



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

# Propuesta de Mejora de la Rendición de Cuentas en el Sector Público de El Salvador

## Informe final

Equipo de investigación

Coordinador: **Álvaro Artiga-González**  
Investigador asociado: **José Luis Benítez**  
Asistentes de investigación: **Alicia Miranda Duke**  
**Carlos Rodolfo Monterroza Marín**  
**Metzi Ameyal Rosales Martel**  
**Lilliam Armijo Martínez**

Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”,UCA

San Salvador, marzo de 2008



## ÍNDICE

	Pág.
Índice de cuadros	3
Índice de recuadros	3
Índice de figuras	3
Introducción	4
I. Metodología	6
II. Marco Analítico	9
1. Democracia y Rendición de Cuentas	9
2. Taxonomía	10
3. La Rendición de Cuentas horizontal como sistema	11
III. El diseño institucional de la Rendición de Cuentas en El Salvador	14
1. Asamblea Legislativa	
1.1 Aprobación o desaprobación de informes de labores	14
1.2 Interpelación a ministros y titulares de instituciones	15
1.3 Elección de funcionarios	16
1.4 Análisis del proyecto de presupuesto general del Estado	18
1.5 Comisiones especiales	20
1.6 Comisión de antejuicio	21
2. Corte de Cuentas de la República	
2.1 Auditoría Gubernamental	24
2.2 Juicio de Cuentas	26
3. Fiscalía General de la República	
3.1 Prácticas de Rendición de Cuentas	31
4. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	
4.1 Prácticas de Rendición de Cuentas	38
IV. Gestión de la Información y Rendición de Cuentas	45
1. Información pública y confidencial	45
V. Fallas de Origen en el Diseño	55
VI. Propuesta de Mejora	57
1. Desde la experiencia de funcionarios	57
2. Desde la experiencia de las organizaciones sociales	62
3. Para la gestión de la información y comunicación de las instituciones públicas	66
Referencias bibliográficas y documentales	71
Anexos	73
A.1 Fichas para la recolección de información	
A.2 Inventario de entrevistas realizadas a funcionarios	
A.3 Entrevista realizada al jefe de la sección de probidad de la CSJ. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica. Mayo de 2002	
A.4 Reportaje realizado sobre la Corte de Cuentas de la República. Revista Enfoques de La Prensa Gráfica. Diciembre de 2001	
A.5 Programas Radiales	

## ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
III.1 Clases de auditoría gubernamental según su contenido	24
III.2 Clases de auditorías gubernamentales practicadas por la Corte de Cuentas de la República	26
III.3 Prácticas de rendición de cuentas realizadas por la Corte de Cuentas de la República	28
III.4 Juicio de cuentas como una práctica de la Corte de Cuentas de la República	28
III.5 Organización de las funciones constitucionales de la PDDH	38
III.6 Instituciones estatales fiscalizadas por la PDDH, 2003-2005	41

## ÍNDICE DE RECUADROS

	Pág.
Recuadro 1: Investigación de la Corte de Cuentas de la República a la Federación Salvadoreña de Fútbol (FESFUT)	29
Recuadro 2: Investigación contra el diputado Roberto Silva por cohecho activo y lavado de dinero.	34
Recuadro 3: Investigación contra el personal del almacén de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) por el delito de peculado	36
Recuadro 4: La procuración de los derechos humanos en los incidentes de violencia en penitenciaría central “La Esperanza” (conocido como el caso “Mariona”)	43

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
III.1 Evaluación de los informes de labores del ejecutivo	15
III.2 Interpelación de Ministros, encargados de despacho y presidentes de autónomas	16
III.3 Elección de funcionarios por la Asamblea Legislativa	17
III.4 Análisis del proyecto de presupuesto General del Estado	19
III.5 Investigación por Comisiones Especiales	20
III.6 Antejjuicio a funcionarios con fuero	22
III.7 Auditoría gubernamental	25
III.8 Juicio de cuentas	27
III.9 La procuración como práctica de rendición de cuentas de la PDDH	39

## INTRODUCCIÓN

“Sin elecciones no hay democracia” dice el dicho. La premisa que guió la investigación base de este informe establece algo parecido: “sin rendición de cuentas tampoco hay democracia”. Pero, ¿qué es la rendición de cuentas? Quizá uno de los acontecimientos de la vida política nacional que ocurre al momento de redactar este informe puede ilustrar el gran desafío que hay que enfrentar primero para mejorar la rendición de cuentas en el sector público de El Salvador

En enero de 2008 un incremento, de entre US \$1,840.00 y US \$ 2,920.00 (La Prensa Gráfica, 25 de enero de 2008, p.2), en la remuneración que reciben los diputados salvadoreños fue puesto en la agenda de los medios de comunicación social y las reacciones de la población, en contra de dicho incremento, no se hicieron esperar. Según la filosofía política de la democracia los diputados representan al pueblo, actúan en su nombre. Pero en este caso las reacciones conocidas a través de los mismos medios de comunicación, incluyendo Internet, y en las pláticas de amigos y compañeros de trabajo, mostraron a todas luces su desacuerdo con la actuación de los diputados. No se sentían representados en esa decisión, la rechazaban y el clima de opinión pública fue tal que los diputados se vieron obligados a reconsiderar la decisión adoptada. Las explicaciones de los congresistas justificando la decisión o rechazándola llenaron páginas de periódicos y horas de televisión y radio. El asunto fue retomado y votado una vez más en sesión plenaria. Algunos diputados afirmaron que no aceptarían el incremento y buscaban la forma para eliminarlo o darle un destino diferente.

Por otro lado, una semana después de hacerse público el incremento se discutía su legalidad pero no habían intervenido las instituciones que tienen competencia para el control horizontal: la Corte de Cuentas de la República y la Fiscalía General de la República. Ésta última más bien se encontraba enfrentada con la Corte Suprema de Justicia en torno al tema del fuero del que gozan los jueces (La Prensa Gráfica, 24 de enero de 2008, p.8). Por su parte, el Presidente de la República asumió una posición ambigua al declarar que el tema del incremento era asunto de la Asamblea Legislativa y que él no iba a meterse por respeto a la independencia de poderes (La Prensa Gráfica, 25 de enero de 2008, p.4) aunque no estaba de acuerdo con el incremento (Ibíd.) y podía “reprender” a los diputados del grupo parlamentario del partido del cual él es el presidente. Por diseño institucional habría que esperar hasta la coyuntura electoral de 2009 para que los gobernados pudiesen “premiar o castigar” a los diputados según estuviesen de acuerdo, o no, con lo que éstos hicieron con la autoridad que los primeros les delegaron en 2006.

*La rendición de cuentas debe entenderse como un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales funcionarios públicos son evaluados por el ejercicio de la autoridad que se les ha delegado. Y que de dicha evaluación se derivan premios o sanciones para los mismos.*

Se ha querido introducir este informe de investigación de esta manera por lo ilustrativo que resulta de lo que ocurre con la rendición de cuentas en El Salvador. En primer lugar, que la rendición de cuentas debe entenderse como un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales funcionarios públicos son evaluados por el ejercicio de la autoridad que se les ha delegado. Y que de dicha evaluación se derivan premios o sanciones para los mismos. Dichas evaluaciones

***Este informe de investigación se complementa con otros dos productos entregados por separado: un documental audiovisual y un cuaderno de investigación. Se quiso hacer así para facilitar procesos de sensibilización social sobre la importancia de la rendición de cuentas en El Salvador***

pueden ser llevadas a cabo por los gobernados o por las instituciones públicas que tienen competencia para ejercer el control político de los gobernantes o funcionarios. Sin premios o sanciones no hay rendición de cuentas. No basta que los gobernantes y funcionarios den explicaciones de sus actos o reviertan decisiones con las cuales los gobernados no comparten.

Sin embargo, la rendición de cuentas no suele entenderse así en El Salvador. Este término usualmente es asociado, como equivalente, a transparencia o acceso a la información. Otras veces se entiende como obligación que tienen los gobernantes y funcionarios de informar y explicar lo que hicieron. La práctica de entregar informes de labores a la Asamblea Legislativa por parte de los Ministros y otros funcionarios es entendida como rendición de cuentas. Pero como se postula en este trabajo hace falta algo más para que haya rendición de cuentas: los correspondientes premios o sanciones. Por esta razón, luego de describir la metodología seguida para realizar la investigación, se presenta un marco analítico en el que se propone una concepción sistémica de la rendición de cuentas y se definen las variables que fueron consideradas para la recolección de información durante el trabajo de campo.

La parte central del informe está constituida por la descripción del diseño institucional de la rendición de cuentas en el sector público de El Salvador. El alcance de la descripción no es exhaustivo puesto que, por un lado, solamente se considera la rendición de cuentas horizontal, y por otro lado, no fueron tomadas en cuenta todas las instituciones que participan de la misma. No obstante, algunos puntos críticos logran ser identificados; éstos sirven de base para plantear propuestas de mejora. Para cada una de las instituciones incluidas en el trabajo se describen las prácticas de rendición de cuentas que llevan a cabo. Aunque no en la misma cantidad, pero sí para todas, se incluyen casos “emblemáticos” o “ilustrativos” de dichas prácticas. La descripción hecha permite identificar fallas en el diseño de la rendición de cuentas y proponer mejoras. Éstas se presentan desde tres perspectivas: la experiencia de los funcionarios que directamente participan en las prácticas, la de las organizaciones sociales que solicitan información o monitorean a instituciones públicas, y la de gestión de la información.

En anexos se incluyen las fichas que se utilizaron para la recolección de información, un inventario de entrevistas realizadas, una entrevista realizada al jefe de la sección de probidad de la Corte Suprema de Justicia, un reportaje realizado sobre la Corte de Cuentas de la República, y seis archivos de audio conteniendo las entrevistas radiales transmitidas por YSUCA a miembros de organizaciones sociales y funcionarios de las instituciones contempladas en la investigación.

Este informe de investigación se complementa con otros dos productos entregados por separado: un documental audiovisual y un cuaderno de investigación. Se quiso hacer así para facilitar procesos de sensibilización social respecto a la rendición de cuentas en El Salvador. Cada uno de los tres productos del proyecto puede ser utilizado según el público con el cual se esté trabajando. De esta manera, el equipo de investigación espera contribuir al fortalecimiento y la mejora de la rendición de cuentas como requisito para el desarrollo democrático de El Salvador.

## I. Metodología

Este estudio fue realizado de forma interdisciplinaria entre los Departamentos de Sociología y Ciencias Políticas y el Departamento de Letras, Comunicación y Periodismo de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Se llevaron a cabo las siguientes actividades.

### Diseño de la investigación

Implicó la realización de una revisión bibliográfica sobre el tema y varias sesiones de trabajo del equipo investigador para discutir conceptos y enfoques del tema. También se realizaron entrevistas con representantes de instituciones privadas, organizaciones sociales, académicos y periodistas con alguna experiencia en el tema. En total se desarrollaron entrevistas en profundidad con 14 informantes claves: 4 expertos y académicos, 4 periodistas y 6 representantes de organizaciones sociales vinculadas al tema de contraloría social y democracia.

El carácter sobresaliente en el ejercicio de la rendición de cuentas y la limitación de recursos y tiempo condicionaron la selección de las instituciones a tomar en cuenta en el estudio: Fiscalía General de la República, Corte de Cuentas de la República, Asamblea Legislativa y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Las prácticas de rendición de cuentas horizontal se enlazan entre instituciones responsables. Para ilustrar este fenómeno se analizaron casos reconstruidos con base en expedientes, entrevistas y notas periodísticas publicadas sobre los mismos. La recolección de la información correspondiente se hizo mediante la ficha 3, llamada como “Casos emblemáticos de la rendición de cuentas en El Salvador” e incluida en anexos. De la Corte de Cuentas se seleccionaron tres: el caso de defraudación del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), el caso de irregularidades administrativas y patrimoniales por parte de la Federación Salvadoreña de Fútbol (FESFUT) y la supuesta corrupción y lavado de dinero por parte del ex diputado Roberto Silva Pereira (conocido como caso Silva). De la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se retomaron dos casos: los hechos ocurridos el 5 de julio del 2005 frente a la Universidad de El Salvador (UES), en el que la PDDH jugó un papel importante, y el caso “Mariona”, en donde fallecieron dos policías en manos de los presos durante una requisita el 16 de diciembre de 2002 al centro reclusorio “La Esperanza”. De la Fiscalía General de la República se seleccionaron tres casos: la falsificación de cheques en la Alcaldía de San José Villanueva, la Investigación contra el personal del almacén de la Corte Suprema de Justicia por el delito de peculado y por último las irregularidades administrativas en el Hospital Nacional Dr. Luis Edmundo Vásquez de Chalatenango. De la Asamblea Legislativa no se reconstruyeron casos emblemáticos dado que se priorizó las prácticas en sí, aunque debe tomarse en cuenta que una de sus prácticas de rendición de cuentas es el antejuicio a diputados. El caso Silva incluyó un antejuicio.

### Taller de validación

Se organizó un taller al que se invitó a representantes de diferentes instituciones públicas, organizaciones sociales y medios de comunicación del país. El objetivo principal fue conocer de los asistentes sus comentarios u observaciones sobre la propuesta del estudio, para lo cual se les presentó el objetivo del estudio, la metodología y el marco conceptual. El taller permitió

intercambiar puntos de vista con los asistentes, quienes enfatizaron la necesidad de colocar en la discusión pública el tema de la rendición de cuentas. Además, se resaltó la falta de investigaciones sobre estas temáticas, la vinculación del tema con el acceso a la información y el funcionamiento de la administración pública, y la necesidad de sensibilizar sobre estos temas a través de los medios de comunicación.

### Recopilación de información

De manera previa a la recopilación de información en las instituciones públicas se hizo la presentación del estudio a las máximas autoridades de cada institución. Para ello se contó con el apoyo de miembros de Casals & Associates como representantes del Programa Transparencia y Gobernabilidad (TAG) auspiciado por USAID. Proceder así ayudó a que la mayoría de instituciones mostraran disponibilidad y apertura para el desarrollo de entrevistas y consultas con sus funcionarios públicos. Obtener la aprobación de las autoridades de cada institución para poder seguir adelante con el estudio tomó más tiempo de lo previsto. En tal sentido, como lección aprendida se dice que trabajar con instituciones públicas debe contemplar un margen suficiente de tiempo para poder presentar y obtener el visto bueno de la dirección de cada institución.

*En este informe se presentan reflexiones más generales sobre los hallazgos en el tema de la rendición de cuentas y gestión de la información, y se plantean algunas propuestas de cómo mejorar la rendición de cuentas en las instituciones públicas de El Salvador.*

Una vez se obtuvo la aprobación de parte de la máxima dirección institucional, se procedió a realizar entrevistas en profundidad. En total se entrevistaron 56 servidores públicos: 12 en la Corte de Cuentas de la República; 13 en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos; 10 en la Fiscalía General de la República; y 21 en la Asamblea Legislativa.

El trabajo de campo se desarrolló durante cinco meses. Se diseñaron cuatro guías para la organización de la información recopilada y las entrevistas con funcionarios de las cuatro instituciones incluidas en el estudio (ver en anexos las fichas de recopilación de información).

### Sensibilización sobre el tema en medios de comunicación

De manera paralela al trabajo de recopilación de información, se emitieron como parte de este estudio 6 programas radiofónicos de una hora de duración cada uno. Para ello se invitó a representantes de las instituciones incluidas en el estudio, expertos en el tema y periodistas. Además de posicionar el tema de la rendición de cuentas y el acceso a la información en la discusión pública, estos programas de radio con formato de entrevista sirvieron como insumos complementarios de información para el estudio.

### Análisis de la información y elaboración de materiales de difusión

Concluida la etapa de recolección de información se procedió a su análisis tomando como referencia las cuatro guías diseñadas al inicio de la investigación. Con éstas se buscó caracterizar

los procesos y prácticas de rendición de cuentas, y la gestión de la información en cada una de las instituciones seleccionadas.

Como materiales de difusión se produjeron: un vídeo educativo sobre el tema de rendición de cuentas, un cuaderno de investigación y este informe. El objetivo del material audiovisual es contribuir a la sensibilización social, mediante el análisis y la reflexión colectiva, sobre la rendición de cuentas como dimensión esencial del desarrollo democrático en El Salvador. El cuaderno de investigación, orientado a la utilización en clases de diversas asignaturas universitarias, desarrolla conceptualmente y hace una descripción formal del sistema de rendición de cuentas. En este informe se presentan reflexiones más generales sobre los hallazgos en el tema de la rendición de cuentas y gestión de la información, y se plantean algunas propuestas de cómo mejorar la rendición de cuentas en las instituciones públicas de El Salvador.

Es importante tener presente que entre los tres productos del proyecto hay una relación de complementariedad. Algunas partes de este informe tratan aspectos incluidos en el cuaderno de investigación. Sin embargo, para no repetir, aquí se presentan de manera sintética y solamente para contextualizar conceptualmente las afirmaciones y hallazgos resultado de la investigación.

## II. Marco analítico

### 1. Democracia y rendición de cuentas.

Para fines de este informe se entiende *la democracia como un tipo de régimen político*, es decir, como un conjunto de reglas formalizadas en constituciones, leyes, reglamentos y estatutos que establecen cómo se accede a puestos donde se toman decisiones vinculantes y cómo se ejerce esa toma de decisiones.<sup>1</sup>

Una de las reglas básicas de la democracia moderna es la selección de los gobernantes mediante elecciones libres. Sin elecciones no hay democracia pero esto no quiere decir que si hay elecciones entonces hay democracia. La realización de elecciones es una condición necesaria pero no es suficiente para que un régimen político pueda ser caracterizado como democrático.<sup>2</sup> Ahora bien, si a los gobernantes se les selecciona a través de procesos electorales, también se les puede cambiar mediante elecciones. Éstas funcionan como una práctica que permite a los gobernados premiar o sancionar a los gobernantes en función de su desempeño como tales.

***En las democracias los gobernantes están sujetos al control político tanto por parte de los gobernados (por medio de las elecciones) como también por parte de instituciones de la misma estructura de gobierno. Bien puede decirse que “sin rendición de cuentas no hay democracia”.***

El diseño de un régimen democrático permite que los gobernantes estén sujetos al escrutinio público no solo en la coyuntura electoral sino a lo largo de todo su mandato. Por esta razón, los regímenes democráticos contemplan también reglas y procedimientos que permiten el control sobre los gobernantes mientras dura su mandato. No obstante, dicho control raramente es ejercido por los gobernados.<sup>3</sup>

La necesidad de controlar permanentemente a los gobernantes propició la creación de ciertas instituciones responsables de tal función. La misma abarcaría no solamente el control en términos de la obtención de resultados sino del ejercicio mismo de la función pública bajo criterios de eficiencia, eficacia y respeto a la legalidad. Con el tiempo esta función llegó a convertirse en característica esencial de la democracia. A diferencia de lo que ocurre en los regímenes autoritarios o totalitarios, en las democracias los gobernantes están sujetos al control político tanto por parte de los gobernados (por medio de las elecciones) como también por parte de instituciones de la misma estructura de gobierno. Bien puede decirse que “sin rendición de cuentas no hay democracia”.

<sup>1</sup> Levi (1994) define el régimen político como “el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones”. En este Cuaderno solo se ha adoptado la parte de la definición relativa al poder dejando la parte relacionada con los valores como un componente de la cultura política que, sin duda, el régimen puede manifestar.

<sup>2</sup> Una discusión más en profundidad sobre las características de los regímenes democráticos y las condiciones que son necesarias para su existencia puede consultarse en Artiga-González (2007).

<sup>3</sup> Sin embargo cada vez es más frecuente encontrar organizaciones sociales que se dedican al ejercicio de lo que se ha dado en llamar contraloría social. De todas formas, se trata de una práctica organizada que no es realizada individualmente por los gobernados como ocurre con las elecciones.

## 2. Taxonomía

Si se distingue entre los actores que pueden exigir cuentas, conviene hablar de direcciones en las que opera la rendición de cuentas. Cuando ésta opera entre gobernantes y gobernados se habla de rendición de cuentas vertical mientras que cuando los actores que intervienen forman parte de la misma estructura de gobierno (ambos actores son gobernantes o funcionarios) se habla de rendición de cuentas horizontal. El presente estudio se enfocó en esta dirección.<sup>4</sup>

La rendición de cuentas vertical se ejerce fundamentalmente a través de las elecciones aunque hay otros mecanismos o prácticas no institucionales que pueden iniciar un proceso de rendición de cuentas como son los observatorios, monitoreos y contralorías sociales. La rendición de cuentas horizontal se ejerce a través de instituciones de equilibrio (aquellas que al ejercer el control fomentan el balance entre los órganos de gobierno) e instituciones con mandato específico (instituciones que buscan controlar amenazas más específicas de infracciones en el uso del poder, como son las instituciones supremas de auditoría, los organismos de denuncia e investigación y los organismos para la defensa de los derechos humanos).<sup>5</sup>

Todavía sería posible hablar de una dirección oblicua o diagonal que sería una combinación de las dos anteriores. Quienes piden cuentas son gobernados pero lo hacen desde una institución de gobierno. Para otros también existe una posibilidad más que combina el control de los gobernados hacia los gobernantes y funcionarios con el control entre gobernantes, a la cual se le ha dado el nombre de “rendición de cuentas horizontal impulsada por la sociedad” (Ackerman, 2004).

¿Sobre la base de qué criterios es ejercitada la rendición de cuentas? Según Schedler (2004:31-32) podrían distinguirse al menos siete clase de criterios que, a su vez, podrían ser utilizados para distinguir clases de rendición de cuentas:

- a) *políticos*: para evaluar los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas.
- b) *administrativos*: para ver si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable.
- c) *profesionales*: para vigilar la aplicación de normas de profesionalismo.
- d) *financieros*: para controlar que el uso del dinero público esté sujeto a las disposiciones legales vigentes, a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.
- e) *legales*: para monitorear que los gobernantes y funcionarios actúan conforme a ley.
- f) *constitucionales*: para evaluar si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales.
- g) *morales*: para vigilar que los políticos y funcionarios actúen apropiadamente según las normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

Por otra parte, según Payne *et al* (2003) las sanciones derivadas del ejercicio de la rendición de cuentas pueden ser:

---

<sup>4</sup> La distinción entre rendición de cuentas vertical y horizontal fue propuesta por O'Donnell (1994) al presentar su modelo de “democracia delegativa”.

<sup>5</sup> Una descripción comparativa a nivel latinoamericano de instituciones de rendición de cuentas horizontal con mandato específico puede verse en Carrillo Flórez (2006).

- a) *sanción política*: un funcionario puede ser separado de su cargo o en circunstancias particulares, su mandato puede ser revocado por votación ciudadana o del Congreso.
- b) *sanción administrativa*: cuando se quebrantan reglas, procedimientos o normas éticas dentro de una organización. El despido, las multas, la separación del cargo son ejemplos de esta clase de sanciones.
- c) *sanción civil*: reparación de daños y perjuicios ocasionados por una violación a la ley.
- d) *sanción fiscal*: la obligación de indemnizar al Estado o a grupos de ciudadanos por concepto de daños pecuniarios o los ocasionados a la propiedad. Esta clase de sanción tiene además responsabilidad penal.

### 3. La Rendición de Cuentas horizontal como sistema

Para llevar a cabo el estudio, la rendición de cuentas se entendió como un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales los gobernantes y funcionarios públicos son evaluados, siguiendo diversos criterios, y de cuyo resultado se derivan premios o sanciones para los mismos. De esta definición se derivan las siguientes características (observables) de la rendición de cuentas:

- i) Las prácticas se enlazan de tal manera que constituyen un proceso.
- ii) Intervienen varias instituciones.
- iii) Se utilizan diversas reglas y procedimientos.
- iv) Tiene como base un marco jurídico.
- v) Se inicia en diferentes momentos y por diferentes instituciones.
- vi) La evaluación versa sobre distintos asuntos.
- vii) Los gobernantes y funcionarios evaluados pertenecen a cualquier nivel jerárquico.
- viii) Tiene un componente obligatorio.
- ix) Deriva en premios o sanciones para gobernantes y funcionarios, en particular, y en apoyo o erosión del mismo para el sistema político, en general.
- x) La gestión de información tiene un papel fundamental.

Entre las diversas prácticas utilizadas en la rendición de cuentas se encuentran: interpelación, investigación, contraloría, supervisión, auditoría, fiscalización, monitoreo y vigilancia. Ninguna de ellas agota la rendición de cuentas.

Por otra parte, también es importante notar que las “cuentas” a las que se refiere la “rendición de cuentas” no son solo contables, referidas a dinero y uso del mismo; también se incluyen las decisiones políticas. Gobernantes (miembros del gabinete de gobierno, diputados, magistrados y jueces) y funcionarios deben rendir cuentas en tanto que ésta es sobre el ejercicio de la autoridad que han recibido ya sea por parte de los gobernados o por instituciones del mismo gobierno. Por esta razón se dice que la rendición de cuentas está directamente relacionada con el esfuerzo de evitar el abuso de poder y/o autoridad de los gobernantes y funcionarios.

