públicos que se recibirán en concepto de deuda política.
- d. Cumplir con las regulaciones de contabilidad y las de publicidad según lo dispone la presente ley y su reglamento.

En ningún caso podrá gozar un partido político o coalición del anticipo o del total de la deuda política que le corresponde, sino cumple con los requisitos antes señalados.

SECCIÓN II

CONTRALORÍA Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL.

Competencias de la Unidad.

Art. 10. Corresponde a la Unidad llevar un control de los movimientos de la cuenta única de deuda política, a partir de los informes bancarios y de la información que provenga de otras fuentes, de conformidad con la presente ley.



La Unidad enviará un informe a la Corte de Cuentas del manejo de la deuda política de los partidos o coaliciones para la respectiva fiscalización.

Corte de Cuentas de la República.

Art. 11.- Sin perjuicio de las facultades de la Unidad, corresponde a la Corte de Cuentas de la República auditar y fiscalizar la administración y uso de la deuda política a la que tienen derecho los partidos políticos y coaliciones legalmente inscritos; contraloría que podrá efectuar conforme al plan de gastos y los informes que la Unidad le haya remitido.

Ministerio de Hacienda.

Art. 12.- Corresponde al Ministerio de Hacienda remitir a la Unidad el informe de los depósitos que realice en la cuenta única de cada partido o coalición en concepto de deuda política. El plazo para presentar los referidos informes no podrá exceder de cinco días hábiles después de realizado los desembolsos.

Obligación de aviso.

Art. 13.- Si la Unidad considera que los fondos públicos se utilizaron de forma irregular o existen indicios de posibles ilícitos penales, dará aviso a las autoridades competentes.

En caso que la Unidad tenga indicios del cometimiento de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo, remitirá un informe a la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República.

SECCIÓN III

MANEJO DEL FINANCIAMIENTO ESTATAL.

Cuenta única en el financiamiento estatal

Art 14.- Cada partido político o coalición deberá abrir una cuenta bancaria en cualquiera de los bancos del sistema financiero nacional, en la que el Ministerio de Hacienda depositará el monto que le corresponde al pago de la deuda política, tanto del anticipo como del resto de pagos.

Plan de gastos y utilización de la Deuda Política.

Art. 15.- Cada partido político y coalición deberá presentar a la Unidad un plan general de gastos en donde se detalle el uso que se le dará a la deuda política que le corresponde.

El plan de gastos deberá hacerse en función de la estimación de ingresos y de gastos proyectados para la campaña electoral. Los requisitos del plan serán desarrollados en el Reglamento respectivo.

CAPÍTULO III

DE LA FINANCIACIÓN PRIVADA.

La Financiación Privada.

Art. 16.- Los partidos políticos y los candidatos no partidarios pueden recibir recursos procedentes de fuentes privadas lícitas, tales como:

- a. Las cuotas y aportes en dinero de sus miembros afiliados en su caso, o de cualquier persona natural o jurídica, siempre y cuando las mismas queden en el Registro de Contribuyentes que al efecto llevará cada partido político. Estas cuotas y aportes en dinero deberán ser depositados en una cuenta que para efecto abrirá cada partido político en cualquiera de los bancos del sistema financiero nacional;
- b. Los productos de las actividades propias y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio, de lo cual se deberá tener un registro para ello que será determinado en el Reglamento de la presente ley;
- c. Los créditos que contraten;
- d. Los legados o asignaciones testamentarias que se hagan a su favor;
- e. Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan, lo cual; deberá ser legalmente documentada, registrada e informada a la Unidad.

Las contribuciones privadas solo podrán acreditarse a favor de los partidos políticos.

Las personas naturales o jurídicas cuyo monto de donación sobrepase los doscientos cincuenta salarios mínimos²⁴ en un mismo trimestre, deberán presentar a la Unidad un dictamen contable y financiero de la solvencia de sus recursos, para poder financiar dicho monto.

La Unidad mantendrá en reserva el mencionado dictamen y únicamente podrá remitirlo a la autoridad correspondiente en el ejercicio de una investigación, cuando existan indicios de ilícitos penales y de lavado de dinero, conforme a las leyes correspondientes.

²⁴ Con el salario mínimo de los sectores comercio y servicio vigentes, este monto corresponde a ciento doce mil cincuenta dólares



Donaciones y Aportaciones en Dinero.

Art. 17.- Las donaciones o aportaciones en dinero en efectivo, cheque certificado o transferencias bancarias, y toda contribución deberá ser individualizada y registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante bancario correspondiente.

Cuando el monto donado sea menor a dos salarios mínimos²⁵ se deberá extender un recibo oficial autorizado y numerado por la Unidad, el cual será firmado por el donante o contribuyente, para efectos del Registro respectivo. Arriba del monto señalado todas las donaciones se deberán hacer en la cuenta corriente que al efecto lleve el partido político.

Cuando el monto donado sea mayor a dos salarios mínimos en un mismo mes, el partido político deberá acreditar dicha donación en la cuenta única bancaria e inscribir al donante en el Registro de Contribuyentes.

Cuando el monto donado sobrepase los veinte salarios mínimos mensuales,²⁶ sin perjuicio de los informes que los bancos emitan a la Unidad, el responsable de cada partido informará y documentará mensualmente a la Unidad, conforme a la presente Ley y su Reglamento.

El Ministerio de Hacienda deberá notificar a la Unidad, a más tardar cinco días hábiles después de tener conocimiento de la misma, de todas las donaciones que reciban los partidos políticos.

Actividades de Recaudación.

Art. 18.- Toda actividad que directa o indirectamente tenga como objetivo recaudar dinero para el partido político y/o sus candidatos deberá ser informada a la Unidad como máximo tres días hábiles posteriores a la fecha de realización de dicha actividad.

El Responsable deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido político.

Estas actividades podrán realizarse únicamente a través de cheque, remesas bancarias, transferencias electrónicas, o en efectivo, siempre que cumpla lo establecido en el inciso segundo del artículo 15.

Los ingresos de las fuentes establecidas en el presente artículo, deberán registrarse en los libros de

contabilidad del partido político, conforme a esta ley y sus reglamentos.

Donaciones que no sean en dinero.

Art. 19.- Los partidos políticos crearán un registro de control para las donaciones o aportaciones que no sean en dinero, cuyos requisitos se regularán en un reglamento especial que al efecto emita y apruebe la Unidad.

Estas donaciones o adquisiciones de bienes a cualquier título, deberán comprobarse con los documentos legales correspondientes o con la certificación de los registros públicos en su caso. De no existir tal posibilidad, el donante deberá emitir una declaración jurada ante notario en la que conste el origen de los bienes.

Prohibición al Financiamiento de Candidatos.

Art. 20.- Los candidatos de los partidos políticos únicamente podrán recibir donaciones directas o indirectas con el conocimiento de su partido político y depositado a la cuenta única del partido político. Salvo prueba en contrario, los aportes no declarados por los partidos políticos y los candidatos no partidarios se presumen de fuente ilícita.

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la presente ley, la Unidad dictará un Reglamento Especial que regulará los mecanismos de transferencia que el partido hará a sus candidatos cuando las donaciones sean directas o indirectas al mismo.

Los candidatos deberán otorgar de forma detallada toda la información al Responsable del partido político referente a las donaciones que el mismo obtenga.

TÍTULO III

FISCALIZACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

CAPÍTULO I

SISTEMAS DE CONTABILIDAD, CONTROL INTERNO Y AUDITORIA

SECCIÓN I

DE LA CONTABILIDAD

Sistemas de Contabilidad.

Art. 21.- Cada partido político deberá llevar su contabilidad actualizada y los comprobantes necesarios de gastos e ingreso de fondos, conforme al

²⁵ Con el salario mínimo de los sectores comercio y servicio vigente, este monto corresponde a cuatrocientos cuarenta y ocho 20/100 dólares

²⁶ Con el salario mínimo de los sectores comercio y servicio vigente, este monto corresponde a cuatro mil cuatrocientos ochenta y dos dólares.



reglamento, a fin de registrar todas las operaciones de ingresos y gastos que se realicen.

Cada partido político deberá nombrar y registrar en la Unidad a la persona que será responsable del resguardo de la documentación contable y financiera, quien deberá ser un contador de profesión y a la vez podrá ser el tesorero del partido político, que en esta ley se denomina “el Responsable”.

Procedimiento para legalización de libros contables.

Art. 22.- Los partidos políticos, por medio del Responsable, deberán legalizar los libros de contabilidad que al efecto llevarán para el control del financiamiento estatal y privado.

Los requisitos, procedimientos y autorizaciones de libros para el financiamiento estatal y privado serán desarrollados en un Reglamento Especial.

Sistemas contables.

Art. 23.- Los partidos políticos deberán contar con sistemas de contabilidad computarizados, que coadyuven a la mejora integral de registro y control, manteniendo respaldo de los datos que contenga el sistema, así como de los documentos originales. La Unidad exigirá los programas de cómputo necesarios para el cumplimiento de la presente obligación.

La Unidad deberá brindar de manera permanente las capacitaciones necesarias a fin de que los partidos políticos cumplan con la obligación mencionada en el inciso anterior.

Revisión y Fiscalización de Libros y Registros.

Art. 24.- La Unidad según lo dispuesto en el Reglamento deberá revisar y fiscalizar que los libros y registros contables estén al día, conforme a los lineamientos e instructivos que al efecto emita la misma.

Cuentas Bancarias.

Art. 25.- Los partidos políticos abrirán una cuenta para el financiamiento privado y otra para el financiamiento estatal, según corresponda. Las donaciones provenientes de fuentes privadas, sin importar el monto, deberán ingresar a la contabilidad de los partidos políticos únicamente, a través de la cuenta única bancaria.

Las entidades bancarias, sin perjuicio de las obligaciones que existan en la Ley Contra el Lavado

de Dinero y de Activos y la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo, deberán remitir mensualmente a la Unidad, el movimiento financiero de las cuentas que tengan los partidos políticos, para efectos de registro, control, publicidad y prueba del financiamiento privado y estatal.

Para el acceso a la información de los movimientos de dichas cuentas estarán facultadas las personas que cada partido político autorice, de conformidad al Reglamento de esta ley. Para la apertura, administración o disposición de los fondos de dichas cuentas, además de la firma del Responsable, se deberá tener al menos otra firma adicional.

La Unidad definirá el monto máximo del efectivo de caja chica y los mecanismos del manejo correspondiente.

Secreto Bancario.

Art. 26.-El secreto bancario así como la reserva en materia tributaria no operarán en las investigaciones e informes que rindan los bancos respecto a las cuentas de los partidos políticos y candidatos no partidarios a la Unidad. La información será utilizada exclusivamente para efecto de registro, control, publicidad y prueba en cualquier investigación sancionatoria os en materia administrativa o penal.

SECCIÓN II

CONTROL INTERNO Y AUDITORÍA

Control Financiero.

Art. 27.- La verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, corresponderá exclusivamente a la Unidad, quien dictará la reglamentación respectiva. La Unidad podrá verificar el contenido de los estados financieros de conformidad a los lineamientos y procedimientos que la misma haya emitido.

La Unidad en el ejercicio de su función de vigilancia, puede ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos relacionados al financiamiento de los partidos políticos; asimismo, en el ejercicio de una investigación podrá solicitar los informes necesarios relacionados estrictamente a los gastos de los partidos políticos a las personas naturales o jurídicas, que hayan prestado servicios de cualquier naturaleza en las campañas electorales, quienes estarán obligados a entregar la información solicitada en un plazo máximo de diez días hábiles.



Los partidos políticos remitirán en forma trimestral un reporte de los estados financieros a la Unidad. Para los candidatos no partidarios, los informes se presentaran veinte días hábiles después de realizada la elección para la cual se presentó la candidatura no partidaria.

Auditoría Interna.

Art. 28.- Con el objeto de garantizar el adecuado control interno en el manejo de los ingresos y gastos de las campañas o de cualquier otro gasto, el Responsable de los partidos políticos que inscriban candidatos creará y acreditará ante la Unidad un sistema de auditoría interna como condición para iniciar la recepción de los aportes y contribuciones de los particulares y/o los recursos de financiación estatal.

Para efectos sancionatorios en materia administrativa y penal, el Responsable responderá solidariamente con el partido político del manejo que se haga de los ingresos y gastos de los recursos que se administren.

Auditoría Externa.

Art. 29.- La Unidad ordenará de forma anual la realización de auditoría externa, para el caso del manejo de fondos públicos y privados. Asimismo, la Corte de Cuentas de la República enviará copia a la Unidad, de los resultados de la auditoría de los fondos públicos manejados por los partidos políticos.

Los libros y documentos que sustentan todas las transacciones deberán ser conservados hasta diez años después de realizadas, por cualquier método.

CAPÍTULO II

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL FINANCIAMIENTO

Obligaciones en Materia de Transparencia y Acceso a la Información.

Art. 30.- En materia de transparencia y acceso a la información pública, los partidos políticos y los candidatos no partidarios están obligados a respetar y cumplir lo siguiente:

- a. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos en lo relativo al financiamiento de los mismos de conformidad con el reglamento correspondiente. La Unidad deberá crear los mecanismos informáticos para divulgar dicha información.

- b. Las personas accederán a la información del financiamiento de los partidos políticos por medio de la Unidad, mediante la presentación de solicitudes específicas, siempre que no esté disponible a través de mecanismos informáticos.
- c. El reglamento establecerá los formatos, procedimientos y plazos para despejar las solicitudes que se presenten sobre la información en el financiamiento de los partidos políticos.
- d. Cuando la información solicitada tenga el carácter de pública y no obre en poder de la Unidad, debiendo estarlo, ésta notificará al partido político requerido para que la proporcione dentro del plazo de cinco días.
- e. Cuando la información solicitada se encuentre disponible en la página electrónica del partido político de que se trate, se le notificará al solicitante para que la obtenga en forma directa.
- f. Los partidos políticos están obligados a tener una página electrónica oficial y publicar en ella la siguiente información:
 - vii. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que registren los ingresos y gastos de las campañas internas o externas, de sus candidatos a cargos de elección popular;
 - viii. Los gastos que se realicen en las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes y la elección de los postulantes a cargos de elección popular;
 - ix. Los montos de financiamiento estatal y privados otorgados durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente;
 - x. Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de campaña; el estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por la presente ley;



- xi. El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otra persona natural o jurídica, de las que reciba financiamiento el partido político; y,
- xii. Los demás que señalen el Reglamento.

Obligatoriedad de actualizar la información.

Art. 31.-Los partidos políticos deberán mantener actualizada la información referente al financiamiento estatal y privado establecido en el artículo anterior, proporcionándola a la Unidad con la periodicidad y en los formatos y medios electrónicos que se determinen en el reglamento correspondiente.

TÍTULO IV RÉGIMEN SANCIONATORIO

CAPÍTULO ÚNICO

Infracciones.

Art. 32.-Constituyen infracciones todo acto de comisión u omisión de los partidos políticos, candidatos no partidarios o Responsables en su caso, que esté en contra de lo regulado en la presente ley.

Infracciones Leves.

Art. 33.-Las infracciones a la presente ley se clasifican en leves, graves y muy graves.

Son infracciones leves:

- a. No presentar los informes señalados en la presente ley y su reglamento en el plazo exigido por dichas normas;
- b. Negar la información requerida por cualquier persona conforme a la presente ley;
- c. Crear más de una cuenta bancaria para financiamientos privados o estatales;
- d. No designar las auditorías requeridas en la presente ley en el tiempo exigido por la Unidad;
- e. Nombrar fuera del plazo legal al Responsable de la contabilidad de los partidos políticos y los candidatos no partidarios;
- f. Designar las auditorías requeridas en la presente ley, sin el procedimiento señalado en la normativa correspondiente;

- g. No crear los programas de cómputo requeridos para los sistemas contables, de conformidad con la presente ley y su Reglamento;
- h. Incumplir las obligaciones no tipificadas como infracciones y señaladas en la presente ley.

Infracciones Graves.

Art. 34.-Son infracciones graves:

- a. No presentar los informes y registros correspondientes exigidos conforme a la presente ley y sus reglamentos;
- b. No designar las auditorías requeridas en la presente ley por la Unidad;
- c. No informar de los recursos procedentes de fuentes privadas;
- d. Incumplir los requisitos para el manejo de las donaciones y aportaciones en dineros;
- e. Recibir donaciones anónimas;
- f. Realizar las actividades de recaudación sin los parámetros y requisitos exigidos en la presente ley y el reglamento respectivo;
- g. Permitir el financiamiento directo a los candidatos de los partidos políticos e incumplir la normativa que al efecto se emita;
- h. No designar al Responsable de la contabilidad del partido político o candidato no partidario;
- i. No transferir las donaciones a sus candidatos, cuando estas sean destinadas al financiamiento de los mismos.
- j. No informar a la Unidad sobre las irregularidades que encuentre o deba conocer en la administración de los recursos que se administren.
- k. No legalizar los libros contables requeridos en la presente ley y los reglamentos,
- l. La reincidencia en cualquiera de las conductas señaladas en el artículo anterior.

Infracciones Muy Graves.

Art. 35.- Son infracciones muy graves:

- a. No llevar contabilidad para el financiamiento estatal o privado; y,



- b. Negarse o impedir expresamente la fiscalización y auditoría de la Unidad o la Corte de Cuentas según corresponda;
- c. La reincidencia en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo anterior.

Sanciones para las Infracciones.

Art. 36.-Las infracciones leves serán sancionados con multa de cincuenta hasta setenta salarios mínimos vigente para el comercio y servicio, debiendo corregir la infracción en un periodo no mayor de quince días hábiles posterior a la notificación del acto que cause firmeza.

Las infracciones graves serán sancionadas con multa de setenta y hasta ciento veinticinco salarios mínimos vigente para el comercio y servicio, debiendo corregir la infracción en un periodo no mayor de quince días hábiles posterior a la notificación del acto que cause firmeza.

Las infracciones muy graves serán sancionadas con la suspensión del partido político en la elección siguiente al origen de la infracción.

Denuncia

Art. 37.- La Unidad por medio de denuncia o de oficio deberá conocer y resolver sobre las denuncias que se interpongan contra el Responsable, el partido político o candidato no partidario en que se le impute el haber cometido una infracción considerada como tal en la presente ley.

- a. La denuncia deberá contener:
- b. La identificación del denunciante, la cual deberá mantenerse en reserva por la Unidad.
- c. La identificación del partido político al que se le atribuye la infracción.
- d. La descripción de los hechos que se constituyen en infracción.
- e. La designación del lugar donde pueda ser notificado el denunciante.

Procedimiento para la Imposición de Sanciones.

Art. 38.-La Unidad, conforme a la denuncia interpuesta por persona natural, partido político o del Fiscal Electoral, conocerá de las infracciones que se le imputan a un partido político.

Interpuesta la denuncia, en plazo de veinte días hábiles, la Unidad ordenará la apertura a prueba o en su caso declarará la inadmisibilidad de la denuncia.

En todo caso deberá dictarse un auto motivado el cual contendrá una relación de los siguientes elementos:

- a. La identificación del denunciante.
- b. La identificación del partido denunciado.
- c. La descripción de los hechos y la calificación de la infracción correspondiente.
- d. Los elementos probatorios ofrecidos por el denunciante.
- e. La parte dispositiva con indicación de las normas en que se fundamenta; y
- f. La fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial.

El auto de apertura deberá notificarse a los interesados dentro de las veinticuatro horas siguientes de haberse admitido la denuncia.

El supuesto infractor deberá pronunciarse sobre los hechos e infracciones que se le imputan, en el término de veinte días hábiles contados desde el día siguiente a la fecha de notificación, presentando la prueba de descargo que considere conveniente.

Cumplido o no lo regulado en el inciso anterior, la Unidad señalará la fecha de la audiencia y el lugar de su realización, lo cual deberá fijarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la presentación o no del pronunciamiento del denunciado.

En el desarrollo de la audiencia se aportaran las pruebas que se estimen necesarias, el denunciante en su caso y el presunto infractor podrán formular los alegatos correspondientes.

Cuando el procedimiento sea iniciado por denuncia, la Unidad podrá ordenar la práctica de las diligencias que considere necesarias para el esclarecimiento de las infracciones alegadas, pudiendo suspender la audiencia por una sola vez, señalando fecha, hora y lugar para su reanudación y culminación.

Al término de la audiencia, la Unidad tendrá veinte días hábiles para pronunciar la resolución definitiva, la cual deberá encontrarse motivada debidamente, imponiendo la sanción correspondiente o declarar que no existe responsabilidad alguna para el



encauzado. La resolución definitiva deberá notificarse veinticuatro horas después de haber sido emitida.

Apelación

Art. 39.- Los partidos políticos, los candidatos no partidarios, el Responsable, así como los denunciantes; tienen el derecho de impugnar la resolución del recurso de apelación que la Unidad dicte en su contra ante el Tribunal Supremo Electoral, quien en pleno conocerá en segunda instancia, contando con quince días para dictaminar.

Los sujetos señalados en el inciso anterior, podrán presentar para ante la Unidad el recurso de apelación a más tardar cinco días hábiles posteriores a la notificación de la resolución que diere la Unidad, la cual deberá remitirlo a más tardar veinticuatro horas después al Tribunal Supremo Electoral.

El Tribunal Supremo Electoral, tendrá diez días hábiles para la admisión del recurso, admitido y notificado el mismo se abrirá a pruebas por un período de treinta días hábiles, con o sin la aportación de las mismas el Tribunal tendrá, veinte días hábiles para la resolución final; la cual deberá ser notificada veinticuatro horas después de admitida la misma..

Contra lo resuelto en segunda instancia, no procede recurso alguno.

TÍTULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

CAPÍTULO ÚNICO

Adecuación de los Partidos Políticos.

Art. 40.- Los partidos políticos inscritos de conformidad con el Código Electoral, contarán con un plazo de dieciocho meses contados a partir de la emisión de la normativa correspondiente y posterior entrada en vigencia de la presente ley, para readecuar sus estatutos e institucionalidad partidaria y emitir las normas internas necesarias según lo dispuesto en esta ley.

Adecuación del Tribunal Supremo Electoral.

Art. 41.- El Tribunal Supremo Electoral como autoridad competente para la aplicación de la presente ley, contará con el plazo de doce meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para crear la Unidad y emitir los reglamentos necesarios acorde a lo normado en la presente ley, para garantizar el debido cumplimiento de la misma.

Art. 42.- Las competencias establecidas en materia de financiamiento del Código Electoral pasarán como atribuciones a la Unidad.

Derogatorias.

Art. 43.- Quedan derogadas todas aquellas disposiciones que no se adecuen a la presente ley.

Vigencia.

Art. 44.- La presente ley entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador a los... del mes de... del dos mil dieciséis.



VIII. Ley Especial Contra el Enriquecimiento Ilícito y Combate a la Corrupción

A. Probidad como obligación legal del funcionario

La probidad no debe asumirse normativamente como una cualidad o característica del funcionario, sino prescribirse como un deber inherente al cargo. Básicamente se trata de la imposición de la obligación de todo funcionario -y sujetos vinculados- de orientar su gestión a la satisfacción del interés público.

Esto significa, que en la administración de fondos públicos deben observarse los principios de imparcialidad, objetividad, legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, economía y rendición de cuentas.

Desde este punto de vista, la consagración expresa del deber de probidad pasa a ser una obligación, ya no de carácter ético o moral del comportamiento del funcionario, sino legal, dado que su inobservancia podría acarrear la inhabilitación para el desempeño del cargo, así como una serie de responsabilidades patrimoniales.

Ahora bien, debe recalcarse que este tipo especial de intervención en el patrimonio no es de naturaleza penal, sino más bien, que las investigaciones que dan lugar al señalamiento de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos se realizan sobre el patrimonio.

Con esto tampoco se quiere decir que se trata de materia estrictamente civil, sino que los principios y garantías constitucionales aplicables en el ámbito penal -deber de no declarar contra sí, presunción de inocencia, saber de la acusación- no son del todo aplicables sobre el funcionario.

La finalidad de ello es determinar si el patrimonio de un funcionario está justificado "contablemente", es decir, verificar que existan suficientes respaldos documentales, financieros y contables sobre el acrecimiento de los bienes, líquidos, muebles e inmuebles, de alguien que ha manejado o administrado fondos públicos.

Lo mencionado anteriormente no es una determinación de culpabilidad sobre el cometimiento de algún delito. La culpabilidad será objeto de juzgamiento en instancias penales sobre conductas auxiliares relacionadas con el enriquecimiento ilícito como falsedad, cohecho, negociaciones ilícitas, entre otros.

B. Etapas de la investigación del patrimonio de un funcionario

La investigación sobre el incremento injustificado del patrimonio de un funcionario se desarrolla en diversas etapas, cada una de las cuales debe regirse por sus propios principios.

