

A TRES AÑOS DE UNA DIFÍCIL HERENCIA

Informe del estado de los derechos humanos
en la actual gestión presidencial



FESPAD ediciones

“...nadie dijo que este Gobierno haría cambios estructurales, lo que sí se dijo es que la esperanza era que se abriera el camino hacia la verdadera liberación”.

Valoración de líder comunal, durante el taller de reflexión con el Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra –MOVI-TIERRA. 20 de marzo de 2012

**A 3 años de una difícil herencia.
Informe del estado de los derechos humanos en la actual gestión presidencial**

Esta publicación ha sido realizada en el marco del proyecto “El Salvador: Derechos Humanos, seguridad ciudadana y transparencia en el período 2009 – 2012 (informe del estado de los derechos humanos en la actual gestión presidencial)”, con el auspicio de Christian AID. Ejecutado por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD-, a través de la coordinación del Programa de Transparencia.

Junta Directiva de FESPAD 2009 – 2013

Dr. José Benjamín López Guillén
Presidente

Lic. Óscar Armando Morales Velado
Vicepresidente

Dr. José Humberto Velásquez
Secretario

Licda. María Silvia Guillén
Directora Ejecutiva

Lic. Abraham Ábrego
Subdirector Ejecutivo

Responsable de la edición:

María Silvia Guillén
Abraham Ábrego
Juan Carlos Sánchez

Equipo responsable de la investigación:

Saúl Baños
Loyda Robles
Nelson Flores
César Villalona

Colaboraron en la investigación:

Kerlin Belloso
Ruth Gómez
Héctor Carrillo
Vivian Gutiérrez
Dina Martínez
Ismelda Villacorta

Diagramado y revisión de texto:

Loyda Robles

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD.

25 Calle Pte. No. 1332, Colonia Layco, San Salvador, El Salvador, C.A.
Apdo. Postal 2806. Tel/pbx: (503) 2236-1888. Fax: 22361833
<http://www.fespad.org.sv> E-mail: fespadinfo@fespad.org.sv

Este documento es de exclusiva responsabilidad de FESPAD. No expresa el pensamiento de la entidad auspiciante.

TABLA DE CONTENIDO

Siglas.....	6
Presentación.....	10
Enfoque del análisis y metodología.....	12
1. Enfoque del análisis.....	12
2. El contenido del informe.....	13
3. Metodología empleada.....	13
Capítulo I. La seguridad ciudadana: una preocupación permanente.....	14
1. La difícil herencia encontrada.....	14
2. Hallazgos a tres años de gobierno.....	17
3. La seguridad ciudadana.....	23
Capítulo II. La realidad sobre la crisis económica.....	48
1. La crisis del año 2009.....	48
2. La economía en el 2010 y el 2011.....	49
3. La economía entre enero y abril de 2012.....	50
4. Las causas del déficit fiscal.....	51
5. La política económica del actual gobierno.....	53
Capítulo III. Lo estructural: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales....	58
1. Derechos económicos.....	59
2. Derechos sociales.....	67
3. Educación y cultura.....	117
Capítulo IV. Integridad estatal. Una novedad en construcción.....	123
1. Transición hacia una cultura de transparencia.....	123
2. El complejo camino hacia una cultura de la información.....	124
3. Acceso a la información.....	127
4. Participación ciudadana.....	148
5. Rendición de cuentas.....	158
6. Cumplimiento de las normas internacionales en temas de corrupción.....	163
Conclusiones.....	167
Recomendaciones.....	171
Bibliografía.....	175

SIGLAS

AdA	Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América
AEAS	Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AMSS	Área Metropolitana de San Salvador
ANDA	Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANDRYSAS	Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas Salvadoreñas
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ANSP	Academia Nacional de Seguridad Pública
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASIC	Asociación Amigos de San Isidro
ASPARLEXSAL	Asociación Parlamentaria y Ex Parlamentaria Salvadoreñas
AUP	Asentamientos Humanos Precarios
BCR	Banco Central de Reserva
CAC	Comité Ambiental de Cabañas para la Defensa del Agua y Recursos Naturales
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América
CAJI	Centro Alternativo de Jóvenes Infractores
CAM	Cuerpo de Agentes Metropolitano
CASALCO	Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CCI	Cámara de Comercio Internacional
CD	Cambio Democrático
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CENISH	Centro Nacional para la Investigación en las Ciencias sociales y Humanísticas
CES	Consejo Económico y Social
CFPA	Concertación Feminista Prudencia Ayala
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CIAZO	Comité Intergremial para la Alfabetización de la Zona Oriental
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDEP	Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDJ	Convención Iberoamericana de Derechos de las y los Jóvenes
CIOPS	Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña
CLD	Centro para el Derecho y la Democracia (por sus siglas en inglés)
CMPV	Consejos Municipales de Prevención de la Violencia
CN	Concertación Nacional
CNE	Consejo Nacional de Educación
CNR	Centro Nacional de Registros
COEXPORT	Corporación Salvadoreña de Exportadores
COLPRECE	Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador
COMURES	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador

CONNA	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
CONPHAS	Concertación Popular por un País sin Hambre y Seguro
CONSAA	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía
DO	Diario Oficial
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
ECOS	Equipos Comunitarios de Salud
EDUCO	Educación con Participación de la Comunidad
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENA	Escuela Nacional de Agricultura
ENEL	Empresa Nicaragüense de Electricidad
EUA	Estados Unidos de América
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FANTEL	Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL
FEASIES	Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador
FEDAES	Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador
FENASTRAS	Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños
FESIARA	Asociaciones de Ingenieros y Arquitectos y Ramas Afines de El Salvador
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FESS	Federación Sindical de El Salvador
FGR	Fiscalía General de la República
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOPROLYD	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FSS	Frente Sindical Salvadoreño
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GANAN	Gran Alianza Nacional
IAIP	Instituto de Acceso a la Información Pública
IML	Instituto de Medicina Legal
INE	Inversiones Energéticas S. A. de C. V.
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
IRA	Instituto Regulador de Abastecimiento
ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer
ISNA	Instituto salvadoreño de niñez y adolescencia
ISR	impuesto sobre la renta
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
ITIGES	Unidad de Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia
IUDOP	Instituto de Opinión Pública
IVA	impuesto al valor agregado

LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
LAS DIGNAS	Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia
MECAFE	Seudónimo de empresario salvadoreño Miguel Menéndez
MESICIC	Convención Interamericana contra la Corrupción
MINED	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio de Trabajo
MOVITIERRA	Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra
MUSYGES	Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador
N/A	No aplica
N/D	No hay datos
OEA	Organización de Estados Americanos
OFCIA	Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría
OIR	Oficina de Información y Respuesta
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORMUSA	Mujeres de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
PAF	Programa de Agricultura Familiar
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PBU	Pensión Básica Universal
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PES	Partido de la Esperanza
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNA	Programa Nacional de Alfabetización
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREPAZ	Dirección para la Prevención de Violencia y Fomento a la Cultura de Paz
QDDG	Que de Dios goce
SAE	Secretaría de Asuntos Estratégicos
SDDT	Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización
SECULTURA	Secretaría de la Cultura
SIANDES 21 DE JUNIO	Sindicato Agremiado Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de Junio, del Ministerio de Educación
SIGET	Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones
SITESMUES	Sindicato de Industria de Trabajadores, Empleados de los Servicios Municipales de El Salvador
SITMSPAS	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
SITOI	Sindicato de Trabajadores del Órgano Judicial
SITRAMITPS	Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social
SPNF	sector público no financiero

SPP	Sistema de Pensiones Público
SSTA	Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción
STIPES	Sindicato de Trabajadores de la Industria Portuaria de El Salvador
TLC	Tratado de Libre Comercio
UACI	Unidad de Adquisiciones y Contrataciones
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UE	Unión Europea
UES	Universidad de El Salvador
UMO	Unidad del Mantenimiento del Orden
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana

PRESENTACIÓN

El presente informe recoge una valoración y evaluación de la gestión del Presidente Mauricio Funes Cartagena a tres años de su mandato. Se trata de un análisis que permita ponderar el camino recorrido por el denominado “gobierno del cambio”, el primer gobierno de izquierda en la historia del país, y por tanto, precedido de muchas expectativas de la población salvadoreña.

Cualquier análisis de esta gestión, sin embargo, debe tomar en cuenta la herencia dejada por 188 años de gobiernos de derechas, que culminaron con los 20 años de gobiernos de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) especialmente por su afiliación al esquema neoliberal, tan criticado y cuestionado hoy en día, a nivel mundial. El análisis por tanto, evalúa y mide el rumbo de este gobierno, en la transición para concretar los cambios prometidos y posibles, y en cuanto a sus resultados, tomando en cuenta las limitaciones de la realidad.

El punto de referencia básico tomado para este análisis es el cumplimiento de los compromisos en derechos humanos que todo gobierno ya sea de derecha o de izquierda, debería cumplir; y las valoraciones de los grupos sociales que generalmente son los más excluidos. Desde esta perspectiva, en el presente documento se da seguimiento a tres aspectos que son parte del trabajo de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD): 1) los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; 2) la seguridad pública y la justicia penal; y, 3) la transparencia. Cada uno de ellos analizados desde la perspectiva de derechos.

Es indudable que este Gobierno representa una transición hacia un posible cambio de paradigmas y políticas. Al menos está dejando algunas bases para ello. Sin embargo, deberá transitar por una definición mayor de su razón de ser, que basado en lo expresado, es el bienestar de la población más vulnerable.

Este informe pretende contribuir al debate social que debe tener los cauces presentes y futuros por los que debe transitar El Salvador para afianzar su estado de derecho. Por ello, quisimos elaborar este trabajo, no desde el escritorio, sino desde las visiones y propuestas de muchos sectores sociales y populares. En este sentido, queremos dejar plasmado nuestro profundo agradecimiento a las decenas de personas que nos prestaron su voz para darle contenido a este documento; a los liderazgos sindicales, comunales y sociales de muchas regiones del país, a representantes de asociaciones y fundaciones amigas, a funcionarios y funcionarias públicas de diversas dependencias del Órgano Ejecutivo y, de manera especial, a la solidaridad del pueblo británico, a través de la organización cristiana, Christian Aid.

No dudamos que este informe constituirá un insumo importante para las

organizaciones sociales, universidades, sindicatos y otros sectores de la vida nacional, para una mayor comprensión y evaluación de la gestión gubernamental. Pero sobre todo, para identificar los retos futuros que debemos enfrentar como país, para alcanzar las transformaciones estructurales que democraticen a la sociedad salvadoreña.

ENFOQUE DEL ANALISIS Y METODOLOGIA

1. Enfoque del análisis.

El presente documento contiene un análisis de la actual gestión presidencial, correspondiente al período mayo 2009 – mayo 2012, cuya base es un conjunto de valoraciones políticas hechas por sectores populares, sociales y políticos, consultados a través de talleres, grupos focales y entrevistas, desarrollados entre febrero y abril del corriente año. Los y las participantes en estas consultas se seleccionaron a partir de los grupos y sectores con los que FESPAD mantiene relaciones de trabajo, así como otros que se consideraron pertinentes, dado su nivel de vulnerabilidad, su presencia en la dinámica socio política del país, así como su nivel de aporte al debate nacional.

Para desarrollar este ejercicio de análisis participativo se tuvo como eje de análisis dos insumos principales: 1) ***Cambio en El Salvador para vivir mejor, Programa de Gobierno 2009 – 2014***, y 2) ***Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014***. A nuestro juicio, estos documentos son un binomio clave para comprender a profundidad el contexto y las proyecciones fundamentales distintivas de la actual gestión presidencial. El primero porque fue elaborado por medio de un amplio proceso participativo denominado Diálogo Social Abierto, que fue liderado por el instituto político que llevó al poder al actual presidente – el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) – en el que una amplísima gama de sectores sociales, académicos y políticos expusieron sus valoraciones, puntos de vista y propuestas para transformar la realidad del país. El segundo, porque además de retomar los aspectos fundamentales del primero y del Plan Global Anticrisis – que tuvo que formular la actual gestión presidencial en respuesta a la aguda crisis mundial en la que asumió las riendas del Órgano Ejecutivo – desarrolla las apuestas estratégicas sobre las que trabajaría el Gobierno durante su mandato y que, en definitiva, constituyen el sello propio de esta administración y la herencia que busca dejar al país.

Sin duda que las elecciones que gana la izquierda partidaria en 2009, son un hito sin precedentes en El Salvador, por cuanto marcan el fin de la posguerra. Pero no sólo es eso. Por primera vez en 200 años de vida institucional como país, la alternancia en el control del poder formal (léase, del Órgano Ejecutivo) se hacía entre entidades políticas de signo ideológico marcadamente opuesto. Era de esperarse que en este contexto, las expectativas de la población fueran altas, lo cual quedó registrado en los documentos mencionados, ya que, por un lado, la sociedad se volcó a proponer soluciones a los problemas estructurales no resueltos a lo largo de la historia, y por el otro, el partido que resultó ganador y el gabinete de gobierno, retoman estas propuestas y las consignan en los planes de acción del nuevo gobierno.

No hay duda que los programas y planes, son una proyección o pronóstico indicativo de la

realidad futura y que estos suelen ser alterados por la dinámica de la realidad; no son camisas de fuerza que se ejecutan mecánicamente con precisión milimétrica. Todo lo contrario, son herramientas que deben adaptarse a las circunstancias del entorno y utilizarse creativa e inteligentemente como cartas de navegación en las turbulencias económicas, políticas y sociales. Pero, con esto dicho, los documentos tomados como base en el presente análisis, representan compromisos éticos y políticos cuyos objetivos y contenidos no se pueden evadir con facilidad, a menos que se quiera pagar un alto costo político ante la ciudadanía. Se podrán modificar o posponer acciones; es lógico y entendible cierto zigzagueo en la gestión pública, con respecto a los compromisos de campaña y los lineamientos estratégicos auto asumidos, pero el horizonte trazado en términos de principios, valores y grandes finalidades estatales, debería ser un compromiso irrenunciable, tanto por la presidencia como por el partido político que posibilitó el cambio en la correlación partidaria del país, en 2009.

Ésta es la razón por la que el presente análisis, toma como base sendos documentos.

2. El contenido del informe

El análisis de la actual gestión presidencial desarrollado en este documento, asumió como esquema, la agenda de trabajo de FESPAD. Lo que se presenta a continuación es una versión completa que contiene los principales hallazgos y valoraciones hechas a través de aportes escritos de integrantes del equipo de trabajo institucional y de sesiones, entrevistas, jornadas, talleres y grupos focales con diversos sectores sociales.

De esta forma, el contenido de este informe se estructura en cuatro capítulos. El **Capítulo I. La seguridad ciudadana: una preocupación permanente**, expone una valoración sobre los rasgos de continuidad y rompimiento que se han observado en el comportamiento de las instituciones del Órgano Ejecutivo que inciden en el ámbito de la seguridad ciudadana. El **Capítulo II. La realidad sobre la crisis económica** analiza el comportamiento de la economía salvadoreña en los 3 años de la actual gestión presidencial, el contexto adverso en el que ha funcionado el gobierno, así como las respuestas que ha dado. Se desarrolla, asimismo, una reflexión sobre las causas internas que están provocando el actual desajuste económico que vive el país. El **Capítulo III. Lo estructural: derechos económicos, sociales, culturales y ambientales** es una reflexión sobre un conjunto de derechos humanos vinculados estructuralmente con el desarrollo del país. El **Capítulo IV. Integridad estatal: una novedad en construcción** es una valoración sobre uno de los ámbitos que son novedosos en la realidad política salvadoreña, cual es el de la transparencia y el combate a la corrupción.

3. Metodología empleada

Para esta investigación, se utilizó un conjunto de herramientas metodológicas y de investigación que permitieran una visión amplia de la realidad, desde la perspectiva de los diversos sectores sociales que intervienen en el país, especialmente de los sectores populares organizados que tienen una importante opinión sobre los problemas de El Salvador, pero que no logran hacer que su voz sea escuchada en la palestra pública. Las herramientas utilizadas fueron:

- **Investigación documental.** Además de los documentos ya citados, relativos a los compromisos que adquirió el actual gobierno, se retomaron estudios e informes producidos en estos años por FESPAD y otras organizaciones sociales, así como documentos elaborados por agencias de cooperación, carteras de Estado, organismos especializados y académicos. También se tuvo como referencia el marco normativo que sustenta cada uno de los ejes abordados, tanto del ámbito nacional (Constitución y leyes secundarias) como internacional (instrumentos internacionales de derechos humanos)
- **Talleres de consulta y grupos focales.** Estos espacios se orientaron prioritariamente a las y los destinatarios de FESPAD, así como a otros grupos sociales de base, para conocer sus valoraciones acerca de la realidad nacional. Se desarrollaron 7 talleres en los que participaron cerca de 150 personas, provenientes de organizaciones comunales, organizaciones juveniles de base, sindicatos, autoridades locales, dependencias estatales, entre otras.
- **Entrevistas directas.** Se dirigieron a funcionarios y funcionarias públicas, así como a representantes de organizaciones sociales que tienen una opinión calificada sobre los problemas abordados en este informe. Las entrevistas con funcionarios y funcionarias públicas, además buscaban de acceder a información en su poder que no siempre está al acceso del público. En total se hicieron 6 entrevistas.

Capítulo I. La seguridad ciudadana: una preocupación permanente

1. La difícil herencia encontrada

El Salvador constituye uno de los países de Centroamérica, con más altos índices de homicidios; para el año 1974, la tasa de muertes por cada 100,000 habitantes era superior a 30; lo que indica, según los análisis de diversos estudiosos, entre ellos José Miguel Cruz¹, que la violencia ya era un problema, inclusive antes de la guerra civil que aquejó el país a finales de la década de los setenta y durante los años ochenta². Doce años de guerra civil produjeron más de 70,000 víctimas mortales y cerca de 12,000 desaparecidos.

Luego de la firma del Acuerdo de Paz, en el año 1992, en el período post-conflicto, tampoco hubo reducción de la violencia³; Cruz señala que para 1996, la tasa de homicidios había llegado a 139 muertes violentas por cada 100,000 habitantes; en los años siguientes se produce un descenso pero no una reducción sensible, ya que el país se mantiene entre las tasas más altas a nivel de la región.⁴

Constatamos pues que desde hace más de una década, El Salvador vive una grave crisis de inseguridad ciudadana; en los últimos doce años se han cometido 39,476 homicidios en el país; habiendo épocas en las que se han registrado entre 12 y 14 homicidios diarios; esto además de robos, extorsiones y otros delitos. En la última década esta situación ha venido evolucionando en forma exponencial sin que los sucesivos gobiernos hayan abordado de manera efectiva el problema, en busca de la solución real y coherente con la realidad nacional.

En los últimos doce años se han cometido 39,476 homicidios en el país. Unos 3,290 personas anualmente.

Esta amenaza se vino gestando desde la finalización del conflicto armado, del cual se salió sin que el Estado prestara atención ni a las víctimas, ni a las y los participantes en el mismo, y menos a la población civil en general. Se dio vuelta a la página sin cuidar las consecuencias y las secuelas de una guerra civil. Los gobiernos que sucedieron al conflicto

¹ Investigador salvadoreño sobre violencia, inseguridad y pandillas.

² Cruz, J. M. y Trigueros, A y González, F. El crimen violento en El Salvador: factores sociales y económicos asociados. San Salvador. IUDOP/Banco Mundial. 2000

³ Cuando hacíamos encuestas en 1993 desde el Instituto de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), lo que quedaba claro era que la gente estaba súper preocupada por la delincuencia, por la violencia. O sea, todo este tema de que hoy en 2012 la gente dice que la violencia es insostenible... Pues no es nuevo. Este discurso tiene 20 años de estar en la conciencia pública. Cuando le preguntábamos cuál era su principal problema, la gente en las encuestas decía que la inseguridad, el crimen; y ya la gente nos decía: las maras. ¡Esto en 1993! José Miguel Cruz. Entrevista en periódico digital El Faro, del 15-04-12 (www.elfaro.net)

⁴ Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Transferencias de armas hacia y desde América Latina. San José. 2009.

armado consolidaron un modelo fundamentado exclusivamente en la iniciativa privada por lo que se dedicaron a fortalecer el mercado, dejando que la lógica de la máxima ganancia determinara lo social, lo político y lo económico.

Entre tanto, proliferó la violencia política, la violencia relacionada con juventudes, la violencia intrafamiliar, la criminalidad común y la criminalidad organizada, entre otras. Situación que fue advertida por las organizaciones sociales, nacionales e internacionales, pero los gobiernos se negaron a poner atención. Es evidente que la existencia de los altos índices de delincuencia que sufre el país tiene causas indiscutibles, algunas de las siguientes:

- ❖ Las deficiencias que el Estado ha demostrado para dar positividad, eficacia y verdadero cumplimiento a la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como elemento necesario para superar la pobreza estructural y que constituye la mejor estrategia para prevenir el delito;
- ❖ Debilidad de las instituciones responsables del combate integral del delito, en todo el sistema de justicia penal; no es únicamente un problema de debilidad de la Policía Nacional Civil, ya que esta institución es nada más, uno de los componentes de combate a la criminalidad, junto con la Fiscalía General de la República y el Órgano Judicial;
- ❖ Falta de voluntad para aplicar políticas de prevención social y de rehabilitación y reinserción, en concordancia con nuestra norma fundamental;
- ❖ Ausencia de un abordaje integral para la persecución criminal en todas sus expresiones; en los últimos 10 años, la persecución de la delincuencia se redujo a maras y pandillas, soslayando la evidente criminalidad organizada, la que se cobija en el poder político y económico;
- ❖ Inexistencia de políticas de Estado encaminadas a atender la post guerra, que afrontara los problemas psicosociales que un conflicto armado deja necesariamente en la población;
- ❖ El fomento de antivalores, con la mirada complaciente de algunos funcionarios y funcionarias que han estado al frente de instituciones gubernamentales, ha sido coadyuvante en el desarrollo de la delincuencia en nuestro país. La mayor parte de medios de comunicación difunden como normales estos antivalores, lo que particularmente afecta el desarrollo psíquico de nuestra población desde tempranas edades, convirtiéndose en parte de la problemática.

En estas circunstancias de inseguridad ciudadana e injusticia, el 1 de junio de 2009 asume la Presidencia de la República el señor Mauricio Funes Cartagena, como resultado del triunfo del partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), hecho que abrió la oportunidad de una transición en el Órgano Ejecutivo, después de 20 años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y 188 años de gobiernos de derecha. El nuevo gobierno trae consigo un programa, denominado ***“Cambio en El Salvador para vivir mejor”*** el cual fue producto de un largo y participativo proceso de construcción en el que se involucraron miles de ciudadanas/os. En el referido programa se

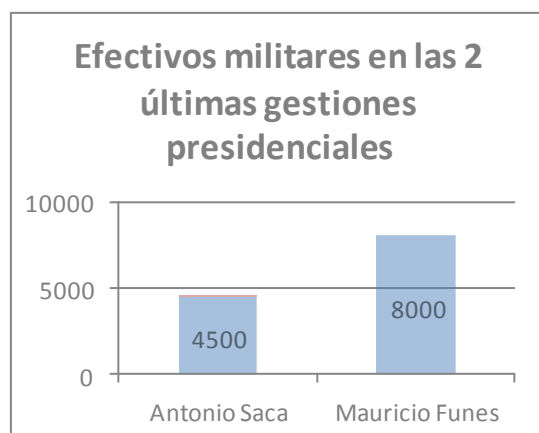
desarrolla el denominado eje “Seguridad de verdad” que está plateado como una política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana, con los siguientes lineamientos estratégicos: a) Prevención del delito y de la violencia social; b) Combate al delito e investigación criminal; c) Rehabilitación e inserción social; y d) Transformación y mejora del funcionamiento institucional⁵.

A partir de ese documento quedaba perfilada una visión novedosa, integral y democrática de las políticas de seguridad pública, el combate a la criminalidad organizada, la lucha contra la impunidad y a sus arraigadas causas estructurales.

2. Hallazgos a tres años de gobierno

No obstante, el gobierno entrante continuó con la política de mano dura de sus

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de prensa

predecesores, cuya apuesta principal se concentra en el endurecimiento de las penas y la represión; con un agravante adicional: el incremento de la militarización de la seguridad pública, hasta llegar a límites nunca alcanzados en los gobiernos anteriores. En consecuencia con este esquema de militarización de la seguridad pública, en noviembre de 2011 el Presidente de la República nombró al General David Munguía Payés – hasta entonces Ministro de la Defensa Nacional – al frente del gabinete de Justicia y Seguridad Pública. Antes de este nombramiento, era evidente el despliegue militar en los territorios del país, especialmente en zonas populares; pero además, a la Fuerza Armada se le asignaron las tareas de protección perimetral de los centros penitenciarios y de llevar a cabo los “registros” a las visitas de las y los internos en los centros penales. Estas regresiones en la seguridad pública culminaron con el nombramiento, en enero de 2012, del General Francisco Salinas como director general de la Policía Nacional Civil (PNC). Nombramientos que han sido demandados por inconstitucionales ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ); demanda que a la fecha, ha sido admitida.

No obstante, la política del nuevo gobierno fue de continuidad de la mano dura (...) se incrementó la presencia militar en tareas de seguridad pública

La llegada de los dos generales a tareas de seguridad pública, estuvo acompañada del endurecimiento de la política criminal que llegó, inclusive

⁵ Documento Programa de Gobierno 2009 – 2014 Un cambio en El Salvador para Vivir mejor. Página 94.

a proponer una reforma a la Constitución de la República que permitiera obviar las garantías básicas de derechos humanos y otras disposiciones establecidas en los Acuerdos de Paz, justificando estas pretensiones como medidas para remover obstáculos en la lucha contra la seguridad ciudadana; finalmente el nuevo Ministro propuso la creación de un “subsistema judicial” conformado por tribunales y fiscales especiales, paralelos a los que la Constitución y las leyes determinan, y se habló de imponer una política de seguridad pública como la que se ejecuta en las favelas del Brasil.⁶

Todo este despliegue regresivo y represivo, a la fecha, no ha probado su efectividad en el combate del delito, por el contrario, las extorsiones y los homicidios estuvieron fuera de control, manteniéndose en estos últimos meses, casi invariablemente, un promedio diario de 14 personas asesinadas.

2.1 El Pacto entre pandillas

En marzo de 2012 ocurrió un traslado silencioso de internos del penal de máxima seguridad de Zacatecoluca, Departamento de La Paz, hacia otros penales de seguridad media; entre las personas trasladadas figuraban históricos cabecillas de las pandillas Mara Salvatrucha y del Barrio 18. En conferencia de prensa, el Ministro de Justicia y Seguridad Pública, General David Munguía Payés, dio dos justificaciones para este movimiento: 1) que obedecía a informes de inteligencia policial que indicaban un ataque inminente con armas de gran poder; y 2) que el traslado obedecía a una correcta aplicación de la Ley Penitenciaria y a un acto humanitario. Días después, el Obispo castrense y policial, Fabio Colindres, ofreció declaraciones junto al ex miembro de la guerrilla y ex diputado del FMLN, Raúl Mijango, ahora disidente, informando de una medicación hecha por ellos, en la que habían logrado *un milagro* en virtud del cual los líderes pandilleros habían alcanzado un acuerdo decretando una tregua entre las pandillas rivales; el acuerdo se centraba en el cese de los homicidios. La posición oficial fue confusa y contradictoria, limitándose a declarar que el gobierno no estaba bajo ninguna negociación, únicamente facilitando el acercamiento entre las pandillas y la mediación de la iglesia.

En efecto, a partir de ese acontecimiento, se registró una sensible reducción de los homicidios de hasta un 60%, aunque las extorsiones se mantuvieron en la misma tendencia.

La secretividad y la poca transparencia con la que se desarrolló esta “negociación” generó dudas y cuestionamientos por algunos sectores sociales: ¿Quién participó en estas negociaciones?, ¿A qué se comprometieron las

⁶ Entrevista hecha por los periodistas José Luis Saenz y Carlos Martínez al General David Munguía Payés en el periódico digital El Faro. “Aplicaremos el método de pacificación que se usa en las favelas”. Enero de 2012. <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201202/entrevistas/?ls-art0=5>

partes?, ¿Cuál es la participación real del gobierno?, ¿Qué tan sostenible es la tregua?, entre otras, son algunas de las interrogantes que aún no han tenido una respuesta satisfactoria.

La realidad reveló un fenómeno preocupante que cuestiona el fortalecimiento de las instituciones estatales: la baja en los homicidios es producto de un acuerdo entre maras y pandillas y no por la efectividad de una política del actual gabinete de seguridad pública. En estas condiciones persisten fundados temores de que la “tregua” acordada entre las pandillas, puede ser frágil y su ruptura podría traer graves consecuencias al pueblo salvadoreño.

2.2 La prevención de violencia: una esperanzadora novedad de cambio.

La llegada del nuevo gobierno generó perspectivas y esperanzas de una gestión económica, política y social del Estado, centrada en los sectores históricamente marginados y vulnerables. Un gobierno capaz, comprometido con una política dirigida a los sectores populares, que eliminara los privilegios de las empresas transnacionales y nacionales; lo cual abriría un clima favorable para el desarrollo integral de la sociedad y, con ello, se generaría condiciones estructurales para la prevención de la violencia que está tan arraigada en la historia del país.

2.3 Una estrategia y una entidad especializada.

Como parte de las nuevas acciones de la actual administración, en 2010 se diseñó la Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios (en adelante “la estrategia”). Ese mismo año, se creó la Dirección para la Prevención de Violencia y Fomento a la Cultura de Paz (PREPAZ), adscrita al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública.

2.4 Estrategia Nacional de Prevención Social de la Violencia en Apoyo a los Municipios.

Esta estrategia forma parte de un conjunto de medidas orientadas a prevenir el fenómeno delictivo y mejorar la percepción de la seguridad ciudadana, desde dos ejes fundamentales: 1) la política de seguridad y, 2) la política de desarrollo territorial. Por tanto, la estrategia asumió el reto de aumentar la cantidad de proyectos o iniciativas sociales orientadas a prevenir la violencia desde un enfoque novedoso: la dinámica local. Este sin duda es un cambio

*Seguridad Ciudadana
mediante una efectiva
coordinación
interinstitucional a escala
local en planes de
prevención
Programa de Gobierno
2009 – 2014. Un cambio en
El Salvador
para vivir mejor.*

de perspectiva que tiene sustento político en el Programa de Gobierno que se plantea la *“Seguridad Ciudadana mediante una efectiva coordinación interinstitucional a escala local en planes de prevención.”*⁷



Consulta a Consejos Municipales de Prevención de la Violencia

Una iniciativa gubernamental, complementaria a este esfuerzo preventivo, fue el impulsado desde la Sub Secretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (SDDT) que, además de la asistencia técnica para la construcción de la estrategia, creó el programa “Escuelas de Convivencia”, con el objeto de desarrollar espacios de interacción de jóvenes escolarizados del área metropolitana de San

Salvador, siendo el deporte el aspecto más privilegiado.⁸

Una consulta con representantes de los Consejos Municipales de Prevención de la Violencia, (CMPV), hecha por FESPAD en el contexto del presente informe, concluye que la estrategia tal y como está formulada constituye un gran avance en materia de prevención de la violencia. Por una parte se logró la coordinación de las instancias encargadas de la seguridad a nivel municipal. Por otra, también permitió involucrar a todos los actores y sectores sociales del municipio, ya que en los Comité Municipales de Prevención de la Violencia – que son instancias impulsadas en el marco de la estrategia de seguridad del gobierno – existe representación de las juventudes, mujeres, líderes y lideresas comunitarias, iglesias, escuelas, empresa privada, entre otras. Además es importante destacar la participación activa de la PNC en acciones encaminadas a la prevención de la violencia, lo que ha abierto la posibilidad del rescate de la confianza ciudadana en la entidad policial.

2.5 Dirección para la Prevención de la Violencia y Fomento a una Cultura de Paz, (PREPAZ)

Por otra parte, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública creó PREPAZ, con el fin de involucrar a las comunidades en la labor de la prevención de la violencia y en la búsqueda de soluciones pacíficas a los problemas de la violencia que afectan al entorno local. Este esfuerzo se ha venido haciendo con enfoque

⁷ Programa de Gobierno 2009 – 2014. Un cambio en El Salvador para vivir mejor. Pág. 92.

⁸ Cerca de 4 mil niños y niñas de 18 “Escuelas para la Convivencia” se congregaron durante una semana en diciembre 2010. Consultar la memoria del Foro Regional, Prevención Social de la Violencia, 2011. Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización.

inclusivo en coordinación con las autoridades locales de 42 municipios del país en los que se observa alta incidencia delincriminal. Esta instancia cuenta con promotores capacitados en cultura de paz, resolución de conflictos, prevención de la violencia, justicia restaurativa y liderazgo comunitario, entre otros temas.

Retrocesos en este camino.

A pesar de estos avances, a mediados de 2011, por decisión presidencial, se cerró el programa “Escuelas de Convivencia” por lo que la Sub Secretaría de Desarrollo Territorial no continúa dando apoyo al trabajo que venía desarrollando en los municipios, trasladando esta responsabilidad a PREPAZ que no cuenta con los recursos suficientes para esta tarea.

Por otra parte, los CMPV tuvieron resultados diversos y algunos, poco satisfactorios. Según valoraciones hechas por miembros de estas instancias, ello se debe a los siguientes factores⁹:

- No hubo un diagnóstico participativo de la situación de los municipios en materia de violencia y condiciones para impulsar estrategias de prevención.
- Los Concejos Municipales no tienen conciencia de sus responsabilidades en materia de prevención de violencia; el resultado fue que no existió voluntad política real por parte de los alcaldes, delegando en concejales, concejales o encargados de comunicaciones el seguimiento a los procesos.
- Inexistencia de recursos financieros por parte del Gobierno Central para la alcaldías, por lo que las acciones encaminadas a prevenir la violencia eran financiadas por las distintas organizaciones de sociedad civil que integraban los CMPV.
- Falta de Planes estratégicos y operativos que dinamizaran el trabajo de los CMPV
- Protagonismo de algunas organizaciones, tanto gubernamentales, como no gubernamentales.
- Se antepusieron las agendas institucionales al trabajo de los CMPV
- No hubo estrategias de incidencia para fomentar, en algunos casos la participación de todos los sectores de la municipalidad. Por ejemplo empresarios de transportes, comerciantes informales, pastores de iglesias.
- Poca visibilización del trabajo desarrollado por los CMPV. En algunos municipios si se realizaron cabildos abiertos o foros informativos, pero no era la constante.
- No en todos los consejos hay participación de jóvenes, por lo que los proyectos o actividades con este sector no lograba los objetivos planteados.

Con estos elementos, se puede concluir que el Gobierno debe revisar sus planes y/o estrategias en materias de prevención de violencia, fortalecer los gobiernos locales, tanto técnica como financieramente para que le den el impulso necesario al trabajo de los CMPV. Además los alcaldes y alcaldesas deben tomar conciencia de la responsabilidad que tienen en esta materia y asumir un rol más protagónico, liderando acciones comunales. Esto con el fin de fomentar la participación y convivencia ciudadana, especialmente de la juventud organizada, que tiene una potencial energía multiplicadora.

⁹ Entrevistas realizadas a miembros del Consejo de Prevención de la Violencia y a agentes de la PNC de Ciudad Delgado y Mejicanos. Estas entrevistas se hicieron el 27 de marzo de 2012

2.6 La rehabilitación y la reinserción social y económica.

Ésta ha sido la estrategia a la que menos le ha apostado el actual gobierno. Pareciera que, pese al mandato constitucional en esta materia y tal como ha ocurrido históricamente, en el gobierno – ni en el Estado en su conjunto – no existe confianza en la recuperación de las personas que han estado en conflicto con la ley penal. Esta realidad tiene a su base la ausencia total de oportunidades que el sistema penitenciario ofrece para la reinserción y la rehabilitación, pero también el histórico abandono de las infancias y juventudes en las comunidades tanto urbanas como rurales.

En septiembre de 2010 entró en vigencia la Ley de Proscripción de Maras, Pandillas, Agrupaciones, Asociaciones y Organizaciones de Naturaleza Criminal, que en su artículo 10¹⁰, determina que habrá una ley especial que promueva la rehabilitación de esta población. El Vice Ministro de Justicia y Seguridad, de esa época, Henri Campos, elaboró un anteproyecto de ley, el cual socializó y sometió a consulta, hasta tener una propuesta acabada, la cual nunca fue remitida al Órgano Legislativo; una omisión, que además de constituirse en mora legislativa, le niega caminos de solución a la población salvadoreña.

Desde que Mauricio Funes asumió la Presidencia de la República hasta febrero de 2012, se han cometido 13,676 homicidios. Los años con mayores muertes son 2009 con 4,367 y 2011 con 4,354.

El sector más afectado por la violencia y delincuencia es el de hombres jóvenes entre 15 y 29 años.

2011 fue uno de los años más violentos para las mujeres con una cifra de 647 mujeres asesinadas, según información del Observatorio de Violencia de Género hacia las Mujeres, febrero 2011, elaborado por ORMUSA.

El grupo de edad más vulnerable son mujeres jóvenes entre 18 a 25 años.

¹⁰ Artículo 10: “Una normativa especial establecerá las condiciones de retiro o deserción y rehabilitación de los miembros de las agrupaciones, asociaciones y organizaciones criminales de las que trata la presente ley.” Ley de proscripción de maras, pandillas, agrupaciones, asociaciones y organizaciones de naturaleza criminal.

3. La seguridad ciudadana.

3.1 Derecho a la vida.¹¹

Podemos afirmar que el derecho a la vida es la fuente de donde emergen todos los derechos inherentes de la persona humana. Su protección en todos los ordenamientos jurídicos, no sólo impide que se atente contra su vida biológica, sino que se le asegure a cada ser humano, un conjunto de condiciones de dignidad y desarrollo pleno e integral.

A tres años de gobierno, las políticas de seguridad pública aún no concretan los resultados ofrecidos. Para el caso, la criminalidad y violencia se han incrementado y han cobrado miles de vidas, en su mayoría jóvenes, sin que exista – como ya se señaló en el apartado anterior – claridad y decisión sobre cómo prevenir la violencia y la criminalidad. El primer gabinete de Justicia y Seguridad Pública que nombró el Presidente, intentó hacer efectiva una política integral de seguridad con los componentes trazados en el programa de gobierno, pero esa pretensión no se concretó debido, en parte, a la feroz oposición de los sectores de poder fáctico, de alguna prensa nacional y de algunos partidos políticos. También hay que señalar que existe una buena parte de la población afectada por la violencia y la criminalidad, que ya sea por desinformación, ausencia de formación o por un análisis poco profundo de las causas estructurales de la violencia, mantienen férreo rechazo a las acciones de prevención de violencia y mucho más, a las de rehabilitación y de reinserción. En consecuencia con este sentimiento popular muy arraigado de ponderar la represión por encima de la prevención, es que la actual administración presidencial ha continuado con una política de seguridad eminentemente represiva, con el ingrediente adicional que ya hemos señalado: el paulatino y creciente proceso de militarización de la seguridad pública.



Consulta a Agentes de la PNC de Ciudad Delgado y Apopa

¹¹ Se encuentra reconocido en el Art. 2 de la Constitución de la República (en adelante Cn.), en el Art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP) y en el Art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH). Además de estos instrumentos jurídicos, que obligan al Estado salvadoreño, también está proclamado en el Art. 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante DUDH).

a) Violencia predominante

En el país, se distinguen dos blancos básicos hacia donde se dirige la violencia delictiva o criminal: la integridad física y la propiedad. Para hacer el análisis sobre la violencia y la victimización, es necesario partir de las cifras concretas que nos demuestran que los homicidios siguen siendo los delitos más significativos en el país.

Cuadro No. 1
Homicidios registrados en el período 2008-2011

Año	Total de homicidios	Hombres	Mujeres	Tasa x 100 mil h.
2008	3, 179	2, 831	348	55.3
2009	4, 367	3, 775	592	70
2010	4, 004	3, 430	570	65.4
2011 ¹²	4,354	3707	647	71.7
2012 ¹³	936	815	121	-

Fuente: construcción propia a partir de datos del Instituto de Medicina Legal, PNC y de prensa escrita

Desde que Mauricio Funes asumió la Presidencia de la República hasta febrero de 2012, se han cometido un total de 13,676 homicidios. Los años con mayores registros son 2009 con 4,367 y 2011 con 4,354. El grupo de edad más afectado por la violencia y delincuencia lo representan hombres jóvenes entre 15 y 29 años. Para las mujeres 2011 representa uno de los años más violentos, ya que, según información del Observatorio de Violencia de Género hacia las Mujeres de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA), ese año fueron asesinadas 647 mujeres. El grupo más vulnerable son mujeres jóvenes entre 18 a 25 años.

Caracterización de los homicidios

Según el Instituto de Medicina Legal, (IML) la mayoría de homicidios se cometen en calles, vías públicas y carreteras, donde las personas son atacadas con armas de fuego por varios desconocidos, cuando se dirigen o vuelven del lugar de trabajo o del lugar de estudio; los cadáveres generalmente son encontrados en estos lugares, en predios baldíos, terrenos, barrancos, quebradas o ríos, muchos de ellos atados de manos y/o pies, con sogas en el cuello y con señales de tortura (decapitación, mutilación, etc.) sin que se tenga un móvil bien definido o testigos del asesinato.

¹² El Diario de Hoy, 2 de enero 2012, página 2. Observatorio violencia hacia las mujeres, ORMUSA, febrero 2011

¹³ La Prensa Gráfica, 12 de abril de 2012, página 4

La realidad pone en cuestionamiento la estrategia de seguridad pública de continuismo: la militarización, la mano dura, el endurecimiento de las penas, la represión y la violencia. Lejos de mejorar los niveles de seguridad, se registran graves violaciones a derechos humanos cometidos por soldados y oficiales militares.

La profesionalización de la PNC para mejorar el control y represión del delito, gestión, disuasión, investigación criminal e inteligencia, no ha dado los resultados esperados, a pesar que desde el 2009 se puso en marcha el régimen de disponibilidad que permite contar permanentemente con el 50% de los efectivos policiales y se incorporaron 2,400 nuevos policías graduados de la Academia Nacional de Seguridad Pública¹⁴.

b) Violencia armada

Para medir el impacto que tienen las armas de fuego en la violencia en El Salvador es necesario conocer qué proporción de los delitos son cometidos con estas. No todos los hechos de violencia se realizan con armas de fuego, sin embargo el impacto es mayor, cuando se compara con la utilización de otro tipo de arma (corto punzante, arma blanca, objeto contundente, etc.), por la letalidad de las primeras. Pero además es importante conocer otros delitos que son cometidos con armas de fuego, para medir la presencia de las mismas dentro la sociedad (Ver cuadro No. 3)

Cuadro No. 2
Homicidios cometidos con arma de fuego entre el año 2001 y 2010.