Entre las instituciones que llevan a cabo la rendición de cuentas se puede distinguir dos clases: las que forman parte de los tradicionales órganos de gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y

las que tienen atribuciones específicas de control sobre las primeras.<sup>6</sup> Aquí se estudian las prácticas de rendición de cuentas de cuatro instituciones del segundo grupo: la Asamblea Legislativa (AL), la Corte de Cuentas de la República (CCR), la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

Según Schedler (2004:13) la rendición de cuentas tiene tres pilares que son tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder:

- a) obligando a los gobernantes y funcionarios a la inspección pública;
- b) forzándoles a explicar y justificar sus actos;
- c) supeditándoles a la amenaza de sanciones.

***La rendición de cuentas se entendió como un sistema de prácticas institucionales a través de las cuales los gobernantes y funcionarios públicos son evaluados, siguiendo diversos criterios, y de cuyo resultado se derivan premios o sanciones para los mismos.***

El ejercicio solamente de los dos primeros deja truncada la rendición de cuentas aunque dicho ejercicio “esté bien hecho”. Es importante en este sentido no confundir ni transparencia, ni derecho a la información con rendición de cuentas. La primera debe ser interpretada más bien como una condición indispensable para el ejercicio de la rendición de cuentas. Pero se trata de una condición que no es suficiente. De igual manera, el derecho a la información siendo importante también no resulta

suficiente pues aún teniendo la información podría no generar necesariamente un proceso de evaluación y mucho menos de sanción o premiación a los evaluados. Sin embargo, podría demostrarse que la disponibilidad de información pública, su calidad y oportunidad, están relacionadas con la fortaleza del sistema de rendición de cuentas puesto que cuanto menor disponibilidad de información pública haya, menor su calidad y oportunidad y más difícil se torna el ejercicio de la rendición de cuentas.<sup>7</sup>

Los gobernantes y funcionarios que son examinados deben estar dispuestos a asumir las consecuencias de sus acciones y decisiones, incluyendo eventuales sanciones negativas. En palabras de Schedler (2004:16): “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin importar los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.

Es importante remarcar que la rendición de cuentas no ocurre, ni debe ocurrir, solo al final de una gestión. La misma podría denominarse rendición de cuentas retrospectiva. También es posible que se lleve a cabo durante la gestión, por lo cual podría denominarse rendición de cuentas concomitante. E incluso es posible concebir que algunas prácticas de rendición de cuentas operan antes de la gestión, en cuyo caso se denominaría rendición de cuentas prospectiva.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Las instituciones que forman parte de los tradicionales órganos de gobierno son instituciones de equilibrio mientras que las otras son instituciones de mandato específico (Payne *et al*, 2006).

<sup>7</sup> Por otra parte, la rendición de cuentas horizontal genera información que se torna disponible públicamente, información pública que circula libremente. Por tanto, la disponibilidad de esta información sería un buen indicador de la vigencia de la rendición de cuentas, en su dimensión horizontal.

<sup>8</sup> Isunza Vera (2003:9) habla de rendición de cuentas “prospectiva”, “procesal” y “retrospectiva”.

La investigación base para este Informe siguió un esquema de análisis que implicaba responder preguntas como:<sup>9</sup>

- a) ¿Quién exige?
- b) ¿A quién?
- c) ¿Sobre qué?
- d) ¿Cómo o bajo qué procedimiento?
- e) ¿Cuál es el marco regulatorio?
- f) ¿Cuándo?
- g) ¿Qué criterios?
- h) ¿Cuáles son los resultados?

---

<sup>9</sup> Ver en anexos ficha F1 utilizada para recolectar información sobre las prácticas de rendición de cuentas de las instituciones incluidas en la investigación.

### **III. El diseño institucional de la Rendición de Cuentas horizontal en El Salvador**

#### **1. La Asamblea Legislativa**

##### **1.1 Aprobación o desaprobación de informes de labores**

Corresponde a la Asamblea Legislativa “recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo” (Cn Art. 131, inc 18). Por otro lado, la Asamblea también tiene la obligación de recibir el informe de labores del Fiscal General de la República, del Presidente de la Corte de Cuentas de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y el Presidente del Banco Central de Reserva (BCR)” (Cn Art.131, inc 36). Además de estos informes, la Asamblea recibirá un informe sobre “la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal” (Reglamento Interior Asamblea Legislativa -RIAL-, Art.103).

Los informes de labores del Ejecutivo deben contener, por lo menos, los siguientes aspectos:

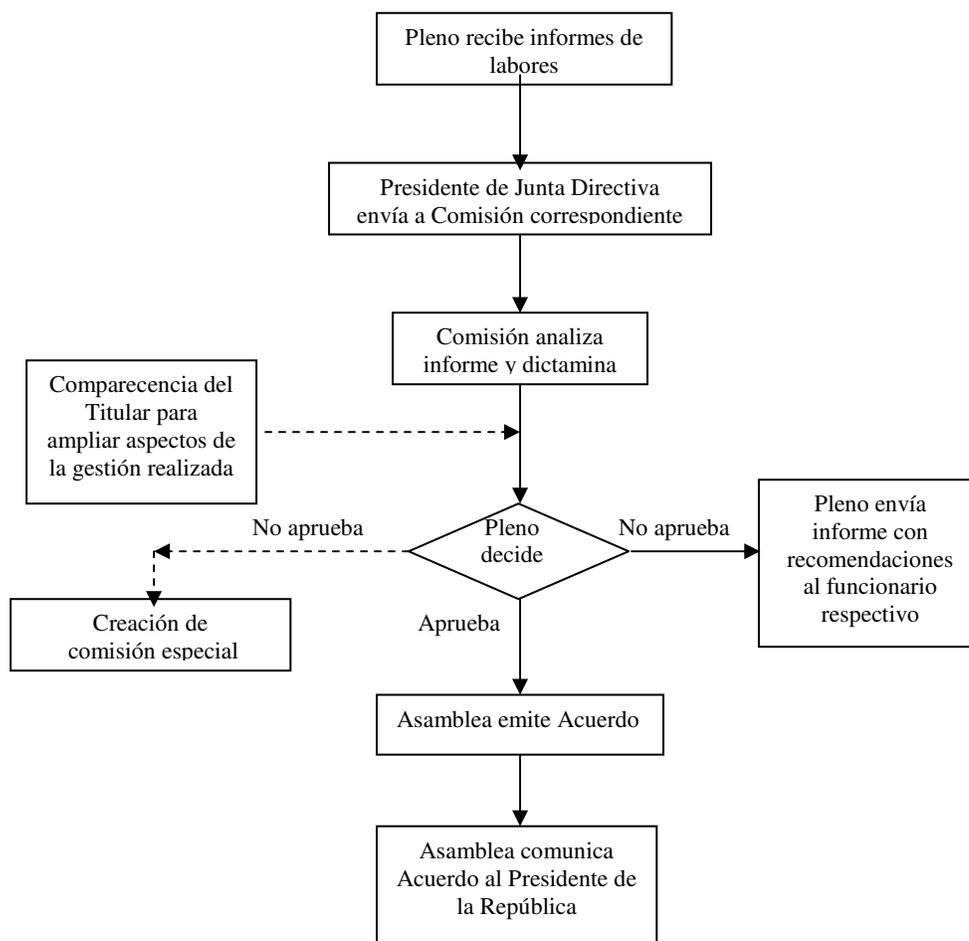
1. El resumen ejecutivo del contenido del documento.
2. La exposición de los objetivos, las metas y los resultados obtenidos por la Institución, en el período que informa.
3. El plan de trabajo del período.
4. El detalle del presupuesto asignado y ejecutado, así como las obras pendientes, de acuerdo con el presupuesto.
5. Los logros obtenidos y el listado de los sectores favorecidos durante la gestión. Esta información se respaldará con documentos y datos estadísticos (RIAL, Art.104).

Los artículos 105 a 108 del RIAL regulan la práctica de recepción y análisis de los informes de labores del Ejecutivo. La figura III.1 representa una versión resumida de dicha práctica la cual finaliza con un dictamen de aprobación o desaprobación, en cuyo caso y una vez aprobado el dictamen por la Asamblea, ésta puede decidir la creación de una comisión especial para que haga las investigaciones pertinentes.

¿Cuándo se lleva a cabo la recepción de los informes de labores del Ejecutivo? Según el artículo 102 del RIAL dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de ejercicio en el cargo de presidente de la República, entre junio y julio de cada año, puesto que el presidente toma posesión el 1 de junio. El fiscal general de la República, el procurador para la defensa de los Derechos Humanos también presentan su informe de labores en la fecha en que lo hacen los Ministros. En cambio el presidente de la Corte de Cuentas de la República lo hace dentro de los tres meses siguientes a la terminación del año fiscal. Por su parte, el presidente del BCR lo hace dentro de los primeros cuatro meses siguientes a la finalización del ejercicio del Banco.

¿Cuánto dura esta práctica? Exactamente no existe un plazo definido. La única disposición sobre tiempos es la referida al número máximo de días que puede tardarse la comisión respectiva para emitir el dictamen: 90 días después de la presentación del informe. No queda establecido, sin embargo, cuándo ha de aprobar el dictamen la Asamblea, ni cuándo podrá la misma crear una comisión especial en caso de un dictamen de desaprobación.

**Figura III.1**  
**Evaluación de los informes de labores del Ejecutivo**

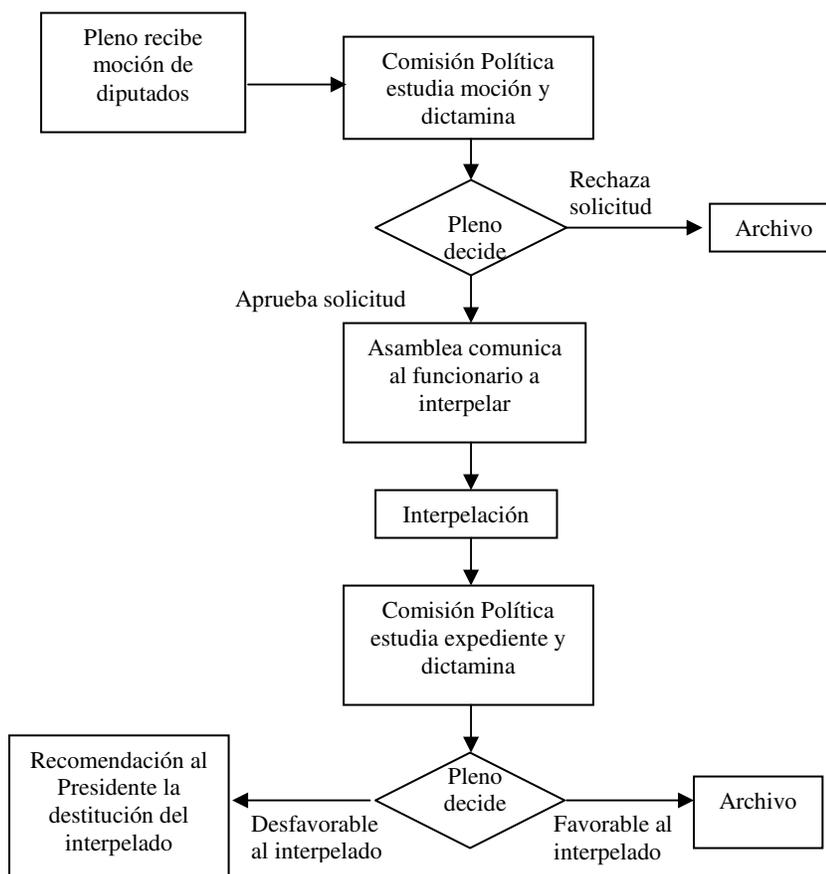


## 1.2 Interpelación a ministros y titulares de instituciones

La Asamblea Legislativa puede interpelar a ministros o encargados de despacho y a los presidentes de instituciones oficiales autónomas con el objetivo de recibir explicaciones sobre sus actuaciones, su política, el programa o proyecto específico, o sobre una cuestión de interés público (RIAL, Art.113). Esta práctica se llevará a cabo en una sesión plenaria convocada para tal propósito. La figura III.2 resume las fases comprendidas en una interpelación de acuerdo con lo establecido en el RIAL (Arts.113-117).

Es importante dejar establecido que la recomendación al presidente de la República para que destituya al funcionario interpelado no necesariamente es vinculante. De hecho, según el artículo 117 del RIAL tal recomendación solo es vinculante “cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia del Estado por causa de graves violaciones a los derechos humanos”.

**Figura III.2**  
**Interpelación de Ministros, encargados de despacho y presidentes de autónomas**



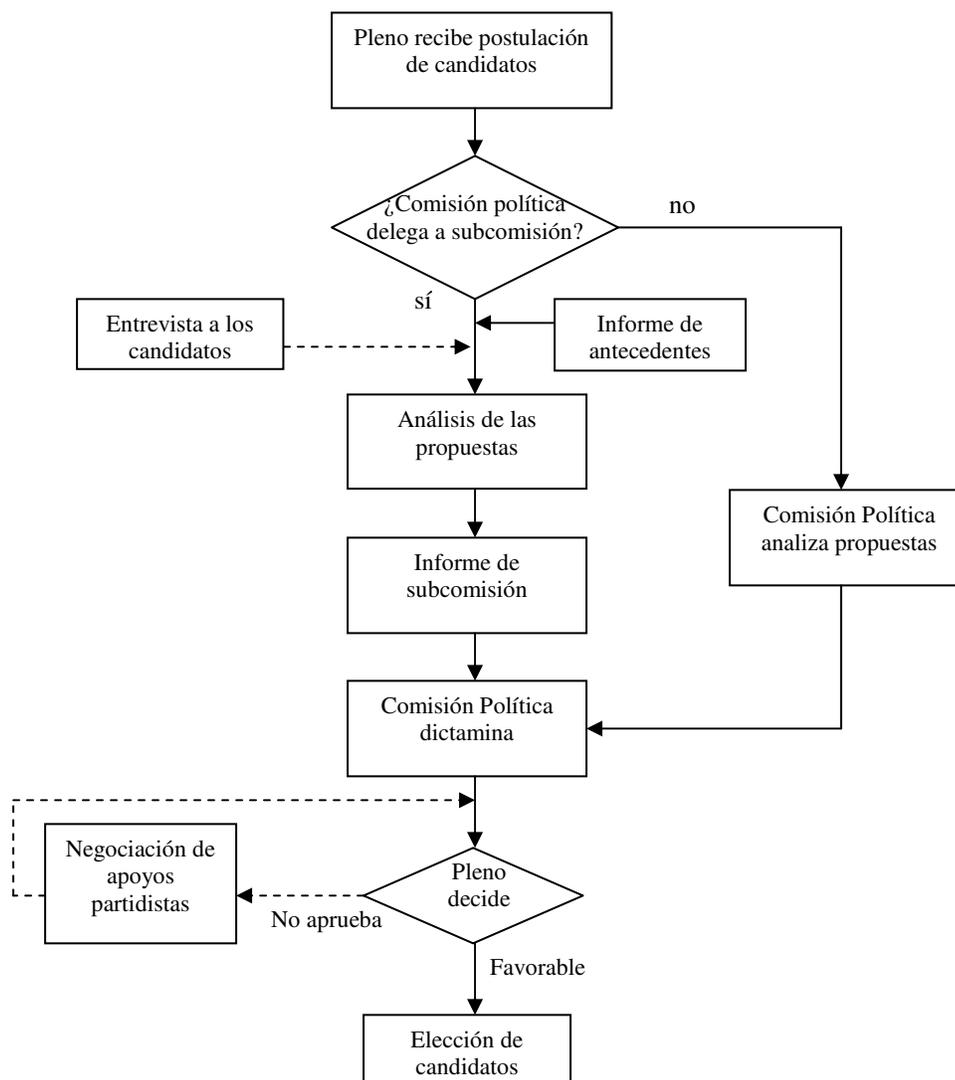
### 1.3 Elección de funcionarios

La Asamblea Legislativa elige, por votación nominal y pública, a los siguientes funcionarios: el presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el presidente y magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE), el presidente y magistrados de la Corte de Cuentas de la República, fiscal general de la República, procurador para la defensa de los Derechos Humanos, procurador general de la República, los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y al presidente del Tribunal de Ética Gubernamental.

De acuerdo con la Constitución antes de ser elegido, los candidatos son evaluados, por tanto, se trata de una práctica de rendición de cuentas *ex ante*. Por lo general, tanto la Constitución como las leyes secundarias establecen la forma de elección; sin embargo, la Asamblea hace público el proceso de elección para recibir propuestas, al menos, sesenta días antes de que concluya el período de los funcionarios en el cargo. Todas las propuestas son enviadas a la Comisión Política para estudiar los informes de los antecedentes de los candidatos, analizar las hojas de vida y finalmente depurar la lista. Este proceso es delegado por la Comisión Política a una subcomisión (ver figura III.3).

Según el RIAL, en el caso que sea necesaria una nueva elección (por renuncia, destitución, muerte o porque por cualquier causa el funcionario no puede terminar el período de su elección) la Asamblea tendrá que elegir al sustituto “en los siguientes treinta días de acaecido el hecho” (Art. 101).

**Figura III.3**  
**Elección de funcionarios por la Asamblea Legislativa**



La elección de cada funcionario se realiza de acuerdo con lo establecido en la Constitución, según sea el caso:

- a. *Magistrados de la Corte Suprema de Justicia:* “La elección de los magistrados de la CSJ se hará de una lista de candidatos que formará el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determinará la ley. La mitad de los nombres provendrá de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deberán estar representadas las más relevantes corrientes del pensamiento jurídico” (Art. 186).

- b. *Consejo Nacional de la Judicatura*: “[...] Los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura serán elegidos y destituidos por la Asamblea Legislativa con el voto calificado de las dos terceras partes de los diputados electos” (Art. 187).
- c. *Ministerio Público*: “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” (Art. 192).
- d. *Tribunal Supremo Electoral*: “Tres de los cinco magistrados serán electos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección presidencial. Los dos magistrados restantes serán elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los diputados electos, de dos ternas propuestas por la CSJ, quienes deberán reunir los requisitos para ser magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, y no tener ninguna afiliación partidista.

Habrá cinco magistrados suplentes elegidos en igual forma que los propietarios. Si por cualquier circunstancia no se propusiere alguna terna, la Asamblea Legislativa hará la respectiva elección sin la terna que faltará [...]” (Art. 208).

- e. *Corte de Cuentas de la República*: “[...] Estos funcionarios serán elegidos para un periodo de tres años, podrán ser reelegidos, y no podrán ser separados de sus cargos sino por causa justa, mediante resolución de la Asamblea Legislativa. La Cámaras de Segunda Instancia nombrará, removerá, concederá licencias y aceptará renunciaciones a los Jueces de las Cámaras de Primera Instancia” (Art. 196).
- d. *Tribunal de Ética Gubernamental*: La Constitución no establece ningún proceso de selección del presidente, sin embargo la Ley de TEG establece que será la Asamblea quien escoja al presidente de la institución.. (Art.10, Ley de Ética Gubernamental)

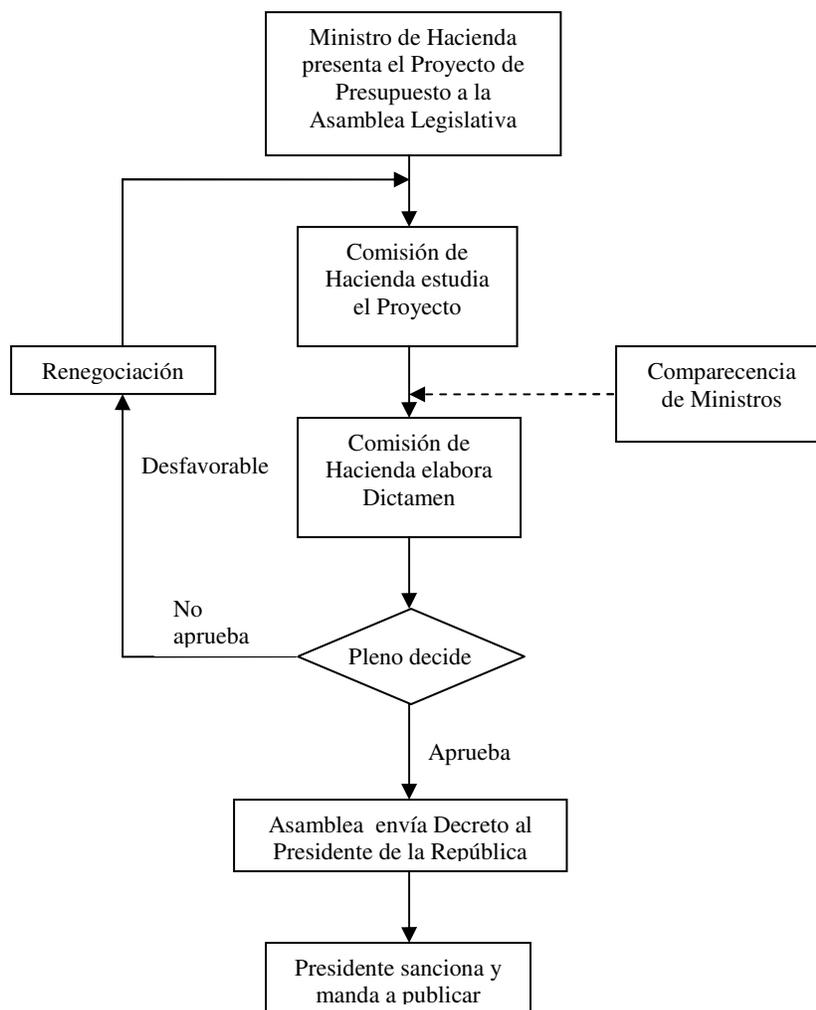
#### 1.4 Análisis del Proyecto de Presupuesto General del Estado

La figura III.4 esquematiza esta práctica de rendición de cuentas donde el premio es la aprobación del proyecto de presupuesto y la sanción es la no aprobación del mismo. Como el Presupuesto General del Estado pasa a ser Ley de la República, esta práctica se confunde con la de formación de la ley. Sin embargo, tratándose de una iniciativa del Ejecutivo, a través del Ministro de Hacienda, la aprobación del Presupuesto General del Estado también puede ser considerada un momento propicio para la rendición de cuentas. Una vez más se trataría de una práctica *ex ante*.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Además de la aprobación del Presupuesto General del Estado, la Asamblea Legislativa da seguimiento a su ejecución y puede citar al Ministro de Hacienda para que de explicaciones sobre la misma si fuera el caso. En este sentido, se estaría ante el caso de una práctica de rendición de cuentas concomitante. La evaluación de la ejecución presupuestaria al final del año fiscal sería, en cambio, una práctica de rendición de cuentas *ex post*.

**Figura III.4**  
**Análisis del Proyecto de Presupuesto General del Estado**



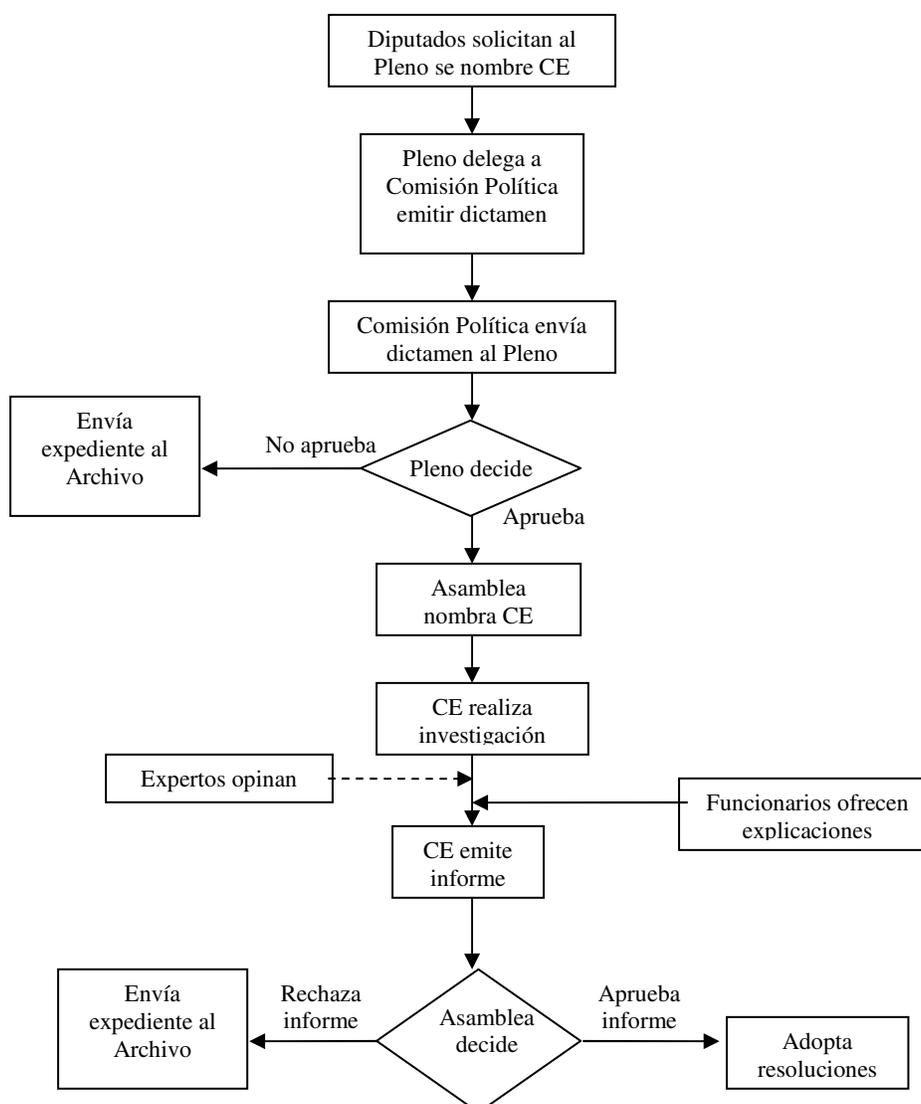
La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado establece en el artículo 38 que: “El Ministro de Hacienda presentará a la Asamblea Legislativa el proyecto del presupuesto, por lo menos con tres meses de anticipación al inicio del nuevo ejercicio financiero fiscal<sup>11</sup> [...] Si al cierre de un ejercicio financiero fiscal no se hubiera aprobado las Leyes del Presupuesto General del Estado y de los Presupuestos Especiales y la Ley de Salarios, en tanto se da la aprobación el ejercicio fiscal entrante se iniciará con las asignaciones presupuestarias vigente en el ejercicio anterior, una vez se apruebe la nueva Ley se harán los ajustes necesarios de acuerdo a la ejecución ya realizada”.