- La etapa administrativa de presentación de las declaraciones patrimoniales, revestida de obligaciones formales y sus correspondientes sanciones en caso de incumplimiento. Sería absurdo pretender que en esta fase, impere la prohibición de aportar prueba en contra de sí, pues todo el esquema de investigación patrimonial sería ineficaz por su supuesta inconstitucionalidad.
- La etapa contable o sustantiva, tiene como finalidad determinar si hubo aumento en el patrimonio de los sujetos vinculados. En esta etapa, las garantías de audiencia y defensa no cobran toda su virtualidad, pues podrían dar lugar a anticipar a los sujetos investigados la existencia de una auditoría sobre sus declaraciones, y con ello permitir el ocultamiento o alteración de la información patrimonial y frustrar la investigación.

Al final de esta etapa se puede llegar a diversos resultados: que no hubo aumento en el patrimonio del funcionario, que sí lo hubo y este se encuentra contablemente justificado o que sí lo hubo pero no ha podido justificarse contablemente.

- La etapa procesal o jurisdiccional, denominada juicio de enriquecimiento ilícito, se estipula cuando se ha verificado que el aumento patrimonial no es justificado y se lleva la investigación hacia los tribunales competentes. En El Salvador estos juicios son tramitados en las Cámaras de lo Civil de San Salvador, con lo cual existe una clara referencia de que no se está en presencia de materia punitiva.

Asimismo, no existe carga de la prueba en quien "acusa"; aunque si bien se trata de un proceso jurisdiccional con todas las garantías de independencia e imparcialidad, deber de



motivación, respeto al principio de congruencia y a los derechos de audiencia y defensa, es el funcionario quien tiene la carga procesal de acreditar que el aumento en su patrimonio ha sido justificado y desvanecer, mediante prueba legítima, pertinente y útil, las irregularidades sustantivas de su declaración, que dieron lugar a la auditoría de la fase contable.

Es importante que en cada una de estas etapas se respeten los principios propios de la materia que los rige; siendo necesario a la vez o que se dote a cada una de ellas con las herramientas suficientes para que la investigación no se vea burlada o se vuelva ineficaz.

Por ejemplo, en la etapa jurisdiccional, el resultado que dé lugar a declarar que en efecto se ha comprobado el enriquecimiento ilícito, debe integrarse necesariamente con la aplicación posterior de la Ley de Extinción de Dominio.

Asimismo, en la etapa contable debe existir habilitación expresa a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, para requerir cualquier tipo de información oficiosa a las entidades involucradas en el esquema del movimiento de los bienes de un funcionario o sujetos vinculados, tales como:

- Los registros públicos de la propiedad raíz, de automotores o de armas.
- Instituciones financieras bancarias o no bancarias.
- Despachos de abogados que han materializado notarialmente los actos de transferencia del dominio del funcionario o sus allegados.
- Registros contables o tributarios de las sociedades o empresas en que ha intervenido el funcionario, en calidad de accionista, consultor, acreedor, deudor, asalariado, entre otras actividades comerciales.

Esto indica que en la concreción normativa de la Ley Especial Contra el Enriquecimiento Ilícito y Combate a la Corrupción, debe fortalecerse la coordinación normativa e interinstitucional de las entidades que desarrollan competencias de control sobre el gasto público, conflictos de intereses, contratación pública, financiamiento de partidos políticos y campañas políticas, uso de la deuda política e investigación de los delitos relacionados con el enriquecimiento

ilícito²⁷, mediante la atribución de medidas vinculantes de investigación, medidas cautelares más afectivas, interconexión de la información, entre otras medidas de carácter procesal o procedimental.

C. Estructura de la ley

Con todo lo anterior, se cuenta con un panorama sobre los contenidos esenciales que debe tener una Ley Especial Contra el Enriquecimiento Ilícito y Combate a la Corrupción, también conocida como Ley de Probidad. Este contenido puede expresarse de mejor manera mediante la siguiente lista de herramientas de acuerdo con el esquema propuesto:

1. Objeto de la Ley

- Prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas que dan lugar al enriquecimiento ilícito.
- Establecer las obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades, que da lugar el ejercicio de un cargo público, en el cual se involucre en el manejo de fondos públicos.

2. Principios

- Imparcialidad, objetividad, legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, economía y rendición de cuentas, son los principios que deben informar sobre la aplicación de la Ley.

3. Autonomía de las entidades competentes

- Debe tomarse postura sobre si la Ley desarrollará aspectos orgánicos o solamente procedimentales, con respecto a la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia.
- En el caso de desarrollar aspectos orgánicos, se deben plasmar los requisitos legales del Director de dicha sección; así como plasmar normativamente que dentro de las distintas opciones para organizar el trabajo al interior de Corte Suprema, se ha optado por la “encomienda de gestión”, que es un mecanismo de Derecho Administrativo que permite a un ente interno el desarrollo de las etapas de investigación, para que luego la autoridad central, la Corte en Pleno,

27 Entre los delitos por enriquecimiento ilícito se pueden mencionar cohecho, negociaciones ilícitas, malversación de fondos, peculado, defraudación a la economía pública, falsedad material, encubrimiento, o crear figuras delictivas nuevas como: ocultamiento de bienes, falsedad agravada en las declaraciones de patrimonio, sobreprecio irregular, soborno transnacional, falsedad de servicios contratados, pago irregular de contratos administrativos, entre otras.



tome las decisiones de acuerdo con el marco de la investigación. Es decir, la Sección de Probidad debe tener amplias facultades de investigación, pero la decisión final recae siempre en la Corte en Pleno.

- Se deben prever mecanismos de denuncia “razonablemente fundadas” como alternativa de inicio complementario a las declaraciones de funcionarios que, en apariencia, no presenten inconsistencias. Sobre el tema, también se sugiere hacer compatible la razonabilidad de la denuncia con su carácter confidencial o incluso, anónimo para permitir un mayor nivel de participación ciudadana.
- Habilitar expresamente a la Sección de Probidad de la CSJ para requerir cualquier tipo de información oficiosa a las entidades involucradas en el esquema del movimiento de los bienes de un funcionario o sujetos vinculados, tales como registros públicos de la propiedad raíz, de automotores o de armas, instituciones financieras bancarias o no, despachos de abogados que han materializado notarialmente los actos de transferencia del dominio del funcionario o sus allegados, registros contables o tributarios de las sociedades o empresas en que ha intervenido el funcionario en actividades privadas, ya sea como accionista, consultor, acreedor, deudor, asalariado, entre otras actividades comerciales.
- Conceder suficientes facultades de investigación financiera sobre entidades nacionales y los cauces para entidades financieras extranjeras.
- Dentro de las sanciones o medidas, se puede regular la suspensión temporal en el ejercicio del cargo, en el caso que el funcionario aún se encuentre en el mismo o haya sido nombrado o electo en otro.
- Una regulación equilibrada en cuanto al derecho de acceso a la información. El acceso a la información contable, facturas y contratos durante la etapa administrativa, debe prescribirse como imperativo, como si se tratase de una autoridad jurisdiccional, sin necesidad del consentimiento del sujeto investigado.

4. Sujetos vinculados

- Funcionarios públicos o sujetos particulares que manejen fondos públicos, tanto titulares de las instituciones con potestad de decisión,

como apoderados, gerentes, administradores, representantes legales.

- Incluir como sujetos investigados a las entidades que reciben subvenciones o fondos públicos, incluso aquellas que se manifiestan como participación accionaria por parte de entidades estatales autónomas o municipales, como sociedades de economía mixta, fideicomisos y sociedades anónimas con participación accionaria pública, sea esta estatal, municipal o de alguna entidad autónoma.
- Declarar expresamente que los casos especiales, como funcionarios ad-honorem, no están excluidos como sujetos investigados. El hecho que no devengue un salario, no lo exime de las responsabilidades y deberes del cargo, sobre todo si maneja fondos públicos.
- Extender investigación hacia familiares fuera del núcleo familiar o contratistas.
- Dentro de los sujetos principales, por su carácter de funcionarios, se debe incluir a funcionarios propietarios y suplentes. Asimismo, se debe incluir a los jefes de las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, auditores, y gerentes financieros de las instituciones que reciben fondos públicos.

5. Obligaciones formales

- Investigar -auditar- la declaración inicial.
- Periodicidad en la actualización de las declaraciones y auditorías sobre las mismas, en aquellos casos de funcionarios de reelección indefinida, como diputados y concejales, o de puestos con garantía de inamovilidad y por plazo indefinido, como lo es el caso de jueces.
- La obligación de declarar persiste a pesar del cambio de denominación de la plaza o cargo en que se encuentra el funcionario obligado, siempre que las funciones den lugar a la administración de fondos públicos.
- La obligación de declarar debe incluir los bienes, rentas, acciones, derechos y obligaciones que constituyen su patrimonio, tanto dentro del territorio nacional como en el extranjero. Así como los bienes que se estén usufructuando de hecho, tal como la simulación de usufructo público y notorio, sobre bienes de terceros vinculados, personal o familiarmente con el funcionario.



- Con la sola sanción por falta de presentación o presentación extemporánea de la declaración patrimonial -inicial, periódico o final- no se puede eximir al funcionario de una investigación sobre el aumento injustificado de su patrimonio.
- En el caso que faltasen algunas de las declaraciones patrimoniales mencionadas, se debe regular la imposibilidad de acceder a cargos públicos.
- Existen ejemplos de derecho comparado en el que se habilita al ente similar a Corte de Cuentas o la Fiscalía para que exija una declaración inicial, anual y final a aquellos funcionarios o particulares que, a pesar de no aparecer contemplados expresamente en la Ley como sujeto vinculado, administren o custodien fondos públicos. Ejemplo: artículo 23.-Declaración jurada por orden singular, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de Costa Rica.

6. Fase jurisdiccional

- Se debe diferenciar claramente entre la responsabilidad administrativa y la responsabilidad por sospechas de enriquecimiento ilícito que dará lugar a un proceso jurisdiccional que no es de naturaleza punitiva, sin perjuicio que eventualmente se inicie una acción penal por alguna de las conductas en las que haya derivado el cometimiento de algún delito, como falsedad, defraudación a la economía pública, negociaciones ilícitas, cohecho, entre otras conductas delictivas.
- Con lo anterior, también se vuelve necesario actualizar la estructura contradictoria de esta clase especial de proceso y adecuarla a la oralidad, con aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil.
- Debido a que no se trata de una instancia punitiva –aún- se deben vincular las medidas preventivas y las consecuentes responsabilidades con la Ley de Extinción de Dominio y Ley Contra el Lavado de Dinero y Activos.
- Estas medidas se deben acompañar con la inhabilitación para el desempeño del cargo, en aquellos casos en que el proceso jurisdiccional haya culminado con la determinación de que hubo enriquecimiento ilícito.

7. Reformas y nuevos delitos

- La ley necesariamente deberá contemplar la adecuación normativa de otras leyes que le complementen, como la Ley Orgánica Judicial, Ley de Extinción de Dominio, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos Financieros, y la Ley de Bancos.
- Asimismo, debe incluir reformas al Código Penal en relación con la tipificación de otras conductas que a la fecha no se han contemplado, por ejemplo: ocultamiento de bienes, falsedad agravada en las declaraciones de patrimonio, sobreprecio irregular, soborno transnacional, falsedad de servicios contratados, pago irregular de contratos administrativos, entre otros.

8. Declaratoria de orden público

Al igual que la Ley de Extinción de Dominio, se trata de una materia de especial relevancia para el interés público, con lo cual se debe buscar su plena eficacia con respecto a cualquier conducta anterior a su vigencia. Para no dejar margen de dudas con respecto a la posibilidad de su aplicación retroactiva, lo más recomendable es que se prescriba en una disposición de la misma la declaratoria legislativa de Orden Público de esta Ley.

D. Conclusión

Esta lista de contenidos esenciales de una posible Ley Especial Contra el Enriquecimiento Ilícito y Combate a la Corrupción, tiene fines referenciales, como es el caso de los indicadores de los principales problemas aplicativos que ha presentado la actual Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, según se ha advertido a través de los medios de prensa. En este documento, se han expuesto algunas herramientas que mejorarían la investigación patrimonial, según el estado normativo en que se encuentra regulado actualmente, pero con ello no se agota todo el posible contenido.



EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA

IX. Evaluación social de proyectos públicos

A. Antecedentes

Los gobiernos enfrentan el problema de la escasez para hacer frente a múltiples demandas ciudadanas, por lo que se vuelve imperante una asignación eficiente y transparente de los recursos públicos a efectos de lograr el mayor impacto posible en el crecimiento económico y en el desarrollo del país.

Los recursos públicos son utilizados principalmente por los gobiernos en gasto corriente, para financiar diferentes tipos de programas sociales asistencialistas, y en inversión pública para construir tanto infraestructura básica como infraestructura estratégica. En ambas áreas, se debe buscar maximizar el bienestar de la población, por lo que conviene que cada gobierno realice un análisis exhaustivo a través de la evaluación social de proyectos públicos para determinar cuáles son los programas sociales y proyectos de infraestructura que deben ejecutarse por ser lo más rentables económica y socialmente.

Debido a la importancia que tiene para el desarrollo el maximizar los recursos nacionales destinados a la inversión pública, con mayor frecuencia los gobiernos incorporan la evaluación social de proyectos como parte de sus sistemas nacionales de inversión pública, con lo cual es posible desarrollar los proyectos bajo un proceso estratégico de planificación y priorización.

En El Salvador, desde 1991 hasta el año 2015, la inversión pública ha sido en promedio del 2.9% del PIB. El cuadro No. 3 muestra que en los últimos años esta ha sido menor al promedio. Las principales unidades ejecutoras directas de esta inversión pública han sido las dependencias del Ejecutivo y las municipalidades.

CUADRO No.3 El Salvador: Inversión Pública

Año	Inversión Pública (Millones US\$)	Inversión Pública (% del PIB)
2010	520	2.4%
2011	566	2.4%
2012	596	2.5%
2013	609	2.5%
2014	530	2.1%
2015	547	2.1%

Fuente: BCR

La inversión pública ejecutada incluye la construcción y reparación de calles, carreteras y puentes, escuelas e institutos, unidades de salud y hospitales, acueductos y alcantarillados, puertos y aeropuertos, generación y transmisión de energía eléctrica y centros penitenciarios; así como pavimentación de caminos, instalaciones deportivas, abastecimiento de agua potable y saneamiento, electrificación, rellenos sanitarios y casas comunales, entre otros.

Sin embargo, cada unidad ejecutora, de manera independiente, toma la decisión del tipo de proyecto a construir y del monto asignado al mismo, sin realizar ningún proceso de priorización a partir de estimaciones de la rentabilidad económica y social del proyecto. En consecuencia, el país no sólo está invirtiendo poco sino también de manera ineficiente.

Para lograr el mayor impacto posible en la disminución de la pobreza y potenciar el desarrollo, El Salvador requiere implementar un sistema nacional de evaluación social de proyectos públicos, en el cual concursen todos los proyectos propuestos por las diferentes entidades públicas, principalmente las entidades del Ejecutivo; mientras que los fondos públicos, que son limitados, deben ser asignados a aquellos que tengan mayor impacto social.



B. Consideraciones sobre la evaluación social de proyectos públicos²⁸

La realización de cualquier proyecto, público o privado, considera un ciclo de vida, integrado en las siguientes cinco etapas:

- Perfil del proyecto.
- Estudio de pre-factibilidad.
- Estudio de factibilidad.
- Ejecución.
- Evaluación.

El proceso de evaluar socialmente un proyecto público consiste en emitir un juicio objetivo sobre la eficiencia y/o conveniencia del mismo, lo cual requiere identificar correctamente todos los beneficios y los costos asociados al proyecto con el fin de asignar de manera eficiente y transparente los recursos públicos para su ejecución.

Dichos recursos son limitados, por lo que la decisión de asignarlos a un proyecto y no a otro, tiene un impacto positivo y negativo para los beneficiarios y los no beneficiarios del proyecto. Por ello, el proceso de evaluar debe reducir los riesgos de ejecutar proyectos que no son convenientes.

Lo anterior, implica que al evaluar proyectos se debe efectuar un proceso de identificar, cuantificar y valorar todos los costos y beneficios en un determinado periodo de tiempo, así como de las distintas y múltiples alternativas de proyectos, todo esto en base a objetivos previamente establecidos y a partir de un análisis riguroso, con el fin de tomar la decisión técnica de cuál proyecto es el idóneo a ejecutar entre todas las alternativas posibles.

1. Identificar

Con la correcta identificación de todos los costos y beneficios pertinentes al proyecto, se elaboran dos escenarios:

- Situación base o situación “sin proyecto”, en la cual las proyecciones se realizan bajo el supuesto de no ejecución del proyecto en estudio. Este escenario no es estrictamente la situación actual, sino la situación actual optimizada durante el período de estudio.
- Situación “con proyecto”.

Con base en los dos escenarios, se estiman los flujos de costos y beneficios de cada una de las alternativas; luego se restan los flujos estimados de la situación “con proyecto” respecto de los flujos estimados para la situación “sin proyecto” y, finalmente, se decide en base al principio esencial de que “el valor de un beneficio no puede jamás exceder el costo de obtener ese mismo beneficio mediante otra acción o proyecto alternativo”.

En esta etapa es fundamental evitar errores en la correcta identificación de los costos y beneficios verdaderamente atribuibles al proyecto, para impedir que se le adjudiquen beneficios que no son derivados del proyecto o se supriman costos relevantes.

2. Medir

Esta etapa consiste en cuantificar cada costo y cada beneficio atribuibles al proyecto. En la evaluación social se busca incluir las externalidades y los efectos indirectos; los cuales no son medibles en todos los casos, por lo que se requiere definir unidades de medidas o normas. El reto es identificar normas aceptables para cuantificar variables tales como integración social y regional, impactos económicos regionales, capacidad y destrezas de las personas para salir por sí sola de la pobreza, inteligencia y desnutrición; efectos en la salud por la creación y mejora del acceso a unidades de salud y hospitales, efectos en la red de transporte público, entre otras, las cuales pueden aparecer como costos o beneficios de los proyectos. Estas variables deben expresarse en términos de unidades de medida.

3. Valorar

Esta etapa consiste en asignar precios a las variables que se miden. Para los proyectos privados, la valoración de los costos y beneficios se realiza a través de los precios de mercado. Para el caso de los proyectos públicos, se utilizan los llamados “precios sombra”. Cada precio de mercado tiene su correspondiente precio sombra, el cual incorpora valoraciones sobre aspectos sociales. En algunos casos, por no existir, se requerirá la elaboración de dichos precios durante el proceso de evaluación.

²⁸ Basado en “Evaluación Social de Proyectos” Ernesto R. Fontaine, 2008.



C. Metodologías aplicadas en la evaluación social de proyectos públicos²⁹

El análisis costo-beneficio³⁰, como base metodológica para la evaluación de proyecto de inversión pública, se comenzó a implementar por primera vez en la década de los años 30 en los Estados Unidos, cuando el Congreso de este país le pidió al gobierno federal mejorar las vías de transporte acuáticas, considerando para ello el control de inundaciones en base a beneficios esperados mayores que los costos estimados de la inversión.

Pero es hasta la década de los 60, luego que Estados Unidos lo incorporara en 1962 como parte de su proceso de planificación presupuestaria, cuando comienza a ser utilizada en forma extensiva, en varios países, en los procesos de decisión de proyectos de inversión pública, en especial en los de infraestructura y transporte.

Siempre basado en un análisis costo-beneficio, posteriormente se han utilizado y popularizado los métodos de valor anual neto y la tasa interna de retorno, los cuales siempre requieren evaluar todos los beneficios y costos sociales relativos a cada proyecto; asimismo se incluyen externalidades positivas y negativas, así como costos y beneficios indirectos, considerando todas las actividades económicas tanto de consumo como de producción, de tal manera de efectuar un estimado de la rentabilidad social del proyecto en cuestión. En el caso del valor actual neto social, los flujos de beneficios y costos sociales se traen a valor presente utilizando una tasa social de descuento.

Con estos métodos, es posible comparar distintos proyectos públicos y ordenarlos según su mayor rentabilidad social, descartando aquellos que tienen rentabilidad negativa. Como resultado de este análisis, es posible elaborar un ranking de los proyectos públicos y asignar los recursos públicos limitados a aquellos proyectos que tienen mayor rentabilidad social.

En todos estos casos, es importante reconocer que no siempre es posible expresar en términos monetarios los impactos del proyecto, porque en algunos casos no se cuenta con mercados que permitan cuantificar y valorar los costos y beneficios, pero principalmente las externalidades y efectos indirectos. Los ejemplos más ilustrativos de estas limitaciones se

encuentran en cómo valorar monetariamente variables ambientales como la descontaminación de un río en un determinado porcentaje o la disminución en un porcentaje de la descontaminación del aire o la migración de aves por la realización de un proyecto que afecte un cuerpo de agua. Asimismo ¿cuánto vale monetariamente un grado de escolaridad en una escuela pública rural y cuánto vale el mismo grado de escolaridad en un colegio privado bilingüe en la ciudad? ¿Cuál es el valor monetario del temor, la inseguridad ciudadana y la paz?

Recientemente, han surgido nuevas metodologías de valoración contingente que permiten estimar estos costos y beneficios de manera razonable e incorporarlos en la evaluación de proyectos y en la toma de decisiones, entre los cuales se destacan los siguientes:

- **Análisis multi-criterio:** recientemente utilizado, considera en su análisis los impactos ambientales, socioeconómicos, económicos regionales e incluso impactos de equidad, estos últimos sólo en proyectos de gran envergadura. Este tipo de análisis no busca reemplazar los métodos anteriores ni estimar monetariamente el valor de los beneficios o externalidades de un proyecto, sino que permite incorporar explícitamente otros criterios de evaluación y priorización que no son cuantificables en dinero. Su ventaja se encuentra en que obliga a explicitar las preferencias y prioridades de quienes toman las decisiones respecto a qué proyectos financiar, una vez realizado un análisis costo-beneficio. Este criterio de análisis es muy utilizado por los países europeos como parte de las políticas comunes que impulsa la Unión Europea³¹.
- **Análisis costo-eficiencia:** pone énfasis en medir adecuadamente el costo de proyectos alternativos con beneficios similares. La limitación es encontrar proyectos estrictamente comparables. Por otro lado, bajo el supuesto que los beneficios del proyecto superan sus costos, la evaluación se reduce a asegurar que la inversión alcance los citados beneficios al menor costo posible. Este es el criterio utilizado en Chile al evaluar inversiones en áreas como educación, salud y defensa.
- **Análisis costo-efectividad:** los beneficios no son cuantificados en términos monetarios, sino en unidades cuantitativas de efectividad de las iniciativas comparadas.

29 "Enfoques complementarios para la evaluación social de proyectos" Claudio Agostini, Slaven Razmilic; Centro de Estudios Públicos CEP, octubre 2015
30 Desarrollada en los trabajos del economista Jules Dupuit en 1844.

31 Utilizado por: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania Irlanda, Italia, Holanda, España, Portugal, Suecia e Inglaterra.



D. Experiencia internacional: el caso de Chile³²

Durante la década de 1990, los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP, se transformaron en la única referencia de planificación, luego que a finales de los años 80 se suprimieran los sistemas de planificación en numerosos países y se estableciera el uso de criterios de evaluación microeconómica de proyectos de inversión como elemento básico para priorizar y asignar recursos en los proyectos de inversión.

Países como Chile, México y Colombia mantuvieron sus órganos rectores de planificación, así como la conducción de los sistemas de inversiones en dicho ámbito. En cambio, en otros países, los sistemas de inversiones pasaron a ser parte de los Ministerios de Hacienda y Economía.

Chile cuenta con el sistema más antiguo y desarrollado de la región latinoamericana, y es de los pocos países que ha desarrollado un sistema formal de evaluación de proyectos como parte del ciclo presupuestario, bajo el Sistema Nacional de Inversiones, SNI, convirtiéndose en un referente en las tendencias y buenas prácticas del uso de la evaluación social de proyectos dentro de los sistemas nacionales de inversión pública.

A través del sistema, se evalúa técnica y económicamente las iniciativas de inversión que promueven las diferentes dependencias públicas, a fin de priorizar adecuadamente los proyectos, buscando maximizar la rentabilidad social de la inversión. Esto ha permitido que los proyectos de inversión pública contribuyan significativamente al desarrollo económico y social que ha tenido Chile en las últimas décadas.

Los primeros antecedentes del SNI chileno datan de los años 50 y están relacionados principalmente al rol de la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO, en la evaluación de proyectos en ámbitos que iban desde la generación de energía hasta la industria remolachera. A mediados de los años 60, se crea la Oficina de Planificación Nacional ODEPLAN, que comienza un proceso gradual de evaluación de inversiones que se consolida en la década siguiente.

Un aspecto fundamental del éxito de Chile relativo a la evaluación de proyectos, es el vínculo estratégico entre la ODEPLAN y el Instituto de Economía de la Universidad Católica, que permitió que se impartieran cursos de evaluación de proyectos en los años 1976 y 1977, bajo el marco de un acuerdo bilateral de cooperación técnica con el BID, lo cual derivó en el Curso Interamericano de Preparación y Evaluación de Proyectos CIAPEP, el cual permitió capacitar de manera consecutiva a profesionales del sector público entre los años 1978 y 2006.