Año	Homicidios registrados	Homicidios con Arma de fuego	%
2001	2,341	1,679	71
2002	2,210	1,533	69
2003	2,172	1,697	78
2004	2,767	2,697	96
2005	3,812	2,994	78.54
2006	3,928	3,124	79.53
2007	3,497	2,804	80.2
2008	3,179	2,479	78
2009	4,367	3,057	70
2010	4,004	2,962	74
Total	27,726	25,026	77.43%

Fuente: Construcción propia con información de la PNC y Medicina Legal.

¹⁴ Discurso presidencial a un año de gobierno del Presidente Mauricio Funes, 1 de junio de 2010. www.capres.gob.sv

Como puede observarse en el cuadro anterior, la tendencia hacia el incremento de los homicidios es constante desde 2001, con una leve disminución en 2003, pero con una tendencia al alza en el uso de las armas de fuego.

Cuadro No. 3
Armas de fuego involucradas en delitos en flagrancia 2010 – junio 2011

Delito	2010	2011 ^(junio)
Hurto	N/A ¹⁵	N/A
Robo	2,909	1,228
Lesiones	828	327
Homicidios	2922	1,508
Extorsión	26	6
Hurto de Vehículo.	0	0
Robo de Vehículo.	438	239
Violación	75	34
Homicidio culposo	0	0
Robo y Hurto de Vehículo, con mercadería	104	32
Secuestro	0	0
Otros delitos	1170	579
Total	8,472	3,953

Fuente: Construcción propia a partir de información de la PNC y Medicina Legal

Como puede observarse, de los 8,472 delitos registrados en 2010, el 85% constituían delitos violentos. Entre los más comunes se encuentran los homicidios, las lesiones, los robos y las violaciones. Si bien el 15% de los delitos restantes no son considerados como violentos, impactan de igual forma en la población por el uso que se hace de las armas de fuego para cometer el ilícito. Hasta junio de 2011, la Policía había registrado un total de 3,953 delitos cometidos con armas de fuego.

Es importante establecer que los registros anteriores, únicamente representan los delitos cometidos en flagrancia, ya que existen muchos casos donde no se capturan a los victimarios, ni se decomisan armas de fuego. Sin embargo los registros aumentan si a estos datos le sumamos los delitos que no fueron en flagrancia.

¹⁵ No aplica

Retrocesos en este camino según actores de la vida nacional

Un análisis a la legislación vigente en materia de regulación de armas, hecho en el contexto de este informe por medio de una consulta con organizaciones sociales que trabajan el tema de armas, nos arroja las siguientes valoraciones:

- A pesar que la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares, aprobada en 1999, ha sufrido reformas importantes, los requisitos para obtener licencias y matrículas permite que las armas de fuego puedan llegar a manos de quienes no están capacitados totalmente para usarlas. Ejemplo de ello, es que no se establece la carencia de antecedentes de violencia intrafamiliar o el consumo de bebidas alcohólicas o droga.
- En materia de marcaje de las armas de fuego, no existe ninguna disposición explícita relativa a esta actividad, ni en la Ley de Armas, ni en su reglamento. Esto está vinculado al hecho que en El Salvador no se producen armas de fuego y las que ingresan vienen con el marcaje de origen. Lo que sí regula la legislación es la alteración, la eliminación, modificación de mecanismos, marca de fabricación, número de serie, modelo, cambio de cañón, empavonado o niquelado de las armas de fuego que ingresan al país. A pesar de este vacío legal, el Estado salvadoreño firmó un convenio de cooperación con la Organización de Estados Americanos (OEA) para el marcaje de Armas.
- Desde la última revisión de 2010 del Programa de Acción de las Naciones Unidas para el Control de Armas Ilícitas Pequeñas, no se han creado las Comisiones Nacionales, instancias permanentes que traten el tema de prevención, control y reducción de la violencia armada, como las que existen en Guatemala y Costa Rica.

En El Salvador, el negocio de las armas es muy importante, tanto en el mercado legal, como en el ilegal.

El Presidente Funes se comprometió a la aplicación estricta de la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Explosivos y Artículos Similares (Ley de Armas) y sus componentes. Además a dar cumplimiento a acuerdos internacionales en la materia; en el Plan Quinquenal se comprometió a reducir los factores de riesgo, en especial la tenencia y portación de armas de fuego así como la reducción del consumo del alcohol y otras drogas.

Para dar cumplimiento a lo establecido en estos dos planes, se ha ampliado la “veda de armas”¹⁶, medida que se viene implementando desde el año 2007. Esto se hizo por medio de la reforma del artículo 62, de la Ley de Armas, por lo que el Presidente Mauricio Funes amplió esta medida a 27 municipios aparte de los 10 en que ya se aplicaba. Los municipios que se incluyeron son: Sonsonate, Izalco, San Antonio del Monte, Sonzacate,

¹⁶ Lugares donde no se puede portar armas de fuego

Acajutla y Armenia, todos en el departamento de Sonsonate; San Salvador, Ayutuxtepeque, Mejicanos, Panchimalco, Apopa, Ciudad Delgado, Soyapango y San Martín, en el departamento de San Salvador; La Libertad, Quezaltepeque, Sacacoyo, Tepecoyo y Colón, en el departamento de La Libertad; Zacatecoluca y San Pedro Perulapán, en el departamento de La Paz; Usulután, Puerto El Triunfo y Jucuarán, en el departamento de Usulután; Chalchuapa, en Santa Ana; y Jujutla, en el departamento de Ahuachapán¹⁷.

El éxito de la veda ha dependido por una parte a la aplicación de la Ley de Armas por parte de la PNC en coordinación con el Cuerpo de Agentes Metropolitano (CAM) y la colaboración de la población en general. Pero además ha sido necesario sensibilizar a la ciudadanía para superar la cultura sobre la auto defensa, que pondera el uso de armas de fuego como sinónimo de seguridad.

3.2 Derecho a la protección del Estado en la conservación y ejercicio de los derechos.

Operativos masivos, allanamientos sin orden judicial y capturas ilegales de la PNC en comunidades, son ejemplos de la ilegalidad con la cual actúan las autoridades, esto en contra del derecho de protección del Estado del que debe gozar la población.

Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos”.¹⁸

Desde hace varios años, elementos de la PNC y militares se han encontrado involucrados en diferentes delitos, por lo que la Fiscalía General de la República (FGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), han investigado algunos casos, como el homicidio en Apopa, al norte de San Salvador, por el que se investiga de forma separada a nueve soldados y tres cabos de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES)¹⁹. El segundo caso de homicidio agravado y fraude procesal se ventila en el juzgado de Paz de Panchimalco, por un hecho ocurrido el 22 de marzo de este año en el parque Balboa de los Planes de Renderos; la víctima era un joven que se encontraba

¹⁷ Comunicado Casa Presidencial. San Salvador 28 de Julio 2011. www.capres.gob.sv

¹⁸ La proclamación de este derecho se encuentra en los artículos 1, inciso 2º, y 2, inciso 1º, de la Constitución; en el Art. 2.1 del PIDCP y en el Art.1.1 de la CADH. Por su parte, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos en concordancia con su Art. 3.1, también lo reconoce.

¹⁹ LPG, 28-02-2012 Pág. 9

junto con su novia dentro de un vehículo²⁰.

Junto a estos dos casos citados a manera de ejemplo, hay más situaciones indiscutibles de *ejecuciones extrajudiciales* que resultan de la falta de formación de los militares en el manejo de conflictos; ante una crisis, ponen en práctica lo que saben hacer: dispararle al enemigo. Esto se agrava, pues en la mayoría de estos casos, se ha puesto en libertad inmediata a los agresores, aduciendo, de manera arbitraria, legítima defensa.

...hay más situaciones indiscutibles de ejecuciones extrajudiciales que resultan de la falta de formación de los militares en el manejo de conflictos; ante una crisis, ponen en práctica lo que saben hacer: dispararle al enemigo.

3.3 Derecho a la integridad personal.

La PDDH recibe reiteradas denuncias sobre el maltrato que reciben los detenidos en las bartolinas, en los centros de internamientos y en los centros penales. Se ha denunciado casos de tortura, tratos inhumanos e infamantes; una situación similar ocurre con las y los familiares que visitan los centros penales, en especial las mujeres, que son sometidas a exámenes invasivos de su cuerpo, violentando así su integridad física, pero también violentándoles su dignidad.

Todo esto ocurre en la concepción que tienen las autoridades, de que una persona detenida o condenada es un delincuente y como tal, no tiene derechos que se le deban respetar; esta es una visión que mantienen también algunos medios de comunicación, los de mayor difusión, razón por la cual, es una teoría muy difundida; son evidentes las campañas mediáticas encaminadas a rechazar cualquier beneficio penitenciario, o cualquier intento de humanización de los centros de internamiento o de los penales.

En este sentido, el Estado debe establecer mecanismos efectivos de control en todos los ámbitos de la seguridad, para garantizar que las personas que son privadas de libertad en vías de investigación o las que son encontradas culpables y remitidas a los centros penales, sean tratados conforme a lo establecido por este derecho.

3.4 Derechos Penitenciarios.

El Salvador cuenta con herramientas jurídicas orientadas por las tendencias modernas y democráticas de los regímenes penitenciarios del mundo contemporáneo. Sin embargo la realidad es otra, las prisiones en El Salvador,

²⁰ LPG, 22-05-2012 Pág. 22.

constituyen verdaderos y destacados monumentos al desprecio por la dignidad humana. Las deplorables, injustas e inhumanas condiciones en las que guardan – y sufren – prisión las más de 25 mil personas²¹ que acoge el sistema penitenciario que cuenta con una infraestructura para albergar a 8400 internos, son irrefutables: La insalubridad, el hacinamiento, la deficiente asistencia jurídica, la ineficiente atención médico hospitalaria, psicológica y alimenticia, entre otras falencias, son una demostración indiscutible de que la norma escrita y la realidad de las personas son mundos distintos y – muchas veces – contradictorios.

La protección a las personas privadas de libertad implica el cumplimiento de varios derechos, entre los cuales tenemos:

a) Derecho a un juicio justo y rápido²².

En El Salvador la prueba testimonial sigue siendo el sustento principal para determinar la comisión de un delito; por ello la FGR ha abusado del criterio de oportunidad²³, desnaturalizándolo y creando la figura del “criteriado” aplicado a una persona que, a fin de obtener los beneficios que le han ofrecido, delata a otra persona, al margen de su culpabilidad o inocencia; es precisamente con esta figura que la PNC y la FGR realizan las famosas redadas en las comunidades estigmatizadas no necesariamente porque residan miembros de maras y pandillas o sus familiares; sino también por el nivel de pobreza en el que habitan.²⁴

b) Derecho a condiciones que favorezcan la reinserción social²⁵.

Es el derecho que tiene toda/o interna/o a que se le aseguren las condiciones básicas para su reincorporación a la vida económica y social. Sin embargo, es una práctica habitual el fenómeno de la prisionización²⁶, el hacinamiento

²¹ Estadística oficial proporcionada por la Dirección General de Centro Penales (DGCP)

²² La Constitución de la República de El Salvador, en su Art. 11, inciso 1º, en concordancia con el Art. 182 No. 5º. El PIDCP, en el Art. 14.3, letra “c”; la CADH, en el Art. 8.1, En la declaraciones internacionales, este derecho está proclamado por los principios 37 y 38 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

²³ Arts. 18,19 y 20 C. Pr. Pn.

²⁴ Es importante recordar las declaraciones que en 2008 dio el entonces Fiscal General de la República, en las que reconoció el uso, por parte de la FGR, de testigos falsos, “aunque nada más en unos pocos casos”, dijo. Artículo *Los testigos falsos de la FGR*. Periódico digital El Faro, del 28 de julio de 2008

²⁵ Inciso 3º, del Art. 27 de la Constitución, en el Art. 2 de Ley del Régimen de Centros Penales y de Readaptación, en el Art.10.3 del PIDCP y en el Art. 5.6 de la CADH. Asimismo, existe fundamento en los principios 8 y 10 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, y en la Reglas Mínimas Para el Tratamiento de los Reclusos.

²⁶ “Para cualquier especie animal, particularmente cuanto más desarrollada tenga la parte del cerebro referida al mundo emocional y al cognitivo, un cambio forzado de ecosistema supone un trauma importante de gravísimas consecuencias.

La ruptura no gradual con los espacios físicos familiares, con los elementos ecológicos y relacionales a los que estábamos acostumbrados, la quiebra de los hábitos y las pautas normales de comportamiento, de adaptarnos al entorno, supone en todos los seres humanos un shock importante.”José Luis Segovia Bernabé (Jurista-Criminólogo. Sacerdote. Profesor de exclusión social en la Universidad Pontificia de Salamanca).

carcelario derivado del abuso de la detención provisional.

c) Derecho a la salud y a la alimentación.

La realidad de los centros penales en materia sanitaria es alarmante. Es poca o nula la existencia de medicamentos y asistencia médica, el agua potable es escasa e insalubre, los servicios sanitarios se encuentran en un estado deplorable, la alimentación está lejos de ser nutritiva. Los diagnósticos más frecuentes son infecciones dermatológicas en todo el cuerpo, personas con el Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH/SIDA), tuberculosis e insuficiencias renales.

En el tema penitenciario, el actual gobierno asumió los siguientes compromisos

- Fortalecer la seguridad en el interior de los centros penitenciarios, intermedios y de menores.
- Garantizar el establecimiento de mecanismos para que los centros de cumplimiento de medidas y penas no sean lugares desde donde se dirija la ejecución de hechos delictivos.
- Ofrecer un tratamiento apegado a la ley y promover relaciones adecuadas entre los internos y el personal de las prisiones.
- Prestar atención integral a las necesidades de los internos para garantizar su bienestar físico y psicológico.
- Implementar de forma efectiva y adecuada un modelo de ejecución de la medida o pena fundamentado en el trato humano y en la participación de la sociedad en la rehabilitación y reinserción social.
- Crear una política de reinserción a la sociedad.

La política penitenciaria denominada Carretera de oportunidades con justicia y seguridad, constituyó un paso audaz e importante puesto que desarrolla 5 componentes y un conjunto de líneas de acción que buscaban favorecer los derechos humanos de la población interna. A continuación los componentes de la política:

Cuadro No. 4

Componentes de la política penitenciaria

Componente	Rubros
1. Justicia	1. Centros penales justos
2. Atención de necesidades de la población interna	2. Centros penales ordenados
3. Convivencia ordenada de la población interna y el personal	3. Centros penales seguros
4. Disminución del número	4. Centros penales con transparencia
	5. Centros penales con enfoque de género y con atención especial a los niños y niñas de las privadas de

	de personas detenidas	libertad.
5.	Seguridad para evitar fugas, motines y mantener la tranquilidad al interior de los centros.	Estos rubros desarrollan 26 líneas de acción.

Fuente: Documento “Carretera de oportunidades de la Dirección Nacional de Centros Penales.

Gracias a esta nueva perspectiva de los derechos penitenciarios, existen cambios positivos que deben ponderarse, tales como el monitoreo de las cárceles a través de cámaras de vídeo, el funcionamiento de la escuela penitenciaria, la actualización de los expedientes únicos de la población interna, la depuración del personal penitenciario, la creación de granjas penitenciarias, la creación de cooperativas de producción para personas en fase de confianza, semi libertad y ex privados de libertad.

Sin duda, esta política podría tener buenos resultados si se le diera un abordaje integral desde toda la institucionalidad del Estado y no como una tarea exclusiva de la Dirección General de Centros Penales, algo que está lejos de la realidad. Para citar un ejemplo, tenemos la lamentable supresión legislativa de las salidas alternas a la prisión y las políticas de mano dura, medidas que han saturado el sistema penitenciario, volviéndolo cada vez más ineficaz para dar cumplimiento a todas las buenas intenciones de sus autoridades.

Cuadro No. 5
Población privada de libertad.

Año	Procesados			Condenados			Total
	H	M	Total	H	M	Total	
2004	3, 965	293	4, 258	7, 436	347	7, 783	12, 041
2005	3, 467	157	3, 624	8, 474	371	8, 845	12, 469
2006	4, 219	372	4, 591	9, 427	402	9, 829	14, 440
2007	N/D ²⁷	N/D	6, 579	N/D	N/D	11, 288	17, 867
2008	6, 219	893	7, 112	11, 686	592	12, 278	19, 390
2009	6, 505	1018	7, 523	13, 773	902	14, 675	22, 198
2010	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D
2011	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	18, 214	
2012	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	25, 400

Fuente: Construcción propia a partir de datos de la Dirección General de Centros Penales

²⁷ No hay datos

En una visita que hizo al país la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del 5 al 9 de octubre de 2010, indicó que en el país existe... *un índice de superación penitenciaria de más del 300%, el alto nivel de hacinamiento y la ausencia de estructuras físicas adecuadas, que incluyen insuficiente acceso a servicios sanitarios y a agua potable, facilitan la propagación de enfermedades respiratorias e infecciones, creando condiciones deplorables de salubridad. Asimismo, preocupa a la Relatoría la falta de acceso a programas de reeducación y capacitación, la realización de registros corporales a familiares de internos por parte de efectivos militares en ciertos centros penales, la falta de instalaciones adecuadas para atender a las visitas de los internos en condiciones apropiadas y la deficiente alimentación ...*²⁸.

En consulta realizada a la Red por un Sistema Penitenciario Humanitario en marzo de 2012, los resultados coinciden con todo lo expresado anteriormente, pero además incorporan otros elementos que son de suma importancia para tomarlos en cuenta, a saber:

- Se debe considerar que no solamente hay más de 25 mil personas privadas de libertad, sino que también existen unas 2,500 personas en las bartolinas de la PNC, quienes se encuentran en peores condiciones, ya que no les permiten visitas de los familiares, hacinamiento infrahumano, no tienen acceso a servicios sanitarios o éstos son precarios, no cuentan con agua potable. Las mujeres embarazadas que están en estas bartolinas, carecen de asistencia médica, y su situación muy vulnerable.
- El sistema ha criminalizado a las y los familiares de las y los internos. Esto se ve en las revisiones de las mujeres que entran en los centros penales. Muchas mujeres que visitan a sus familiares y son víctimas de maltrato no ponen denuncias por temor.
- Cuando la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) está presente en los penales, los soldados cambian su actitud por una más respetuosa.
- Hay que romper la concepción que un privado de libertad, por el hecho de cometer un delito, ya no es una persona. Tiene que pagar la pena, pero la pena es la pérdida de su libertad, no de sus derechos.

²⁸ Comunicado de prensa 104/10, del 20 de octubre de 2010

3.5 Derechos de la niñez, adolescencia y juventudes.

a) El Gobierno salvadoreño y la atención de la niñez y juventud.

El Plan Global Anticrisis fue una de las primeras medidas que el actual gobierno diseñó con el fin de enfrentar la crisis económica nacional e internacional. Estaría destinado a responder rápidamente al impacto de la crisis económica, pero al mismo tiempo sentar en el mediano y largo plazo las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional.

En el primer componente del Plan Global Anticrisis, el Gobierno incluyó la creación del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) destinado a jóvenes y a mujeres jefas de hogar (que también son jóvenes en una gran proporción) y que consiste en la entrega de 100 dólares durante seis meses como pago a la realización de tareas comunitarias que se les asignan.

En el segundo componente del Plan, las medidas definidas beneficiarían a niños, niñas y adolescentes por medio de la ampliación del Programa de Alimentación Escolar y de la dotación gratuita de uniformes, zapatos y útiles escolares; de la eliminación de cuotas para acceder a servicios de salud pública; de la dotación de medicamentos esenciales y con la ampliación y el fortalecimiento del programa Comunidades Solidarias, destinado a ampliar las capacidades básicas e igualar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de personas, familias y comunidades que se encuentran en condición de pobreza y exclusión social en asentamientos urbanos y rurales.

Casi en paralelo a la implementación del Plan Global Anticrisis, el Gobierno diseñó y aprobó el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 (Plan Quinquenal) que define áreas, políticas e instrumentos de la gestión gubernamental, así como el eje transversal de género y generacional. En lo referente al Sistema de Protección Universal y las Políticas Sociales Estratégicas, el Plan incluye varias medidas prioritarias centradas en la niñez, la adolescencia y la juventud.

Destacan del Plan Quinquenal, los bonos y las becas educativas y el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso en Comunidades Solidarias Urbanas, los bonos de educación y salud en Comunidades Solidarias Rurales, la incorporación de la población trabajadora doméstica (compuesta en su mayoría por mujeres jóvenes) al régimen de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el mejoramiento del primer nivel de atención de salud, el Programa de Alimentación Escolar, el Plan Nacional de Becas, las transferencias a la Universidad de El Salvador y el mejoramiento de la infraestructura de centros de protección del Instituto salvadoreño de niñez y adolescencia (ISNA).

En el componente de seguridad ciudadana, casi todas las medidas previstas

tienen que ver -directa e indirectamente- con adolescentes y jóvenes. Dos tienen un impacto en estos sectores poblacionales: la prevención social de la violencia y el delito y la ejecución de medidas y penas, rehabilitación y reinserción social de aquellos que han incurrido en violaciones a las leyes.

b) Avances normativos y políticas públicas

- ❖ **Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (LEPINA)** Uno de los principales avances en estos tres años han sido los marcos normativos internos, buscando adecuarlos a los estándares establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. Se puede apreciar como positivo la aprobación de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –LEPINA- y la institucionalización del ente rector del sector, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CONNA) que incorpora la participación de representantes de la sociedad civil en el seno de la Junta Directiva.
- ❖ **Ley general de juventud.** Establece el marco jurídico y la institucionalidad que dirigirá las acciones del Estado en la implementación de políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven del país. La ley, crea el Instituto Nacional de Juventud como una institución descentralizada de la Presidencia de la República que tendrá como misión formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la política nacional de juventudes, por medio de políticas sectoriales. La legislación también crea el Consejo Nacional de la Persona Joven, que tendrá el fin de proponer, evaluar, promover y hacer la contraloría social sobre las políticas públicas del Instituto Nacional de Juventud.
- ❖ **Política Nacional de Juventud.** Procura el desarrollo de tres grandes procesos: (i) construcción de identidad y autonomía de las y los jóvenes, (ii) mejoramiento de su integración social y su participación ciudadana, y (iii) fomento de la cohesión social y el sentido de pertenencia de las nuevas generaciones. De forma complementaria, la política de juventud asume una mirada múltiple de las y los jóvenes al considerarlos —a la vez, pero en diferentes dimensiones— grupo de riesgo, sujetos de derecho y actores estratégicos del desarrollo. Asimismo, esta política busca incidir en la generación de respuestas pertinentes en los tres niveles de prevención definidos: primaria destinada a todos los jóvenes, secundaria destinada a jóvenes en situación de riesgo, y terciaria destinada a aquellos que ya han cometido delitos.

Finalmente, aún está pendiente de suscribir la Convención Iberoamericana de Derechos de las y los Jóvenes (CIDJ) a lo que el Presidente Mauricio

Funes se comprometió en 2009.

c) Situación de la niñez y juventud

De los datos estadísticos e informes, surgen algunos aspectos en los que se observa regresiones en relación a lo alcanzado en materia de derechos de la niña y el niño. A continuación se presentan algunos de los más importantes.

- ❖ **Vida.** Desde el año 2003, con la aplicación de los planes mano dura y súper mano dura, los niveles de violencia lejos de reducirse aún persisten. Entre enero y diciembre de 2010, 84 niñas menores de 18 años fueron asesinadas. Del total de niñas y mujeres menores de 25 años asesinadas, más del 50% tienen entre 18 y 25 años. Ya para 2009, el incremento de homicidios en niñas/os y adolescentes alcanzó la cifra de 1.204.²⁹

*El 58.5% de la población es menor de 30 años.
(Encuesta de Hogares de propósitos múltiples de 2007)*

Un dato que es muy relevante y que no se puede dejar fuera de este análisis, es el alto índice de homicidios que hubo en el sector estudiantil, el cual se ha visto primordialmente afectado desde hace varios años, lo que ha llevado a las autoridades de la PNC, a acercar a sus elementos a las escuelas, principalmente a las públicas. Se dieron casos extremos en los que elementos policiales hacían requisas a estudiantes inclusive de primero, segundo o tercer grado de básica. El Ministerio de Educación (MINED), señaló que durante el año 2010 fueron asesinados cincuenta y dos estudiantes y seis docentes. Mientras que el 2011 registró 126 estudiantes asesinados.³⁰

La situación económica del país, es un elemento que también ha contribuido a que se incrementen las muertes en este período. Según el Ministerio de Salud (MINSAL), la economía familiar y la pérdida de empleo son hechos que más frecuentemente desencadenan la decisión de hacerse daño.³¹ Los intentos de suicidio registrados en 2010 por el MINSAL, fueron 1.075, de los cuales 218 se consumaron. Por su parte, el Hospital de San Rafael, en Santa Tecla, reportó que el 56% de los casos de intento de suicidio atendidos en ese hospital correspondieron a adolescentes.

²⁹ http://www.observatoriodelosderechosdelaniñezylaadolescencia.org/monitoreo_de_prensa

³⁰ <http://www.laprensagráfica.com/el-salvador/230958-mined>

³¹ El Diario de Hoy, 11/12/2011, Pág. 2

Una realidad que ya acotamos anteriormente, es el alto índice de armas de fuego que circulan en nuestro país y los pocos controles que ejerce el Gobierno al respecto de ello. Esta situación facilita el incremento de lesiones por arma de fuego en menores de edad que se han visto involucrados en diferentes hechos de violencia, lo cual por una parte violenta el derecho a la vida de este sector que por hoy se encuentra en estado de vulnerabilidad, y por otra incide en el incremento de fondos para el tratamiento de los heridos.

De acuerdo con el informe del MINSAL, al mes de agosto de 2011, registró 1.092 ingresos por lesiones con arma de fuego en toda la red de establecimientos, de ellas 228 fallecieron. Entre los atendidos por lesiones de bala se encontraban 17 menores de 9 años y 263 entre los 10 y 19 años. Para el tratamiento de los 1.092 heridos por proyectil, la red de establecimientos públicos erogó la cantidad de \$1.6 millones de dólares.³²

- ❖ **Pobreza.** De acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), en 2010 el 58.5% de la población es menor de 30 años. Esto revela que la mayor parte de la población salvadoreña es joven y ello brinda posibilidades de renovación generacional en los ámbitos productivo y de la sociedad en general.

Como parte del Plan Anticrisis y en la búsqueda de soluciones para que la juventud obtenga oportunidades de empleo, el Gobierno ejecuta el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI), el cual se desarrolla en 36 municipios y beneficiará a 54,000 personas.

³² El Diario de Hoy, 06/12/11, Pág. 10

En Valoraciones hechas en un taller con representantes de las juventudes de Mejicanos y Ciudad Delgado, 15 de marzo de 2012

- El actual Gobierno ha dado un reconocimiento a la organización juvenil de diferentes municipios, que trabajan en muchos ámbitos, como por ejemplo, capacitaciones en derechos humanos, arte, deportes, inserción laboral, entre otros.
- Es un logro la creación y aprobación de la Ley de Juventud, la cual tiene como finalidad según el artículo uno de la referida ley, “establecer el marco jurídico y la institucionalidad que dirija las acciones del Estado en la implementación de políticas públicas, programas, estrategias y planes para el desarrollo integral de la población joven y su vinculación de forma activa a todos los ámbitos de la vida nacional”.
- En materia de prevención de violencia ha sido importante el trabajo desarrollado por los Consejos de Prevención de Violencia, ya que ello ha permitido el involucramiento de todos los actores del municipio. Las organizaciones sociales también han desarrollado acciones encaminadas a la prevención.
- la militarización de la seguridad pública, afecta el desarrollo de los derechos que la juventud tiene. Ejemplo de ello, son las capturas ilegales, la agresión por parte de algunos soldados destacados en las comunidades y la persecución a los grupos organizados.
- Los procesos de diálogo y/o consulta desarrollados por el actual Gobierno, ha sido más a nivel local por medio de los Consejos Municipales de Prevención de Violencia. No ha existido diálogo directo con las autoridades centrales.
- El actual Gobierno debe mejorar la coordinación de todas las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la prevención de la violencia, principalmente en los centros educativos y las comunidades. Además el Gobierno debe invertir más recursos en educación, deporte, espacios de recreación para los jóvenes y crear oportunidades de trabajo.
- Como parte de las soluciones a la problemática de la violencia y delincuencia en el país, es importante desarrollar estrategias que fortalezcan a las y los jóvenes en lo social, cultural, familiar y económico, para que existan oportunidades para la juventud, que es uno de los sectores más afectados por la criminalidad.

A nivel comunitario, se deben abrir lugares para que las y los jóvenes puedan convivir e interactuar, recuperar los espacios públicos o construir nuevos. Se debe considerar la opinión de las y los jóvenes para conocer sus necesidades de esparcimiento y convivencia.

- ❖ **Salud.** Una de las prioridades del Gobierno ha sido garantizar el derecho de todas las y los salvadoreños a la salud, por lo que se han impulsado reformas en el sector público de salud para ofrecer servicios accesibles,

gratuitos y de calidad. En el mes de julio de 2011, el Banco Mundial aprobó un proyecto de US\$ 80 millones denominado “Fortaleciendo el Sistema de Salud Pública de El Salvador”, el cual se alineó con la Estrategia Nacional de Salud (2009-2014), para ser ejecutados de forma coordinada por el MINSAL. Este esfuerzo busca garantizar una cobertura universal de salud priorizando la atención primaria de calidad a las poblaciones vulnerables y marginadas.

No obstante el esfuerzo de mayor cobertura en salud, se observa con mucha preocupación el incremento en violaciones y agresiones sexuales en contra de niñas, niños y adolescentes, ya que de todas las violaciones que se cometieron en 2010, el 84% se hizo contra niñas y adolescentes menores de 20 años. En total, unas 3.360 niñas y adolescentes fueron agredidas. Eso significa que en promedio fueron agredidas nueve niñas y adolescentes cada día.³³

Los embarazos precoces en 2010, sumaron 26,662 casos en niñas y adolescentes entre 10 y 19 años. Datos preliminares del MINSAL, señalan que el año 2011 unas 1,713 niñas entre 10 y 14 años resultaron embarazadas; de ellas, 50 (3%) tuvieron su segundo hijo.³⁴

- ❖ **Seguridad en los centros educativos.** En busca de una solución a la violencia que sufren las y los jóvenes estudiantes y el acoso que viven por parte de las maras y pandillas, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, implementó a partir de febrero de 2012, el *Plan de Policía de Protección Escolar*, un esfuerzo entre la PNC y el MINED para prevenir la violencia en los centros educativos y sus alrededores. El Plan surge, de las recomendaciones del Consejo Nacional de Educación (CNE)³⁵, que es un organismo permanente, técnico y especializado, de carácter consultivo y propositivo, a quien le corresponde emitir opiniones y recomendaciones sobre diferentes cuestiones que en materia de educación sometan a su consideración los titulares del MINED.

A nivel nacional, las autoridades han ubicado cerca de 300 centros como de alto riesgo; este plan de Policía cubre a poco más de 40 escuelas, en las que la PNC tiene puestos u oficinas adentro de las instituciones y realiza estrategias de acercamiento con las y los jóvenes que ayuden a prevenir cualquier hecho delictivo. Con la llegada de los militares al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad y otro al frente de la Dirección General de la PNC, implementaron otra iniciativa, que

³³ Ibidem

³⁴ La Prensa Gráfica, 23/04/12; Pág. 3

³⁵ Es un organismo adscrito al Ministerio de Educación, creado mediante Acuerdo del Órgano Ejecutivo Número 97 y publicado en el Diario Oficial con fecha 9 de diciembre de 2010

formaba parte del plan de prevención estudiantil, el cual consistió en llevar grupos de alumnos y alumnas de un instituto nacional de la capital a visitar las bartolinas de la policía nacional civil. Según autoridades de la PCN, el objetivo era concienciar a las y los jóvenes sobre lo que les puede pasar si andan en malos pasos. Esta medida fue fuertemente criticada, por lo que se suspendió.



Consulta a sector juvenil

Puede decirse que a partir de los cambios de las personas al frente de las instituciones encargadas de la seguridad, los militares comenzaron a tomar un mayor perfil en el ámbito de la seguridad estudiantil, diluyendo o debilitando la posición del Ministro de Educación como responsable del sistema educativo. Esta situación se ha puesto en evidencia en el involucramiento de la PNC y la FAES en la determinación de la expulsión de jóvenes de centros educativos públicos, aduciendo su involucramiento con organizaciones delictivas; esto con el solo informe de los agentes de seguridad, sin ninguna garantía del debido proceso.

No obstante, reconocemos como avance sin precedente la creación de la Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia que tiene, según sus postulados, la obligación de articular y orientar esfuerzos coordinados para garantizar a la niñez el derecho a la educación a su desarrollo integral, a partir de la cual por primera vez el MINED asumirá su deber constitucional de dar atención en educación a

las niñas y niños en sus primeros años de vida.³⁶

d) Situación de la niña, niño y del adolescente en conflicto con la ley penal.

❖ **Adolescentes privados de libertad**

Según datos del ISNA, a abril de 2012 se encontraban 641 adolescentes privados de libertad. De ellos, 286 tienen medida definitiva y 366 están con medidas provisionales³⁷. Al comparar los delitos que cometieron los menores de edad que ingresaron y reingresaron a los centros de inserción social, en el período comprendido del 2009 al 2011, se refleja un aumento en términos absolutos, tal como se muestra en la tabla que se presenta a continuación:

Cuadro No. 6
Tipo de delito mayormente cometido durante 2009 al 2011

Delito	2009	2010	2011
Extorsión	219	271	443
Homicidios	267	299	349
Robos	207	136	152
Posesión, tráfico y tenencia de drogas	47	58	131
Tenencia, portación o conducción de armas de fuego	55	64	113
Violación y agresiones sexuales	32	43	87
Asociaciones ilícitas y pertenencia a pandillas	31	16	60
Hurtos	23	16	32
Secuestro y privación de libertad	20	24	27
Otros	29	44	57
TOTAL	930	971	1451

Fuente: La Prensa Gráfica, 27 abril 2012, Pág. 20

Según la tabla anterior, el 30.5% de los menores que ingresaron o reingresaron a los centros de internamiento del ISNA en el 2011 fue por extorsión. En comparación con los dos años anteriores, la cantidad se duplicó. En segundo lugar está el delito de homicidio con un 24%, el robo en tercer lugar con 10.48%.

³⁶ Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia. Ministerio de Educación 2010.

³⁷ La Prensa Gráfica, 27/04/12, Pág. 20

Las condiciones en que se cumplen las penas en los centros de reinserción social son inhumanas: hacinamiento, insalubridad,

La Ley Penal Juvenil, en su Art. 9, establece que el juez de menores, tomando en cuenta las circunstancias de necesidad, carencias o desprotección en que se encuentre el menor de edad procesado, lo remitirá al ISNA, en donde se le debe aplicar una medida de protección, aparte del proceso penal que se está llevando a cabo; además, el Instituto es la entidad que garantizará el proceso institucional y de rehabilitación de las y los adolescentes y jóvenes sometidos a medidas, ya sean provisionales o definitivas en privación de libertad.

inadecuada atención médica general, violencia, entre otros. Sin embargo, a partir de la actual administración del ISNA, se están impulsando esfuerzos para mejorar estas condiciones; especialmente importante ha sido la separación de las personas que han cumplido la mayoría de edad, a través de la labor que hace la División de Inserción Social. Asimismo, se están mejorando los servicios de alimentación.

Desde marzo de 2012, se permite la visita íntima a los adolescentes que se encuentra internos en el Centro de Reinserción Social de Tonacatepeque. Este beneficio no es otorgado a los otros centros, debido a que en este momento no cuenta con las condiciones adecuadas.

En materia presupuestaria, según información oficial, en 2011 el ISNA tuvo un incremento de casi 2 millones de dólares con respecto a su presupuesto de 2010, lo cual incluye \$441,855 para la rehabilitación de tres centros de inserción social y la habilitación de un centro de desintoxicación; a esto se suman ingresos por cooperación internacional valorados en \$756,270.21, que permiten mantener los programas de salud, educación, entre otros derechos de la niñez y adolescencia. Para el 2012, su presupuesto es de \$17.3 millones.³⁸ No obstante el aumento no le permite al ISNA superar las deficiencias estructurales que vulneran derechos de los y las jóvenes privadas de libertad. El ISNA ha admitido que los centros de reinserción que administra estaban saturados y que carecía de muchas condiciones necesarias para los internos, en especial para su reinserción.

³⁸ <http://isna.elsalvadormultimedia.info/ISNA/index.php>

Suceso carcelario más relevante

Uno de los acontecimientos más relevantes ocurridos en este período, fue el incendio ocurrido en el Centro Alternativo de Jóvenes Infractores (CAJI), ubicado en el municipio de Ilobasco, departamento de Cabañas, que dejó como saldo 27 internos fallecidos, así como varios quemados, hecho sucedido en el mes de noviembre de 2010.

Este episodio puso de relieve que muchas de las prisiones, debido a su vejez y deterioro, no solo vulneran derechos de las personas privadas de libertad por estar reclusas en lugares peligrosos, hacinados y mal contruidos, sino que dichas circunstancias, no garantizan totalmente la seguridad interna.

Por otro lado, la violencia al interior de los centros no cesa, en el año 2011 seis internos fueron asesinados al interior del Centro de Reinserción Social de Tonacatepeque. Solo en el mes de enero de 2012, han asesinado a otros cuatro menores de edad al interior de este centro. Lo que significa que las muertes siguen generándose entre las mismas pandillas. Tales hechos constituyen violación de parte del Estado por su incumplimiento al deber de respetar y garantizar los derechos que les corresponden a dichas personas.

En cuanto a otras condiciones en los centros, como el derecho a la salud y talleres vocacionales según entrevistas realizadas a los y las adolescentes privados de libertad en el marco de la investigación “Observatorio de la Justicia Penal Juvenil”, elaborada por FESPAD, evaluaron como regular el derecho a la salud, ya que no se brindan los cuidados necesarios para la atención de enfermedades que requieren un tratamiento específico y existe escasez de medicamentos. Además, el hecho de que los jóvenes deban compartir cama, las condiciones de poca luminosidad en los recintos, los servicios sanitarios descompuestos, todo ello es violatorio al derecho a la salud. A su vez cuestionaron la ausencia de verdaderos programas o talleres vocacionales que lleguen a constituir un conjunto amplio de alternativas.

3.6 Derecho a defender derechos.

En El Salvador, las y los defensores de derechos humanos son inexistentes; en todo caso, son personas e instituciones molestas y estorbosas que vigilan y denuncian las violaciones de derechos humanos. En consecuencia, no existe dentro de las políticas públicas, ni en los programas de gobierno.

Tampoco de parte de la sociedad civil ha habido una atención para la figura de las y los defensores; quienes ejercen estas labores son personas vulnerables, generalmente sometidas a ataques y amenazas por los roles que cumplen. Sin embargo, y de forma gradual, las y los mismos defensores de derechos humanos han comenzado a tomar conciencia de estas carencias, por lo que en diversos foros y reuniones sobre esta temática, se han podido identificar

algunas de las más importantes afectaciones que están sufriendo, a saber:

- ❖ Contra sindicalistas, criminalización mediante resoluciones judiciales que ordenan la disolución de sindicatos legítimamente constituidos o mediante denuncias en contra de directivos sindicales para frenar su labor de defensa.

- ❖ Contra ambientalistas que luchan por detener la minería metálica, desprestigio individual, organizativo, familiar y comunitario. Son blanco de amenazas, torturas, secuestros y asesinatos. En el departamento de Cabañas en donde hay importantes yacimientos de oro y plata, entre agosto y diciembre del año 2009 al menos cinco personas fueron asesinadas en sucesos relacionados con conflictos por la explotación minera metálica; entre el año

Es importante destacar que existen contenidos fundamentales en el programa de gobierno 2009 - 2014, que se vinculan directamente al trabajo de las y los defensores de derechos humanos, entre los cuales podemos citar:

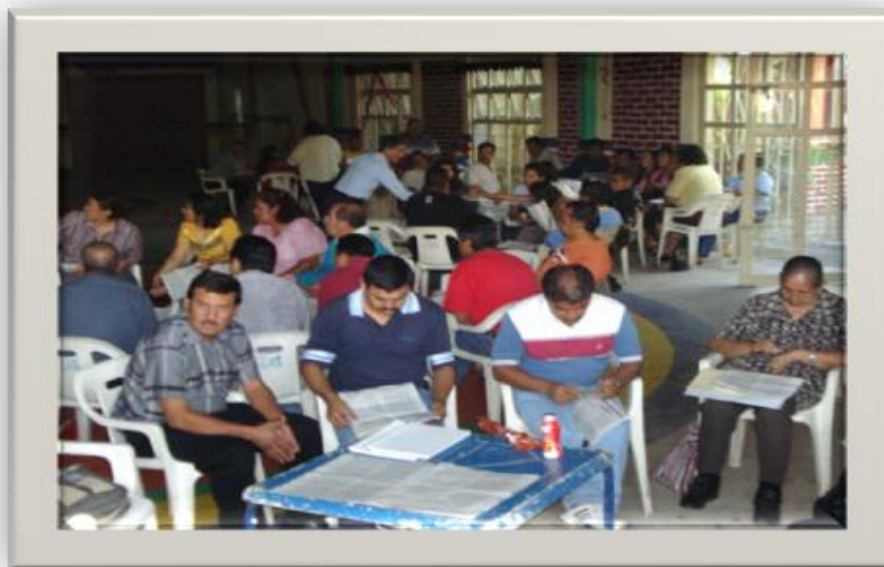
- a) *La prevención y reducción de la violencia y la delincuencia, garantizando el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas con amplia participación social e interinstitucional especialmente de gobiernos locales y con el fortalecimiento técnico, científico y humano de la Policía Nacional Civil.*
- b) *El combate del delito, elevando la capacidad de respuesta en el combate de la delincuencia, impulsando la investigación científica de los delitos y la aplicación de la ley por parte de las instituciones responsables de la seguridad pública con irrestricto respeto a los derechos humanos.*

2010 y 2011 se suman a esta alarmante cifra el asesinato de dos defensores más y un repunte de amenazas telefónicas y escritas para los miembros de las organizaciones que trabajan en la resistencia contra la minería. También es importante mencionar los enfrentamientos que han sido provocados en la comunidad entre quienes están a favor de la explotación minera por la oferta de empleos que podría haber y quienes están en contra, por los efectos dañinos de esa actividad en la salud y el medio ambiente.

- ❖ Contra líderes y lideresas de comunidades indígenas y rurales que luchan contra los impactos de los mega proyectos de inversión, quienes se ven constantemente amenazados, agredidos y criminalizados con la finalidad de que desalojen sus terrenos para permitir la construcción de represas hidroeléctricas, proyectos de exploración minera, y complejos turísticos, lo que conlleva a una afectación mayor en el medio ambiente y la salud de toda la población. Defensores y defensoras de estas comunidades enfrentan procesos judiciales largos y en la mayoría de los

casos no cuentan con los recursos para defenderse.