<sup>11</sup> Generalmente el Ministro de Hacienda presenta el proyecto a la Asamblea la última semana de septiembre.

## 1.5 Comisiones Especiales

Estas comisiones especiales se integran con el número de diputados y diputadas que la Asamblea considere conveniente. Además; la Asamblea debe elegir una presidencia, una secretaría y una relatoría para la Comisión. Los restantes diputados fungirán como vocales (RIAL, Art.54). Estas comisiones son nombradas para la investigación de asuntos de interés nacional (Cn Art.131, num.32). El plazo para llevar a cabo su trabajo es definido por la Asamblea Legislativa. El informe que surja puede ser aceptado o rechazado y sus recomendaciones adoptadas según aquélla estime conveniente. La figura III.5 resume esta práctica de rendición de cuentas a la que los funcionarios y empleados públicos, incluyendo los de las instituciones autónomas, están obligados a colaborar (RIAL, Art.56).

**Figura III.5**  
**Investigación por Comisiones Especiales (CE)**



Como puede notarse, la Comisión Política de la Asamblea vuelve a tener un papel clave en el ejercicio de la rendición de cuentas. Desde ya puede sospecharse que la integración partidista de esta Comisión termina siendo una condición que puede favorecer u obstaculizar la eficacia de esta práctica. Esto quiere decir que los intereses partidistas correrán paralelos al “interés nacional” como base para la conformación de una comisión especial.

Por otra parte, hay que notar en la figura que este ejercicio no necesariamente está dirigido directamente a la evaluación de la gestión de algún funcionario en particular. En ese proceso de investigación, la comisión especial puede solicitar la colaboración de funcionarios y empleados públicos, incluyéndose las instituciones autónomas y la fuerza armada. Si fuera necesaria la comparecencia y declaración de personas requeridas por la comisión, entonces éstas deben presentarse y brindar información por escrito si se les pidiese hacerlo (RIAL, Art.56). La persona convocada a declarar tiene como obligación hacerlo, asumiendo tanto los derechos como las penas —en caso de falso testimonio— que el presidente de la comisión especial le dirá. El declarante debe jurar o dar su palabra de honor de responder con la verdad (RIAL, Art.57). Sin embargo, del informe producido por la Comisión Especial podría derivarse, si fuera el caso, un proceso de rendición de cuentas. Por esta razón fue incluida la práctica de nombrar comisiones especiales como otra modalidad del ejercicio de rendición de cuentas. Aquí se hace más visible el encadenamiento de diversas prácticas institucionales de evaluación que constituyen el sistema de rendición de cuentas.

Cabe mencionar que el alcance de las resoluciones de las comisiones especiales no será vinculante para los tribunales ni afectarán procedimientos y resoluciones judiciales, aunque dicha resolución puede ser comunicada al Fiscal General de la República para que éste realice acciones pertinentes (Cn Art.132 y RIAL, Art.59). Como para el caso de la Interpelación, una resolución de la Asamblea será vinculante cuando los jefes de Seguridad Pública o Inteligencia de Estado, sean acusados por graves violaciones a los derechos humanos (Cn Art.131 num. 37). Si en dado caso, al terminar una legislatura estuviera pendiente un informe de Comisión Especial, entonces la legislatura entrante debe resolver según crea conveniente (RIAL, Art.60).

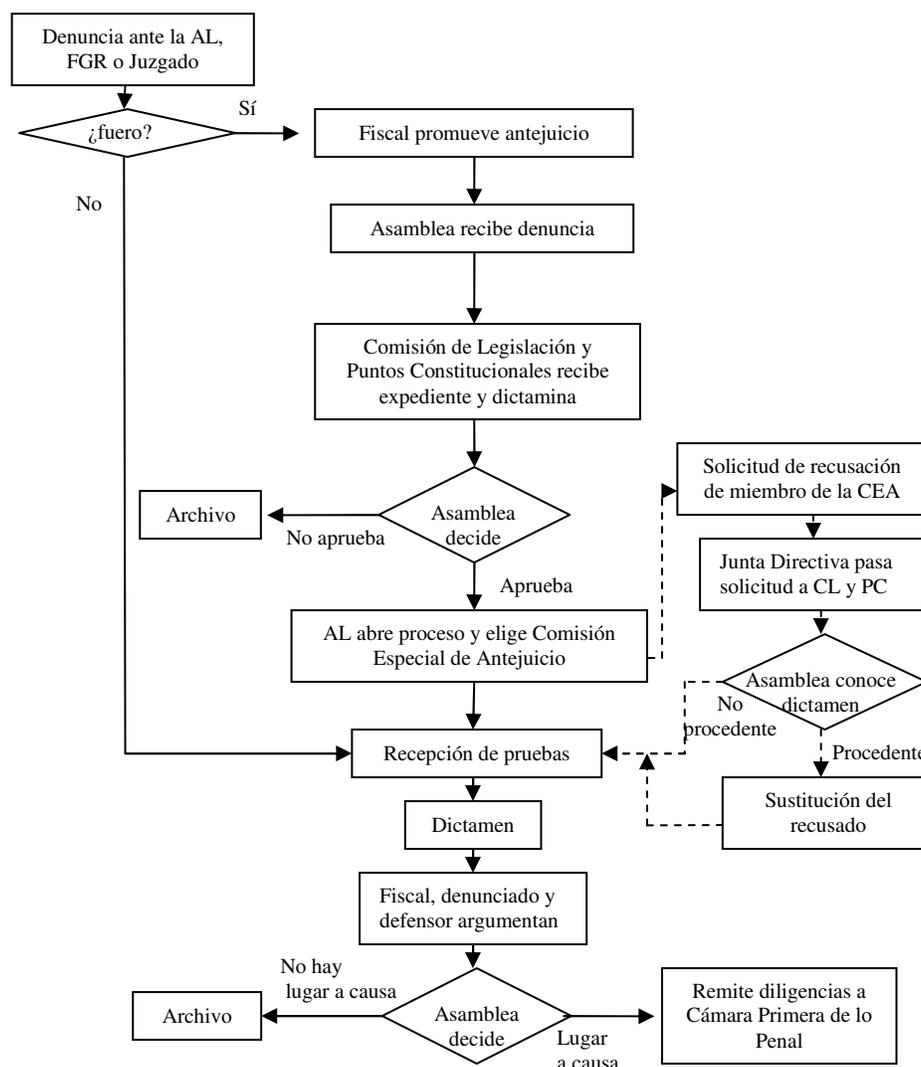
## **1.6 Comisión de Antejuicio**

La ocasión para la creación de esta comisión es la presunta responsabilidad de los funcionarios públicos en materia de delitos oficiales como delitos comunes (CPrP, Art. 381). En la Constitución se establece los funcionarios que pueden ser sometidos al antejuicio. Se incluye “El Presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados, los designados a la presidencia, los Ministros y Viceministros de Estado, el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, el Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, el Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y los Representantes Diplomáticos responderán ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan”. (Cn Art. 236 y RIAL, Art.118).

La necesidad del antejuicio queda planteada cuando, al realizar las diligencias respectivas, el fiscal o juez encargado se entera que el funcionario goza de fuero (Cn Art.238, num. 1). En tal

caso el Fiscal General de la República está obligado a promover el antejuicio ante la Asamblea Legislativa. Las principales fases del mismo están representadas en la figura III.6.<sup>12</sup>

**Figura III.6**  
**Antejuicio a funcionarios con fuero**



Entre los efectos del antejuicio está la suspensión en el ejercicio de sus funciones del implicado. Si la sentencia es condenatoria entonces el funcionario es depuesto del cargo. En cambio, si la misma es absolutoria, se le pagarán los salarios no percibidos durante el tiempo de la suspensión y ejercerá de nuevo sus funciones, excepto si se trata de un funcionario cuyo cargo es conferido por tiempo determinado y el mismo ya ha expirado (RIAL, Art.140). Por otra parte, un antejuicio

<sup>12</sup> En el caso de que el funcionario no goce de fuero, entonces la Asamblea al escuchar los alegatos del fiscal de su seno y al indicado, puede declarar si hay o no hay lugar a formación de causa. Si declara procedente, entonces se pasarán las diligencias a la Cámara de Segunda Instancia y Primera Instancia (Cn. Art.236 inc.2)

tendrá continuidad si al finalizar el período legislativo no se ha resuelto el mismo. Por lo tanto, su trámite continuará en la siguiente legislatura, en el estado en que se encuentre, nombrándose una nueva comisión. (Ibíd. Art. 142).

A través de uno de los programas radiales incluidos en el proyecto de investigación, se entrevistó al diputado Gerson Martínez acerca de la intervención de la Asamblea Legislativa en los procesos y prácticas de rendición de cuentas. En dicho programa, el diputado Martínez señaló algunas limitaciones y perspectivas entre las cuales están:

- El proceso de seguimiento del presupuesto se ve atrofiado porque hay una “resistencia al control”;
- La información sustantiva que se necesita para tomar decisiones no se da de una manera adecuada;
- La práctica política que en la Asamblea todo se hace o se decide por cuotas partidarias. A juicio del diputado Martínez esto dificulta la calidad del trabajo que se hace y las decisiones que se toman.
- Como algo positivo señaló el hecho que se haya creado en la Asamblea una Unidad de Análisis del Presupuesto, que contrario a la tendencia no fue creada por cuotas partidarias sino con principios y consideraciones técnicas.

## 2. Corte de Cuentas de la República

### 2.1 Auditoría gubernamental

El cuadro III.1 detalla las clases de auditorías gubernamentales que lleva a cabo la Corte de Cuentas. Se incluye el Examen Especial que consiste en una evaluación de un punto muy específico de la gestión financiera u operacional de cualquiera de las entidades y organizaciones del sector público que estipula el artículo 30 de la Ley Orgánica.

Según el artículo 110 de la Ley de la Corte de Cuentas las auditorías se les practicarán a todas las entidades y organismos del sector público y sus servidores, sin excepción alguna. También se incluyen “las entidades, organismos y personas naturales o jurídicas que reciben asignaciones, privilegios o participaciones ocasionales de recursos públicos” (Ley CCR, Art.3). Pero en este caso, se fiscalizarán sólo los fondos públicos.

**Cuadro III.1 Clases de auditorías gubernamentales según su contenido**

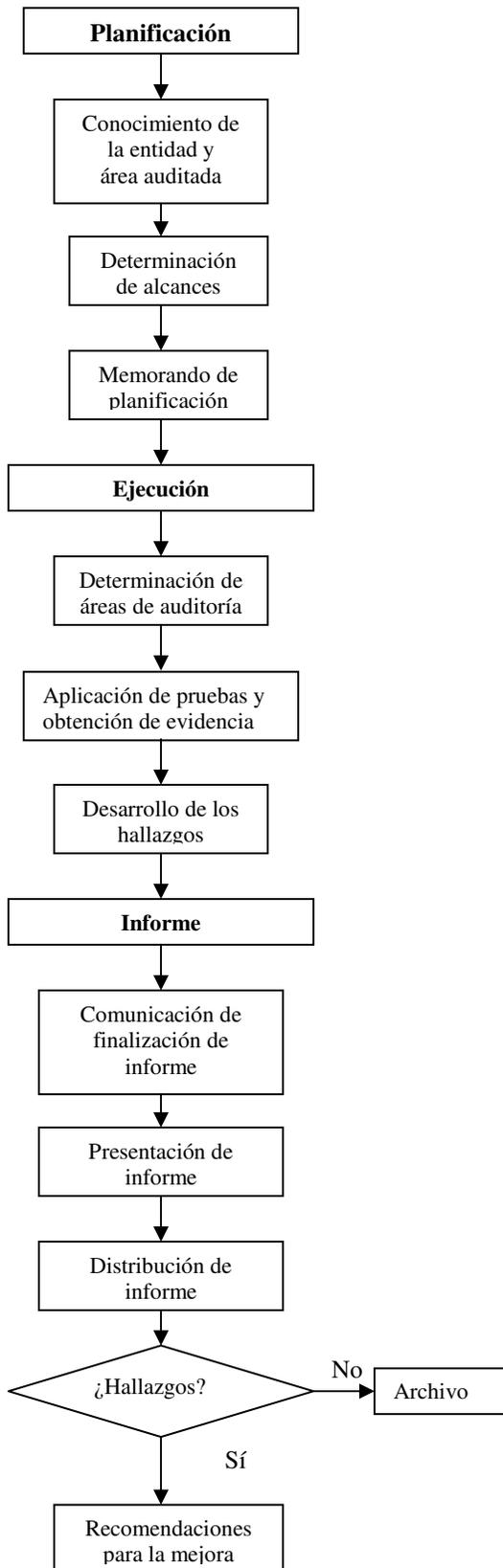
<b>Auditoría</b>	<b>Contenido</b>
1. Financiera	- Transacciones, registros, informes y estados financieros; - La legalidad de las transacciones y el cumplimiento de otras disposiciones - El control interno financiero
2. Operacional o de gestión	- La planificación, organización, ejecución y control interno administrativo; - La eficacia, efectividad y economía en el uso de los recursos humanos, ambientales, materiales, financieros y tecnológicos; - Los resultados de las operaciones y el cumplimiento de los objetivos y metas.
3. Examen especial	- Se toman un punto muy específico sobre el área financiera u operacional para examinar detalladamente.
4. Sistema Informático	- Se toma lo que establece el artículo 30 de la Ley de la Corte sobre la auditoría operacional, pero lo específico en relación a la eficacia, efectividad y economía en el uso de los sistemas informáticos
5. Gestión Ambiental	- Se toma lo que establece el artículo 30 de la Ley de la Corte sobre la auditoría operacional, pero lo específico en relación la eficacia, efectividad y economía en el uso de los recursos ambientales.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley CCR, Art.30.

Las auditorías gubernamentales se realizan en tres fases (ver figura III.7): planificación, ejecución del trabajo, elaboración del informe y comunicación de resultados.<sup>13</sup> No existe un periodo establecido para ejecutar cada fase. Sin embargo, de acuerdo a pautas internas, la ejecución de cualquier auditoría no puede exceder los 180 días (seis meses), lo que implica trabajar cada fase en un tiempo determinado. En todo caso, los retrasos generalmente provienen por la complejidad de la institución auditada.

<sup>13</sup> En el Manual de Auditoría Gubernamental se describe cada una de estas fases.

**Figura III.7**  
**Auditoría gubernamental**



El análisis del informe de auditoría puede llevar a tres grandes resultados. Primero, que se archive el expediente porque se establece que los comentarios y observaciones del informe no dan lugar a responsabilidades. Segundo, que se presuma la existencia de cualquier clase de responsabilidad y la Corte resuelva conceder un plazo para que el presunto o presuntos responsables, desvanezcan las observaciones y se subsanen las diferencias. Tercero, que se declare la existencia de responsabilidad administrativa o patrimonial. Si se tratara del tercer resultado entonces, de oficio, inicia un juicio de cuentas.

El cuadro III.2 presenta el número de auditorías gubernamentales practicadas por la Corte de Cuentas desde 2000 hasta 2006. En la medida en que las auditorías financieras son las más frecuentes, no resulta extraña la idea que la rendición de cuentas esté asociada, primeramente, con las cuentas contables. En el cuadro también resulta llamativo que las auditorías financieras y operativas muestren una tendencia al incremento mientras que las auditorías operativas han disminuido.

**Cuadro III.2 Clases de auditorías gubernamentales practicadas por la Corte de Cuentas de la República**

Acciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Financieras	134	100	147	167	197	167	126
Financieras y Operativas	8	3	2	5	12	36	61
Operativas	146	107	168	151	167	142	99
Gestión ambiental	-	-	1	4	9	16	15
Gestión de sistemas informáticos	-	-	-	-	-	3	8
Total	288	210	318	327	385	364	309

Fuente: elaboración propia con base en CCR (2000-2006)

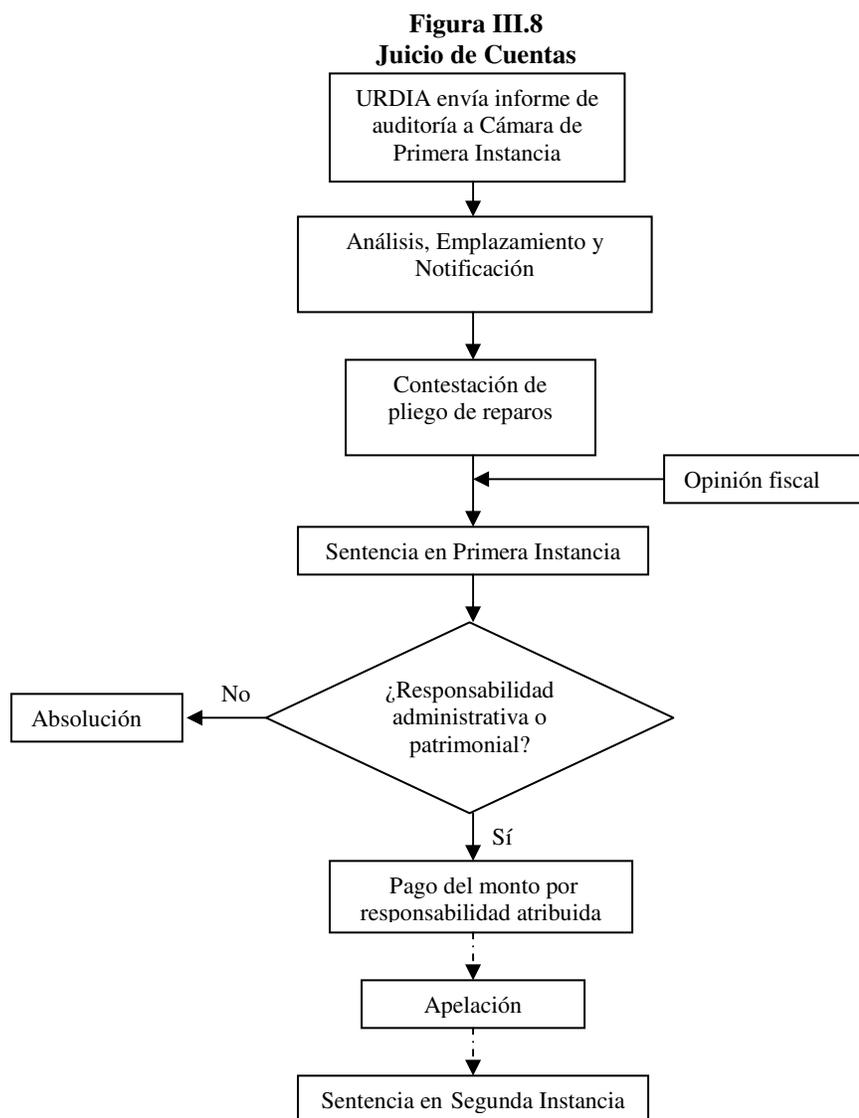
## 2.2 Juicio de Cuentas

El Juicio de Cuentas está dirigido a los funcionarios, empleados y terceros para determinar su responsabilidad administrativa y/o patrimonial. La responsabilidad administrativa se determina por la inobservancia de las disposiciones legales y reglamentarias y por incumplimiento de atribuciones, facultades, funciones y deberes o estipulaciones contractuales que se derivan de su cargo (Ley CCR, Art.54). La responsabilidad patrimonial se refiere al perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio de la entidad u organismo respectivo, a causa de la omisión culposa de sus servidores o de terceros (Ley CCR, Art.55).

La figura III.8 esquematiza la realización del Juicio de Cuentas el cual está regulado en los artículos 65 al 94 de la Ley CCR. Según ésta, el Juicio de Cuentas inicia cuando la URDIA envía a la Cámara de Primera Instancia la demanda junto a la resolución declarativa de responsabilidad y el expediente administrativo.

Una vez se analiza el informe se determina si procede o no el Pliego de Reparos. Si procede, se le notifica a las partes involucradas para que ejerzan su derecho de defensa, es decir, presenten pruebas y diligencias contra la responsabilidad señalada. La parte tiene que responder en un período de 15 días sino es declarada rebelde. Si, producto de las razones alegadas o de los resultados de las diligencias practicadas se desvirtúan los reparos, la Cámara declarará

“desvanecida la responsabilidad consignada en el juicio y absolverá al demandado, aprobando la gestión de éste. En caso de rebeldía, así como a juicio de la Cámara no fueren suficientemente desvanecidos los reparos, ésta pronunciará fallo condenando al demandado a pagar el valor de su responsabilidad, quedando pendiente la aprobación de su actuación, en tanto no se verifique su cumplimiento. Todo lo anterior será previa audiencia por tres días hábiles al Fiscal General de la República” (Ley CCR, Art.69).



La sentencia de Primera Instancia puede ser apelada en una Cámara de Segunda Instancia. El funcionario señalado cuenta con tres días hábiles, desde que le fue notificada la sentencia, para interponer recurso de apelación. Si la Cámara estima procedente el recurso el apelante y el apelado expresará y contestará, respectivamente, los agravios. Pasados quince días hábiles contados a partir de la última diligencia practicada, la Cámara pronunciará sentencia, la cual “confirmará, reformará, revocará, ampliará o anulará la de primera instancia” (Ley CCR, Art. 73).

El cuadro III.3 presenta un resumen de las diversas prácticas de rendición de cuentas realizadas por la Corte de Cuentas en el que se incluye los Juicios de Cuentas. Como puede notarse éstos siempre superaron en cantidad a las auditorías y exámenes especiales juntas. De hecho, con excepción de 2006 siempre se realizaron más de 1500 Juicios de Cuentas, una cantidad tres o cuatro veces mayor que la de auditorías o exámenes especiales. También hay que hacer notar la disminución sustantiva en la cantidad de Juicios de Cuentas realizados en 2006 respecto a los llevados a cabo en 2000. Esto puede interpretarse como una mejora en la eficiencia del trabajo de las Cámaras encargadas de llevar a cabo los juicios, en la medida en que la disminución registrada se deba a la reducción de los juicios acumulados de años anteriores.

**Cuadro III.3**  
**Prácticas de rendición de cuentas realizadas**  
**por la Corte de Cuentas de la República**

Acciones	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Auditorías	288	210	318	327	385	364	309
Exámenes espaciales	545	582	371	203	385	490	494
Juicio de Cuentas	5,876	5,561	1,599	1,516	1,774	1,703	915
Total	6,709	6,353	2,288	2,046	2,544	2,557	1,718

Fuente: elaboración propia con base en CCR (2000-2006)

Ahora bien, llama la atención que la cantidad total de sentencias emitidas no corresponda con los Juicios de Cuentas realizados en cada año (ver cuadro III.4). Lo menos que significa este hecho es que no todos los juicios iniciados en el año son finalizados o llevados a sentencia en el mismo año. Esta tardanza no es exclusiva de los juicios de cuentas. Como se verá más adelante en otros recuadros se trata de un fenómeno recurrente y, de hecho, es algo que debería ser mejorado, es decir, las prácticas de rendición de cuentas deberían tener un plazo máximo para ser desarrolladas.

**Cuadro III.4**  
**Juicio de cuentas como una práctica de la**  
**Corte de Cuentas de la República**

Juicios de cuentas	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Informe recibidos	5,876	5,561	1,559	1,516	1,774	1,703	915
Sentencias emitidas	241	250	345	327	471	1,033	487
a) Sentencias definitivas	154	172	192	151	119	432	389
b) Sentencias interlocutorias	87	78	153	176	352	601	98

Fuente: elaboración propia con base en CCR (2000-2006)

El recuadro que sigue presenta información sintetizada sobre un “caso ejemplar” acerca de las prácticas de rendición de cuentas que inicia la Corte de Cuentas de la República. El mismo se refiere a una supuesta malversación de fondos en la Federación Salvadoreña de Fútbol (FESFUT). No es la intención aquí hacer un recuento pormenorizado de lo que se dijo al respecto en los medios de comunicación de masas (radio, prensa y televisión) que, como se ha visto en la parte más teórica de esta investigación, también operan en los procesos de rendición de cuentas

como entes de control social. La finalidad de presentar éste y, más adelante, otros recuadros es ilustrativa de los plazos, los involucrados y la información utilizada.