En Chile, tanto como el Sistema Nacional de Inversiones, SNI, cómo la institucionalidad de la evaluación de proyectos de inversión pública son fuertes. Primero se consolidó con la creación del Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN, en 1990; este fue reemplazado por el Ministerio de Desarrollo Social MDS en 2011, lo que generó ampliar facultades, establecer exigencias y formalizar una serie de procedimientos y articulaciones interministeriales.

El Ministerio de Desarrollo Social tiene expresamente incluida entre sus funciones la de “evaluar las iniciativas de inversión que soliciten financiamiento del Estado, para determinar su rentabilidad social³³”. El SNI es administrado tanto por el Ministerio de Desarrollo Social como por el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos DIPRES, mientras que la División de Evaluación Social del MDS está a cargo de la evaluación ex-ante y ex-post de los proyectos ejecutados. La DIPRES se concentra en regular el proceso de formulación de presupuestos sectoriales, permitiendo la articulación del SNI con el presupuesto público.

El SNI presenta las siguientes características ventajosas en términos de institucionalidad:

- La obligatoriedad legal del proceso.
- La separación institucional entre proponente y evaluador.
- El uso de una evaluación multi-etapa con varios filtros y mecanismos de supervisión.
- La existencia de normas, procedimientos y metodologías establecidas ex-ante.
- La determinación centralizada de los precios sociales.

³² Con base en “Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe”, Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno, Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2015.

³³ Artículo 19 bis del decreto ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado



- El establecimiento de evaluaciones ex-post.
- La existencia de un sistema de información de proyectos centralizado y transversal.

E. Objetivos

1. Lograr el mayor impacto posible de los recursos públicos con el fin de disminuir la pobreza y propiciar el desarrollo.
2. Establecer un mecanismo profesional para priorizar la ejecución de proyectos públicos a partir de criterios económicos y sociales.
3. Incentivar a las entidades del gobierno para que identifiquen, de la mejor manera posible, todos los costos y beneficios de las iniciativas de inversión que promueven.

F. Propuestas

Es indudable que los gobiernos estarán cada día más presionados por las diversas y crecientes demanda de la población, mientras los recursos públicos resultan insuficientes para atender dichas demandas. Por ello, y a efectos de encaminar al país por la senda del desarrollo, se requiere avanzar en la utilización transparente y eficiente de los recursos públicos que el mismo Estado asigna a la inversión pública.

En ese sentido, se propone lo siguiente:

1. Regla constitucional para evaluación de proyectos públicos

Se propone establecer en la Constitución de la República la obligación del gobierno para que seleccione los proyectos de inversión pública que anualmente se incorporan en el Presupuesto General del Estado, a través de un sistema de prioridades basado en la evaluación social de proyectos públicos. Una ley regulará lo correspondiente.

2. Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP

Se propone crear un Sistema Nacional de Inversiones Públicas, que evalúe económica y socialmente todos y cada uno de los proyectos que propongan las entidades públicas a partir de una metodología

unificada. El sistema permitiría someter a aprobación legislativa aquellos proyectos que tengan el mayor beneficio para la población, para lo cual se ha seguido el siguiente proceso:

- Evaluar económica y socialmente los proyectos públicos presentados por las diferentes dependencias del gobierno.
- Elaborar un ranking de los proyectos públicos evaluados según la rentabilidad social.
- Seleccionar los proyectos de mayor rentabilidad, según la disponibilidad de recursos asignados a la inversión pública cada año.
- Incluir los proyectos públicos seleccionados en cada cartera de gobierno, según corresponda, dentro del Presupuesto General del Estado para ser presentado a la Asamblea Legislativa.

3. Programa de Formación y Capacitación en Evaluación de Proyectos Públicos

La implementación de un Sistema Nacional de Inversiones Públicas requiere de una masa crítica de profesionales expertos en metodologías para evaluar económica y socialmente los proyectos públicos, tanto en las dependencias del gobierno que realizan propuestas de manera permanente como en la oficina central que evaluará las solicitudes.

A estos efectos se propone implementar, en alianzas con universidades locales, programas de formación y capacitación que incluyan cursos teóricos y prácticos en evaluación social de proyectos públicos.

G. Anexo

ACUERDO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES
No.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que la Constitución de la República, en su artículo 1, establece que El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común;



- II. Que el artículo 159 de la Constitución, señala que para la gestión de los negocios públicos habrán las Secretarías de Estado necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración;
- III. Que la jurisprudencia constitucional recientemente ha señalado que el gasto público, en su modalidad cualitativa, exige que los fondos concedidos sean destinados para la finalidad específica que se ha autorizado, finalidad que debe ser identificada anticipadamente según lo impone el principio de planificación presupuestaria –art. 167 ord. 3° frase 1ª Cn. – De esta manera, al prever de forma clara cuál es la necesidad en que se han de invertir los fondos asignados, se puede controlar con mucha más facilidad y transparencia su destino;
- IV. Que conforme a los considerandos anteriores, es indispensable realizar una reforma constitucional que regule, que la asignación de recursos debe ser conforme a una planificación de mediano plazo;

PORTANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa de los Diputados...

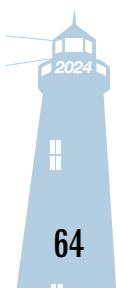
ACUERDA:

Reformar la Constitución de la República, emitida mediante Decreto Constituyente n° 39, de fecha 15 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial n° 234, Tomo n° 281, de fecha 16 del mismo mes y año, de la Asamblea Constituyente, lo cual se considera en forma individual para su ratificación.

Art 1. Refórmase el ordinal 3° del artículo 167 de la Constitución, de la manera siguiente:

“3.- Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal. La asignación de recursos de proyectos públicos de inversión, será determinado previa evaluación y calificación social de los mismos en ese Consejo de Ministro”

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO. San Salvador, a los veinticuatro días del mes de agosto del año dos mil dieciséis.



X. Subasta inversa electrónica para compras públicas³⁴

A. Antecedentes

Una actividad que día a día realizan los gobiernos es la compra y contratación de bienes y servicios, los cuales son demandados a diversas empresas. Dichos bienes y servicios son utilizados para que los gobiernos desempeñen su normal funcionamiento y para la implementación de los proyectos y programas establecidos anualmente en los presupuestos públicos.

Los gobiernos tienen el deber de ser transparentes y ágiles para realizar esta actividad, en el caso de El Salvador, la obligación se deriva de un mandato constitucional. Por tanto, se deben adecuar los sistemas de compras públicas de una manera que permita hacer un uso eficiente de los recursos públicos.

En El Salvador, desde 1991 hasta el año 2015 el gasto corriente en bienes y servicios del Gobierno Central, Empresas Públicas No Financieras y Resto del Gobierno General ha sido en promedio del 4% del PIB. El cuadro No. 4 muestra que en los últimos años este gasto ha sido mayor al promedio.

CUADRO No.4 El Salvador: Gasto Corriente en Bienes y Servicios del Gobierno Central, Empresas Públicas No Financieras y Resto del Gobierno General

Año	Gasto Corriente en Bienes y Servicios (Millones US\$)	Gasto Corriente en Bienes y Servicios (% del PIB)
2010	1,059	4.9%
2011	1,043	4.5%
2012	1,047	4.4%
2013	1,203	4.9%
2014	1,179	4.7%
2015	1,172	4.5%

Fuente: BCR

Es así como se plantea la necesidad de adoptar sistemas innovadores, que utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, permitan realizar compras públicas de manera eficiente.

Muchos países del mundo han adoptado la figura de la subasta inversa electrónica como mecanismo que ha permitido perfeccionar los procedimientos de compras y contrataciones de bienes y servicios realizadas por las administraciones públicas.

La subasta inversa en compras y contrataciones comenzó a ser frecuentemente a mediados de los años 1990. Los primeros en implementarlo fueron la industria manufacturera y automotriz, que la utilizó para la adquisición de componentes con especificaciones técnicas precisas.

Con el desarrollo del comercio electrónico, la forma virtual de la subasta inversa se diseminó ampliamente y se consolidó como prácticas de compra de las empresas privadas de mediano y gran tamaño.

En el sector público, la diseminación de las subastas inversas es más reciente y relativamente circunscrita a órganos y sectores de la administración pública. Al incorporar los avances de la aplicación de las tecnología de la información al comercio electrónico, potencializa ciertos aspectos y beneficios que se derivan de la interacción online entre la administración pública y el mercado.

De manera general, los beneficios de la subasta inversa en las compras públicas son las siguientes:

- Transparencia en las compras públicas a través un mecanismo competitivo en tiempo real.
- Reduce los precios de los bienes y servicios de forma sucesiva, generando ahorro al gobierno,
- Reduce los costos de transacción por la facilidad de negociación a través de medios electrónicos.
- Permite comprar bienes y servicios en gran cantidad y de manera reiterada.
- Incrementa el número de oferentes participantes, generando más competencia en las negociaciones y logrando precios más competitivos.
- Disminuye y delimita el tiempo del ciclo de compra.

34 Con base en: "Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: La experiencia de Latinoamérica" Banco Interamericano de Desarrollo BID, 2009.



Se puede concluir que existe una clara diferencia entre la subasta inversa y las licitaciones. En el primer método, se desarrolla un proceso competitivo donde los proveedores pueden modificar su oferta de precio en tiempo real, mientras que en las licitaciones se reciben propuestas cerradas con precios no modificables, que conllevan mayores costos como resultado de procesos menos transparentes y con limitada competencia.

La transparencia en el mecanismo de subasta inversa también es conveniente porque permite un control más exhaustivo de las compras que realiza el gobierno, principalmente en suministros habituales de bienes y servicios, los cuales normalmente tienen menos atención por parte de las entidades encargadas de fiscalizar los fondos públicos, porque prefieren fiscalizar los contratos de mayor complejidad y valor económico.

La implementación de la subasta inversa electrónica, al ser una herramienta del comercio electrónico, debe tener en cuenta la situación y las características políticas e institucionales de la administración pública que desea adoptarla.

Para implementarla se requiere que los países cuenten con inversiones, habilidades y capacitación en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones, también con cierta adecuación de las nuevas formas de transacción a los requisitos legales y procedimentales de la administración pública.

Como prácticas avanzadas de compra, las subastas electrónicas exigen el desarrollo de herramientas técnicamente más complejas y la edición de legislación y normas para el establecimiento de reglas jurídicamente seguras para su puesta en operación. De manera complementaria requiere del desarrollo de herramientas de firma electrónica para la certificación de los participantes en el procedimiento y del pago electrónico del suministro o servicio.

B. Funcionamiento de la subasta inversa electrónica

Los sistemas de subasta inversa se apoyan de los medios electrónicos durante todo el proceso.

Previo a la subasta

Las diferentes dependencias del gobierno, actuando como compradores inician el proceso divulgando, a través de medios electrónicos, la apertura de un proceso de subasta que solicitan propuestas a todos los proveedores del bien o servicios en cuestión.

Previo a la apertura de la sesión de subasta, el comprador debe hacer públicos los requisitos que cumplirán los proveedores interesados en participar tales como calidad, plazo y especificaciones objetivas del bien o servicio que se desea pactar.

De esta manera, al momento de realizarse la subasta, el único aspecto en disputa y deliberación entre los oferentes será el precio o algún criterio de puntaje involucrando precio y atributos cuantificables.

El proceso de subasta

Llegado el momento, se fija un día y hora para realizar la subasta inversa a través de un medio digital, lo que permite reproducir virtualmente una bolsa de bienes y servicios, con su correspondiente ambiente de competencia, que impulsa cotizaciones de precios por parte de los proveedores logrando una potencial reducción de los mismos.

El sistema es operado por un subastador, quien asigna códigos a las entidades compradoras y a cada proveedor con el objetivo de mantener el anonimato de los participantes y evitar la manipulación de la subasta. Los proveedores, a través del código asignado, introducen sus ofertas de precios directamente al sistema electrónico, la cual se publica de manera instantánea, de tal manera que todos conocen en tiempo real las ofertas del resto de participantes.

Mientras se mantiene activa la subasta, cada proveedor puede modificar en tiempo real su oferta anterior, generando un ambiente en el cual se compete por la reducción de precios hasta agotar la disputa, prevaleciendo un vencedor, habiéndose logrado el precio real de mercado para el bien o servicio que se está adquiriendo.



Es importante reiterar que durante la disputa existe estricta impersonalidad y objetividad de los procedimientos y la igualdad de acceso a información, porque el sistema electrónico es el único canal de información y comunicación que se encuentra abierto a todos los participantes bajo las mismas condiciones. El comprador es un simple observador del proceso y no interfiere en la selección de la mejor propuesta.

El éxito del uso de la subasta inversa se alcanza cuando en la etapa previa se han establecido claramente las especificaciones de los bienes y servicios y, durante la disputa, se genera un ambiente de competencia entre los participantes.

Posterior a la subasta

Posterior a la subasta se pueden establecer mecanismos de auditoría, dado que de todos los eventos durante el proceso se guarda la información detallada.

C. Subasta inversa en el mercado bursátil de productos y servicios

Los mercados bursátiles, a través de la organización de corros o sesiones de negociación, proporcionan lugares o espacios en los que concurren de forma sistemática y masiva los demandantes y oferentes de los productos o servicios que en ellos se negocian.

Algunas de las características propias de estos mercados son las siguientes:

- La pluralidad participativa o sistemas multipartes, porque en las sesiones de negociación concurren una pluralidad de sujetos que ofertan o demandan servicios y productos, dotando el proceso de mayor competencia, liquidez y profundidad.
- La competitividad, dado que las sesiones de negociación o corros, están organizados y cuentan con normas que garantizan que los participantes actúen bajo estrictos parámetros de libre competencia, eliminando prácticas anticompetitivas.
- La equidad se expresa en que todos los participantes lo hacen en condiciones de igualdad, sin que ninguno de ellos tenga privilegios respecto a otros.
- La transparencia se refleja en que toda la información y las características de los productos

y servicios que se negocian, son revelados a los sujetos que acuden a estos mercados.

- La publicidad permite que la información de los productos y servicios, acerca de las operaciones celebradas en estos mercados, es revelada en forma completa y oportuna pudiendo ser consultada por el público en general; asimismo, son públicas las distintas posturas del lado de la oferta y del lado de la demanda. Más aún, el proceso de subasta puede ser observado mientras se desarrollan por todos los interesados.
- La estandarización es el resultado de encontrarse previamente establecidos y regulados en la normativa todas las operaciones que se realicen, los productos y servicios que se negocian y los procedimientos para realizar las operaciones y liquidarlas.
- En el esquema de subasta inversa, una vez calzada la operación entre vendedor y comprador, se pasa a un módulo de puja o subasta en el que todos los proveedores tienen la oportunidad de modificar en tiempo real su oferta y proponer un mejor precio. Al final, la operación es adjudicada a aquél que ofertó el precio más bajo.
- El modelo tiene un esquema de fiscalización y regulación especializada, que normalmente se realiza a través de la superintendencia del sistema financiero.

La conjunción de todas las características mencionadas vuelve eficientes a los mercados bursátiles, donde la formación de precios de los productos y servicios que en ellos se negocian, son resultado de un efectivo encuentro entre la oferta y la demanda, eliminándose vicios y distorsiones, todo ello con la adecuada composición de diversos elementos humanos, tecnológicos, regulatorios y de supervisión.

En pocas palabras, los mercados bursátiles proveen de los medios necesarios para que oferentes y demandantes de bienes y servicios confluyan en forma transparente, equitativa, segura, ordenada, regulada e informada, dando así paso a una adecuada formación de precios de mercado.

Estos mercados suponen la intervención de las bolsas de productos y servicios, como entidades especializadas en la organización de las sesiones o ruedas de negociación y que por regla general tienen facultad de dictar normas, velar por el cumplimiento de las mismas e incluso imponer medidas disciplinarias a quienes las incumplan.



Asimismo, conviene tener en cuenta que la función reguladora, fiscalizadora y disciplinaria que ostentan las bolsas, que se conoce como “autorregulación”, tiene sustento doctrinario.

Al respecto, se ha dicho que: “Desde el punto de vista de las bolsas, las ventajas de la autorregulación son obvias, pues sus miembros tienen un interés directo en conservar su reputación de competencia, integridad y confianza; por otra parte, tienen la habilidad de utilizar su conocimiento y experiencia para evitar que la reglamentación se convierta, de alguna forma, en un autoestrangulamiento. Para los organismos gubernamentales, la autorregulación de las bolsas conviene, en virtud de que una porción del gasto relativo a reglamentación es absorbido por la propia Bolsa y el contacto estrecho de las Bolsas con el mercado, permite hacer que la autorregulación sea más efectiva que la acción de policía ejercida desde afuera”³⁵.

Por su parte, Martín Belaunde Moreyra, refiriéndose al rol que desempeñan las bolsas, afirma: “La bolsa, por consiguiente, pretende organizar el mercado, hacerlo transparente, fijar condiciones uniformes de calidad y lograr una concurrencia masiva de agentes económicos que den liquidez al sistema y que permita a los productores tener una salida adecuada para su producción y a los consumidores una forma confiable para asegurar su abastecimiento”.

D. Experiencias internacionales de subastas inversas electrónicas

La subasta inversa electrónica está siendo diseminada y adoptada por varios gobiernos del mundo como una herramienta que permite modernizar los Estados, debido a que permite actualizar los marcos regulatorios y reestructurar el área de contrataciones y compras en la administración pública.

Destaca el caso de Italia, que desde 1999 realizó reformas legales para fomentar la adopción del comercio electrónico y el uso de la subasta inversa electrónica como mecanismo de compras de la administración pública. Para apoyar su diseminación se creó una agencia estatal en la forma de empresa, CONSIP³⁶, que lleva a cabo actividades de consultoría

y brinda asistencia técnica en la adquisición de bienes y servicios para las administraciones públicas.

De igual manera se cuenta con el caso de Australia, donde la subasta inversa se está diseminando en el ámbito de las administraciones nacionales, de entidades de la administración descentralizada y de empresas públicas³⁷.

En Estados Unidos la subasta inversa fue una de las innovaciones del comercio electrónico que estaban considerada en el paquete de reformas dirigidas hacia “reinversión del gobierno” aplicadas al área de compras a partir de 1997. El mecanismo se comenzó a utilizar en mayor escala en el Departamento de Defensa en diversas agencias y algunos estados federativos, principalmente para la adquisición de computadoras y piezas electrónicas.

En Latinoamérica, Panamá, Perú y Brasil han visto en la subasta inversa electrónica un mecanismo que hace más ágil y transparentes las compras públicas, por lo que cuentan con un sistema desarrollado que incluye legislación, normas y operatividad. Colombia y México han aplicado más recientemente esta herramienta.

i. El caso de Panamá

En junio de 2006, entró en vigencia la Ley de Contratación Pública, como parte de un proceso de simplificación para agilizar trámites, la cual consolidó reglas y procedimientos de contratación en un único marco legal, abarcando la administración pública, las empresas estatales y los gobiernos locales. Se destacan las siguientes reformas:

- Con la Ley se reestructuró la organización del área de contrataciones públicas y creó un sistema electrónico con herramientas que permitieron que algunas etapas importantes del proceso pasaran a ser sistematizadas bajo medios digitales.
- Incorporación de la subasta inversa como innovación más importante, realizada a través de un procedimiento enteramente desarrollado en medio electrónico.
- Creación de la Dirección General de Contrataciones Públicas, DGCP, como órgano de normalización, fiscalización y asesoría técnica de la administración pública.
- Creación del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, que se encarga de llevar a cabo los juicios administrativos relativos

³⁵ Octavio Igartúa Araiza. “Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano”. Editorial Porrúa. México. 2001. Página 238 y 239.

³⁶ Funciona como sociedad anónima pública creada por el Ministerio Italiano de Economía y Finanzas, MEF, que es su único accionista. La empresa opera en consonancia con los objetivos estratégicos planteados por el MEF, y trabaja exclusivamente para servir al sector de la Administración Pública.

³⁷ Departamentos de Salud de las provincias de New South Wales, Victoria y South Australia, Victoria Forests, Sydney Water y Departamento del Tesoro y Finanzas de Australia Occidental.



a los recursos que se pueden interponer en los diferentes procesos de contratación públicas.

- Diseño y entrada en funcionamiento del portal en Internet “PanamaCompra³⁸”, como sistema electrónico de apoyo a las contrataciones públicas, el cual es de uso obligatorio por todos los órganos de la administración pública, incluyendo los gobiernos locales. Este portal ofrece herramientas de divulgación electrónicas de las demandas de bienes y servicios del sector público y brinda información detallada sobre las contrataciones que realiza la administración pública. Es administrado por la DGCP.
- Creación de un registro unificado de proveedores en medios electrónicos, que es de uso obligatorio; lo que posibilita la participación en las contrataciones públicas de oferentes que requieren su registro una sólo vez, reduciendo los tiempos para oferentes nuevos que quieren entrar en los procesos con el Estado. Es administrado por la DGCP.
- La subasta inversa³⁹ electrónica es llevada a cabo por la DGCP, por medio del portal PanamaCompra, basada en los requisitos de funcionamiento definidas en ley y su reglamento. Los bienes y servicios sujetos al mecanismo de subasta inversa son seleccionados por la DGCP, según un conjunto de procedimientos estipulados en la Ley.

El procedimiento del mecanismo de subasta inversa electrónica es el siguiente:

- Se inicia con la solicitud que hacen los órganos de la administración pública a la DGCP para que se lleve a cabo la licitación. A través del portal PanamaCompra, la DGCP hace público que se abrirá un proceso de licitación bajo el mecanismo de subasta inversa, divulgando tanto las especificaciones y demás información correspondiente como la documentación que los oferentes deben preparar y anexar para ser considerados en el proceso.
- Por ley, se fija un “precio máximo de referencia” como valor estimado de la contratación por medio de subasta inversa.
- Cualquier presentación de información complementaria o aclaración sobre la contratación por parte de los participantes se dan en reuniones previas realizadas en fechas

y horarios pactados entre representantes de la entidad contratante y proveedores interesados en la licitación. Dichas reuniones son realizadas en la forma de sesión virtual, por internet.

- La licitación por subasta inversa se desarrolla en un día y hora determinados, las propuestas son encaminadas, por medio electrónico, a través del portal PanamaCompra, los participantes compiten mediante oferta de precios en tiempo real, y la duración del proceso se estipula previamente, el cual no puede ser inferior a cinco horas. Durante la disputa de ofertas, los competidores pueden ver el precio más bajo presentado a cada momento, pero sin conocer el nombre del ofertante.
- El criterio de selección de la oferta vencedora es el menor precio propuesto, que no podrá ser superior al precio de referencia previamente establecido. La DGCP adjudica la propuesta vencedora notificando el resultado por medio del portal PanamaCompra. La celebración del contrato es realizada por el órgano responsable de la convocación de la subasta.

Después de la publicación del resultado, el sistema cuenta con mecanismos de interposición de recursos jurídicos que son tramitados en el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

ii. El caso de Perú

En 2008, se aprobó una nueva Ley de Contrataciones y Adquisiciones Públicas, la cual consolidó las normas relativas a las nuevas modalidades de compras públicas en un único cuerpo legal, dando origen al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE⁴⁰, quien fue investido de nuevas atribuciones como supervisar, normalizar, dar apoyo técnico y fiscalizar los procesos de contratación y compras públicas.

Entre las responsabilidades atribuidas a OSCE se encuentra administrar el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, SEACE⁴¹, portal en internet que dispone de herramientas para la puesta en operación de la subasta inversa electrónica en su módulo de transacciones electrónicas.

Las subastas son conducidas directamente por los órganos contratantes del Estado interesados en llevar a cabo una licitación, mediante la designación de representantes, quienes conforman un “Comité Especial”. A través del SEACE, el Comité es responsable de preparar la documentación, responder

38 www.panamacompra.gov.pa

39 Denominada en la Ley como: “Licitación de subasta en reversa”

40 www.osce.gob.pe

41 www.seace.gob.pe



consultas que surjan en el proceso y adjudicar la propuesta vencedora.

Para operar esta herramienta los órganos de la administración pública deben previamente haberse inscrito en el Registro de Entidades Contratantes REC y obtener un certificado que autorice el acceso protegido al portal en internet.

Otras de las tareas designadas al OSCE es la de llevar el Registro Nacional de Proveedores RNP. Además le corresponde analizar y determinar las especificaciones técnicas de los bienes y servicios que se pueden adquirir por medio de la subasta inversa y publicarlos en el "Listado de Bienes y Servicios Comunes"⁴² una vez han sido aprobados. La inclusión en la lista implica la obligación de utilizar la subasta inversa para la compra o contratación del bien o servicio. La solicitud de cualquier órgano de la administración pública puede dar inicio al análisis de la inclusión de algún producto en el listado.

La subasta inversa en Perú opera de la siguiente manera:

- Se inicia con la divulgación, a través del portal de SEACE informando la apertura de un proceso de licitación bajo subasta inversa, lo cual permite la consulta y descarga por parte de los proveedores interesados de los documentos⁴³ que instruyen sobre la preparación de las propuestas.
- Las consultas y sus respectivas respuestas relativas a la documentación precontractual, así como la comunicación con los participantes de la subasta se establecen por medio del portal de SEACE.
- Las propuestas son presentadas por formularios electrónicos y archivos anexados por intermedio del módulo de transacciones electrónicas del SEACE. Para simplificar los trámites, la única documentación verificada es la del oferente vencedor de la disputa de precios.
- La subasta da inicio en día, hora y con tiempo de duración previamente establecido, donde los proveedores inscritos realizan la disputa por precios. El sistema registra y ordena automáticamente las propuestas con base en su valor, siendo informado cada participante sobre la posición de su oferta en relación a la mejor oferta.