- ❖ Contra las organizaciones, las iglesias y sus representantes que hacen trabajo de prevención de violencia, rehabilitación y reinserción, a quienes se les estigmatiza, se les acusa de “proteger criminales” y se les ataca constantemente intimidándoles y difamándoles; el caso del Padre Antonio Rodríguez del Servicio Social Pasionista, es un ejemplo, a quien por su trabajo en la defensa de los derechos de las personas privadas de libertad fue expuesto por los medios de comunicación y los mismos funcionarios públicos como el “Vocero de las pandillas”, lo que conllevó a que enfrentara toda clase de críticas, amenazas, desprestigio y fuese blanco de operativos policiales dirigidos a jóvenes que trabajaban en los diferentes proyectos de reinserción social que ha promovido.



Consulta a Defensoras y Defensores de derechos humanos

En esta realidad se agrade a las mismas organizaciones que sirven como auditores de las acciones estatales. Por ejemplo, FESPAD, debido a su constante trabajo por la defensa de derechos humanos, ha sido frecuentemente señalada y cuestionada por diversos sectores de la sociedad, a través de los medios de comunicación, principalmente por quienes en tiempos pasados apoyaron y realizaron violaciones a derechos humanos; se han emitido pronunciamientos, señalando a la institución como fachada de grupos delincuenciales, debido a su labor de proteger los derechos y garantías de la persona humana. Estas prácticas tienen como finalidad ocultar el abordaje erróneo de las problemáticas sociales que se ha hecho por parte de los funcionarios responsables de la seguridad pública. De los repetidos señalamientos hechos en contra de FESPAD, se desprende la clara tendencia a desprestigiar el trabajo desarrollado por la

organización, teniendo como principal argumento la cercanía de esta con sectores comúnmente marginados.

Un 60% de las denuncias recibidas fue de agresiones contra hombres contra un 37% de mujeres. Hay un 3% que no es contra personas sino que se trató de ataques dirigidos a las organizaciones que trabajan por la defensa de derechos humanos.

Según las denuncias recibidas por FESPAD, entre los autores de estos ataques están empresarios, personas desconocidas, delincuentes, y supuestos aparatos clandestinos de seguridad; también hay denuncias contra miembros de las estructuras de seguridad del Estado, en seguridad pública.³⁹

Las instituciones como la PNC y la FGR son vistas con desconfianza por las y los defensores de derechos humanos, puesto que en ocasiones son utilizadas para reprimir su labor, utilizando la fuerza desproporcionadamente, promoviendo procesos en los que se les acusa y en algunos casos hasta se les criminaliza.

Al hacer un balance entre la propuesta gubernamental y los resultados de la *Política de justicia, seguridad pública y convivencia ciudadana*, se tienen déficit importantes; sin duda que tres años de gobierno no pueden resolver años y años de políticas equívocas en materia de seguridad pública; no obstante, también ha faltado voluntad política para desafiar el *estado de cosas* y optar por políticas y acciones audaces en materia de prevención social y rehabilitación e inserción económica y social.

No obstante, es importante reconocer cambios institucionales en Centros Penales y en el ISNA.

Pero al gobierno le ha faltado energía para definir una política de seguridad pública integral; cuando toma la decisión de hacerlo, busca un camino confuso y falto de transparencia, pues lejos de asumir con seriedad el abordaje integral de su política de seguridad, la deja en manos de un personero de la iglesia católica, negándole institucionalidad a decisiones que no pudieron haber sido tales, sin la aquiescencia del aparato de Estado. No puede atribuirse a *un milagro* acontecimientos que deberían ser parte de una política de Estado.

A dos años de concluir la gestión presidencial, se abre la posibilidad de dar pasos definidos hacia un nuevo modelo de gestión en esta materia. Es nada

39 Primer informe de monitoreo y registro de violaciones a defensores y defensoras de derechos humanos en El Salvador. Junio 2010 - junio 2011. FESPAD 2011

más que se tome la decisión de hacerlo y que se logre remontar la presión de la política regional de los Estados Unidos de América; sería sin duda un importante ejercicio de soberanía.

¿Según lo actuado por el presente gobierno, se han respetado los derechos humanos de su sector? ¿Por qué?

Respuestas:

- Cuando las y los defensores de derechos humanos han sido criminalizados o agredidos, el gobierno no les ha garantizado una protección efectiva inmediata, ni el acceso a mecanismos de protección judicial efectiva. Muchas veces, corren riesgo en su integridad física, psicológica y emocional, como producto de lentos procedimientos burocráticos en las instituciones gubernamentales, en donde tienden a revictimizarlos.
- No existe personal capacitado o especializado para identificar cuando los ataques se deben a la labor de defensa de derechos humanos o se deben a delincuencia común.
- Lamentablemente, únicamente se han otorgado medidas de protección cuando hay pérdida de vidas de defensores/as; y aún así, estas medidas han sido poco efectivas para otras víctimas que han seguido el trabajo de defensa de quienes han continuado con esa labor.
- Las y los defensores de derechos humanos, no cuentan con un espacio de diálogo con el gobierno, ni propio o bilateral, ni en el marco de los otros espacios creados. El tema está invisibilizado.
- Consideramos necesario que el gobierno aperture espacios para que defensores y defensoras discutan sus problemáticas y necesidades de protección, ya que en estas personas recae la defensa de importantes sectores socialmente marginados.
- Es de suma importancia la creación de una ley especializada para defensores y defensoras de derechos humanos para que se comience a reconocer y respetar la importante labor que realizan en favor de la justicia y la democracia

Taller de reflexión con defensores/as de derechos humanos. Marzo de 2012

Capítulo II. La realidad sobre la crisis económica

1. La crisis del año 2009

Ese año la economía salvadoreña fue afectada por la crisis de Estados Unidos, donde las importaciones de bienes cayeron en 562,000 millones de dólares, el Producto Interno Bruto (PIB) disminuyó 2.4%⁴⁰ y la tasa de desempleo pasó de 4% a 10% de la población laboral.

Las exportaciones salvadoreñas, el 50% de las cuales se dirige a Estados Unidos, disminuyeron 16.7%⁴¹, y las remesas cayeron 9.5%⁴². El consumo privado bajó 10.3%⁴³, el crédito bancario cayó 31.9%⁴⁴, la inversión interna bruta disminuyó 14.5%⁴⁵ y el PIB descendió 3.1%.⁴⁶ Muchas personas perdieron el empleo y “(...) el número de cotizantes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social se redujo en casi 20,000 (6.7%)⁴⁷.

Al caer la producción y las ventas, el gobierno redujo sus ingresos corrientes en un 13.0%. Y como el gobierno había encontrado una situación financiera grave, pues debía conseguir 858 millones para completar sus ingresos del año, obtuvo préstamos por 800 millones.

Al caer la producción y las ventas, el gobierno redujo sus ingresos corrientes en un 13.0%⁴⁸. Y como el gobierno había encontrado una situación financiera grave, pues debía conseguir 858 millones para completar sus ingresos del año, obtuvo préstamos por 800 millones⁴⁹.

Después de conseguir esos recursos para enfrentar problemas de caja, el gobierno centró su política en dos aspectos: firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para garantizar préstamos externos que aliviaran la caída de sus ingresos, y poner en marcha un Plan Global Anticrisis, con medidas de emergencia en salud, vivienda y otras variables sociales. El acuerdo con el FMI, como es lógico, obligó al gobierno a pagar la deuda heredada y a reducir su déficit en los siguientes años.

En diciembre de 2009, la Asamblea Legislativa aprobó medidas fiscales que le proporcionarían al gobierno alrededor de 150 millones de dólares en el siguiente año. Las

⁴⁰ Informes del comercio mundial elaborados por la OMC en los años 2009 y 2010

⁴¹ Banco Central de Reserva (BCR). <http://www.bcr.gob.sv/?x21=35>

⁴² BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=36>

⁴³ BCR: <http://www.bcr.gob.sv/?x21=33>

⁴⁴ BCR. “Revista trimestral septiembre-diciembre de 2010”

⁴⁵ CEPAL. “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Año 2009”. Noviembre de 2009

⁴⁶ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=33>

⁴⁷ CEPAL. *Ibidem*

⁴⁸ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=6>

⁴⁹ CEPAL. “Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009”. Noviembre de 2009

principales medidas fueron:

- ❖ Impuestos de 10% a las bebidas alcohólicas importadas y en menor proporción a las producidas en el país,
- ❖ Impuesto de 5 centavos a cada litro de bebidas de carbono (gaseosas simples o endulzadas)
- ❖ Impuesto a intereses sobre depósitos de más de 50,000 dólares,
- ❖ Impuesto de 1% a 8% al valor de la primera matrícula de vehículos, naves y buques,
- ❖ Establecimiento de algunos controles a la elusión fiscal.

2. La economía en el 2010 y el 2011

En el 2010 el gobierno elaboró un Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014, para invertir 4,864 millones de dólares en salud, educación, vivienda, agua y saneamiento, recuperación del medio ambiente, reactivación del agro y muchas otras actividades necesarias para elevar el nivel de vida de la población. El Plan también buscó sentar las bases de un modelo sustentado en la actividad productiva. Como el gobierno solo disponía del 35% de los recursos del Plan, se propuso obtener el faltante combatiendo la evasión de impuestos y el contrabando, con más préstamos y a través de un pacto fiscal con representantes de diversas fuerzas sociales del país.

En el año 2011 la política fiscal del gobierno fue expansionista y con mayor énfasis en la inversión social.

El aumento de la inversión pública y la mejoría en el entorno internacional en el 2010 sacaron a la economía de la crisis heredada. Ese año Estados Unidos elevó su producción en un 2.8%⁵⁰ y dinamizó su comercio. Las exportaciones salvadoreñas crecieron 16.5%, las remesas aumentaron 1.3%⁵¹ y el consumo privado creció 2.3%⁵². El crédito de la banca aumentó 13.8%⁵³, la inversión privada aumentó 2.6%⁵⁴, el PIB creció 1.4%⁵⁵ y se recuperaron 18,000 empleos formales en el Seguro Social⁵⁶.

La pequeña reactivación económica y las medidas fiscales de finales de 2009 permitieron que el gobierno aumentara sus ingresos en un 10.6%⁵⁷ y redujera su déficit al 3.7% del PIB⁵⁸. Con sus

⁵⁰ <http://www.latribuna.hn/2011/02/25/estados-unidos-rebaja-crecimiento-del-pib-del-ultimo-trimestre-del-2010/>

⁵¹ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=36>

⁵² BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=33>

⁵³ BCR. “Revista trimestral septiembre-diciembre de 2010”

⁵⁴ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=33>

⁵⁵ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=33>

⁵⁶ CEPAL. Balance Preliminar de las economías de América latina y el Caribe, Año 2010”. Noviembre de 2010

⁵⁷ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?x21=6>

⁵⁸ CEPAL. Ibidem

escasos recursos, el gobierno aplicó medidas sociales favorables a la población de menos recursos, como la dotación de útiles y uniformes escolares y la supresión de la cuota voluntaria de salud. También inició una importante reforma de salud.

En el año 2011 la política fiscal del gobierno fue expansionista y con mayor énfasis en la inversión social. El Presupuesto de ese año aumentó 23% y aunque el 28% del mismo se destinó al pago de la deuda, lo asignado a las instituciones aumentó 12%. A su vez, el gobierno redujo su déficit a 907 millones de dólares porque tuvo más ingresos por las medidas fiscales aprobadas en el año anterior y porque aumentaron el PIB (1.5%), las exportaciones e importaciones (19%) y el consumo privado (8.7%)⁵⁹.

A finales del año 2011 se aprobaron nuevas medidas fiscales que le proporcionarían 150 millones de dólares al gobierno en el año 2012: aumento de 25% a 30% del impuesto sobre las ganancias mayores a los 150,000 dólares al año, impuesto de 5% a los dividendos de las empresas e impuesto de 1% a las empresas que declaren pérdidas durante dos años. También se amplió el tramo de los salarios exentos de renta, de 317 a 503 dólares al mes, medida que benefició a 80,000 personas.

3. La economía entre enero y abril de 2012

El gobierno estimó para el año un crecimiento del PIB de 2.5%, pero lo recortó a 2% porque las exportaciones están disminuyendo (0.3% hasta abril)⁶⁰. Para completar sus ingresos el gobierno necesita 400 millones. El FMI le exige recortar los subsidios al agua, la energía y el gas, pero el presidente Funes le pide al FMI que flexibilice su posición.

La situación financiera del gobierno es precaria, pero no tan mala como en el año 2009, cuando su déficit fue de 1,200 millones, equivalentes al 5.7% del PIB. El déficit para el 2012 se estima en 2.8% del PIB⁶¹. Tampoco es peor el estado de la deuda pública (13,230 millones), pues aunque el monto es mayor al del año 2009 (11,173 millones), como porcentaje del PIB se mantiene en 54%. En el caso del Gobierno Central, la deuda pasó de 8,796 millones en el 2009 a 9,706 millones en abril de 2012 (10% de aumento), pero como porcentaje del PIB disminuyó de 43% a 41%⁶².

ARENA, que critica el endeudamiento público, dejó una deuda elevada y más de 100 préstamos que el actual gobierno paga responsablemente.

⁵⁹ BCR. *Ibidem*

⁶⁰ BCR. <http://www.bcr.gob.sv/?lang=es>

⁶¹ Ministerio de Hacienda. http://www.mh.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos

⁶² BCR. *Ibidem*

4. Las causas del déficit fiscal

El déficit del gobierno no se debe al elevado gasto público, como dicen los economistas y políticos de derecha, para quienes ya no hay posibilidades de aumentar los ingresos públicos. Al contrario, el Estado debería elevar sus ingresos e invertir más en las áreas sociales y en el sector agropecuario, para mejorar los niveles de vida de la población, elevar la dotación de alimento y reducir la dependencia de importaciones.

El bajo crecimiento económico, es debido a la poca inversión privada nacional y extranjera. Como el mercado interno es muy estrecho, debido a la concentración del ingreso y a la escasa inversión pública, la oligarquía, que no está dispuesta a redistribuir el ingreso, tiene muchos años sacando el dinero al exterior...

El Estado salvadoreño apenas capta el 15% del PIB, las personas que trabajan (cientos de miles) captan el 25% bajo la forma de salario y 6,000 empresarios grandes y medianos se quedan con el 60%. Esa distribución muestra que la riqueza se concentra en una minoría de empresarios.

La carga tributaria de El Salvador es una de las más bajas de América Latina, donde el promedio supera el 20%. Los gobiernos de Brasil⁶³ y Argentina⁶⁴ captan el 34% del PIB. Los de Francia, Italia y Bélgica, captan entre el 42 y el 45 por ciento del PIB⁶⁵. Esos y otros gobiernos tienen altos ingresos y pueden cumplir con sus obligaciones constitucionales de garantizar, salud, educación y otros beneficios a la población.

Las verdaderas causas del déficit del gobierno son las siguientes:

- ❖ Los grandes y medianos empresarios evaden el 38% del IVA que le cobran a la población, lo que da uno 900 millones de dólares, y el 47% del impuesto sobre sus ganancias⁶⁶. También hacen contrabando para no pagar el arancel de aduana.
- ❖ La elusión fiscal. Hay 26 leyes que les permiten a los empresarios no pagar impuestos, como las de zonas francas y recintos fiscales, la de turismo y otras. En el año 2001 el Estado dejó de percibir 1,200 millones a causa de esas leyes.
- ❖ La injusta estructura tributaria, pues los empresarios, que tienen el 60% del PIB, contribuyen con el 18% de los ingresos públicos a través de la renta que pagan, mientras la población consumidora contribuye con el 82% de los ingresos del

⁶³ <http://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/poder/980403-carga-de-impuestos-vuelve-acrecer-y-alcanza-34-del-pib.shtml>

⁶⁴ http://www.ieco.clarin.com/economia/Claves-carga-tributaria-Argentina-mundo_0_649735149.html

⁶⁵ <http://www.elblogsalmon.com/indicadores-y-estadisticas/la-carga-de-impuestos-de-los-paises-europeo>

⁶⁶ Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. "El gasto público en El Salvador". Año 2010

gobierno, a través de la renta salarial y del pago del IVA y otros impuestos indirectos, como los aranceles, los impuestos a las gasolinas y otros.

- ❖ El pago de la deuda heredada y por la cual el gobierno ha desembolsado en tres años 2,955 millones de dólares⁶⁷, cifra equivalente al 47% de los ingresos de los tres años.
- ❖ El bajo crecimiento económico, es debido a la poca inversión privada nacional y extranjera. Como el mercado interno es muy estrecho, debido a la concentración del ingreso y a la escasa inversión pública, la oligarquía, que no está dispuesta a redistribuir el ingreso, tiene muchos años sacando el dinero al exterior, tal como se ve en el cuadro 7.

Cuadro No. 7
El Salvador: fuga de capitales (millones de dólares)

Años	1	2	3
	Inversión nacional en el exterior	Depósitos en el exterior	Fuga de capitales 1+2
2001	203	534	737
2002	293	432	725
2003	469	415	884
2004	455	704	1,159
2005	426	672	1,098
2006	350	1,583	1,933
2007	382	2,247	2,629
2008	301	1,962	2,263
2009	194	2,151	2,345
Total	3,073	10,700	13,773

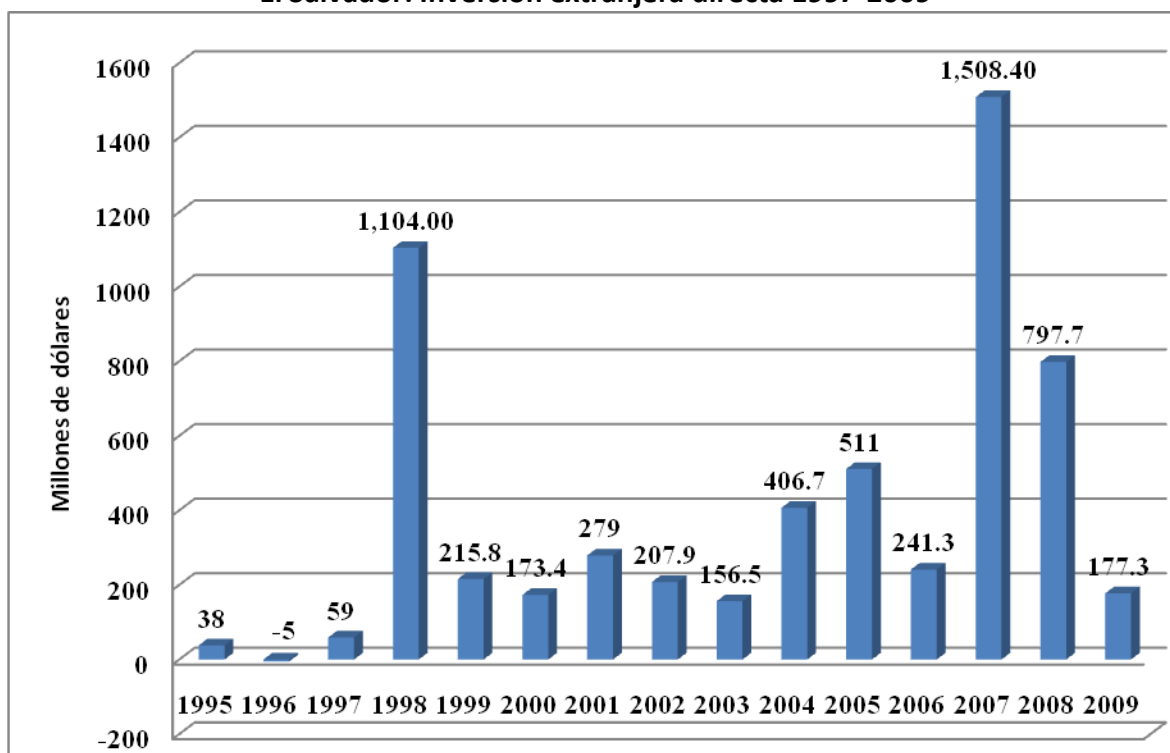
Fuente: BCR. Revistas trimestrales de varios años y www.bcr.gob.sv/estadisticas/se_inversion.html

La inversión extranjera es elevada, por las mismas razones de estrechez del mercado local. Los gobiernos anteriores aseguraron que con la dolarización y con las facilidades que darían los TLC aumentaría la inversión extranjera, pero en el gráfico 2 se ve que los únicos años de alta inversión fueron 1998, cuando el Estado privatizó la telefonía, la energía eléctrica y una parte de las pensiones, y 2007-2008, cuando los empresarios nacionales vendieron sus bancos, negocios de tarjetas de crédito, seguro y fondos de pensiones. En el 2007, la inversión extranjera en el sector financiero aumentó en 1,167 millones y representó el 77% de la inversión total de dicho año. En el 2008, aumentó en 370 millones y representó el 46% del total. O sea, la inversión extranjera en esos años llegó sobre todo a comprar negocios existentes.

⁶⁷ BCR. “Revista Trimestral octubre-diciembre de 2011”

En los demás años la inversión fue muy baja. Entre el 2001 y el 2006 tuvo escasos ascensos y bruscos descensos y no alcanzó el nivel del año 1998. Y en el 2009 cayó al nivel del año 2000.

Gráfico 2
El Salvador: Inversión extranjera directa 1997-2009



Fuente: MINEC. Dirección de Competitividad Empresarial. "Indicadores Económicos y Sociales".
http://www.elsalvadorcompite.gob.sv/portal/page/portal/ESV/Pg_Sise_II

En el año 2001 se instalaron en el país 39 empresas extranjeras; en el 2002 se instalaron 25 y en el 2003 vinieron 23⁶⁸. En el período 2004-2008 se establecieron 105 empresas, un promedio de 21 por año⁶⁹. Eso indica que en los dos últimos gobiernos de ARENA disminuyó la entrada de empresas extranjeras. No es cierto, entonces, que la escasa inversión se deba a la falta de confianza en el actual gobierno. Al contrario, en el 2011 entraron 386 millones de dólares de inversión directa⁷⁰, 123% más que en el 2009.

5. La política económica del actual Gobierno

El neoliberalismo es una doctrina que plantea que los problemas económicos se deben a la

⁶⁸ Oficina de Promoción de Inversiones en El Salvador (PROESA), El Diario de Hoy, 23/12/2003

⁶⁹ http://www.centralamericadata.com/es/search?q=Inversi%C3%B3n+Extranjera+Directa&q1=content_es_le%3A%22Agencia+para+la+Promoci%C3%B3n+de+Inversi%C3%B3n+de+El+Salvador%22

⁷⁰ CEPAL. "La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011"

excesiva intervención del Estado en la economía, por la vía de un elevado y deficitario presupuesto, del control de precios y de la posesión de empresas mal administradas. Según esa doctrina, el déficit del gobierno provoca un excesivo endeudamiento y si se financia con dinero del Banco Central hace que aumente la masa monetaria y suben los precios, crecen las importaciones, se agotan las reservas monetarias y se devalúa la moneda. La escasez de dólares dificulta importar materias primas y maquinarias, por lo que los empresarios recortan sus inversiones y despiden personal. Ese estado de crisis económica tiene su origen en el elevado gasto público, que es el causante del déficit fiscal y de todo lo que éste acarrea.

El actual gobierno no ha revertido lo hecho por los gobiernos anteriores (privatizaciones, medidas de liberalización y sistema tributario regresivo), pero tampoco ha continuado privatizando empresas, dándole apertura al mercado o haciendo más regresiva la estructura tributaria.

El neoliberalismo también plantea que el Estado afecta la inversión privada cuando fija precios y limita la ganancia empresarial, cuando fija la tasa de interés y afecta el ahorro y el crédito, cuando eleva los salarios y reduce la rentabilidad de las empresas, cuando aumenta los aranceles y protege a las empresas ineficientes y cuando fija el tipo de cambio y desestimula a las empresas exportadoras, que al no aumentar sus ingresos

en moneda nacional pierden competitividad si la inflación sube mucho y les eleva los costos.

Por último, el neoliberalismo rechaza que el Estado tenga empresas, porque como es mal administrador las lleva a la quiebra o las sostiene con subsidios que aumentan sus gastos público y su déficit.

El neoliberalismo entonces, es una doctrina que combate la intervención del Estado en la economía. Esa es su esencia. Y se pone en práctica a través de programas económicos (de Ajuste Estructural), como el que se aplicó en El Salvador durante los gobiernos de ARENA con los siguientes componentes:

- ❖ Privatización de empresas y actividades públicas: banca, exportaciones de café y algodón, ingenios azucareros, empresas distribuidoras de energía eléctrica, telefonía y fondos de pensiones, entre otras.
- ❖ Liberalización de la economía. Las principales medidas fueron la liberalización de los precios de 230 productos de la canasta básica, de los insumos, de la tasa de interés bancaria, del tipo de cambio y del comercio importador (reducción de los aranceles). Las facilidades a la inversión extranjera y los TLC completaron este componente de apertura de mercado.

- ❖ Reforma tributaria regresiva, o sea, a favor de los sectores de mayores ingresos. Las principales medidas fueron la eliminación de los impuestos al patrimonio (grandes propiedades) y a las exportaciones de café y azúcar y la reducción del impuesto sobre la renta de las grandes empresas (de 50% a 25%). Para que el Estado compensara una parte de los ingresos que dejaba de percibir por los impuestos suprimidos o recortados, el gobierno de Cristiani introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) con 10%, la gestión de Calderón Sol lo elevó a 13% y la de Francisco Flores se lo colocó a las verduras, las frutas, los granos básicos, la leche y las medicinas. También se crearon impuestos a la gasolina, para financiar el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL); a las bebidas alcohólicas, tabaco y armas, para financiar el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD), entre otros.

En La cúpula empresarial trasladó parte de sus inversiones de la agroexportación al comercio, las finanzas, la industria maquiladora, la construcción y los servicios en general. Pero donde más invirtió fue en el comercio importador, a tal punto que hoy el valor de las importaciones de bienes casi duplica la producción agropecuaria e industrial juntas

El Programa de Ajuste redujo el peso del Estado en la economía, al quitarle empresas y fuentes de ingresos y al dejarlo sin política cambiaria y monetaria. A su vez, fortaleció a los grandes empresarios, que se apropiaron de empresas públicas, pagan menos impuestos, fijan precios a su antojo e importan con bajos o nulos aranceles.

La cúpula empresarial trasladó parte de sus inversiones de la agroexportación al comercio, las finanzas, la industria maquiladora, la construcción y los servicios en general. Pero donde más invirtió fue en el comercio importador, a tal punto que hoy el valor de las importaciones de bienes casi duplica la producción agropecuaria e industrial juntas⁷¹. En 20 años se consolidó un modelo económico de servicios comerciales, sobre todo de importación, que sustituyó el modelo agroexportador cafetalero y algodónero afectado en los años la guerra.

El programa también dañó a la pequeña producción campesina, cuyos costos subieron tras el encarecimiento de los insumos y cuyos ingresos disminuyeron debido a la supresión de los precios de garantía (cierre del Instituto Regulador de Abastecimiento -IRA-) y a la masiva entrada de importaciones baratas. Miles de pequeñas y pequeños productores emigraron hacia las ciudades y hacia el exterior, sobre todo hacia Estados Unidos, desde donde envían remesas que sostienen los comercios y las importaciones de los grupos oligárquicos.

⁷¹ BCR: <http://www.bcr.gob.sv/?x21=31>

El actual gobierno no ha revertido lo hecho por los gobiernos anteriores (privatizaciones, medidas de liberalización y sistema tributario regresivo), pero tampoco ha continuado privatizando empresas, dándole apertura al mercado o haciendo más regresiva la estructura tributaria. La esencia de su política no es neoliberal, pese a tener un acuerdo con el FMI que le obliga a reducir su déficit y pagar su deuda. El Plan Quinquenal no contempla seguir desmantelando al Estado⁷², sino fortalecerlo financieramente sin cargarle impuestos a la población y sentar las bases de un modelo sustentado en la producción.

A pesar de las precariedades económicas y de la estrechez de las finanzas públicas, el gobierno lleva a cabo un programa social con énfasis en la educación y la salud que ha beneficiado a importantes sectores de la población marginada. También impulsa programas de entrega de semillas, legalización de propiedades (13,000) y créditos a bajos intereses para muchos pequeños y pequeñas agricultoras.

Muchas de las medidas tomadas por el gobierno son contrarias a la doctrina neoliberal. Veamos algunas:

- ❖ Aumento de la inversión social, sobre todo en educación (18%), en salud (30%) y en obras públicas (164%)⁷³
- ❖ Impulso de programas de ayuda a la población más necesitada, como la entrega de bonos a personas jóvenes y madres solteras y la entrega de pensiones a personas mayores en pobreza extrema
- ❖ Liberalización de una franja de los salarios del pago de las rentas
- ❖ Aumento de los subsidios al agua y al transporte, en el año 2010
- ❖ Ampliación de los programas de entrega de insumos en el campo
- ❖ Otorgamiento de créditos a bajos intereses en el campo
- ❖ Creación del Banco Nacional de Desarrollo, de propiedad estatal
- ❖ Aumento del porcentaje de aportación a las pensiones (en detrimento de las ganancias de las empresas de pensiones privadas)
- ❖ Aumento de 25% a 30% el impuesto sobre las ganancias de los grandes empresarios, los que ganan más de 150,000 dólares al año

⁷² [Sin embargo, el Órgano Ejecutivo sometió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley llamado de “Asocio Público Privado”, que de aprobarse permitiría la privatización de algunos servicios públicos bajo la forma de concesión. El FMLN dijo que no apoyará ese proyecto.](#)

⁷³ [Ministerio de Hacienda. Presupuesto general de la nación de los años 2009 y 2012](#)

❖ Impuesto a los intereses sobre los ahorros de más de 50,000 dólares

Entre las proyecciones del gobierno está el desarrollo de un sistema de abastecimiento de granos básicos, y el fortalecimiento de las instituciones de apoyo técnico al sector agropecuario, la creación del Sistema de Transporte Metropolitano, el inicio de operaciones del Banco Nacional de Desarrollo, que canalizará créditos hacia las pequeñas empresas urbanas y rurales, la modernización del aeropuerto y de algunos puertos, la creación de nuevos medios de comunicación públicos, la profundización de la lucha contra la evasión de impuestos, la profundización de la reforma educativa y la creación del Sistema Nacional de Planificación que trabajará en las áreas de inversión extranjera, inversión pública, cooperación, modernización del Estado y planificación territorial⁷⁴.

Las medidas tomadas y las planificadas no modifican las estructuras económicas del país, pero son positivas y no responden a los lineamientos neoliberales.

⁷⁴ [Gobierno de El Salvador: “El camino del cambio en El Salvador”. Mayo de 2012](#)

Capítulo III. Lo estructural: Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales

Es necesario decir que en junio de 2009, que es cuando toma posesión el actual gobierno, la crisis financiera de Estados Unidos se había extendido hacia el continente americano y el resto del mundo; particularmente, El Salvador había sido impactado sensiblemente. Ante ello, el nuevo gobierno implementó el denominado Plan Anticrisis, el cual de alguna manera permitió amortiguar tales efectos en la economía nacional.

En el plano económico, el gobierno heredó de sus antecesores una deuda externa que era del 43% del PIB; el déficit fiscal era de más de 1.000 millones de dólares. Para el 2012, ese déficit bajó a 700 millones, es decir que el gobierno ha hecho un esfuerzo significativo para reducirlo.

A lo anterior, debe sumarse el hecho que el Gobierno recibió 103 préstamos millonarios pendientes de pago, de tal suerte que la deuda que se ha adquirido en el actual Gobierno, ha servido para pagar deuda.

En el actual gobierno, el déficit fiscal no es producto del exceso de gastos públicos, como lo ha sostenido la derecha, sino debido a que el gobierno tiene pocos ingresos para solventar las deudas que fueron heredadas por los antiguos gobiernos de ARENA y las problemáticas que éstos mismos dejaron en cuestiones fiscales a la gestión presidencial de Mauricio Funes.

En el plano económico, el gobierno heredó de sus antecesores una deuda externa que era del 43% del PIB; el déficit fiscal era de más de 1.000 millones de dólares.

Otra de las problemáticas que generan escases de ingresos al gobierno es el contrabando. También, la elusión es otra causante, se sabe que existen empresarios que no pagan impuestos por medio de esa vía.

se siga evadiendo el 47% del impuesto de la renta, tal y como lo ha sostenido la Embajada de Estados Unidos y el Banco Mundial.

La disminución del déficit logrado por el Gobierno fuera mayor si mediante una real y valiente política fiscal lograra combatir eficazmente la evasión de impuestos, si se lograra que el 38% del IVA que no se paga, se pague; es decir, que se dejara de evadir en impuestos el equivalente a cerca de 900 millones de dólares; también, si se evitara que

Otra de las problemáticas que generan escases de ingresos al gobierno es el contrabando. También, la elusión es otra causante, se sabe que existen empresarios que no pagan

impuestos por medio de esa vía. Según estimaciones, sólo en el 2011, se dejaron de percibir 1.200 millones de dólares, lo cual supera en mucho, al déficit fiscal actual.

Para la atención del plano social, el actual gobierno, delineó en el Plan Quinquenal, que inició a ejecutarse en 2010, un cambio en el enfoque de las políticas públicas, que incluyó para su diseño la participación de la sociedad civil. Un punto destacable en el aspecto social es la creación del Sistema de Protección Social Universal, que reúne programas proyectados a generar cambios en la economía de las familias de menores recursos, entre los cuales pueden mencionarse: la reforma del Sistema Nacional Integrado de Salud, que inició eliminando las llamadas cuotas voluntarias por servicio de salud; también, aunque persiste el problema, se han realizado esfuerzos por abastecer de medicamentos a la red hospitalaria del país; además, se puso en marcha la recuperación de la infraestructura hospitalaria dañada y la construcción de algunos centros de salud.

En los primeros dos años se pusieron en funcionamiento 450 Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) que atienden usuarios de salud de lugares más alejados de las zonas urbanas. En septiembre de 2011, se aprobó la Ley de Medicamentos.

Además, el Sistema de Protección Social Universal incluye los siguientes programas: Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales; Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, conocido por sus iniciales como PATI; Pensión Básica Universal para adultos mayores de 70 años; entrega de uniformes, calzado y útiles escolares de forma gratuita; programa de alimentación escolar; Vaso de Leche; Ciudad Mujer y Paquetes Agrícolas.

En el plano ambiental, los esfuerzos realizados por el actual gobierno no parecen ser suficientes. No fue sino hasta mayo de 2012 que se anunció la presentación de la Política Nacional del Medio Ambiente. Además, no se ha tomado una decisión en cuanto a prohibir la minería metálica en el país.

En el recuento de lo realizado en estos tres años de administración, puede decirse que el actual gobierno utilizó una forma distinta, a diferencia de los anteriores gobiernos, para el diseño de políticas públicas, especialmente las sociales. La participación de las organizaciones de la sociedad civil así como de las comunidades ha sido determinante para atender las necesidades más sentidas de la población, cambios considerados impensables en gobiernos anteriores.

1. Derechos económicos

Después de la caída de 3,1% sufrida en 2009, en 2010 la economía salvadoreña tuvo una leve recuperación al crecer 1,4%. Este desempeño fue producto del repunte del sector exportador, que se benefició de la demanda externa de bienes manufacturados. Por su parte, la incidencia de la demanda interna fue limitada, debido a la lenta mejoría tanto del empleo como de las remesas, así como a los bajos niveles de otorgamiento de crédito al sector privado.

El mayor nivel de actividad, aunado al incremento de cerca de 25% en la factura petrolera, elevó el déficit de la cuenta corriente como proporción del PIB, que pasó de 1,5% en 2009 a 2,3% en 2010, financiado por medio de transferencias de capital y financiamiento multilateral. Por su parte, el déficit del sector público no financiero (SPNF) se redujo de 5,7% a 4,3% (de 3,9% a 2,7% sin incluir pensiones y fideicomisos) debido, en parte, al efecto de la reforma tributaria de fines de 2009, así como al control del gasto, incluida la focalización de subsidios, en el marco del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

A fines de 2009 se realizó una reforma tributaria que aumentó los impuestos específicos en tabaco y bebidas, introdujo un impuesto en el registro de vehículos nuevos, otro sobre el ingreso de intereses de bancos extranjeros y el retiro de exenciones sobre los ingresos de intereses de los individuos.

Se estima que el impacto de esta reforma fue una expansión de 0,5% del PIB, que si bien es ligeramente inferior al anticipado (0,7%), incidió de manera positiva en la recaudación tributaria. Esto, sumado al impulso otorgado por la reactivación de la economía, provocó un crecimiento de la presión tributaria de 9,1% en términos reales, lo que implicó un incremento de 12,6% en 2009 a 13,6% en 2010, como proporción del PIB. En términos concretos, esa expansión del 0,5% del PIB se tradujo en más recursos financieros para el Estado y por ende en una posible mejora en inversión pública y social.

Por su parte, el ahorro derivado de la focalización de subsidios al consumo de energía eléctrica y la mejora del perfil de la deuda pública, permitieron moderar el aumento del gasto que se expandió 2,1% en 2010, luego de elevarse 2,8% en términos reales en 2009. Los recursos liberados por la focalización de subsidios (0,4% del PIB) han sido reorientados hacia programas sociales, entre los que se destacan el programa de transferencias condicionadas “Comunidades Solidarias” y el programa de construcción de viviendas “Casa para Todos”.

No obstante se reconoce que hubo leves mejoras en las finanzas como consecuencia de la focalización al subsidio al gas propano, la medida no ha sido lo suficientemente bien aplicada, ya que subsisten personas que de acuerdo a sus ingresos no deberían verse beneficiadas por el subsidio, y por el contrario, el mecanismo ha dejado sin el beneficio a muchas que verdaderamente lo necesitan. Por lo que el gobierno debería mejorar los mecanismos para focalizarlo adecuadamente.

1.1 Déficit fiscal

El Salvador ha presentado en los últimos años un incremento del déficit fiscal. Un indicador de esta situación, es que en marzo, la calificadora de riesgos Moody's Investors Service rebajó la calificación de los bonos del Gobierno debido al elevado déficit fiscal que presentaba el país, el aumento de la deuda y su dependencia de las remesas. Con ello, la agencia confirmaba que los bonos nacionales eran más riesgosos y por lo tanto, se pagarían mayores

intereses por la nueva deuda⁷⁵.

Para abordar el problema de la pobreza y el mejoramiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), el Gobierno requiere más ingresos fiscales, por lo que acertadamente planteo la necesidad de un pacto fiscal y la revisión de los diferentes

La situación creciente del déficit fiscal, el aumento de los niveles de endeudamiento y el cumplimiento de los compromisos del Gobierno, en realidad deberían ameritar una amplia discusión nacional y un pacto fiscal.

subsidios. Para ello es obvio que los que ganan más deben contribuir con más. Sin embargo, el Gobierno se ha encontrado con la oposición de la gran empresa privada que se niega a contribuir con más impuestos. Incluso los empresarios no han querido discutir el tema en el seno del Consejo Económico y Social (CES).

La propuesta de reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta, aprobada a finales del año 2011 por la Asamblea Legislativa, a iniciativa del Órgano Ejecutivo, constituye uno de los primeros intentos por modificar el sistema impositivo salvadoreño caracterizado por la regresividad.

Las reformas establecen que las personas con ingresos mensuales menores a \$503.01 dólares, sin descuento, no pagarán renta, mientras que aquellas personas con ingresos mensuales en un rango que va de los \$503.01 dólares hasta los \$6.200 dólares mensuales mantendrán los montos actuales.

Según la reforma, 262.815 asalariados no pagarán impuesto. A las personas que ganan más de 6,200 dólares al mes se les incrementará el pago de un 25% a 30%. Según señaló el Ministerio de Hacienda, este grupo no supera las 3.000 personas. Además, la reforma tributaria aumenta a 30% el impuesto sobre la renta (ISR) para las empresas con rentas gravadas mayores a 150,000 dólares.

La reforma aprobada, fue ampliamente criticada por la cúpula empresarial. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Cámara de Comercio además de lamentar la decisión de los diputados, llegaron a responsabilizarlos del "deterioro económico y social que el país pueda enfrentar el próximo año como consecuencia de los impuestos".

Sin embargo, dado la naturaleza regresiva del sistema impositivo salvadoreño, en realidad la reforma aún queda corta. Según un estudio del

⁷⁵ El Diario de Hoy, 25 de marzo de 2011

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, en El Salvador los pobres pagan el 30% de sus ingresos en impuestos, mientras que los ricos pagan sólo el 11%.

La situación creciente del déficit fiscal, el aumento de los niveles de endeudamiento y el cumplimiento de los compromisos del Gobierno, en realidad deberían ameritar una amplia discusión nacional y un pacto fiscal. Esto, si el Gobierno quiere cumplir metas macroeconómicas establecidas con el FMI, para acceder al fondo de US\$750 millones del acuerdo “stand by” asumido en 2010. Sin embargo, a pesar de reiterados intentos no se ha logrado un debate incluyente, más allá de los intentos frustrados realizados al interior del CES.

1.2 Banca de desarrollo

En el marco del Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014, el gobierno salvadoreño ha lanzado una iniciativa para dinamizar la actividad económica. Esta iniciativa está estructurada en torno a medidas de fomento a sectores específicos, que se financiarán mediante la creación de un sistema bancario de desarrollo.

En septiembre de 2011, los diputados de todas las fracciones aprobaron con 78 votos la Ley del Banco de Desarrollo de El Salvador en sentido general, una entidad que brindará créditos a largo plazo a la micro, mediana y pequeña empresa con una tasa que no sobrepasará el 7% de interés, y contará con un fondo de garantía para préstamos de riesgo. "La Banca de Desarrollo tiene un fondo de Garantía que si no ha tenido récord crediticio, esta misma Banca le ofrece en el fondo de Garantía el poder dar el aval para que consiga ese préstamo con tasas de interés bajas para dinamizar la economía del país".

1.3 Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)

A principios de mayo de 2010, el Presidente de la República, junto al entonces presidente del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), lanzó desde el municipio de Santiago Nonualco, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). Con ello no solo se busca la reconstrucción física, sino que además contempla la reorganización del tejido social y laboral. Más de 15 mil salvadoreños, con prioridad en mujeres jefas de hogar y jóvenes, se verán beneficiados con este programa que forma parte de “Comunidades Solidarias Urbanas” que se extenderá a los 25 municipios más vulnerables del país. PATI otorgará un bono en efectivo de \$100 dólares al mes, durante seis meses y ofrece capacitación para aprender un oficio a las y los beneficiarios del mismo.

1.4 Asocio para el Crecimiento

En septiembre de 2010, el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, presentó los detalles de su Iniciativa Política de Desarrollo Global ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta iniciativa se planteó el desarrollo como uno de los pilares de la política exterior estadounidense. En su fase inicial, la iniciativa identificó cuatro países, entre los que se encuentra El Salvador, único representante de América Latina, con los que el Gobierno de los Estados Unidos formará un acuerdo para el crecimiento (Partnership for Growth) a fin de incrementar la inversión y fortalecer las políticas a favor del desarrollo.