### **Recuadro 1: Investigación de la Corte de Cuentas de la República a la Federación Salvadoreña de Fútbol (FESFUT).**

Septiembre de 1996.

La Corte inicia una investigación a la directiva de FESFUT por supuesta malversación de fondos. La Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, solicita realizar un examen especial a la institución.

Tres años después, en 1999 la Corte señaló responsabilidad administrativa y patrimonial (y posible penal) sobre los que habían sido directivos al momento de la investigación. En agosto de 2000, la FGR inicia una investigación para determinar una posible responsabilidad penal.

Entre septiembre de 1996 y noviembre del 2006 participan en las diferentes diligencias:

- a) Auditores de la Corte asignados para investigar a la FESFUT
- b) Directivos de la FESFUT en el periodo 1999-1998
- c) Defensores de los directivos de la FESFUT
- d) La Cámara Tercera de la Corte de Cuentas de la República
- e) Diputados de la Asamblea Legislativa, a través de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto y la Comisión de Juventud, Deportes y Recreación, de la Asamblea Legislativa.
- f) Fiscales asignados y Fiscal General de la República
- g) Juzgado undécimo de Paz de San Salvador
- h) Juzgado Primero de Instrucción de San Salvador
- i) Policía Nacional Civil a través de la División de Investigación Criminal

Información utilizada en las diferentes diligencias:

- a) Evidencias recopiladas por los auditores de la Corte.
- b) Informe de auditoría (en este caso del Examen Especial)
- c) Contrato del entrenador de fútbol de la selección nacional para el año 1999
- d) Resolución de la Corte de Cuentas
- e) Orden de giro de oficio de la Fiscalía General de la República para que el Juzgado Décimo de Paz de San Salvador iniciara el proceso de investigación.
- f) Orden del Juez para que la Fiscalía haga un allanamiento en la Corte de Cuentas
- g) Dictamen favorable de la Comisión de Juventud, Recreación y Deportes para llamar a Fiscal General y al Presidente de la Corte de Cuentas.
- h) Publicaciones hechas por La Prensa Gráfica y El Diario de Hoy.

El caso FESFUT resulta altamente llamativo en cuanto a los plazos que puede implicar un proceso de rendición de cuentas. La investigación de la Corte duró cerca de tres años para determinar “responsabilidad administrativa y patrimonial”. La investigación de la Fiscalía se prolonga por un periodo que duplica al que se tomó la Corte. La pregunta obligada, pero que no puede ser respondida aquí, es si tales plazos son “inocentes” o si existe alguna intencionalidad para retrasar las pesquisas. Desde un punto de vista de la mejora de la rendición de cuentas en El Salvador no parece que estos plazos contribuyan a la misma. En otras palabras, las prácticas de investigación deberían durar menos. Ahora bien, que un mismo caso de rendición de cuentas dure hasta diez años y, por lo mismo, haga pensar en la existencia de un “retraso intencional”, no debería ocultar la posibilidad de la existencia de problemas de coordinación interinstitucional para llevar adelante los casos. Dos hechos hacen pensar también en esta posibilidad. Por un lado,

la cantidad y diversidad de actores que participan en el caso. Por otro lado, la cantidad y diversidad de información utilizada y que, no necesariamente, se elaboró pensando en facilitar procesos de rendición de cuentas.

La necesidad de agilizar los procedimientos, de producir información pensando en su posible utilización en procesos de rendición de cuentas, se hace más palpable si se toma en cuenta la información desplegada en el cuadro III.4. El caso de la FESFUT habría “competido” con otros miles de casos y ello supone también un problema de gestión de todo este trabajo en la Corte de Cuentas. Una pregunta obligada es si los recursos humanos, de infraestructura y tiempo asignados son los adecuados. Esto tampoco puede ser respondido con suficiente evidencia empírica en este trabajo. Se trata de una pesquisa cuya respuesta requiere de mayor profundización. También es necesaria una condición institucional que, por de pronto, no existe: la apertura y el acceso a la información. La sospecha del equipo de investigación es que todos estos problemas de investigaciones que requieren mucho tiempo para ser llevadas a cabo y producir resultados “sustantivos” involucran factores personales (intencionalidades) y organizacionales.

Entre los programas radiales que incluye este proyecto se dedicó uno a la gestión de la Corte de Cuentas de la República, en el cual participaron Manuel Castillo (experto en temas de transparencia) y Alfonso Bonilla (Coordinador General de las Auditorías de la CCR). Entre las limitaciones señaladas por ambos se encuentran:

- Que hay en el país muy poco desarrollo en materia del derecho a la información, especialmente si nos comparamos con procesos como en México, Honduras y Nicaragua que ya han aprobado una ley de acceso a la información pública. También hay que plantearse, sostuvo Castillo, “¿a qué tipo de información podemos acceder en las instituciones públicas?”
- Que las auditorías realizadas por la Corte de Cuentas, de acuerdo a lo que se establece en el artículo 46 de la Ley de esa institución, “tendrán carácter público” pero no se dice cuando y que “no es igual público que publicitarlos”. Por lo tanto, hace falta que se hagan reformas a la ley de esta institución para que se puedan hacer públicos los informes de auditoría. De hecho se mencionó que hay intenciones de poner los informes de auditoría en el Internet, de manera que cualquier ciudadano pueda consultarlos.

En cuanto a perspectivas señalaron que:

- Se debe potenciar el trabajo de los medios de comunicación, pues estos ejercen un mecanismo informal de rendición de cuentas, ayudan a proveer información a la ciudadanía.
- La importancia de las reformas al Código Municipal en el Título IX de la Participación Ciudadana y de la Transparencia y que abre posibilidades para acceder a la información pública en el ámbito local: información de la gestión de las alcaldías.
- Continuar trabajando en crear y potenciar mecanismos de participación ciudadana.
- Hacer uso de los mecanismos institucionales ya existentes, por ejemplo la oficina de participación ciudadana de la Corte de Cuentas o el Tribunal de Ética Gubernamental.
- En el trabajo de la Corte de Cuentas ha sido importante la participación ciudadana a través de la denuncia ciudadana, la cual incluso se puede hacer por correo electrónico o de manera anónima.
- La Corte de Cuentas está interesada en seguir promoviendo la oficina de participación ciudadana y la denuncia de parte de los ciudadanos.
- La Corte de Cuentas retoma sistemáticamente temas que presentan los medios de información y que afectan a la ciudadanía.

### 3. Fiscalía General de la República

#### 3.1 Prácticas de Rendición de Cuentas

La labor de la FGR busca establecer la responsabilidad administrativa o penal de funcionarios y/o empleados públicos que resulten cuestionados. Lo hace ya sea “de oficio o a petición de parte” en defensa de la legalidad (Ley OFGR, Art.18 lit. c). Por lo tanto, la responsabilidad de la FGR recae en investigar y determinar responsabilidades o infracciones legales (si las hay) para los demandados ante un Juzgado o Cámara que emite el respectivo fallo. Para desarrollar esta labor la FGR cuenta con una División de Defensa de los Intereses del Estado y departamentos o unidades operativas de investigación —según el tipo de delito— a las que les corresponde desarrollar la labor operativa fiscal, investigar y tramitar hechos punibles (Reglamento FGR, Arts.17 y 19).

La FGR procede “a petición de parte” para establecer la responsabilidad administrativa o la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados públicas en los casos en que éstos resultan cuestionados como resultado de prácticas de rendición de cuentas que son competencia de otras instituciones de control como la CCR o la PDDH.

Como se vio al tratar el Juicio de Cuentas, como práctica de rendición de cuentas de la CCR para determinar *responsabilidades patrimoniales o administrativas* por el manejo de bienes y recursos públicos, la FGR también interviene como parte en dicho juicio (Ley CCR, Art.66) a través de la Sección de Juicio de Cuentas y Multas. En tanto que defensora de los intereses del Estado, la FGR en el transcurso del Juicio de Cuentas —tras recibir los informes del proceso— emite opinión sobre las faltas administrativas o patrimoniales cometidas por los funcionarios y empleados públicos involucrados y recomienda a la correspondiente cámara de la CCR la sanción aplicable en cada caso, a partir del informe de la auditoría y la respuesta dada a los “hallazgos” o los “reparos” señalados. Si en esa etapa las personas emplazadas, no hacen uso de su derecho de defensa en quince días, serán declaradas como rebeldes a petición de la FGR (Ley CCR, Art.68).

Tras las explicaciones dadas, las pruebas y las diligencias, la Primera Cámara puede desvanecer la responsabilidad o pronunciar fallo de responsabilidad administrativa y patrimonial condenando al reparado a pagar el monto o multa correspondiente. Todo este procedimiento será previa audiencia por tres días hábiles al Fiscal General de la República (Ley CCR, Art.69).

Una vez que la Corte de Cuentas confirma el reparo con responsabilidad administrativa, condena a los responsables y les determina el valor de la multa que les corresponde pagar; la FGR debe hacer efectivo el pago de las multas girando citatorios a los involucrados. Cuando se tiene constancia de que han sido efectuados los pagos al Ministerio de Hacienda, la Cámara de la CCR correspondiente resuelve que todas las personas sancionadas pagaron la multa, las declara solventes y libres de toda responsabilidad administrativa con el Estado o la Municipalidad, y, si aplica, les extiende el finiquito de ley que certifica dicha declaración.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Como ya se ha explicado en el apartado correspondiente a las prácticas de rendición de cuentas que son competencia de la CCR, otro posible resultado es que el fallo de la Cámara de la CCR declare totalmente desvanecido el reparo por responsabilidad administrativa; en cuyo caso se declara libres y solventes de responsabilidad administrativa a las personas acusadas y se archiva el expediente.

Si se interpone un recurso de apelación en el tiempo estipulado, éste se hará en la Cámara de Segunda Instancia de la Corte y si dicha Cámara estima procedente el recurso, el apelante puede expresar agravios y el apelado contesta la expresión de agravios (Ley CCR, Art.72). Finalmente, la sentencia que pronuncie la Cámara de Segunda Instancia confirmará, reformará, ampliará o anulará la de la Primera Instancia. Dicha sentencia contendrá la declaratoria ejecutoriada, ordenándose la expedición de ejecutoría y su envío al Fiscal General de la República —para que éste por medio de la unidad de juicio de cuentas haga efectivo el cobro de los fondos a favor del Estado— si éste hubiera de ejercer alguna acción por razón de ella (Ley CCR, Art.73).

Según el artículo 83 del Código Procesal Penal (CPrP), en materia de *responsabilidad penal* por delitos relativos a la administración pública; a la FGR le corresponde dirigir la investigación de los delitos y promover la acción penal ante los jueces y tribunales. La FGR inicia la investigación cuando se emite una denuncia penal ante la Fiscalía o ésta tenga conocimiento de un hecho punible contra los intereses del Estado (CPrP, Art.238). Para ello, dicha institución cuenta con una Unidad Penal encargada de llevar los procedimientos fiscales respectivos.

En la fase de la investigación del delito, la FGR sigue una metodología *ad hoc*, según la naturaleza y la complejidad de cada caso. El objetivo de esta fase es individualizar responsabilidades penales entre los funcionarios o empleados públicos señalados como sospechosos de la comisión de delitos y tipificar dichos delitos.

Para recabar las pruebas testimoniales, documentales y periciales que fundamenten los casos, la FGR puede: a) citar a declarar y tomar declaración a las personas que estime necesario, teniendo las personas citadas la obligación de presentarse (CPrP, Arts. 85 y 185); b) “secuestrar” en casos urgentes, pruebas en posesión de las personas y organizaciones que resulten implicadas (CPrP, Art. 180); c) solicitar a cualquier persona y organización la información necesaria para la investigación del delito (CPrP, Art.85); y d) solicitar al juez la realización de procedimientos técnicos específicos por parte de otras instancias como la PNC, en el caso de experticias grafotécnicas, allanamientos o capturas. (CPrP, Arts. 171 y 173 ).

Como la Fiscalía debe de ejercer la acción penal pública para perseguir los delitos determinados por el CPrP, en la fase del juicio del delito, la FGR sigue el procedimiento jurisdiccional que va del Juzgado de Paz al Juzgado de Instrucción y al Juzgado de Sentencia respectivos, incluyendo la intervención de las Cámaras correspondientes a cada uno de dichos Juzgados cuando son presentados recursos de apelación tanto por parte de la defensa como de la Fiscalía.

En el Juzgado de Paz que lleva el caso, el fiscal encargado del caso formulará el requerimiento. En su petición el Fiscal puede solicitar la detención o no del imputado, la aplicación del criterio de oportunidad a algunos testigos, la desestimación de la denuncia, el establecimiento del plazo de instrucción, la convocatoria a las partes para la Audiencia Inicial, la suspensión temporal del procedimiento, y/o el sobreseimiento definitivo o provisional (CPrP, Art. 248). Con la entrega del requerimiento y cuando el juez ha escuchado a las respectivas partes (fase de audiencia inicial), éste puede decretar la fase de instrucción o desestimar la solicitud fiscal suspendiendo condicionalmente el procedimiento. Si se ordena la fase de instrucción, entonces en esta etapa se prepara la vista pública mediante la recolección de todos los elementos que permitan fundar la acusación del fiscal y preparar la defensa del imputado (CPrP, Art.265). Por lo tanto, el fiscal debe presentar la acusación formal ante el Juzgado de Instrucción correspondiente, bajo ciertos

requisitos (CPrP, Art. 314), así como las pruebas testimoniales, documentales o periciales ofrecidas, para que el juez emita resolución y admita o desestime la apertura a juicio con vista pública (CPrP, Art. 320). Como resultado de la vista pública realizada en el Juzgado de Sentencia respectivo, se redacta una sentencia que fundamenta la decisión y puede establecer una sentencia absolutoria (CPrP, Art. 360) o una sentencia condenatoria (CPrP, Art. 361) a los imputados, fijándoles la sanción correspondiente.

En la persecución de los delitos contra el Estado resultan críticas tanto la solicitud de aplicación del criterio de oportunidad a alguna de las personas involucradas, por parte de la FGR, como la solicitud de medidas sustitutivas a la detención provisional de algunas de las principales personas acusadas, por parte de las autoridades judiciales. La primera decisión porque puede beneficiar a personas que han cometido delitos contra el Estado y la segunda porque aumenta la probabilidad de que personas sospechosas de delitos contra el Estado evadan la justicia y que dichos delitos queden en la impunidad. Se tiene entonces que el proceso seguido para establecer la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados públicos, cuyo desempeño ha sido cuestionado, supone una coordinación inter-organizacional en la que toman parte diferentes organizaciones del sistema de justicia, generalmente a iniciativa de la FGR y con mayor frecuencia, “a petición de parte”.

La coordinación con otras organizaciones del sistema de justicia del país resulta crítica, sobre todo en la fase de instrucción del juicio en que deben cumplirse los plazos establecidos por el Juez o la Jueza o solicitar prórrogas. Parecen usuales los retrasos para la juramentación de peritos o la entrega de informes de resultados de los procedimientos técnicos que compete realizar a la PNC o a la CCR, a juzgar por los requerimientos “por segunda vez” y “con carácter de urgente” hechos por la FGR a las personas titulares de ambas instituciones.

Opiniones de algunas de las personas entrevistadas, para llevar a cabo el trabajo de campo de la investigación coinciden en hacer referencia a las debilidades de la FGR para actuar (especialmente “de oficio”) determinando supuestas responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, en materia de delitos contra el Estado; y también para investigar, promover la acción penal en los casos que involucran a poderosos intereses económicos o políticos. Se señalan como principales problemas la influencia partidaria, falta de independencia respecto del Ejecutivo, la falta de manejo técnico y el temor al crimen organizado o a sectores con un poder político y económico que rebasan el poder de la FGR que debe controlar la actuación de dichos sectores. Esta situación favorece la percepción de un trato diferente cuando los delitos son cometidos por personas pobres, que cuando son cometidos por personas funcionarias de alto nivel.

El recuadro 2 presenta un caso más complejo que el mostrado en el recuadro 1 aún cuando el tiempo en el que se ha desarrollado está muy por debajo del tomado por el caso del recuadro 1.<sup>15</sup> No obstante, la cantidad de actores involucrados y la información utilizada es mayor. Una vez más hay que recordar que los actores que intervinieron en este caso tienen sus propias agendas y obligaciones. De igual forma, es posible que no poca de la información utilizada haya sido producida, en su momento, pensando en un eventual proceso de rendición de cuentas. Se

---

<sup>15</sup> Tómese en cuenta que el del recuadro 2 es un caso que todavía está abierto al momento de redactar este trabajo y no está claro cuál vaya a ser el final del mismo ni cuándo.

mencionan estos factores sin pretender ignorar la posibilidad que los retrasos estén ocasionados de manera intencional.

## **Recuadro 2: Investigación contra el diputado suplente Roberto Silva por cohecho activo y lavado de dinero**

21 de marzo de 2006

El Banco Hipotecario remite información a la Superintendencia del Sistema Financiero (SSF) y a la Fiscalía General de la República sobre posibles transacciones sospechosas de altas cifras de dinero en cuentas bancarias del diputado suplente Roberto Carlos Silva, su esposa y otras personas involucradas. Basada en la información obtenida por la entidad bancaria, la unidad de auditorías especiales de la SSF redacta un reporte y lo envía a la Unidad Financiera de la Fiscalía, lo que da inicio a la investigación donde se encuentra que tales transacciones realizadas por el diputado Silva (con empresas de la construcción que están registradas a su nombre), fueron con el objeto de pagar con cheques a alcaldes de ciertos municipios para ganar licitaciones ilegítimamente donde las empresas de Silva habían concursado; además se obtienen indicios de que el diputado Silva realizó el delito de lavado de dinero al comprar diversos bienes a nombre de su esposa y suegra con dinero de origen ilícito. En octubre del 2006, la Asamblea Legislativa realizó un antejuicio para retirarle el fuero a Silva. El diputado huyó a Estados Unidos pero fue capturado poco después en ese país. Este caso aún se encuentra en proceso. Al momento de la redacción de este informe, la Fiscalía presentó una acusación contra Silva en la Cámara Primera de lo Penal. Silva por su parte solicitó asilo político en Estados Unidos.

Entre el 21 de marzo de 2006 y el 6 de marzo de 2007 participan en las diferentes diligencias:

- a) Unidad de auditorías especiales de la SSF.
- b) Jefatura de la Unidad de investigación financiera de la FGR.
- c) Fiscal General de la República.
- d) Dirección General de Impuestos Internos (DGII). Ministerio de Hacienda.
- e) Jefatura del departamento de Tasaciones de la DGII.
- f) Dirección General de Migración.
- g) Investigadores del Departamento de Investigaciones de delitos financieros de la PNC.
- h) Departamento de balances del Registro de Comercio.
- i) Centro Nacional de Registros.
- j) Registro Público de vehículos del Viceministerio de Transporte.
- k) División antinarcóticos de la PNC.
- l) Registrador del departamento de matriculas de comercio del registro de comercio.
- m) Jefe del Registro de Comercio.
- n) Jefe del Registro de la Propiedad, sección catastro.
- o) Sección de probidad de la CSJ.
- p) Jefatura de la Sección de Aseguramiento del ISSS y la Unidad Jurídica Asesora del ISSS.
- q) Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la administración pública.
- r) Tribunal Supremo Electoral.
- s) Asamblea Legislativa de El Salvador a través de la Comisión de Legislación y puntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa.
- t) Cámara Primera de lo Penal Sección Centro.
- u) Juzgado Tercero de Paz.
- v) Corte de Cuentas de la República, Dirección de Auditorías Financieras.
- w) Comisión Especial de Antejuicio.
- x) Juzgado Tercero de Instrucción.
- y) Cámara Tercera de lo Penal.
- z) Juzgado Noveno de Paz.
- aa) Fiscal y Defensores en el proceso de antejuicio diputado Silva en la Asamblea Legislativa.
- bb) Funcionarios de Alcaldías involucradas.
- cc) Tribunal Tercero de Instrucción.

...Recuadro 2 (continuación)

Información utilizada en las diferentes diligencias:

- a) Registros de transacciones bancarias, transferencias cablegráficas, estados de cuentas y copias de cheques.
- b) Reporte de estados de cuentas, operaciones bancarias y propiedades realizado por la Unidad de auditorias de la SSF.
- c) Certificaciones oficiales de registro de empresas e inmuebles por el CNR.
- d) Declaraciones de impuestos, declaración de renta y transferencia de bienes muebles.
- e) Reporte migratorio de los imputados.
- f) Reporte de balances comerciales del registro de comercio.
- g) Certificaciones de compraventa de vehículos.
- h) Expediente de escritura pública de constitución de sociedades, de matricula de comercio y balances generales de empresas.
- i) Constancias oficiales de testimonios de compraventa de empresas.
- j) Copia certificada de declaración patrimonial jurada de la Sección de Probidad de la CSJ.
- k) Certificaciones de Seguro Social.
- l) Estados financieros, escrituras públicas de hipoteca, seguro de daños sobre inmueble por aseguradora.
- m) Certificaciones de credenciales de alcaldías relacionadas a proyectos y licitaciones involucradas con las empresas del diputado Silva.
- n) Requerimiento fiscal y expediente del caso que consta de 8 piezas y mas de 2,800 páginas.
- o) Solicitud de antejuicio de la FGR a la Asamblea Legislativa.
- p) Dictamen de Comisión de Legislación y puntos constituciones para iniciar proceso de antejuicio.
- q) Acuerdo legislativo de creación de comisión de antejuicio.
- r) Informe de Auditorias financieras de la Corte de Cuentas en los municipios en cuestión.
- s) Documentación de licitaciones entre las municipalidades y las empresas de Silva.
- t) Recursos de apelación ante Cámara Tercera de lo Penal (caso de esposa de Silva y suegra).
- u) Dictamen del pleno legislativo que quita fuero al diputado Silva.

En el recuadro 3 se sintetiza otro caso que tiene un periodo de desarrollo de dos años. En este sentido se parecería más al caso del recuadro 2 y no al del recuadro 1. En todo caso, la imagen de complejidad se repite en lo relativo al número de actores que intervienen así como a la clase de información que es utilizada. Por otro lado es importante notar que los casos recogidos en los recuadros 2 y 3 se inician fuera del sistema de rendición de cuentas a diferencia del caso sintetizado en el recuadro 1, donde es una de las instituciones del sistema (la Corte de Cuentas) la que inicia el proceso. Ello está de acuerdo con las características que se le atribuyeron al sistema de rendición de cuentas en el apartado 3 del marco analítico de este trabajo (ver supra).

### **Recuadro 3: Investigación contra el personal del almacén de la CSJ por el delito de Peculado.**

26 de Febrero de 2004

La Corte Suprema de Justicia denuncia penalmente ante la Fiscalía a 15 de sus empleados por el delito de peculado.

Luego de una segunda auditoría interna a las requisiciones del Almacén General de la CSJ del período 2000 al 2002 se encontraron firmas falsificadas de magistrados y otros funcionarios para retirar bienes del almacén y estos no llegaron a la dependencia solicitante.

La CSJ solicita a la FGR que investigue, deduzca responsabilidades y si hay responsabilidad penal judicialice el caso. El 13 de agosto de 2004 la FGR presenta el requerimiento ante el Juzgado 9º. de Paz, en el cual solicita: la instrucción formal con detención provisional contra una persona por Peculado, la instrucción formal con aplicación de medidas sustitutivas a la detención provisional contra 12 personas más por Peculado y contra 2 más por Peculado por Culpa, y la aplicación del criterio de oportunidad a favor de 3 personas a quienes se atribuye el delito de Peculado. Se ordenan experticias grafotécnicas a la firma de los imputados y personal relacionado con las requisiciones y experticia en los sellos utilizados por la CSJ, por parte de la División de Policía Técnica y Científica de la PNC, y una auditoría especial, por parte de la CSJ. El 2 de mayo de 2007 el fiscal del caso solicita al Fiscal General enviar el caso a archivo.

Entre el 1 de marzo de 2004 y el 2 de mayo de 2007 participan en las diferentes diligencias:

- a) Fiscal asignado al caso.
- b) Auditores delegado de la CSJ
- c) Asesor jurídico de recursos humanos de la CSJ.
- d) Juez 3º de Paz.
- e) Director del RNPN.
- f) Magistrados de la Sala de lo Constitucional de la CSJ.
- g) División de Adquisiciones y Contrataciones de la CSJ.
- h) Colaborador de Servicios Múltiples III.
- i) Jefe del departamento de Investigación Judicial de la CSJ.
- j) Jefe de asistencia jurídica de Recursos Humanos de la CSJ.
- k) Juzgado noveno de instrucción.
- l) Juez noveno de Paz.
- m) Defensora pública.
- n) Peritos para el examen especial.
- o) Juzgado séptimo de instrucción.
- p) Director de Planificación Institucional de la CSJ.
- q) Secretaria de los Magistrados de la Sala de lo Penal de la CSJ.
- r) División de la Policía Técnica y Científica.