Esta información estará disponible en tiempo real durante la disputa. La propuesta vencedora es seleccionada con base en el menor costo, no permitiéndose otros mecanismos de evaluación más que el de precios.

- En los casos en que el vencedor, a la hora en que se le verificó su documentación, no cuente con los requisitos acordados, se examina al competidor que quedó en segundo lugar y así sucesivamente. En caso de empate el vencedor es escogido a base de sorteo. La subasta se abre únicamente si se cuenta con un número mínimo de dos propuestas válidas, en caso que no se dé el proceso se declara desierto.

La legislación de la subasta inversa electrónica permite la interposición de recursos jurídicos, en los que dan respuesta el órgano contratante o del Tribunal Administrativo, como última instancia.

iii. El caso de Brasil

En 1997 fue creada la Agencia Nacional de Telecomunicaciones ANATEL, a quien se le confirió reglas y procedimientos específicos para realizar contrataciones, incluidas la subasta inversa. Dicha herramienta fue muy bien aceptada, lo cual permitió que en el 2000 fuera introducida oficialmente en la administración federal. En 2002, fue extendida a la administración sub-nacional, estados federados y municipalidades.

La adopción de la subasta inversa electrónica permitió agilizar los trámites e intensificar la competencia entre proveedores, generó reducción de gastos y mejoró la gestión en los presupuestos públicos en varias dependencias de la administración pública brasileña.

Una ley federal establece las reglas generales obligatorias de la subasta inversa, en las modalidades presencial y electrónica. Los estados y municipios están habilitados para poder reformar reglamentos propios o adoptar las reglas de la administración federal para la realización de sus subastas.

Las compras por medio de la subasta inversa electrónica son realizadas directamente por los órganos contratantes que utilizan el sistema electrónico bajo el portal en internet de Comprasnet⁴⁴, el cual es supervisado y administrado por la Secretaria de Logística y Tecnología de la Información, órgano central de supervisión técnica de las compras y contrataciones gubernamentales.

⁴² Componen el "Listado" las fichas técnicas con las características del producto, descripción, requisitos de calidad y certificaciones técnicas de la industria.

⁴³ La documentación debe contener la ficha técnica con las especificaciones del bien o servicio común y su código de clasificación, extraídos del "Listado" disponible en SEACE.

⁴⁴ www.comprasnet.gov.br



El portal Comprasnet, diseñado para realizar subastas inversas electrónicas, cuenta con información relacionada con el proceso de compra: divulgación de los anuncios de subastas, registro de los proveedores, catálogo de materiales y servicios, pagos a proveedores, registro de precios de referencia y publicación de los contratos celebrados.

Asimismo, el Banco do Brasil cuenta con un sistema de compras como herramienta para la utilización de la subasta inversa electrónica, el cual está a disposición de los órganos de la administración pública, a los estados y a las municipalidades.

En la República Federativa de Brasil, los estados, municipios y demás poderes, disponen de autonomía constitucional, pudiendo hacer uso de un sistema de subasta propio, utilizar Comprasnet o utilizar el Banco do Brasil, mediante la celebración de convenios. En la práctica, la mayoría de estados han optado por usar el sistema de la administración federal el Comprasnet, mientras que en los municipios y órganos del Estado predomina la utilización del sistema del Banco do Brasil.

Las principales características de las subastas electrónicas en Brasil radican en que estas son conducidas por un subastador, designado por el órgano contratante, quien dispone de un equipo de apoyo y opera directamente el sistema electrónico. El subastador cuenta con disponibilidad de sanar errores o fallas que no modifiquen la substancia de las propuestas presentadas por los participantes, en el interés de ampliar la competencia.

El sistema electrónico jerarquiza automáticamente las propuestas recibidas con base en el precio en la apertura de la sesión pública de la subasta, los oferentes disputan por la reducción del menor precio registrado en el sistema, presentando sucesivas ofertas de precios menores. Para finalizar la disputa, el subastador da el aviso de cierre inmediato de la fase de presentación de propuestas y posteriormente transcurre un período de tiempo aleatoriamente determinado por el sistema electrónico, que no exceda los 30 minutos, que permita incentivar la presentación de los mejores precios posibles por los competidores. Es posible que el subastador presente una contrapropuesta, aún más baja al proveedor que presentó la oferta con menor costo y pueda ser acompañada por los demás participantes.

Al momento de presentar recursos, la reglamentación brasileña asegura la oportunidad para el proveedor de impugnar el acto de convocación de la subasta inversa electrónica.

E. Experiencia nacional de subasta inversa electrónica

A mediados de los años noventa, en la búsqueda de modernizar la comercialización de productos de la región, los gobiernos de los países de Centroamérica, a través de las Secretarías de Estado del ramo de Agricultura, instruyeron al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, en la formación de Bolsas, contando con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Esto se convirtió en la antesala del posterior desarrollo bursátil de la adquisición de bienes y servicios en la región, una forma de subasta inversa donde interactúan los gestores de compras públicas y los proveedores de bienes y servicios, bajo la supervisión de una Bolsa que, a su vez, es fiscalizada y regulada por la Superintendencia del Sistema Financiero SSF y el Banco Central de Reserva, BCR.

Actualmente, el marco legal de la Bolsa de Productos de El Salvador S.A. de C.V., BOLPROS, se rige principalmente por la Ley de Bolsas de Productos y Servicios, LBPS, aprobada por medio de Decreto Legislativo No. 33, de fecha 19 de junio de 1997 y publicada en el Diario Oficial No. 144, Tomo 336, de fecha 8 de agosto de 1997.

Adicionalmente, existe un marco legal complementario que incluye la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, las normas emitidas por el BCR para el mercado de productos y servicios, el Reglamento General de BOLPROS y los instructivos que al efecto ha emitido BOLPROS y que han sido aprobados por el BCR.

BOLPROS ostenta las funciones necesarias para mantener la buena organización y funcionamiento del mercado bursátil. Entre las funciones propias del mercado bursátil que le reconoce la LBPS están las siguientes:

- Función reguladora, que comprende la actividad de dictar y modificar los reglamentos y normas internas a los cuales se sujetarán las entidades que operen a través de ella y que establezcan las características que deben cumplir los productos, instrumentos o servicios que en ella se negocien y, en general, las normas que sean necesarias para el funcionamiento de un mercado eficiente (artículo 8 y 17 LBPS).



- Función fiscalizadora, en virtud de la cual corresponde velar por el estricto cumplimiento a las normas por parte de las entidades que operan a través de ella (artículo 17 literal “d” LBPS).
- Función disciplinaria, con la cual se pretende el establecimiento y aplicación de consecuencias de índole correctivo o que buscan desincentivar la infracción a las normas que regulan estos mercados, a fin que funcionen correctamente. Dicha función es inherente al rol de las bolsas, y no debe confundirse con la potestad punitiva ejercida por entes administrativos públicos.

De conformidad al artículo 2 literal e) de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, el Estado y las Instituciones Públicas están habilitadas para acudir a BOLPROS para adquirir los productos y servicios. Este literal establece que “Quedan sujetos a la presente ley: e) las contrataciones en el mercado bursátil que realicen instituciones en operaciones de bolsa legalmente establecidas, cuando así convenga a los intereses públicos, las cuales respecto del proceso de contratación, adjudicación y liquidación se regirán por sus leyes y normas jurídicas específicas”.

En otras palabras, la LACAP regula que, cuando las contrataciones públicas se desarrollen a través de una bolsa, la contratación, adjudicación y liquidación se regirá conforme las leyes especiales de la materia y normas aplicables a las operaciones en el mercado bursátil; es decir no serán aplicables los procedimientos de selección del contratista contemplados en la LACAP.

A partir de lo anterior, la participación de la administración pública en las subastas inversas se puede realizar bajo dos mecanismos:

- **Contratando como intermediario a un puesto de bolsa para que actúe en el mercado bursátil por cuenta del Estado y de las Instituciones Públicas**, lo cual de conformidad al artículo 4 literal d) de la LACAP, la contratación de servicios financieros está excluido de la aplicación de la LACAP. Asimismo, es válido que el criterio de considerar la contratación de un puesto de bolsa como un servicio financiero, ha sido reconocido y aceptado tanto por la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) como por la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC).

- Constituyéndose como Licenciatario, según el artículo 18 de la Ley de Bolsas de Productos y Servicios, los licenciatarios como aquellas personas, nacionales o extranjeras, autorizadas por las Bolsas para realizar las actividades de intermediación de productos o servicios propios. Es decir, a través de esta figura el Estado y las Instituciones Públicas pueden actuar como licenciatarios y participar en las ruedas de negociación organizadas en el Mercado Bursátil. Sin embargo, este mecanismo tiene una limitación para la participación de las entidades públicas: el permiso de licenciatario tiene una duración máxima de 12 meses. Lo conveniente sería que en el caso del Estado y las Instituciones Públicas, puedan ser licenciatarios por tiempo indefinido, lo cual requiere modificar la legislación con el objetivo de incentivar y facilitar que las compras públicas se realicen a través del sistema de subastas inversas.

Acudir al mercado bursátil “cuando así convenga a los intereses públicos”, según lo establece la LACAP, significa realizar compras eficaces y eficientes con el menor esfuerzo y mayor economía. Dicho en términos sencillos, con una competencia efectiva, participativa y dinámica, se pueden obtener los mejores precios que los proveedores están dispuestos a recibir por el bien o servicio ofrecido.

Con el mecanismo bursátil, se cumple además los principios contemplados en la legislación, relativo a publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa y racionalidad del gasto público; de forma que se obtengan los fines propuestos para ser satisfechos por una compra en particular.

A través de BOLPROS, se ha realizado de manera exitosa el mecanismo de subasta inversa electrónica. Asimismo, el mecanismo de subasta también está habilitado para que el Estado e Instituciones Públicas vendan aquellos bienes que han dejado de tener utilidad, obteniendo recursos que pueden orientarse a proyectos de utilidad pública.

A continuación se presenta un resumen sobre la participación del Estado e Instituciones Públicas en compras realizadas a través del sistema de subasta inversa electrónica de BOLPROS:



- El 2010 Ministerio de Agricultura y Ganadería MAG ahorró \$8.5 millones en la compra de fertilizantes para el paquete de agricultura familiar.
- El Ministerio de Educación MINED, ahorró en febrero de 2015 el 38% de su presupuesto con la compra de paquetes escolares para estudiantes de centros de estudios a nivel nacional. Con ese ahorro, el MINED compró más paquetes escolares.
- El Instituto Salvadoreño de Formación profesional INSAFORP, obtuvo un ahorro del 49% de su presupuesto al comprar en el mes de diciembre 2015 cursos de capacitación.
- El Ministerio de Salud ahorró el 20% del presupuesto que tenía destinado para comprar papelería y útiles de oficina.

Como resultado de la sana competencia que genera el mercado bursátil, ha sido posible concretar ahorros en la ejecución del presupuesto del Estado e Instituciones Públicas. Puede afirmarse que el ahorro obtenido oscila entre el 10% y el 40%, exclusivamente por la diferencia entre el precio de calce -antes de iniciada la subasta inversa electrónica- y el precio de cierre de la operación -finalizada la subasta inversa electrónica-. Esto es importante debido a que, por regla general, el precio al que inicia la subasta electrónica es inferior al monto estimado por la entidad pública, por lo que el ahorro real es considerablemente mayor. Con ese ahorro, las entidades públicas optan por ampliar la compra o invertir los fondos en otras necesidades.

A continuación se presenta una gráfica que resume el proceso de subasta inversa en BOLPROS:

FIGURA 1

PRECIOS CLAVES EN PROCESO DE NEGOCIACIÓN EN BOLSA DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

1 PRECIO PRESUPUESTO



Precio estimado por institución compradora para la adquisición del producto o servicio.

2 PRECIO INDICATIVO



Precio base estipulado al publicar la oferta como monto a negociar.

3 PRECIO CALCE



Precio acordado por ambas partes (comprador-vendedor) para proceder a subasta.

4 PRECIO CIERRE



Precio ofertado por el mejor postor

Fuente: BOLPROS



F. Objetivos

1. Modernizar el sistema de compras públicas, a través de la implementación de sistemas de subasta inversa electrónica para la adquisición y contratación de productos y servicios públicos susceptibles de negociación, a través del mercado bursátil.
2. Impulsar las compras públicas eficientes y eficaces, a través de sana competencia efectiva, participativa y dinámica para obtener los menores precios posibles por el bien o servicio ofrecido.
3. Disminuir los gastos corrientes en la compra de bienes y servicios en el sector público, para lograr ahorros que pueden reorientarse para atender otras prioridades.

G. Propuestas

Se propone:

1. Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP

En el ideal, las totalidad de las compras de bienes y servicios del sector público deberían realizarse a través de mecanismos de subastas inversas electrónicas, excepto por los casos especiales establecidos como reserva de ley.

A partir de los datos empíricos obtenidos en BOLPROS durante los últimos años, considerando los datos del cuadro No. 4, y con un supuesto conservador de ahorros del 20% de valor total de las compras, el Estado se hubiera ahorrado US\$ 234 millones en 2015, que equivale al 0.91% del PIB. En la situación crítica que se encuentran las finanzas públicas, estos recursos se hubieran destinado para atender necesidades urgentes de la población de menores ingresos.

Sin embargo, a efectos de obtener un mínimo de ahorro, se propone reformar la LACAP a efectos de que al menos el 30% de las compras de bienes y servicios del sector público se realicen a través de mecanismo de subasta inversa electrónica. Con el 30%, el Estado se hubiera ahorrado US\$70 millones en 2015. El Ministerio de Hacienda, incluirá en el proyecto de Presupuesto General

del Estado, el listado de bienes y servicios sujetos a ser comprados bajo este tipo de mecanismos.

2. Reformas a la Ley de Bolsas de Productos y Servicios

A efectos de superar la limitación de la legislación actual según la cual autorización para operar de la figura de “licenciario” es de hasta 12 meses, y contribuir para las entidades de la administración pública puedan acceder a mecanismos de subasta inversa electrónica, se propone que cuando el “licenciario” sea una Institución de la Administración Pública, el plazo para operar sea por tiempo indefinido. Asimismo, los agentes de bolsa bajo la figura de “licenciario” para una Institución de la Administración Pública, únicamente pueden representar a la Institución para la cual laboren.

H. Anexo

ANEXO H1

DECRETO N° _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que, mediante Decreto Legislativo N° 33, de fecha 19 de junio de 1997, publicado en el Diario Oficial N° 144, Tomo 336, de fecha 8 de agosto de 1997, se emitió la Ley de Bolsas de Productos y Servicios;
- II. Que la referida Ley tiene por objeto regular la constitución, funcionamiento, limitaciones y prohibiciones de las bolsas de productos y servicios, a efecto de que las transacciones de productos o servicios, se efectúen con facilidad, transparencia y con la debida seguridad para generar confianza en el público, mediante los mecanismos de las bolsas;
- III. Que el mercado bursátil de productos y servicios es un mecanismo que, con la utilización del esquema de subasta inversa competitiva, se erige como un medio, a través del cual se pueden efectuar transacciones con productos y servicios bajo condiciones de competencia efectiva, participativa y dinámica; lo cual tiene como



resultado una adecuada formación de precios de los productos y servicios que en dicho mercado se negocian;

- IV. Que es conveniente a los intereses públicos potenciar la participación del Estado y las Instituciones Públicas en los mercados bursátiles para la ejecución de su presupuesto, debido a que a través de los mismos se facilita el uso eficiente de recursos en las adquisiciones y contrataciones de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las facultades, deberes y obligaciones que les corresponden. Lo anterior, debido a que en dichos mercados confluyen las condiciones de publicidad, libre competencia, igualdad, ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa, necesarias para la racionalidad del gasto público;
- V. Que por las razones expuestas se vuelve necesario emitir las reformas legales pertinentes.

PORTANTO,

en uso de sus facultades Constitucionales y a iniciativa de _____.

DECRETA la siguiente:

REFORMA A LA LEY DE BOLSAS DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

Art. 1.- Sustitúyase el inciso tercero del artículo 18 de la Ley de Bolsas de Productos y Servicios, así:

“Podrá ser licenciatario toda persona, nacional o extranjera o las Instituciones de la Administración Pública, que así lo soliciten. En el caso que el Licenciatario sea persona, nacional o extranjera la autorización para operar será de doce meses, vencido dicho plazo solo podrá operar a través de un Puesto de Bolsa. Cuando el Licenciatario sea una Institución de la Administración Pública, el plazo para operar será por tiempo indefinido. Sin perjuicio de la autorización para actuar como Licenciatario las Instituciones de la Administración Pública podrán negociar en las Bolsas, además, por intermedio de Puestos de Bolsa. Cuando el Licenciatario sea una Institución de la Administración Pública, los Agentes de Bolsa serán autorizados para representar únicamente a la Institución para la cual laboren”.

Art. 2.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los ____ días del mes de _____ del año dos mil dieciséis.

ANEXO H2

DECRETO N° _____

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que mediante Decreto Legislativo N° 3, de fecha 23 de diciembre de 1983, publicado en el Diario Oficial N° 239, Tomo 281, de fecha 23 de diciembre de 1983, se emitieron las Disposiciones Generales de Presupuestos;
- II. Que las referidas Disposiciones son aplicables a todas las operaciones originadas por la ejecución del Presupuesto General a cargo de las Unidades del Gobierno Central, así como a las que se originen por la ejecución de los respectivos Presupuestos Especiales de las Instituciones Oficiales Autónomas;
- III. Que en la normativa aludida se regula el mecanismo de venta de los bienes muebles propiedad del Estado y de las Instituciones Oficiales Autónomas que no sean necesarios para el desarrollo de sus actividades propias;
- IV. Que el mercado bursátil de productos y servicios es un mecanismo que, con la utilización del esquema de subasta competitiva, se erige como un medio a través del cual se puede efectuar la venta de bienes muebles del Estado y de las Instituciones Oficiales Autónomas bajo condiciones de competencia efectiva, participativa y dinámica; lo cual tiene como resultado una adecuada formación de precios de los bienes muebles que en dicho mercado se negocian;
- V. Que es conveniente a los intereses públicos potenciar la participación del Estado y las Instituciones Públicas en los mercados bursátiles para la venta de los bienes muebles que ya no sean necesarios para el desarrollo de sus actividades propias. Lo anterior, debido a que en dichos mercados confluyen las condiciones de publicidad, libre competencia, igualdad,



ética, transparencia, imparcialidad, probidad, centralización normativa y descentralización operativa, necesarias para obtener un precio de mercado;

VI. Que por las razones expuestas se vuelve necesario emitir las reformas legales pertinentes.

PORTANTO,

en uso de sus facultades Constitucionales y a iniciativa de _____.

DECRETA la siguiente:

REFORMA A LAS DISPOSICIONES GENERALES DE PRESUPUESTOS

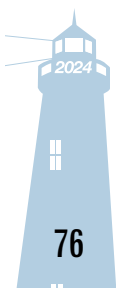
Art. 1.- Sustitúyase el inciso tercero del numeral 6 del art. 148 de las Disposiciones Generales de Presupuestos, así:

“Las ventas de bienes muebles se harán públicamente, a través de una bolsa de productos y servicios; en su defecto, se harán en subastas públicas y estarán a cargo de comisiones de venta de bienes muebles. Se exceptúan los casos y condiciones regulados en el reglamento respectivo”

Art. 2.- El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO

LEGISLATIVO: San Salvador, a los ____ días del mes de _____ del año dos mil dieciséis.



XI. Reglas fiscales para finanzas públicas sostenibles

A. Antecedentes

Las finanzas públicas desde hace varios años han experimentado un constante deterioro, provocando una grave crisis fiscal que, además de tener problemas de **liquidez**, ha entrado en problemas de **solvencia**. Todos los indicadores fiscales muestran peores cifras comparados con la situación de diez años atrás. Basta revisar los principales resultados para constatar esta realidad.

- El déficit fiscal ha pasado de un promedio de US\$ 523 millones anuales entre los años 2000 a 2008, a un promedio de US \$ 935 millones anuales entre los años 2009-2015, equivalente a 3.3% del PIB para 2015.
- Para financiar este déficit fiscal, el gobierno ha incurrido en crecientes niveles de deuda pública, la cual ha pasado de un saldo de US\$10,387 en mayo 2009 a \$16,586 en diciembre 2015, monto que representa el 64 % del PIB para 2015.
- Lo anterior no ha sido consecuencia de la falta de recaudación de impuestos. Por el contrario, después de sucesivas reformas⁴⁵, los ingresos del fisco crecieron un 11.8% anual entre los años 2004 a 2013.

Sin embargo, el “modelo” ha empezado a agotarse, profundizando la situación precaria de la hacienda pública. En los últimos dos años la recaudación tributaria únicamente creció un 2.3% anual.

A marzo 2016 la emisión de Letras del Tesoro de El Salvador, LETES⁴⁶, alcanzó los US\$937⁴⁷ millones. Al respecto, el primer inciso del artículo 227 de la Constitución de la República establece que el Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado. El segundo inciso establece que en el Presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.

Sin embargo, desde hace varios años se está violando la Constitución de la República a través de la emisión de LETES que no son utilizadas para remediar deficiencias temporales de ingresos, sino deficiencias permanentes. El cuadro No. 5 muestra que los plazos para transformar el saldo de LETES en deuda de largo plazo se han venido acortando, violentando también la planificación que establece el inciso primero del señalado artículo 227.

CUADRO No.5 El Salvador: Saldo de Letes y Emisión de Eurobonos

Saldo acumulado de LETES		Emisión de Eurobonos			
Fecha	Monto (millones US\$)	Fecha	Monto (Millones US\$)	Tasa de interés	Número de meses desde emisión anterior
octubre 2009	899	diciembre 2009	800	7.37%	84
diciembre 2012	867	diciembre 2012	800	5.87%	36
agosto 2014	874	septiembre 2014	800	6.37%	21
marzo 2016	937	marzo 2016	1,200		18

*Monto para emisión de deuda solicitado por Ministerio de Hacienda a Asamblea Legislativa

45 El gobierno realizó reforma tributarias en 2009, 2011, 2014 y 2015, aprobando y/o modificando más de 20 leyes

46 Las Letras del Tesoro de El Salvador conocidas como LETES, son el mecanismo a través del cual se emite la deuda flotante.

47 Las últimas emisiones de deuda en LETES en marzo se colocaron a una Tasa Promedio Ponderada Asignada del 6%



La utilización recurrente de LETES para financiar, de manera inconstitucional, los desajustes presupuestarios recurrentes es una práctica implementada desde el año 2010, como consecuencia de la aprobación del Presupuesto General del Estado con ingresos sobre-estimados y gastos sub-estimados. Estos desajustes han sido, en promedio US\$1,017 millones, equivalentes a más de 3.9% del PIB, similar al déficit fiscal para esos mismos años. Recientemente, en marzo 2016, el gobierno solicitó nuevamente a la Asamblea Legislativa autorización para emitir deuda de largo plazo por un valor de US\$1,200 millones.

Toda la situación anterior refleja que el gobierno, además de tener problemas de liquidez, ha acumulado delicados problemas de solvencia, los cuales no se resuelven únicamente con la emisión de nueva deuda de largo plazo.

Las principales razones de la creciente deuda pública, se encuentran en el “modelo de gasto insostenible”, que para el período 2009-2015 se puede resumir de la siguiente manera:

- Aumento en un 35% del número de empleados públicos.
- Incremento de un 45% del monto destinado al pago de salario de los empleados públicos.
- El monto destinado al pago de subsidios aumentó en un 100%, pasando de US\$1,309 millones acumulado entre los años 2002-2008 hasta US\$2,661 millones acumulado entre los años 2009-2015.
- El monto destinado a los denominados “programas sociales” acumulado entre 2008-2015 ha sido de US\$1,035 millones.

Ninguno de los rubros mencionados anteriormente –empleados públicos, salarios de empleados públicos, subsidio ni “programas sociales”– mejoran de manera permanente la situación de pobreza de las familias salvadoreñas. Mientras en 2006 el 38.1% de los salvadoreños estaba en situación de pobreza, actualmente el 37.2%⁴⁸ de la población se encuentra en condiciones de pobreza. En otras palabras, después de gastar US\$4,625 millones en los últimos 10 años en subsidios y “programas sociales”, la situación de pobreza no se ha visto aliviada.

Como el “modelo de gasto insostenible” se concentra en financiar el consumo diario de las familias sin resolver sus problemas estructurales, sus requerimientos de financiamientos son crecientes, mientras se deja de invertir en las áreas que transformarían de manera permanente la situación de pobreza que viven los salvadoreños, como son educación y salud, agua potable y saneamiento, electrificación, manejo integral de los desechos sólidos, techo y piso de las viviendas, por mencionar los más sensibles y de mayor impacto.