En el marco de esta iniciativa, un grupo de economistas de los gobiernos de El Salvador y de los Estados Unidos, realizó un diagnóstico acerca de las restricciones del crecimiento salvadoreño por medio de la metodología desarrollada por Hausmann, Rodrik y Velasco (2008). Finalizado en mayo de 2011, el diagnóstico sirve de base para planificar las políticas del acuerdo para el crecimiento.

Con base en diversas fuentes, el grupo de trabajo identificó dos restricciones que de manera sistemática entorpecen la inversión privada y el crecimiento en El Salvador: el crimen e inseguridad. En el estudio se encontró que las empresas salvadoreñas destinan, en promedio, casi 8% de su presupuesto a seguridad. Una vez que se consideran los demás costos asociados al crimen y la inseguridad, se estima que el precio sombra del crimen es equivalente a entre 5% y 10% del PIB, cifra superior al promedio centroamericano. Además, hay evidencia que las empresas pequeñas son las más afectadas, lo que acentúa la heterogeneidad del tejido empresarial. Asimismo, a nivel municipal, la cantidad de robos por cada 100.000 habitantes se correlaciona negativamente con el índice de competitividad municipal.

Baja productividad en el sector de bienes y servicios transables. Desde 1990 a la fecha, la participación de bienes y servicios transables, como proporción del PIB, se ha reducido de 45% a 40%, lo que ubica a El Salvador ocho puntos del PIB por debajo de sus socios comerciales del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América (CAFTA-DR). Entre los determinantes de esta baja productividad, se destacan los bajos niveles de educación y la ausencia de una educación vocacional que responda a las demandas de la industria. Además, se identificaron problemas con el acceso al financiamiento productivo, así como incertidumbre acerca del marco institucional vigente.

1.5 Focalización de subsidios

Después de haber adoptado tarifas asociadas al consumo efectivo en la provisión de agua a fines de 2009, a partir de octubre de 2010 se modificaron las tarifas del consumo de energía eléctrica para reflejar el costo de producción. El subsidio se mantuvo sólo para aquellos hogares con niveles de consumo inferiores a los 99 kWh por mes.

Debido al amplio uso de gas propano en la preparación de alimentos, el subsidio al gas no fue focalizado sino hasta abril de 2011. La elegibilidad del subsidio está asociada al consumo de energía eléctrica. Aquellos hogares cuyo consumo es inferior a 199 kWh mensual son acreedores a un subsidio mensual de 8,5 dólares (el precio de un contenedor de gas de 25 libras en julio de 2011, y se estima que una familia promedio consume dos contenedores cada tres meses). Este subsidio estuvo vigente por un período inicial de seis meses.

En virtud de que el precio subsidiado hasta abril representaba aproximadamente 40% del valor de mercado, la focalización del subsidio provocó un repunte en la inflación interanual que saltó de 2,7% a 6% entre marzo y abril de 2011.

Desde el 1 de abril de 2011 fue oficialmente eliminado el esquema generalizado de subsidio al gas propano. El tambo de 25 libras, que es el más común y que hasta el 31 de marzo se vendía a \$5.10, pasó a tener un costo de \$14.68. Durante marzo, los consumidores recibieron un aporte en efectivo de \$8.50, a manera de subsidio, para poder comprar su gas propano en abril. Con este reordenamiento del mercado del propano, el Gobierno dijo buscar la reducción del gasto por este subsidio, que en 2010 requirió cerca de \$140 millones⁷⁶.

Esto provocó un aumento en el precio de los alimentos. Los comerciantes aseguraron que subieron los precios porque desde el 1 de abril compraron el gas más caro⁷⁷.

1.6 Tratados de Libre Comercio

Hasta enero de 2010, El Salvador había suscrito siete Tratados de Libre Comercio (TLC), con países como Estados Unidos, México, Colombia, República Dominicana, Chile, Panamá y Taiwán. A excepción del TLC con Colombia, todos se encontraban vigentes.

⁷⁶ <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/182054-tambo-de-gas-cuesta-1468.html>

⁷⁷ <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/182464-trasladan-aumento-de-gas-a-comida.html>

De entre esos TLC, el más emblemático es, quizá, el CAFTA-DR. De los países partícipes, El Salvador fue el primer país en ratificarlo⁷⁸.

Con la firma del CAFTA-DR, El Salvador decidió someter sus controversias a jurisdicciones transnacionales, en una suerte de renuncia a la inmunidad de jurisdicción. Por lo novedoso para El Salvador, poco se conoce de la existencia de litigios al amparo del CAFTA-DR, hasta la fecha se cuenta con el registro de los casos contra el Estado salvadoreño proseguidos por Commerce Group y Pacific Rim, disputas dirimidas mediante arbitrajes de inversión, en la sede del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

1.7 Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centro América (AdA)

La Unión Europea (UE) anunció desde 2006, su intención de negociar un acuerdo de asociación el cual incluiría un tratado de libre comercio con la región centroamericana, desde ese momento, los países centroamericanos y la UE iniciaron las rondas de negociaciones cuyo último registro es la realizada en la última semana de abril 2010.

A lo largo del tiempo que han durado las negociaciones, cada uno de los países centroamericanos han presentado posiciones disímiles respecto a la firma del Acuerdo, lo que prolongó las negociaciones. En el caso particular de El Salvador, tanto la administración gubernamental que culminó en mayo de 2009, como la actual, presentaban posiciones análogas frente al AdA, que se inclinaban a la aprobación del Acuerdo. Muestra de ello es que ningún miembro del equipo negociador del anterior gobierno fue cambiado por el gobierno actual. Además, las posiciones expresadas públicamente por los actuales funcionarios del Ministerio de Economía dejaban entrever su anuencia al tratado.

A diferencia de cuando se negociaba el CAFTA-DR, que se abrió el denominado cuarto adjunto, como un espacio de consulta a organizaciones de la sociedad civil, en esta ocasión en que se negocia el AdA, no ha habido ningún espacio de consulta a este sector. Las negociaciones, se realizan de espaldas a la sociedad civil, lo que hace que poco se conozca sobre el AdA.

A lo largo de las rondas de negociación, sobre todo las realizadas en los países centroamericanos, algunas organizaciones de la sociedad civil de la región han mostrado su oposición al Acuerdo. En El Salvador, no se ha dado la excepción; sin embargo, el gobierno salvadoreño mantuvo su posición a favor

⁷⁸ Fue ratificado en la madrugada del 17 de diciembre de 2004, con la anuencia de todas las fracciones legislativas, con excepción del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

de las negociaciones del AdA, al grado que se preveía que se llegara a un acuerdo favorable en la ronda de finales de abril de 2010.

No obstante lo anterior, la posición del gobierno salvadoreño tuvo una inflexión de último momento, motivada no por las demandas de organizaciones como la Mesa Permanente por la Justicia Laboral, que exigían la no continuación de las negociaciones, sino que el cambio de posición obedeció a que el gobierno recibió las mismas exigencias, obviamente con intereses distintos, de parte de las gremiales empresariales salvadoreñas. Así, al cierre de abril de 2010, la última ronda de negociación registrada y realizada en Bruselas acordó prolongarlas.

C.A. y la UE irán a nueva ronda de negociaciones

Centroamérica y la Unión Europea aún no estrechan la mano para cerrar el Acuerdo de Asociación. En la reunión del pilar comercial que concluyó el 27 de abril de 2010, en Bruselas, se acordó tener una nueva ronda de negociación ya que los acuerdos a los que se han llegado no satisfacen a ninguna de las dos regiones. El Ministro de Economía de El Salvador dijo que no se estaba en condiciones de firmar cualquier tratado, sino uno que no afecte los intereses de Centroamérica.

Previo a esta última ronda de negociaciones, el sector privado salvadoreño mostró su preocupación por la inflexibilidad de Europa en dar más beneficios a Centroamérica dada la asimetría entre las regiones y pidió que se hiciera una nueva ronda de negociaciones.

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) pidió que en el acuerdo se “garantice una mayor flexibilidad para productos sensibles”, mientras que la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) solicitó que la nueva ronda de negociación preferentemente se realice en Centroamérica, “con el objetivo de allanar el camino hacia un acuerdo comercial que realmente aporte beneficios y oportunidades de desarrollo para nuestro país y la región centroamericana”.

Francisco Bolaños, presidente de la Corporación Salvadoreña de Exportadores (COEXPORT), destacó que si el acuerdo se firma con la petición de Europa de abrir las importaciones a todos sus productos “afectaría las capacidades productivas de la región”.

La Prensa Gráfica, 27 de abril de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/112883-ca-y-la-ue-iran-a-nueva-ronda-de-negociaciones.html>

En términos generales se puede decir que el AdA como un Tratado entre partes tan desiguales aumentan la desigualdad y exclusión. Ya hay muchos estudios que lo demuestran. Los países Centroamericanos tienen importantes limitaciones competitivas, tecnológicas e institucionales para competir con Europa.

El CAFTA-DR ya ha causado una distorsión del comercio regional. Se sabe que la UE negocia al menos el mismo paquete contenido en el CAFTA-DR, bajo el “cafta-parity” (similitud CAFTA), tomando en cuenta esta consideración, el

problema fundamental del AdA desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible es que profundizaría esa distorsión comercial, y por ende afectaría aún más los DESCA.

1.8 Remesas del país llegan a \$865.8 millones hasta marzo

Las remesas siguen siendo el ingreso más importante para la economía salvadoreña, por cuanto representaron el 16.2% del Producto Interno Bruto anual en 2010, fueron equivalentes al 76.7% de las exportaciones totales y con ellas se habría cubierto el 40.1% del valor de los bienes importados.

El Banco Central de Reserva (BCR), informó que las remesas recibidas por las familias salvadoreñas, hasta el mes de marzo de 2011, acumularon un valor total de \$865.8 millones, mostrando un aumento de 4.5% en términos anuales, con relación al mismo período del año anterior. El país recibió un ingreso promedio mensual de remesas familiares, en los primeros tres meses del año, de \$288.6 millones, cifra 0.9% más alta que la observada en igual periodo de 2010⁷⁹.

2. Derechos Sociales

2.1 Libertad de asociación

Durante las administraciones gubernamentales anteriores, las distintas instituciones facultadas para otorgar la personalidad jurídica de asociaciones y fundaciones sin fines de lucro, de una u otra forma habían vuelto engorrosos algunos trámites para obtenerla. En el primer año del nuevo gobierno, instituciones como el Ministerio de Gobernación, responsable de otorgar dicha personalidad, volvió más expeditos algunos procesos.

Las autoridades del Ministerio de Gobernación de la administración gubernamental que inició en junio de 2009 han dado muestras por agilizar los trámites conducentes a otorgar la personalidad jurídica a las organizaciones que, de acuerdo a la Ley, así lo han solicitado. Los registros públicos dan cuenta que entre julio y agosto de 2009 se legalizaron 51 organizaciones. Este Ministerio entregó la personalidad jurídica a 36 Organizaciones No Gubernamentales (ONG) sin fines de lucro, una de ellas la Asociación de Empresarios de Autobuses Salvadoreños (AEAS), que llevaba 25 años tramitando su legalidad y que por razones no conocidas no se le otorgaba. De estas 36 entidades, 19 son asociaciones, 10 iglesias cristianas, 4 fundaciones nacionales y 3 entidades extranjeras.

⁷⁹ http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=5748568

El entonces Ministro de Gobernación, Humberto Centeno⁸⁰, manifestó su creencia que El Salvador necesitaba del apoyo de todas las asociaciones y fundaciones que se quieren legalizar y que no se discriminará a nadie. Según el funcionario, al asumir la cartera recibió una mora de casi 600 solicitudes de aprobación de estatutos, las cuales están tratando de resolver ellos.

2.2 Derecho a trabajar y derecho sindical

El derecho a trabajar, comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado. El Estado, debe tomar medidas adecuadas para garantizar este derecho.

a) Incidencia en las conciliaciones laborales por vigencia del CAFTA-DR

En cuanto a las conciliaciones laborales promovidas en la Dirección General del Trabajo, algunas investigaciones⁸¹ dan cuenta que a pesar de los cambios normativos jurídicos institucionales dados en el país, en los últimos años se ha presentado un incremento de solicitudes, pero que no obstante ello el promedio de conciliaciones se ha mantenido respecto a la implementación del CAFTA-DR. Esto implica niveles débiles de justicia administrativa, quedando un sin número de solicitudes sin conciliar. Los trabajadores y trabajadoras pueden verse afectados por los niveles y calidad de la conciliación; por otro lado las conciliaciones no logradas, implican una visión empresarial cerrada y violatoria de los derechos laborales⁸².

b) El CAFTA-DR y la pobreza

Otra de las promesas de los TLC era que con el aumento del empleo, las personas que se encontraban en condiciones de pobreza podrían dejar de estarlo. No obstante, al considerar las estadísticas sobre la proporción de hogares, según condición de pobreza y área, de la Dirección General de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía –DIGESTYC- esa promesa, año con año se aleja de la realidad. Puesto que no ha habido un aumento sustancial del empleo como mejoras en las condiciones de pobreza.

Tanto en el área rural como en la urbana, desde 2006, año en que entró en vigencia el CAFTA-DR, los índices de pobreza extrema y relativa han ido en

⁸⁰ El Sr. Centeno, posteriormente fue nombrado Ministro de Trabajo, en sustitución de la Dra. Victoria Marina de Avilés, quien renunció al cargo por diferencia de visión con el Presidente de la República Raquel Caballero de Guevara. Derechos Laborales Y Sindicales en El Salvador (Concertación por un Empleo Digno en la Maquila CEDM). <http://www.pddh.gob.sv/docs/Comentario%2012mayo08.pdf>

⁸² Diagnóstico sobre la conciliación laboral en El Salvador. ASEPROLA. 2009.

aumento. No ha habido ninguna disminución en esas cifras. Siendo más grave la situación en el área rural.

En agosto de 2009, el Ministro de Economía dio declaraciones en las que dejó entrever que el dinero de los salvadoreños cada vez valía menos. Lo que vino a confirmar lo que la mayoría venía experimentando en sus bolsillos desde hacía más de un año. El poder de compra de los ciudadanos disminuyó en 2008, según se desprende de los datos de la EHPM 2008. Esas cifras son las que se heredaron al nuevo gobierno que tomó posesión en junio de 2009.

c) Condiciones de empleo

El 21 de diciembre de 2009, el Secretario Técnico de la Presidencia recordó que no se contaba, ni se cuenta con un indicador de desempleo directo, pero que en su defecto, uno muy efectivo es el que mide a partir de las cotizaciones al ISSS, que contabiliza mes a mes y partiendo del hecho de que la crisis económica inició en 2008. Las cifras del ISSS reflejaban que el número de cotizantes a mayo de 2008, era de 709 mil 116 y en mayo de 2009, que es cuando se registra el cambio de gobierno, esa cifra disminuyó a 681 mil 443: es decir, 27 mil 673 cotizantes menos. A pesar de ello, el funcionario aclaró que, según las últimas cifras recibidas, los cotizantes a noviembre de 2009 eran 690 mil 191 personas, lo cual mostraba un aumento de 8 mil 748 cotizantes.

En 2010 comenzaron a cotizar en el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social más de 25.000 nuevos trabajadores (un aumento de 4,6%), a fines de año el número de cotizantes (567.142 trabajadores) aún no alcanza el nivel máximo previo a la crisis (583.717 en julio de 2008). En función del impulso de la demanda externa sobre la actividad del sector, prácticamente la mitad de los empleos formales creados en 2010 correspondieron al sector manufacturero⁸³.

d) Generación de empleo en el sector público

A principios de abril de 2012, el Gobierno dio a conocer que había generado en los últimos dos años alrededor de 20 mil empleos directos, que representan el 31.8% de los nuevos puestos de trabajo que fueron creados a nivel nacional durante este mismo período (62,796). Según el gobierno, los datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) reflejan que los programas sociales impulsados por el gobierno del Presidente Mauricio Funes son los que han permitido principalmente generar nuevos puestos de

⁸³ El Salvador: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011, p. 10

trabajo.

Según datos del Gobierno, sólo con la reforma de salud fueron contratados alrededor de 4 mil médicos, enfermeras, psicólogos, psiquiatras, nutricionistas y personal de apoyo para los diferentes niveles de atención médica. En el primer nivel de atención, donde funcionan los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS) Familiares y Especializados, un total de 2,576 plazas fueron adjudicadas a personal médico conformando la red de 450 ECOS en 153 municipios.

En 11 hospitales públicos se han creado 1,285 plazas para las áreas médicas, de enfermería, psicología, psiquiatría, nutrición y otras. Además, se han incorporado 100 pediatras, ginecólogos, internistas y enfermeras para brindar una cobertura las 24 horas del día en 10 hospitales nacionales.

En la cartera de Educación, el gobierno ha contratado en el régimen de Ley de Salarios a 9,289 docentes, de los cuales más de 8 mil provenían del programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO). El gobierno además ha incorporado a 3 mil 339 nuevos policías en las labores de seguridad, de acuerdo a cifras proporcionadas por la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP).

Otros programas gubernamentales también han generado importantes fuentes de ingreso para la población, como el de entrega de paquetes escolares, con el que se han beneficiado 53,653 personas que trabajan en las más de 5 mil micro y pequeñas empresas proveedoras.

El Programa de Agricultura Familiar (PAF) dotó de herramientas e insumos a 24 mil 471 productores para dinamizar las cadenas productivas y de esa forma apoyar el autoempleo. Para el 2012, se estima que unos 1.300 grupos familiares producirán granos básicos que serán comprados por el gobierno para brindar la alimentación en los centros escolares. Además, el gobierno de El Salvador, a través del Ministerio de Trabajo (MITRAB), colocó en 2011 a 10.053 personas en alguna plaza laboral gracias a la realización de ferias de empleo o mediante la Bolsa de Empleo.

No obstante, y pese a las explicaciones que el gobierno da respecto a los beneficios producidos por el aumento de empleos y sus consecuencias; las gremiales empresariales han criticado ese aumento debido a que consideran que el crecimiento institucional del gobierno genera más burocracia y aumenta el gasto corriente, lo que limita la capacidad del Estado para invertir en aspectos sociales. Sin embargo, la posición de la empresa privada se ve aminorada por las cifras que indican aumento del empleo en el sector público y por los beneficios que ello provoca; en tal

sentido, no debería verse como negativo el crecimiento del aparato estatal en sí mismo.

e) Salario mínimo

Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural. En El Salvador, el último aumento al salario mínimo que se registraba antes del actual gobierno entró en vigencia el 1 de enero de 2009, el cual se dio dentro del contexto de la última campaña electoral del mismo año.

Dentro del Plan de Gobierno, se encuentra al apartado denominado “Empleo seguro: Política de empleo y derechos laborales”, que a su vez contiene una línea estratégica llamada “Hacia un salario mínimo justo” que persigue promover periódicos ajustes de los salarios mínimos, sobre la base del costo de la vida, la inflación y la productividad, combinando adecuadamente los intereses de trabajadores y empresarios. Pese a ello, en el primer año de gobierno, el tema del salario mínimo estuvo ausente.

En El Salvador, constitucionalmente se establece que “Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural.”⁸⁴

No fue sino hasta pocos días de celebrarse el 1 de mayo de 2011, Día Internacional de la clase Trabajadora, que la empresa privada en coordinación con el Ministerio del Trabajo y representantes de los trabajadores y trabajadoras acordaron aumentar el 8% al salario mínimo, a partir de ese mes de mayo.

La dirigencia de la ANEP, presente en la negociación y responsable de anunciar el aumento, explicó que este aplica para todos los sectores: comercio, servicios, industria, maquila y agricultura. Los nuevos salarios quedaron de la siguiente manera:

⁸⁴ Inciso 2º, artículo 38, Constitución de la República de El Salvador.

Cuadro No. 8
Salario mínimo vigente a partir de mayo 2011, por sector

Sector	Salario hasta abril de 2011	Nuevo salario a partir de mayo de 2011	Aumento por mes	Aumento por día
Comercio y servicios	\$207.68	\$224.30	\$16.62	\$0.55
Industria	\$203.10	\$219.40	\$16.30	\$0.54
Maquila textil	\$173.78	\$187.68	\$13.90	\$0.46
Agroindustria	\$97.20	\$104.97	\$7.77	\$0.26

En la negociación también participó el entonces Viceministro de Trabajo, Calixto Mejía⁸⁵, quien explicó que en las últimas semanas el Consejo Nacional del Salario Mínimo, se había reunido periódicamente para alcanzar un acuerdo entre los diferentes sectores.

El funcionario declaró a medios de prensa que las cuatro propuestas en análisis eran: aumentar 4 %, 8 %, 12 % y otra del 15 %; incluso había una de subir el salario mínimo a \$300 al mes, las cuales fueron presentadas por gremiales de personas trabajadoras; sin embargo, luego de largos debates entre los tres sectores representantes se acordó un incremento del 8%.

Como ya se dijo, la ley establece que cada tres años se debe negociar un aumento a la remuneración mínima que reciben las personas trabajadoras; en noviembre de 2011, se cumplía el plazo para acordar un nuevo aumento. El incremento aprobado entraría en vigencia a partir de mayo.

Según el entonces Viceministro de Trabajo y Previsión Social, cerca de 200.000 personas que ganaban el salario mínimo, se vieron beneficiadas con el aumento.

Gremiales sindicales y laborales cuestionaron que pese al aumento, el salario mínimo no alcanza a satisfacer las necesidades más elementales de las personas trabajadoras; especialmente de las mujeres, quienes son mayoría en sectores que tradicionalmente pagan los menores salarios, como es la maquila y servicios.

⁸⁵ El Sr. Calixto Mejía fue removido de su cargo y en su lugar se nombró a la Dra. Anita Calderón de Buitrago, quien es la actual Viceministra de Trabajo

Para Marta Zaldaña, integrante del Consejo Superior del Trabajo y Secretaria General de la Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES), el anuncio del aumento del 8% al salario mínimo, “les cayó como un balde de agua fría”. Afirma que pese a ser parte de una asociación sindical y del Consejo, en ninguno de los dos casos conoció el proceso. “Esa negociación fue a puerta cerrada sólo con un pequeño grupo, ya que al Consejo Superior del Trabajo, no nos tomaron en cuenta”.

Sostuvo que la Ley manda revisar y ajustar los salarios cada tres años, pero pese a que el Consejo Nacional del Salario Mínimo es una institución autónoma, este acuerdo les tomó desprevenidos; en años anteriores, tal como lo manda la ley, hay todo un proceso previo para la discusión y fijación de los salarios mínimos. Para la Secretaría de FEASIES, la fijación del salario mínimo, debe estar acorde a la situación económica del momento, como lo dice la Ley; sin embargo, considera que después de ver este “pobre aumento”, se puede deducir que no hubo un análisis serio de la difícil situación que vive la clase trabajadora del país.

“Si hacemos cuentas, según el aumento aprobado, una trabajadora de maquila sólo devengará \$ 0.46 centavos diarios adicionales, sin incluir los descuentos por la cotización del ISSS y la AFP, ¿cuánto le va a quedar? ni para el pasaje le alcanza, sólo allí podemos darnos cuenta que realmente no hubo un análisis real y serio” expresa Marta Zaldaña.

Marta Zaldaña, es miembro de la Mesa Permanente por la Justicia Laboral. Participó en las consultas que para efectos de elaboración de este informe realizó FESPAD.

f) Salarios en el sector público

Mención aparte merece decir que a principios de 2011 el salario de los empleados del sector público, que percibían menos de 1.000 dólares mensuales, aumentó 10%; además, se anunció la equiparación de la pensión mínima con la evolución del salario mínimo.

g) Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo

El 28 de abril de 2012, entró en vigencia la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo. A partir de esta fecha, los centros de trabajo deben estar cumpliendo con la implementación de un Sistema de Seguridad y Salud Ocupacional y los empleadores deben notificar, por escrito, al MITRAB los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que ocurran dentro de sus empresas.

La ley estipula en una de sus obligaciones, la conformación de los Comités de Seguridad y Salud Ocupacional en todo centro de trabajo que posean 15

o más trabajadores; los cuales deberán conformarse de manera participativa entre empleadores y trabajadores, además exige que en estos comités haya delegados de los patronos, de los trabajadores y de los sindicatos.

El Ministerio de Trabajo acreditó, hasta el cierre de marzo de 2012, un total de 2.730 Comités, a través de la Dirección General de Previsión Social, con un crecimiento en los últimos meses.

h) Situación sindical

Con la ratificación de las reformas constitucionales de los artículos 47 y 48 de la Constitución que posibilitaron la adhesión a los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en El Salvador se abrió espacio para conformar sindicatos en el sector gubernamental o público. Sin embargo, fue hasta mediado de 2009 que, con la nueva administración de gobierno, se abrió el espacio para la legalización de esos sindicatos; además, de continuar con la legalización de sindicatos no gubernamentales.

De tal manera que es a partir de junio de 2009 que el panorama sindical de El Salvador experimentó una importante transformación al concretarse en dicho mes la posibilidad de ampliar la constitución de sindicatos en la administración pública ya que hasta ese momento sólo era posible hacerlo en las instituciones oficiales autónomas.



Consulta a sector sindical

De acuerdo a registros del MITRAB, en los primeros siete meses de administración gubernamental, la entidad aprobó la personalidad jurídica de 73 sindicatos. De éstos, 40 pertenecían a organizaciones de trabajadores del sector privado, 33 de instituciones del sector público⁸⁶. Hasta la fecha,

⁸⁶ Algunos de los sindicatos a quienes se les otorgó la personalidad jurídica fueron Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (SITRAMITPS); Sindicato de Trabajadores del Órgano Judicial (SITOTJ); Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SITMSPAS); Sindicato Agremiado Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de Junio, del Ministerio de Educación (SIANDES 21 de Junio).

el Ministerio de Trabajo tiene registrados 239 sindicatos pertenecientes a la empresa privada y al Estado, con 190.049 afiliaciones de las cuales 164.479 corresponden a hombres y 25.570 a mujeres sindicalizadas⁸⁷.

Hasta abril de 2010 se contabilizan un total de 43 organizaciones con incidencia en el sector público del Órgano Ejecutivo, 25 de ellas como parte del gobierno central y 18 más en las instituciones oficiales autónomas.⁸⁸

i) Ministerio de Trabajo niega la obtención de personalidad jurídica a sindicatos

Pese a que el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, es ley de la República⁸⁹, a algunos sindicatos en formación del sector público que solicitaron en legal forma al Ministerio de Trabajo (MITRAB) la aprobación del texto de sus estatutos y el otorgamiento de la personalidad jurídica al mismo, la respuesta que recibieron a su solicitud fue declaratoria de “sin lugar”.

A lo mejor, cada caso merezca un análisis particular. En esta oportunidad, se comenta el del sindicato en formación denominado Sindicato de Industria de Trabajadores, Empleados de los Servicios Municipales de El Salvador (SITESMUES), el cual se constituyó de conformidad a acta notarial otorgada el día veintisiete de febrero del año dos mil diez, con la presencia de 51 miembros fundadores, los cuales prestan servicios para las alcaldías municipales de San Salvador, Chalchuapa, Atiquizaya, Rosario de Mora y Apopa.

A juicio del MITRAB, la declaratoria de sin lugar de fecha 27 de abril de 2010, que dio en este caso, se basa en lo que dispone el artículo 73, inciso 1° y 76 de la Ley de Servicio Civil, respectivamente. El artículo 73 prescribe que “Los servidores públicos tienen el derecho de asociarse libremente para defender sus intereses económicos y sociales comunes, formando asociaciones profesionales o sindicatos, de conformidad con las facultades y limitantes concedidas en la Constitución de la República, Convenios Internacionales y esta ley”. El artículo 76 define a un sindicato como “...toda asociación permanente, constituida con al menos treinta y cinco servidores públicos que laboren en una misma institución de la Administración

⁸⁷ El lector debe advertir la inconsistencia en la información proporcionada por el MITRAB, puesto que, según las *Estadísticas Laborales 2007* del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se dijo que para ese año el número total de sindicatos era de 203, y un total de 168,847 trabajadores afiliados.

⁸⁸ Diagnóstico sobre condiciones laborales en el sector público del Órgano Ejecutivo y sobre espacios para el diálogo y la participación de sindicatos del sector público, p. 11

⁸⁹ Ratificado por la Asamblea Legislativa el 24 de agosto de 2006. Con fecha de adhesión: 1 de septiembre de 2006, publicado en el D.O. N° 201, Tomo N° 373, del 27 de octubre de 2006.

Pública...”

En tanto, argumenta el MITRAB, el sindicato en formación SITESMUES no dio cumplimiento a lo que dispone el referido artículo 76, ya que según el acta notarial en mención, el SITESMUES fue constituido con trabajadores que manifestaron prestar servicios para distintas alcaldías municipales.

❖ **Lo que dispone el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación.**

El artículo 2 del Convenio 87 estatuye que “Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.”

El artículo 3 del mismo Convenio dispone que “1.- Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus, actividades y el de formular su programa de acción” y que “2.- Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”

Si bien es cierto que la declaratoria de sin lugar que dio en este caso el MITRAB tiene una base legal, tal resolución podría entenderse que colisiona con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 3 del Convenio 87. Cabe la interpretación que la resolución del MITRAB en este caso es una intervención que limita o entorpece el ejercicio legal del derecho dispuesto en el numeral 1 del artículo 3 en comento.

Todavía más allá va lo que disponen, respectivamente, los artículos 7 y 8 del Convenio 87. El primero menciona que “La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.”

A tono con ese artículo, el MITRAB no debió negársele el otorgamiento de la personalidad jurídica al SITESMUES con base al artículo 76 de la Ley de Servicio Civil debido a que ese artículo puede ser considerado como una condición cuya naturaleza limita la aplicación de los artículos 2 y 3 ya citados.

El segundo, es decir, el artículo 8, numeral 2, plantea que “La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.”

Por lo que, el MITRAB al basar su resolución en el artículo 76 de la Ley de Servicio Civil, siendo esta legislación nacional, menoscaba las garantías previstas en el Convenio 87.

Ante los planteamientos anteriores, es de suponer que en el MITRAB alegaría que el artículo 76 de la Ley del Servicio Civil es taxativo y que no da lugar a interpretaciones. Sin embargo, hay que recordar lo que dispone el artículo 144 de la Constitución de la República “Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución. La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalecerá el tratado.”

Indudablemente, en este caso particular existe un conflicto entre y el Convenio 87 de la OIT Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación con la Ley de Servicio Civil; el MITRAB debería, al menos, analizar en su resolución porqué no toma en cuenta lo que el Convenio 87 dispone, y porqué no hace cumplir la prevalencia del Tratado frente a la Ley, tal como lo manda la Constitución.

Otra organización sindical que ha señalado que el MITRAB discrimina a los sindicatos y bloquea su legalidad, es la Federación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS). Ante lo cual, en su momento, la entonces Ministra de Trabajo negó que exista un bloqueo a los sindicalistas que buscan la legalización a sus organizaciones⁹⁰.

j) Despidos de trabajadores y trabajadoras con el cambio de gobierno.

El cambio de gobierno trajo consigo cambio de funcionarios y funcionarias en instituciones públicas, lo que conllevó considerables despidos de trabajadores y trabajadoras. Ante las reiteradas denuncias, el gobierno instaló una comisión⁹¹ que analizaría los casos de despido.

⁹⁰ Diario El Mundo, 5 de mayo de 2010, p. 9

⁹¹ La Comisión fue creada por Decreto Ejecutivo Número 101, el pasado 23 de diciembre, y quedó instalada formalmente el 6 de febrero. Junto al ministro de Hacienda, la Comisión también está formada por la Ministra de Trabajo, el Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia, y por el Secretario de Asuntos

El Secretario de Asuntos Estratégicos Franzí Hato Hasbún, expresó que la comisión recibió 648 denuncias de personas que fueron removidas de sus cargos durante los primeros meses del cambio de directores y titulares en las diferentes instituciones. Sin embargo, aceptó que el número total de despedidos es muy superior a ese número de denuncias⁹².

El Procurador de Derechos Humanos, Óscar Luna, dijo que la comisión que analizó los despidos determinó que 200 personas deberían ser reinstaladas⁹³.

Se reinstala a 150 ex empleados gubernamentales

El titular de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDDH), Óscar Luna, aseguró hoy que alrededor de 150 ex empleados del gobierno han sido reinstalados en instancias como el Centro Nacional de Registros (CNR), Gobernación, Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y Seguridad Pública, como parte de los resultados de la comisión pro despidos del Gobierno Central.

El funcionario además dijo que de los 650 casos de denuncias, la comisión gubernamental determinó que 50 personas debían ser indemnizadas. "También se tienen los expedientes de estos casos de indemnización. Es poco lo que falta por discutir, consideramos que la próxima semana estaríamos enviando el informe al presidente, Mauricio Funes", agregó Luna. El procurador informó además sobre la segunda reunión de la mesa de diálogo sostenida hoy por la mañana entre la alcaldía de San Salvador y ex empleados municipales, la cual acordó que consultará al concejo municipal el próximo martes sobre la exigencia del reinstaló de los 173 despedidos.

Fuente: LPG 5 de febrero 2010. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/91283-reinstalan-a-150-ex-empleados-gubernamentales.html>

El Presidente de la República, se pronunció sobre el informe entregado por la Comisión gubernamental que analizó los casos de despidos en distintas instancias del gobierno. El mandatario aseguró que se cumplirían todas las recomendaciones contenidas en el informe elaborado por la Comisión, por lo que se podía esperar que una buena parte de quienes resultaron despedidos de forma arbitraria y hayan realizado las acciones pertinentes para la revisión de su caso, serían reinstalados⁹⁴.

Estratégicos. La Comisión tuvo como objetivo "recibir las solicitudes de revisión de terminaciones laborales de aquellos empleados que consideren que la terminación laboral se realizó sin apego a la ley, respecto a los casos que se refiere el decreto".

⁹² LPG 3 de marzo de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/97754-el-salvador-listo-informe-sobre-los-despidos-en-el-gobierno.html>

⁹³ LPG 5 de marzo de 2010, En: <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/98158-funes-anuncia-reinstalo-de-grupo-de-despididos.html>

⁹⁴ <http://www.presidencia.gob.sv/boletines/2010/03/b0403.html>

k) Diálogo con sindicatos del sector público

Dentro de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), a través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, se creó una Coordinación de Relaciones Laborales. Durante el primer año de gobierno, la coordinación mantuvo bajo perfil. Una de las actividades realizadas con más notoriedad fue la validación, a través de una presentación pública, del “Diagnóstico sobre Condiciones Laborales en el Sector Público del Órgano Ejecutivo y Espacios para el Diálogo y la Participación Sindical en el Sector”, el cual fue elaborado a partir de una serie de entrevistas realizadas a 16 sindicatos del gobierno central, seis instituciones oficiales autónomas y dos empresas estatales. Dichas entrevistas se realizaron entre febrero y marzo de 2010.

En mayo de 2010, el Ejecutivo creó la Mesa de Concertación Laboral en el sector público del Órgano Ejecutivo, con el objetivo de constituir un espacio de encuentro entre la administración del Ejecutivo y sus trabajadores y trabajadoras, la Secretaría para Asuntos Estratégicos, a través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, ante la presencia de 37 asociaciones y sindicatos del sector público gubernamental.

A lo largo de los tres años de gobierno, en El Salvador se han presentado un sinnúmero de hechos que han generado conflictividad. Destacan las amenazas de muerte contra cinco sindicalistas miembros de la Federación Sindical de El Salvador (FESS). El hecho fue denunciado, a principios de enero de 2010, ante el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. Alejandro Ramos, Secretario General del FESS, afirmó que las amenazas iniciaron en septiembre de 2009, cuando se conformaron como sindicato. El Secretario denunció que las amenazas de muerte llegaron hasta las casas de habitación de los miembros del sindicato, mediante páginas firmadas por una organización de exterminio denominada “La Sombra Negra”. El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, “consideré esas amenazas como un severo retroceso para la democracia del país y para el derecho de asociación que le corresponde a cada ciudadano.”

Al inicio de la administración gubernamental, los grupos policiales de choque disolvieron violentamente algunas protestas sociales. La primera intervención que se registra es la que se dio en la protesta que miembros del Sindicato de Trabajadores de la Industria Portuaria de El Salvador (STIPES) realizaba desde finales de diciembre de 2009, y que se prolongó hasta enero de 2010. Fue finalmente disuelta por medio de la intervención de la Unidad del Mantenimiento del Orden (UMO), unidad de la Policía Nacional Civil.

Otra intervención violenta de la UMO fue la que dispersó, la mañana del 14 de mayo de 2010, una protesta que bloqueó los dos carriles de la carretera al Aeropuerto Internacional de El Salvador, en las cercanías de la terminal del Sur, en San Marcos. Parte del sindicato de la maquila exigió un aumento de \$20 dólares en cada jornada que les fue prometido desde el 2009. La UMO llevó a los manifestantes hacia el portón de la maquila y éstos, en defensa, lanzaron mesas a los agentes antimotines. La UMO hizo uso de gases y de la fuerza para desalojar a los manifestantes. Se reportó la captura de al menos tres personas en el hecho, entre ellos, líderes sindicales.

2.3 Derecho a la seguridad social

El Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 de la actual gestión gubernamental, incluye el Sistema de Protección Social Universal, que comprende el componente de Comunidades Solidarias (Urbanas y Rurales), cuyos ejes estratégicos son: capital humano (educación, nutrición, salud, prevención de la violencia, pensión básica); infraestructura social básica, generación de ingreso y desarrollo productivo y gestión territorial. Dentro de la Reforma Integral de Salud una de las líneas estratégicas, establece la reestructuración orgánica, administrativa, financiera y jurídica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. En este contexto, se plantea la ampliación de la base contributiva mediante cotización progresiva, aumentando la cobertura del ISSS con la incorporación de trabajadoras y trabajadores independientes y del servicio doméstico.

a) Inclusión de trabajadoras domésticas al ISSS

El 30 de abril de 2010, el Presidente de la República anunció que se abrirá el Instituto Salvadoreño del Seguro Social a las empleadas domésticas; con ello, se esperaba incorporar a unas 27,000 personas, en su mayoría mujeres, que no tienen acceso a salud y pensión. Según el mandatario, "Esta es una dignificación a este empleo tan importante para El Salvador"⁹⁵.

La medida anunciada generó reacciones a favor, puesto que las personas que se dedican a estas labores históricamente no han tenido ninguna prestación laboral.

Pero la medida también ha generado algunas críticas. La que más fuerza ha cobrado es la que señala que el ISSS no ha contado con la capacidad instalada para atender a los derechohabientes y de darse la inclusión del

⁹⁵ El Diario de Hoy, 30 de abril de 2010.
http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=4747264

sector doméstico los problemas de atención se profundizarían⁹⁶.

En julio de 2010 inició la inscripción de empleadas domésticas al ISSS, esta inscripción se dio de manera gradual inició en los departamentos de Santa Ana, Sonsonate, Ahuachapán, La Libertad y San Salvador.

El nuevo régimen de afiliación establece que el empleador debe cancelar una cuota mínima mensual de \$21.80. La referida cifra será compartida con el empleado, quien abonará \$6.23, mientras el contratante aportará \$15.57, lo cual tendrá como incentivo deducción del impuesto de renta.

Aunque este Régimen Especial de Salud y Maternidad que ofrece el ISSS, es una deuda pendiente con un amplio sector de mujeres trabajadoras; la medida no parece haber tenido receptividad necesaria, ya que por el momento la inscripción es voluntaria. Además, antes de ampliar la población beneficiaria de servicios de salud en el ISSS, antes se debería mejorar la capacidad instalada de la institución, ya que en la actualidad el ISSS no brinda servicios de salud oportunos, aún sin el aumento de cotizantes como consecuencia del Régimen Especial en mención.

b) Crisis en el sistema de pensiones

En los últimos años se ha ido denotando que el sistema de pensiones, adoptado en 1996, a partir del modelo chileno basado en administradoras privadas de cuentas individuales, como también ocurrió en Chile, ha entrado en crisis.

Esto por la deuda previsional que mantiene el país y que lo ha vuelto insostenible. Conforme datos del Ministerio de Hacienda, la deuda previsional supera los tres mil millones de dólares, casi equivalente al presupuesto de un ejercicio anual.

Por otro lado, los supuestos rendimientos de los fondos de pensiones a partir de sus inversiones en mercados bursátiles han sido gravemente afectados por la crisis financiera internacional, que ha implicado que en los últimos años los rendimientos de las cuentas individuales presenten saldos negativos.

A esto se suma que con la entrada en vigencia del Fideicomiso de Pensiones, en 1998, bajo la gestión del Presidente Antonio Saca, se obligó a que los fondos de pensiones se usaran para financiar la deuda previsional a través de la emisión de certificados previsionales, con bajos intereses de rendimiento.

⁹⁶ <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/2266-presidente-funes-afirma-que-reforma-a-ley-de-pensiones-servir%C3%A1-para-pagar-a-140-mil-pensionados.html>

Un estudio presentado este año, denominado “Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador 1998-2010” elaborado por el economista Carmelo Mesa-Lago, señala que si no se hace una nueva reforma integral en el sistema de pensiones, precedida de un diálogo social, la deuda previsional que mantiene el país en números negativos será insostenible, al punto de que la población no podría cobrar sus pensiones en un futuro cercano.

El estudio señala que parte de esta reforma debería asegurar la equidad de género en el pago de la pensiones, la creación de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) pública, una reforma fiscal, extender la Pensión Básica Universal (PBU) a la totalidad de adultos mayores y realizar un estudio actuarial con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo.

También recomienda unificar en un nuevo ente público autónomo tanto el sistema público como el privado, que también podría hacerse cargo de la gestión de las pensiones mínimas y los programas de los asegurados “optados”. Esto porque las condiciones de adquisición de derechos y los beneficios y cotizaciones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) fueron homologadas por la reforma estructural y ambas entidades están dentro del Sistema de Pensiones Público (SPP), sin embargo, su administración está completamente separada.

En marzo de 2012, con 61 votos de los partidos FMLN, Gran Alianza Nacional (GANAN), Concertación Nacional (CN) y Cambio Democrático (CD), se reformó la Ley de Pensiones, con lo que se autorizó el aumento gradual del 30% al 45% la cantidad de certificados de inversión previsional que el gobierno puede poner en venta para disponer de recursos y pagar las pensiones de estos 140 mil jubilados que no se incorporaron a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Con la reforma aprobada se disminuye la comisión que cobran las AFPs del 2.7 al 2.2%, lo cual garantiza más fondos para los trabajadores cotizantes, y que las empresas mantendrán un margen de rentabilidad de más del 80% aún con la reforma. Además, se permitirá incrementar la tasa de rentabilidad que reciben los certificados emitidos por el gobierno, lo cual se estima pueda hacerse gradualmente del 1.5% al 3% en los próximos tres años.

De acuerdo al Presidente de la República, la reforma permitirá también tomar dinero para pagar pensiones de 140,000 pensionados del INPEP y del ISSS. El mandatario expresó que si no se hacía esa reforma no teníamos dinero para pagar pensiones de esas miles de personas que no fueron

absorbidas por el sistema privado, es decir, lo que constituye la deuda previsional.