Información utilizada en las diferentes diligencias:

- a) Los originales de las requisiciones,
- b) Expedientes laborales de sospechosos y otros empleados que trabajan en las unidades involucradas,
- c) procedimientos y controles para el retiro y entrega de bienes o insumos del Almacén General de la CSJ y certificación de acuerdos laborales o contrato laboral de lo sospechosos,
- d) Los acuerdos laborales de 2002 de unos empleados, y de 2000 a 2003 de otro grupo de empleados,
- e) información sobre los manuales y de las personas involucradas en los procedimientos del Almacén General,
- f) Ampliación del informe de auditoría especial realizado a las requisiciones del Almacén de la CSJ,
- g) Informe general correspondiente al período 2000, 2001 y 2002, que contiene resumen de hallazgos y desvanecimiento o no de los mismos,
- h) El informe final del primer período auditado, enero a junio 2003,
- i) Copia certificada de defunción de uno de los implicados,
- j) Copia certificada de pago,
- k) Original o certificación del informe final general de la auditoría interna 2000 a 2003,
- l) Recurso de apelación ante la Cámara de lo Penal.

Ovidio Portillo (Jefe de la División para la Defensa de los Intereses del Estado) y Edgardo Amaya (Fundación para el Estudio y Aplicación del Derecho, FESPAD) fueron entrevistados también a través de la radio sobre la participación de la FGR como institución del sistema de rendición de cuentas del país. Como limitantes señalaron:

- Como los ciudadanos consultados tienden a pensar que la FGR vela más por los intereses del Estado antes que los de la sociedad, o se mueve por intereses políticos específicos.
- La doble atribución de la FGR como defensora del Estado y de los intereses de la Sociedad que fue planteada desde 1952.
- En cuanto a brindar información de los casos que investiga la FGR, Portillo sostuvo que se puede brindar información a los interesados en el caso siempre que esta información no ponga en riesgo las investigaciones que se están llevando a cabo.

Como perspectivas ambos entrevistados dijeron que:

- Es importante considerar la revisión de la estructura legal y las atribuciones de la FGR, de manera que esta pueda estar más enfocada en la defensa de los intereses de la sociedad, como la persecución del delito, la corrupción, entre otros temas.
- Los diputados al nombrar al Fiscal General busquen candidatos idóneos, técnicamente formados y sin compromisos políticos.
- Es fundamental promover la cultura del cumplimiento, hay legislación suficiente pero que muchas veces no se cumple.
- Hay que hacer uso de las herramientas existentes como el Tribunal de Ética Gubernamental.
- La ciudadanía debe participar con denuncias o avisos que puedan dar pie a investigaciones de casos por parte de la FGR.

## 4. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

### 4.1 Prácticas de Rendición de Cuentas

El artículo 194 de la Constitución y el artículo 12 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) establecen las atribuciones de la Procuraduría en materia de rendición de cuentas. Sin embargo, llama la atención que se lo haga en términos del titular de la institución y no de la Procuraduría como institución.<sup>16</sup> Esta forma “personalizada” de definir las funciones y atribuciones de la institución puede tener consecuencias organizativas. En la medida en que cambie el titular es previsible que cambie la organización de las mismas. Como consecuencia, la institucionalización funcional podría demorarse más de lo deseado. De hecho, las memorias de labores consultadas y las entrevistas realizadas en la PDDH pusieron de manifiesto este fenómeno. Durante el mandato de la Procuradora Beatrice de Carrillo (2001-2007), la PDDH organizó sus prácticas de rendición de cuentas en dos grandes bloques: Procuración y Promoción de los Derechos Humanos. La primera incluía, a su vez, dos tareas: la fiscalización y la tutela.<sup>17</sup>

**Cuadro III.5**  
**Organización de las funciones constitucionales de la PDDH**

PROCURACIÓN		
Fiscalización	Tutela	PROMOCIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Velar por el respeto y la garantía de los Derechos Humanos.</li> <li>- Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas.</li> <li>- Promover reformas ante los Órganos del Estado para el progreso de los Derechos Humanos.</li> <li>- Emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los Derechos Humanos.</li> <li>- Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los Derechos Humanos.</li> <li>- Formular conclusiones y recomendaciones públicas o privadamente.</li> <li>- Elaborar y publicar informes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los Derechos Humanos.</li> <li>- Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.</li> <li>- Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los Derechos Humanos.</li> <li>- Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad.</li> <li>- Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los Derechos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los Derechos Humanos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en PDDH (2005) y entrevista a la Procuradora Beatrice Alamanni de Carrillo.

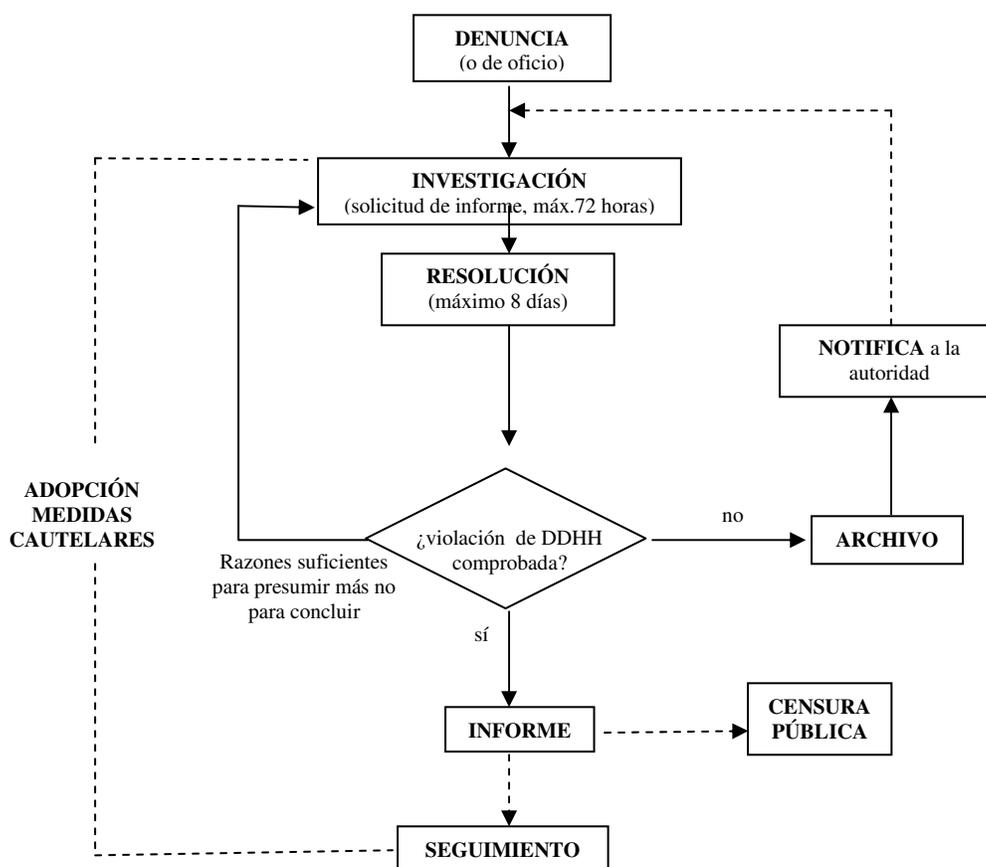
<sup>16</sup> Ver UCA, 2008 “Cuaderno de Investigación. Rendición de Cuentas en el sector público de El Salvador”

<sup>17</sup> El uso del término “fiscalización” en PDDH (2005) podría no ser el correcto en tanto le atribuiría una función para la cual existe específicamente otra institución como responsable: la Fiscalía General de la República. De hecho, el Reglamento PDDH al definir el Objeto de la Procuraduría lo hace utilizando otros términos: “El objeto de la Procuraduría es velar por la *protección, promoción y educación* de los Derechos Humanos, y por la vigencia irrestricta de los mismos” (Art.6). *Las cursivas* son del autor.

El cuadro III.5 muestra la distribución de las funciones constitucionalmente establecidas según la mencionada división organizativa. Resulta curioso que dos de las funciones, las que explícitamente se refieren a “promover”, hayan sido clasificadas por PDDH (2005) como parte de la fiscalización y, por tanto, de la procuración cuando lo lógico sería que estuviesen incluidas en la función de “Promoción”. Por otra parte, pareciera que esta última función ha sido entendida más en términos educativos o de formación que de incidencia. De hecho, bajo el mandato de la procuradora Alamanni de Carrillo se impulsaron en la PDDH una serie de proyectos y actividades de formación en Derechos Humanos a nivel de instituciones educativas y organizaciones sociales.

La forma de proceder para llevar a cabo la procuración de los Derechos Humanos está contenida en los artículos del 24 al 39 de la Ley PDDH. Con base en los mismos y en entrevistas a funcionarios de diversos departamentos de la PDDH se elaboró la figura III.9 que esquematiza la procuración de Derechos Humanos como práctica del sistema de rendición de cuentas salvadoreño.

**Figura III.9**  
**La Procuración como práctica de rendición de cuentas de la PDDH**



La rutina comienza o bien con una denuncia interpuesta por la presunta víctima ante la Secretaría General de la PDDH, o bien de oficio por parte del procurador. Después de realizada la investigación correspondiente<sup>18</sup> y emitida una resolución, en un plazo máximo de ocho días luego de recibida la denuncia, la rutina puede derivar en más investigación o en la elaboración y presentación de un informe, si se comprueba la violación a los derechos humanos, donde se describan los hechos, conclusiones y recomendaciones. Luego viene una etapa de seguimiento para ver que se cumplan las recomendaciones hechas por la Procuraduría. Esta fase de seguimiento es obligatoria para el procurador cuando se trate de una “práctica sistemática de violación a los Derechos Humanos, o en casos y situaciones que revistan especial gravedad o trascendencia nacional” (Reglamento de la Ley PDDH, Art.73).

¿Qué diferencia la procuración, como práctica de rendición de cuentas, de un procedimiento análogo llevado a cabo por la FGR, la CCR o la Asamblea Legislativa? Todas ellas hacen investigaciones, por denuncia u oficio; todas emiten resoluciones e informes. Es obvio que la distinción se basa no en los procedimientos sino en la materia, es decir, lo que le interesa a la PDDH es el respeto a los Derechos Humanos o su violación por parte de funcionarios o miembros de las administraciones públicas. De acuerdo con una “Tipología de Derechos Protegidos y Hechos Violatorios” preparada por la PDDH, son 163 los Derechos protegidos que han sido clasificados en:

- a) Civiles,
- b) Políticos,
- c) Económicos, Sociales y Culturales,
- d) Específicos de los niños y niñas,
- e) Específicos de la mujer,
- f) De la persona con relación al medio ambiente,
- g) Específicos de los pueblos indígenas,
- h) Específicos de las personas migrantes,
- i) Específicos de las personas viviendo con VIH/SIDA,
- j) De las personas con discapacidad,
- k) Específicos de las personas adultas mayores,
- l) Específicos de las y los consumidores,
- m) De las personas privadas de libertad.

Es importante señalar que, si lo considera necesario, en el transcurso de la procuración “el Procurador podrá recurrir a la Fiscalía General de la República, a los Tribunales, a la Procuraduría General de la República y a cualquier otra dependencia del Estado, a efecto de que inicien, de conformidad con la ley, las diligencias o procedimientos encaminados a investigar y resolver situaciones de la competencia de esas instituciones, especialmente cuando se trate de violaciones de los derechos humanos constitutivas de hecho punible, lo cual no obstará para que continúe el trámite pertinente ante la Procuraduría. Estas instituciones estarán obligadas a informar al Procurador en el plazo prudencial sobre el desarrollo y los resultados de su gestión” (Ley PDDH, Art.37). De igual manera, “Cuando el mismo hecho violatorio de los derechos humanos esté siendo investigado por otra autoridad o funcionario del Estado, el

---

<sup>18</sup> La cual puede incluir entrevistas a testigos, víctimas y presuntos responsables; inspecciones y visitas a lugares públicos y privados; consultas a cualquier persona, organización, autoridad civil, militar o de seguridad pública y funcionarios públicos.

*Procurador tendrá acceso a toda la información pertinente. Asimismo, podrá aportar a las autoridades competentes los elementos provenientes de su propia investigación” (Ley PDDH, Art.38).*<sup>19</sup>

**Cuadro III.6**  
**Instituciones estatales fiscalizadas por la PDDH, 2003-2005**

Institución fiscalizada mediante resoluciones firmadas por la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos	No de resoluciones		
	2003 <sup>a</sup>	2004 <sup>b</sup>	2005 <sup>c</sup>
Presidencia de la República	2	-	3
Centro Nacional de Registro	3	4	6
Procuraduría General de la República	22	24	78
Fiscalía General de la República	33	39	141
Ministerio de Gobernación	48	42	56
Ministerio de Educación	10	13	27
Universidad de El Salvador	1	8	11
Ministerio de Trabajo y Previsión Social	3	7	5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	2	-	17
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	-	4	8
Ministerio de Obras Públicas	5	10	25
Ministerio de Economía	-	3	14
Ministerio de Hacienda	4	3	4
Ministerio de Relaciones Exteriores	5	-	4
Ministerio de Defensa Nacional	6	-	5
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	18	19	17
Alcaldías Municipales	33	43	86
Policía Nacional Civil	75	69	315
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia	2	5	6
Corte Suprema de Justicia	51	55	142
Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria	2	3	5
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	12	9	53
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	4	3	9
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	-	-	2
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	-	2	2
Fondo Social para la Vivienda	-	-	2
Fondo Nacional de Vivienda Popular	1	2	2
Consejo Nacional de la Judicatura	-	1	5
Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador	-	-	2
Superintendencia de Obligaciones Mercantiles	-	-	1
Banco de Fomento Agropecuario	-	-	5
Superintendencia de Pensiones	-	7	7
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	6	1	892
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	-	2	-
Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia de la Guerra	1	4	-
Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo	-	1	-
Escuela Nacional de Agricultura	-	3	-
Instituto Nacional de los Deportes	2	4	-
Fuerza Armada de El Salvador	-	5	-

<sup>19</sup> *Las cursivas son propias.*

Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	-	1	-
Consejo Nacional de la Judicatura	-	1	-
INTERPOL – El Salvador	1	-	-
Instituto Salvadoreño de Turismo	2	-	-
Secretaría Nacional de la Familia	1	-	-
Tribunal Supremo Electoral	1	-	-
Dirección General de Protección al Consumidor	2	-	-
Comisión del Servicio Civil de la Corte Suprema de Justicia	1	-	-
Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos	1	-	-
Ferrocarriles Nacionales de El Salvador	2	-	-
Tribunal de Servicio Civil	1	-	-
Superintendencia del Sistema Financiero	1	-	-

<sup>a</sup> Junio 2003 – Mayo 2004.

<sup>b</sup> Junio 2004 – Abril 2005.

<sup>c</sup> Junio 2005 - Abril 2006.

Fuente: Informes PDDH (2003, 2004, 2005).

El cuadro III.6 muestra un recuento de las instituciones que la PDDH fiscalizó entre 2003 y 2005. Se incluyen aquellas instituciones para las cuales la procuradora Alamanni de Carrillo firmó una resolución. Este punto es importante tenerlo en cuenta puesto que, atendiendo a la figura III.8, la fiscalización de la PDDH no termina con la resolución sino con el informe. Incluso algunas veces el informe no es la fase final puesto que puede necesitarse una fase posterior de seguimiento.

El recuadro 4 sintetiza uno de los casos en los que la PDDH cumple con la función de procuración de los Derechos Humanos. Sin embargo, el énfasis está puesto más bien en los acontecimientos que se suscitaron mientras la PDDH cumplía su misión. Por tanto, el caso recogido en el recuadro 4 se vuelve ejemplar o ilustrativo de las malas relaciones interinstitucionales que lejos de ayudar a la PDDH en la procuración de Derechos Humanos, más bien corresponden a enfrentamientos que afectan negativamente el funcionamiento y eficacia del sistema de rendición de cuentas como un todo. Este es un punto importante que debe ser retomado a la hora de sugerir caminos o medidas para la mejora de la rendición de cuentas en el sector público de El Salvador. Desde ningún punto de vista conviene que instituciones que deben cooperar para que ningún funcionario público abuse de la autoridad que le ha sido delegada; se vean enfrentadas produciendo un desgaste que no les favorece. La PNC, la FGR y el Órgano Judicial deben facilitar la labor encomendada a las instituciones de control horizontal, en este caso, a la PDDH. Entonces, el recuadro 4 ejemplifica lo que no debería ocurrir para mejorar el sistema de rendición de cuentas. Ahora bien, como todos los casos hasta aquí sintetizados, la variedad y cantidad de actores e información involucrada vuelve compleja el desarrollo de la práctica de rendición de cuentas aquí considerada: la procuración de los Derechos Humanos.

El Caso Mariona fue considerado por la PDDH como el caso más grave de desestabilización institucional sufrido en su historia (en ese momento “uno de los ataques políticos con fines de desestabilización institucional más grandes sufridos... en toda su historia”, en perspectiva “el primero de los grandes ataques” que caracterizaron la gestión de la procuradora Beatrice Alamanni de Carrillo). Incluyó, una campaña de difamación de gran escala, de largo plazo y sin fundamento -en opinión de la PDDH- por su desempeño durante la crisis presentada en el Penal el 16 de diciembre de 2002, y la persecución del personal de la PDDH en los días posteriores. Ocurrió en un contexto de reorientación y fortalecimiento institucional “notable” y de protagonismo de la Procuradora en materia de abusos policiales, impunidad de los graves crímenes cometidos durante el conflicto armado (Caso Jesuitas, p.e.) y políticas públicas

violadoras de derechos económicos y sociales, al poco tiempo de la toma de posesión de la Procuradora.

El detonante de la crisis fue un operativo de registro y requisa llevado a cabo por la PNC en control de la seguridad del penal y los custodios como apoyo. El contraste entre este operativo y uno previo llevado a cabo en abril de 2002, hace sospechar que fue planeado de manera tal que la crisis en sí misma y las violaciones a los derechos humanos resultantes no fueron sólo predecibles, sino incluso deseadas. Las principales violaciones a los derechos humanos fueron el irrespeto al derecho: a) a la vida (2 policías y 1 interno muerto), b) a la integridad personal (2 policías rehenes, alrededor de 30 custodios, la población reclusa de las secciones 2 y 3 del Penal y el personal de la PDDH, incluyendo al Procurador Adjunto (David Morales) y la Procuradora), y c) a la imagen institucional de la PDDH con toda la campaña de difamación de la procuradora y persecución del personal.

#### **Recuadro 4: La procuración de los derechos humanos en los incidentes de violencia en penitenciaría central “La Esperanza” (conocido como el caso “Mariona”)**

16 de Diciembre de 2002.

La PDDH recibe llamada de agente policial y del director de centros penales informando una situación violenta en el centro penitenciario “La Esperanza” tras una requisa anómala a los internos realizada por la Policía Nacional Civil y los custodios al interior del penal. Luego se desató un motín carcelario que tuvo como resultado la muerte de dos agentes policiales, un recluso, dos agentes tomados como rehenes (posteriormente liberados) y custodios lesionados.

El personal de la PDDH se hace presente al lugar para hacer una verificación de los hechos y para mediar entre las partes, evitando abusos y violaciones contra los derechos humanos hacia los reclusos como a los agentes retenidos. En el transcurso de los acontecimientos se dieron situaciones que pusieron en riesgo la integridad física del personal de la Procuraduría, así como acciones del personal policial como penitenciario que les atribuía responsabilidades en la administración del procedimiento.

Con la finalización de los hechos en el centro reclusorio, la PDDH inicia “expediente de investigación con el objeto de verificar la actuación de la PNC, la FGR y el Órgano Judicial en el esclarecimiento de los hechos de violencia en el penal”. (PDDH, 2007)

Entre el 16 de diciembre de 2002 y al 18 de marzo de 2005 participan en las diferentes diligencias:

- a) Personal del departamento de verificación y atención de crisis de la PDDH
- b) Unidades especializadas de la PNC: UMO, GRP, DAN
- c) Jefa de Sección Penitenciaria de la PDDH
- d) Jueza primera de Vigilancia Penitenciaria
- e) Director general de Centros Penales
- f) Director general de la PNC
- g) Procurador adjunto de la PDDH
- h) Inspector de la DAN
- i) Jefatura del manejo del incidente de la PNC
- j) Subdirector de Investigaciones de la PNC
- k) Sub-jefatura de la UMO
- l) Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos
- m) Jefe subregional de Mejicanos FGR
- n) Director del Instituto de Medicina Legal
- o) Jueza de Paz de Ayutuxtepeque
- p) Fiscal asignado al caso
- q) Juzgado de Instrucción de Mejicanos
- r) Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador

...Recuadro 4 (continuación)

Información utilizada en las diferentes diligencias:

- a) Vídeo tomado por el personal de la PDDH y por medios de comunicación de los hechos.
- b) Informe de forenses de medicina legal.
- c) Expediente fiscal de lo sucedido el 16 de diciembre en el centro penitenciario.
- d) Informe policial.
- e) Requerimiento fiscal contra los acusados del asesinato de los dos agentes de la PNC.
- f) Declaraciones de los involucrados en material hemerográfico y audiovisual.
- g) Acta de sentencia del Tribunal Quinto de Sentencia de San Salvador.

El informe final de la PDDH a este caso está emitido con fecha 22 de junio de 2007. Un resumen ejecutivo puede ser consultado en este enlace: <http://www.pddh.gob.sv/docs/Resumenejecutivomariona04julio07.pdf>

En cuanto al desempeño y rendición de cuentas de las y los funcionarios públicos, la PDDH muestra en su informe que su actuación se apegó no sólo al procedimiento ordinario seguido en situaciones de crisis de violencia en eventos que involucran multitudes, sino también al derecho y jurisprudencia internacional. Sin embargo, las autoridades responsables del operativo de registro y requisita (Mauricio Sandoval, Director General de la PNC, el Comisionado Omar García Funes, Subdirector de Áreas Especializadas y Jefe del manejo del incidente, Comisionados Pedro Baltasar González y Ricardo Meneses, “otros miembros” de la PNC, y Rodolfo Garay Pineda, Director General de Centros Penales,) incurrieron en graves faltas que podrían constituir delitos, y el Fiscal General de la República (Belisario Artiga) no investigó los delitos supuestamente cometidos por los funcionarios públicos mencionados.

A través de uno de los programas radiales se recogió opiniones de la Dra. de Carrillo (Procuradora entre 2001 y 2007). Según ella existen las siguientes limitaciones en el proceso de fiscalización que ejerce la PDDH en los diferentes niveles del Estado:

- No todas las resoluciones emitidas por la PDDH son acatadas por las instituciones denunciadas,
- Una de las instituciones que ha mostrado más resistencia en el acatamiento de las resoluciones ha sido la PNC, al mismo tiempo, ésta fue la institución más denunciada ante la PDDH.
- Se da una especie de “choque” con los funcionarios públicos que se niegan a aceptar la fiscalización que debe realizar la PDDH. Por tanto, hace falta un compromiso de parte de los funcionarios públicos en reconocer y aceptar las competencias de la PDDH.
- El presupuesto otorgado a esta institución es insuficiente para cumplir a cabalidad con su misión. De acuerdo a Beatrice de Carrillo, la PDDH tiene un “presupuesto inadecuado, que tiende a ahogar la institución”. En este sentido su presupuesto es insuficiente para las necesidades de 400 trabajadores, 14 delegaciones, y la ausencia de un edificio propio para la institución.

En cuanto a perspectivas la Ex procuradora De Carrillo manifestó que:

- La PDDH recibe un apoyo internacional muy importante de parte de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Este apoyo contribuye a presionar al Estado Salvadoreño para acatar las resoluciones de la PDDH.
- Existe una buena evaluación de parte de la población sobre el desempeño de la PDDH.
- Hace falta enfrentar el reto del fortalecimiento institucional de la PDDH para que pueda seguir respondiendo a los nuevos desafíos del país, especialmente en materia de medio ambiente, agua y salud.

## IV. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

### 1. Información pública y confidencial

Desde diciembre de 2006, la Asamblea Legislativa estableció la Oficina de Atención Ciudadana (OAC), la cual pretende responder a las demandas de información y consulta de parte de los ciudadanos. La información disponible hasta julio de 2007 en esta oficina incluye: documentos sobre legislación, decretos, diarios oficiales, tratados y convenciones, reglamentos, ordenanzas municipales clasificadas por cada uno de los 14 departamentos, información de las comisiones, documentos institucionales de la asambleas, gerencias, grupos parlamentarios, junta directiva, el plan de modernización, y las sesiones plenarias. En total se cuenta con 1,861 documentos legislativos disponibles para la consulta de la ciudadanía. También, desde enero de 2007 se puede tener acceso a los registros de la votación electrónica de las sesiones plenarias de la Asamblea.

Sin embargo, la OAC no está autorizada para brindar información sobre proyectos de ley en proceso. De igual manera, no pueden entregar actas de sesiones plenarias y comisiones. Tampoco ofrecen información interna de la asamblea como presupuestos o directorio del personal entre otros.