Dadas las dificultades por continuar aumentando impuestos y por obtener mayor deuda pública, el gobierno ha planteado una nueva alternativa para continuar financiando el “modelo de gasto insostenible”: tomar los ahorros de toda la vida a los trabajadores salvadoreños, “prometiéndolo” una pensión en el futuro.

Estudios actuariales⁴⁹ demuestran que el regreso al conocido “sistema de reparto” como pretende el gobierno, significaría aumentar el costo de las pensiones desde los actuales US\$24,000 hasta los US\$41,000. El problema fundamental es que este sistema se basa en que habrán suficientes trabajadores cotizantes para pagar las pensiones de los jubilados. Pero El Salvador, como la mayoría de países, está sufriendo una transformación demográfica, un ejemplo de esto es que hace veinte años, cuando se aprobó la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, había 8 cotizantes por cada jubilado, siendo menor en la actualidad: 4 cotizantes por cada jubilado. Las proyecciones indican que esta relación continuará deteriorándose aceleradamente, por lo que ningún “sistema de reparto” es financiable en el tiempo.

El significativo incremento en el costo de las pensiones es irrelevante para el actual gobierno, porque los pagos correspondientes serían realizados por futuros gobiernos. Lo relevante es el acceso y la disponibilidad de alrededor de US\$5,000 millones que serían traspasados a la administración actual. Con estos recursos, el gobierno podría auto-cancelarse la deuda de los Certificados de Inversión Previsional, CIP, y “mejorar” su relación deuda pública a PIB, y al mismo tiempo, vender gradualmente el resto de cartera crediticia para financiar los recurrentes déficit fiscales, lo que conllevaría al agotamiento de los recursos disponibles en unos cinco años.

48 El último dato disponible es el de la Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples 2014.

49 Eduardo Melinsky, 2012. Consultoría para la Revisión y Validación de Proyecciones Actuariales del Sistema de Ahorro para Pensiones, bajo Diferentes Escenarios de Posibles Modificaciones Legales.

A partir de 2020-2022 el gobierno entraría en una nueva problemática de liquidez y solvencia. En otras palabras, la crisis fiscal no se resuelve, sino que se agrava en el tiempo.

Este diagnóstico finaliza analizando la economía nacional, la cual ha crecido apenas con una tasa promedio anual de 2.2% entre los años 1996 a 2015, pero que desde el 2010 experimenta una tasa promedio anual de 1.9% como consecuencia de que la inversión privada en promedio ha sido apenas del 11.7% entre 2010-2015, mientras entre 1996-2015 fue del 12.7% del PIB. Sin confianza, la inversión no aumenta. Sin inversión, es imposible lograr un crecimiento económico alto y sostenido y, sin este crecimiento, no habrá manera de superar la crisis fiscal ni resolver los problemas de liquidez y de solvencia.

Luego del análisis de la crítica situación fiscal del país, es razonable concluir la necesidad urgente de enfrentar la situación impulsando un proceso disciplinado, consistente y secuencial con el objetivo de ordenar las finanzas públicas, el cual debe considerar el establecimiento de límites constitucionales para que las decisiones del gobierno queden circunscritas a lo que los ciudadanos estimen conveniente, a efectos de garantizar la democracia y el desarrollo integral.

El marco legal y constitucional del país tiene espacios para contemplar la adopción de reglas fiscales, en especial según lo establecido en el Capítulo II Hacienda Pública del Título VII de la Constitución de la República: el artículo 226 define el Equilibrio Presupuestario y el artículo 227 menciona las directrices de contratación de Deuda Flotante. De igual manera, existe la Ley de Presupuesto General del Estado y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado que da espacios de regulación en materia de responsabilidad fiscal.

Sin embargo, estos espacios legales y constitucionales no han sido aprovechados para incorporar reglas sanas y prudentes en la dinámica de la política fiscal.

Es por eso que los intentos han sido débiles y con poco interés político para alcanzar acuerdos efectivos. Por ejemplo, en octubre 2012 las fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa firmaron el “Acuerdo de Sostenibilidad Fiscal en El Salvador”⁵⁰ como condición previa para autorizar la emisión de deuda de largo plazo por US\$ 800 millones⁵¹.

50 El Acuerdo contemplaba disminuir el déficit fiscal al 2.7% del PIB en 2013, presentar política de ahorro y austeridad que redujera en 10% la compra de bienes y servicios y se congelaran las nuevas plazas públicas.

51 Emisión que sería utilizada para pagar redención PUT 2013 de Eurobonos 2023, los cuales no fueron redimidos y por tanto ese monto fue utilizado para gasto público.

Según este Acuerdo, el gobierno presentaría un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, el cual aún no ha sido aprobado.

En el año 2014, al tiempo que se discutía la aprobación de un nuevo paquete de reformas fiscales, se presentó un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo, el cual además de no apegarse a la realidad fiscal del país, no fue discutido después de aprobarse la reforma en julio de ese año.

Actualmente, no existe credibilidad en que la clase política esté en disposición de discutir, aprobar y cumplir reglas de responsabilidad fiscal que eviten que el país continúe profundizando una crisis fiscal que dificulte el pago de los compromisos gubernamentales en salarios, bienes y servicios, transferencias, pensiones y deuda pública.

B. Marco teórico de las reglas fiscales

La sostenibilidad fiscal es posible únicamente cuando todos los actores involucrados contribuyen cumpliendo sus responsabilidades: los agentes que participan de la actividad económica pagan sus impuestos, el Ejecutivo cobra los impuestos a través de mecanismos ágiles al mismo tiempo que gasta e invierte dichos recursos de manera prudente y eficiente, el Legislativo establece mecanismos estrictos para castigar a los funcionarios y empleados públicos que realizan prácticas de corrupción y, finalmente, la sociedad civil y la prensa vigilan que todos los anteriores hagan bien su trabajo.

Una gestión pública sin disciplina financiera puede generar grandes déficit fiscales y altos niveles de endeudamiento público. Por ello, para lograr sostenibilidad fiscal, muchos países han adoptado reglas con el objetivo que sus gobiernos sean responsables con el manejo de las finanzas públicas, logrando como resultado mejorar la institucionalidad, reducir la discrecionalidad fiscal y mejorar el clima de inversiones.

Las reglas fiscales son restricciones legales o constitucionales obligatorias que se imponen sobre los gobiernos presentes y futuros y que restringen la discrecionalidad de la gestión pública a través del establecimiento de límites a indicadores específicos tales como el déficit fiscal, deuda pública, gasto corriente, ingresos tributarios⁵², entre otros, con el

52 “The role of fiscal rules in determining fiscal performance”, Suzanne Kennedy and Janine Robbins, 2001.



objetivo de lograr una mejor administración de los recursos del Estado.

Los resultados de la aplicación de este tipo de reglas fiscales es que inyectan predictibilidad y confianza a la gestión pública, lo que asegura la estabilidad macroeconómica.

Organismos internacionales⁵³ han recomendado ampliamente el uso de las reglas fiscales, siempre que vayan acompañadas de elementos claves como pautas de transparencias, cláusulas de escapes y fondos de estabilidad. Esto es importante tenerlo en cuenta porque la realidad no es lineal y se requiere algún nivel de flexibilidad cuando los países se enfrenten a diversos tipos de choques externos y de desastres naturales.

Existen dos tipos fundamentales de reglas fiscales⁵⁴: las reglas cuantitativas y las reglas cualitativas o de procedimiento, que se utilizan para orientar las decisiones presupuestarias. En diferentes países se combinan este tipo de reglas, dependiendo de los propios objetivos de sostenibilidad y de estabilidad económica que se planteen.

Reglas cuantitativas

- Reglas sobre balance presupuestario, que se establecen sobre el balance global: balance corriente, balance primario, o balance estructural o ajustado; este último permite aislar las reglas fiscales del ciclo económico. Todas estas reglas están referidas al déficit fiscal.
- Reglas sobre saldo de deuda pública en relación al Producto Interno Bruto. Este tipo de regla es eficaz en la medida que también se establece una convergencia en el mediano plazo hacia un objetivo de deuda sostenible. Cuando un país enfrenta una situación de “shock” externo o requiere un ajuste fiscal, puede acompañarse de reglas respecto del gasto público y otras.
- Reglas sobre gasto público, que conllevan restricciones a los gastos por remuneraciones y otros gastos discrecionales con el objetivo de limitar el tamaño del gobierno. Dichos límites se establecen en términos absolutos o en las tasas de crecimiento y, en ocasiones, en función del horizonte de tiempo que oscila entre tres a cinco años. Estas reglas son complemento para

acompañar reglas de saldo de deuda pública y reglas de presupuesto a fin de garantizar consolidación y sostenibilidad fiscal.

- Reglas sobre ingresos fiscales: son establecidas para fijar base y techos de recaudación fiscal por lo cual están dirigidas a impulsar la recaudación de impuestos, pero al mismo tiempo a prevenir una excesiva carga fiscal perjudicial para la generación de un buen clima de negocios.

Reglas de procedimiento

Son usadas para dar directrices en las decisiones presupuestarias.

- Regla fiscal según la cual siempre que hayan programas que requieran gastos permanentes, los mismos no podrán aprobarse sin contar con una fuente de financiamiento propio y permanente.
- Regla fiscal de presupuestos plurianuales, a partir de los cuales se elaboran escenarios macro-fiscales de mediano plazo que gestiona ingresos y gastos con horizonte de varios años e identifica necesidades de endeudamiento a mediano plazo, estableciendo futuras prioridades presupuestarias. Permite evaluar consistencia de presupuestos anuales con regla fiscal plurianual.
- Reglas de transparencia que garantizan el libre acceso de la información pública con el objetivo que la sociedad y la prensa se informe y evalúe la gestión de las finanzas pública, así como el proceso de aprobación del presupuesto de la nación
- Reglas para evaluar y vigilar la política fiscal a través de organismos que proporcionen una valoración independiente sobre la manera en que el gobierno aplica las distintas reglas fiscales. A estos efectos, en un número cada vez mayor de economías ha surgido el establecimiento de Consejos Fiscales Independientes que aumentan la credibilidad de las reglas fiscales.
- Las reglas cuantitativas se hacen acompañar de cláusulas de escape que proporcionan flexibilidad a su cumplimiento bajo circunstancias excepcionales como “shocks” reales o financieros, recesiones severas, desastres naturales, entre otros; estos alteran significativamente el funcionamiento económico de manera temporal. Por ello, las cláusulas de escape deben delimitar clara y explícitamente los factores que permiten su activación, las reglas

53 “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. Fondo Monetario Internacional, 2012.

54 Con base en el estudio “Política de responsabilidad fiscal en El Salvador” elaborado por Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES en el año 2012.



de votación legislativa para su autorización, así como detallar el camino gradual de regreso al cumplimiento de las reglas para preservar la estabilidad en el mediano y largo plazo.

C. Experiencia internacional

Para alcanzar el objetivo de finanzas públicas sostenibles, los diferentes países realizan los arreglos institucionales que les permiten su realidad política, de tal manera de conciliar los recursos fiscales limitados con las demandas por gastos ilimitados que provienen de los organismos públicos y de otras entidades de la sociedad. Así, en función de la correlación legislativa, estas reglas fiscales tendrán asidero en leyes o alcanzarán rango constitucional.

Informes desarrollados por el Fondo Monetario Internacional⁵⁵ detallan que en el año 1985 sólo seis países tenían reglas fiscales, entre los cuales se encontraba Alemania, Japón, Singapur y Australia. Previo a la crisis 2008-2009, eran un poco más de 70 países. A la fecha, suman 85 economías que incorporan reglas fiscales como medida de control de sus políticas fiscales, de los cuales 29 son economías avanzadas, 33 economías emergentes y 23 economías de bajos ingresos.

Es indudable que una crisis como la ocurrida en la zona euro en 2010 marca la diferencia, sobretodo porque la adopción de las reglas fiscales permite recuperar la falta de confianza en la sostenibilidad de las finanzas públicas.

- En varios países de América Latina, las reglas se han concretado en la aprobación de leyes de responsabilidad fiscal con énfasis en las reglas cuantitativas, sobre todo en lo referido a gasto público, balance presupuestario y deuda pública. Un menor número de reglas sobre ingresos fiscales existentes se implementan a través de una mezcla de compromisos políticos o acuerdos de coalición. En el caso de uniones económicas, son tratadas mediante acuerdos internacionales. En países como Australia y Nueva Zelanda las reglas fiscales se han centrado más en aspectos de procedimientos y como medio para establecer requisitos de transparencia.
- Otros países han consagrado las reglas fiscales en su Constitución, las cuales son más difíciles de revertir y, en consecuencia, confieren

más estabilidad al marco fiscal. Dado que la Constitución es de obligatorio cumplimiento, estas reglas se mantienen firmes a pesar de los sucesivos cambios en el gobierno. La mayor parte de reformas constitucionales de este tipo han sido adoptadas desde el año 2000.

Como resultado de los graves desequilibrios presupuestarios en los años noventa, la economía de Suiza⁵⁶ experimentó una profunda caída en sus finanzas federales. El problema fundamental se originaba en los altos montos que se requerían para financiar los fondos de pensiones, lo cual llevó a un fuerte aumento de la deuda pública.

A raíz de ello, el Consejo Federal y el Parlamento se mostraron dispuestos a poner límites a través de una regla de gasto concreta y eficaz. De acuerdo con el llamado “freno a la deuda”⁵⁷ se impuso que los gastos únicamente pueden aumentar si se financian con ingresos adicionales o con la eliminación de otros gastos. Esta regla, recogida en el artículo 126 de la Constitución, tiene como objetivo que el gobierno equilibre a largo plazo sus gastos y sus ingresos.

La regla en Suiza prescribe que el gasto total federal debe ser igual a los ingresos esperados multiplicado por el PIB tendencial, dividido entre el PIB esperado actual más un factor de ajuste que toma en cuenta las pasadas desviaciones del resultado de la ejecución del presupuesto. La regla implica que si el PIB tendencial excede del PIB actual, los gastos podrán ser algo mayores que los ingresos esperados, mientras que la situación inversa se aplica cuando el PIB tendencial esperado queda por debajo del PIB actual.

- En su mayoría los países aplican una combinación de reglas fiscales. Los países de bajos ingresos frecuentemente utilizan reglas de deuda pública combinadas con reglas de balance presupuestario. En las economías avanzadas es común la combinación de reglas de balance presupuestario junto a reglas de gasto públicos para proporcionar un mayor anclaje de sostenibilidad de la deuda.
- El grado de cobertura institucional de las reglas fiscales es diferentes en los países. En algunos casos se delimitan al Gobierno Central,

55 “Fiscal Rules at a Glance”, Fondo Monetario Internacional, abril 2015.

56 Estudio comparativo: “Límites Constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania” Paula Fernández-Wulff Barreiro, enero 2012.

57 “Frein à l’endettement”



incluyendo la administración central y entidades descentralizadas, y en otros es sobre el Gobierno General, que incorpora a las municipalidades.

- El nivel de aplicación puede ser a nivel nacional o supranacional. Este último caso es la adopción por parte de uniones monetarias como la Unión Europea, la Comunidad Económica y Monetaria de África Central y la de África Occidental, de reglas fiscales de manera conjunta, por la importancia de proteger las administraciones fiscales de posibles negligencias en la gestión de alguno de sus países miembros, poniendo en riesgo la estabilidad del grupo de países, así como la continuidad de su unión económica y monetaria.
- Un ejemplo de la supervisión independiente es el Consejo Fiscal Sueco, que supervisa las reglas de saldo presupuestario, evalúa la coherencia de la política fiscal con los objetivos de sostenibilidad fiscal, la transparencia en la elaboración y

ejecución del presupuesto y la calidad en el establecimiento de pronósticos de la actividad económica.

- Por otra parte, Brasil estableció cláusulas de escape en el caso que el crecimiento real de su PIB, se encuentre por debajo del 1%, durante cuatro trimestres y en caso de desastres naturales. En Alemania, desde 2010 se estableció cláusulas de escape que se activan en caso de emergencias inusuales que están fuera de control gubernamental. Para ambos casos, Brasil y Alemania⁵⁸ necesita mayoría absoluta del parlamento para activar las cláusulas de escape. En el caso de Alemania, simultáneamente se aprueba un plan de amortización con un marco de tiempo específico para la reducción de las desviaciones acumuladas.

El cuadro No. 6 ilustra el tipo de regla fiscal, la cobertura de gobierno y el soporte legal en países de América Latina, y en el resto del Mundo.

CUADRO No.6 Descripción de las reglas fiscales en varios países del mundo

País	Tipo de regla fiscal adoptada				Cobertura		Soporte Legal	
	Gasto Público	Ingresos fiscales	Balance presupuestario	Deuda Pública	Gobierno General	Gobierno Central	Constitucional	Legislativo
Brasil	✓			✓	✓			✓
Chile			✓			✓		✓
Colombia	✓		✓			✓		✓
Costa Rica			✓			✓		✓
México	✓		✓			✓		✓
Estados Unidos	✓					✓		✓
Australia	✓	✓	✓	✓		✓		✓
Francia	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
Alemania	✓		✓	✓	✓		✓	
Grecia	✓		✓	✓	✓			✓
Italia			✓	✓	✓		✓	
Singapur	✓		✓		✓		✓	
Suecia	✓		✓	✓	✓			✓
Suiza			✓			✓	✓	
Reino Unido			✓	✓	✓			✓

Fuente: Monitor de Reglas Fiscales, FMI, 2015

58 Otros países que incorporan Cláusulas de Escape junto a sus reglas fiscales son: Colombia, Jamaica, México, Panamá, Perú y España.



D. Objetivos

1. Evitar la profundización de la crisis fiscal que se expresa en falta de liquidez e insostenibilidad.
2. Retomar la senda de finanzas públicas sostenibles a través de la adopción constitucional de reglas fiscales de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo.
3. Impulsar acuerdos políticos mínimos para lograr estabilidad fiscal para propiciar confianza y favorecer al círculo virtuoso de mayor inversión, generación de empleo y desarrollo económico.

E. Propuesta

El comportamiento institucional del Estado influye directamente en el manejo de las finanzas públicas en una sociedad democrática y de su buen manejo descansa la posibilidad de mantener la estabilidad macroeconómica necesaria para aumentar la inversión, generar empleo y promover el desarrollo humano integral. El gobierno es responsable de una gestión fiscal prudente, transparente y disciplinada, apegada a normas y principios de sostenibilidad fiscal.

En el contexto de riesgo fiscal y debilidad institucional, se hace urgente establecer un esquema de frenos y contrapesos en la conducción de las finanzas públicas por medio de la adopción de reglas fiscales; de la misma forma como lo hacen otros países alrededor del mundo.

Si bien los gobiernos son electos para ejercer determinadas funciones desde los órganos del gobierno, sus incentivos no van más allá del período para el que fueron electos y, en consecuencia, tienen poco o nulo interés en lo que suceda más allá del quinquenio, sobre todo si su partido político pierde las elecciones presidenciales.

A estos efectos, se propone modificar la Constitución de la República en el sentido de las propuestas que se presentan a continuación.

1. Límite constitucional a la deuda pública

En el ideal, para ser consistente con un modelo económico que propicia el desarrollo, la deuda pública de largo plazo que asume el país debería dedicarse exclusivamente a financiar la inversión pública y, sólo

en el caso de desajustes temporales de corto plazo, será válido tomarla para financiar gasto corriente, el cual debe ser saldado dentro del mismo año con los ingresos corrientes.

Adicionalmente debe reconocerse que actualmente el país enfrenta una transición en el sistema de pensiones, la cual ha sido financiada hasta la fecha principalmente incurriendo en deuda pública, la cual ha alcanzado el 20% del PIB a finales de 2015. Al respecto, conviene tener presente que dicha transición tendrá su mayor costo durante los siguientes 10 años. A partir de 2026, es razonable que este financiamiento disminuya gradualmente.

Por lo anterior, se propone fijar en la Constitución de la República una regla según la cual la deuda pública deberá tener un máximo del 45% del PIB, del cual hasta un máximo del 10% de este podría ser utilizado para financiar el costo del sistema de pensiones. En esta propuesta se define deuda pública tanto la correspondiente al Sector Público No Financiero como al Sector Público Financiero.

Sin embargo, teniendo en cuenta la crítica situación actual, se propone establecer un período de transición en dos etapas:

- Primera etapa: entre 2016-2025, la deuda pública a PIB se mantendría fija en el valor obtenido a finales de 2015, que equivale a 64% del PIB.
- Segunda etapa: a partir de 2026, la deuda pública a PIB deberá disminuir en 2% cada año, hasta alcanzar el máximo del 45% del PIB.

2. Límite constitucional al déficit fiscal

La regla anterior establece implícitamente un límite a la expansión del déficit fiscal, dada una tasa de crecimiento económico. Matemáticamente este límite se expresa de la siguiente manera:

$$\frac{\text{Saldo Deuda Pública}}{\text{Producto Interno Bruto}} = \frac{\text{Incremento Deuda Pública}}{\text{Crecimiento Económico Anual (1)}}$$

Manteniendo constante la parte izquierda de la ecuación y, asumiendo que el déficit fiscal es equivalente a la variación de la deuda pública, la regla anterior establece un techo al incremento anual de la deuda pública, dada una tasa de crecimiento económico.



En el caso que la parte derecha de la ecuación excediera a la parte izquierda, la autoridades tendrían obligatoriamente que realizar esfuerzos para reducir el déficit fiscal y de requerir nuevo endeudamiento, impulsar políticas para aumentar el ritmo del crecimiento económico o una combinación de ambas acciones de política con el objetivo de reestablecer la igualdad.

Es indudable que esta segunda regla implícita establece incentivos en la dirección correcta: las autoridades estarán obligadas a preservar la igualdad de la ecuación y, para lograr este objetivo, impulsarán políticas públicas que favorezcan tanto al gobierno de turno como la generación de beneficios a todo el país.

3. Límite constitucional a la emisión de Letras del Tesoro de El Salvador

Al respecto se propone fijar en la Constitución de la República un porcentaje máximo del 20% de los ingresos tributarios como autorización de deuda flotante en que el Gobierno pueda incurrir, durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingresos.

Asimismo, se propone establecer en la Constitución de la República que la deuda flotante en que el gobierno ha incurrido para remediar deficiencias temporales de ingresos sea saldada con los ingresos corrientes durante el mismo año fiscal en que fue emitida. Dados los recurrentes desajustes presupuestarios, se propone un período de ajuste de 18 meses para alcanzar esta meta, iniciando en enero de 2018.

4. Aprobar el Presupuesto General del Estado según la Constitución de la República

La regla anterior establece implícitamente la obligación de aprobar el Presupuesto General del Estado según lo establece el artículo 227 de la Constitución de la República, conteniendo para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado.

El cumplimiento de la disposición constitucional requiere que el proceso de aprobación del presupuesto sea ordenado y transparente, en el que se plantee los diferentes aspectos que han contribuido

a la crisis actual, entre los cuales destacan los siguientes aspectos:

- Suspender las prácticas presupuestarias de sobre estimación de los ingresos tributarios y la sub estimación de los gastos corrientes. Ambas prácticas, realizadas de manera recurrente desde 2010, equivalen en promedio al 4.3% del PIB de cada año, con un valor promedio de US\$1,017 millones por año.
- Estimar los ingresos corrientes netos de devoluciones del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto a la Transferencias de Bienes Muebles -IVA-
- Estimar la asignación constitucional del Presupuesto de la Corte Suprema de Justicia en base a los ingresos corrientes netos de devoluciones.

Un proceso presupuestario ordenado contribuirá a la utilización adecuada de los LETES acorde a la normativa constitucional.

5. Cláusulas de escape

Es indudable que El Salvador, como cualquier economía pequeña y abierta al mundo, está expuesta a shocks externos así como a las inclemencias de la naturaleza, los cuales además de sus costos, tienen implicaciones en el desempeño de la economía. En consecuencia, ante la ocurrencia de shock externos y/o desastres naturales, se proponen las siguientes cláusulas de escape que deberán ser votadas por la Asamblea Legislativa con mayoría calificada:

- Aumento de la deuda pública hasta en un 70% de la valoración de los daños en el país de un desastre natural y/o shock externo destinados únicamente a inversión en infraestructura pública, acompañado del correspondiente programa de ajuste para volver a los límites constitucionales establecidos en un plazo máximo de cinco años.
- Aumento de la emisión de deuda de corto plazo hasta en un 30% de la valoración de los daños en el país de un desastre natural y/o shock externos destinados únicamente a gasto corriente con el objetivo de atender la emergencia en el corto plazo, con el correspondiente programa de ajuste para volver a los límites constitucionales en un plazo máximo de 18 meses.



La valoración de los daños en el país de un desastre natural y/o shock externos deberá ser emitida de manera oficial por un organismo internacional del Sistema de Naciones Unidas al Ejecutivo para su presentación ante la Asamblea Legislativa antes de la respectiva aprobación.