2.4 Derecho a protección de la familia

Según el programa de gobierno, en su apartado “La familia y su transversalidad en las políticas públicas” establece que el gobierno en el periodo 2009-2014 buscará elevar al primer lugar el “interés superior de la niñez”; tutelar los derechos de las personas adultas mayores; dignificar el rol de la mujer, así como desarrollar los talentos de la juventud. En otras palabras, lo que se planteó desde un inicio es “elevar el rol de la familia que como unidad primaria de la vida y del progreso de la sociedad le corresponde”.

Bajo la lógica del programa de gobierno, los “lineamientos estratégicos” para dar cumplimiento a la política supondrían el diseño y refuerzo de políticas, programas y proyectos específicos dirigidos a responder a las necesidades de la población más vulnerable. En otros términos, el programa destacó la solución a las necesidades y carencias de empleo, salud, vivienda y agua potable, espacios de recreación y descanso, de medicamentos y de defensa ante la especulación de precios y el alto costo de la vida.

En junio 2009, al llevarse a cabo la toma de posesión presidencial, Mauricio Funes anunció -además de las palabras como nuevo mandatario- el Plan Global Anticrisis,⁹⁷ en el que detalló las medidas a realizarse en los primeros meses de gestión del nuevo gobierno; tales medidas, se dijo, se encaminarían hacia la mejora y el replanteo de los programas asistencialistas del gobierno anterior.

a) Situación de la familia

En El Salvador, las condiciones de vida para miles de familias son calificadas como precarias. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010, para ese año de un total 1,580,199 existían 576,511 hogares en condiciones de pobreza; de los cuales 176,493 hogares se encontraban en condición de pobreza extrema y 400,018 en estaban en condiciones de pobreza relativa.⁹⁸

En El Salvador, el Sistema de Protección Social Universal definido en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 de la actual gestión gubernamental, contempla políticas sociales, económicas y sectoriales que incorporan como

⁹⁷ Discurso del presidente Mauricio Funes en la entrega de la banda presidencial (01-06-2009)

⁹⁸ Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010, p. 102

ejes transversales el enfoque de equidad de género. Este sistema de protección contempla acciones selectivas para grupos en situación de vulnerabilidad. Como parte de este sistema se encuentra el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, que busca atender las demandas de ingreso y empleabilidad de la población más vulnerable de las áreas urbanas del país, quienes por la crisis financiera internacional han visto agudizada su situación de precariedad. Este programa pretende contribuir a minimizar el impacto del desempleo en las zonas urbanas del país, a través de un apoyo económico de US \$100 dólares mensuales que se entrega durante seis meses, período en el que las y los participantes desarrollan jornadas en actividades comunitarias y de capacitación. Este programa pretende cubrir a 54,000 personas, de las cuales 37,800 serán mujeres jefas de hogar y jóvenes.

Ante ese panorama, el gobierno ha realizado algunas acciones. En el primer año de gestión se procedió a dar entrega de un bono temporal de US \$40.0 dólares a familias de 32 municipios considerados en pobreza extrema severa a través del programa “comunidades rurales solidarias”; con dicha cantidad se pretendió solventar el acceso a la salud y educación. Este programa fue una continuidad “plus” del plan social denominado Red Solidaria que desarrolló el gobierno anterior, el cual no resolvió los problemas estructurales que atañen a las familias con mayor vulnerabilidad.

Sin embargo, para resolver los problemas de las familias en pobreza extrema severa, no sólo se requiere de brindar bonos temporales, sino que además se requiere de facilitar el acceso a servicios básicos gratuitos y de calidad, de los cuales aún no se evidencian las medidas a fomentar para solucionar tal situación. Además, se vuelven necesarias medidas inmediatas como la focalización de subsidios a las familias de extrema pobreza en la zona rural, especialmente en materia de servicios de agua potable, energía eléctrica, producción agrícola, y la mejora de condiciones de vivienda, empleo, ingresos, seguridad social en la zona urbana está ausentes en la agenda pública.

b) Situación de las mujeres

Actualmente, la situación de la población femenina muestra condiciones de precariedad y desigualdad, por ejemplo, existe a nivel nacional un 24.4% de mujeres en pobreza; 30 de cada 100 adolescentes tienen embarazo precoz; coexiste una mayor exclusión y explotación laboral en fábricas de la industria, maquila, servicios, empleo doméstico, de las cuales son algunas de las denuncias constantes realizadas por las ellas mismas.

La propuesta desarrollada en el programa de gobierno del FMLN con énfasis

de enfoque de género, fue la de promocionar un cambio de conducta en las instituciones del Estado en cuanto a la planificación de las políticas, así también la de darles “mayor acceso al empleo en condiciones de igualdad salarial, a oportunidades educacionales para niñas y mujeres, acceso a servicios básicos de calidad en zonas marginales”⁹⁹, entre otras líneas estratégicas.

A un año de gestión del actual gobierno, los lineamientos estratégicos se basaron en un sólo programa denominado “Ciudad Mujer”¹⁰⁰, el cual supone responder a las demandas y cumplimiento de los Derechos de las mujeres salvadoreñas. El programa se basa en la creación de guarderías, especialmente para el cuidado de niños y niñas especiales; unidades de salud y ejecución del programa “madre feliz”¹⁰¹; agencias de ayuda jurídica y psicológica ante casos de maltrato intrafamiliar; oficinas de microcréditos; talleres para capacitar a las mujeres y generación de empleos.

De lo anterior, cabe destacar que el programa ha ejecutado “un proyecto de fábrica de construcción de equipos sociales”¹⁰² en el departamento de Usulután a través de fondos otorgados por Estados Unidos para suministrar los recursos físicos de la “Ciudad Mujer” y la puesta en marcha de la construcción de algunas instalaciones en diversos municipios. En este programa, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) no se visibiliza ni se conoce el rol a ejercer, pese a ser el ente rector de formular, dirigir, ejecutar y vigilar el cumplimiento de la Política Nacional de la Mujer.

De manera que, con la implementación de una nueva Secretaría de Inclusión Social que ejecuta las políticas públicas con equidad de género, se busca garantizar los derechos de las Mujeres, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. No obstante, el proyecto presenta inconvenientes de sostenibilidad ya que, aunque es un proyecto brillante, al conjuntar todos los servicios públicos a favor de la mujer, se hace necesaria la inyección de recursos, los cuales en la actualidad son escasos; lo que provoca un problema de sostenibilidad. Es necesario no sólo avanzar en el proceso de actuación gubernamental, sino también realizar de manera focalizada, coherente, eficaz y eficientemente los programas y recursos destinados a las mujeres salvadoreñas.

⁹⁹ Programa de Gobierno FMLN – Mauricio Funes (2009)

¹⁰⁰ El 28 de marzo de 2011, fue inaugurada la primera sede de Ciudad Mujer ubicada en el municipio de Colón, departamento de La Libertad.

¹⁰¹ Según la propuesta del presidente Mauricio Funes, el programa supone la atención desde el embarazo hasta los primeros cinco años de vida de los niños y niñas.

¹⁰² El Diario de Hoy (noviembre 2009). Gobierno busca abaratar el costo de Ciudad Mujer. Ver: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=4220976

❖ **ONU califica de inaceptable penalización del aborto en El Salvador**

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas calificó de inaceptable la penalización absoluta del aborto en El Salvador, al revisar el reporte del país centroamericano sobre su cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Durante la centésima sesión del Comité, señaló la necesidad de que El Salvador tenga una amplia discusión sobre el tema del aborto dado que es considerado ilegal, incluso en casos de violación o de incesto, lo que ha provocado un aumento de muertes. Uno de los expertos de los 18 que conforman el Comité afirmó que a ellos les es muy difícil comprender las penas que se han impuesto a mujeres de hasta 30 años de cárcel por abortar y calificó la situación como sencillamente inaceptable¹⁰³.

El grupo de expertos lamentó que por ser ilegal el aborto en El Salvador, muchas mujeres no acudan a los hospitales cuando es necesario y en consecuencia un gran número de ellas han perdido la vida o se encuentran en prisión cumpliendo largas sentencias.

Situación que contrasta con las sentencias que reciben los hombres que han sido culpables de violencia doméstica quienes no parecen estar cumpliendo condenas similares.

Un informe sometido al Comité por varias organizaciones no gubernamentales denunció que El Salvador es uno de los cinco países de América Latina que prohíbe el aborto bajo cualquier circunstancia. En dicho informe se destaca la prohibición pese a que la vida de la mujer está en peligro, si el feto no es viable debido a anomalías, o si el embarazo es producto de incesto o violación.

En El Salvador, antes de 1997, el aborto era criminalizado pero existían excepciones para las circunstancias extremas mencionadas. Sin embargo, en 1998 se estableció un nuevo Código Penal que trata sobre los delitos relativos a la vida del ser humano en formación, criminaliza a mujeres que se provocan un aborto o dan consentimiento a otra persona para que se lo practique. Asimismo, la legislación salvadoreña criminaliza a médicos u otros proveedores de salud además de personas que induzcan a una mujer o le faciliten los medios económicos para que aborte y personas que sin intención causen un aborto. Mediante esa prohibición legal, todas las formas

¹⁰³http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=294%25avisos-ciudadano&catid=25%3Athe-cms&Itemid=76&lang=es

de aborto fueron prohibidas, aun en los casos en que se requiere para salvar la vida de la mujer.

En conjunto con estas leyes, el gobierno estableció un aparato administrativo para procesar, investigar y denunciar cualquier actividad sospechosa en los hospitales públicos y en otros lugares del país.

Comités internacionales que supervisan la implementación de los tratados de derechos humanos ratificados por El Salvador, han establecido que legislaciones absolutamente restrictivas del aborto vulneran varios de los derechos humanos de las mujeres.

La incapacidad de acceso a abortos seguros para mujeres y niñas, y la resultante criminalización y encarcelamiento por hacerlo, contribuye a la feminización de la pobreza en el país y exacerba la inequidad de las mujeres.

❖ **La participación política de las mujeres**

El indicador general de la participación política de las mujeres, presenta en El Salvador un nivel ligeramente inferior al promedio de América Latina y el Caribe que es de 20.7%¹⁰⁴. De acuerdo con Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) los países con mayor representación de las mujeres son Cuba (43.2%), Argentina (40%) y Costa Rica (36.8%), mientras que las representaciones más bajas se observan en Colombia (8.4%), Brasil (9%) y Guatemala (12%). El Salvador actualmente se sitúa en 19.0%.¹⁰⁵

De acuerdo con el Censo de Población 2007¹⁰⁶, en El Salvador las mujeres constituían el 52.7% de la población. Sin embargo su participación en los poderes públicos era desigual, mostrándose acentuadamente reducida en los órganos legislativo y ejecutivo y bastante más presente en el poder judicial.

La presencia de la mujer es minoritaria cuando ello depende de los procesos de decisión política, mientras que participa más fácilmente cuando la selección depende del ascenso profesional, como sucede en el Órgano Judicial.

¹⁰⁴ Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM, 2009

¹⁰⁵ Hacia la igualdad de género en El Salvador. Informe presentado por el Consejo por la Igualdad y la Equidad (CIE) El Salvador. 2010.

¹⁰⁶ Elaborado por el Ministerio de Economía y la DIGESTYC en 2008

La participación de las mujeres en el Órgano Legislativo continua siendo una de las más bajas en la región, pese a que ha sufrido un ligero crecimiento en el tiempo, con apreciables oscilaciones. En los últimos siete periodos legislativos, la proporción de mujeres creció desde un 8.2% en el periodo 91-94 hasta un 16.5% en el periodo 97-2000, para luego caer en el 2000-2003 al 9% y remontar paulatinamente hasta 19% en el actual periodo 2009-2012. Una mayor presencia de mujeres (33.3%) se encuentra para el presente periodo en la bancada de El Salvador en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

En cuanto al Órgano Ejecutivo, la participación femenina es también notablemente reducida, no habiendo alcanzado la cuarta parte de los cargos de titulares de los ministerios en los últimos diez años y representando sólo un 15% de esos en la conformación del actual gobierno, que únicamente tiene a dos Ministras, una en la cartera de Salud.

El crecimiento de la participación de las mujeres es más consistente en el Órgano Judicial. De hecho, la proporción de mujeres era ya del 35% del total de jueces y juezas en 1999 y esa proporción se sitúa en torno al 45% al final de esta década. Se trata de una tendencia de crecimiento sostenido basada en el hecho de que las mujeres son ya mayoristas en los rangos básicos de la judicatura y en que esta institución nutre niveles superiores con el reclutamiento profesional interno. La situación es diferente en la Corte Suprema de Justicia, precisamente porque su composición depende del debate político en la Asamblea Legislativa, órgano que nombra las y los magistrados de dicha Corte. En la actualidad, la proporción de mujeres es del 30% en ese organismo superior.

La integración de las mujeres en las instancias de gobierno municipal también es reducida. En los últimos periodos no alcanza la cuarta parte de los asientos en los consejos municipales. La tendencia es de un ligero crecimiento no exento de oscilaciones. En los dos periodos comprendidos entre el 2003 y el 2006 la presencia femenina se situó sobre el 20%, para caer ligeramente en el periodo 2006-2009 a 19.4% y volver a crecer hasta el 23.7% para el periodo 2009-2012. Esta participación de las mujeres en el espacio político municipal es diferente cuando se examinan los cargos de cabezas de alcaldías y los puestos de regidores y regidoras. En efecto, las mujeres son apenas el 11% de las alcaldesas del país y una cifra semejante se refleja para el cargo de síndicos y síndicas, lo cual se sitúa en torno a

un cuarto de las regidoras del total de los 262 municipios salvadoreños.

Cuando se examina la participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión de organizaciones partidarias, sindicales y profesionales, se observa que su presencia también es reducida, aunque marcada por diferencias notables. En las direcciones de los partidos políticos con presencia parlamentaria, las mujeres representan un cuarto de los 68 cargos existentes en el conjunto de las direcciones políticas, pero existen diferencias marcadas: las mujeres son un 42% de la Comisión Política del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), y se sitúan entre el 20 y el 25% en los otros partidos, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Partido de la Esperanza (PES), y Cambio Democrático (CD), a excepción del caso del Partido de Concertación Nacional (CN) que no tiene mujeres en su dirección política. El FMLN es el único partido que tiene en sus estatutos cuota mínima (35%) de mujeres en sus organismos directivos.

Del conjunto de los sindicatos registrados en el Ministerio de Trabajo las mujeres representan el 13% de sus integrantes, pero esa participación difiere notablemente por tipo de sindicato. Así, hay sindicatos donde la presencia femenina oscila entre el 40% y el 60% en el caso de las ramas de servicios sociales y salud, comercio, industrias manufactureras y entidades financieras. Por otra parte, las mujeres apenas son visibles en sindicatos de los sectores de construcción, transporte, explotación de minas y canteras, y agua, gas y electricidad. Es decir, la presencia sindical de las mujeres guarda relación con el grado de participación femenina en las distintas ramas de la economía.

En términos globales, hay una brecha notable entre el hecho de que las mujeres constituyen más del 40% de la fuerza de trabajo y su participación en la sindicalización se situó sobre el 13% del total nacional.

La información disponible sobre la participación de las mujeres en las directivas de los colegios profesionales muestra que representan entre el 8.3% y el 30% de dichas directivas, si bien con diferencias apreciables. Las mujeres son el 8.3% de la directiva del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de El Salvador (COLPROCE) y el 10% de la directiva de la Federación de Asociaciones de Ingenieros y Arquitectos y Ramas Afines de El Salvador (FESIARA), mientras son el 29% de la Asociación de Periodistas Salvadoreños, pasando por el

18% en el Colegio Médico de El Salvador. Destaca que la Corporación de Contadores no tiene ninguna mujer en su junta directiva. En la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador (FEDAES), solamente el 11.1% de las presidencias de las asociaciones está en manos de mujeres.

Progresivamente, las organizaciones de mujeres se orientaron hacia la actuación en el ámbito municipal. Para el 2003 se forma la Red Centroamericana de Mujeres Municipalistas en San Salvador, lo que incide en el surgimiento de varios esfuerzos desde las organizaciones de mujeres por fortalecer su participación en el desarrollo local, desde diferentes espacios, entre ellos: el Pacto de la Mesa de San Andrés de la Concertación Feminista Prudencia Ayala para establecer una agenda común; y el Pacto por mas Mujeres en la Política, impulsado por la Asociación Nacional de Regidoras y Alcaldesas Salvadoreñas (ANDRYSAS), la Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas) y otras organizaciones del movimiento de mujeres. De igual manera, en 2004 surge la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local; y en el 2006 la Concertación Feminista Prudencia Ayala (CFPA) construye junto a diputadas y magistrados la “Agenda Legislativa para la Incidencia Política”.

A finales de 2007, la Asociación Parlamentaria y Ex Parlamentaria Salvadoreñas (ASPARLEXSAL) y ANDRYSAS, presentaron a la Asamblea Legislativa la propuesta de reforma al Código Electoral, que todavía no ha sido aprobada. Dicha reforma considera mecanismos para fomentar la participación política de las mujeres, tales como el establecimiento de no menos del 40% de mujeres y no menos del 40% de hombres en las planillas de candidatura de los partidos políticos a los cargos de representación popular; inclusión del lenguaje no sexista y el enfoque de género en el Código Electoral, entre otros.

❖ **Violencia de género**

El Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 destacó que, además de los problemas de delincuencia organizada, la narcoactividad y los delitos asociados, existen otras inseguridades invisibles y silenciadas como la violencia contra las mujeres, una temática que poco se toma en cuenta al hablar de seguridad ciudadana.

Al observar la evolución de la cifra de homicidios desagregada por sexo. Se tiene que el promedio para los hombres es de 3,112 y de

356 para las mujeres, entre 2004 y 2008, en un cuadro donde la cantidad de homicidios ha ido creciendo desde un promedio de 2,450 entre 2000 a 2003, hasta otro de 3,470 entre 2004 y 2008. Ello significa que la proporción de mujeres del total de las muertes violentas han oscilado recientemente entre el 8,9% (2004) y el 11,1% (2006), situándose en el 10,9% en el 2008. Sin embargo, hay que señalar dos aspectos de suma relevancia: a) las razones y formas en las que son asesinadas las mujeres en comparación con los hombres, presentan evidentes diferencias en tanto que muchas de ellas son asesinadas por razones de género, con saña, odio y crueldad y, como una forma más de dominación y control que los hombres ejercen sobre ellas; b) el aumento porcentual de las tasas de los homicidios de mujeres han sido generalmente más altas que las de los homicidios de hombres en los últimos años.

En cifras relativas, ello significa que la tasa general de homicidios ha pasado de 39.9 en 2003 a 51.9 en 2008. Estas tasas son considerablemente más altas para los hombres, que pasan de 75.2 en 2003 a 97.8 en 2008, aunque aumentan también para las mujeres, pero todavía en niveles apreciablemente más bajos, que van de 7.4 a 10.8 respectivamente.

El ISDEMU hizo públicos los datos referentes a la situación de violencia en que viven las mujeres salvadoreñas. De acuerdo a Julia Evelyn Martínez, en ese momento directora ejecutiva de ISDEMU, desde enero hasta el 5 de noviembre de este año, el Instituto ha atendido un total de 6,320 casos de violencia contra la mujer.¹⁰⁷ Los tipos de violencia más comunes son la intrafamiliar, maltrato a la niñez, agresión y acoso sexual, explotación sexual y tráfico de personas.¹⁰⁸

Por su parte, en lo que va de 2010 la Policía Nacional Civil y el Instituto de Medicina Legal, han reportado 400 casos de muertes violentas en perjuicio de mujeres, en su mayoría causados con arma de fuego, objetos corto contundentes, asfixia, entre otros. Según datos del IML, los lugares donde más se producen actos de violencia contra mujeres son la vía pública, los hogares, la calle y en fincas.¹⁰⁹

A criterio de Richard Barathe, representante residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para El Salvador,¹¹⁰

¹⁰⁷ LPG Jueves 11 de Noviembre de 2010

¹⁰⁸ Ibid supra

¹⁰⁹ Ibid supra

¹¹⁰ Ibid supra

los datos comparativos de El Salvador con el resto del mundo revelan que la situación de violencia contra las mujeres no ha cambiado en los últimos años, sino más bien se ha agravado.¹¹¹

El Informe Nacional sobre Violencia contra la Mujer 2010 que difundió el ISDEMU establece que la situación de desigualdad entre hombres y mujeres prevalece en El Salvador.¹¹²

En noviembre de 2009 , el ISDEMU presentó al Presidente de la República el “Primer Informe Nacional sobre la Violencia contra las mujeres en El Salvador”, en el que se revelan las instituciones del Estado que cometen actos de violencia contra las mujeres, lo que ha contribuido a la firma de convenios con la ANSP el 14 de diciembre de 2009 y con la Policía Nacional Civil el 16 de marzo de 2010, con los objetivos de impulsar procesos sistemáticos y permanentes de sensibilización en los temas de género, violencia basada en género y violencia contra las mujeres dirigido al personal de estas instituciones y dar cumplimiento con los compromisos del adquiridos en la Convención sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹¹³.

El 25 de noviembre de 2010, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, día en que también se celebra el Día internacional para la eliminación de la violencia contra las mujeres, entró en vigor el 1° de enero de 2012 y contiene 61 artículos. Esta Ley incluye como delitos el feminicidio y el feminicidio agravado, que no están contemplados en el Código Penal o Código Procesal Penal salvadoreños, y que pueden ser castigados con penas en prisión de entre 20 y 50 años.

Asimismo, esta ley tipifica y establece las sanciones para otros delitos, tales como obstaculización del acceso a la justicia, suicidio feminicida por inducción o ayuda, inducción, promoción y favorecimiento de actos sexuales o eróticos por medios informáticos o electrónicos, difusión ilegal de información, difusión de pornografía, favorecimiento al incumplimiento de los deberes de asistencia económica, sustracción patrimonial, entre otras expresiones de violencia contra las mujeres.

¹¹¹ Ibid supra

¹¹² Ibid supra

¹¹³ Informe Consenso de Quito Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, p. 17

❖ La mujer como defensora de derechos humanos

En su 141o período ordinario de sesiones, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibió información de El Salvador sobre mujeres sindicalistas que se encontrarían expuestas a amenazas y a ataques específicos a razón de su género, los cuales incluirían intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura, y abuso sexual, entre otros delitos en relación con el trabajo que realizan. Para contextualizar la situación de falta de participación de la mujer salvadoreña en los sindicatos, se informó que en los años 2006 y 2009 se habrían inscrito 239 nuevos sindicatos pero la participación de las mujeres seguiría siendo inferior a la de los hombres de manera general, pues la afiliación total de las mujeres habría representado en el año 2006 tan solo 8.8%; y en el 2007 un 14.0%. Lo anterior habría persistido en 2008 cuando el porcentaje de participación femenina habría alcanzado sólo el 14.9%. Por otro lado, de la población trabajadora de 138,732 personas afiliadas a una organización sindical, el 79.20% serían hombres mientras que tan solo 20.80% son mujeres. Según denunciaron organizaciones de la sociedad civil, en El Salvador, no se dispondría de información confiable, actualizada y desagregada por edad y sector productivo, ni diagnósticos especializados que sirvan como indicadores de la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales que permitieran el análisis y sirvieran como indicadores para la toma de medidas legales y políticas¹¹⁴.

Durante el período de seguimiento, la Comisión ha sido informada sobre el uso abusivo del derecho penal en contra de defensoras de derechos de las mujeres. La iniciación de estas acciones penales se percibe como una represalia ligada al ejercicio de sus labores cuando se enfrentan a concepciones preestablecidas o estereotipos en los Estados. Este obstáculo, afecta sensiblemente a las defensoras de derechos sexuales y reproductivos, cuyas actividades pueden encontrarse en algunos países prohibidas. En este sentido, de acuerdo a la información proporcionada por la sociedad civil en el 140o período ordinario de sesiones de la CIDH, la criminalización a mujeres defensoras que promueven el aborto terapéutico sería una práctica recurrente en los países de El Salvador, Honduras y Nicaragua, donde se encontraría penalizado el aborto sin ninguna excepción¹¹⁵.

¹¹⁴ Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011, p. 111

¹¹⁵ Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas.

c) Situación del adulto mayor

Según la EHPM 2010, la población de mujeres y hombres adultos mayores está conformada por el 10.4% de la población total.

Para atender esa población, el programa de gobierno plantea crear “el desarrollo de iniciativas de protección hacia las personas adultas mayores en circunstancias difíciles o de abandono”, así también, “mejorar las condiciones laborales, de salud y seguridad social”. En otros términos, tal programa propone la mejora de condiciones de vida de las personas más vulnerables en sus derechos y que son adultos mayores.

El gobierno, accionó la aplicación de medidas para mitigar la “crisis económica” con la entrega de “una pensión básica a toda la población adulta-mayor que reside en los 100 municipios cubiertos por Red Solidaria.”¹¹⁶

La población adulta mayor sigue careciendo de atención adecuada por las instancias gubernamentales, principalmente a las personas de ese segmento que viven en condiciones de mayor precariedad. La ausencia de una política que otorgue una pensión vitalicia y digna -para garantizar las condiciones de vida adecuada- a un o una adulta mayor, sigue siendo asunto pendiente en el gobierno de El Salvador.

Dentro de la Secretaría de Inclusión Social, se creó la Dirección de Personas Adultas Mayores, la cual tiene como sus principales funciones: Proponer, impulsar, dirigir, dar seguimiento y organizar la ejecución de planes, programas y proyectos de la Dirección; así como impulsar procesos de coordinación interinstitucional para mejorar los programas de atención a la Persona Adulta Mayor.

2.5 Derecho a una alimentación adecuada

El disfrute pleno del derecho a la alimentación implica tener acceso a la atención médica y la educación, respecto a los valores culturales, el derecho a la propiedad privada, el acceso a la tierra para la producción agrícola de subsistencia, el derecho a organizarse económica y políticamente.

El Programa de Gobierno reconoce en el apartado dedicado a la política alimentaria y de consumo básico¹¹⁷ que uno de los principales derechos

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011, p. 121

¹¹⁶ Fuente: Discurso del presidente Mauricio Funes en la entrega de la banda presidencial. Ver: <http://www.presidencia.gob.sv/inclusion-social/Actividad20.html>

¹¹⁷ Programa de Gobierno 2009-2014, pág. 21, establece como objetivo de ésta política “Asegurar a las familias

económicos y sociales de las personas y de las familias es el derecho a la alimentación adecuada, que significa adquirir los bienes y servicios básicos que le permitan alcanzar y mantener una vida digna para desenvolverse mejor en su vida familiar, social y productiva.¹¹⁸

Medidas como la modernización de la regulación existente, el fortalecimiento de la institucionalidad reguladora, la revisión de los mecanismos de fijación de precios de servicios públicos, la inspección de calidad, pesas y medidas de productos básicos y la adopción de medidas preventivas ante contingencias, son establecidas como líneas de acción del programa de gobierno. Sin embargo, en lo que va de la administración no se conoce impulso profundo de tales estrategias.

También, el tema alimentación fue parte del discurso de toma de posesión del Presidente; aludió a la seguridad alimentaria y al compromiso de impulsar el programa de atención integral de salud y nutrición en 100 municipios con altos grados de desnutrición, estableciendo el beneficio directo a 85 mil niños y niñas entre cero y tres años; comprometiéndose, también, a ampliar el programa de alimentación escolar a centros educativos urbanos, beneficiando con ello a 500 mil niños y niñas más de los ya beneficiados.

Según el mapa de pobreza urbana y exclusión social, entre la metodología para medir la pobreza como fenómeno multidimensional, se encuentra el acceso a la alimentación¹¹⁹, lo que lleva a relacionar que las familias que se encuentran en extrema pobreza y en pobreza relativa no tienen acceso a una alimentación adecuada por no tener facilidades económicas para adquirir la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que actualmente se calcula en US\$146.30¹²⁰.

En este punto particular, llamado de atención merece el Ejecutivo, puesto que en relación a la Canasta Básica de Alimentos, e indicadores económicos relacionados a ella, por motivos no conocidos ya no se hace público el cálculo periódico que, a través de la DIGESTYC, se hacía. El Ministerio de Economía, al igual que toda institución de gobierno debe ser transparente en el manejo de los asuntos públicos.

salvadoreñas el acceso a los bienes alimenticios de calidad y a los demás productos esenciales necesarios para una vida saludable y productiva, a fin de disminuir la actual inseguridad alimentaria y nutricional y contribuir a mejorar la calidad de vida de la población”.

¹¹⁸ Programa de Gobierno 2009-2014, pág. 21

¹¹⁹ “Para delimitar aquellas áreas de la vida humana cuya privación haría considerar pobre a una persona, el CONEVAL conjugó aspectos relativos al bienestar económico, los derechos humanos y el contexto territorial. De este modo, estableció las siguientes dimensiones para entender y medir la pobreza con indicadores específicos: ingreso corriente, rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda y acceso a alimentación”. Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador. Volumen 1. Conceptos y metodología. Pág. 21

¹²⁰ Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador. Volumen 1. Conceptos y metodología. Pág. 24

a) Producción nacional de alimentos

La producción de alimentos tiene íntima relación con el agro nacional, que a su vez tiene una vinculación directa con el derecho a la propiedad y posesión de la tierra destinada para el cultivo. El gobierno anunció como estrategia de rescate al agro¹²¹, entregas de los paquetes agrarios, entregas de títulos de propiedad (que según publicaciones, en el 2009 fue un aproximado de 3000 y en lo que va del 2010 un aproximado de 2000) y el acceso al crédito que estos permiten¹²², para ello, impulsó un proceso de titulación de la tierra a favor de quienes la trabajan, haciendo entregas de títulos de propiedad a través del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)¹²³.

En relación al programa de entrega de paquetes agrarios, comúnmente conocido como paquetes de semilla mejorada, se sabe que desde su creación en administraciones de gobierno anteriores al actual, ha sido cuestionado su manejo ya que se ha relacionado a manipulación político electoral. Un hecho muy controvertido para el Ejecutivo en su primer año de gobierno fue el cuestionamiento a cómo se manejó la entrega de semilla mejorada¹²⁴, al grado de llegar a hacer acusaciones de corrupción. Señalamientos que vinieron del mismo Ministro de Agricultura y Ganadería en su carta dirigida al Presidente presentando la renuncia al cargo.

Parece ser que los esfuerzos son muchos, pero también parecen insuficientes. Faltaría conocer si el gobierno adoptará medidas que implican regulaciones a prácticas contrarias al goce del derecho a una alimentación adecuada, por ejemplo: la regulación de los monopolios o duopolios del mercado de harinas, control y sanción al acaparamiento, la fijación de precios de los productos de la canasta básica, la inspección eficiente de calidad de pesas y medidas de productos alimenticios, la adopción de medidas preventivas ante contingencias, eliminación del IVA a productos de

¹²¹ En mayo de 2010, El jefe de Estado dijo que es necesario creer en el potencial de los productores nacionales, modernizando el campo y adaptándolo a los tiempos actuales, con el fin de que recupere su antigua pujanza. De tal forma que el gobernante anunció una línea especial de créditos para la producción de granos básicos, con el objetivo de que los pequeños productores, que no necesitan de grandes inversiones para sacar adelante sus cultivos, tengan el respaldo de las líneas de crédito de la banca oficial, con tasas de interés razonables y garantías en caso de desastres. Los créditos se pondrán a disposición a través del Banco Multisectorial de Inversiones y servirán para cubrir la demanda de pequeños productores, al 8.75% de interés y para créditos que no sobrepasen los \$3 mil dólares.

¹²² Discurso entrega de paquetes de semilla mejorada de frijol y de fertilizante del 12 de agosto de 2009. <http://www.presidencia.gob.sv/discurso/2009/08/disc1201.html>

¹²³ El 5 de enero de 2010, el Presidente Funes nombró a Pablo Alcides Ochoa, como nuevo presidente del ISTA. Sustituyó a Karla Albanez, quien fue destituida del cargo.

¹²⁴ En esta administración, también fue público el desaparecimiento de un considerable número de sacos de semilla mejorada la cual estaba siendo vendida en el mercado negro, con el agravante que se estaba vendiendo para el consumo humano.

la Canasta Básica Alimentaria, por mencionar algunos.

Sí es de reconocer que a través de la Defensoría del Consumidor, así como desde la Superintendencia de Competencia, se han realizado esfuerzos encaminados a evitar los históricos abusos del mercado. Loable fue el trabajo realizado por la Defensoría del Consumidor, después de la denominada tormenta 12E, a finales de 2011, para evitar el acaparamiento de granos básicos y la consecuente encarecida de precios en los productos de la canasta básica. De igual manera, la Superintendencia de Competencia, sobre todo desde el nombramiento de su actual titular, ha iniciado procesos sancionatorios contra empresas que utilizan prácticas anti competitivas.

Es de rigor apuntar, que las medidas hasta ahora adoptadas por el gobierno no erradican las causas domésticas en nuestro país que alientan la inseguridad alimentaria, en contraposición a esto el gobierno ha anunciado la posible ejecución de proyectos en alianzas con Brasil para la producción de agro-combustibles, los cuales vienen a cambiar –en detrimento de las comunidades pobres y de su acceso a alimentos- la utilidad de las tierras de producción alimentaria a producción de materias primas para el combustible.

Tampoco, el gobierno debe dejar obviar la relación existente entre el acceso a trabajo decente y un salario justo con el derecho a la alimentación; en la medida que no haya empleo decente no se perciben ingresos justos los que a su vez dificultan el acceso a la compra de los alimentos.

2.6 Derecho a un nivel de vida adecuado

El reconocimiento de este derecho surge con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y se consolida con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el cual establece en el párrafo 1 del artículo 11, que los Estados partes *“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*, El Derecho a un nivel de vida adecuado tiene una íntima relación con el derecho al desarrollo. El Programa de Gobierno 2009-2014, aunque no de manera taxativa incluye el derecho a un nivel de vida digna y al desarrollo.

2.7 Derecho a una vivienda adecuada

La Constitución de El Salvador establece que la construcción de viviendas es de interés social y que El Estado debe procurar que el mayor número de

familias salvadoreñas lleguen hacer propietarios de su vivienda¹²⁵.

El Programa de Gobierno establece en el apartado de política de vivienda y desarrollo urbano¹²⁶, el acceso a una vivienda adecuada, en aras de reducir el déficit cuantitativo de viviendas por medio de un programa de producción de vivienda social.

Tras ese objetivo, en mayo de 2010, al filo del primer aniversario de gobierno, se lanza, en el cantón Lourdes, municipio de Colón, departamento de La Libertad, el proyecto denominado “Casa para todos.”¹²⁷ Este proyecto formaba parte del plan global anti crisis, presentado a inicios de la gestión gubernamental y el cual pretende beneficiar a lo



Consulta a red nacional MOVI-TIERRA

largo de la gestión de cinco años a 27,947 familias de las zonas urbanas y rurales del país y generar 41,886 empleos directos y al menos 60,855 empleos indirectos, alcanzando una inversión total de 232.5 millones de dólares.

Casa para Todos, fue inaugurado el 5 de mayo de 2010, en Lourdes Colón, al inaugurarlo, el presidente dijo que el proyecto “Casa para Todos” pretende construir unas 40 mil viviendas a nivel nacional, y que esto generaría cerca de cien mil empleos, que serán parte de la “Fábrica de empleo” que prometió durante la campaña presidencial.

Al evaluar este aspecto, resulta que no se ha cumplido lo propuesto, ya que si en cinco años se piensan construir 27,947 viviendas, se supone que a un año corresponde la construcción de 5,589 unidades de vivienda y, promedio que dista mucho de lo que el gobierno ha podido construir. Además, si de disminuir el déficit habitacional se trata, la meta que en construcción de viviendas se ha puesto el gobierno es muy baja. Además, el gobierno no

¹²⁵ Artículo 119 de la Constitución de la República de El Salvador.

¹²⁶ Programa de Gobierno 2009-2014, pág. 30. Se establece como objetivo de ésta política, “Reducir el déficit habitacional, la vulnerabilidad y el riesgo que sufren millares de familias de la ciudad y el campo, promoviendo y protegiendo su derecho constitucional a la propiedad y a la posesión de una vivienda digna, funcional, segura, dentro de un ambiente saludable.”

¹²⁷ La Prensa Gráfica, 5 de mayo de 2010. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/115156-funes-inaugura-plan-casa-para-todos-en-lourdes.html>

debería sólo apostarle a la disminución del déficit cuantitativo sino además al cualitativo. Estos argumentos cobran más validez al considerar lo siguiente:

Un En el discurso de toma de posesión del 1 de junio de 2009, el Presidente de la República expresó que entre las medidas más importantes de su gestión, estarían la construcción y mejoramiento de 25 mil viviendas urbanas y 20 mil soluciones de techo y piso en comunidades rurales, en municipios en condiciones de pobreza severa. Lo anterior contrasta con lo que sostiene el Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social¹²⁸ en donde se afirma que más de 2 millones de personas en el país (35% de la población total) viven en los denominados tugurios o zonas marginales del área urbana, donde enfrentan condiciones precarias y de exclusión social, cuya población se compone 495,981 hogares distribuidos en 2,508 sitios denominados Asentamientos Humanos Precarios (AUP)¹²⁹.

El Mapa de Pobreza Urbana revela que siete de cada 10 asentamientos reportan algún grado de exclusión y que un 44.4% se encuentra en las categorías de exclusión social severa y alta.

Según el PNUD, La población registrada en los AUP, tomando como base el Censo de Población y Vivienda de 2007, representa un 55.7% de la población urbana nacional con una mayor concentración en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y sus zonas de influencia, seguida por La Libertad y Santa Ana. En total, dichos asentamientos se identificaron en 237 municipios y oscilaron entre uno y 130 en cada zona. Destacan Santa Ana, San Salvador y San Miguel con la mayor cantidad.

Por su parte, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) ha dicho públicamente que las empresas responsables de la construcción de los proyectos habitacionales en el programa “Casa para todos” no consiguen financiamiento y que las condiciones rigurosas para obtenerlo, impiden la ejecución del mismo.¹³⁰

Este caso particular de la construcción de viviendas, ha servido para reafirmar lo que ya se sabía: el actual gobierno está desfinanciado. Tiene un excelente programa de gobierno, pero no tiene dinero para desarrollarlo.

a) Problemas con la tenencia de la tierra

El acceso a vivienda digna, supone entre otras condiciones la seguridad jurídica de tenencia de la tierra que a su vez se vincula con el derecho a la propiedad y posesión de la tierra. En El Salvador, el problema de la gente sin tierra donde construir su vivienda es cada vez más grave.

Se reconoce que mediante el Instituto de Transformación Agraria, en los tres años de gobierno se han entregado considerable número de escrituras de propiedad. Sin embargo, el esfuerzo del ejecutivo también debería enfocarse en garantizar el acceso a la propiedad y posesión de la tierra a

¹²⁸ Presentado el 21 de abril 2010, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

¹²⁹ Mapa de pobreza urbana y exclusión social. El Salvador, p. 78

¹³⁰ Diario de Hoy, 10 de marzo 2010,

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6374&idArt=4593573

diferentes familias que han sido y se ven amenazadas por desalojos¹³¹ debido a la construcción de mega obras de iniciativas privadas y públicas,¹³² tales como: presas hidroeléctricas, carreteras, proyectos turísticos, minas, entre otros.

¿Según lo actuado por el presente gobierno, se han respetado los derechos humanos de su sector? ¿Por qué?

Respuestas:

- No se han respetado en su totalidad. En la radio y la televisión se ve que ayudan a alguna gente, pero en nuestras comunidades se ve poco. No se ha escuchado las peticiones de nuestras comunidades. Es más, conocemos de instituciones de gobierno que están desalojando a las comunidades campesinas, rurales y urbanas.
- Se está violentando el derecho a la propiedad y posesión de la tierra de las comunidades, a través del Decreto 23.
- A través de MOVI-TIERRA, se han hecho varias peticiones a la Secretaría Técnica de la Presidencia, a la Secretaría de Inclusión Social, al ISTA, a FONAVIPO y a otras instancias, pero hasta la fecha las peticiones están engavetadas.
- Pedimos que para este último período: 1) se le extienda títulos de propiedad a las familias campesinas; 2) se cree una mesa permanente de diálogo entre el Ejecutivo y nuestras comunidades; 3) se brinde servicios básicos, seguridad, vivienda digna y legalidad de las tierras, especialmente a las familias pobres.

Taller de reflexión con el Movimiento Nacional en Defensa de la Tierra -MOVI-TIERRA. 20 de marzo de 2012

Segundo, que por ser el derecho a la vivienda un derecho íntimamente ligado al derecho al desarrollo, la simple construcción y mejoramiento de vivienda o la solución de piso y techo, sin la posibilidad de generar a la comunidad que se beneficia, acceso a la educación, a fuentes de trabajo, a instalaciones de salud, a la seguridad ciudadana etc., convirtiéndose en una medida aislada y sin ningún impacto que cambie estructuralmente las causas de la exclusión social.

¹³¹ El Diario de Hoy, 05 de marzo de 2010 Pág. 62.

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6375&idArt=4575171

¹³² Informa de Investigación / Vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) e la población de territorios donde se realizan proyectos de inversión pública o privada..., 2010, FESPAD ediciones, p. 5

2.8 Derecho a la salud y a un medio ambiente sano

Dentro de la Política Nacional de Salud Construyendo la Esperanza 2009 – 2014, la estrategia 15 se refiere a la Salud sexual y reproductiva y señala que “en coordinación con el Programa Ciudad Mujer se establecerán programas priorizados de información, educación sexual y atención en salud sexual y reproductiva orientados a los grupos de edad escolar, preadolescentes, adolescentes, mujeres y hombres durante todo el ciclo vital”.

a) Derecho a la salud

Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos.

El tema salud es uno de los que mayor atención ha recibido de parte del Gobierno. Desde el discurso de toma de posesión, el Presidente de la República mencionó que “la tercera medida es la eliminación de cuotas en el acceso a servicios de salud pública y la dotación inmediata de medicamentos esenciales a todos los establecimientos del sistema público de salud. No más unidades ni hospitales sin medicinas, los hospitales públicos y las unidades de salud tendrán el cuadro básico de medicamentos”. No obstante, algunas promesas presidenciales no han sido fáciles de cumplir.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) observó un déficit en el acceso a los servicios médicos, medicamentos de alto costo y una baja inversión en salud, señalándolos como los principales problemas que afronta el sistema nacional de salud. José Ruales, representante de la OPS indicó que el país invierte menos de la mitad de lo recomendado”¹³³

❖ **Reforma al Sistema de Salud**

El nuevo sistema nacional de salud, anunciado por el Presidente en 2010, tiene como propósito generalizar y extender a todo el territorio los servicios de salud, mediante equipos médicos integrados al interior de las comunidades. También pretende mejorar el abastecimiento de medicamentos. Con esta red, se pretendía acercar a la población el servicio sanitario en el primer nivel de atención, para contribuir a descargar de pacientes y trabajo a los hospitales, tanto los departamentales (segundo nivel) como los

¹³³ Yamileth Cáceres. OPS: país tiene una inversión baja en salud. El Diario de Hoy, 08/04/2010 Pág. 18

hospitales especializados de la capital (tercer nivel), para hacer más eficiente de sus recursos.