En el caso de la Corte de Cuentas de la República uno de los elementos de mayor interés y discusión es la publicidad de los informes de auditoría. La Ley de la Corte de Cuentas de la República, en el artículo 46 se establece

***La información disponible hasta julio de 2007 en la OAC incluye: documentos sobre legislación, decretos, diarios oficiales, tratados y convenciones, reglamentos, ordenanzas municipales clasificadas por cada uno de los 14 departamentos, información de las comisiones, documentos institucionales de la asambleas, gerencias, grupos parlamentarios, junta directiva, el plan de modernización, y las sesiones plenarias. En total se cuenta con 1,861 documentos legislativos disponibles para la consulta de la ciudadanía.***

que: “Los informes de auditoría serán suscritos por los funcionarios de la Corte, que 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. Estos informes tendrán carácter público”.

Sin embargo, el carácter público de los informes finales de auditorías es un tema de controversia en la interpretación de esta ley. De hecho, la reforma a este artículo 46 realizada en 2003, fue considerada por algunos medios informativos como una “ley mordaza”. Por otro lado, algunos funcionarios de la Corte de Cuentas han expresado públicamente, que los informes de auditoría no necesariamente deben tener un carácter público.

Desde la perspectiva institucional se argumenta que el borrador de un informe de auditoría no puede hacerse público, puesto que los titulares de la entidad y los empleados que presuntamente aparecen señalados, cuentan con un período estipulado para presentar explicaciones o pruebas adicionales que sirvan para subsanar las observaciones o hallazgos establecidos. Por tanto, únicamente los informes finales de una auditoría tienen carácter público. Igualmente, se pueden

hacer públicos la resolución o sentencia final de los juicios de cuentas. Adicionalmente, se puede acceder a la información institucional depositada en el archivo institucional de la Corte de Cuentas.

Por su parte, la FGR no tiene una definición explícita sobre políticas de información. En la práctica se considera que una información es pública cuando ésta se puede divulgar sin ocasionar un trastorno en las investigaciones. Las solicitudes más frecuentes provienen de periodistas a quienes se les proporciona únicamente cuando lo autoriza el fiscal del caso. En este punto se señalan algunas malas experiencias en las cuales, aun después de llegar a un acuerdo de confidencialidad con periodistas, éstos han hecho público el caso antes que se concluya con la investigación.

Desde la perspectiva del ciudadano, alguien que solicite información de un caso en particular debe ser parte interesada en el mismo, porque hay datos personales y de testigos que podrían ser mal utilizados. Ningún fiscal da información de un caso a alguien que no esté directamente involucrado, y de igual manera, el fiscal del caso es quien define cuándo se da a conocer o no información sobre un caso en particular.

Otros sectores que solicitan información a la FGR son instituciones como Organizaciones no-Gubernamentales (ONGs), otras instituciones de gobierno, y estudiantes de diferentes universidades del país.

En la PDDH se considera que la información pública es todo lo que tiene que ver con los derechos humanos, pronunciamientos, informes y resoluciones por parte del Procurador. De igual manera tienen un carácter público las opiniones o declaraciones del titular del PDDH a los medios de comunicación. Lo que no se puede dar a conocer a la ciudadanía o la prensa es la información particular sobre las denuncias presentadas a la PDDH, ya sea que estas hayan sido presentadas por un grupo, organización o persona. Especialmente cuando estas denuncias se encuentran en su fase de investigación, sin embargo, lo que sí se hace público es la resolución de la PDDH sobre un caso específico.

#### a) Solicitudes de información

La ciudadanía puede ahora canalizar solicitudes de información a través de la OAC. Ésta ofrece tres modalidades para solicitar información pública de la Asamblea: personal, vía telefónica y atención digital. De esta manera, la ciudadanía, además de visitar la oficina en la Asamblea Legislativa, puede solicitar información desde cualquier lugar del país a través de los números 800-27262532 ó 2281-9999. En cuanto a la atención digital, la OAC cuenta con 4 computadoras y asesores técnicos que orientan los ciudadanos para el uso de intranet de la Asamblea Legislativa. La OAC permite que el ciudadano pueda usar un soporte de memoria (diskette, CD, o USB) y almacenar algún tipo de información de interés. También se pueden hacer consultas a través del correo electrónico [atencionciudadana@asamblea.gob.sv](mailto:atencionciudadana@asamblea.gob.sv).

La OAC recibió desde enero a junio de 2007 un total de 1,481 solicitudes de información: 764 en el área personalizada, 528 en el área telefónica y 189 en el área digital. Un elemento importante de la OAC es que no solamente se plantean entre sus objetivos atender las necesidades de

información ciudadana, sino además darle seguimiento específico a esas solicitudes de información.

Los periodistas tienen acceso a la mayoría de actividades de la Asamblea Legislativa, con excepción de las reuniones de la Junta Directiva y la información administrativa de la Asamblea. Además, los periodistas gestionan sus necesidades de información con la Unidad de Prensa de la Asamblea, particularmente cuando se trata de temas institucionales. Pero, si algún periodista pide algún tipo de información sobre la cual la Unidad de Prensa no está segura que deba proveer, dicha solicitud es consultada con la Junta Directiva de la Asamblea. Sin embargo, gran parte de las solicitudes de información las canalizan a través de las unidades de prensa de cada uno de los grupos parlamentarios, unidades que fueron creadas en la década de los noventa. Estas unidades de prensa de los partidos políticos tienen independencia de la Unidad de Prensa de la Asamblea.

***La ciudadanía además de visitar la OAC, puede solicitar información desde cualquier lugar del país al número 2281-9999. También puede usar un soporte de memoria USB, CD o diskette para almacenar información de interés y hacer consultas al mail [atencionciudadana@asamblea.gob.sv](mailto:atencionciudadana@asamblea.gob.sv)***

En el caso de la Corte de Cuentas, el mecanismo para solicitar el informe final de una auditoría es mediante una carta dirigida al presidente de la Corte de Cuentas. Esta solicitud debe gestionarse a través de la Dirección de Comunicaciones de la Corte. Además, la persona que solicita una auditoría debe justificar o explicar los fines para los que se pretende utilizar ese informe de auditoría.

Los periodistas también deben gestionar la solicitud de un informe de auditoría, y es únicamente el presidente de la Corte quien puede autorizar el acceso a un informe. En la experiencia reciente de la Corte, la gran mayoría de peticiones de información vienen de parte de los periodistas, y muy pocas veces, de ciudadanos. En este sentido, se insiste en la sensibilidad del manejo periodístico de la información porque se pueden divulgar detalles del borrador de un informe. Si esto ocurre antes del juicio de cuentas, se puede dañar la imagen de una entidad o funcionario antes que se cumpla el período establecido para presentar pruebas de descargo de los hallazgos preliminares de la auditoría.

En la FGR, las solicitudes de información de parte de los periodistas son canalizadas a través de la Unidad de Comunicaciones y Prensa. Esta unidad sirve de enlace para la comunicación entre los medios y el fiscal respectivo de un caso. De igual manera, peticiones de información por parte de organizaciones, estudiantes y otros ciudadanos deben gestionarse con la misma Unidad de Comunicaciones y Prensa de la FGR.

La PDDH no cuenta con un mecanismo explícito para gestionar solicitudes de información en la institución. Los periodistas canalizan sus peticiones a través del Departamento de Comunicaciones, Relaciones Públicas y Protocolo. Los ciudadanos pueden solicitar información vía telefónica o personalmente. Algunas solicitudes de información sobre el trabajo que está haciendo la PDDH son gestionadas a través de la Unidad de Análisis. La ley de la PDDH establece los mecanismos para poner una denuncia sobre algún abuso de los derechos humanos. Una denuncia se puede hacer por escrito, personalmente y vía telefónica. A diferencia de otras

instituciones como la Corte de Cuentas o la Fiscalía General de la República, la PDDH no cuenta con la opción de poner denuncias a través de su sitio web.

#### b) Normativas y políticas de información establecidas

La Asamblea Legislativa no cuenta con normativas de información que estén establecidas en una política institucional de información. De hecho, ésta se vislumbra como un desafío para los proyectos de comunicación que la institución tiene para el futuro. En la actualidad, la Junta Directiva de la Asamblea es la que toma las decisiones en alguna controversia específica sobre acceso a alguna información que se solicite, o dar copias a la prensa de declaraciones de un legislador, o una copia de video de la plenaria, entre otros asuntos.

La OAC tiene algunos criterios sobre cómo acceder a la información de la Asamblea, pero de manera particular, ha desarrollado un reglamento para el uso que los ciudadanos pueden hacer de los servicios de las computadoras en esta oficina.

En términos generales de la organización, el artículo 143 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa hace mención de las gerencias y demás dependencias, en donde se especifica la ubicación orgánica de la Unidad de Prensa. “Las unidades de Auditoría Interna, Adquisiciones y Contrataciones Institucionales, Prensa, Protocolo y Relaciones Públicas, y Sistemas, dependerán directamente de la Junta Directiva. Los cargos de gerentes y de jefes de unidades son de confianza de la Junta Directiva”. Por su parte, la OAC es una dependencia de la Gerencia de Operaciones Legislativas.

Por su parte, la Corte de Cuentas ha establecido normas técnicas y un sistema de comunicaciones en el cuál se establecen elementos específicos de comunicación. Además, en este sistema se determinan los aspectos de comunicación interna y externa, la determinación de los voceros institucionales, y las relaciones internacionales, entre otros elementos. Las funciones principales de la Unidad de Comunicaciones están explícitamente establecidas en el reglamento orgánico funcional de la Corte de Cuentas.

En el caso de la FGR no hay una normativa específica para resolver sobre solicitudes o necesidades de información pública. Sin embargo, la FGR tiene entre sus planes la creación de un manual de procedimientos, que además es una exigencia de la normativa interna y de la Corte de Cuentas. De manera que este manual establecería algunas normas sobre el tema de la gestión de la información en la FGR. De igual manera, la Unidad de Comunicaciones debe llevar un registro de entrevistas, de actualizaciones de la página web de la institución y de otras actividades de comunicación. En este proceso de trabajo institucional la Unidad de Planificación de la FGR es la que valida y coordina el proceso de trabajo con la Unidad de Comunicaciones y Prensa de la FGR. Por tanto, sería muy importante que este manual tomara en cuenta el tema de los mecanismos o procedimientos para que tanto periodistas como ciudadanos puedan acceder a información de la institución que puede ser considerada de interés público.

En la PDDH tampoco existen normativas específicas que aborden el tema de la gestión y acceso de la información tanto para los periodistas como para la ciudadanía. De hecho, en la Ley y el reglamento de la Ley de la PDDH hay algunos criterios de divulgación, pero son muy generales. Así el artículo 33 de la Ley de la PDDH establece que “El Procurador podrá publicar la

resolución, si lo estimare conveniente o emitir resoluciones de censura pública en casos graves, violaciones sistemáticas de los derechos humanos, por falta de colaboración u obstaculización en sus actuaciones o por incumplimiento de sus recomendaciones y en las demás situaciones que determine”.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley de la PDDH en la sección divulgación, artículo 77, establece que “La Procuraduría divulgará los alcances y limitaciones de la entidad en materia de protección, promoción y educación de los Derechos Humanos, cuidando de deslindar las funciones y atribuciones del Procurador, de las que corresponden a otras autoridades del Estado”.

### c) Gestión y recursos de información

Desde la perspectiva de análisis de gestión de la información, la Asamblea Legislativa cuenta con una serie de unidades que intervienen en procesos de recopilación, sistematización, y difusión de información en la institución. Por un lado, la Unidad de Prensa, que en el pasado dependía de la Unidad de Protocolo y Comunicaciones, se encarga de gestionar todas las solicitudes de información, y además, apoyar necesidades puntuales de los periodistas y medios de comunicación, como por ejemplo, proporcionar imágenes o grabaciones de algún evento en la Asamblea. Uno de los objetivos de la Unidad de Prensa es colaborar para que los periodistas le den una buena cobertura informativa a los temas relacionados con la Asamblea Legislativa. La Unidad de Prensa es, además, la encargada de coordinar la transmisión de las plenarias a través del convenio con la empresa de cable AMNET. Este convenio inició en agosto de 2006 y tiene una duración de tres años. De igual manera, la Asamblea transmite un resumen de sus actividades en un sistema de circuito cerrado de televisión en el aeropuerto de Comalapa.

Las actividades de comunicación interna en la Asamblea están a cargo de la unidad de Protocolo y Relaciones Públicas y de la Gerencia de Recursos Humanos. Por otro parte, la Gerencia de Operaciones Legislativas es la que gestiona y coordina la mayoría de relaciones interinstitucionales.

Mientras tanto, la OAC trabaja muy de cerca en la gestión de la información con la unidad de Índice Legislativo, el Archivo Legislativo y la unidad de Asesoría Técnica. Esta vinculación se realiza mediante el acceso a carpetas compartidas a través de Intranet. En resumen, la Asamblea Legislativa parece tener una fragmentación en sus procesos de gestión de la información, de tal manera que haría falta, como uno de los informantes planteó, una gerencia de comunicaciones.

La Asamblea Legislativa cuenta con un sitio web ([www.asamblea.gob.sv](http://www.asamblea.gob.sv)) en el cual se ofrece el siguiente tipo de información: datos sobre la Asamblea, leyes de la República, enlaces legislativos, biblioteca virtual, y la sección Primera Línea. Esta última consiste en un boletín virtual sobre las actividades legislativas, convocatorias de prensa y otros aspectos que son coordinados por la unidad de Prensa. Sin embargo, este sitio web no ofrece ningún tipo de opciones para realizar algún trámite u operación en línea. Todavía se encuentra en un nivel presencial desde la perspectiva de las diferentes fases de gobierno electrónico.

En el proceso de gestión de la información pública de la Corte de Cuentas, la unidad clave es la Dirección de Comunicaciones. De acuerdo al reglamento orgánico funcional de esta institución, la Dirección de Comunicaciones es una unidad de asesoría que debe brindar apoyo a todas las

dependencias de la Corte que lo requieran. Esta dirección está compuesta por cuatro unidades: Prensa, Relaciones Públicas, Relaciones Internacionales y Publicaciones. Por tanto, esta Dirección de Comunicaciones canaliza peticiones de información tanto internas como externas. Además, la misma se encarga, además, de gestionar solicitudes de información a otras instituciones públicas, y al mismo tiempo, responder a consultas que hacen a la Corte de Cuentas. Este tipo de comunicación interinstitucional se considera como bastante fluida, aunque se insiste en que por ley las instituciones auditadas no pueden negarse a dar información a la Corte de Cuentas de la República.

***La Corte de Cuentas tiene un sitio de Internet ([www.cortedecuentas.gob.sv](http://www.cortedecuentas.gob.sv)). Este sitio ofrece información sobre la institución, normativas institucionales, informes y publicaciones. Además, el sitio cuenta con la opción de denuncia ciudadana en línea, en este formulario se debe especificar el tipo de denuncia que se hace, y se debe consignar el nombre y el correo electrónico de la persona que pone la denuncia.***

La Corte de Cuentas tiene dos publicaciones periódicas: Publicorte (bimensual) y Transparencia (semestral). Estas publicaciones permiten difundir actividades de la institución a diferentes organismos e instituciones dentro y fuera del país. De igual manera, la institución cuenta con un sitio de Internet ([www.cortedecuentas.gob.sv](http://www.cortedecuentas.gob.sv)). Este sitio ofrece información sobre la institución, normativas institucionales, informes y publicaciones. Además, el sitio cuenta con la opción de denuncia ciudadana en

línea, en este formulario se debe especificar el tipo de denuncia que se hace, y se debe consignar el nombre y el correo electrónico de la persona que pone la denuncia.

En el caso de la FGR, su organigrama muestra que la Unidad de Comunicaciones y Prensa es una de las seis instancias consideradas como asesoras de la dirección superior. En el sitio web de la FGR ([www.fgr.gob.sv](http://www.fgr.gob.sv)) se define con mayor precisión las funciones de información que le corresponde desarrollar a la Oficina de Prensa y Protocolo. La misma se encarga de comunicar todas las actividades relevantes de la institución, a través de comunicados, conferencias de prensa, entrevistas y publicaciones; facilita información a los periodistas que necesitan obtener datos de los procesos y actividades fiscales que se ventilan en los tribunales u otras instancias legales; es el enlace con todas las instituciones públicas y privadas, en cuanto a actividades públicas respecta. Las entrevistas con el fiscal general de la República y demás fiscales de la institución son canalizadas a través de la Oficina de Prensa.

La Unidad de Comunicaciones y Prensa tiene un papel clave en los procesos de gestión de la información, particularmente en la atención a las demandas de parte de los medios de comunicación y de otras instituciones. Esta Unidad de Comunicaciones se encarga además de la parte de diseño y distribución de la memoria de labores de la FGR, de la administración del sitio web de la institución, del monitoreo de la prensa escrita sobre casos donde interviene o debería intervenir de oficio la FGR y las convocatorias de prensa.

Con el nombramiento de directores fiscales para occidente, oriente y la zona central del país, ahora la Unidad de Comunicaciones cuenta con un colaborador de prensa en cada una de esas oficinas ubicadas en Santa Ana, San Miguel y San Vicente. Por lo tanto, este colaborador puede

dar cobertura a los casos de cada dirección fiscal y gestionar las demandas de información de los periodistas y medios de comunicación.

Por otra parte, el Secretario General de la FGR también tiene funciones claves en cuanto a procesos de gestión de la información. El artículo 34 de la Ley OFGR establece que corresponde al Secretario General: a) Dirigir, supervisar y controlar las diversas actividades administrativas de la Fiscalía General, conforme a los lineamientos del Fiscal General; b) Adoptar las medidas necesarias y convenientes para el orden, conservación y custodia de los expedientes y archivos de la institución; c) Coordinar las relaciones públicas de la Institución y el centro de documentación y correspondencia, así como la información y archivo de todas las actividades institucionales

***El sitio web de la FGR ofrece la posibilidad de poner una denuncia en línea, de manera que el ciudadano pueda hacer de manera más eficiente esta gestión. Esta aplicación en línea requiera que la persona que va a poner la denuncia se registre, y brinde sus datos personales antes de poner la denuncia. En esta ventana para registrarse se hace énfasis en las consecuencias penales de hacer un mal uso de este mecanismo de denuncia ciudadana.***

Entre los recursos de comunicación con que cuenta la FGR está un sitio web en el cual se puede encontrar información relevante como: boletines informativos sobre casos específicos desarrollados por la Fiscalía, las memorias de labores de la institución en formato PDF desde el año 2000 al 2004, y el documento de la ley orgánica de la FGR. También es de mucha utilidad el directorio en línea con las direcciones físicas, personas encargadas, número telefónico y correo electrónico de las oficinas de la FGR en todo el país.

Este sitio web ofrece la posibilidad de poner una denuncia en línea, de manera que el ciudadano pueda hacer de manera más eficiente esta gestión. Esta aplicación en línea requiera que la persona que va a poner la denuncia se registre, y brinde sus datos personales antes de poner la denuncia. En esta ventana para registrarse se hace énfasis en las consecuencias penales de hacer un mal uso de este mecanismo de denuncia ciudadana.

En la PDDH resulta paradójico que el Departamento de la Realidad Nacional sea el que juega un papel clave en la gestión de la información y no el Departamento de Comunicaciones, Relaciones Públicas y Protocolo; que entre sus funciones tiene la atención a la prensa y la coordinación con otras instituciones, especialmente en la planificación de actividades o eventos. El primero tiene bajo su coordinación una serie de unidades que reciben, procesan y publican información de la PDDH. Estas unidades son: la Unidad de Promoción, Unidad de Análisis, Unidad Editorial, Unidad de Proyección Social, y el Centro de Investigación Documental y Biblioteca. De esta manera, el Departamento de Comunicaciones, Relaciones Públicas y Protocolo tiene una función de apoyo en la difusión de las publicaciones del Departamento de la Realidad Nacional. Asimismo, este Departamento de Comunicaciones tampoco es el responsable de gestionar los procesos de comunicación interna de la PDDH.

Entre los recursos de comunicación, la PDDH cuenta con un sitio web. La información a la cual se puede acceder en este sitio incluye las siguientes áreas: información institucional (titular de la institución, organigrama, ley y reglamento de la PDDH, licitaciones), contáctenos (consultas, directorio telefónico, y denuncia en línea), áreas especializadas de la PDDH, herramientas

(búsqueda, archivo de noticias, y preguntas frecuentes), enlaces. Otras opciones que tiene el sitio son: descargar, foros y encuestas. Cuando fue evaluado este sitio, se pudo constatar que varias de estas áreas estaban desactualizadas o no estaban activas. Este sitio web es administrado por el Departamento de Informática de la PDDH, y en él tiene muy poca participación el Departamento de Comunicaciones, Relaciones Públicas y Protocolo.

La PDDH ha tenido en los últimos años algunos espacios de información en medios de comunicación del país tanto en radio, prensa escrita como en televisión. No obstante, estos han sido financiados por medio de proyectos de cooperación internacional que en su mayoría han concluido. En estos programas se ha tratado de comunicar a la ciudadanía el pensamiento del titular de la PDDH, informes situacionales y resoluciones de la institución. Además, existió un boletín externo que se publicaba mensualmente, pero que se ha suspendido por falta de recursos financieros.

#### d) Limitaciones y proyecciones

Una de las limitaciones que se observa en la Asamblea Legislativa es la fragmentación o dispersión de las diferentes unidades que intervienen en los procesos de gestión de la información. Por tanto, haría falta una gerencia de comunicaciones que pueda diseñar una política de comunicación interna y externa, además del manejo de los recursos y medios de comunicación que se proponen implementar en el futuro cercano.

Otra limitación se refiere a las deficiencias en la cobertura periodística de las actividades de la Asamblea. Desde la perspectiva de la institución, hace falta un mayor conocimiento de parte de algunos periodistas sobre los procesos que se dan en la Asamblea, de manera que puedan dar a conocer a la ciudadanía las implicaciones y consecuencias de proyectos de ley o de otras decisiones que se toman en la Asamblea. En este sentido, se plantea que la prensa tiende a enfocarse en las implicaciones político partidarias de algunos eventos o decisiones legislativas, pero todavía hace falta desarrollar un periodismo legislativo.

También se identifica como limitante el actual sitio web de la Asamblea. Desde hace algunos años se ha mencionado el desarrollo de un portal legislativo, pero esto todavía no se ha concretizado. Tampoco se percibe una conexión clara entre la estrategia de gobierno electrónico propuesta por el ejecutivo y los recursos tecnológicos que la Asamblea podría potenciar para acercar el trabajo de los legisladores a la ciudadanía.

Otro tema que requiere atención en los procesos de gestión de la información es hasta qué punto los legisladores se interesan más por la proyección de una imagen positiva antes que por dar información y rendir cuentas a la población. En este sentido, parece que hacen falta mecanismos eficaces para que los legisladores puedan promover procesos de información y comunicación con la ciudadanía.

Con relación a la Corte de Cuentas, una de las limitaciones es el manejo inadecuado que, en algunos casos, hacen los periodistas de algunos informes de auditoría. Por un lado, esto se debe a la falta de conocimiento de parte de los periodistas, sobre las características, implicaciones y etapas de los procesos de auditoría. Por el otro lado, se pueden atribuir a interpretaciones políticas o intereses específicos que no están fundamentados en los resultados de las auditorías. En tal

sentido, una de las prioridades de la Dirección de Comunicaciones corrobora que los periodistas tienen la versión final de un informe de auditoría, facilitar explicaciones técnicas a la prensa por parte de los auditores respectivos, y proveer información complementaria sobre los procedimientos de la Corte de Cuentas.

Otra limitación que se ha identificado es la limitada capacidad de la página web actual. Esta página web es administrada por el área de informática de la institución, pero la información es supervisada por la Dirección de Comunicaciones. Sin embargo, la capacidad del servidor actual limita las posibilidades no sólo en cuanto al volumen de información, sino además en términos de los niveles de transacción e interacción que se pueden potenciar desde una estrategia de gobierno electrónico.

Por lo tanto, una de las metas de la Corte de Cuentas en el futuro cercano es mejorar el servidor de la página web, de manera que se pueda tener acceso a informes finales de auditoría por medio de esta plataforma electrónica. Este objetivo se espera cumplir para el próximo año, aunque se insiste que depende en gran medida de la disponibilidad de fondos para echar a andar esta iniciativa.

En cuanto a la FGR se ha identificado que una de las limitaciones relacionadas con la gestión de la información es el desbalance entre las demandas de información y los recursos humanos y técnicos de la Unidad de Comunicaciones y Prensa. Por otro lado, es muy importante el tema de las relaciones entre la institución y los medios de comunicación. Hace falta más capacitación sobre el manejo de la información tanto a los periodistas como a los fiscales. A pesar que los fiscales reciben una inducción sobre el manejo de la información y la atención a la prensa, sería importante potenciar un plan de capacitaciones para los fiscales en temas de comunicación e información pública. De igual manera, hacen falta capacitaciones especializadas en temas relacionados al trabajo de la FGR para periodistas de los diferentes medios de comunicación del país.

La seguridad personal de los fiscales es un tema muy sensible en la relación entre periodistas y fiscales. Por la situación de violencia delincriminal que atraviesa el país, muchos fiscales están dispuestos a dar declaraciones a la prensa pero sin mostrar su rostro. El problema es que en algunas ocasiones este acuerdo de no mostrar la identidad del fiscal se rompe, y entonces, la próxima vez que se requieran declaraciones sobre el mismo caso el fiscal se niega a hablar con la prensa. En esta situación, la Unidad de Comunicaciones y Prensa de la FGR juega un papel de mediación entre los periodistas y los fiscales, particularmente cuando se trata de casos delicados desde el punto de vista de seguridad.