6. Regla fiscal para que cada legislación cuente con su respectivo financiamiento

En El Salvador, la Asamblea Legislativa aprueba diferentes leyes y reformas de leyes que no cuentan con su respectivo financiamiento. En la práctica, terminan siendo “letra muerta” porque la entidad responsable de implementarla no existe y/o no cuenta con el financiamiento correspondiente.

Por ello, se propone establecer como requisito constitucional, realizar y presentar previamente, un análisis de factibilidad presupuestaria para implementar cada propuesta de ley o reforma de ley.

Asimismo, se propone establecer una disposición constitucional para que junto con la aprobación de leyes y reforma de leyes, cuya implementación requieren recursos públicos, se apruebe la fuente del respectivo financiamiento.

7. Presupuestos flexibles y plurianuales

En consistencia con lo anterior, es fundamental que al inicio de cada legislatura, en coordinación con el Ejecutivo, se realice un proceso de discusión, elaboración y planificación de un marco presupuestario flexible para un horizonte de al menos tres años, lo cual incluiría como mínimo elaborar escenarios macro-fiscales, establecer prioridades presupuestarias, identificar necesidades de financiamiento y proyectar las principales cuentas fiscales. A partir de este marco presupuestario, cada año se aprobaría el Presupuesto General del Estado.

Bajo este esquema, se definirían un conjunto de partidas presupuestarias que se ajustarían automáticamente en función de la evolución de la economía, con el objetivo de cumplir las reglas fiscales constitucionales.

8. Consejo de Responsabilidad Fiscal

A efectos de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas se propone establecer en la Constitución de la República la creación de un Consejo de Responsabilidad Fiscal como un órgano independiente, que tendrá como objetivo fundamental la supervisión permanente del cumplimiento de las reglas fiscales y demás aspectos relativos a las finanzas públicas, para lo cual elaborará informes periódicos. Las autoridades de todos los órganos del gobierno tendrán la obligación constitucional y legal de colaborar con los requerimientos del Consejo.

Como entidad independiente, el Consejo estará conformado por las siguientes entidades de la sociedad civil: universidades, centros de pensamiento, gremiales de profesionales, organizaciones empresariales y federeación de sindicatos de trabajadores. Cada tipo de entidad celebrará una Asamblea General en la cual elegirá a sus representantes consejeros, quienes deberán contar con estudios, conocimientos y experiencia suficientes en temas económicos, sociales y fiscales.

Si bien existen distintas variables fiscales relevantes como el gasto corriente, el ahorro corriente, el pago de intereses y amortizaciones de la deuda pública, entre otras, estas mismas asumen límites implícitos, una vez aprobadas las reglas fiscales propuestas en este apartado.



Tercera parte:

Rol de la Sociedad Civil

I. Casos internacionales de participación ciudadana

Desde 1989, en varios países del mundo, la sociedad civil ha expresado su descontento con el comportamiento de sus gobernantes, a través de sendas manifestaciones, la mayor parte de las cuales se han organizado espontáneamente, sin un liderazgo claro que les aglutine y han utilizado principalmente las redes sociales como mecanismo de comunicación.

Las motivaciones de estas protestas han sido diversas, entre las cuales se pueden mencionar:

- Exigir democracia y pedir libertad.
- Denunciar corrupción y demandar transparencia.
- Luchar contra el autoritarismo, y el uso de la violencia.
- Pedir corrección de políticas públicas equivocadas, como en educación y economía.

Lo cierto es, que llegado un punto, la sociedad ha dicho “basta ya” a los gobernantes de turno, ha expresado su descontento, y ha exigido un cambio de rumbo.

Los resultados de las manifestaciones de ciudadanos no siempre se pueden considerar exitosos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sólo hecho de manifestarse pública y masivamente, puede considerarse un éxito en sí mismo.

De manera paralela a las manifestaciones, han surgido novedosos mecanismos directos de participación ciudadana, principalmente a través de las redes sociales, exigiendo que los gobernantes se comporten y actúen de manera ética, que cumplan sus promesas y que trabajen por la eficiencia del Estado. La idea fundamental es pasar de meros observadores a participar en los procesos decisorios.

Este apartado tiene como objetivo mostrar diversas experiencias internacionales sobre participación ciudadana, específicamente sobre el surgimiento de movimientos sociales en diversos países.



A. Túnez: Revolución de los Jazmines

La revolución de los jazmines⁵⁹ fue la primera caída de un régimen árabe desde sus independencias, más de medio siglo, y en el lugar más inverosímil de todos: Túnez, el Estado autoritario inamovible por excelencia⁶⁰. La libertad del pueblo tunecino se convirtió en un acontecimiento extraordinario y contagioso para todo el mundo árabe, volviéndose de la noche a la mañana en un modelo a seguir para cientos de millones de jóvenes.

La chispa de las revueltas ocurrió el 17 de diciembre de 2010, cuando Mohamed Buazizi, un vendedor ambulante de 26 años de edad, se inmoló después de que un agente de la policía local le confiscara su puesto de frutas y le humillara públicamente en su pequeña ciudad natal de Sidi Buzid.

La indignación colectiva que su acto inspiró, no se hizo esperar. Al principio, las protestas sólo afectaron a los alrededores de Sidi Buzid, y quienes participaban eran principalmente grupos de jóvenes y sectores más desfavorecidos de la población, como campesinos y obreros empobrecidos, que por la crisis, exigían puestos de trabajo.

Mientras las manifestaciones tomaron fuerza, la respuesta del Estado para establecer orden fue un imponente despliegue policial y una severa contención. Se realizaron detenciones masivas, disturbios y violencia, lo cual sólo aumentó la ira de los jóvenes indignados. Esto causó un brote espontáneo de indignación pública por todo el país. Miles de personas marcharon en solidaridad con los habitantes de Sidi Buzid, en Kasrine, Sfax, Sousse, Mekkassi y otras localidades, antes de que las manifestaciones alcanzaran la capital Túnez, el día 26 de diciembre.

Los encuentros entre jóvenes y policías, lejos de esfumarse no tardaron en convertirse en actos caracterizados por un mayor uso de la violencia. Con la muerte de Mohamed Buazizi, el 4 de enero del siguiente año, la indignación colectiva se hizo sentir entre sectores mucho más diversos de la población.

Las protestas de inmediato dejaron de ser cosa de desheredados sociales y se movilizaron en masa estudiantes universitarios, alumnos de secundaria, colectivo de graduados universitarios encabezados por la Unión de los Diplomados en Paro; pero lo más importante, fue la participación por primera vez de

colectivos profesionales como abogados, maestros y arquitectos, así como de miembros ordinarios de la única central sindical nacional, la Unión General de Trabajadores Tunecinos, UGTT.

La revuelta masiva de los tunecinos tiene como antecedente el desgaste en el tejido autoritario de Ben Alí, explicado principalmente por cuatro razones. En primer lugar, porque sin la excusa de la amenaza islamista, el clima de represión no era admisible ni justificable para la gran mayoría de tunecinos.

En segundo lugar, por la corrupción. A pesar de la censura, los tunecinos conocían las historias de enriquecimiento de la familia del presidente, que controlaba una parte enorme de la economía con lazos en todos los sectores, al punto de describirlo como una cuasi-mafia.

En tercer lugar, por la información. El Estado llevaba años censurando a la prensa y a los medios de comunicación, y disponía de avanzados sistemas de censura de internet. Sin embargo, los tunecinos utilizaron servidores alternativos para conectarse a Facebook, Twitter y una infinidad de blogs que permitían no sólo conocer la realidad, sino, más importante aún, opinar sobre ella.

Por último, la crisis mundial añadía dificultades a la economía de Túnez. De cara al exterior, el país reflejaba prosperidad, y sus condiciones de vida eran excepcionales comparadas con otros países de la región, sin embargo, al interior del país existía un paro laboral del 44.5%. Por otro lado, sucedía la paradoja de un modelo económico basado en ofrecer costes laborales inferiores a los europeos a través de empleos poco cualificados, mientras aumentaba en forma exponencial el número de jóvenes graduados con una licenciatura, sin posibilidad de tener acceso a empleos cualificados.

En el discurso del 10 de enero, Ben Alí se refirió a los manifestantes como terroristas, hubo más víctimas por la represión y se captó la atención internacional. El 11 de enero, el gobierno ordenó un toque de queda, el cierre de universidades y escuelas, y la destitución del Ministro del Interior. La receta del régimen para combatir las revueltas combinaba el mantenimiento de los mecanismos clásicos de represión del régimen, mientras ofrecía medidas económicas y políticas paliativas, sin tocar lo esencial del sistema político. Tras la presión social, el Presidente anunció el 13 de enero que no se presentaría de nuevo a la reelección, pero todos los anuncios fueron insuficientes para disminuir las protestas sociales.

59 Según el estudio *¿Hacia dónde va Túnez? La Revolución de los Jazmines, aún lejos de terminar*. Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad, 2011

60 Desde que Túnez se proclamó República en 1957, tan sólo había tenido como Presidente a Bourguiba (1957-1987) y a Zine El Abidine Ben Ali (1987-2011).



No cabe duda que la respuesta desmesurada de violencia por parte de la policía transformó el movimiento hacia una protesta política, que derivó en una verdadera revolución. El 14 de enero, se anunció que el Presidente Zine El Abidine Ben Ali había destituido, y que asumía “temporalmente” la conducción del gobierno el Vicepresidente, Mohamed Ghanuchi, quien renunció un mes después, tras unos días de intensas manifestaciones en las que pedían la dimisión del gobierno.

Lejos de ser el fin de la dictadura, la caída de Ben Alí no implicó el desaparecimiento del sistema, que posee pilares antiguos, estables y muy arraigados. El gobierno establecido después de la salida de Ghanuchi, encabezado por Beyi Said Essebsi⁶¹, contó con la aprobación del pueblo y resultó ser fiel a sus peticiones. Su mandato fue sucedido el 24 de diciembre de 2011 por Hamadi Jebali. Actualmente Beyi Said Essebsi, nuevamente ocupa el cargo de Presidente de Túnez, tras las elecciones de 2014.

Nada dejaba pensar que la dictadura tunecina, uno de los más grandes regímenes autoritarios árabes, podía derrumbarse en menos de un mes. Sin embargo, la principal limitación para la sostenibilidad de las demandas de quienes protestaban fue el hecho que ellos carecían de líderes y de un proyecto político definido. Aún hoy, quienes protestan siguen acéfalos, su campo de acción está limitado a las calles, y son incapaces de transformar sus protestas en un proyecto político viable y desempeñar un papel constructivo en la transición a la democracia.

B. Egipto: Primavera Árabe

Inspirados en la Revolución de Túnez, el 25 de enero de 2011, conocido como “el día de la ira”, comenzaron las manifestaciones, que tenían como meta principal forzar la salida del presidente Hosni Mubarak, lo que se conocería como la semilla detonante de la “Primavera Árabe”, concebida como un efecto domino inevitable.

Las causas fueron diversas, entre las más relevantes destacan las siguientes:

- Los egipcios vivían bajo la ley de emergencia, desde 1967, esto suponía la suspensión de los derechos constitucionales, la legalización de la censura y la extensión de los poderes policiales, en especial en materia de detención. Sólo en

la década de 1990 se detuvieron a más de 20,000 personas.

- Hosni Mubarak se mantuvo en la presidencia por más de treinta años, desde 1981, a través de elecciones fraudulentas en un régimen de partido hegemónico. Había rehusado cumplir con la prescripción constitucional que le obligaba a nombrar vicepresidente y estaba preparando la sucesión en su hijo Gamal. Esto derrumbó toda esperanza de cambio en los egipcios, en un ambiente en el que dos terceras partes de los ochenta millones de egipcios no habían conocido a otro Presidente.
- Durante el mandato de Mubarak, Egipto fue sistemáticamente saqueado por el entorno del Presidente y por sus sucesivos primeros ministros, debido al menor poder sobre el sistema institucional. Paralelamente, las condiciones económico-sociales empeoraban, descendían los ratios en materia de educación, y se elevaba el desempleo. La delincuencia y la pobreza eran problemas críticos que se profundizaban por la emergente crisis de sobrepoblación. En 2010, se estimaba que un 40% de la población vivía con una renta per cápita inferior a dos dólares diarios.

En el “día de la ira”, se realizaron protestas en varias ciudades. Alrededor de 15 mil personas protestaron en la plaza Tahrir de El Cairo; 20 mil en Alejandría, 200 en Asuán, 2 mil en Ismailia y 3 mil en Mahallah. Desde el primer día de protestas el gobierno egipcio censuró a los medios de comunicación y utilizó medidas para bloquear los sitios web de Internet.

El éxito de las protestas se ha atribuido en gran parte a la participación de la juventud que utilizando las nuevas tecnologías, fue capaz de sortear los bloqueos del gobierno a los medios de comunicación.

El mismo grupo en redes sociales que proclamó las protestas del martes 25 de enero, programó para el viernes 28 de enero una nueva manifestación, se conoció como el “viernes de la ira”, comenzó un levantamiento que en pocas horas reunió a cientos de miles de personas, incluido los Hermanos Musulmanes. El enfrentamiento entre las autoridades y los manifestantes fue violento.

Mubarak anunció la formación de un nuevo Gabinete y en un mensaje a la nación prometió reformas, pero esto no fue suficiente para calmar el descontento social. Nuevamente los grupos de redes sociales programaron una marcha de un millón de manifestantes para el martes 1 de febrero. Según Al

⁶¹ Beyi Said Essebsi fue antiguo decano del Colegio de Abogados de Túnez.



Jazeera, esta marcha pacífica congregó a dos millones de personas que pedían la dimisión de Mubarak.

Mubarak anunció que delegaba sus responsabilidades en el recién nombrado Vicepresidente Omar Suleiman. Añadió que en septiembre abandonaría el poder tras la celebración de elecciones, pero los manifestantes se alteraron más al saber que el mandatario no se marchaba de Egipto.

El viernes 11 de febrero, miles de personas se concentraron en el llamado "día de la despedida". Por la tarde, el Vicepresidente Omar Suleimán emitió un comunicado en el que anunciaba el poder había pasado a manos del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, con Mohamed Hussein Tantawi, Ministro de Defensa al frente. El Consejo disolvió ambas cámaras del Parlamento, y asumió funciones dictatoriales. Las protestas continuaron exigiendo el fin del régimen.

El 30 de junio de 2012 es elegido como Presidente el islamista Mohamed Morsi, Organización Hermanos Musulmanes, quien juró ante decenas de miles de personas en la plaza Tahrir de El Cairo, y advirtió al ejército, que ningún poder estaría sobre el pueblo.

Un año después, el 29 junio de 2013, miles de manifestantes se reunieron en la Plaza de la Liberación en el centro de El Cairo, Egipto, para exigir la renuncia inmediata del presidente Morsi. Los meses siguientes se caracterizaron por el más alto grado de protestas, 108 lugares diferentes por día. Su caída se consumó el 3 de julio de 2013, con la participación del Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas, en su derrocamiento.

El pueblo egipcio se mantiene activo y continúa viviendo dificultades políticas y sociales.

C. España: los indignados

La indignación surgió en los ciudadanos cotidianos que trabajan todos los días para vivir y dar un futuro mejor a los que los rodean. Era un grupo diverso. Unos más progresistas, otros más conservadores, unos creyentes y otros no, unos con ideologías bien definidas y otros apolíticos, pero todos con un común denominador: se encontraban preocupados e indignados por el panorama político, económico y social, así como por la corrupción de los políticos, empresarios, banqueros y por la poca participación del ciudadano en el día a día.

El movimiento surge para mostrar el descontento ciudadano contra el sistema establecido, la crisis económica 2008, los recortes sociales, la ayuda pública a los bancos, la falta de credibilidad de las instituciones públicas, la corrupción política, entre otros factores.

El 21 de octubre de 2010 se publica el panfleto ¡Indignaos! de Stéphane Hessel, convirtiéndose en un fenómeno mediático-editorial. Ese mismo día, dos ciber activistas españoles crean una página en Facebook "Yo soy un joven español que quiere luchar por su Futuro". A partir de ello la comunidad empezó a convocar pequeñas acciones. Se crearon grupos locales que animaron a los ciudadanos a salir a la calle a protestar y pedir en un movimiento apartidista el fin del bipartidismo y una democracia más participativa.

El 20 de febrero de 2011, se crea una plataforma de coordinación en Facebook llamada "Plataforma Democracia Real Ya", administrada por representantes de colectivos, con el fin de convocar una manifestación masiva y redactar un manifiesto de propuestas políticas.

El domingo 15 de mayo de 2011, durante una serie de manifestaciones convocadas en toda España, surge el Movimiento 15M, conocido también como *los Indignados*. Las movilizaciones simultáneas en varias ciudades fueron posible gracias al apoyo de las tecnologías de la comunicación y las redes sociales. En la Plaza del Sol se reunieron más de 20 mil manifestantes, quienes acamparon esa noche con la intención de permanecer allí hasta la jornada electoral de las Elecciones Generales Autonómicas y Municipales del 22 de mayo.

Tras ser desalojados ese día, los manifestantes se vuelven a tomar la plaza el 20 de mayo. Como resultado del consenso alcanzado durante la Asamblea de ese día, y fruto de la recopilación de propuestas que se recibieron en la página web y las concebidas en las asambleas constituidas en las distintas plazas españolas, se definieron las siguientes propuestas y objetivos del Movimiento 15M:

- Cambio de la Ley Electoral, con listas abiertas, circunscripción única, escaño proporcional a votos; y reformas a Ley para tener listas libres de imputados o condenados por corrupción.
- Atención a los derechos básicos y fundamentales recogidos en la Constitución.



- Derecho a vivienda. En caso de impago hipotecario, gobierno cancela deuda y entrega vivienda.
- Sanidad pública, gratuita y universal.
- Refuerzo de una educación pública y laica.
- Abolición de las leyes y medidas discriminatorias e injustas.
- Reforma de los impuestos de patrimonio y sucesiones, y reformas favorables a rentas bajas.
- Aprobar Tasa Tobin para gravar las transferencias financieras internacionales.
- Supresión de los paraísos fiscales.
- Reforma a condiciones laborales de la clase política para la abolición de sus sueldos vitalicios.
- Rechazo y condena de la corrupción.
- Nacionalización inmediata de toda entidad bancaria que haya sido rescatada por el Estado.
- Endurecer controles sobre entidades y operaciones financieras para evitar futuros abusos.
- Desvinculación real entre la Iglesia y el Estado.
- Democracia participativa y directa.
- Acceso popular a los medios de comunicación, que deben ser éticos y veraces.
- Regularización de condiciones laborales y vigilar cumplimiento por parte del Estado.
- Cierre de todas las centrales nucleares y la promoción de energías renovables y gratuitas.
- Efectiva separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.
- Reducción del gasto militar y cierre inmediato de las fábricas de armas.
- Mayor control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.
- Transparencia de cuentas y financiamiento de partidos políticos para contener corrupción política.

El 12 de junio, después de constituida la Asamblea durante 28 días, se desaloja voluntariamente la Plaza el Sol, manteniendo el lema: “No nos vamos, nos expandimos”. A partir de ese momento, el Movimiento 15M se mantiene activo, a través de asambleas, manifestaciones y otras acciones, que se convocan en las plazas de cada ciudad española. Con el tiempo, el movimiento de los indignados involucró a más personas de la sociedad, entre 6 y 8 millones de españoles se habían involucrado de alguna manera.

La expansión del movimiento 15M fue impresionante y notable a nivel nacional e internacional. En España se desarrollaron concentraciones masivas durante meses en las principales plazas de las ciudades; en las acampadas se construyeron mini ciudades donde se realizaban diferentes actividades⁶². En el ámbito internacional la expansión fue acelerada: indignados en New York, Chile, Francia y Colombia.

El principal problema que tuvo el movimiento, en un principio, fue la organización, sin embargo mejoraron a través de las asambleas, mostrando un cambio de perspectiva, concentrándose en los problemas locales.

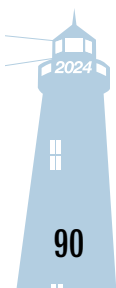
Los logros que han obtenido son diversos, caracterizados por agilizar la aprobación de reformas a leyes de interés nacional. Dentro de los principales logros destacan los siguientes:

- Varias entidades bancarias anunciaron planes hipotecarios que contemplaban la dación en pago. El gobierno aprobó un Código de Buenas Prácticas “voluntario” para evitar los desahucios, al que inmediatamente se adhirieron entidades bancarias⁶³.
- Se aprobó una Ley de Transparencia que incluye el acceso a la información pública, que obliga a los políticos a informar en qué gastan el dinero público, y permitir a los ciudadanos conocer las subvenciones, los contratos y los sueldos de los cargos públicos.
- Desde mayo de 2011 varias entidades con problemas han sido nacionalizadas⁶⁴.
- El gobierno anunció una rebaja en el sueldo de los expresidentes del Ejecutivo un 5.6%. Diferentes partidos renunciaron a los vehículos oficiales que les correspondían y la austeridad en los cargos políticos fue extendiéndose a medida que los recortes presupuestarios lo requerían.

62 Ejemplo de las actividades son: recolectar firmas para intentar cambiar leyes, crear una pequeña oficina administrativa para computar desempleados o quejas.

63 Se adhirieron voluntariamente al código entidades bancarias como: el Santander, Sabadell y Bankinter.

64 Ejemplo de las entidades nacionalizadas: Caixa Catalunya, Novacaixagalicia, Unnim Caixa y la CAM



El movimiento social 15M continúa por medio de organizaciones territoriales y se mantiene activo en temas de interés nacional. Asimismo, ha dado lugar a la aparición de nuevos proyectos políticos creados o vinculados con colectivos y miembros del 15M, los cuales han tomado un interesante protagonismo en la política actual española.

D. Brasil: movimientos contra Dilma Rousseff

Dilma Rousseff fue electa como Presidente de Brasil el 1 de enero de 2011, y fue reelecta a finales de 2014. Los descontentos sociales comenzaron a manifestarse a inicios de ese mismo año, como resultado del destape del mayor escándalo de corrupción de la historia reciente de Brasil.

El 17 de marzo de 2014, la Policía Federal inició la Operación Lava Jato. Según cálculos de Petrobras, la trama de corrupción y blanqueo de dinero desvió, en los últimos 10 años, alrededor de \$5,000 millones de la empresa en términos de sobornos, comisiones ilícitas y lavado de dinero. Petrobras cerró en 2014 con \$7,100 millones en pérdidas, los primeros números rojos desde 1991, con lo cual, grandes obras de infraestructura fueron paralizadas al estar envueltas en sospechas de sobrecostos y presupuestos inflados, lo que a su vez provocó el despido de decenas de miles de trabajadores⁶⁵.

En este contexto, Brasil fue sede de la Copa del Mundo, evento realizado por la FIFA. En la preparación al evento, el país efectuó una inversión de más de 500 millones⁶⁶ de euros en la infraestructura de estadios. Los ciudadanos manifestaron su descontento en 12 capitales y al menos otras 16 ciudades⁶⁷, quejándose por el alto nivel de gasto, la corrupción y la mala calidad del servicio público.

A pesar del descontento social, el 26 de octubre de 2014, Dilma Rousseff fue reelecta con el 51.6% de votos a favor, pero la aprobación social de Dilma cayó a un 23% tras anunciar medidas fiscales que incluía cambios en las reglas de beneficios de la seguridad social. Además, la población culpaba a la Presidenta por la severa recesión económica. En diciembre 2015, se reveló una denuncia sobre supuestas maniobras fiscales por parte de Dilma.

65 <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/04/05/heres-how-the-petrobras-scandal-is-helping-destroybrazils-job-market/>

66 <https://es.sports.yahoo.com/noticias/mundial-motivos-que-sociedad-brasile%C3%B1a-est%C3%A1-contradela-165351266--sow.html>

67 <http://www.lavanguardia.com/lectores-corresponsables/20140613/54408983870/protestas-brasil-ensombrecen-mundial.html>

Tras estos escándalos, multitudinarias marchas se conformaron el domingo 16 de marzo de 2016, pidiendo el fin de la corrupción y exigiendo prisión para el exmandatario Luiz Inácio Lula da Silva, también acusado de estar vinculado a la red de sobornos de Petrobras, y exigir la destitución parlamentaria de la Presidente Dilma Rousseff, iniciando el “impeachment”. Según la policía, ese día salieron a las calles un millón de personas en Sao Paulo, la manifestación más multitudinaria en la democracia de Brasil.

Tres días después, el miércoles 19 por la mañana, el gobierno confirmaba que Lula sería nombrado ministro de la Casa Civil de Dilma Rousseff, con lo cual el ex Presidente ganaba inmunidad y se escapaba del Juez Moro, encargado del caso de Petrobras, y pasaba a depender jurídicamente del Tribunal Supremo Federal. Esa misma noche, estalló una nueva bomba mediática: el juez Moro divulgó una comprometedor conversación⁶⁸ entre Rousseff y Lula. La conversación se divulgó en varios medios de comunicación y redes sociales. Poco después que Lula asumiera su nuevo cargo, un juez de Brasilia impugnaba el nombramiento, dejándolo en suspenso.