Se avanzó este año en el desarrollo de la Red Integrada de Servicios de Salud, que pretende generalizar el servicio con un sistema basado en Equipos Comunitarios de Salud Familiar (Ecos).

Conforme la Memoria de Labores del Ministerio de Salud 2010-2011, se señalaba que en la primera etapa de la Reforma en el primer nivel de atención (julio-diciembre de 2010) se tenía previsto cubrir con el nuevo modelo de atención integral a 63 municipios, iniciándose con 53 municipios de pobreza extrema. La cobertura final ha sido de 80 municipios, beneficiando alrededor de 600,000 personas. Mientras, la segunda etapa (enero a mayo del 2011) tenía programado cubrir 49 municipios. La cobertura ha sido de 61 municipios, beneficiando a casi 650,000 personas. De esta manera, durante el año que se informa, la cobertura poblacional lograda con el nuevo modelo ha sido aproximadamente de 1,250,000 personas.

Sin embargo, la misma Ministra de Salud reconocía que en estos momentos el factor crítico de la Reforma era su factibilidad económica, y consideraba que el reto que el país enfrenta es romper con la baja inversión histórica en materia de salud. Eso aún cuando el país pasó en dos años del 1.7 al 2.4 % del PIB y que representa un presupuesto asignado por todas las fuentes de financiamiento que pasó de 399.3 millones de dólares en 2008 a 571.1 millones de dólares en 2011¹³⁴.

A pesar de los avances en el desarrollo de la reforma se siguieron presentando denuncias por el desabastecimiento de medicamentos. Así varios sindicatos como los del Instituto Salvadoreño del Seguro Social y de varios hospitales como el de Zacamil y el Hospital Psiquiátrico, protestaron reiteradamente por el desabastecimiento de medicamentos y las condiciones de trabajo.

Sobre el desabastecimiento de medicamentos, la Ministra de Salud, María Isabel Rodríguez, informó que "De los 269 fármacos del Hospital Zacamil, el desabastecimiento es de 6%, que representa la falta de por lo menos 16 medicamentos".. Señalaba que el desabastecimiento de estos fármacos responde al incremento en la demanda de pacientes que se han sumado debido a la eliminación de las cuotas voluntarias¹³⁵.

¹³⁴ Ministerio de Salud. Informe de Labores 2010-2011, Primera Edición, junio 2011, San Salvador, El Salvador.

¹³⁵ El Diario de Hoy, 25 de mayo de 2011

Según el Ministerio de Salud (MINSAL), se registra hasta un 11.3% en desabastecimiento de medicamentos a nivel nacional.

Los médicos del Hospital Nacional Psiquiátrico “Dr. José Molina Martínez”, también criticaron la existencia de un sistema de salud curativo y no preventivo, y señalando que la reforma de salud no era coherente ni congruente, ya que no establece un criterio de atención mínima de calidad a los pacientes que lo ameritan¹³⁶.

❖ **Desabastecimiento de medicamentos**

Uno de los problemas heredados de administraciones gubernamentales anteriores y que no se pudo superar en los tres años de gobierno actual es el desabastecimiento de medicamentos en los hospitales de la red pública nacional como en los hospitales del Instituto Salvadoreño del Seguro Social -ISSS- que brinda servicios de seguridad social.

Por ejemplo, en marzo de 2010, fue pública la situación de desabastecimiento en el Hospital Nacional Rosales. Se conoció de la escasez de 13 reactivos utilizados para los 32 exámenes de laboratorio que permiten el seguimiento y diagnóstico de pacientes. Se calcula que en el Hospital Rosales se realizan al menos 2,500 procedimientos químicos diarios y la escasez en mención ocasionó que el 50% de exámenes no se realizaran y a consecuencia de esto lo más lógico de pensar es que debido a la urgencia el paciente incurra en gastos extras¹³⁷.

En el ISSS, también ha habido desabastecimiento, quienes más han sufrido por falta de medicamentos han sido quienes padecen de insuficiencia renal, y quienes han demandado tratamientos oncológicos. Los medicamentos que necesitan no se incluyeron dentro del cuadro básico de 561 productos que el ISSS posee¹³⁸.

La escasez no sólo es de medicamentos, sino que se amplía a insumos médicos y a infraestructura, sigue existiendo déficit en la relación del número de camas hospitalarias con el número de

¹³⁶ La Prensa Gráfica, 21 de julio de 2011

¹³⁷ La Prensa Gráfica, 12/03/2010 Pág. 16. <http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/99979-rosales-sin-reactivos-para-13-examen.html>

¹³⁸ El Diario de Hoy, 09/04/2010

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=4684290

pacientes¹³⁹.

❖ **Sobre los servicios de salud**

De acuerdo a una encuesta realizada en abril de 2010, por el Centro de Investigación de la Opinión Pública Salvadoreña (CIOPS), de la Universidad Tecnológica de El Salvador, revela que el 50.9% de la población encuestada considera que hay demora en la atención médica en el sistema público, el 36.3% se quejó por la falta de medicinas y el 4.1% dijo haber sido objeto de cobros por los servicios recibidos.

El 28.5% de los encuestados consideró como buenos los servicios de salud recibidos, el 15.9% los catalogó como muy buenos y el 18.8% como excelentes. El 25% de los encuestados calificó el servicio de salud como regular y el 9.8 lo considera malo.¹⁴⁰

Otro dato que arroja la encuesta del CIOPS es que los encuestados manifiestan que en los últimos 6 meses, el 45.7% acudió a los servicios públicos de salud, el 16% al ISSS y el 38.3% no utilizó ninguno.

De estos datos se desprende inferir que la población sigue percibiendo poca confianza en el sistema de salud pública y los de seguridad social.

Por su parte, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha observado un déficit en el acceso a los servicios médicos, medicamentos de alto costo y una baja inversión en salud y los ha señalado como los principales problemas que afronta el sistema nacional de salud. José Ruales, representante de la Organización indicó que el país invierte menos de la mitad de lo recomendado. "El Salvador es uno de los países de América Latina que menos gasta en salud, desde el sector público o en términos generales como el PIB¹⁴¹".

¹³⁹ La Prensa Grafica, 14/04/2010 Pág. 10.

<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/social/109807-sin-salud-ni-privacidad.html>

¹⁴⁰ Diario Co Latino 24/04/2010 Pág. 4. <http://www.diariocolatino.com/es/20100424/nacionales/79255/>

¹⁴¹ El Diario de Hoy 08/04/2010 Pág. 18

http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6364&idArt=4678637

❖ **Eliminación de las cuotas voluntarias**

Es de reconocer que el gobierno actual, eliminó el cobro que dentro del sistema de salud pública se manejaba bajo la denominación de cuota voluntaria y que fue propia de administraciones gubernamentales anteriores.

❖ **Nueva de ley sobre medicamentos**

Un estudio realizado por la Facultad de Medicina de la Universidad de El Salvador hace cuatro años reveló que a nivel centroamericano El Salvador tiene los precios más altos en algunos medicamentos, lo que genera ganancias de hasta 1,000%, situación que posiblemente se mantiene hoy en día.

Bajo ese conocimiento, en febrero de 2010, el Ministerio de Salud presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de Ley de Medicamentos y Productos Sanitarios; se presenta como una iniciativa para resolver el problema de altos precios que existe en el país, el abastecimiento a los diferentes hospitales públicos, así como un mayor control sobre la calidad de los medicamentos que se comercializan en el mercado local.

Dicho anteproyecto despertó polémica dentro de la Asamblea Legislativa así como otros sectores interesados como la gremial de químicos y farmacéuticos nacionales. Uno de los puntos más sensibles ha sido el que atañe a la fijación de los precios de los fármacos.

Otro componente que generó polémica y que está contemplado en el anteproyecto de la Ley de Medicamentos es lo que planteó en una entrevista el Dr. Eduardo Espinoza¹⁴², Viceministro de Políticas de Salud. Mencionó que dicha ley no sólo busca regular los medicamentos y productos sanitarios, sino que también dicha normativa trata de la creación de tres entes que funcionaran como asesores en materia política y técnica relacionada a los medicamentos. siendo estos los siguientes:

- Consejo Nacional de Medicamentos. El encargado de asesorar al MINSAL en los aspectos relacionados con política

¹⁴² Entrevista al Viceministro de Políticas de Salud, Dr. Eduardo Espinoza, sobre el Anteproyecto de Ley de Medicamentos. (Diario Co Latino 06/04/2010 Pág. 6)

[http://www.diariocolatino.com/es/20100406/nacionales/78573/Entrevista_al_Viceministro_de_Políticas_de_Salud,_Dr._Eduardo_Espinoza_sobre_el_Anteproyecto_de_Ley_de_Medicamentos._\(Diario_Co_Latino_06/04/2010_Pág._6\)](http://www.diariocolatino.com/es/20100406/nacionales/78573/Entrevista_al_Viceministro_de_Políticas_de_Salud,_Dr._Eduardo_Espinoza_sobre_el_Anteproyecto_de_Ley_de_Medicamentos._(Diario_Co_Latino_06/04/2010_Pág._6))
<http://www.diariocolatino.com/es/20100406/nacionales/78573/>

de medicamentos, diagnosticar la estructura de precios de los medicamentos, formular una política de regulación de precios para presentarla al Ministerio de Economía. También tendrá la tarea de recabar información de laboratorios, droguerías y farmacias sobre aspectos técnicos, económicos y financieros y verificar su confiabilidad y otras similares.

- El Comité Nacional de Ética de la Investigación Clínica, a fin de regular las investigaciones con medicamentos que involucran a los seres humanos.
- El Comité Fármaco Terapéutico Nacional, encargado de elaborar el Listado Único de Medicamentos Esenciales, el Formulario Terapéutico y crear la Red o Sistema de Farmacovigilancia de reacciones adversas y fallos terapéuticos entre otros.

La reacción de quienes se oponen a la aprobación del anteproyecto propuesto y particularmente a este punto es que ya existe el Consejo Superior de Salud como ente que regula lo relacionado a salud.

La ley de medicamentos fue aprobada hasta febrero de 2012, gracias a la presión social y del Ejecutivo que en los últimos dos años la impulsaron.

La ley crea la Dirección de Medicamentos como entidad autónoma encargada de su aplicación; estará integrada por un Presidente nombrado por el Presidente de la República, representantes de los Ministerios de Salud, Economía, Hacienda, la Dirección de Protección del Consumidor, un representante del Instituto del Seguro Social, la Universidad de El Salvador y un delegado de las universidades privadas que tienen carreras relacionadas con la salud. Esta entidad asume la responsabilidad de vigilar lo concerniente a los medicamentos, su calidad, los listados de medicamentos que no deben faltar en la red pública, el registro, la autorización para importar, vender, producir y la vigilancia de quienes están facultados para recetar. Esta ley da las herramientas para romper el manejo monopolizado de esta industria, prohíbe las prácticas que fomentaron el encarecimiento como dádivas, comisiones, bonos o cualquier tipo de prebendas a unos, las cuales se cargan al precio de todos cuantos consumimos medicamentos. Por supuesto la ley también prohíbe alterar la calidad, composición y cantidad de los medicamentos, ofrecerlos en lugares no autorizados y cualquier práctica que ponga en riesgo la salud de las personas.

La Dirección de Medicamentos sancionará cualquier transgresión a

ley así como la venta de medicamentos que provengan de donativos. El Ministerio de Salud y la Dirección de Medicamentos deben contribuir a que se abra un capítulo nuevo, el uso racional de los medicamentos.

Su titular fue nombrado el 12 de abril de 2012. Con ello quedó instalada la autoridad para dar cumplimiento a dicha Ley.

❖ **Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos**

En mayo 2010, se realizó la presentación pública del Programa Nacional para el Manejo Integral de Desechos Sólidos. El mandatario dijo que a partir de ese día, el Estado comenzaba a saldar la deuda contraída en 1998, cuando la Ley de Medio Ambiente en su artículo 52, ordena la formulación y aprobación del Programa Nacional para el Manejo Integral de los Desechos Sólidos.

El Presidente Funes aseguró que la puesta en marcha del mismo, supone un cambio en la gestión pública y agregó que el país padece de serios problemas ambientales, entre los que se cuenta los desechos sólidos, a lo que se suma una oferta limitada de rellenos para su depósito. Asimismo dijo que en El Salvador, el 85% del negocio de tratamiento de residuos pertenece a una sola empresa, lo que provoca costos insostenibles para las alcaldías, mermando la ejecución de obras de desarrollo.¹⁴³

Sin embargo, a dos años del lanzamiento del programa, el manejo de desechos sólidos no ha mejorado, y el tratamiento de los mismos sigue haciéndose por la misma y única empresa¹⁴⁴.

b) Derecho al agua

El agua tiene un significado vital en la vida del ser humano; el acceso universal a este recurso en cantidades suficientes, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico constituye un derecho inalienable y una condición indispensable para el desarrollo de las sociedades. De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas, el derecho humano al agua es aplicable para todos y todas, no obstante, los

¹⁴³ <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/502-presidente-de-la-rep%C3%BAblica-recibe-%E2%80%9Cprograma-nacional-para-el-manejo-integral-de-desechos-s%C3%B3lidos%E2%80%9D.html>

¹⁴⁴ En septiembre de 2011, el Gobierno inauguró el primero de los cinco rellenos del Programa Nacional de Desechos Sólidos. Esta obra se realizó con una inversión de \$1.1 millones y beneficia directamente a más de 13 mil habitantes de los cinco municipios de ese departamento que integran la asociación AMUSNOR, administradora del relleno.

Estados deben prestar especial atención a las personas o grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños/as y los sectores más vulnerables¹⁴⁵.

En el Salvador un porcentaje muy significativo de la población no disponen del vital líquido, y quienes disponen carecen de condiciones de calidad, pues el agua está contaminada o en su defecto, el servicio es irregular e ineficiente.

En virtud de que El Salvador es suscriptor del PIDESC y otros instrumentos internacionales que reconocen el acceso al agua potable, como un derecho universal, indivisible e imprescriptible para garantizar el pleno ejercicio de los demás derechos humanos como la salud, educación y vida digna, en esta etapa en que se cumple tres años de gobierno, el tema agua ha sido uno de los más sensibles para la población en general, pero sobre todo para las personas o grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho.

El PNUD, desde hace varios años ya ha advertido que las autoridades de la ANDA deben tener claridad de la magnitud del problema del agua y el saneamiento en el país. Además, que ellos identifican que “Las perspectivas de falta de agua constituyen uno de los principales desafíos que El Salvador enfrentará en el largo plazo; además representa ya, en el corto plazo, una amenaza importante para el desarrollo productivo y la competitividad del país”¹⁴⁶.

Según la EHPM 2010¹⁴⁷, los hogares que a nivel nacional contaban con el servicio de agua por cañería¹⁴⁸ era del 82.9%. Los que se abastecen de pozo de agua, representaban el 9%, y lo hacen por otros medios (incluye ojo de agua rio o quebrada, camión carreta o pipa, manantial protegido y no protegido, colecta agua lluvia y otros medios) el 8,1% de los hogares.

Al analizar los anteriores números, el hecho que un poco más del 80% cuente con servicio de agua, no parece ser una situación crítica; sin embargo, el problema crítico radica en la pérdida de las fuentes de agua, y también en las formas en cómo se le abastece de agua a la población en forma no continua. Por ejemplo, en abril de 2012, el ANDA anunció que ante el desabastecimiento que sufren 6 municipios del Gran San Salvador, la institución les proveerá del agua proveniente

¹⁴⁵ Observación General N°15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29° período de sesiones 2002)

¹⁴⁶ Informe del PNUD, Cuadernos sobre el desarrollo humano, no.5 (2006).

¹⁴⁷ La EHPM 2010 es la fuente de información oficial más reciente con que se cuenta al momento de elaborar este documento

¹⁴⁸ Dentro de este servicio se incluye: cañería dentro y fuera de la vivienda, cañería del vecino, pila, chorro público o cantarera, chorro común y acarreo cañería del vecino

del Lago de Ilopango. Ante ello cabe la interrogante de si este proyecto no pone en riesgo al lago, en el largo plazo.

Por zona geográfica se tiene que el 92.9% de los hogares del área urbana cuentan con agua por cañería, el 4.2% se abastece de agua de pozo, el 2.9% otros medios. El acceso a agua potable se vuelve más crítico en el área rural puesto que solo el 63.9% de los hogares cuentan con servicio de agua por cañería, mientras que el 18.2% se abasteció de pozo y el 17.9% lo hizo mediante otros medios.

El nuevo gobierno heredó una situación crítica. Consciente de ello, el tema fue motivo de mención del discurso de toma de posesión presidencial del 1 de Junio de 2009. En él, el Presidente prometió ampliar y mejorar el servicio. Pero más relevante es *que* dentro del Programa de Gobierno 2009-2014, figura un apartado denominado “Agua para la Familia”, en el que se propone la creación de una “Política de Gestión Integral y Sustentable del Agua”, La gestión sustentable e integral del agua es concebida por el nuevo gobierno como un proceso participativo dirigido a alcanzar objetivos mundialmente aceptados de protección, conservación, defensa y prevención, de calidad y disponibilidad del agua salubre, a fin de garantizar el derecho de acceso a toda la población y a las generaciones venideras, mediante una eficiente articulación de políticas públicas.

Agua para la Familia plantea como objetivo el establecimiento de una gestión hídrica con enfoque de cuenca, tendiente a asegurar la disponibilidad y acceso universal al agua, en cantidad y calidad apropiadas para la familia, especialmente a los sectores excluidos de este derecho e impulsar una prestación priorizada de servicios estratégicos respecto de los usos del agua. Además, propone lineamientos estratégicos como el diseño e implementación de una política nacional del agua desde una perspectiva integral, sustentable, equitativa y participativa; impulsar una política nacional de saneamiento, orientada a mejorar las condiciones de salud, calidad del agua y la reducción de costos en el tratamiento de las mismas; fortalecer la institucionalidad de las instancias relacionadas con la gestión de los recursos hídricos y la prestación del servicio de agua potable; adoptar un modelo tarifario del servicio de agua basado en una justa valoración económica y social.

La ANDA es la institución responsable de ejecutar la política de agua. Al inicio del nuevo gobierno, al frente de la institución se nombró a Francisco José Gómez, quién a dos meses y medio al frente de la institución manifestó que su trabajo se enfocaría en revertir todo el proceso de privatización que anteriores administraciones impulsaron en la institución y sacar adelante a la autónoma, la cual encontró en quiebra con un fondo de apenas \$540

dólares y muchas anomalías, entre ellas la creación de plazas fantasmas¹⁴⁹.

El Presidente de ANDA¹⁵⁰ creó y aplicó un nuevo pliego tarifario por el servicio de agua el cual generó mucho descontento generalizado en la población, sobre todo, por cobros que no correspondían al consumo real de agua. Después de largas protestas ciudadanas, al final, las altas autoridades de gobierno aceptaron haber cometido errores en los procedimientos para la aplicación del pliego tarifario, al grado de hasta llegar a devolver el dinero a los usuarios.

Esa situación llevó a la destitución del Presidente de ANDA, seis meses después de su nombramiento. El 4 de enero de 2010 en un acto privado desarrollado en el Salón de Honor de Casa Presidencial, el Presidente de la República juramentó a Marco Antonio Fortín como nuevo presidente de la institución. Junto a esa juramentación también se dio las de los nuevos titulares de la Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) y del ISTA, cambios que para algunos sectores de la sociedad respondían a la influencia y presión que la empresa privada tiene en el país¹⁵¹.

Para enmendar el error cometido en la aplicación del pliego tarifario, el Presidente de la República nombró una Comisión integrada por el Ministro de Economía¹⁵², el nuevo presidente de ANDA, y el entonces Presidente de la Defensoría del Consumidor. La Comisión anunció el 16 de febrero de 2010, un nuevo pliego tarifario que incluyó subsidio aplicado a consumo menor de 45 metros cúbicos; focalización destinada a grupos vulnerables y de menos ingresos.

La aplicación del nuevo pliego tarifario no generó descontento generalizado como cuando se aplicó el anterior. Pese a la enmienda, el problema del acceso a agua potable continúa, por lo que se puede afirmar que los pasos que se van dando hacia la reivindicación del derecho al agua son lentos.

¹⁴⁹ Diario Colatino 15/08/2009 <http://www.diariocolatino.com/es/20090815/nacionales/7027>

¹⁵⁰ En enero de 2010, fue nombrado como nuevo Presidente de ANDA Marco Antonio Fortín, quien había estado al frente de FONAVIPO desde el uno de junio de 2009. Fortín llegó a sustituir en el cargo al ingeniero Francisco Gómez, quien presidió ANDA hasta el 31 de diciembre 2009 y fue removido de su cargo.

¹⁵¹ Colatino 05/01/2010 <http://www.diariocolatino.com/es/20100105/nacionales/75362/>

¹⁵² A finales de abril de 2012, fue juramentado Armando Flores como Ministro de Economía, en sustitución de Héctor Dada, quien renunció por diferencias de enfoque con el presidente de la República.

❖ **Reforma constitucional que incluye el Derecho al Agua**

En abril de 2012, se materializaron las modificaciones a la carta magna que amplían el título de la sección cuarta, que reza actualmente “Salud Pública y Asistencia Social” y se llevó a “Salud Pública, Alimentación, Agua y Asistencia Social”. En el artículo 69 se concentran los cambios de fondo a la ley fundamental de la República y quedó de la siguiente manera:

“Asimismo, el Estado controlará la calidad de los productos alimenticios y las condiciones ambientales que puedan afectar la salud y el bienestar. Toda persona tiene derecho a una alimentación adecuada.

“Es obligación del Estado crear una política de seguridad alimentaria y nutricional para todos los habitantes. Una ley regulará esta materia.

“El agua es un recurso esencial para la vida, en consecuencia, es obligación del Estado aprovechar y preservar los recursos hídricos y procurar su acceso a los habitantes. El Estado creará las políticas públicas y la ley regulará esta materia”.

Para la sanción definitiva de estas reformas, estas deberán ser ratificadas también por la legislatura que asumió el 1 de mayo de 2012.

❖ **Gobierno presenta Anteproyecto de Ley general de aguas**

En el marco de la celebración del Día Mundial del Agua, en el 2012, los titulares del Ministerio de Medio Ambiente presentaron el anteproyecto de Ley General de Aguas a la Asamblea Legislativa, para garantizar la gestión sustentable del recurso y el derecho de la población a su acceso y calidad.

La propuesta de Ley es el resultado de una consulta ciudadana en la que participaron diferentes sectores de la sociedad civil e instituciones vinculados al tema hídrico. Tiene como objetivo regular la gestión integral de las aguas continentales, insulares, estuarinas y marinas dentro del territorio nacional, y cualquiera que sea su ubicación, estado físico, calidad o condición natural, para garantizar la sustentabilidad del derecho del agua. Además busca desarrollar el marco regulatorio sobre la gestión de agua, el establecimiento de la institucionalidad que ordene y articule los usos y aprovechamientos del recurso, el desarrollo de instrumentos de planificación, la coordinación entre organismos estatales y la sociedad salvadoreña.

c) **Minería metálica**

❖ **La situación de la minería**

La industria extractiva minera se sigue presentando como una amenaza al medioambiente y salud en el país, en tanto, no hay

todavía una definición sobre si se prohibirá la minería metálica en el país, ya que en la Asamblea Legislativa no se aprueba una ley en ese sentido.

A pesar de la existencia de otros estudios previos en la materia que señalan el alto impacto de las industrias extractivas en los entornos locales, el Gobierno, a través del Ministerio de Economía decidió realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Conforme el Director de Hidrocarburos y Minas del Ministerio de Economía, el estudio ayudaría a conocer los efectos ambientales, sociales y económicos que provoca la minería y así, en base a ello, el gobierno tendrá la capacidad de tomar decisiones argumentadas al respecto. El objetivo es que sea un estudio que sirva al gobierno de la República para tomar una decisión en términos de la regulación de esa actividad¹⁵³.

Sin embargo, la Mesa Nacional contra la Minería Metálica, critico que luego de seis meses de anunciado la realización del estudio no se hayan conocido públicamente los resultados del mismo., los representantes de la Mesa manifestaron su preocupación por la ambigüedad y falta de transparencia con la que pareciera se está abordando el tema; y además, por la grave contaminación que se produciría si el Gobierno aprueba o permite los proyectos minero-metálicos en la zona norte del país. Enfatizaron en que el silencio que hasta la fecha se ha guardado es inadmisible, bajo el entendido que la minería metálica es un peligro para la sustentabilidad ambiental, esto, por la cantidad irracional de agua que utiliza y por los niveles de contaminación ambiental que produce. Concluyeron en que el pueblo salvadoreño no puede seguir esperando que se demore más la toma de decisiones en temas tan preponderantes como este.

En agosto de 2011, FESPAD presentó un estudio elaborado por el Doctor Ernesto Selva Sutter denominado *“La minería moderna en El Salvador: perversidad emblemática de la mascarada globalizante”*, que aborda de forma directa la problemática de la minería que enfrenta nuestro país y su innegable vinculación con factores sociales como la contaminación de los recursos hídricos, la pobreza, salud y deficiencia nutricional entre otros.

¹⁵³ Contrapunto, 29/06/11

❖ **Caso de defensores medioambientales**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue informada sobre el asesinato de varias defensoras y defensores que se han opuesto al desarrollo de industrias mineras que podrían afectar el medio ambiente y los territorios de sus comunidades. Entre junio y diciembre de 2009, al menos tres defensores que se oponían al desarrollo de un complejo de industria minera en el departamento de Cabañas fueron asesinados; y en esa misma región, en 2011 se tuvo conocimiento del asesinato de otro defensor¹⁵⁴.

Gustavo Marcelo Rivera Moreno, promotor de cultura y líder opositor a la implementación de un proyecto minero en el Departamento de Cabañas en El Salvador, desapareció el 18 de junio de 2009. Tras varias búsquedas, su cuerpo fue encontrado por sus compañeros dentro de un pozo de 30 metros de profundidad y con señales de tortura. Según se informó a la Comisión durante su 140o período de sesiones, las autoridades habrían rechazado la hipótesis de que el homicidio se cometió por razones asociadas al trabajo de defensa del ambiente que realizaba el Sr. Rivera, y atribuyó el delito a motivos personales.

Aunque en septiembre de 2010 se condenaron a los autores materiales del delito, no se habrían realizado investigaciones respecto a los autores intelectuales del asesinato y el caso habría sido cerrado. Asimismo, en julio de 2009 tres periodistas de la radio comunitaria Radio Victoria que habían denunciado la desaparición del Sr. Rivera fueron amenazados de muerte.

El asesinato de Gustavo Marcelo Rivera Moreno es uno de cuatro respecto de los cuales la CIDH ha sido informada en los últimos dos años en contra de defensores y defensoras que se han opuesto a las actividades de minería en Cabañas, El Salvador. Al respecto, la CIDH también ha tenido conocimiento del asesinato de Juan Francisco Durán Ayala, activista del Comité Ambiental de Cabañas para la Defensa del Agua y Recursos Naturales (CAC) cuyo cuerpo fue encontrado el 4 de junio de 2011 con dos disparos en la cabeza; Ramiro Rivera Gómez, miembro del CAC, fue asesinado el 20 de diciembre de 2009 cuando viajaba en una camioneta por un camino rural del cantón Trinidad; y Dora Alicia Sorto, también integrante del

¹⁵⁴ Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011, p. 12.

CAC, fue asesinada por arma de fuego el 26 de diciembre de 2009¹⁵⁵

❖ **Demandas contra el Estado ante el CIADI**

Contra El Salvador, ya se han conocido dos demandas: Pacific Rim Cayman (Caso CIADI No ARB/09/12) que ha demandado por \$77.0 millones¹⁵⁶; y Commerce Group Corp por un monto de \$100.0 millones. Hay un tercer caso de la Empresa Nicaragüense de Electricidad (ENEL) en contra de Inversiones Energéticas S. A. de C. V. (INE), una subsidiaria de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), por un monto de \$120.0 millones de dólares, pero este no se litiga al amparo de CAFTA-DR ni ante el CIADI sino ante la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con sede en París, Francia.

▪ **Pacific Rim vrs El Salvador**

A final de la última década del siglo pasado, un nuevo auge minero provocado por la subida de los precios del oro trajo a empresas extractivas canadienses, estadounidenses, británicas y australianas a la región centroamericana. En El Salvador, la actual Ley de Minería aprobada en 1995 permitió la llegada de Pacific Rim, Martinique Minerals, Minerales Morazán y otras compañías extractivas, entre 1998 y 2003. Éstas obtuvieron, en total, 29 licencias de exploración otorgadas por el Ministerio de Economía.

En 2005, Pacific Rim presentó su Estudio de Impacto Ambiental del proyecto El Dorado, en el municipio de San Isidro, departamento de Cabañas, y solicitó el permiso de explotación. Pero el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales se lo negó por incumplimiento de requisitos. Esta decisión fue posible gracias a los argumentos sobre los posibles impactos ambientales, sociales y económicos planteados por la Mesa Nacional frente a la Minería Metálica; la resistencia de las comunidades más afectadas; y el rechazo de la Comisión Nacional de Desarrollo, la Conferencia Episcopal de El Salvador y otros actores importantes.

Para superar la resistencia a sus proyectos, las empresas

¹⁵⁵ Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2011, p. 143-144

¹⁵⁶ El 4 de enero de 2010, el Estado salvadoreño presentó sus objeciones preliminares base a los artículos 10.20.4 y 10.20.5 del Tratado de Libre Comercio entre Republica Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR).

mineras compraron voluntades de funcionarios estatales y municipales, representantes religiosos, líderes comunales y pobladores; con financiamiento de proyectos, empleos, regalos y sobornos. Esto provocó divisiones y conflictos familiares, vecinales y comunitarios, entre adeptos y opositores a la minería. La violencia en Cabañas que ya cobró cinco vidas —entre ellas la de tres ambientalistas: Marcelo Rivera, Ramiro Rivera y Dora Sorto— se debe a la presencia de Pacific Rim, según lo consignó el Juzgado de Sentencia de Sensuntepeque el pasado 15 de abril.

En marzo de 2009, cuando el entonces presidente electo Mauricio Funes ratificó la decisión del gobierno anterior de no permitir ningún proyecto minero, Pacific Rim cumplió su amenaza de demandar al Estado salvadoreño en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones. La compañía estadounidense Commerce Group también demandó por 100 millones al Estado por habersele revocado su permiso de explotación en el departamento La Unión. Tales demandas se acogen a disposiciones del CAFTA-DR, especialmente en el mecanismo de “expropiación indirecta”, considerada como tal cualquier acción u omisión estatal que afecte las inversiones.

Pese a esas circunstancias, el actual gobierno se niega a impulsar una ley que prohíba la explotación minera porque, según el Presidente Mauricio Funes, su compromiso verbal es suficiente para impedir estos proyectos. Sin embargo, en febrero de este 2010 —durante la inauguración de las actividades escolares en Sensuntepeque— prometió respaldar una legislación prohibitiva de la minería, si la Asamblea Legislativa la aprueba.

El Estado salvadoreño debería reivindicar su derecho soberano y de autodeterminación que justifican su decisión de rechazar proyectos nocivos para el ecosistema, la productividad y la vida, demostrar que Pacific Rim es un victimario que se presenta como víctima y que es el Estado quien debe demandarla por sus daños ambientales y los conflictos en Cabañas. Enfrentar las demandas incluye revisar el CAFTA-DR, descartar más acuerdos comerciales que favorezcan a transnacionales en detrimento del país —sobre todo el tratado comercial con Canadá negociado en un 85% en total secreto—, repensar la pertenencia al CIADI y

cambiar la Ley de Inversiones.

Las amenazas, atentados y asesinatos provocados por la conflictividad minera en Cabañas están impunes. Esto podría generar nuevos crímenes. Por tanto, las instituciones fiscales, policiales y judiciales deberían proceder de inmediato contra los autores intelectuales y materiales.

En El Salvador fue asesinado el dirigente sindical Victoriano Abel Vega, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de la Alcaldía de Santa Ana (SITRAMSA), el 15 de enero de 2010, Dora Alicia Sorto Recinos, de 32 años, integrante del Comité Ambiental de Cabañas (CAC), fue asesinada en el Cantón Trinidad del municipio de Sensuntepeque, se encontraba en el octavo mes de embarazo al momento de ser asesinada, su esposo José Santos Rodríguez, en 2008, fue víctima de un atentado contra su vida y en 2009 recibió amenazas de muerte vinculadas a su oposición a la explotación de la mina “El Dorado” por parte de la empresa canadiense Pacific Rim, la que pretende explotar varios yacimientos de oro localizados en los municipios de San Isidro, Guacotecti y Sensuntepeque del departamento de Cabañas.

El 20 de diciembre de 2009, en la misma localidad varios desconocidos asesinaron a tiros al dirigente Ramiro Rivera, junto a él, falleció también Felicita Echeverría y resultó herida una niña de 13 años. El 28 de julio del 2009, el sacerdote católico y defensor de derechos humanos Luis Alberto Quintanilla, fue víctima de intento de secuestro por personas armadas. Antes fue amenazado vía mensajes telefónicos que decían: “acabaremos con los malditos rojos disfrazados de cura” y “que guarde silencio si no quieren que le pase lo mismo que a Marcelo”, haciendo referencia al asesinato de Guillermo Marcelo Rivera, líder social impulsor del movimiento en contra de la explotación minera en la región. El 7 de octubre de 2009, la CIDH otorgó medidas cautelares a favor de los integrantes de la Asociación Amigos de San Isidro (ASIC): Héctor Antonio García Berríos, Alirio Napoleón Hernández Leiva y Miguel Ángel Rivera Moreno; de los integrantes de la Radio Comunitaria Victoria, Alexander Beltrán Castillo, Ludwig Iraheta y Vladimir Abarca, y del sacerdote Luis Alberto Quintanilla, en El Salvador.

3. EDUCACIÓN Y CULTURA

3.1 Derecho a la educación

El tema educación es uno de los que más atención ha acaparado de la agenda pública desde el primer día de gobierno cuando se hizo público que al frente del Ministerio de Educación estaría el Vicepresidente de la República, nombramiento que rompió con la tradición imperante en los gobiernos anteriores.

En el caso particular del estado de la educación en El Salvador, un informe presentado por representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en Nueva York, el 18 de enero de 2010, reveló que El Salvador se había estancado en la consecución de metas de escolarización, alfabetización y calidad educativa. En una de las secciones del estudio, se cita lo siguiente: “en la República Dominicana, El Salvador, Guatemala y Suriname entre un 31% y 39% de los niños ingresados en la escuela primaria la abandona antes de haber terminado el último grado”.

El informe también señaló que el país es uno de lo que, en la región latinoamericana, menos invierte en educación (3% del PIB).

De acuerdo al Mapa de Pobreza, la pobreza de las familias salvadoreñas está asociada con las características educacionales que determinan la calidad de la fuerza de trabajo de los miembros del hogar. El nivel educativo de los jefes de familia de los hogares en pobreza crónica es bastante inferior al encontrado para el total de los hogares. Así, mientras aquellos tienen una escolaridad promedio de 4.6 años de estudio, los jefes de hogares en pobreza reciente o con carencias inerciales alcanzan dos años adicionales de estudio. El contraste es mayor en el caso de los jefes de hogares en condición de integración, que alcanzan más de 10 años de estudio como promedio. Asimismo, el 70% de los jefes de hogares en pobreza crónica han cursado 6 años de estudio o menos, mientras que en los hogares no pobres integrados la proporción de jefes en ese rango educativo se reduce a 30%. El hecho de que aproximadamente un cuarto de los jefes de familia de los hogares en pobreza reciente posean una instrucción superior a los diez años de estudio indica que la educación es una condición necesaria pero no suficiente para escapar de la pobreza. Depende de cómo se valoran los estudios en los mercados de trabajo o cómo se maximizan sus rendimientos al asociarse con otras formas de capital.¹⁵⁷

Ante ese panorama, el gobierno hizo público su plan educativo que fue uno

¹⁵⁷ Mapa de Pobreza Urbana y Exclusión Social El Salvador 2010, p. 32

de los anuncios que provocó considerables y disímiles reacciones. A finales del 2009, fue hecho público de manera formal el documento “Transformación de la Educación Plan Social Educativo 2009-2014. Vamos a la escuela”, se lanzó no como un documento inconsulto, sino como un esfuerzo que se ha construido con una consulta de forma democrática, inclusiva y sin vicios, llevada a cabo, primero en las mesas de trabajo integradas en el denominado Diálogo Social Abierto.

a) Plan Nacional de Alfabetización “Educando para la vida”

Este plan fue anunciado formalmente en marzo de 2010. Según el Gobierno, se enmarca en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Su propósito es ofrecer a la población joven y adulta “suficiente oportunidades de educación a lo largo de la vida”. El proceso de alfabetización se desarrolla a través de tres modalidades de enseñanza: radial, presencial y semipresencial. El Plan Nacional de Alfabetización empezaría a ejecutarse en 65 municipios del país.

La discusión de este Plan se ha centrado más en la necesidad o no de una ley transitoria para la alfabetización, la cual fue propuesta e impulsada por el Ministro de Educación. A su juicio, esta ley es necesaria para desarrollar el plan; sin embargo, para entidades como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) la ley es innecesaria y sin un verdadero contenido jurídico.

b) Entrega de paquetes escolares

El programa de paquetes escolares es, quizá, por la obtención de resultados inmediatos, una de las ejecuciones que, durante los tres años de gobierno, más réditos ha producido al gobierno. El plan es una nueva medida que está dirigido a las familias más pobres y de apoyo a micro y pequeños empresarios del país. Según el gobierno, con el plan se generaron 33 mil empleos directos.

La entrega de paquetes escolares se enmarcó, también, dentro del Plan Anticrisis que impulsó el Gobierno para contrarrestar los efectos de la crisis económica mundial de 2009. A inicios de febrero de 2010, el Presidente de la República informó que hasta esa fecha se había entregado uniformes a 91,894 estudiantes; 89,440 habían recibido zapatos y 952,480 ya constaban con los útiles escolares. Al mismo tiempo admitió que se habían presentado atrasos en algunos centros educativos.

Hasta abril de 2010, un total de 195 centros escolares no habían recibido lo prometido porque el MINED no contempló que las compras mayores a los

16,608.99 dólares se deben realizar previa licitación. La Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), en el Capítulo V, establece las Formas de Contratación y estipula que toda compra mayor, a la cantidad establecida, se debe realizar vía la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones (UACI), de la cartera de Estado. Pero, el Ministerio, hasta el 16 de marzo publicó el Aviso de Licitaciones –por \$476,069– para cubrir a 195 centros escolares, los que atienden un total de 290,249 alumnos.

c) Lanzamiento del Consejo Nacional de Educación

El 1 de diciembre de 2009, el vicepresidente de la República y Ministro de Educación, anunció la creación del Consejo Nacional de Educación (CNE), el organismo no sólo da seguimiento al Plan Social de Educación, sino que también lo evaluará presentando los resultados a través de un informe "de carácter técnico". Las propuestas que el CNE emita no serán de estricto cumplimiento para el Ministerio de Educación.

Los miembros del Consejo son el ministro y viceministro de Educación, la viceministra de Ciencia y Tecnología, el rector de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); y el secretario general de Andes 21 de Junio.

También figura el rector de la Universidad de El Salvador (UES), el consultor en sistemas educativos y desarrollo, Rolando Marín; el director del Liceo Salvadoreño, hermano Javier Villa Sur; y el Obispo Auxiliar, monseñor Gregorio Rosa Chávez. Además, el secretario general de bases magisteriales, Luis Mario López; el pastor Carlos Rivas, del Tabernáculo de Avivamiento Internacional; la directora ejecutiva del Comité Intergremial para la Alfabetización de la Zona Oriental (CIAZO), Angélica Paniagua; y el presidente de FUSADES, Antonio Cabrales. La comisión la completan la directora del Instituto de la Mujer, Deysi Cheyne; Carlos Canjura, de la UES; y el director ejecutivo de la Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso Social (CIDEP), Mario Paniagua.

Uno de los aportes más visibles de esta Comisión fue la elaboración del diagnóstico sobre la violencia; sin embargo, poco se conoció de la utilidad que para el Gobierno significó importante información.

d) Presentación de CENISH

En enero de 2010, el MINED estableció un Centro Nacional para la Investigación en las Ciencias sociales y Humanísticas (CENISH), con el objetivo de cultivar la ciencia y generar conocimiento en la sociedad salvadoreña. Se dijo que el Centro promoverá las ciencias sociales y las humanísticas de El Salvador, para obtener un conocimiento más profundo

de la sociedad y cultura, la participación política y la democracia, además, de forjar una verdadera inclusión social en sectores históricamente olvidados. Pese a su lanzamiento a inicio de la administración, no se conoce públicamente algún resultado del CENISH.

e) Erradicación de analfabetismo

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) define el analfabetismo como la situación de una persona que no posee las habilidades para leer y escribir con comprensión una frase simple y corta.

De acuerdo a la EHPM 2010, el analfabetismo¹⁵⁸ para ese año era de 688,724 personas de 10 años y más no sabían leer ni escribir, lo que representa una tasa de analfabetismo de aproximadamente el 13.7% a nivel nacional, de este el 8.41% está representado por las mujeres, mientras 5.26 % representado por los hombres.

En el marco del Plan Social Educativo 2009-2014 “Vamos a la Escuela” y del Programa Nacional de Alfabetización (PNA) “Educando para la Vida”, el Ministerio de Educación ha declarado, hasta abril 2012, como “territorios libres de analfabetismo” a los municipios: Comacarán, en San Miguel, San Francisco Lempa y Azacualpa, en Chalatenango; Jocoaitique en Morazán, y Masahuat en Santa Ana.

En 2011 la divulgación del PNA se implementó en los 13 municipios de Santa Ana, 34 cantones y 423 caseríos de su cabecera departamental lográndose organizar 2 mil 698 círculos de alfabetización dirigidos por igual número de facilitadores, de los cuales un 70% son voluntarios puros o altruistas y un 30% jóvenes del servicio social estudiantil; certificando a otras 5 mil 789 personas¹⁵⁹.

3.2 Derecho a la cultura

Desde los inicios de la actual administración gubernamental, la institución rectora de la cultura nacional ha presentado inestabilidad. En tres años, han estado al frente de ella, tres titulares.

En junio de 2009, representantes del movimiento cultural salvadoreño, fueron recibidos por el Secretario de Comunicaciones de la Presidencia, David

¹⁵⁸ La EHPM incluye en su cálculo de tasa de analfabetismo la población de 10 años y más

¹⁵⁹ <http://www.presidencia.gob.sv/index.php/novedades/noticias/item/2316-17-abril-2012/-/gobierno-erradica-analfabetismo-en-masahuat.html>

Rivas, quien definió algunas de las características que debería poseer quien se perfile como candidato a ocupar la presidencia de la Secretaría de Cultura. Al final del proceso de consulta fue nombrada Breny Cuenca, como presidenta de la Secretaría de la Cultura (SECULTURA).