En cuanto a las relaciones con otras instituciones públicas, es importante destacar la necesidad de potenciar los procesos de coordinación y comunicación, particularmente con la Policía Nacional Civil y con los Tribunales. Aún cuando se valora que la coordinación actual entre estas instituciones es satisfactoria, sería importante proyectar un plan de comunicación interinstitucional específico entre entidades como la Fiscalía General de la República, la Policía Nacional Civil y los Tribunales.

En el proceso de gestión de la información de la PDDH se plantea como una limitación importante la falta de recursos financieros de la institución. En este sentido, se hace hincapié en

que muchas acciones de promoción, información y divulgación sobre los derechos humanos se han logrado desarrollar por medio de proyectos de la cooperación internacional. Evidentemente, la limitación de esta dependencia de fondos externos es que no se le puede dar continuidad a este tipo de acciones de información y comunicación.

Por otra parte, se percibe la dispersión de acciones de gestión de la información y comunicación entre diferentes departamentos y unidades de la institución. Esta dispersión no permite la integración de acciones y políticas de comunicación interna, externa y de comunicación con instituciones claves en la promoción de los derechos humanos. De igual manera, la PDDH a pesar de que cuenta con 13 delegaciones en el país, no cuenta con una unidad de comunicación en cada delegación. Por tanto, la gestión de recursos para el desarrollo de los procesos institucionales de comunicación e información debería ser una prioridad en la agenda de la PDDH para el futuro.

## V. “FALLAS DE ORIGEN” EN EL DISEÑO

Una visión sistémica de la rendición de cuentas alerta sobre los riesgos que implicaría pasar por alto la concatenación de las prácticas que llevan a cabo las diversas instituciones que integran el sistema. En este sentido el diseño de la rendición de cuentas puede presentar problemas de coordinación interinstitucional. Esta clase de problemas están presentes en el sistema de rendición de cuentas salvadoreño.

No han sido pocas las veces en que las relaciones entre la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se han visto enfrentadas. Sus relaciones más que de cooperación se tornan de conflicto. Es posible que en tal clase de relaciones influyan las personalidades de los titulares de ambas instituciones. Si esta explicación es correcta lo que puede concluirse es que a estas instituciones les hace falta un mayor grado de institucionalización de tal manera que en el desempeño de sus labores, las personalidades tengan menor peso. Sin embargo, también es posible constatar que intereses ajenos a la misión de las instituciones de control político enturbian las relaciones aunque no necesariamente en sentido de no cooperación o de conflicto. Aquí no se está haciendo referencia a intereses de compadrazgo necesariamente. Que un determinado funcionario quiera proteger a otro por razones de amistad. Más bien se hace mención de la subordinación del desempeño institucional a intereses partidistas. En tal contexto, las relaciones interinstitucionales pueden ser de alta cooperación pero para entorpecer la eficacia de las prácticas de rendición de cuentas.

Quizá la intromisión de los intereses partidistas represente la mayor falla del sistema. Incluso tal vez sea el origen de otras fallas que hacen que el sistema funcione, como mucho, de manera trunca. Sin llegar a las últimas consecuencias. La designación de los titulares de las instituciones de rendición de cuentas consideradas en esta investigación es de carácter político.

Las autoridades máximas de la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos son nombradas por la Asamblea Legislativa. La hoja de vida puede ser muy importante para la selección de los candidatos a estos cargos pero no es el criterio definitivo. La decisión se produce por votación mayoritaria, calificada o no, en el Pleno de la Asamblea. Las negociaciones, los cálculos y las preferencias de los diputados están por encima de la experticia de los candidatos. Incluso podría existir la influencia de otros intereses no necesariamente partidistas pero con peso importante sobre los partidos.

Grupos de presión también participan en la decisión aunque de manera indirecta, pero no por ello sin eficacia. Es obvio que quienes se ven favorecidos por el comportamiento de los funcionarios públicos pueden ser proclives a apoyar situaciones de la que pueden sacar ventaja. Evitar el control político, la transparencia y el acceso a la información les puede resultar de interés. Desde este punto de vista, influir en el nombramiento de los titulares mencionados, sabiendo que en las instituciones que dirigen pesa mucho la personalidad de los mismos, se vuelve uno de sus objetivos estratégicos. La ineficiencia e ineficacia en el desempeño de las funciones contraloras puede tener su origen en la intromisión de estos intereses ajenos al papel que, según el diseño institucional, se les asigna en la rendición de cuentas.

La falla mencionada en el párrafo anterior hunde sus raíces en el mismo sistema de representación política que, según el artículo 85 de la Constitución, es capturado por los partidos políticos. En este trabajo se ha visto que la Asamblea Legislativa tiene funciones de control político; que participa en el sistema de rendición de cuentas a través de la labor que desempeñan algunas de sus comisiones de trabajo. Sin embargo, dicho control se pone en marcha en función de la correlación de fuerzas entre los diferentes grupos parlamentarios. Las mayorías legislativas deciden una vez más en función de intereses ajenos a la rendición de cuentas en sí. Las preferencias, negociaciones, cálculos de ganancias y pérdidas, etc. pasan al primer plano. Esto quiere decir que el control que ejerce la Asamblea Legislativa, por ejemplo, sobre funcionarios del Ejecutivo depende finalmente de la fuerza parlamentaria de los partidos de oposición.

Resulta altamente improbable que los grupos parlamentarios afines al partido de gobierno impulsen un proceso de rendición de cuentas sobre un funcionario del Ejecutivo. Las condiciones tendrían que ser extremas para que algo así suceda. Lo más frecuente es que las iniciativas de control provengan de los partidos de oposición. Sin embargo, si tales partidos no constituyen una mayoría legislativa la rendición de cuentas no opera. Quizá por eso la presentación de informes de labores de los diversos funcionarios titulares de los Ministerios, cada año, se haya convertido más en un ritual que en un acto de rendición de cuentas. De hecho, no se conoce de algún proceso de rendición de cuentas que se haya iniciado como consecuencia de la evaluación de estos informes de labores.

Ahora bien, estas “fallas de origen” en la rendición de cuentas horizontal se alimentan de otras fallas que están en la dimensión vertical del sistema. En la poca o nula capacidad que tienen los gobernados para controlar el desempeño institucional de sus gobernantes. El escándalo del incremento en la remuneración que recibirían los diputados a partir de enero de 2008 lo puso en evidencia. Por más reacciones sociales contrarias que se generaron a tal decisión, no existe mecanismo o práctica institucional de rendición de cuentas vertical que pueda ser empleada por los gobernados para premiarles o sancionarles por esa decisión.

El mecanismo o práctica de rendición de cuentas vertical por antonomasia lo constituyen las elecciones. Pero en éstas la votación a una candidatura de lista cerrada y bloqueada impide el premio o castigo a determinados diputados, por ejemplo, a los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa. La única forma que aparece como posible para premiar o sancionar a los diputados en una elección es premiando o sancionando al partido que los propone. Un comportamiento electoral en este sentido no necesariamente impedirá que sean reelectos quienes dieron su voto a favor del incremento. A menos que existiese un partido que no participó de esa votación, que los electores lo saben, y que tiene potencial para acaparar el descontento. No parece ser este el escenario en la política salvadoreña.

La elección de diputados mediante una lista cerrada y bloqueada no es una opción de diseño institucional exclusiva de El Salvador. Entonces, ¿en qué medida puede considerarse ésta una falla de origen en el sistema de rendición de cuentas vertical? Es obvio que el tipo de lista no es el único factor que interviene en este asunto. Pero tampoco puede negarse su influencia fundamental. Si los electores no tienen manera de individualizar su voto, el probable premio o castigo será en bloque, a toda la lista de candidatos sin distinguir por su comportamiento. Que en otros lugares también se utilice el mismo tipo de lista debería constituir una provocación para examinar cómo opera allí la rendición de cuentas vertical.

## VI. PROPUESTAS DE MEJORA

A continuación se presenta una serie de propuestas de mejora de la rendición de cuentas en El Salvador. La misma se extrajo a partir de la experiencia de los funcionarios entrevistados que han participado en prácticas de rendición de cuentas y de miembros de organizaciones sociales que hacen uso de la información brindada por las instituciones públicas, en un ejercicio de contraloría social. Se agrega unas recomendaciones sobre la gestión de la información y de la comunicación en tanto elemento fundamental, no solo para la transparencia en la gestión pública sino también para la evaluación de dicha gestión.

### 1. Desde la experiencia de los funcionarios

***a. Fomentar una cultura de rendición de cuentas tanto entre los ciudadanos como entre los funcionarios. En este último caso es importante el conocimiento del marco legal en el que se sustenta la rendición de cuentas.***

En general se piensa que la rendición de cuentas no es asunto meramente de leyes y de incumbencia de las instituciones y funcionarios públicos. Aunque en este trabajo se enfocó en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas, la misma tiene una dimensión vertical (y para algunos una dimensión transversal). Atañe a la ciudadanía en tanto es la que delega autoridad sobre sus gobernantes y funcionarios. Por tanto, es necesario concienciar que éstos últimos no reciben un “cheque en blanco” para que puedan tomar decisiones e implementarlas sin ningún tipo de control y sin responsabilidad alguna. Este es un elemento cultural que debe ser promovido incluso desde instituciones públicas. Por supuesto desde las mismas instituciones de control. Pero también desde el Ministerio de Educación a través de toda la red escolar. De nuevo, no se trata solamente de dar a conocer el marco legal en el que se sustenta la rendición de cuentas. Este esfuerzo incluye la promoción de principios y valores democráticos. Entre éstos que quienes reciben una delegación de autoridad deben estar sometidos al control del ejercicio de la misma. En este sentido, la promoción de la responsabilidad del ejercicio de la función pública debe formar parte de los programas escolares. Obviamente, no solo el Ministerio de Educación juega un papel crucial. También otros agentes de socialización como las Iglesias, los Medios de Comunicación Social e incluso los partidos políticos deberían tomar parte de este esfuerzo de generación y promoción de una cultura de rendición de cuentas.

***b. Realizar campañas de sensibilización social sobre la importancia del rol de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas.***

Junto a la medida anterior es necesario insistir en la importancia que tienen ciertas instituciones públicas para el funcionamiento correcto de todo el sistema político. En este caso de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas. Las opiniones negativas que la ciudadanía expresa frecuentemente, a través de sondeos de opinión, sobre la gestión de la Corte de Cuentas y de la Fiscalía General deberían ser reconducidas no hacia las instituciones sino hacia quienes las dirigen. Sensibilizar sobre su importancia puede favorecer que la Asamblea Legislativa haga una mejor selección de sus titulares. O por lo menos, los mismos diputados podrían ser evaluados por la selección que hacen de los responsables de esas instituciones incluyendo al Procurador(a) para la Defensa de los Derechos Humanos.

***c. Asignar presupuestos al sistema de rendición de cuentas acorde a los resultados esperados.***

El funcionamiento eficaz y eficiente de un sistema de rendición de cuentas tiene sus costos. Los mismos deberían verse reflejados en los presupuestos de las instituciones públicas. Producir información de calidad cuesta y la misma es necesaria para un buen funcionamiento del sistema. Este es un punto de coincidencia entre varios funcionarios de los entrevistados. Aunque no se pudo obtener cifras sobre lo que gastan las instituciones estudiadas en términos de producción y gestión de información, es obvio que mantener sistemas informáticos actualizados (piénsese en los sitios web) tiene un costo económico que no pocas veces supera la imaginación. No solo se trata de introducir o darle mantenimiento a equipos informáticos sino sobre todo de contratar y mantener recursos humanos cualificados. Esta inversión en capital humano no ha sido considerada de cara a la rendición de cuentas como dimensión fundamental de la democracia. Lo usual es tratar el asunto en términos de “comunicación institucional” o de “atención al cliente”.

***d. Mejorar la infraestructura física y tecnológica que sirve de contacto de las instituciones que llevan a cabo la rendición de cuentas horizontal con los usuarios de las diversas administraciones públicas.***

Como parte de la inversión que debe realizarse para mejorar el sistema de rendición de cuentas, y que debe incluirse en los presupuestos institucionales, está la relacionada con los espacios físicos y los recursos tecnológicos a través de los cuales los ciudadanos pueden contribuir al control de la gestión pública. En la primera de las recomendaciones se mencionó la necesidad de fomentar una cultura ciudadana de la rendición de cuentas. Ésta implica facilitar la participación de los ciudadanos en las prácticas de rendición de cuentas que llevan a cabo las instituciones de control. La recepción de quejas y denuncias por abuso de autoridad, o por negligencia en el ejercicio de la función pública en las diferentes administraciones públicas podría ser compartida por la Fiscalía y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos además de la institución cuyo personal se ha visto involucrado. Obviamente esto supone mejorar los niveles de coordinación interinstitucional. Así como hay una Defensoría del Consumidor que pone a disposición de los consumidores números telefónicos para canalizar sus denuncias, la FGR y la PDDH podrían incrementar los canales de comunicación de los usuarios de las administraciones públicas con ellas mismas. Es claro que caminar en esta dirección demandará de mejoras en la infraestructura física de atención a los ciudadanos así como del soporte tecnológico necesario para darle seguimiento a sus denuncias.

***e. Acompañar institucionalmente a iniciativas ciudadanas de control sobre la gestión de funcionarios como práctica adicional a la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas que realizan las instituciones encargadas del control.***

No solo a través de denuncias puede participar la ciudadanía en las prácticas de rendición de cuentas. De hecho hacerlo de esa forma supone una participación a título individual. Pero se sabe que ésta no es la única forma de ejercitar la contraloría social. Lo más usual es que organizaciones sociales asuman como labor suya el control y monitoreo de la gestión pública tanto de gobernantes como de funcionarios. Sin embargo, una de las limitaciones que se ha señalado a este tipo de prácticas de contraloría social es su no vinculación. Los señalamientos que

las organizaciones sociales que se dedican a la contraloría social hacen no tienen necesariamente consecuencias para las instituciones, gobernantes y funcionarios monitoreados. No obstante se trata de ejercicios que vale la pena acompañar o, al menos, tomar en cuenta por parte de las instituciones encargadas del control. Se trata de un insumo que proviene de la sociedad y que utiliza recursos que deben ser tomados en cuenta. Es posible incluso que un acompañamiento institucional a la contraloría social vuelva a ésta más que un adversario, un aliado en los procesos de rendición de cuentas. Las instituciones incluidas en este estudio deberían establecer algún canal de comunicación formal e incluso de cooperación con tales iniciativas que provienen desde la sociedad. Al final de cuentas ambas modalidades de control comparten la finalidad de evitar el abuso de la autoridad o el mal desempeño por parte de gobernantes y funcionarios públicos.

***f. Mejorar las relaciones de cooperación interinstitucional especialmente entre las instituciones que deben apoyar la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.***

Potenciar la participación ciudadana en el ejercicio de la rendición de cuentas debe caminar a la par de promover unas buenas relaciones entre las diversas instituciones que tienen competencia en el control. Durante la realización de este trabajo se generó un conflicto entre el Magistrado Presidente de la Corte de Cuentas y el Fiscal General de la República. Estas situaciones son nefastas para el buen desarrollo de sus funciones. Aunque dicho conflicto no pasó a más se retoma aquí porque conflictos semejantes han vivido la Fiscalía General y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Una vez más los desencuentros estuvieron contaminados por el personalismo. Es lamentable que instituciones que comparten responsabilidades en el control de los gobernantes y funcionarios se vean enfrentadas. También hay que decir que no pocas veces la personalización del conflicto obedeció a una intención de obstaculizar la labor de la PDDH.

Una institución que frecuentemente ha sido fiscalizada por la PDDH es la Policía Nacional Civil. De hecho, según la información aportada en esta investigación, la PNC ha sido la institución con más recomendaciones por parte de la PDDH. Lo lamentable para el ejercicio de la rendición de cuentas es que la misma PNC, como la FGR, debe colaborar con la PDDH. El hecho de ser una de las instituciones más denunciadas y fiscalizadas por la PDDH no es el mejor escenario para la cooperación interinstitucional. Pero ésta no debería potenciarse a costa de la fiscalización sobre la primera. Más bien, la PNC debería tomar en cuenta de buen grado las recomendaciones de la PDDH pues de esa manera recibe una contribución para mejorar su desempeño y controlar a sus integrantes para evitar el abuso de autoridad. Al final de cuentas, acatar las recomendaciones de la PDDH redundará en mejora de la PNC y de la valoración que recibe por parte del público. Ahora bien, es obvio que para una mejora en la cooperación entre estas dos instituciones pasa por trabajar en el desarrollo de la confianza mutua. Ésta debe basarse, no obstante, en el hecho de compartir responsabilidades de cara a la eficacia de las prácticas de rendición de cuentas y, por este camino, al desarrollo democrático del país. La confianza mutua no debería basarse en la complicidad.

***g. Volver de obligado cumplimiento las recomendaciones que resultan de las actividades de control que realizan tanto la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como la Asamblea Legislativa.***

Una de las limitaciones actuales que tiene la labor de control tanto de la Asamblea Legislativa como de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos es que sus recomendaciones, producto de prácticas de rendición de cuentas, no son vinculantes. Este fenómeno trunca el ejercicio completo de lo que aquí se ha denominado rendición de cuentas. Si no hay posibilidades de premiar o castigar a los gobernantes y funcionarios evaluados ¿qué sentido tiene la evaluación? Un recomendable no basta. Los gobernantes y funcionarios deben temer sanciones o esperar premios de su comportamiento. Si solo se ven obligados a informar y explicar acerca de sus actuaciones hace falta el componente sancionatorio para prevenir los comportamientos indebidos o el abuso de autoridad.

Sin este componente, las prácticas de rendición de cuentas se vuelven más bien ritos sin ningún efecto. Además, este truncamiento de la rendición de cuentas termina convirtiéndose en desincentivo para los funcionarios encargados del proceso. Ellos mismos caen en la cuenta de la inutilidad de su trabajo. En parte esto es lo que sucede con la evaluación de los informes de labores en la Asamblea Legislativa. Si todavía no ocurre algo semejante en la PDDH probablemente se deba a la tenacidad de los últimos titulares de esta institución. Su ejemplo sirve de aliciente para la labor de sus colaboradores. Pero una vez más, esta forma de funcionamiento institucional privilegia más el personalismo que el propio desarrollo de la institución.

***h. Mejorar el intercambio de información entre las instituciones responsables de la rendición de cuentas horizontal. El mismo debe ser hecho en tiempo oportuno, en la cantidad necesaria y con la mejor calidad posible. El intercambio de información de una institución a otra no debiera convertirse en obstáculo o retraso del trabajo para ninguna de las dos.***

La gestión de la información juega un papel fundamental para el ejercicio de la rendición de cuentas. De hecho, más adelante se desarrollan algunas medidas de mejora al respecto. Aquí se quiere insistir en la importancia que tiene el flujo de información oportuna, de calidad y según los requerimientos de las instituciones encargadas del control, ya sea a través de auditorías o investigaciones especiales. A falta de estándares, o de una institución específicamente encargada de velar por la producción y distribución de la información pública, la cooperación interinstitucional juega aquí un papel clave.

En principio todas las instituciones públicas debieran gestionar su propia información previendo que en algún momento puede ser requerida para el ejercicio de la rendición de cuentas. Su provisión no debiera depender de la voluntad de los titulares de las instituciones públicas. La discrecionalidad en la gestión de la información atenta contra el buen ejercicio de la función de control ya sea interno o ya sea externo. Cuando las solicitudes de información vienen de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas, la respuesta debiera ser pronta. La demora puede deberse a que la misma información realmente no está disponible en los términos solicitados o en la voluntad de entorpecer los procesos de control. En este sentido, no estaría de más que los altos funcionarios de las instituciones de control creasen un espacio de diálogo entre ellos para intercambiar sus puntos de vista en torno al funcionamiento de la rendición de cuentas y del papel que en el mismo tiene la gestión de la información y su flujo interinstitucional.

***i. Generar información de acuerdo con los requerimientos de las instituciones que llevan a cabo el control.***

Todavía no existe una estandarización de la información que suele utilizarse en las distintas prácticas examinadas en este trabajo para el ejercicio de la rendición de cuentas. Cada institución procede según sus propios criterios. Ello no obsta para que la información así producida sea utilizada cuando es necesario. Pero la diversidad se convierte en un desincentivo para el examen de dicha información. Un caso especial es el de los informes de labores que son presentados a la Asamblea Legislativa anualmente para su aprobación o desaprobación. No se conoce de informes que hayan sido desaprobados. Tampoco se sabe cómo proceden quienes hacen la evaluación de los mismos. La Corte de Cuentas ha intentado mejorar este asunto adoptando un enfoque de calidad y normas ISO. La Fiscalía General de la República y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos están lejos de una situación donde las instituciones que son investigadas les provean de la información bajo formatos estándar.

***j. Procurar la estabilidad laboral y mejora de los incentivos para el personal experto encargado de llevar a cabo el control mediante las diversas prácticas de rendición de cuentas.***

Este personal constituye una especie de capital humano que debe ser valorado institucionalmente y al que se le deben proporcionar las condiciones laborales necesarias para fortalecer los vínculos de lealtad con la institución para la cual trabaja. Tres situaciones son indeseables desde el punto de vista del fortalecimiento y mejora de la rendición de cuentas en El Salvador. Por un lado, que recurso humano cualificado con cargo al sector público termine engrosando las filas del sector privado. Por otro lado, que el mismo personal no valore la importancia de su función para el desarrollo democrático del país. Finalmente, que los altos directivos de la institución para la cual labora este recurso humano cualificado y leal, bloqueen ellos mismos el desempeño profesional de sus subordinados.

***k. Lograr un balance entre la carga de trabajo vinculado a la rendición de cuentas y el personal asignado para llevarlo a cabo.***

Esta medida formaría parte de los incentivos señalados en el literal anterior. Uno de los obstáculos que encuentra el buen ejercicio de la rendición de cuentas es justamente la carga de trabajo a la que son sometidos los “evaluadores” de campo, ya sean estos auditores de la Corte de Cuentas, colaboradores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos o Fiscales encargados de casos particulares. Hasta ahora no se ha establecido cuál debería ser el número de casos que debería atender cada funcionario de las tres instituciones mencionadas. Pero las cifras reportadas por estas instituciones en sus memorias de labores acerca de los casos atendidos hacen pensar que su personal está sobrecargado.

Una medida que puede favorecer la creación de este balance es la formación de equipos de trabajo en los casos en que sea pertinente y adecuado. Los casos a investigar no debieran ser considerados como una responsabilidad individual. Aunque algún nivel de especialización puede ser conveniente, según los casos bajo examen, la misma no debe entenderse en términos individuales. La especialización puede darse bajo la forma grupal. Este carácter colectivo e

institucional del ejercicio de la rendición de cuentas debe ser acompañado también de una mejora en los servicios de apoyo interno al trabajo que realizan los funcionarios “de campo”. Lo planteado en este párrafo puede ser especialmente adecuado para el caso del trabajo de auditorías de la Corte de Cuentas de la República pero no debe pensarse solo para esta institución.

***1. Mejorar la comunicación entre los titulares de las instituciones responsables de la rendición de cuentas y los funcionarios que la realizan especialmente cuando ello implica innovación en las prácticas y enfoques.***

Esta medida está vinculada con la anterior y resultó curioso que fuese mencionada por funcionarios de más de una de las instituciones consideradas en el estudio. Las buenas ideas y sugerencias que pueden originarse en los empleados que realizan el trabajo de control directamente deberían encontrar canales institucionales para ser transmitidos hacia las autoridades de las instituciones. En cierta forma, los “trabajadores de campo” tienen la capacidad de evaluar su misma práctica y, por tanto, la de la institución como un todo en el terreno del ejercicio del control, por ejemplo, auditando o investigando, ya sea en la Corte de Cuentas, en la Fiscalía o en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Sin embargo, como se señaló en el literal anterior, estas propuestas no deberían ser desestimadas por las autoridades institucionales pues en tal caso solo servirían para fomentar el desánimo y el desinterés en la función que llevan a cabo los auditores e investigadores de campo.

**2. Propuesta de mejora desde la experiencia de las organizaciones sociales.**

***a. Llevar a cabo una mayor difusión entre funcionarios y ciudadanía que la rendición de cuentas no tiene que ver únicamente con las cuentas contables, con el uso apropiado de los fondos públicos o con la lucha contra la corrupción. Que las decisiones políticas adoptadas por gobernantes y funcionarios también son objeto de la rendición de cuentas.***

Al menos desde el punto de vista de algunos miembros de organizaciones sociales que o bien ejercen control social (vía monitoreo u observatorio) o bien solicitan y utilizan información pública de las instituciones del Estado, sería un avance (de cara al desarrollo democrático) si la rendición de cuentas se entendiera abarcando la toma de decisiones políticas y no solo con referencia al uso probado de los fondos públicos. Esto quiere decir que estas organizaciones podrían convertirse en aliados o socios en la implementación de una campaña de sensibilización sobre la importancia de la rendición de cuentas para la democracia del país. Por tanto, aunque pudiera parecer improbable, organizaciones sociales de este tipo podrían colaborar con la Corte de Cuentas, la Fiscalía General, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la misma Asamblea Legislativa en la promoción de la rendición de cuentas tal como se la concibe en este informe. A estas instituciones habría que añadir el Tribunal de Ética Gubernamental e incluso a los Tribunales del Servicio Civil. Lo que habría que acordar es quién lidera tal alianza, bajo qué modalidades se llevaría a cabo la campaña de sensibilización y cómo se reparten los costos. Como ya se señaló en su momento oportuno, promover la democracia (en este caso desde la promoción de la rendición de cuentas) tiene sus costos pero amerita invertir en ella.