Miles de brasileños, caldeados por la prolongada crisis política, salieron de nuevo la noche del miércoles a protestar por el nombramiento de Lula como ministro de la Casa Civil. Los manifestantes se adueñaron de la emblemática Avenida Paulista. En varios lugares, los manifestantes se asomaron a los balcones de sus casas para golpear cacerolas gritando “¡Fuera Dilma!”.

De manera paralela, el Congreso creó una comisión sobre la solicitud de impeachment hacia la Presidente Rousseff. Posteriormente, el Congreso votó a favor de la apertura del proceso de destitución, por lo que la Presidente procedería a dejar su cargo depositado en el Vicepresidente mientras el Senado, en base a la investigación que debe realizar, decide la destitución en un plazo de seis meses.

Los tres grandes grupos que conforman las manifestaciones son, el movimiento social anti-Rousseff, el Partido de los Trabajadores y el grupo Vem Pra Rua. En cuanto al financiamiento de las protestas, los tres movimientos alegan que los recursos provienen de ventas de camisetas, sin emitir boletas fiscales. Por otro, lado el Movimiento Brasil Libre, quien fue el principal responsable por la convocatoria de las manifestaciones, declararon que dependen de donaciones realizadas por internet.

68 En la conversación la jefa de Estado, entre otras cosas, dijo la siguiente frase “Ahí te mando el papel. Es el acta úsalo si lo necesitas”.



Las protestas se desarrollaron en todos los estados brasileños, los estados de Sao Paulo, Río Grande del Sur, Sana Catarina, Paraná y Río de Janeiro registraron las mayores adhesiones. Los brasileños continúan auditando diariamente las acciones de los funcionarios públicos, aunque han sido orientados en cierta forma por los partidos políticos de oposición.

E. Ucrania: Euromaidán

En 2012 se inicia el proceso de adhesión de Ucrania a la Unión Europea. Sin embargo, aunque el Presidente de Ucrania, Viktor Yanukovich había instado al Parlamento a adoptar leyes para cumplir con los criterios exigidos por la Unión Europea, en la práctica, suspendió los preparativos para la firma del acuerdo de asociación el 21 de noviembre de 2013.

La decisión del mandatario generó protestas pacíficas de estudiantes que se concentraron en la Plaza de la Independencia, en ucraniano Maidán Nezalézhnosti, Kiev. El gobierno reaccionó de forma errónea, ordenando a las fuerzas policíacas contrarrestar el movimiento con acciones violentas, provocando indignación en el resto de la población por la intolerancia del derecho a manifestarse pacíficamente.

El uso de violencia y maltrato se hizo más frecuente, obligando a los manifestantes a organizarse, haciendo uso de medios de protección como cascos, chalecos y escudos antidisturbios. Asimismo, en Maidán hubo voluntarios que instalaron puestos de médicos para atender a las personas lesionadas y dar consulta médica, y para distribuir comida a los manifestantes. Las protestas también crecieron en intensidad, haciendo imposible su desalojo por parte de las autoridades, gracias a que habían formado barricadas improvisadas para protegerse e impedir el paso de las autoridades.

Maidán se caracterizó por la creatividad y la innovación, ejemplo de ello es la protesta por parte de los conductores de automóviles llamada "Automaidan", desarrollada el 30 de noviembre de 2013 por automovilistas⁶⁹. Su función básica era la realización de tareas extraterritoriales de resistencia pacífica a la autoridad durante los levantamientos populares en Maidán, incluyendo el patrullaje de las calles, el bloqueo de los edificios oficiales así como el apoyo y la evacuación de los activistas detenidos

en protestas. Otro elemento característico fueron las formaciones paramilitares, que también estaban ampliamente representadas en Maidán, jugando quizás el papel principal en la etapa final de la revolución.

El 16 de enero, la Rada Suprema aprobó leyes que vetaban el derecho de manifestación y protesta⁷⁰. Las protestas por el rechazo a las nuevas leyes, provocaron una escalada de violencia por parte del gobierno, muchos activistas resultaron víctimas de detenciones ilegales.

El Ministro del Interior Vitali Zajárchenko, ordenó la entrega de armas de combate a los agentes de la policía, calificando el accionar como "operación antiterrorista". Asimismo, el gobierno contrató y armó a "mercenarios" que no debían ceñirse a las leyes, sino que actuaban libremente como "ciudadanos". El 20 de febrero fue considerado el día más violento de los disturbios, con más de 60 fallecidos⁷¹, principalmente en los alrededores de la Plaza de la Independencia en Kiev, corazón de las protestas.

Ante la presión social, finalmente el 21 de febrero se aprobó un acuerdo para adelantar las elecciones, formar un gobierno de transición, volver a la Constitución de 2004 y frenar la violencia. La Rada Suprema destituyó al Presidente por "abandono de sus funciones", con el voto positivo de 328 de los 450 diputados. El Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea fue firmado el 21 de marzo 2014, por el nuevo primer ministro, Arseniy Yatsenyuk.

El legado de Maidán destacó una cultura del activismo cívico en Ucrania, que lleva a la necesidad de una transición del activismo repentino a una nueva cultura de participación constante. Maidán fue un levantamiento imprevisible, donde la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil existentes no tenían las herramientas y mecanismos necesarios, "sólo" pudieron proporcionar el capital humano. Los manifestantes eran diversos, mostrando un alto nivel de cooperación a la luz de las amenazas reales que afectaban a la población.

Por otro lado, se destacó el apoyo por parte de las diferentes órdenes religiosas de ucraniana. Fue muy simbólico que los manifestantes desarmados, perseguidos por las fuerzas especiales en el comienzo de las protestas, encontraran protección y refugio en las congregaciones religiosas.

70 <http://web.archive.org/web/20130927070845/http://www.interfax.co.uk/ukraine-news/eu-ukraine-association-agreement-to-be-signed-ukraine-to-go-to-europe-speaker-2/>

71 http://internacional.elpais.com/internacional/2014/02/20/actualidad/1392882946_706962.html

69 http://www.teinteresa.es/mundo/movimiento-AutoMaidan-coches-drones-escrachas_0_1075693633.html

Es importante señalar que a pesar de esta revolución, Ucrania se encuentra en una situación delicada, por la crisis de Crimea y la Guerra civil en el Este de Ucrania. Pero la población está activa y luchando.

F. Guatemala: movimiento contra la corrupción

El 16 de abril de 2015, funcionarios judiciales y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, CICIG, un organismo independiente del Gobierno adscrito a Naciones Unidas, cuyo comisionado es nombrado directamente por el Secretario General de la ONU, dismantelaron ante la sociedad guatemalteca una estructura criminal aduanera de cuello blanco, conocido como caso “La Línea” y procedieron a la captura de 24 personas involucradas en una red de contrabando a gran escala, y que incluía entre sus participantes a los directivos de la Superintendencia de Administración Tributaria de Guatemala, SAT, operación que era dirigida por Juan Carlos Monzón Rojas, Secretario Privado de la Vicepresidente de Guatemala.

La investigación del caso “La Línea” había comenzado en 2014, ante la sospecha de que un grupo de importadores tenía contactos con una red de agentes aduaneros para evadir el pago de impuestos. Las exhaustivas investigaciones implicaron 80 mil escuchas telefónicas y 5 mil mensajes de correo electrónico, teniendo una duración de 8 meses de seguimiento y vigilancia a los integrantes de la estructura y, posteriormente, más de 4 meses en el análisis e interpretación de la información recolectada.

Los expertos financieros colaboraron en el cotejo y análisis de varios documentos, concluyendo que “La Línea” tenía como objetivo cobrar sobornos a empresarios y usuarios de distintas aduanas del país a cambio de modificar lo que los importadores debían pagar al fisco. Se estimó que habría hasta mil empresas involucradas. Durante los 8 meses de monitorio, al menos 500 contenedores pasaron por las diferentes aduanas del país sin pagar los impuestos estipulados por Ley, generando evasión de hasta 2.3 millones de quetzales semanales. Las investigaciones indican que la estructura estaba integrada por altos funcionarios del gobierno, incluyendo al Presidente Otto Pérez Molina y a la Vicepresidente Roxana Baldetti.

Ante esta situación, en la que por primera vez en Guatemala se descubrían pruebas fehacientes sobre casos de corrupción política, de manera espontánea, se organizaron marchas multitudinarias, convocadas por las redes sociales, expresando un despertar ciudadano que supera la abulia que toleraba todo tipo de abusos. Al siguiente día, la sociedad civil creó un grupo en Facebook llamado “Renuncia Ya”, el cual exhorta a la población a realizar una manifestación pacífica el sábado 25 de abril de 2015, para exigir la renuncia del Presidente y de la Vicepresidente del país.

Dos días previos a la manifestación convocada, se circularon mensajes anónimos con fotografía de pandillas para disuadir a la ciudadanía de participar. Pero los grupos sociales tomaron más fuerzas e incluso se desarrollaron planes alternativos, vía redes sociales como el “Plan B”, el cual pidió a la población no enviar a sus hijos a clases el 27 de abril, paralizando al país para manifestar la dimisión del cargo de Otto Pérez, Roxana Baldetti y la abolición del Congreso.

Ante el anuncio de lo que se avecinaba, las reacciones políticas fueron variadas. El 19 de abril, Alejandro Sinibaldi, fundador del Partido Patriota y precandidato presidencial de las elecciones de septiembre, renunció al Partido junto a decenas de alcaldes y más de 20 diputados. El gabinete del Presidente se fue desmoronando con consecuencias de una sucesión de renunciaciones.

Ante la tensión y el rápido avance de la divulgación de la investigación de la CICIG, el 23 de abril, el Presidente Pérez anuncia que había realizado la solicitud al Secretario General de las Naciones Unidas, para la extensión del mandato de la CICIG hasta septiembre de 2017, dado que el plazo vigente estaba a dos meses de expirar.

La manifestación del 25 de abril en la Plaza de la Constitución, contó con la presencia aproximada de 20,000 personas exigiendo la renuncia del Presidente y la Vicepresidente. Desde entonces las protestas se mantuvieron constantes, y exigieron la publicación del listado de empresas que utilizaron los servicios de “La Línea”. Todos los sectores se unificaron en lucha de revelar los presuntos casos de enriquecimiento ilícito y corrupción.



- El 27 de abril, la cúpula empresarial organizada en la CACIF, manifestó su apoyo a todos los movimientos pacíficos que buscaban fortalecer la democracia y la institucionalidad del país.
- El 29 de abril, las 72 comunidades indígenas del país anunciaron manifestaciones pacíficas en la capital para el 1 de mayo y el 16 de mayo, con el fin de exigir la renuncia del binomio presidencial.
- El 1 de mayo, conmemorando el Día Internacional del Trabajo, sindicalistas, sectores populares, estudiantes universitarios y organizaciones civiles desarrollaron marchas y diversos actos para exigir al Gobierno respeto a los derechos laborales y manifestar su repudio al escándalo de "La Línea". Guatemala había amanecido con las calles ocupadas por 75,000 ciudadanos protestantes en el interior del país y otros 25,000 en la capital.
- El 2 de mayo se llevó a cabo otra manifestación pacífica frente al Palacio Nacional donde estudiantes universitarios se encadenan a las puertas del museo e inician una huelga de hambre para exigir la renuncia del binomio presidencial.

Luego de varias semanas de presión de miles de guatemaltecos, Roxana Baldetti renuncia el 8 de mayo de 2015 a su cargo de Vicepresidenta de la República, lo cual fue aprobado por unanimidad en el Congreso. Sin embargo, la tensión social continuó exigiendo la renuncia del Presidente Pérez Molina:

- El 16 de mayo, multitudinarias marchas pacíficas convergen en la Plaza de la Constitución, en donde se estima una participación de 50,000 personas, con diferentes grupos sociales como cristianos, que iniciaron las actividades con oraciones; estudiantes de universidades privadas, sindicatos, agrupaciones de mujeres y de colegios privados.
- Los empresarios del CACIF presentaron una hoja de ruta para sacar al país de la crisis en que estaba, exigiendo al Presidente Pérez un efectivo e inmediato combate a la corrupción.
- Grupos campesinos indígenas guatemaltecos marcharon el 20 de mayo, exigiendo la renuncia del Presidente con el lema: "¡Capilatinos, despiértense!. ¿O están de acuerdo con seguir teniendo de gobernante a los ladrones?". Las marchas recorrieron las calles principales de la capital sin provocar congestionamiento, porque utilizaron las aceras y arriates centrales para desplazarse. Esto fue considerado un acto

simbólico de ensamblaje de la indignación del campo y de la ciudad.

- Grupos digitales que habían surgido se aglomeran en uno solo llamado: "JusticiaYa". Asimismo, se dirigió una nota vía Facebook al comisionado de la CICIG, Iván Velásquez, presionando a generar mayor información del caso y una actuación más eficiente y fortalecida.
- El arzobispado de Guatemala, vía Facebook, emitió una severa Carta Pastoral que denunciaba la calamidad producida por la corrupción.
- El 3 de junio, representantes de 88 organizaciones campesinas pidieron ante el Congreso la renuncia del Presidente.
- El 5 de junio, se realiza otra jornada de protestas de campesinos, reportándose bloqueos en diferentes carreteras, con exigencias similares a la CICIG. Así sucesivamente, las organizaciones campesinas realizan manifestaciones en 20 departamentos del país y en la capital.
- La clase media de la capital fue la más activa, familias enteras mantuvieron protestas todos los sábados del mes de junio de manera consecutiva frente al Palacio Nacional, quienes exigen además de la renuncia del presidente Pérez Molina, una depuración total del Estado.

Formalmente, el 21 de agosto, la CICIG y la Fiscalía Especial Contra la Impunidad, solicitaron formalmente un antejuicio en contra del presidente Otto Pérez Molina por su involucramiento en el caso de "La Línea"; siendo también acusado por el caso especial de defraudación aduanera, asociación ilícita y cohecho pasivo.

El seguimiento social era permanente, y al siguiente día el 22 de agosto se continuaron desarrollando protestas por parte de todos los sectores sociales. En respuesta, Otto Pérez Molina, en una conferencia de prensa, informó que no iba a renunciar, aunque reconocía que durante su gobierno ocurrieron graves hechos de corrupción, por lo que pidió disculpas al pueblo guatemalteco.

El 25 de agosto, se producen bloqueos de protestas en varios puntos del país. Varios comerciantes cerraron sus negocios y colocaron mantas afuera de los mismos en apoyo a las manifestaciones contra Pérez Molina. La Universidad de San Carlos de Guatemala convocó a un paro nacional, el cual se realizó el 27 de agosto.



Ante las presiones sociales, el 1 de septiembre, 132 diputados votaron para remover la inmunidad al Presidente Pérez Molina; a partir de ese momento el Ministerio Público podía investigar y la Corte Suprema de Justicia tendría potestad de remitirlo al tribunal correspondiente. Al siguiente día, el presidente Pérez Molina envió su carta de renuncia al Congreso de la República, siendo ese mismo día juramentado en el cargo Alejandro Maldonado Aguirre.

La expresión social frente a la corrupción en Guatemala ha sido un ejemplo muy significativo. Al principio, el movimiento social estaba conformado por emociones y molestias compartidas, articulándose alrededor de demandas comunes pero circunstanciales, sin mayor proyección sociopolítica ni prevención de posibles escenarios. Las manifestaciones eran sin escenarios ni oradores, nada más gente expresándose en la calle. La principal virtud es que se hizo frente a la corrupción a través de procedimientos constitucionales, y respetando el cronograma de la primera vuelta electoral celebrada a inicios de septiembre.

Los elementos que movilizaron a la gente son tres principalmente: en primer lugar, la lucha contra la corrupción; el segundo elemento, la demanda por una reestructuración de la clase política; el tercero, la búsqueda de la constante vigilancia de la clase política. Actualmente se desarrollan los juicios de Roxana Baldetti y de Otto Pérez.

G. Chile: movilización estudiantil por la educación

Las movilizaciones más importantes de los últimos años de la historia de Chile que surgen en 2011 por estudiantes que rechazan el sistema educacional vigente, el cual provee una amplia participación del sector privado respecto al Estado: sólo el 25 % del sistema educativo es financiado por el Estado, mientras que los estudiantes aportan el otro 75 %.

Este sistema se gestó durante el régimen de Augusto Pinochet en 1980, finalizando con la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE que dejó al Estado en un rol regulador, delegando gran parte de la enseñanza al sector privado. En 2006, hubo manifestaciones que solicitaba cambios sustanciales al sistema educativo chileno. Como resultado, la

LOCE fue reemplazada en 2009 por la Ley General de Educación, pero no implicó cambios significativos.

La Confederación de Estudiantes de Chile, Confech, organismo que agrupa a las federaciones de estudiantes de las universidades que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, fue quien convocó a la primera marcha el 12 de mayo, a la cual asistieron más de 15 mil estudiantes: alumnos secundarios y universitarios, con un fuerte respaldo de los docentes y de organizaciones sociales y sindicales. El objetivo de la movilización era el reclamo por el financiamiento, retrasos en la entrega de becas y problemas con la Tarjeta Nacional Estudiantil, TNE.

Los manifestantes consideraban que la educación se convirtió en un gran negocio, dando lugar a que en los últimos 30 años, las escuelas privadas o subvencionadas, público-privadas, se expandieran de tal forma que hoy día acogen al 60% de los alumnos primarios y secundarios. A partir de entonces, los alumnos que quieren ir a la universidad, pero no tienen los fondos para costearlo, deben pedir créditos estatales si van a la universidad pública, o bancarios si estudian en un instituto privado.

El nivel del endeudamiento de los estudiantes es alto, se aproxima al 174% de su sueldo anual estimado y los índices de morosidad alcanzan el 50%. Según OCDE, estos factores transforman a Chile en el país con la educación superior más cara del mundo. Se considera al sistema educativo de Chile como regresivo y “perverso”, que deja a miles de jóvenes de clase media y baja endeudados, debido a que por los costos, aproximadamente el 70% de los chilenos deben acudir a un crédito universitario para realizar sus estudios, pero un alto porcentaje no logra terminar su carrera universitaria.

Quienes protestaban consideran que “La educación dejó de ser un mecanismo de movilidad social en Chile y pasó a ser lo contrario: un sistema de reproducción de la desigualdad”.

La principal exigencia de los estudiantes es que el Estado brinde una educación pública gratuita y de calidad, prohibiendo el lucro en la educación privada. Otro punto que expresaron los estudiantes es que el Estado al contribuir con subsidios a la educación privada, lo que hace es financiar ganancias privadas con recursos públicos de la sociedad, dejando de lado el objetivo de contribuir al desarrollo de la población chilena.



Por otro lado, la calidad educativa con el actual sistema también se ha visto menoscabada cuando las escuelas públicas pasaron a la órbita de las municipalidades. Por ello, otra demanda de los estudiantes es el fin del sistema municipalizado de la educación básica y media. Los estudiantes también exigen el cumplimiento de la Ley, la cual prohíbe el lucro en las universidades.

La segunda marcha, convocada por la Confech y el Colegio de Profesores, se realizó el jueves 16 junio, la cual se convirtió en una de las concentraciones más grandes desde el fin de la dictadura militar en 1990. Sólo en la capital se estimaron cerca de 80,000 asistentes, mientras que a nivel nacional se contabilizaron cerca de 200,000; incluyendo 15,000 asistentes en Valparaíso, mientras que en Concepción se contabilizaron 9,000 personas. Estas protestas se replicaron de forma continua en todo el mes, convocando a sucesivas marchas en las principales ciudades de Chile. El 1 de julio se convocó a un paro general y a una marcha que aglomeró a unos 20,000 estudiantes en Santiago, más de 17 universidades se encontraban movilizadas.

Este movimiento planteó cambios profundos a la institucionalidad vigente y al sistema educacional, concibiéndolo como un modelo de sociedad. Entre las propuestas destacaron las siguientes:

- Un fondo de revitalización de la educación pública universitaria,
- Mejoramiento de los sistemas de crédito con renegociación para los morosos y reducción de la tasa de interés y,
- Revisión al “lucro” que obtienen universidades privadas a pesar de estar prohibido por ley.

El Presidente Sebastián Piñera se centró inicialmente en repudiar los hechos aislados de violencia en las marchas o las tomas de colegios en Santiago y el resto del país, pero después de más de un mes de paralización y con las manifestaciones callejeras más multitudinarias desde 1990, el gobierno accedió a establecer un nuevo fondo para la educación, facilitando el acceso a créditos universitarios. Las principales organizaciones rechazaron la propuesta demandando medidas más de fondo.

El Presidente Sebastián Piñera decidió entonces acudir al Congreso para buscar los acuerdos necesarios. Pero el malestar social no se hizo esperar, las marchas por el centro de Santiago llegaron a reunir a unas 100,000 personas en una sola jornada

y el mensaje fue ganando apoyo por tratarse de una problemática compartida. Decenas de miles de estudiantes chilenos volvieron a tomar las calles de Santiago, para exigirle al gobierno de Sebastián Piñera una reforma educativa de fondo.

El gobierno ofreció una segunda propuesta. El 1 de agosto, dieron a conocer un documento de “Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena”, que contiene 21 medidas entre las que destacan la desmunicipalización de la educación pública y la reformulación del sistema de becas y créditos para la educación superior, además de otras contenidas en la primera propuesta gubernamental, como la creación de una Superintendencia de Educación Superior, que tendría como fin la fiscalización de la prohibición del lucro en la educación.

Nuevamente la propuesta fue rechazada por los estudiantes. Horas más tarde de haberse dado a conocer las nuevas medidas, múltiples barricadas se levantaron en distintos puntos de Santiago demostrando el descontento e inconformidad frente al ofrecimiento realizado por el gobierno. A medida que la movilización fue creciendo, se incorporaron por primera vez estudiantes de colegios particulares pagados, Centros de Formación Técnica, Institutos Profesionales y Universidades Privadas; es decir los miembros de prácticamente todo el sistema educacional chileno.

Camila Vallejo, Presidenta de la FECh, llamó a realizar un “cacerolazo” en rechazo al actuar de la policía, quienes habían hecho un fuerte uso de violencia en las movilizaciones. La protesta mostró un apoyo amplio de la sociedad chilena a los reclamos estudiantiles, en donde cerca de un 70 % de la población se pronunció de diferentes formas en apoyo a las principales demandas del movimiento.

Ante la presión social y las constantes manifestaciones, el gobierno realiza una tercera propuesta que incluye un sistema mixto de becas y créditos para los tres primeros quintiles de la población, reprogramación de los créditos actuales, reducir la tasa de interés del crédito universitario del 5.6 % al 2%. También se prometió enviar en menos de 40 días un proyecto de desmunicipalización de la educación pública, pasando los colegios a manos de organismos públicos descentralizados y crear una Superintendencia de Educación Superior para fiscalizar que las instituciones universitarias no tengan fines de lucro y proponer una reforma a la Constitución estableciendo el derecho a una educación de calidad.



La propuesta del gobierno fue nuevamente rechazada por los dirigentes del movimiento, Camila Vallejo denunció que la propuesta contaba con muchos vacíos y que perpetuaba el sistema de endeudamiento de los sectores más necesitados. Ante el descontento, se continúan realizando protestas conocidas como “marchas de los paraguas y de los remolinos”. Cada manifestación atrajo a más de 100,000 personas sumado al paro nacional, generando inconvenientes en las principales ciudades del país.

En septiembre 2011, luego del paro nacional, el presidente Piñera llamó a los estudiantes a dialogar. A pesar de esto, se realizó otra marcha el 22 de septiembre, pese a los rumores de desgaste, la marcha tuvo una convocatoria estimada de 180,000 personas según los organizadores, sorprendiendo tanto a los estudiantes como a las autoridades por la creciente participación social.

En los últimos meses de 2011, muchas de las manifestaciones realizadas, especialmente en Santiago, terminaron en vandalismo y la intervención de Carabineros de Chile, provocando daños a la propiedad privada y dejando varios heridos. El accionar de la policía fue duramente criticado por los organizadores de la marcha acusándolo de excesivo e irregular. Varios carabineros fueron denunciados por infiltrar algunos de sus miembros sin permiso judicial durante incidentes posteriores a las marchas.

Lo más impresionante de la movilización estudiantil es el posicionamiento que adquirieron sus demandas dentro de la agenda nacional, bajo la aprobación de toda la ciudadanía. Tanto fue el impacto social de las demandas exigidas, la absorción de los argumentos presentados por los estudiantes y la identificación de toda la sociedad en sus demandas, que a finales de 2013 fue reelecta la Presidente Michelle Bachelet, quien basó su campaña política en impulsar una reforma de fondo al sistema educativo, acompañada con una reforma fiscal para financiarla y de reformas legales para garantizar su cumplimiento obligatorio.

Ante la constante auditoría social, el 1 de abril de 2014 Michelle Bachelet envió al Congreso el proyecto de la reforma tributaria más ambiciosa en la historia de Chile desde el retorno a la democracia, el cual fue aprobado el 15 de mayo por la Cámara de Diputados por 72 votos a favor y 48 en contra. La reforma tributaria buscaba financiar una reforma educacional, mejorar la distribución de la riqueza y los servicios de salud y recuperar el equilibrio fiscal de las cuentas del Estado.