El 12 de febrero de 2010, el presidente de la República informó de la destitución de Cuenca, y dijo que la destitución “se debió, principalmente, a la pérdida de confianza de la presidencia hacia la titular de la Secretaría”. En su lugar fue nombrado, a inicios de marzo de 2010, Héctor Samour, quien fungió hasta inicios de 2012 y en su lugar se nombró a Magdalena Granadino.

a) Situación de los pueblos originarios

En el actual Plan de Gobierno “Cambio en El Salvador para vivir mejor” 2009 – 2014, dentro de la Reforma Social se define una Política para los Pueblos Originarios cuyo objetivo es “Elevar el respeto a la dignidad y a los derechos de los pueblos originarios, hacer una revalorización de su legado histórico y cultural enraizado a nuestra identidad nacional, de tal manera que, en términos de equidad ocupen el espacio que les corresponde en la vida del país”.

En El Salvador, actualmente es difícil distinguir una persona indígena. El vestido típico ya no existe. Con excepción de las cofradías, las ceremonias religiosas asociadas a la elaboración de alguna artesanía, los/las indígenas tienen poco que los/las distinga del resto de la población.

Indiscutiblemente, los pueblos indígenas de El Salvador no muestran las características culturales externas y observables de otros pueblos y culturas, como su traje e idioma. La sociedad salvadoreña de hoy tiene un alto grado de mestizaje y es un rasgo fundamental el desconocimiento de la existencia de pueblos con raigambre indígena, desde el punto de vista oficial.

Un grupo de antropólogos y grupos indígenas cuestionaron el resultado del Censo de Población 2007, según el cual sólo el 0.2% de los salvadoreños descienden de los pueblos originarios.

De acuerdo con este resultado, la sociedad salvadoreña es culturalmente homogénea, hecho que los estudiosos del tema califican como “falso”. Según el censo, sólo 11,488 salvadoreños declararon pertenecer a grupos indígenas, mientras 4.9 millones se declararon mestizos, cuando se les preguntó al respecto.

A raíz de eso, los indígenas del cantón de Pushtan, en el municipio de Nahuizalco, se sintieron discriminados por las preguntas del censo nacional

realizado en mayo de 2007. Once de ellos acudieron a la Corte Suprema de Justicia para demandar a la entonces titular del Ministerio de Economía, Yolanda Mayora de Gavidia, y al también entonces director de la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), Miguel Corleto, por “haber diseñado e implementado el censo de forma tal que discrimina a la población indígena” y por “haber omitido realizar las consultas y estudios previos que hubieran permitido un abordaje y realización adecuada e incluyente del censo a la población indígena del país”, según se lee en la solicitud de amparo. Al respecto, aún no se conoce resolución de la Corte Suprema de Justicia.

Un punto descollante en el tema institucional referido al tema indígena, es la decisión del gobierno de crear dentro de la Secretaría de Inclusión Social una dirección para atender el tema indígena. Dirección que posteriormente se fusionó con la Unidad de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Cultura, que es desde donde ahora se coordina el trabajo.

Además, es de resaltar que en este período se dio la primera ley indígena en el país, la Ordenanza Municipal sobre Derechos de las Comunidades Indígenas asentadas en el Municipio de Nahuizalco¹⁶⁰, en el departamento de Sonsonate; que si bien es cierto es de aplicación sólo en ese municipio, es un logro sin precedentes a nivel de país.

Dicha ordenanza permite el reconocimiento de los pueblos indígenas e Nahuizalco, el derecho a vivir en paz, derechos culturales, derechos laborales y de la niñez, derechos de nuestros abuelos y abuelas, derechos de personas indígenas con discapacidad, derechos de la mujer indígena, derecho de las mujeres parteras, derechos medioambientales, entre otros.

¹⁶⁰ Publicado en D.O. del 6 de julio de 2011.

Capítulo IV. Integridad estatal. Una novedad en construcción.

1. Transición hacia una cultura de transparencia

No hay duda de que la gestión del Presidente Antonio Saca (2004-2009), terminó bastante cuestionada por los niveles de corrupción de su Gobierno. En general, en los gobiernos de ARENA se conocieron los casos más graves de defraudación al erario nacional, la mayoría de los cuales quedaron en la impunidad. Se calcula en más de mil millones de dólares el monto de las defraudaciones en ese período¹⁶¹.

Con la entrada del actual Gobierno, fue positivo que dentro de su Plan y posteriormente en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010 – 2014, se incluyera un apartado de transparencia, pero fue más importante que comenzara a dar muestras de voluntad para transformar la cultura de la administración pública con dos aspectos muy simbólicos: el impulso de una Ley de Acceso a la Información Pública y el inicio de ejercicios de rendición de cuentas en las entidades del Órgano Ejecutivo; ambos aspectos inéditos en la historia del país.

Por lo que debe decirse que este Gobierno en sus tres años de gestión ha dado pasos muy positivos en la transición hacia una cultura de transparencia en la administración pública. Hasta la entrada del nuevo Gobierno el único sector del Estado que había avanzado más en materia de transparencia eran los gobiernos municipales.

Esta transición no ha estado desprovista de contradicciones internas y de resistencias al interior del Órgano Ejecutivo, natural en un aparato estatal que ha funcionado históricamente con una cultura del secreto y de espaldas a la ciudadanía. Tampoco debe decirse que la corrupción no sigue siendo un problema en esta gestión, pero al menos se identifica que se ha pretendido evitar las grandes defraudaciones del pasado.

Un vacío en esta transición fue la ausencia de un informe, al inicio de este Gobierno, que comunicara el estado en que se habían encontrado las arcas gubernamentales, especialmente cuando comenzaron a conocerse de parte de los diferentes ministros, irregularidades encontradas en las entidades. Esto permitiría tener una idea de los niveles de corrupción y dividir la nueva gestión de la anterior. Sin embargo, El Presidente Funes rehuyó lo que consideró podría ser una “cacería de brujas”, y en los primeros meses de su gestión si bien dio a conocer algunos casos de corrupción, no presentó un informe más completo.

Posteriormente, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción (SSTA) – creada como

¹⁶¹ Estimación en base a montos de defraudación en los casos conocidos de corrupción en la gestión de ARENA. Es difícil establecer un monto definitivo ya que muchos de los casos no fueron resueltos por el sistema de justicia.

parte de la Secretaría de Asuntos Estratégicos – se encargó de documentar los casos y presentar denuncias a la Fiscalía General de la República, aunque no se conoce el detalle de los casos y los resultados de la investigación.

Esta transición también tiene que ver con la prevención y el combate de la corrupción, así varias entidades cuestionadas antes por sus niveles de opacidad y corrupción como el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Salud o el ISTA han logrado mejorar sus niveles de transparencia y de imagen institucional.

Es precisamente, el hecho de haber establecido estas bases para la adopción de la transparencia en la gestión gubernamental un rasgo positivo de esta gestión, aunque debe considerarse que el reto será evitar retrocesos e institucionalizar la práctica de la transparencia en los próximos dos años.

2. El complejo camino hacia una cultura de la información

El Gobierno adoptó compromisos hacia la ciudadanía relacionados al acceso a la información pública. Así, en su programa de gobierno 2009-2014, consignó como uno de los lineamientos estratégicos de este apartado: “Dar respuesta efectiva al derecho del pueblo de conocer la información de interés público que se genera y maneja en la administración pública, atendiendo los principios éticos de probidad, equidad y veracidad”.

Este compromiso no era fácil de cumplir debido a que implicaba enfrentarse a una cultura de poca apertura en las instituciones públicas. Pero el Gobierno comenzó por reconocer que era necesaria una legislación en materia de acceso a la información pública e impulsó desde el inicio de la gestión presidencial un proceso de debate y consulta de la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública¹⁶² y posteriores acciones de incidencia encaminadas a su aprobación; además de la apertura de las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) en diferentes instituciones de gobierno; estandarización de sus sitios web, entre

otras acciones.

La ventaja de contar con Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), es que establece claramente que por regla general la información en poder del Estado es pública, y que solo excepcionalmente –y de conformidad con las causales establecidas en la ley- puede ser sujeto de reservas; con lo cual se corta con la tradicional arbitrariedad de los funcionarios que denegaban información.

Sin embargo, en el año que se dio para su entrada en vigencia, el proceso de implementación no estuvo libre de obstáculos. El Reglamento de la Ley demoró en

¹⁶² La propuesta de una Ley de Acceso a la Información surge de propuestas presentadas por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y por el Partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

producirse y a diferencia de lo que pasó con la ley no hubo consultas; los plazos para el nombramiento de los oficiales de información también se incumplieron, aunque al entrar en vigencia la ley la mayoría de ellos ya se había nombrado y el órgano garante – el Instituto de Acceso a la Información – no había sido conformado debido a que el Presidente rechazó por completo, las ternas que le propusieron los sectores¹⁶³.

A diferencia de la voluntad de apertura denotada por la Ley de Acceso a la Información, el Ejecutivo dio muestras de retroceso al incluir en el Reglamento una causal de reserva de la información no prevista en la ley: la seguridad política, que justifica prácticamente la reserva de cualquier información. También le incluyó al Presidente la facultad de devolver ternas si considerara que una terna de candidatos no fueren aptos para el cargo (art. 73 RLAIP). Debe señalarse que el hecho de establecer en el Reglamento aspectos no contemplados en la ley, constituye una clara violación a la Constitución (violación al principio de legalidad e indelegabilidad de funciones, art. 86 Cn.)

Para seguir avanzado en el proceso de implementación el Gobierno deberá todavía solucionar el no cumplimiento por parte de todas las instituciones sobre la información oficiosa que tiene que estar a disposición del público¹⁶⁴; la falta de nombramiento de los comisionados del Instituto de Acceso a la Información Pública; la falta de presupuesto para su funcionamiento y la necesidad de promover la ley en la población para el uso de la misma.

Sobre el tema de corrupción, conforme el último Informe del Latinobarómetro, en el país solo un 43% de las personas considera que es malo “saltarse” los procedimientos y un 34% está de acuerdo con el pago de sobornos, lo que refleja que el problema de la corrupción es un asunto muy influenciado por lo cultural¹⁶⁵.

Según el Índice de Percepción de la Corrupción que realiza la organización Transparencia Internacional, El Salvador ocupa el lugar 80 dentro de más de 200 países del mundo con una puntuación de 3,4 (donde 10

significa más transparente y 0 más corrupto), lo que nos coloca en similar posición con los

¹⁶³ El artículo 53 de la Ley de Acceso a la Información Pública, estipula que los Comisionados propietarios y suplentes serán electos de ternas propuestas a) por las asociaciones empresariales debidamente inscritas, b) por las asociaciones profesionales debidamente inscritas, c) por la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas, d) por las asociaciones de periodistas debidamente inscritas, y e) por los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social. El Presidente de la República, Mauricio Funes, señaló al respecto: “el instituto no se ha formado porque no estoy de acuerdo con las ternas, hay algunos de los propuestos que no llenan los requisitos de idoneidad. Tengo la facultad que me da el reglamento de devolverlas en espera de una nueva propuesta y eso es lo que he hecho” (La Prensa Gráfica del 12 de mayo de 2012, pág. 22)

¹⁶⁴ El Periódico el Faro en una revisión del cumplimiento de la ley que hizo al entrar en vigencia la misma destaca que: “...la Presidencia de la República, las instituciones autónomas, los ministerios, la Asamblea Legislativa y el Órgano Judicial, con motivo del inicio de la obligación legal de divulgar información sobre sus actuaciones, no cumplen la Ley de Acceso a la Información Pública, pues casi en ninguna de estas oficinas está disponible todo lo que la LAIP manda. Aunque la ausencia de información es la norma, los sitios habilitados en internet también tienen problemas de dispersión, sus contenidos no están estandarizados y en algunos casos -como sucede con el Ministerio de Educación- requieren que la persona que busca ingrese una identificación de usuario y contraseña correspondientes que no están disponibles.

¹⁶⁵ Corporación Latinobarómetro. Informe 2011, 28 de octubre de 2011, Santiago de Chile. Disponible en línea: www.latinobarometro.org.

países de la denominada primavera árabe, cuyos gobiernos fueron cuestionados con revueltas por sus poblaciones. Aunque a nivel de Centroamérica nos encontramos con mejor posición que Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Estos datos que se basan en la percepción de la gente, indican que el país enfrenta todavía retos importantes en el tema de combate a la corrupción, ya que por un lado, la gente percibe que hay corrupción, pero a la vez de alguna manera la avala.

Entre las variadas formas de combatir la corrupción se encuentran las de carácter preventivo y las represivas o de juzgamiento de los casos de corrupción. En cuanto a estas medidas, El Salvador es signatario tanto de la Convención Interamericana contra la Corrupción como de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que establecen entre otras medidas para combatir la corrupción: la regulación y mejoramiento de los sistemas de conflictos de interés, de las declaraciones patrimoniales y de las compras gubernamentales.

El Programa de Gobierno 2009-2014 del Presidente Mauricio Funes, contempla un apartado relacionado a la ética, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y estipula como parte de sus lineamientos estratégicos, promulgar y aplicar la ley que haga efectivo el derecho ciudadano a la petición de cuentas, al efectivo acceso a la información pública.

Un mecanismo preventivo importante además para combatir la corrupción es la rendición de cuentas. En ese sentido, se identifica como positivo que este Gobierno haya impulsado por primera vez ejercicios de rendición de cuentas en las instituciones del Órgano Ejecutivo.

En relación a las contrataciones públicas, sujeto de varios casos de corrupción en el pasado, en este Gobierno se han implementando los denominados “pactos de integridad”, bajo los cuales se utilizan mecanismos de transparencia en las grandes contrataciones públicas y se incorporan a organizaciones civiles como observadoras e informantes en los procesos de licitación. Una primera experiencia en ese sentido fue la del Ministerio de Obras Públicas, en relación a la contratación para retomar la construcción de la carretera Diego de Holguín, que en su primera fase con el gobierno de Elías Antonio Saca dio lugar a señalamientos de corrupción

En cuanto al tema de combate represivo a la corrupción, en este gobierno se creó la Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría (OFCIA) como parte de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

La presente gestión no ha estado exenta de cuestionamientos éticos o de problemas de corrupción. Varios de los cuestionamientos sobre actuaciones reñidas con la ética del Presidente o de algunos de sus funcionarios no han sido debidamente explicadas como el uso de un jet propiedad del magnate Carlos Slim para un viaje de vacaciones de la familia presidencial, los pormenores de la contratación con la empresa publicitaria Polistepeque o

el manejo del programa de semilla mejorada, que origino la renuncia del Ministro de Agricultura y Ganadería, Manuel Sevilla (QDDG).

También se ha señalado un marcado despilfarro por gastos onerosos por parte del Presidente y algunos empresarios que han concentrado la prestación de servicios como el empresario Miguel Menéndez (MECAFE) que ganó varios contratos para prestar los servicios de seguridad en las instituciones públicas¹⁶⁶.

Es indudable que se requiere aclarar, investigar y sancionar cualquier acto de corrupción que pueda surgir en esta administración, para evitar que se vuelvan a presentar casos como en el pasado.

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN

3.1 Derecho al libre acceso a la información¹⁶⁷

El Los compromisos de este gobierno hacia la ciudadanía en relación a este derecho, los encontramos contemplados en el apartado sobre libertad de pensamiento, conciencia y expresión, de su programa de gobierno 2009-2014, en donde consigna como uno de los lineamientos estratégicos de este apartado: “Dar respuesta efectiva al derecho del pueblo de conocer la información de interés público que se genera y maneja en la administración pública, atendiendo los principios éticos de probidad, equidad y veracidad”¹⁶⁸.

Es de reconocer que este gobierno ha impulsado diversas acciones a favor del derecho al libre acceso a la información, realizando desde el inicio de la gestión presidencial un proceso de debate y consulta de la Ley de Acceso a la

¹⁶⁶ Varios de los casos señalados aparecen documentados en el Informe de Monitoreo de Transparencia tanto del Primer año como del segundo año de la gestión del Presidente Mauricio Funes, desarrollado por el Observatorio de Transparencia de la Iniciativa Social por la Democracia.

¹⁶⁷ El derecho al libre acceso a la información ha sido reconocido por instituciones internacionales encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos; en este sentido la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948 por Naciones Unidas incluye en el artículo 19 el derecho de acceso a la información. De igual forma, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, aprobado en 1966 por la Asamblea General de Naciones Unidas establece, también en su artículo 19 la misma protección al derecho de acceso a la información.

Según el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el acceso a la información comprende la libertad de pensamiento y de expresión, considerando que “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.” Esta definición permite conocer el alcance que tiene este derecho, en el sentido que no limita a las y los ciudadanos a únicamente expresarse, sino también a pedir información y a recibirla.

¹⁶⁸ Funes, Mauricio, Sánchez Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Programa de Gobierno 2009-2014. El Salvador. Pág. 89.

Información Pública y posteriores acciones de incidencia encaminadas a su aprobación; apertura de las Oficinas de Información y Respuesta (OIR) en diferentes instituciones de gobierno; estandarización de sus sitios web, entre otras acciones.

a) Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP)

El acceso a la información es un derecho regulado desde hace varios años por el derecho internacional. Varios organismos internacionales de derechos humanos se han pronunciado a favor de este derecho que en muchas ocasiones no está considerado o lo está débilmente en las legislaciones locales.

Para El Salvador, la aprobación y vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante la ley o LAIP), constituye un avance significativo en la protección de este derecho, ya que si bien es cierto contiene algunos vacíos, ha sido clasificada por el Índice Global sobre el Marco Jurídico para el Derecho a la Información como la cuarta mejor elaborada, en cuanto a su contenido¹⁶⁹.

Para Toby Mendel, Director Ejecutivo del Centro para el Derecho y la Democracia (CLD), la valoración del marco jurídico no sólo muestra la calificación total del país, sino que también, sus fortalezas y debilidades en relación con siete categorías principales: derecho de acceso; ámbito de aplicación; solicitud de procedimientos; las excepciones y las negativas; la apelación; las sanciones y protecciones; y medidas de promoción.¹⁷⁰

El acceso a la información es un elemento imprescindible para el desarrollo del ser humano, porque esto le permite orientar su actuación dentro de la sociedad e incidir en la toma de decisiones de quienes ostentan el poder; sin información veraz y oportuna las personas no tienen oportunidad de participar en la vida política de su país o comunidad, teniendo en consecuencia una afectación a sus derechos civiles.

La Ley ha seguido un proceso para su entrada en vigencia relativamente corto en comparación a los impulsados en otros países; sin embargo y como en todo proceso, no dejaron de haber opiniones encontradas en cuanto a los contenidos que ésta debía contemplar y principalmente cuál debía ser la integración del ente rector del derecho. Es preciso identificar los acontecimientos principales que caracterizaron este proceso.

¹⁶⁹ El Índice Global sobre Marco Jurídico para el Derecho a la Información es un estudio realizado en 89 países del mundo por el Centro para el Derecho y la Democracia (Centre for Law and Democracy –CLD-), en colaboración con Access Info Europe.

¹⁷⁰ <http://www.law-democracy.org/?s=index+law+access>

❖ **Acciones para la implementación de la Ley.**

Una vez superadas las discusiones de sus contenidos y la integración del ente rector y aprobada y publicada la ley, fue el Órgano Ejecutivo a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, (SSTA), quien lideró de entre los órganos del Estado, un proceso de implementación de ésta, principalmente entre las instituciones que conforman el gobierno central (ministerios e instituciones autónomas), pero sin dejar de lado jornadas de formación y conocimiento de la ley, especialmente a nivel de las municipalidades.

Una de las primeras acciones de este gobierno fue trabajar en el diseño de una estrategia de implementación de la ley, en la cual se establecieron ciertos elementos condicionantes para dicha implementación, a saber:

- Desarrollo de capacidad institucional;
- Desarrollo de condiciones institucionales;
- Visibilidad de la voluntad política; y
- Construcción de institucionalidad.

A la vez se crearon mecanismos de coordinación interinstitucional entre los entes gubernamentales, se impulsaron otras importantes acciones que sentaron las bases para la vigencia de la Ley; entre estas acciones tenemos el desarrollo de talleres de socialización y divulgación de la ley; un diagnóstico por cada institución para conocer las condiciones y/o necesidades de cada una para la implementación de la ley: un foro electrónico para intercambio de consultas principalmente entre quienes serían las y los responsables de facilitar la información al público en las oficinas de gobierno, entre otras.

El montaje paulatino de las OIR, que más adelante abordaremos en detalle, es otra de las actividades que se desarrollaron desde el Ejecutivo. A través del diagnóstico levantado por cada institución, se valoraron las condiciones para abrir poco a poco estas oficinas que son las responsables ante las demandas informativas de la ciudadanía, pero también de recibir quejas sobre el servicio prestado y sugerencias para que éstas sean atendidas por las autoridades de cada oficina gubernamental.

En cuanto a la organización de la información que debía estar disponible al público para la entrada en vigencia de la ley, con el apoyo de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, se realizaron diversas capacitaciones entre las instituciones del Ejecutivo, con el objetivo de que las y los funcionarios conocieran sobre el manejo de archivos. Se priorizó en este punto a fin de que cada institución tuviera la capacidad de identificar la información que debía poner a disposición del público, así como la identificación de la unidad que en ese

momento poseía la información; además de determinar cómo la tiene organizada y cuánto tiempo se tarda en brindarla. Según declaraciones del Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción, Marcos Rodríguez, *“Ayer (8 de mayo) se terminaron de subir más de 72 mil 353 documentos solo para el Poder Ejecutivo”,*¹⁷¹ refiriéndose al día en que entraba en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública.

“Ayer (8 de mayo) se terminaron de subir más de 72 mil 353 documentos solo para el Poder Ejecutivo”, refiriéndose al día en que entraba en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública.”

(Declaraciones del Subsecretario de Transparencia y Anticorrupción, Marcos Rodríguez)

❖ A nivel de gobiernos locales

La SSTA, al igual que en las instituciones del Ejecutivo, realizó en mayo de 2010 un diagnóstico sobre las capacidades operativas de los municipios en El Salvador para la aplicación de la ley, tomando para ello una muestra de 10 municipios. El diagnóstico evidenció entre otros resultados, los componentes organizativos, demanda de información, recursos tecnológicos y humanos, obstáculos para implementar la ley y costos iniciales.

Entre los resultados de este diagnóstico, cabe destacar la organización administrativa para dar respuesta a los requerimientos de la ley y las dificultades que observan en las alcaldías para este mismo fin. Al respecto el diagnóstico señala que algunos de los municipios contaban con ordenanzas de transparencia que regulan a

¹⁷¹ Diario Co Latino del 9 de mayo de 2012, pág. 3

nivel local el acceso a la información pública, aún antes de que se aprobara la ley, por ello sus condiciones son mejores en cuanto a preparación de la información que en otras que no tienen ordenanza de este tipo.

Sobre la organización administrativa de los municipios, el diagnóstico reflejó quiénes son las instancias que asumen el rol de brindar información a la ciudadanía.

Cuadro No. 9
Organización Administrativa para responder a los requerimientos de acceso a la información

MUNICIPIO	EXISTE UNA DEPENDENCIA EN LA ESTRUCTURA ORGANICA ENCARGADA DE LA PROVISION DE LA INFORMACION PUBLICA	OBSERVACION
SAN SALVADOR	NO	La Unidad de Comunicación social cumple con estas funciones.
SANTA TECLA	NO	La Secretaría Municipal realiza esas funciones pero no canaliza todos los requerimientos.
SAN MIGUEL	NO	La Secretaría Municipal y cada encargado a quien se le solicite particularmente
TONACATEPEQUE	NO	La Unidad Contraloría Social realiza las funciones pero no canaliza todos los requerimientos
COJUTEPEQUE	NO	La Secretaría Municipal y cada dependencia responden por los requerimientos.
CUYULTITAN	NO	La Secretaría Municipal y cada encargado a quien se le solicite particularmente
SAN JUAN OPICO	NO	La Secretaría Municipal y la Gerencia Municipal se encargan de los requerimientos
SAN PEDRO MASAHUAT	SI	Denominada Centro de Información Municipal
HUIZUCAR	NO	La Secretaría Municipal y cada encargado a quien se le solicite particularmente
SANTA CLARA	NO	La Secretaría Municipal y cada encargado a quien se le solicite particularmente

FUENTE: Elaborado a partir de información directa de los municipios. Mayo 2010.

Tomado del diagnóstico sobre las capacidades operativas de los municipios en El Salvador para la aplicación de la ley (pág. 6)

Es de denotar que de los 10 municipios consultados solo uno de ellos tiene (a la fecha del diagnóstico) una dependencia encargada específicamente para dar respuesta a las solicitudes de información de la población.

En relación a los obstáculos que las alcaldías visualizaron como impedimentos para poder cumplir con la ley, los resultados fueron:

Cuadro No. 10
Obstáculos que impiden el cumplimiento de la ley

	MAYOR DIFICULTAD	CON DIFICULTAD	MEDIA DIFICULTAD	MEJOR DIFICULTAD	SIN DIFICULTAD
ASUNTO	Nº. municipios	Nº. municipios	Nº. municipios	Nº. municipios	Nº. municipios
La creación de la Unidad de Acceso a la Información.	2	0	3	2	3
El nombramiento del oficial de información. (con título universitario y con edad mínima de 30 años)	5	1	1	1	2
El nombramiento del jefe de archivo.	1	2	2	2	3
La adquisición o modernización del equipo informático y sus programas.	2	4	2	1	1
La elaboración de los Manuales de procesos y procedimientos respectivos.	1	2	5	1	1
La organización técnica del archivo institucional o por dependencia.	0	3	3	1	3
Personal poco capacitado para el manejo técnico de archivos.	1	3	4	1	1
Falta de financiación para los nuevos salarios necesarios.	6	1	3	0	0
La adopción de tecnología para el resguardo y protección de la Información	2	3	3	1	1
Ejecución de programas de capacitación en el manejo de la ley y el manejo técnico de archivos	1	0	4	3	2
La falta de recursos financieros en general para sostener las nuevas responsabilidades	5	1	1	1	2
La dificultad de conseguir en el municipio personas con los requerimientos técnicos solicitados	3	0	3	2	2
La baja escala salarial en la entidad o el municipio.	4	0	4	2	0
La voluntad política para implementar la ley.	1	1	2	1	5
El desconocimiento de la ciudadanía de sus derechos otorgados por la nueva ley	5	1	3	1	0

FUENTE: Elaborado a partir de información directa en los municipios. Mayo 2010.

Tomado del diagnóstico sobre las capacidades operativas de los municipios en El Salvador para la aplicación de la ley (pág. 16)

Las principales dificultades mencionadas por los municipios corresponden a problemas financieros para poder contratar al oficial de información y para crear la Unidad de Información.

Al respecto la SSTA impulsó procesos para divulgar los contenidos de la ley a nivel de las alcaldías, esto como un apoyo a los gobiernos locales pues las municipalidades son autónomas y no dependen funcional y administrativamente del Ejecutivo. Para este proceso se realizaron convocatorias a las municipalidades a través de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), pero el resultado no fue muy positivo pues de un aproximado de 40 alcaldías convocadas, solo llegaron 5 a la primera reunión.¹⁷²

Como una forma de reducir el impacto negativo a nivel local, se abrieron recientemente OIR en las gobernaciones departamentales, para dar a conocer a través de éstas los contenidos de la ley y para

¹⁷² Dato proporcionado por Aurora Cubías, en entrevista realizada el 4 de mayo de 2012

servir de enlace entre población y municipalidades. Sin embargo esto no es suficiente, pues a la fecha de cierre de este informe muchas de las municipalidades ni siquiera tienen conocimiento de la ley, menos aún la población de sus localidades.

❖ **Condiciones en las que entró en vigencia la Ley**

A partir del martes 8 de mayo de 2012, formalmente la población salvadoreña tuvo el derecho de demandar información pública ante las instituciones del Estado y a exigir que ésta le sea entregada de forma ágil, completa, gratuita, veraz, mediante procedimientos sencillos y de fácil acceso; este derecho se activó materialmente, como consecuencia directa de la plena vigencia de la Ley de Acceso a la Información Pública, que impone la regla general de que toda información estatal será pública, y la excepción será únicamente de ciertas reservas que la misma ley establece.

¿Cuáles serían los usos que le darían a la ley desde su sector?

Respuestas:

- Pedir la apertura de los archivos de la Fuerza Armada, Policía Nacional y cuerpos de seguridad
- A la Fiscalía pedir los archivos de denuncia y falta de investigación de las violaciones a derechos humanos en el período de la guerra
- Información del sistema de justicia en el caso de masacres, desapariciones, torturas y otros temas
- Monto de dinero recibido de Estados Unidos para financiar la guerra, entre otros requerimientos de información.

Consulta con el sector que trabaja en la defensa de la memoria histórica, integrado por Asociación Pro-Búsqueda, Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador, Comité de Familiares de Víctimas de Violaciones a Derechos Humanos, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, Centro de Promoción de Derechos Humanos Madeleine Lagadec; Comisión en Derechos Humanos de El Salvador; Comité de Familiares de Presos y Desaparecidos Políticos; Comité de Madres de Reos y Desaparecidos Políticos de El Salvador Monseñor Romero

▪ **Inexistencia del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)**

Pese a las bondades de contenido de la ley y la importancia capital para la democracia y los derechos humanos, el día en que entró en vigencia no habían sido nombrados los comisionados que integrarían el Instituto de Acceso a la Información Pública, y peor aún, el 11 de mayo del corriente año el presidente de la República Mauricio Funes, anunció públicamente la devolución de las ternas que le fueron propuestas por los 5 sectores que la ley faculta para ello,¹⁷³ argumentando –según declaraciones que hizo a la prensa- la falta de presupuesto para su instalación y su desacuerdo con las ternas propuestas, al respecto expresó: *“el instituto no se ha formado porque no estoy de acuerdo con las ternas, hay algunos de los propuestos que no llenan los requisitos de idoneidad. Tengo la facultad que me da el reglamento de devolverlas en espera de una nueva propuesta y eso es lo que he hecho”*¹⁷⁴

Esta decisión la tomó basándose en el artículo 73 del reglamento de la Ley que otorga al Presidente de la República la facultad de rechazar las ternas propuestas por los sectores si considera que no son aptos para ocupar el cargo de Comisionado/a; sin embargo a la fecha de cierre de este informe, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, estaba pendiente de resolver una demanda de inconstitucionalidad que entre otras cosas alega el vicio de inconstitucionalidad a esa facultad reglamentaria auto otorgada por el Presidente. Sobre ese cuestionamiento, el Presidente dijo en las mismas declaraciones que hizo a la prensa: *“el reglamento que elaboré y está vigente, aunque pende sobre él un recurso de inconstitucionalidad, la Sala no ha sentenciado lo contrario, y por lo tanto el reglamento sigue vigente. Le da la facultad el reglamento al Presidente que si no está satisfecho con las ternas propuestas, que a juicio del presidente y su equipo que analizan las ternas los propuestos no llenan los requisitos, entonces puede devolver las ternas a los proponentes para que hagan una nueva*

¹⁷³ El artículo 53 de la Ley de Acceso a la Información Pública, estipula que los Comisionados propietarios y suplentes serán electos de ternas propuestas a) por las asociaciones empresariales debidamente inscritas, b) por las asociaciones profesionales debidamente inscritas, c) por la Universidad de El Salvador y las universidades privadas debidamente autorizadas, d) por las asociaciones de periodistas debidamente inscritas, y e) por los sindicatos autorizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

¹⁷⁴ La Prensa Gráfica del 12 de mayo de 2012, pág. 22

*propuesta, y eso es lo que ha ocurrido*¹⁷⁵.

La omisión presidencial de nombrar a los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información es sin duda alguna un grave error del Presidente de la República y una flagrante violación al derecho de acceso a la información de la población.

■ Unidades de Acceso a la Información

Desde que la ley entró parcialmente en vigencia, en mayo de 2008, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción ha venido haciendo gestiones para nombrar a las y los Oficiales de Información, así como la creación de las Unidades responsables en casi todas las dependencias del gobierno.

Según datos proporcionados por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, al 23 de mayo del corriente año las instituciones gubernamentales que no cuentan con condiciones para la instalación de las oficinas, pero que ya nombraron al oficial de información son:

Cuadro No. 11
Instituciones gubernamentales que no cuentan con condiciones para la instalación de las oficinas

No.	Institución de gobierno	Estado actual
1	Escuela Nacional de Agricultura (ENA)	Tienen nombrado al Oficial de Información pero no tienen un área definida como Unidades de Acceso a la Información Pública u OIR, se atienden las solicitudes en las áreas de recepción de la institución o en los departamentos de comunicaciones.
2	Consejo Salvadoreño de la Agroindustria Azucarera (CONSAA)	
3	Fondo Especial de los Recursos Provenientes de la Privatización de ANTEL (FANTEL)	
4	Fondo de Protección de Lisiados y Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado (FOPROLYD)	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SSTA al 23 de mayo de 2012

Las Unidades de Acceso a la Información, denominadas también por el Ejecutivo como Oficinas de Información y Respuesta (OIR), han sido definidas por el gobierno del

¹⁷⁵ *Ibíd.*

Presidente Mauricio Funes como *“un espacio específico de atención al público, a través del cual la información que la población solicita fluye desde las áreas institucionales responsables, según el tema de interés presentado, entregándosele en forma oportuna y de acuerdo a las especificidades requeridas, siempre y cuando dicha información no haya sido establecida como confidencial o reservada.”*¹⁷⁶

Las OIR constituyen para este gobierno, una apuesta en el tema de transparencia, una herramienta novedosa para facilitar a las y los ciudadanos información en poder del Estado y principalmente una práctica que demuestra la buena voluntad en este tema. Cabe mencionar que el funcionamiento de estas oficinas da inicio unos meses antes de que se apruebe la Ley de Acceso a la Información Pública.

En febrero de 2010 se apertura la primer oficina en el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, cuyo entonces titular, el Dr. Héctor Silva (QDDG) la anuncia como *“la apertura de espacios para la participación ciudadana, municipalidades y contratistas, en el control de la gestión pública que el FISDL desarrolla; facilitando enlaces y servicios de calidad en la atención a quienes interactúan con la Institución.”*¹⁷⁷

A tres años de gobierno, funcionan OIR en diferentes instancias, como el Ministerio de Salud, la Academia Nacional de Seguridad Pública, el Ministerio de Educación, la Lotería Nacional de Beneficencia, el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal; entre otras. El pasado 21 de abril, el Ministerio de Gobernación y la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, anunciaron la creación de 14 OIR, las cuales funcionarán en las oficinas de gobernaciones departamentales. Esto último es muy positivo pues una deficiencia que hasta hoy se ha tenido en relación al tema de Ley de Acceso a la Información Pública, es el poco alcance que ha tenido en los gobiernos locales.

Con la apertura de las OIR se está rompiendo con dos culturas altamente arraigadas en nuestro país; por un lado de parte de las instituciones de gobierno, en donde por años se

¹⁷⁶ <http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/transparencia-y-anticorrupcion.html>

¹⁷⁷ <http://www.fisdl.gob.sv/novedades/ciudadano/2031-fisdl-lanza-oficina-de-informacion-y-respuesta-oir.html>

ha pensado que la información que se tiene les pertenece a ellos y por lo tanto deciden si es proporcionada al público o no. Hoy son las mismas instituciones las que están propiciando y principalmente reconociendo que la información que manejan es de carácter público, por ello, si no es información de carácter confidencial o reservada, es de uso de la población. Por otra parte, tenemos la cultura ciudadana de no solicitar información en poder del Estado. Las y los administrados hemos experimentado en muchas ocasiones la necesidad de contar con cierta información de nuestro interés, pero por razones de desconfianza, olvido, falta de tiempo o por muchas otras razones, no acudimos a las instituciones a realizar nuestras peticiones. Si bien es cierto esto último no se podrá transformar de forma inmediata, el avance en el proceso de entrega de información y respuesta de las OIR (si es que lo hay), permitirá que la población poco a poco vaya teniendo confianza en los entes estatales, al solicitar información o presentar quejas que sean canalizadas de forma favorable.

Al 1 de junio de 2012, se nombraron en el Órgano Ejecutivo 73 Oficiales de Información en los ministerios y oficinas autónomas; y 14 “oficiales de enlace” en cada gobernación, totalizando 87 oficiales designados.¹⁷⁸

Hay que destacar que el accionar de las OIR no se limita únicamente al acceso a la información al que tiene derecho la ciudadanía; sino que la población puede gestionar solicitudes de información, quejas y denuncias y dar sugerencias sobre el servicio prestado en las entidades de gobierno en las que funcionan; es decir que su accionar es más amplio.

Luego de la entrada en vigencia de la ley, la SSTA hizo un sondeo preliminar con 50 instituciones gubernamentales para identificar el flujo de información que se solicita desde la población y la respuesta que se obtiene por parte de la institución. El sondeo comprende un período corto que inicia el 8 de mayo y termina el 15 del mismo mes, y los resultados son:

¹⁷⁸ Dato proporcionado por la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción

Cuadro No. 12
Información solicitada según su tipo

<i>Información solicitada según su tipo (Datos a partir del 8 al 15 de mayo de 2012)</i>	
Oficiosa	57
Confidencial	9
Reservada	1
Pública no oficiosa	69
TOTAL	136

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la SSTA

Al respecto de los datos comenta Miriam Chávez, Técnica de Apoyo Acceso a la Información de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción: *“La mayoría de solicitudes se han resuelto con un promedio de cinco días. Las que no han sido contestadas ha sido, porque, entre otras situaciones, no se ha presentado el documento de identidad o no se ha hecho la subsanación pedida por el/la Oficial de Información.*

No he tenido noticias de que una solicitud no se haya resuelto. Eso sí, hay resoluciones en las que se han tardado los diez días hábiles que tienen las OIR para responder, aunque, como mencioné anteriormente, el promedio para dar respuesta, aproximadamente y hasta ahorita, es de cinco días hábiles.”

Estas instancias estatales se han venido creando de forma paulatina en algunas de las dependencias de gobierno, esto de acuerdo a la promoción y asesoría que han recibido de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, y a pesar de que constituyen un mecanismo que ha permitido la fluidez de la información, una de sus deficiencias es que dependen mucho de la voluntad o el interés del titular de la entidad en la que funcionan. En este sentido, hay oficinas que funcionan mejor que otras, entonces el reto será estandarizar el servicio para que todas atiendan de una forma similar en respeto al derecho al acceso a la información de todas y todos.

Otro reto que tiene el gobierno en estos dos últimos años de su gestión, es la cualificación en el servicio, que propicie las condiciones necesarias para que con un siguiente gobierno, no se retroceda y se cierren estas dependencias que por hoy

constituyen un acierto de esta gestión presidencial.

▪ **Otras actividades relevantes**

El día que entró en vigencia la ley, el Ejecutivo hizo una presentación del proyecto “Gobierno transparente”, que constituye un complemento posterior al proceso de estandarización de los sitios web del gobierno (sobre esto comentaremos más adelante), en el que se incorporan los requerimientos sobre información oficiosa que establece el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública, para todas las instituciones de Estado.¹⁷⁹

“Cuando se inició la estandarización se hizo bajo la perspectiva de gobierno electrónico que es un concepto enfocado a presentar los servicios que presta un gobierno de cualquier país: dónde se obtienen los servicios, qué se necesita para acceder a ellos, cuánto se paga, quién es la persona o instancia responsable; en fin, toda la información abierta sobre servicios y organigramas. Entonces la estandarización implicó además de los 61 indicadores que ya se tenían antes de la entrada en vigencia de la Ley, la incorporación de otros 20. Así que hemos trabajado una pestaña en cada sitio web de las instituciones que dice “gobierno transparente” y tiene el escudo de El Salvador. Esa pestaña va a contener los ítems que dice la ley en el art. 10 de la ley y otros que la ley exige de forma especial a varias instituciones del Estado. (...) Aparte de eso hemos trabajado un portal, que al principio le decíamos portal único, pero hoy le llamamos gobierno transparente (...)”.

Aurora Cubías, Coordinadora de Transparencia Institucional, de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción

Pero también han surgido críticas. El periódico digital El Faro¹⁸⁰ publicó con fecha 10 de mayo, el artículo denominado “Presidencia, Asamblea, Corte y alcaldías incumplen Ley de Acceso a la Información”, en el que destaca que: “Los portales en internet que abrieron este martes (8 de mayo) la Presidencia de la República, las instituciones autónomas, los ministerios, la Asamblea Legislativa y el

¹⁷⁹ **Ley de acceso a la información pública, artículo 10.- Divulgación de información**

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

¹⁸⁰ www.elfaro.net

Órgano Judicial, con motivo del inicio de la obligación legal de divulgar información sobre sus actuaciones, no cumplen la Ley de Acceso a la Información Pública, pues casi en ninguna de estas oficinas está disponible todo lo que la LAIP manda.

Aunque la ausencia de información es la norma, los sitios habilitados en internet también tienen problemas de dispersión, sus contenidos no están estandarizados y en algunos casos -como sucede con el Ministerio de Educación- requieren que la persona que busca ingrese una identificación de usuario y contraseña correspondientes que no están disponibles.”¹⁸¹

b) Reglamentación de la Ley de Acceso a la Información Pública

El artículo 109 de la Ley de Acceso a la Información Pública, expresa que “El Presidente de la República emitirá los reglamentos de aplicación de la ley a más tardar en ciento veinte días contados a partir de la vigencia de la ley. El reglamento de elección de los Comisionados deberá estar elaborado a más tardar ciento veinte días después de la entrada en vigencia de esta ley.”.

De igual forma el artículo 53 del mismo cuerpo legal, en lo relativo a la elección de ternas de Comisionados propietarios y suplentes establece en su último inciso que “El Presidente de la República emitirá el reglamento de las Asambleas sectoriales para la Elección de los Comisionados”.

Es claro por las disposiciones expuestas anteriormente que la ley establece la necesidad de crear dos reglamentos para la Ley de acceso a la información pública; uno para su aplicación en general y otro específico para la elección de las y los Comisionados del Instituto de Acceso a la información Pública; para la elaboración de ambos reglamentos, el Presidente de la República tenía un plazo de 120 días (un aproximado de 4 meses) a partir de la entrada en vigencia de la ley. Es de aclarar acá que la Ley fue publicada en el Diario Oficial del 8 de abril de 2011 y su entrada en vigencia según la misma sería 30 días después de su publicación; es decir el 8 de mayo de 2011, sin embargo el Órgano Ejecutivo solicitó una prórroga de un año a la Asamblea Legislativa que permitiera preparar las condiciones necesarias para su implementación; de esta forma, la ley entró plenamente en vigencia a partir del 8 de mayo de 2012, aunque la elaboración de los

¹⁸¹ <http://www.elfaro.net/es/201205/noticias/8530/>

reglamentos, tuvieron que estar listos 120 días después del 8 de mayo de 2011.