***b. Eliminar, o al menos disminuir, las influencias partidistas en el funcionamiento de las instituciones responsables de la rendición de cuentas horizontal.***

El problema de las influencias partidistas en el funcionamiento de la rendición de cuentas fue considerado en este trabajo como “falla de origen”. Aquí se insiste en la necesidad de hacer algo al respecto porque también fue señalado por los miembros de organizaciones sociales entrevistados. Además, se trata de un asunto que es reconocido entre funcionarios de las mismas instituciones de control pero que no lo expresan por temor a posibles represalias. Sin embargo, se trata de un asunto de vital importancia en la promoción de la democracia una vez que la dimensión electoral de la misma parece haberse asentado en el país. No es difícil imaginar de dónde pueden venir las resistencias a medidas adoptadas en la dirección planteada: los partidos políticos no estarán dispuestos a ceder control sin más. Por tanto, habrá que pensar sobre los incentivos que será necesario ofrecer a los partidos para avanzar en el sentido indicado. Una vez más, para impulsar reformas que implican una disminución del poder de los partidos habrá que contar con una alianza de fuerzas sociales e institucionales a su favor. No se descarta el papel clave que podrían jugar instituciones o agencias de cooperación en esta alianza.

***c. Reformar los procesos de designación de los titulares de las instituciones a cargo de la rendición de cuentas horizontal. Debe buscarse que dichos titulares ejerzan sus funciones sin compromisos partidistas.***

Avanzar en la eliminación o influencia de los intereses partidistas en el buen desempeño de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas podría pasar por la reforma en los procesos de designación de sus titulares. Por su designación y por su mandato, los titulares de la Corte de Cuentas, la Fiscalía General y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ven atada su necesaria autonomía al balance de fuerzas en la Asamblea Legislativa. Ésta los designa y lo hace cada vez que la misma es elegida (cada tres años). En las actuales circunstancias, los titulares de las instituciones de control son elegidos mediante acuerdos entre diversos grupos parlamentarios pues se necesita una mayoría de 56 votos (con excepción del Magistrado Presidente de la Corte de Cuentas para el que solo 43 votos son necesarios). En principio ese acuerdo no tiene nada de negativo con tal que sea un acuerdo basado en la promoción de la rendición de cuentas y no en su obstaculización. Mientras no se pueda avanzar en la reforma de los procesos de designación, podría avanzarse por la vía de convertir en asunto de debate de cara a las elecciones de diputados. Al final de cuentas a éstos se les debería pedir cuentas por la elección que hacen de los titulares en cuestión. Los diputados también son responsables del funcionamiento adecuado de las instituciones de rendición de cuentas y deberían estar sujetos al premio o castigo por su decisión en tal sentido.

***d. Introducir el ejercicio de prácticas de rendición de cuentas en la formación escolar desde primaria hasta bachillerato.***

De esta forma se podría generar un ambiente cultural favorable para el funcionamiento del sistema de rendición de cuentas en el contexto del sistema político. En algunas instituciones educativas se realiza elección de representantes estudiantiles. Se pretende formar actitudes cívicas con este tipo de prácticas. Pero si no se incluye el ejercicio de la rendición de cuentas en

la representación estudiantil podría estarse favoreciendo más bien un efecto pernicioso. Que los estudiantes crezcan con la idea que las elecciones solo sirven para elegir representantes y delegarles autoridad sin que éstos se vean obligados a responder por sus decisiones y acciones como representantes estudiantiles. Si no se incluye la rendición de cuentas en las prácticas electorales de los centros educativos, podría más bien estarse reproduciendo el mal que la rendición de cuentas quiere evitar: que la democracia se reduce a la realización de elecciones.

***e. Establecer mecanismos de seguimiento y verificación del cumplimiento de promesas de campaña.***

Esto puede hacerse desde organizaciones de la sociedad, a través de observatorios y otras prácticas de contraloría social, las cuales podrían contar con financiamiento público para tal fin. Esta línea de acción pretende promover el ejercicio de la rendición de cuentas a partir de iniciativas desde la sociedad como complemento a las que se inician en las instituciones de control. Como se trata de un asunto de interés público y de promoción de prácticas democráticas se justifica un financiamiento público. No debería despreciarse el esfuerzo que hacen organizaciones sociales que fiscalizan, monitorean y controlan el ejercicio de la función pública. Más allá de otros objetivos presentes en tales prácticas, de todas formas pueden convertirse en esfuerzos coordinados de mejora de las prácticas institucionales. Ya será objeto de acuerdo la definición de las modalidades de esta cooperación y coordinación. Lo importante acá es no reducir a una estrategia de la oposición político partidista el impulso de la contraloría social y despreciarlo por esa razón. La existencia en otros países de mecanismos de rendición de cuentas transversales podría servir de ilustración para idear lo adecuado al país.

***f. Incluir no solo lo hecho en los informes de labores sino también lo que se dejó de hacer. Publicidad no solo de los resultados sino de la eficacia en el logro de metas programadas.***

Que los informes de labores que las distintas administraciones públicas y demás instituciones presentan a la Asamblea Legislativa constituyen un importante insumo para la rendición de cuentas está fuera de duda. Otra cosa es qué hacen con los mismos las y los diputados de la Asamblea Legislativa encargados de estudiarlos y aprobarlos o desaprobarlos. Sin embargo, se puede mejorar todavía más esta clase de insumos desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia de la gestión pública. Si se incluyen medidas sobre el logro de resultados comparando lo planificado contra lo ejecutado se tendrá una mejor evaluación de la eficacia de la institución evaluada. En este sentido no basta con que se informe sobre lo hecho. Por otra parte, si se incluyen medidas sobre los costos que implicó el nivel de eficacia obtenido se podrá evaluar la eficiencia de la gestión. En la planificación operativa institucional debería establecerse los niveles de eficacia y eficiencia que se propone alcanzar para que, sobre esa base, los diputados puedan evaluar la gestión de la institución en cuestión. Finalmente, abonaría a la cultura de rendición de cuentas si los informes (o por lo menos resúmenes de los mismos) fuesen de dominio público, ya sea en el sitio web de la administración evaluada o de la Asamblea Legislativa.

***g. Desarrollar instituciones de rendición de cuentas diagonal tanto para el ámbito nacional como municipal.***

Así se podría evitar una presunta complicidad entre funcionarios que ocasione un ejercicio incompleto, retardado o ineficaz de las diversas prácticas de rendición de cuentas. A diferencia de lo propuesto en la recomendación “e” aquí no solo se busca un financiamiento público para iniciativas sociales en materia de rendición de cuentas. La pretensión es más ambiciosa en tanto se buscaría la creación de una nueva institucionalidad dentro del sistema de rendición de cuentas que actualmente existe en El Salvador. Se trata de desarrollar de manera práctica una respuesta a las interrogantes ¿quién controla a los contralores? ¿Quién fiscaliza a los fiscalizadores? ¿Quién observa a los observadores? Esta institucionalidad debería tener alcance tanto nacional como municipal. La rendición de cuentas no solo debe pensarse de las instituciones de gobierno nacional. También en los municipios debe practicarse aunque el diseño institucional actual dificulta llevarla a cabo en el mismo ámbito. Por el momento, solo instituciones de ámbito nacional tienen facultades para iniciar procesos de rendición de cuentas a nivel de gobiernos municipales. Pero se podría crear canales institucionales dentro de la estructura de gobierno municipal que faciliten el ejercicio de la rendición de cuentas ya sea en sentido horizontal como diagonal. La rendición de cuentas en sentido vertical ya tiene su mecanismo a través de elecciones pero también admite mejoras análogas a las propuestas para el ámbito nacional.

***h. Promover un mayor uso de Internet para la publicidad de la información relacionada con la gestión pública.***

La mejora de la rendición de cuentas en el sector público de El Salvador tiene un costo financiero nada despreciable. Supone cualificar recursos humanos y adoptar políticas de estabilidad laboral para el recurso humano cualificado. También supone lograr mejoras en la gestión de la información de tal manera que la misma esté disponible con la prontitud y calidad necesarias. Pero también implicará una mayor inversión en la tecnología que facilita la publicidad de la información relacionada con la gestión pública. Esta línea de acción pertenece ya a un plan de modernización en la vía de la promoción del gobierno electrónico. Sobre el mismo existe ya un plan de “e-government”<sup>20</sup> en El Salvador. Habría que incluir en el mismo un componente de rendición de cuentas además de los tradicionales de prestación de servicios en línea y de publicidad gubernamental. Mientras se integra la rendición de cuentas a los portales en Internet de las instituciones públicas, las que ya lo tienen deberían avanzar en la línea de mayor acceso a información sobre su gestión.

***i. Mejorar la producción de información por parte de las instituciones públicas, no solo para el ejercicio de la rendición de cuentas horizontal sino también para la formación de opiniones informadas entre la ciudadanía de cara a la rendición de cuentas vertical.***

Por supuesto que hacer de dominio público la información sobre la gestión de las instituciones contribuye a la promoción de una cultura de rendición de cuentas. Pero también sería una contribución a la formación de la ciudadanía. Una ciudadanía bien informada tenderá a buscar un

<sup>20</sup> Para mayor consulta ver : <http://www.elsalvador.gob.sv/pge/estrategia.pdf>

mayor nivel de desarrollo democrático. Por tanto el efecto de trabajar en esta línea no se reducirá al ejercicio de la rendición de cuentas sino que tendrá consecuencias en el nivel de la participación política. De todas formas, no deja de ser cierto que con información de mejor calidad, la ciudadanía estaría en mejores condiciones de ejercer la dimensión vertical de la rendición de cuentas, ya sea en forma individual (a través del ejercicio del sufragio) o ya sea en forma organizada (a través de ejercicios de contraloría social).

***j. Hacer de dominio público casos emblemáticos en los que funcionó de manera eficaz y eficiente la rendición de cuentas.***

Ello puede servir como aliciente a la ciudadanía para que haga uso y apoye las prácticas institucionales ya existentes en materia de rendición de cuentas. Desde el punto de vista de los miembros de organizaciones sociales que ejercen contraloría social, podría ser conveniente que las instituciones competentes en la rendición de cuentas hicieran de dominio público algunos casos “exitosos” bajo su responsabilidad. Ello no tanto con la finalidad de sancionar socialmente a quienes ya debieran estar sancionados en forma política, administrativa y, si fuera el caso, penal. El objetivo declarado más bien sería la promoción del uso de los mecanismos y prácticas institucionales por parte de la ciudadanía. Sin embargo, no se descarta que la publicidad de los casos “emblemáticos” también serviría para captar mayor apoyo ciudadano al ejercicio institucional de la rendición de cuentas y, por esa vía, al fortalecimiento de todo el aparato de instituciones democráticas. Ni que decir que la misma publicidad de casos emblemáticos, vía informes de labores o en sitios web, también serviría como incentivo para que los gobernantes y funcionarios eviten el abuso de la autoridad que les es delegada.

**3. Propuestas para la gestión de la información y comunicación en las instituciones públicas.**

En este estudio sobre las prácticas y procesos de rendición de cuentas en el sector público de El Salvador, la gestión de la información se ha conceptualizado como un proceso en el cual se articulan al menos tres componentes fundamentales: el sistema de información y comunicación que coordina la gestión institucional de la información, las políticas de información y comunicación de la institución, y los recursos de comunicación e información disponibles en la institución. Desde esta perspectiva conceptual y desde los hallazgos del estudio en las cuatro instituciones públicas: Corte de Cuentas, Asamblea Legislativa, Fiscalía General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se desarrollan a continuación una serie de propuestas para mejorar la gestión de la información en las instituciones públicas del país.

***a. Establecimiento de criterios sobre la información de acceso público y de acceso confidencial.***

El estudio evidencia que cada institución define y gestiona la información pública desde perspectivas diferentes. Si bien algunas instituciones basan sus criterios de información pública y confidencial en reglamentos o leyes específicas, hay una tendencia a burocratizar

significativamente el acceso de esta información al ciudadano, y se observan una serie de contradicciones entre las normativas y las prácticas de acceso a la información.

Por otro lado, otras instituciones parecen más dispuestas a ofrecer mayor información a la prensa, pero no a organizaciones sociales o ciudadanos individuales. Por lo tanto, hace falta desarrollar un estudio más profundo sobre la situación del acceso a la información pública en las instituciones del país de manera que se puedan identificar las limitaciones y necesidades de regulación del derecho de la información. Aunque en el país se ha avanzado en la normativa de los gobiernos locales, todavía hace falta llevar este proceso a otras instituciones de gobierno. Tal como lo han expresado diferentes sectores económicos, académicos, y de organizaciones sociales y periodísticas, hace falta en El Salvador una ley de acceso a la información pública.

La experiencia reciente en diferentes países de la región muestra la importancia de contar con una ley de acceso a la información pública, esto se ha dado en por ejemplo en México, Honduras y Nicaragua, entre otros. La ley de acceso a la información no sólo regula y clarifica los diferentes elementos de la información pública, sino que además propone la creación o redefinición de órganos institucionales que se convierten en garantes de la ley. De igual manera, este proceso no puede estar desvinculado de un proceso creativo y sistemático de sensibilización en la ciudadanía sobre la importancia de pedir y obtener información en manos de las instituciones del Estado.

Aún en la perspectiva optimista que podamos tener una ley de este tipo en el futuro, por ahora las instituciones públicas podrían avanzar en este tema desde la definición específica de la información que tiene un carácter de acceso público y de acceso confidencial. Igualmente, las instituciones públicas deberían estar abiertas a participar en seminarios y talleres orientados a conocer las perspectivas actuales sobre el derecho de la información.

#### ***b. Desarrollo de políticas institucionales sobre acceso a la información y comunicación.***

Por otro lado, para avanzar en este proceso de mejorar el acceso de parte de la ciudadanía a la información pública, las instituciones públicas podrían desarrollar políticas institucionales que establezcan los mecanismos, procedimientos y requisitos mínimos para poder acceder a la información que estas generan o poseen. También es importante el desarrollo de políticas institucionales de comunicación que tengan como base una perspectiva de transparencia, de apertura a la participación ciudadana y de promoción de alianzas con otros sectores o instituciones relacionados al campo de acción de cada institución.

Desde la teoría de la comunicación organizacional se plantea que de hecho toda institución tiene una política de comunicación, lo que sucede es que muchas veces esta política tiene un carácter implícito. Por lo tanto, el desarrollo de una política institucional implica explicitar los procesos, prácticas y mecanismos de comunicación que pueden ayudar a lograr los objetivos institucionales. De esta manera, las políticas se concretizan en planes de comunicación interna, externa y de relaciones con los medios de comunicación. Además, las políticas posibilitan una visión estratégica de la comunicación en todo el trabajo institucional. En resumen, la efectividad de las instituciones públicas limita tremendamente el impacto de la acción si no está acompañada de un buen proceso de comunicación con la ciudadanía, los medios de comunicación y las organizaciones sociales.

***c. Promover una visión integral de la gestión de la comunicación.***

Además de la importancia de la gestión de la información pública, las instituciones públicas deberían asumir una visión integral de la gestión de la comunicación. Esta perspectiva implica integrar de manera sistemática y realista las diferentes actividades que muchas veces se realizan de manera dispersa, pero que a la larga constituyen la forma cómo la institución es percibida y evaluada por diferentes sectores de la sociedad. Algunas de estas dimensiones ya han sido mencionadas en el tema de las políticas institucionales de información y comunicación. Otros ámbitos en los cuales las instituciones públicas podrían trabajar son: realización de auditorías de información y comunicación, seguimiento sistemático de la forma cómo la institución aparece en los medios de comunicación, las relaciones entre la oficina de comunicación institucional y la prensa, planes de capacitación para periodistas en la cobertura de temáticas específicas, proyectos de colaboración de horas sociales y pasantías entre la institución y departamentos o escuelas de comunicación y periodismos de las universidades del país, y el desarrollo de redes institucionales de comunicación.

Estas actividades de gestión de la comunicación de hecho las realizan algunas instituciones públicas en el país, sin embargo, pareciera que hace falta un esfuerzo mayor por integrar estos procesos desde una visión coherente de la gestión de la comunicación. Por esta razón, es fundamental asumir desde los altos niveles de dirección de la institución la dimensión transversal de la comunicación y su carácter estratégico en todas las actividades de la gestión pública.

***d. Potenciar las gerencias de comunicación institucional.***

Para llevar adelante esta visión integral de la comunicación, las instituciones públicas deberían potenciar, y en algunos casos crear la gerencia o dirección de comunicación institucional. La mayoría de instituciones públicas cuentan con una oficina de comunicación, prensa, relaciones públicas o comunicación interinstitucional; no obstante, se evidencia en algunos casos la falta de coordinación interna en el trabajo. Por esta razón, una gerencia o dirección de comunicación debería de estar dirigida por profesionales competentes en esta área, con capacidad de coordinación, motivación y proyección de las diferentes actividades de comunicación e información.

Por otro lado, se debería aspirar a consolidar en el futuro procesos de coordinación y cooperación entre diferentes gerencias de comunicación de instituciones públicas. En algunas áreas de acción, específicamente en relación a los procesos de rendición de cuentas, se constata en muchos casos esta falta de coordinación institucional. Lo mismo sucede en otras áreas como la coordinación entre los tribunales, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil.

La importancia que cada institución le da a la gestión de la comunicación debería verse reflejada en la consolidación de sus gerencias de comunicación, en los profesionales que trabajan en esta área, y en los recursos financieros que se destinan en sus presupuestos.

***e. Uso eficiente de los recursos comunicacionales.***

Otra área importante en la gestión de la información y comunicación en las instituciones públicas se refiere al uso eficiente de los recursos comunicacionales. En primer lugar, es indispensable contar con un inventario actualizado y sistemático de los diferentes recursos comunicacionales de la institución. En segundo lugar, se debería promover el uso eficiente de esos recursos, especialmente en el campo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) que ofrece herramientas como: Intranet, videoconferencias, portales virtuales, etc. En tercer lugar, las instituciones deberían asegurar que se hace una evaluación permanente del uso de los diferentes recursos comunicacionales de la institución. En algunas instituciones se hace uso de los diferentes recursos, pero pocas veces se evalúa si estos están cumpliendo los objetivos comunicacionales o si se está llegando a los públicos meta.

Es crucial destacar en este punto las potencialidades que presenta el desarrollo de una estrategia de gobierno electrónico para el desarrollo de la gestión pública. Si bien en El Salvador se han definido algunas líneas generales para una estrategia de gobierno electrónico en el documento de E-país, hace falta promover esfuerzos coordinados entre las diferentes instituciones públicas. De igual manera, se necesitaría promover las potencialidades y beneficios que el gobierno electrónico ofrece a los diferentes sectores de la sociedad.

***f. Vincular la gestión de la información y comunicación institucional con los procesos de rendición de cuentas***

La gestión de la información y comunicación en las instituciones públicas debería estar estrechamente vinculada con una política de rendición de cuentas de la gestión pública. Esto implica que no se debe confundir la proyección de una buena imagen institucional o relaciones públicas con los procesos de rendición de cuentas. Algunas instituciones consideran que hacer publicidad de ciertas actividades o proyectos es en sí mismo rendir cuentas a la población. Sin embargo, como este estudio plantea, la rendición de cuentas consiste en el desarrollo de un sistema de elementos que deben ponerse en marcha, desde brindar información hasta la resolución de sanciones o premios al final del proceso.

Por otro lado, las instituciones deberían promover la creación de instancias o unidades especializadas en brindar información a la ciudadanía. En este sentido es interesante darle seguimiento y evaluar la experiencia de la Oficina de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa. Puesto que esta iniciativa podría servir de referencia para potenciar en otras instancias públicas del país unidades especializadas en gestionar y brindar información a los ciudadanos. Igualmente, este tipo de iniciativas deberían estar acompañadas de esfuerzos sostenidos de promoción ciudadana sobre el derecho de la información. Pudieran crearse alianzas con algunos medios de comunicación, universidades, asociaciones y organizaciones sociales para sensibilizar a la ciudadanía sobre su derecho a pedir información pública, y cómo en este proceso se pueden promover prácticas de rendición de cuentas.

Otra dimensión fundamental es cómo se vincula la gestión de la información y comunicación con los esfuerzos institucionales por la transparencia en la gestión pública. Esta perspectiva se convierte no sólo en una tendencia de las agencias internacionales de cooperación y

organizaciones mundiales, sino además se valora como un factor de credibilidad y legitimación en la sociedad. Los esfuerzos genuinos de transparencia y comunicación en la gestión pública generan ineludiblemente procesos de consolidación de la democracia.

Finalmente, es importante subrayar que el mejoramiento del sistema de rendición de cuentas, ya sea vertical, horizontal o diagonal, es una tarea que deben priorizar las instituciones públicas. Para lograr este proceso se deben articular acciones de fortalecimiento institucional, promoción de una ley de acceso a la información que garantice explícitamente el derecho de la información y el acceso a la información pública, la participación y apropiación de esta ley de parte de la ciudadanía, la participación de organizaciones sociales que desarrollan mecanismos de monitoreo social, y el seguimiento de parte de instituciones internacionales.

En definitiva, estas propuestas suponen que una buena gestión pública no puede estar desligada de la gestión de la información y comunicación, y consiguientemente, el acceso a la información pública abre rutas institucionales hacia la transparencia y la rendición de cuentas.

## Referencias bibliográficas y documentales

### Libros y Artículos

- Ackerman, John (2004). “Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial”, **Documento de trabajo del Banco Mundial No.31**. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Artiga-González, Álvaro (2007). **Gobernabilidad y Democracia en El Salvador. Bases teóricas y metodológicas para su medición**. San Salvador: UCA editores.
- Carrillo Flórez, Fernando (2006). “Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real”, en BID, **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina**. México: Planeta.
- Levi, Lucio (1994). “Régimen político”, en Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, **Diccionario de política**. México: Siglo XXI, Pp.1362-1366.
- O’Donnell, Guillermo (1994). “Delegative Democracy”, en **Journal Of Democracy, Vol 5, No.1**, Pp.55-69.
- Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando y Allamand, Andrés (2003).“**La política importa**”. Washington , D.C.: BID y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- Schedler, Andreas (2004). “¿Qué es la rendición de cuentas?”, **Cuadernos de transparencia, No.3**. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schedler, Andreas. (2004). **¿Qué es la rendición de cuentas?** México D.F.: IFAI.
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. (2008) “**Cuaderno de Investigación: Rendición de Cuentas en el sector público de El Salvador**”San Salvador.

### **Otros Documentos**

#### Documentos en Internet e Informes

- Isunza Vera, Ernesto (2003). **Rendición de cuentas social y transversal. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición mexicana**. (Trabajo presentado en la conferencia “Estrategias de Accountability Social en América Latina. Acciones legales, medios de comunicación y movilización”, Universidad Torcuato di Tella. (Documento en Internet, <http://www.utdt.edu/Upload/115332677163199500.pdf>, 28 de Septiembre de 2007).

PDDH (2005). **Informe de labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, julio 2004-junio 2005**. San Salvador: Econoprint, S.A. de C.V.

Leyes, Códigos, Reglamentos, Manuales y Normas.

Código Procesal Penal (1996). En Diario Oficial No 11 Tomo 334 con fecha 20/01/97.

Constitución de la República (1983). En Diario Oficial No 234 Tomo 281 con fecha 16/12/83.

Corte de Cuentas de la República (2005). Manual de Auditoría Gubernamental. San Salvador: Corte de Cuentas de la República.

Ley de Ética Gubernamental (2006). En Diario Oficial No 90 Tomo 371 con fecha 05/18/2006

Ley de la Corte de Cuentas de la República (1995). En Diario Oficial No 176 Tomo 328 con fecha 25/09/95.

Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (1992). En Diario Oficial No 45 Tomo 314 con fecha 20/02/92

Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos (1993) Humanos No 42 Tomo 318 fecha 17/02/93.

Reglamento Especial de la Fiscalía General de la República (2007). En Diario Oficial No 84 Tomo 375 fecha 11/05/07.

Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa (2005). En Diario Oficial No. 198 Tomo 369 fecha 25/10/05.

Reglamento Orgánico Funcional de la Corte de Cuentas de la República (2004). En Diario Oficial No 159 Tomo 364 fecha 24/08/04.

## **Anexos**

- A.1 Fichas para la recolección de información
- A.2 Inventario de entrevistas realizadas a funcionarios
- A.3 Entrevista realizada al jefe de la sección de probidad de la CSJ.  
Revista Enfoques de La Prensa Gráfica. Mayo de 2002
- A.4 Reportaje realizado sobre la Corte de Cuentas de la República.  
Revista Enfoques de La Prensa Gráfica. Diciembre de 2001
- A.5 Programas radiales