El día 5 de mayo de 2014, Michelle Bachelet firmó el primer proyecto de ley de su gobierno en materia de educación, que creó la figura de un administrador provisional de universidades en crisis para garantizar la continuidad del servicio de educación para sus alumnos. El 19 de mayo firma otro proyecto que abordan puntos centrales de la Reforma Educacional como terminar con el lucro, la selección escolar y fin del copago, con el objetivo de garantizar la gratuidad.

Las protestas han continuado desde junio 2015 en contra de varios puntos de la reforma. Profesores de educación pública han impulsado el denominado para docente, sumado en paralelo a una serie de manifestaciones organizadas por la Confederación de Padres y Apoderados de Colegios Particulares y Subvencionados de Chile, CONFEP. Los estudiantes también se han movilizado a nivel nacional.

La disputa entre cuál es la mejor reforma del sistema de educación de Chile continúa. Paralelo a la movilización también se han realizado debates en centros de pensamiento investigativo y en diferentes foros. Los estudiantes muestran clara decisión en sus demandas y no planean ceder de ninguna forma incentivados por el apoyo a nivel nacional que tienen sus consignas.

El éxito de las protestas estudiantiles en Chile es indiscutible. Se trata de un grupo social que logra posicionar sus demandas en la agenda pública, de tal forma que los funcionarios públicos busquen soluciones reales ante estas exigencias sociales.

H. Berlín: la caída de un muro

Berlín, al finalizar la II Guerra Mundial, quedó dividida en cuatro sectores de ocupación: soviético, estadounidense, francés e inglés. Las malas relaciones entre los comunistas y los aliados fueron creciendo hasta llegar al punto en que surgieron dos monedas, dos ideales políticos y, finalmente, dos países. En 1949, los sectores estadounidense, francés e inglés, pasaron a llamarse República Federal Alemana, RFA y el sector oriental se convirtió en la República Democrática Alemana, RDA.

En 1961, casi 3 millones de personas dejan atrás la Alemania Oriental para incorporarse a la emergente Berlín Occidental. Ante esta pérdida creciente de población, la RDA decidió levantar en una noche un muro provisional entre las dos regiones,



separando amigos y familia. Posteriormente el muro se fue reforzando y ampliando hasta llegar a unos 50 kilómetros de largo y 4 metros de alto, con un interior formado por cables de acero para aumentar su resistencia. El muro se reforzaba cada vez que alguien se lograba fugar, agregando placas de acero, aumentando su altura y equipando con mejores armas, lo que implicaba un alto gasto para la escasa economía de Berlín Oriental.

La división entre las dos regiones duro 28 años y creó un malestar cada vez más creciente en la sociedad.

A comienzos de octubre de 1989, mientras las autoridades de la RDA prepararon el 40° aniversario del estado socialista, en pleno ocaso de los sistemas comunistas en Europa Oriental, había protestas populares en favor de reformas políticas y libertades individuales. Esto provocó que el 17 de octubre se forzara la renuncia de Erich Honecker como Jefe de Estado y Secretario General del Partido Socialista Unificado.

El nuevo líder del país, Egon Krenz, prometió reformas políticas y ordenó la apertura de la frontera de Checoslovaquia. Después de que Hungría abriera sus fronteras a Europa Occidental, muchos alemanes del Este realizaron un éxodo masivo al país, como punto de partida para emigrar a la RFA. Del mismo modo, otros alemanes viajaron hasta Praga y Varsovia para pedir asilo en la RFA. De manera paralela, se intensificaron las movilizaciones populares en Berlín Oriental, reclamando profundas reformas políticas.

Una movilización fue convocada por los actores y empleados de los teatros de Berlín Este, la cual fue permitida por las autoridades. Se estima que los protestantes alcanzaron más de un millón de personas conformado por ciudadanos de todo el país.

La situación comenzó a derivar en una situación dramática. Hubo noticias señalando movimientos de tropas y tanques tanto soviéticos como del ejército alemán oriental. La Policía occidental señaló la presencia de cinco tanques en las proximidades de la frontera. Se advirtió la actividad de unidades militares orientales que abrían trincheras, tendían alambradas y ocupaban posiciones estratégicas. Las fuerzas de Berlín oriental habían acumulado la totalidad de sus tropas: 110,000 soldados, mezclados con unidades soviéticas. Este despliegue de fuerza fue aplicado momentos después de anunciar los países del Pacto de Varsovia que había decidido establecer controles en torno a Berlín para hacer cesar la campaña de agitación. Debido a las tensiones, el gobierno oriental

comunicó que para evitar actividades hostiles en Berlín se establecería un enérgico control a lo largo de toda la zona fronteriza que divide ambos sectores de la ciudad.

El primer incidente se produjo cuando algunos grupos de berlineses occidentales derribaron una alambrada de espino colocada por los comunistas entre la plaza de Potsdam y la puerta de Brandeburgo. Mientras los policías orientales cargaron sobre ellos con bayonetas, los altavoces de la Policía occidental hacían un llamado a los manifestantes para que depusieran su actitud. Simultáneamente, la Policía comunista atacó a una muchedumbre de jóvenes berlineses orientales que habían adoptado una actitud de protesta, lanzando contra ellos granadas de gases lacrimógenos y bombas de humo.

Al día siguiente, un grupo amplio de berlineses orientales hizo frente a la policía armada con fusiles ametralladores. Ese mismo día en el anochecer, Berlín occidental se iluminó con las antorchas de 30,000 manifestantes que, a lo largo del cordón fronterizo cerrado, hacían saber a los habitantes del sector soviético que estaban con ellos.

El éxito de la manifestación fue una pieza clave en el proceso de reformas que terminó con el régimen de Alemania Oriental. Cinco días de manifestaciones multitudinarias, fueron un peso enorme que derribaba a un sistema comunista desgastado, un régimen que no podía continuar, y finalmente el 9 de noviembre de 1989 el miembro del partido Günter Schabowski anunció que todas las leyes que limitaban los viajes al extranjero habían sido abolidas, una de las principales reclamaciones en la convocatoria. Sin embargo, un error en su alocución provocó que miles de alemanes orientales salieran en la misma noche al Muro de Berlín, donde los guardias les dejaron pasar, miles de personas se agolparon en los puntos de control para poder cruzar al otro lado y nadie pudo detenerlos, de forma que se produjo un éxodo masivo.

La apertura del Muro fue el punto de partida para la llegada de la democracia y libertades civiles, concluyendo con la reunificación alemana, cuando la RDA fue absorbida por la RFA. La manifestación de Alexanderplatz está considerada como una de las más importantes en el proceso de cambios.

Es importante destacar que estas manifestaciones lograron expandirse en parte por la Presidencia de Gorbachov en la Unión Soviética, quien decidió no enviar más fuerzas militares y tanques retención en la zona oriental de Berlín. Como reconocimiento a



favorecer la cooperación internacional y eliminar las barreras que dificultan el entendimiento entre las naciones, Gorbachov recibe el Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Internacional en 1989.

Por otro lado, también influyó el compromiso que adquirió Alemania Occidental para financiar la reconversión de Alemania Oriental y su rápida inserción dentro de un sistema competitivo que ya se caracterizaba por tener un alto grado de desarrollo tecnológico.

La marcha fue una de las más importantes en la historia de Alemania Oriental, resultando una de las piezas fundamental en el final de la república socialista, que concluyó con la caída del Muro de Berlín cinco días después y la reunificación alemana que tendría lugar el 3 de octubre de 1990.

Lo único que pudo hacer caer el sistema de represión que vivía Berlín Oriental fueron las protestas ciudadanas, las exigencias sociales y la constante lucha. El muro de Berlín cayó tan rápido como fue construido, siendo los ciudadanos los encargados de derribarlo en un día.



II. Participación Ciudadana en El Salvador

Los movimientos sociales descritos en el apartado anterior, muestran una principal motivación para salir a las calles y tomar una posición clara contra el gobierno sobre una problemática en particular: **ESPERANZA**. Los acontecimientos en Túnez, Egipto, España, Brasil, Ucrania, Guatemala, Chile y Alemania, son una muestra del valor de ciudadanos que salen a protestar contra gobiernos incapaces, corruptos y dictatoriales, arriesgando hasta la vida, con la esperanza de un futuro mejor para ellos y para sus hijos.

A. Características comunes en los movimientos sociales

Las experiencias de movimientos sociales presentados, cuentan con características similares en su organización previa, durante y posterior al acto, por lo cual se considera fundamental señalar los aspectos comunes, tanto positivos como negativos. Sin pretender agotar el tema, a continuación se presentan varias características de los movimientos ciudadanos en cuatro continentes.

1. Los participantes iniciales son jóvenes de clases media, educados e informados, conocedores de su realidad, inconformes por naturaleza. La juventud tiene sueños que quiere realizar, y observa que de continuar la situación de su país por el mismo rumbo, las esperanzas de un mañana mejor se esfuman, por eso protestan.

Son jóvenes estudiantes universitarios o graduados universitarios, en muchos casos sin empleo. Como son jóvenes, están dispuestos a asumir más riesgos, porque, cuando el rumbo del país cambie, son ellos quienes tendrán un mayor retorno respecto de los adultos.

2. Vinculado con lo anterior, estos jóvenes utilizan las redes sociales, los blog, el internet, el Facebook, el twitter, entre otros, como mecanismos para contactarse y coordinarse. Ahí fijan fecha, lugar y hora para manifestarse. Por ese medio logran compartir, discutir, analizar y concluir.

La tecnología en general, ha sido una herramienta fundamental para la rápida expansión de los movimientos sociales, tanto a nivel local como internacional. La revolución tecnológica está popularizando el uso de los teléfonos inteligentes como consecuencias de que su costo disminuye cada día.

A lo largo de la historia, se ha mostrado la provechosa vinculación entre juventud y cambio tecnológico. Son los jóvenes, natos en las tecnologías de la información y la comunicación, quienes mejor y más provecho le pueden sacar a la comunicación en redes sociales y demás.

3. Sólo hasta que los motivos de las protestas están claramente establecidos, se incorporan paulatinamente otros sectores de la sociedad, quienes pueden tener otras motivaciones para protestar contra el gobierno, pero todos coinciden en al menos un punto que unifica las manifestaciones.
 4. Los manifestantes son personas comunes, ciudadanos cotidianos, con preocupaciones sobre los problemas que enfrenta el país. Su participación en movilizaciones está más allá de las líneas ideológicas de derechas e izquierdas, no responde a designios políticos sectorizados, sino a cuestionamiento sobre la manera en que el gobierno enfrenta y resuelve los problemas más acuciantes de sus países.
 5. En general, la respuesta del gobierno frente a los ciudadanos que se expresan ha sido a la defensiva, minimizando su capacidad de movilización y desvalorizando sus argumentos. En la mayoría de los casos, los gobiernos han hecho uso excesivo de la fuerza, utilizando a la policía y al ejército para reprimir a los manifestantes. Ha habido numerosos heridos y hasta muertos. La única excepción ha sido el caso de Guatemala.
- En los casos presentados, el uso de la violencia por parte del gobierno, no ha desanimado a los ciudadanos. Por el contrario, ha avivado la fuerza y el ímpetu de la sociedad civil por manifestarse.
6. Excepto en el caso de Chile y España, por lo general, los movimientos sociales enfocan sus energías en el inmediato transgresor, pero no dan



seguimiento a sus demandas ni eliminan la raíz de los problemas que acontecen.

Esto podrá ser consecuencia de otra característica de los movimientos ciudadanos: no cuentan con proyectos ni propuestas programáticas concretas que solucionen de raíz los problemas planteados. Sus exigencias son generales y hasta abstractas, y no logran traducirse en acciones reales.

Las demandas ciudadanas han transformado y dinamizado la relación entre la sociedad civil y la sociedad política. Los movimientos sociales constituyen la fuerza clave del cambio social como instancias aglutinadoras de participación ciudadana, para lograr reconocimiento de sus derechos sociales y políticos.

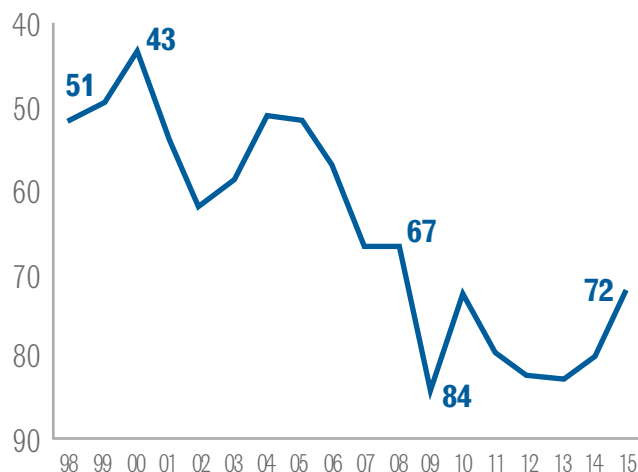
B. Lecciones aprendidas para El Salvador

El Salvador experimenta diversos problemas que afectan diariamente el bienestar de sus ciudadanos: violencia e inseguridad, falta de empleo, crisis económica y aumento de impuestos, pobreza y exclusión, deficiente provisión de servicios básicos como agua potable y saneamiento, electrificación, caminos pavimentados y manejo integral de los desechos sólidos, mala calidad de la educación y la salud, caótico sistema de transporte público de pasajeros, entre otros problemas.

Además, el país experimentan diferentes formas de corrupción política, tales como el uso ilegítimo de información privilegiada, sobornos, fraudes, malversación, compadrazgo, nepotismo, despotismo, impunidad, clientelismo, prevaricación, entre otros. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales de alto nivel, tales como narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, prostitución, entre otros. Se observa con frecuencia cómo los funcionarios incumplen a plena luz del día sus obligaciones legales y constitucionales, sin que esto tenga un castigo.

Por ejemplo, en el gráfico No. 2 se muestra que el país ha experimentado un deterioro de 21 posiciones en el ranking internacional del Índice de Percepción de la Corrupción desde 1998.

Gráfica No. 2 El Salvador: evolución del ranking en el Índice de Percepción de Corrupción



Fuente: elaboración propia en base a Transparencia Internacional.

A pesar que el 71% de la población encuestada en el Barómetro de Corrupción 2013, considera que un ciudadano normal en El Salvador puede hacer la diferencia en la batalla contra la corrupción, los ciudadanos parecen no tener presente que, tal como lo establece la Constitución de la República, el poder público emana del pueblo, y los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la Ley.

En ese sentido, la participación ciudadana se vuelve crucial para lograr que los funcionarios y empleados públicos actúen y se comporten para asegurar la plena vigencia del Estado Constitucional de Derecho. Ciudadanos que exigen administración transparente y eficiente de la gestión pública. La participación ciudadana constituye una expresión de demanda hacia una adecuada gestión pública para contribuir a un proceso real de construcción y consolidación de la democracia.

Sin la participación popular, la democracia se marchita y se abren oportunidades a regímenes basados en la cleptocracia, donde prima el interés de los funcionarios por el enriquecimiento ilícito a costa de los bienes públicos. Los regímenes cleptócratas establecen y desarrollan el poder basado en el robo de la hacienda pública, institucionalizando la corrupción, donde las acciones delictivas quedan impunes, debido a que todos los sectores del poder están corruptos: desde la justicia hasta el sistema político y económico.



Lo que prevalece es la cultura de la viveza. La viveza implica “agudeza de ingenio o rapidez de comprensión, perspicacia y vivacidad⁷²”. Dicha cualidad en sí misma no es negativa, el problema es cómo se ocupa. Hoy día, los salvadoreños hacen uso de la cultura de la viveza para justificar cualquier acto ilícito, a través del cual se incumplen las normas y se defrauda a la Hacienda Pública. Siempre se está atento a la circunstancia para sacar ventaja a una situación sin preponderar una visión ética fundamentada en valores.

Esta cultura de la viveza, instalada en el ideario de los salvadoreños, limita los esfuerzos por combatir la corrupción, puesto que puede llegar a justificar o legitimar acciones corruptas al clasificar a los funcionarios como “vivos”, por adueñarse de los fondos públicos e incluso llegar a considerar este comportamiento como “normal”.

En este escenario, el poder real está en los ciudadanos, quienes tienen la potestad de decidir entre una verdadera democracia o una cleptocracia. Lo anterior dependerá del nivel y constancia de sus demandas. De su capacidad de organización. De lo fundamentado, robusto y realista de sus propuestas programáticas.

En la actualidad, no es realista plantearse a una sociedad salvadoreña que se moviliza masivamente exigiendo transparencia y alto a la corrupción. Ello requerirá el desarrollo de la viveza para exigir un comportamiento honesto y capaz a los funcionarios públicos.

Conscientes de la necesidad de contar con una sociedad demandante y activa, se realizan las siguientes propuestas:

1. Impulsar un proyecto de capacitación y educación electoral

Debido a la necesidad de contar con una sociedad participativa, se propone impulsar un proyecto que fortalezca a la sociedad civil mediante el mecanismo de la democracia, para hacer uso de su principal herramienta de cambio: la votación electoral.

Esta iniciativa cobra mayor relevancia debido a que las próximas votaciones para elección de diputados se efectuarán en 2018, entonces serán electos los futuros diputados que conformarán la Asamblea Legislativa, quienes serán los

encargados de la consecución de proyectos que beneficien al país y fortalezcan la democracia.

Actualmente los ciudadanos gracias a las reformas electorales alcanzadas, gozan de la oportunidad de elegir a sus representantes, pero ha existido poca difusión y asimilación de los cambios y oportunidades con las que actualmente se cuenta al momento de efectuar el sufragio. En las elecciones legislativas de 2012, la sentencia de la Sala de lo Constitucional obligó al voto por listas cerradas pero desbloqueadas, pero la legislación correspondiente se demoró de tal forma que fue emitida faltando poco tiempo para las elecciones, limitando el conocimiento de los nuevos procesos. Sin embargo, los resultados fueron reveladores: candidatos que se consideraban seguros ganadores, obtuvieron diferentes resultados e incluso ganaron candidatos que no eran los favoritos al interior de la dirigencia de sus partidos políticos.

Esta misma falta de capacitación en materia electoral se repitió en las elecciones legislativas de 2015, cuando otra sentencia de la Sala de lo Constitucional obligó al voto por listas abiertas, pero el impacto de la reforma no fue aprovechado en su totalidad. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, la población eligió una renovada Asamblea Legislativa con cambios en su conformación y peso al interior de cada partido político.

Una conclusión, a raíz de los pasados procesos es la necesidad de capacitar a la población para que conozca los alcances de las reformas actuales y futuras; reforzando la importancia de que se expresen estando informados en lo que, históricamente se ha caracterizado como el mayor momento de movilización ciudadana en el país: el voto.

Asimismo, debe recordarse que el sufragio es un deber y un derecho de todo ciudadano y por tanto es imperante actuar bajo ese conocimiento.

Al capacitar a la población, los actuales y futuros legisladores comprenderán que su futuro político ha dejado de depender de la voluntad de las cúpulas de sus partidos políticos, y ha pasado a estar íntimamente relacionado con los votantes que confiaron en ellos, siendo quienes vigilarán su comportamiento. En consecuencia, tendrán como prioridad servir al pueblo, a pesar

⁷² http://mediolleno.com.sv/mediolleno_v4/opinion/128/la-cultura-de-la-viveza

que deban oponerse a directrices del partido contrarias al bien común.

2. Fortalecer la creación de redes de organizaciones ciudadanas

Actualmente existen diferentes tipos de organizaciones ciudadanas que se interesan y desarrollan agendas sobre diversos temas económicos, sociales, ambientales y culturales. Estas organizaciones ciudadanas se financian de diferentes formas, tanto con fondos locales como con ayuda de la cooperación internacional.

Estas organizaciones ciudadanas adquieren la forma de fundaciones, centros de pensamiento, gremiales empresariales, colegios de profesionales, sindicatos de trabajadores, organizaciones de jóvenes, juntas de vecinos, clubes de servicio, iglesias, organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunales, entre otras formas de participación.

Dado el amplio desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, y la utilización de redes sociales como Facebook, twitter, internet y blogs, se propone fortalecer la participación de la sociedad civil, a través de la promoción activa de redes de organizaciones ciudadanas que tengan objetivos comunes, proyectos similares e ideas novedosas.

Los ciudadanos tienen más cosas en común de lo que se cree. La experiencia de Aliados por la Democracia ha mostrado que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil tenían intereses comunes para fortalecer la democracia y promover la independencia de entidades claves para que funcione el sistema de frenos y contrapesos.

3. Impulsar campañas ciudadanas sobre temas cotidianos

El país está en un punto tal, que es necesario impulsar un cambio cultural para reconstruir la fe en el futuro, en la capacidad nacional de enfrentar exitosamente los desafíos y salir adelante.

El tema fundamental es el siguiente: la sociedad salvadoreña requiere aumentar su capacidad de organización ciudadana, y para ello, debe ganar confianza de que es posible tener éxito.

Los ciudadanos deben creer que, más allá de los partidos políticos, es posible influir y lograr cambios.

El trabajo honrado y responsable, con disciplina, compromiso, consistencia y perseverancia, basado en valores y principios, tales como amabilidad y cortesía. Todos estos elementos subjetivos deben convertirse en una fuerza objetiva, en una gran energía para impulsar el desarrollo nacional.

Esta energía sólo parece activarse cuando una parte de la población experimenta situaciones difíciles, como las consecuencias de desastres naturales. Se trata de hacer cotidiano lo extraordinario.

Para ello, y siempre haciendo uso del bajo costo que significan las redes sociales, se propone impulsar campañas sobre temas cotidianos, sobre temas que día a día les toca enfrentar a los ciudadanos, y que su solución tendría un impacto directo y tangible.

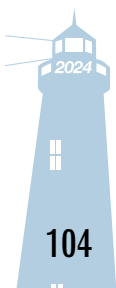
- Un tema puede ser cumplir las normas de tránsito, manejar a la defensiva, aplicar la cortesía y la amabilidad, manejar en el carril derecho en las autopistas, por ejemplo, cuando se generan congestionamientos por reparación de carreteras o accidentes de tránsito, utilizar la “técnica del zipper” para lograr la mayor fluidez posible: cada vez pasa un vehículo de cada lado.
- Otra campaña puede basarse en el manejo de la basura: no botar basura mientras se conduce en buses y carros, disponer la basura sólo en lugares indicados, no tirar la basura en ríos, lagos quebradas y cañadas.

Posteriormente, en la medida que se ha ganado confianza, será posible avanzar en temas menos tangibles en la vida diaria, pero por ello más complejos, como todos los relacionados con la corrupción política y la falta de transparencia.



Gremiales Socias

- Asociación Azucarera de El Salvador
- Asociación Bancaria Salvadoreña
- Asociación Buró de Convenciones de El Salvador
- Asociación Cafetalera de El Salvador
- Asociación de Avicultores de El Salvador
- Asociación de Consultores de El Salvador
- Asociación de Distribuidores de El Salvador
- Asociación de Industriales Químico Farmacéuticos de El Salvador
- Asociación de la Industria Gráfica Salvadoreña
- Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de El Salvador
- Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños
- Asociación de Medios de Publicidad Exterior
- Asociación de Proveedores Agrícolas
- Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche
- Asociación de Productores de Caña de Azúcar
- Asociación de Productores de Leche de El Salvador
- Asociación Nacional de Anunciantes de El Salvador
- Asociación para el Desarrollo de la Pesca y la Acuicultura de El Salvador
- Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones
- Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad
- Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café
- Asociación Salvadoreña de Destiladores y Licoreros
- Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción
- Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos
- Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros
- Asociación Salvadoreña de Ganaderos e Industriales de la Leche



-
- Asociación Salvadoreña de Importadores de Repuestos Automotrices
 - Asociación Salvadoreña de Importadores y Comercializadores de Gas Licuado de Petróleo
 - Asociación Salvadoreña de Industriales
 - Asociación Salvadoreña de Industriales de Agua Envasada
 - Asociación Salvadoreña de la Industria del Plástico
 - Asociación Salvadoreña de la Industria Petrolera
 - Asociación Salvadoreña de Radiodifusores
 - Bolsa de Valores de El Salvador
 - Cámara Americana de Comercio de El Salvador
 - Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
 - Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador
 - Cámara de la Industria Textil, Confección y Zonas Francas de El Salvador
 - Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras
 - Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
 - Cámara Salvadoreña de Turismo
 - Consejo Nacional de la Pequeña Empresa de El Salvador
 - Cooperativa Ganadera de Sonsonate de R.L.
 - Corporación Algodonera Salvadoreña Limitada
 - Corporación de Exportadores de El Salvador
 - Federación de Cajas de Crédito y de Bancos de los Trabajadores
 - Sociedad de Comerciantes e Industriales Salvadoreños
 - Unión de Cooperativas de Cafetaleros de R.L.
 - Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas
 - Unión Mipymes El Salvador.





Bulevard del Hipódromo #542 Colonia San Benito, San Salvador, El Salvador
PBX: 2209-8300
www.anep.org.sv
comunicaciones@anep.org.sv
[facebook.com/ANEPEISalvador](https://www.facebook.com/ANEPEISalvador)
twitter: @ANEPEISalvador