No obstante, el Presidente de la República únicamente elaboró uno de los dos reglamentos exigidos por mandato legal, el correspondiente al desarrollo procedimental y operativo de la ley, dejando de lado, la reglamentación del proceso electoral de los comisionados del IAIP. Por ello, la elección de las cinco ternas que debían proponer los sectores y entregarle al presidente para que nombrara a los Comisionados del Instituto de Acceso a la Información, se hizo por medio de cinco instructivos, uno para cada sector, lo que ocasionó varias irregularidades que comentaremos en su momento.

❖ **Cuestionamientos al Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública**

Como se ha señalado, el presidente de la República elaboró en el plazo establecido de los 120 días, únicamente uno de los dos reglamentos que le ley le exigía, sin embargo este instrumento reglamentario ha enfrentado duras críticas de sectores sociales y políticos. Importa señalar que el Ejecutivo utilizó una “reserva de espacio” en el Diario Oficial para garantizar formalmente el cumplimiento de los plazos que le establecía la Ley, ya que éste lleva un retraso en las publicaciones de aproximadamente 15 días-, Esta medida fue considerada en su momento por diversos sectores como poco ética y en nada transparente.

Al contrario de lo ocurrido con la Ley, el reglamento no fue sometido a un proceso de consulta con los sectores y organizaciones de la sociedad civil. La propuesta de reglamento fue elaborada en el seno de una comisión mixta integrada por la Subsecretaría de Transparencia y la Secretaría de Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia, con el propósito de que el resultado sería consultado con los sectores sociales; sin embargo, en opinión de Aurora Cubías, Coordinadora de Transparencia de la de la SSTA, este propósito no se pudo llevar a cabo, ya que la elaboración tomó todo el tiempo que les quedaba para la aprobación del reglamento.

El reglamento que se aprueba, en términos generales ofrece un marco operativo y procedimental satisfactorio; sin embargo enfrenta 2 críticas que pasamos a valorar a continuación.

Una de ellas es la facultad extralegal que el Ejecutivo se arroga, ya que el reglamento crea disposiciones que superan los límites de la

ley, específicamente en el tema de la información reservada. La LAIP establece en su artículo 6, literal e), que la información reservada “*es aquella información pública cuyo acceso se restringe de manera expresa de conformidad con esta ley, en razón de un interés general durante un periodo determinado y por causas justificadas.*” Y en su artículo 9 lista de forma expresa cuál será la información que se reservará; sin embargo en el reglamento, el Ejecutivo incluyó dos causales más para la reserva de la información, a saber: a) la seguridad nacional, y b) la seguridad política,¹⁸² que aunque define en su artículo 2 qué debemos entender por estas, son causas de reserva que no están contempladas en la ley, y más bien se deja entrever la posibilidad de ocultar intereses que no tienen nada que ver con el acceso a la información.

El segundo cuestionamiento al reglamento, como lo mencionamos anteriormente, es que el presidente ha creado para sí mismo, la facultad de veto a las ternas para Comisionados, excediendo con ello lo que la ley ya establece en cuanto a los requisitos de idoneidad para aspirar a dichos cargos, dejando a discreción del Presidente si son o no aptos para ser comisionados.

Fue precisamente la invocación a estas disposiciones reglamentarias, la que el Presidente de la República ha retomado para justificar la devolución de las ternas a los sectores electores del IAIP y, con ello, retrasar el funcionamiento de esta importante instancia. Cabe mencionar que también se impide temporalmente la posibilidad de que este derecho se ejerza plenamente por la ciudadanía.

▪ **Instructivos para la elección de ternas para Comisionados por los sectores que determina la Ley**

Ya establecimos como una deficiencia del gobierno, la no creación del reglamento para la elección de las cinco ternas que debían realizar igual número de sectores, con el propósito de presentarlas al Presidente de la República y que él eligiera entre éstas a los 5 Comisionados (5 propietarios y sus respectivos suplentes) que integrarían el Instituto de Acceso a la Información Pública.

Desde la SSTA se elaboró un instructivo general para la elección y se citó a los entes convocantes para el proceso de elección de las ternas (estos entes son el Ministerio de

¹⁸² Reglamento de la ley de acceso a la información pública. Artículo 29, numeral 2, relativo a las causales de reserva: “cuando su publicidad, comunicación o conocimiento afecte la Seguridad Nacional y/o la Seguridad Política.”

Economía para las asociaciones empresariales; el Ministerio de Gobernación para las asociaciones profesionales, el Ministerio de Educación para las universidades; a la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la República para las asociaciones de periodistas y al Ministerio de Trabajo y Previsión Social para los sindicatos)

Este instructivo fue asumido como el documento oficial por los sectores electores, sin embargo desde cada instancia se hicieron modificaciones para adecuarlos al proceso que de forma individual les correspondía vigilar. Esto debido a que el Reglamento de la Ley de Acceso a la Información establece que cada ente convocante emitirá su respectivo instructivo para la elección de las ternas. Debe de entenderse entonces que lo trabajado por la SSTA fue tratar de unificar el proceso; sin embargo el resultado final fue la elaboración de 5 instructivos, uno para cada asamblea general de elección.

Asambleas sectoriales para la elección de los integrantes del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)

El proceso de elección de la ternas se hizo en febrero de 2012 aunque la Ley planteaba que debía elegirse en noviembre de 2011. Cabe destacar que en dicho proceso no se suscitaron irregularidades graves, pero sí una serie de deficiencias derivadas de la falta de reglamento, como las siguientes:

- a) En el sector de las asociaciones empresariales un representante de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), presentó un legajo de poderes otorgado por cada una de las asociaciones integradas en este sector y a voz alzada dio la lista de quiénes integrarían la terna de propietarios y la de suplentes; es decir que en la práctica no hubo elección sino designación.
- b) En el sector académico, fue evidente la falta de uniformidad en el método de elección y la no regulación de conflictos de interés; al respecto hubo un votante que resultó ser hermano de un candidato, lo cual si bien es cierto que esa posibilidad no está contemplada en el instructivo, representa un punto oscuro en un ejercicio de transparencia.

- c) En el sector sindical, seguramente por ser tan amplio¹⁸³, se observó desorden y lentitud para emitir el voto, lo cual ocasionó rechazo a los resultados por parte de algunos sectores sindicales.
- d) En el sector de periodistas, solo una asociación participó, por lo que, al igual que en el sector empresarial, las propuestas de ternas salieron de una sola entidad, poniendo en tela de juicio la representatividad de la elección.

Con todo y estas irregularidades, las 5 asambleas electorales desarrollaron su elección aceptablemente, teniendo en cuenta que se trata de una primera experiencia en este tipo de ejercicios. Sin duda, hay lecciones a tomar en cuenta, tanto para el gobierno como para la sociedad civil, que en esta ocasión tuvo poca participación.

c) Proyecto de estandarización de los sitios web

Impulsado por la Secretaría Privada de la Presidencia, a través de la Unidad de Innovación Tecnológica e Informática de la Presidencia (ITIGES), instancia creada para impulsar el proyecto bajo el enfoque de gobierno electrónico (e-gobierno).

El e-gobierno funciona por medio de la internet y le permite a la administración pública realizar sus tareas, pero no con métodos tradicionales, sino con aplicaciones web, cuyo fin es reflejar las mejoras en la prestación del servicio y facilidades a la y el ciudadano.

El lanzamiento del proyecto de estandarización de los sitios web del gobierno se hizo público a finales del año 2010, y proponía como objetivo general “mejorar el servicio que El Salvador proporciona al ciudadano a través de los sitios web de gobierno”.¹⁸⁴

Los principales, aunque no los únicos objetivos específicos del proyecto fueron:

1. Implementación de 61 estándares, derivados de los estándares internacionales de gobierno electrónico de la Universidad de Brown

¹⁸³ Según listado oficial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 326 sindicatos entre públicos y privados, constituyeron las entidades electoras para la tema de este sector.

¹⁸⁴ <http://www.presidencia.gob.sv/temas/ticas/estandarizacion-y-actualizacion-de-los-sitios-web-de-las-instituciones-del-gobierno.html>

(EUA). Los cuales se dividen en: 4 sobre aspectos organizativos, 9 sobre infraestructura tecnológica, 11 sobre el diseño de las páginas web y 31 sobre el contenido de las mismas. Entre los 61 implementados, se incluyen 19 sobre transparencia del gobierno salvadoreño y 6 sobre accesibilidad web para las personas con discapacidad.

2. Implementación de un sistema de navegación común, que permite recorrer todos los sitios web gubernamentales de la misma forma, facilitando el acceso al ciudadano. La implementación de este aspecto convierte a El Salvador en un país pionero a nivel latinoamericano e incluso mundial.
3. Reglamentación y políticas sobre otros aspectos tecnológicos del gobierno: como la Web 2.0 (foros, redes sociales, blogs, Twitter), las URLs,¹⁸⁵ la presencia web del gobierno o el uso de recursos informáticos en las instituciones de gobierno.

A través de este proyecto se han obtenido resultados positivos, más allá del sistema de navegación común (que consiste en mantener una imagen similar en todos los sitios web), que han permitido mejorar y modernizar la gestión pública, pues no cabe duda que hay un acceso más inmediato a algunos servicios y a documentos que pueden bajarse de la web a cualquier hora del día.



Bosquejo que refleja las diferentes secciones de los sitios web de las instituciones de Gobierno

A febrero de 2012 un total de 37 instituciones gubernamentales lograron una puntuación mínima de 8.0 en cumplimiento de estándares de acuerdo a la métrica creada in-situ para medir el cumplimiento de los objetivos según la calificación de los estándares (siendo la puntuación más alta de 10) con una media actual de 9.19.¹⁸⁶

¹⁸⁵ **URL** significa **Uniform Resource Locator**, es decir, localizador uniforme de recurso y se refiere a la dirección única que identifica a una página web en Internet. Es la dirección que aparece en la barra de direcciones del navegador, por ejemplo <http://www.fespad.org.sv/>

¹⁸⁶ <http://www.egobex.net/estandarizacion-y-actualizacion-de-los-sitios-web-de-las-instituciones-gubernamentales/aplicacion/52/es/>

A pesar de considerar positiva esta medida tomada por el gobierno, tiene la limitante de no llegar a toda la población, principalmente por el poco uso de internet en los hogares salvadoreños.

Según el Informe sobre desarrollo humano en El Salvador 2010 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el país la internet continúa siendo un privilegio reservado para pocos.¹⁸⁷

El Salvador ocupa la posición 100 de 118 países en el Índice de Participación Electrónica, que evalúa la calidad, relevancia y utilidad de los sitios web del gobierno en cuanto a la provisión de herramientas de información, participación y servicios de los ciudadanos (World Economic Forum, 2010b.)

3.2 Derecho de petición y respuesta

Hasta el pasado 8 de mayo, las personas en El Salvador podíamos solicitar información en poder del Estado, únicamente con el fundamento constitucional del derecho de petición;¹⁸⁸ sin embargo y como sucede con muchos derechos si no hay una ley secundaria que los desarrolle, los sujetos obligados no se sienten responsables de darle cumplimiento a los preceptos constitucionales, pese a la fuerza normativa que tiene la ley primaria. Actualmente contamos ya con la Ley de Acceso a la Información Pública como garantía de este derecho.

A nivel de legislación internacional, encontramos que el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que *“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”*

El derecho de petición constituye una garantía individual, y como tal debe ser respetada por los servidores públicos. Hay que considerar que este derecho no implica únicamente la solicitud de información hecha por una persona, sino también la respuesta que debe de realizar la o el funcionario.

En la práctica, este derecho es ejercitado principalmente por organizaciones

¹⁸⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano 2010. 2010. Pág. 175

¹⁸⁸ **Constitución de la República, Artículo 18.-** Toda persona tiene derecho de dirigir sus peticiones en forma decorosa a las autoridades legalmente establecidas; a que se resuelvan y a que se le haga saber la resolución que sobre ellas se dictare.

de la sociedad civil, sectores académicos y comunales sin embargo las y los funcionarios tienen por costumbre ignorar la correspondencia en la que se les solicita información, evidenciándose con ello un silencio administrativo y un irrespeto a la democracia.

Si bien es cierto que este gobierno ha mostrado más apertura al diálogo en relación a gobiernos anteriores, se sigue teniendo por costumbre ignorar muchas de las peticiones de información que se le presentan.

❖ **Por experiencia propia: el diálogo de la Concertación Romero con el Gobierno.**

Desde hace varios años FESPAD apoya el trabajo que impulsa la Concertación Monseñor Romero. En el año 2010, se abrió la posibilidad de iniciar un espacio de diálogo con la Cancillería de la República, para dar seguimiento al cumplimiento a las recomendaciones que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo al Estado, en el magnicidio de Monseñor Oscar Arnulfo Romero. El proceso se fue orientando al trabajo en mesas para impulsar actividades concretas y se dejó de lado el diálogo integral por el cumplimiento de las tres recomendaciones.¹⁸⁹ A consecuencia de ello, la Concertación Monseñor Romero decide retirarse de la mesa de trabajo y se solicita formalmente y por escrito a la Cancillería que se continúe el diálogo, pero esta vez, de forma integral.

El efecto de este retiro fue el silencio administrativo a todas las peticiones que se le formularon a Cancillería para retomar el diálogo, pese a que la correspondencia enviada se dirigió al Presidente de la República, con copia al Canciller y al Director de la Oficina de Derechos Humanos de Cancillería, por ser esta última instancia la que operativizaba este ejercicio de diálogo; sin embargo, nunca se tuvo respuesta a alguna de las peticiones presentadas.

Reconocemos que con el gobierno actual hay más disponibilidad de entregar información solicitada por la ciudadanía, pero éste derecho aún enfrenta barreras para su ejercicio pleno. Pedir información y exigir respuestas es un derecho de todas las personas que las y los funcionarios no pueden impedir de forma discrecional.

¹⁸⁹ Las 3 recomendaciones que la CIDH hizo al Estado salvadoreño en su resolución emitida en el año 2000, son:

1. Realizar una investigación judicial completa, imparcial y efectiva, de manera expedita, a fin de identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones encontradas, sin perjuicio de la ley de amnistía.
2. Reparar todas las consecuencias de las violaciones enunciadas, incluido el pago de una justa indemnización.
3. Adecuar su legislación interna a la Convención Americana, a fin de dejar sin efecto la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

4.1 Derecho a la participación ciudadana

A pesar de no contar con un amplio desarrollo legal en el tema de participación ciudadana, El Salvador cuenta con normas de carácter constitucional y legislación secundaria que protege este derecho. Al respecto, encontramos que la Constitución de la República en su artículo 85 establece que el gobierno es republicano, democrático y representativo.

Estas 3 características esenciales determinan la naturaleza del ejercicio del poder político que tiene en la persona humana el origen y el fin de la actividad del Estado. Y es desde esta perspectiva, que la participación ciudadana en la dinámica social, política, económica y cultural del país ocupa una posición privilegiada o prioritaria del sistema político salvadoreño y en la organización del Estado, con el que debe ser congruente el gobierno que lo preside.



Consulta a Comunidades de la Costa del Sol que conforman el Comité de Contraloría Social

No se puede concebir una república democrática sin ejercicios reales, dinámicos, progresivos y efectivos de participación ciudadana; menos puede concebirse el ejercicio de la representación -ejercida mayoritariamente por los partidos políticos- al que alude la Constitución, limitando, y menos eliminando la participación de la población en la vida del país.

En el plano de los instrumentos internacionales que son leyes del país, tenemos que la Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por El Salvador el 9 de julio de 1998, en su artículo XIV numeral 2, contempla la participación ciudadana como un método efectivo para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Convención Interamericana contra la Corrupción, Art. XIV, numeral 2. “Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.”

En la legislación secundaria, encontramos que la Ley de Ética Gubernamental contempla un capítulo relativo a la participación ciudadana en el control de ética pública.¹⁹¹

¿Ha participado en procesos de diálogo y consulta con el actual gobierno?

Respuestas:

- No es lo mismo diálogo que negociación y el gobierno suele dialogar pero no solucionar las problemáticas. Ejemplo: la Mesa de Relaciones Laborales, creada a iniciativa de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado es una instancia en la que sólo se platica pero no se resuelve nada. Además, existen sindicatos “amarillistas” que solo buscan prebendas, para lo cual se prestan a un diálogo estéril.
- También hay que diferenciar entre diálogo y consulta. Por ejemplo, en el Consejo Económico y Social (CES) hay solo consultas, ya que sus resoluciones no son vinculantes y, generalmente, sin beneficios tangibles para la clase trabajadora. Un diálogo supone compromisos entre ambas partes. Una consulta puede tomarse en cuenta o no. Eso es lo que pasa en el CES.
- Ahora de lo que se trata es de dialogar para transformar la actual situación. Eso sí haría una gran diferencia.

Taller de reflexión con la Mesa Permanente por la Justicia Laboral (MPJL) 28 de febrero de 2012

La Ley de Acceso a la Información Pública estipula como parte de sus fines, la promoción de la participación ciudadana en el control de la gestión gubernamental y la fiscalización ciudadana al ejercicio de la función pública¹⁹², y en su artículo 10 numeral 21, relativo a la divulgación de información, establece que los entes obligados, de manera oficiosa, pondrán a disposición del público, divulgarán y actualizarán los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas existentes en el ámbito de competencia de cada institución, de las modalidades y resultados del uso de dichos mecanismos.¹⁹³ De igual forma hace alusión a este derecho en otros artículos de la ley.

¹⁹¹ Ley de ética gubernamental, Capítulo IX, artículos del 53 al 56. (D.L. No. 873, del 13 de octubre de 2011, publicado en D.O. No. 229, Tomo 393, del 7 de diciembre de 2011)

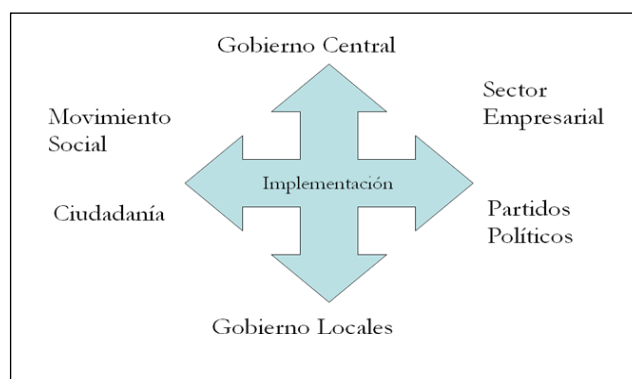
¹⁹² Ley de acceso a la información pública, artículo 3, literal d.

¹⁹³ Ley de acceso a la información pública, D.L. No. 534, del 2 de diciembre de 2010, publicado en el D.O. No. 70, Tomo 391, del 8 de abril de 2011.

También en el Código Municipal está regulado este derecho, en el título IX relativo a la participación ciudadana y la transparencia. El artículo 115 expresa que *“Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación ciudadana, para informar públicamente de la gestión municipal, tratar asuntos que los vecinos hubieren solicitado y los que el mismo Concejo considere conveniente.”*¹⁹⁴

La participación ciudadana debe de entenderse entonces como el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva, con el objeto de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles de las instituciones públicas, con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible.¹⁹⁵

Pero estas disposiciones normativas internas e internacionales, no han tenido el peso suficiente para eliminar la arraigada cultura política de impedir la participación ciudadana, pese a reconocer avances sustanciales en la presente administración. Es un hecho innegable que con el actual gobierno, muchas oficinas gubernamentales se han mostrado más receptivas –en relación a gobiernos anteriores- en poder establecer espacios de diálogo con diversos sectores de la sociedad, al grado de formar consejos multidisciplinarios para discutir temas diversos. Lo que falta dilucidar es su efectividad real.



Fuente: Presentación power point oficial de la Secretaría Técnica de la Presidencia del 19 de junio de 2009

El Plan Global Anti-crisis, lanzado en junio de 2009, expuso una saludable modificación en la concepción de las políticas públicas que no habíamos atestiguado en el pasado; contempló como uno de sus componentes el trabajo en políticas de Estado para el Desarrollo, superando el esquema de políticas de gobierno cuyos

límites temporales son susceptibles a manejos político partidarios y electorales; dentro de esas políticas de Estado, se establecieron tres ejes, a saber: 1) Convocatoria al Diálogo Nacional para la definición de una estrategia nacional de desarrollo; 2) Creación del Consejo Económico y Social;

¹⁹⁴ Código Municipal, Título IX, Capítulo I, artículos del 115 en adelante.

¹⁹⁵ Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. Caja de herramientas presupuesto municipal. Conceptos básicos para la participación ciudadana en el presupuesto municipal. Cuaderno 1. Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. 2011.

y 3) Elaboración de políticas de Estado en temas estratégicos. En los tres ejes se previeron procesos de diálogo y consulta con sectores empresariales y del movimiento social. Por otra parte, se previó la implementación del Plan Global Anticrisis con un enfoque de participación ciudadana.

Efectivamente, el gobierno abrió espacios para la discusión, principalmente al movimiento social y al sector empresarial, que a la larga se fueron convirtiendo en nuevos espacios de diálogo sin mayor desarrollo para el debate.

¿Cree que este gobierno ha impulsado la participación ciudadana? Si cree que sí mencione los cambios. Si cree que no, indique cuales son las expectativas no satisfechas.

La respuesta unánime fue que sí ha abierto espacios de participación a la ciudadanía y que una de las características principales de esta gestión administrativa es la transparencia en la administración pública. Sin embargo, estos espacios a los que se refieren en su respuesta común, no se han desarrollado en sus comunidades; resienten que este gobierno no les haya tomado en cuenta en los procesos de diálogo que ha impulsado en otros lugares, especialmente en los grandes centros urbanos, y proponen para los siguientes 2 años de gestión, la apertura de espacios de diálogo abiertos y participativos, con representación de las comunidades y que estos puedan ser canalizados en coordinación con las alcaldías de cada municipio.

***Consulta a Comité de Contraloría Social de la Costa del Sol, del municipio de San Luis la Herradura en el departamento de La Paz
(El Comité está constituido por un aproximado de 13 comunidades)***

A pesar de que el gobierno abrió diversos espacios de diálogo, es evidente que algunos sectores se quedaron fuera de la discusión; principalmente muchas de las organizaciones comunales que pasaron desapercibidos estos procesos. Será un reto entonces para el gobierno, poder ampliar las consultas a sectores que hasta hoy no han sido incluidos y que no se sienten representados en los espacios que actualmente funcionan.

Otro elemento importante de destacar, es que los niveles de participación se han quedado en escuchar a la gente, pero no han trascendido en tomar en cuenta su opinión en la toma de las decisiones, este es el caso del impulso de proyectos de inversión, en donde no se ha tomado en cuenta la opinión de la gente.

a) Consejo Económico y Social (CES)

Quizá es la experiencia de diálogo y participación ciudadana que más ha

difundido el gobierno y sobre la cual se ha hablado y especulado mucho. De hecho al momento de su conformación hubo a nivel de sociedad civil muchas divergencias que obstaculizaron la efectiva representación de todos los sectores.

No es la primera vez que surgen esfuerzos como éste, pues con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 se conformó el Foro de Concertación Económico y Social¹⁹⁶; no obstante el CES constituye hoy día un proceso de participación ciudadana poco desarrollado que se encuentra en una etapa inicial y que adolece de ciertas deficiencias.

El CES fue presentado e inaugurado por el presidente Mauricio Funes el viernes 3 de septiembre de 2009. En su discurso de instalación y puesta en funcionamiento del CES, el Presidente dijo que “con la instalación del Consejo se daba un paso trascendental en la vida de la república y en la construcción de una convivencia democrática”. Además, dijo que “con la instalación y puesta en funcionamiento del Consejo, que ese día iniciaba sus actividades, se representaba la realización de una idea que había estado presente a lo largo de la historia del país”, en clara alusión a uno de los compromisos suscritos con el acuerdo de paz, en 1992.

Desde el día de instalación del CES, transcurrió aproximadamente mes y medio sin que se tuviera información oficial de él. Fue hasta el 16 de octubre de 2009, que el Presidente emitió el Decreto Ejecutivo número 64, mediante el cual el CES cobró vida jurídica. Fue hasta entonces que se instaló legalmente la entidad.

El espacio que se dio entre el anuncio de la creación y la emisión del Acuerdo 64, que le dio vida jurídica al CES, sumada a la poca información que en ese período dio el gobierno, fue suficiente para que la opinión pública emitiera variadas consideraciones. Entre ellas, destacan las que sostenían que el Presidente inauguró un Consejo sin ni siquiera poder informar quiénes lo componían pues no existe una lista pública de sus integrantes, sobre todo del sector que supuestamente representa al movimiento social y popular.

Esta consideración no estaba alejada de la realidad, al grado que ni con la emisión del Decreto 64, ni a la fecha de la elaboración de este informe se conocía la lista oficial de miembros del CES. Hasta entonces la única

¹⁹⁶ El Foro estableció como objetivo: “Se creará un Foro, con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial, para lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes. La concertación será un esfuerzo sostenido, por fases, teniendo en cuenta que se trata de lograr acuerdos a ser aplicados de inmediato para lograr la estabilización, otros para atacar los problemas económicos y sociales que se habrán de derivar de la finalización del conflicto y otros propios de la reconstrucción.”

información pública era la que los medios de comunicación habían manejado: El CES está integrado por 24 representantes del sector social, que al mismo tiempo se divide en tres subsectores; y por 24 del empresarial; además, de sectores académico y cinco por el lado del gobierno.

Otra consideración en torno al CES fue que éste se había construido de manera mediática y apresurada, lo que dejó sin participación al sector laboral/sindical que debería haber estado en él mayormente representado. Sobre todo, para que el esfuerzo tuviera sentido. Puntualmente, para que los representantes del sector laboral fueran la verdadera contraparte del sector empresarial que sí posee suficiente representantes en el Consejo.

De todos los sectores que participan en el CES, desde un principio, el sindical fue el único que públicamente expresó no sentirse plenamente representado en ese ente. De acuerdo al Secretario Técnico de la Presidencia, el sector sindical pedía dos espacios más de los ocho que le fueron asignados. A su juicio, esa petición generaba un problema de desbalance, ya que la política del gobierno es que todos participen en igualdad de condiciones¹⁹⁷. Sin embargo, y dadas las manifestaciones de disconformidad, el Movimiento de Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES¹⁹⁸) incorporó, posteriormente, a algunos de sus representantes en el CES.

Otra consideración fue la que hiciera el analista Dagoberto Gutiérrez, a su juicio, el CES “es como un foro de discusión, de donde el Gobierno va a sacar ideas, insumos. No es para tomar acuerdos, ni es para negociaciones. Ahí va a oír a la cúpula empresarial y a la gente. No se sabe a quién de los dos va a escuchar, pero va a oír a los dos¹⁹⁹. Gutiérrez, al diferenciar el oír con el escuchar alude a que con la creación del CES, el Gobierno está creando un espacio de diálogo (relacionado con el oír) que tendría sentido sólo si se encamina a la negociación (relacionado con el escuchar). Desde su óptica, el Gobierno sólo ha tenido diálogos con las organizaciones de la sociedad civil, pero no se ha llegado a la negociación ni a la toma de acuerdos.

¹⁹⁷ Diario El Mundo, 4 de septiembre de 2009, p. 23.

¹⁹⁸ Organizaciones sindicales como el Frente Sindical Salvadoreño, Concertación Popular por un País sin Hambre y Seguro CONPHAS, y otras, manifestaron que a su juicio, se está “facilitando las estructuras de promoción del diálogo social a élites gubernamentales y a grandes sectores empresariales, que son quienes dominan realmente el quehacer del CES, a consecuencia que en el campo sindical son promovidos grupos de sindicatos que propician relaciones laborales venales, subordinadas a intereses del capital corporativo nacional y transnacional, los cuales buscan de manera engañosa ser reconocidos como una izquierda social, declarando a nivel nacional e internacional una falsa unidad sindical a través de la recién creada estructura del MUSYGES...” (Discurso en la Plaza Barrios, el 1 de mayo de 2010, publicado como campo pagado en La Prensa Gráfica el 4 de mayo de 2010, p. 57)

¹⁹⁹ Dagoberto Gutiérrez, en *La Prensa Gráfica*, 7 de septiembre de 2009, p. 16.

En abril de 2010, el rector de la UCA y miembro del CES, dio públicamente sus valoraciones, al respecto dijo que “El Consejo Económico y Social, una magnífica idea de la Presidencia de la República, no acaba de encontrar su ritmo de trabajo. Ni siquiera está claro cuál es su trabajo, al menos tal y como se han venido dando las cosas. Probablemente, las autoridades tienen mucha claridad sobre sus deseos, pero no han logrado transmitirlo, al menos a varios de los que componen el Consejo.”²⁰⁰

Además, dijo, refiriéndose a una noticia publicada en un medio escrito nacional que “en *La Prensa Gráfica* del 24 de marzo, el presidente Funes decía que “si no se ha avanzado en temas específicos del plan quinquenal es porque el CES no ha avanzado en su agenda, y quien define la agenda del CES no es el Ejecutivo”. Sin embargo, hasta ahora, el único que ha definido la agenda es el representante del Gobierno en el Consejo. Y no sólo la agenda, sino el desarrollo de las reuniones, en las que invita, preside, expone, coordina, contesta dudas, da la palabra, etc.”²⁰¹

Algunas críticas que se le hacen al CES son:

- 1 Es un espacio meramente consultivo, en el que sus resoluciones no son vinculantes para el gobierno; es decir, que el Ejecutivo puede retomar los resultados de las consultas o no tomarlas en cuenta;
- 2 El espacio es más reaccionario que propositivo. A la fecha no han propuesto políticas de gobierno o reformas a las ya existentes que mejoren situaciones económicas y/o sociales de la ciudadanía. Su intervención se ha visto limitada a la participación en propuestas que le ha presentado el gobierno, pero no se conoce de propuestas elaboradas por el CES. Hay poca capacidad de debate entre las y los integrantes que la conforman. Muchas de las organizaciones del movimiento social que integran el CES no han logrado defender los temas que se discuten en su interior;
- 3 Hay poca representatividad de las organizaciones del movimiento social. Muchos de los sectores no se sienten representados por quienes están conformando el CES.
- 4 Ha perdido la periodicidad en sus reuniones, lo que impide el efectivo seguimiento a las decisiones que se toman; de hecho desde hace cierto tiempo no se ha estado reuniendo.
- 5 No hay equilibrio ni igualdad de condiciones entre los sectores que participan, en el sentido de que el sector empresarial representado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), propone su agenda de discusión y al agotarse esta no se discuten temas del interés del movimiento social;

²⁰⁰ Notas informativas UCA. 20 de abril 2010. <http://www.uca.edu.sv/shown.php?mnota=90556>

²⁰¹ Íbid supra

- 6 Se dejan de lado varios temas de relevancia para las mayorías y muchas veces se convierte en un espacio únicamente de validación de las iniciativas del Ejecutivo.

Al CES le falta trascender a sectores mayoritarios y externos a él para que estos tengan la posibilidad de opinar. La gente que está “representando” a los sectores en el CES no ha hecho una labor de consulta más amplia y eso si puede de alguna manera desnaturalizar el espacio, que estos no sean representativos de amplios sectores. Esto genera fisuras entre lo que la mayoría de organizaciones considera y lo que consideran los que están en el CES y se convierten en espacios únicamente de validación a propuestas ya elaboradas.

“Al principio las prácticas de participación ciudadana así son, porque el funcionario tiene su plan y lo que busca es legitimarlo, entonces se invita a la gente para contarle de lo que se trata y para lograr obtener la opinión favorable de estas personas, yo creo que si lo ves en términos de proceso, esta es la etapa inmadura de la participación ciudadana. Y además de eso quienes llegan a esos espacios, que en este caso muchos de esos espacios fueron nuevos, llegamos sin necesariamente tener un desarrollo deliberativo más amplio para poderle hacer ese contrapeso al funcionario. Entonces estamos en la etapa preliminar, lo más normal del mundo es que los espacios sean así al inicio.”

Entrevista a Jaime López, Coordinador del Área de Transparencia de la Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE

El carácter permanente que se le ha dado al CES por otra parte, es un avance positivo, porque antes de esta experiencia, los gobiernos sólo hacían consultas específicas para temas determinados y coyunturales; en todo caso, el Órgano Ejecutivo convocaba a los actores que creía necesario, de acuerdo con su interés político, y hasta partidario; sin embargo, con el CES tenemos la oportunidad de retomar la tarea pendiente que dejó el Foro de Concertación Económico y Social al contar con una instancia permanente que se puede ir mejorando con el tiempo. Esto pasa también porque la ciudadanía se empodere y tenga un mejor manejo de la información.

El reto es entonces mejorar los mecanismos de debate y toma de decisiones en su interior, ampliar la agenda que se discute y mejorar la representatividad en el espacio.

b) Grupo de trabajo 2030: otro espacio de participación para las organizaciones de la sociedad civil.

El lunes 14 de diciembre de 2009, el Ministro de Agricultura y Ganadería presentó el Grupo de Trabajo 2030, el cual se encargaría de crear las

políticas de desarrollo a largo plazo del sector agrícola. Explicó que en abril de 2010 esperan tener un primer borrador de la estrategia y el documento final estaría en manos del Presidente de la República.

El Grupo de Trabajo ha acordado reunirse el segundo y cuarto viernes de cada mes. El Grupo se compone de 12 personas, representantes de distintos sectores y organizaciones, pero quienes están a título personal. Funcionarán independientemente del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El Grupo de Trabajo 2030 es el tercer ente que se presenta dentro de la nueva administración gubernamental. Los tres son esfuerzos que potencian la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas.

Las críticas provenientes de ciertos sectores no se han hecho esperar. Una de las críticas al Grupo de Trabajo 2030 fue que, no obstante su lanzamiento, no tenía ningún asidero legal, pues aún no contaba con un decreto que lo legalizara.

No obstante, el Grupo fue conformado y constituido. Se construyó un la Estrategia Nacional de Desarrollo Productivo que se implementa en tres etapas. Durante el 2010, se identificaron territorios con iniciativas productivas, que tuvieran una demanda específica de apoyo de parte de productores y empresarios, así como un potencial importante para el fomento de alianzas por el conocimiento, la innovación y la asociatividad. Entre 2011 y 2012, la Estrategia estaría implementándose en la zona norte y oriental del país, iniciarían las operaciones del Fondo de Inversión para el Desarrollo Productivo para financiar proyectos empresariales innovadores y se apoyará la investigación sobre apuestas productivas territoriales y de innovación. La Estrategia prevé que durante 2012-2014, diversas apuestas productivas innovadoras y diferenciadas se estén implementando en los territorios de desarrollo: Norte de San Miguel, Kilo 18-Santa Rosa de Lima, Ciudad Puerto de La Unión, Bahía de Jiquilisco y Valle Alto del Río Lempa.²⁰²

c) Proceso de consulta del Anteproyecto de la Ley de acceso a la información pública

Una de las líneas estratégicas de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción a la cual le ha dado mayor énfasis, ha sido el acceso a la información²⁰³. El Plan Global Anticrisis planteaba la promoción de la Ley de

²⁰² Memoria de reunión de agenda del Grupo de trabajo sobre pobreza rural en El Salvador. 17 de febrero 2011. <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/sitiopobrezarural/documentos/Memoria-reunion-Grupo-Febrero17-2011-elsalvador.pdf>

²⁰³ Las líneas estratégicas para el quinquenio 2009-2014 de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción son:
Apuesta 1: Una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la negociación, la concertación y la articulación interinstitucional del Estado.

Acceso a la Información Pública al igual que en la propuesta del Programa de Gobierno 2009-2014.²⁰⁴

En congruencia con estos documentos de la actual administración pública, la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción realizó un proceso de consulta electrónica sobre los contenidos del Anteproyecto de la Ley de Accesos a la Información Pública, que permitieron a las personas y sectores interesados, poder plantear sus comentarios, propuestas y/o posiciones. Dentro de los sectores que participaron de la consulta y que posteriormente constituyeron el denominado Grupo Promotor,²⁰⁵ se encuentran organizaciones del movimiento social, el sector académico, el empresarial y periodístico entre otros.

A pesar de que este mecanismo fue novedoso, no permitió que la consulta llegara a todo el territorio nacional, pues por un lado no todas y todos los ciudadanos tienen acceso a medios electrónicos y por otro, el tiempo de la consulta se limitó a un período relativamente corto, ya que se lanzó el 8 de abril de 2010 y terminó en aproximadamente mes y medio.

No obstante que la participación ciudadana ha tenido algunas barreras y limitaciones, de este gobierno se destacan los esfuerzos para generar procesos y/o mecanismos legales que sujeten el actuar del Estado, para lo cual se ha trabajado en:

Política Nacional de Participación Ciudadana.

Hasta la fecha de cierre de este informe, conocimos de la elaboración de esta política, impulsada desde la Secretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, y que será de aplicación al Estado en su conjunto; sin embargo, desconocemos tanto la metodología que se utilizó para su elaboración, como el contenido de la misma.

Política de Anticorrupción y Transparencia.

Por su parte, La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción convocó a diversas organizaciones de sociedad civil territoriales y nacionales, órganos de control y de instituciones de gobierno, para desarrollar un proceso de consulta que le facilitara insumos

Apuesta 2: Participación de la ciudadanía como factor clave de la gobernabilidad democrática, la reforma del Estado y la gestión pública.

Apuesta 3: Reforma del Sistema Político y Electoral

Apuesta 4: Modernización de la Administración Pública

Apuesta 5: Sistema Nacional de Transparencia y cero tolerancia a la corrupción

Apuesta 6: Desarrollo Territorial y la Descentralización del Estado

²⁰⁴ Funes, Mauricio, Sánchez Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. *Programa de Gobierno 2009-2014*. El Salvador. Pág. 89

²⁰⁵ El Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información pública, estuvo conformado por: Instituto de Investigación Jurídica de la Universidad José Matías Delgado; Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; Asociación de Periodistas de El Salvador; Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social; Asociación Salvadoreña de Radiodifusores de El Salvador; Fundación Nacional para el Desarrollo; Universidad Centroamericana José Simeón Cañas; Periódico Digital El Faro; Universidad Doctor José Matías Delgado; Maestría de Comunicaciones de la Universidad Centroamericana José Matías Delgado

en la elaboración de una *Política de Anticorrupción y Transparencia*, la cual será vinculante únicamente para las instituciones que conforman el Órgano Ejecutivo y que comprenderá inclusive la rendición de cuentas de las instituciones de gobierno.

Es importante que como gobierno se mantengan los espacios de discusión abiertos a la ciudadanía, desde luego superando las deficiencias que hasta hoy han presentado. También es necesario que se incluyan aquellos temas sentidos por la población y que no se han querido llevar a las mesas de diálogo. Hay que considerar que no se puede avanzar en mecanismos de participación ciudadana si antes no se resuelven muchos problemas de información, por ello es entendible que en este período se le haya dado más énfasis a la LAIP que a los mecanismos de participación ciudadana; sin embargo, es una deuda pendiente en la que se debe seguir trabajando.

5. RENDICIÓN DE CUENTAS

5.1 Ejercicios de rendición de cuentas

La rendición de cuentas debemos de entenderla como el mecanismo propio de un Estado democrático, que ofrece la oportunidad para que funcionarios públicos expliquen sus actuaciones y decisiones a la población. Se trata de una obligación originada en la delegación que hace la población al momento de elegir a sus funcionarios.²⁰⁶

Hay que conocer también que la rendición de cuentas se clasifica, de acuerdo a los sujetos que intervienen, en horizontal y vertical. La horizontal es la que realizan las instituciones de gobierno entre sí, pero que son independientes entre ellas (por ejemplo entre los Órganos de Estado), y la vertical es la que se hace entre un superior y un delegado (cuando la ciudadanía exige cuentas a las y los funcionarios de gobierno en razón de sus actuaciones en la administración pública; siendo el pueblo quien tiene la soberanía y las y los funcionarios los delegados que deben responder ante él).

La obligación que tienen los funcionarios y las funcionarias públicas de rendir cuentas emana de la Constitución de la República, que en sus artículos 85 y 86 establecen e imponen esta responsabilidad. Así, el artículo 85 reconoce que el Gobierno es republicano, democrático y representativo; y el artículo 86 enuncia que el poder público emana del pueblo y que los funcionarios de gobierno son delegados del pueblo y que no tienen más facultades que las

²⁰⁶ El Salvador. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. *Manual para la rendición de cuentas del Órgano Ejecutivo*. Primera Edición. El Salvador. (s.f.). pág. 16

que expresamente les da la ley.²⁰⁷

A nivel de legislación internacional, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción regula expresamente la obligación de los Estados de rendir cuentas como parte de una política y prácticas de prevención de la corrupción²⁰⁸, y la Convención Interamericana contra la Corrupción –ambas ratificadas por El Salvador–, regula el establecimiento de medidas preventivas contra la corrupción, como la creación de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas, y la creación de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados para prevenir la corrupción.

En la legislación secundaria, encontramos que la Ley de ética gubernamental²⁰⁹ regula como parte de los principios de la ética pública, que la actuación de los servidores públicos deberá regirse por los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, el artículo 3 literal c) de la Ley de acceso a la información pública²¹⁰ establece como parte de sus fines, el impulsar la rendición de

²⁰⁷ **Constitución de la República de El Salvador.**

Artículo 85.- El Gobierno es republicano, democrático y representativo.

El sistema político es pluralista y se expresa por medio de los partidos políticos, que son el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno. Las normas, organización y funcionamiento se sujetarán a los principios de la democracia representativa.

La existencia de un partido único oficial es incompatible con el sistema democrático y con la forma de gobierno establecidos en esta Constitución.

Artículo 86.- El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones y competencias que establecen esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas.

Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

²⁰⁸ **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.**

Artículo 5, numeral 1.- Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

Artículo 9, numeral 2.- Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública (...)

Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Artículo III.- Medidas preventivas

A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:

Numeral 9.- Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Numeral 11.- Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

²⁰⁹ Decreto Legislativo No. 873, del 13 de octubre de 2011

²¹⁰ Aprobada mediante Decreto Legislativo No. 534, del 2 de diciembre de 2010. Vigente a partir del 8 de mayo de 2012

cuentas de las instituciones y dependencias públicas, y el artículo 4 literal h) regula el principio de rendición de cuentas así: *“Quienes desempeñan responsabilidades en el Estado o administran bienes públicos están obligados a rendir cuentas ante el público y autoridad competente, por el uso y la administración de los bienes públicos a su cargo y sobre su gestión, de acuerdo a la ley”*.

De igual forma, a nivel municipal, las alcaldías tienen la obligación de promover la participación ciudadana y de informar públicamente sobre la gestión municipal.

Con lo anterior, podemos ver que efectivamente existe regulación sobre este derecho ciudadano y sobre la obligación de las y los funcionarios de rendir cuenta sobre sus actuaciones y decisiones en el ejercicio de la función pública.

El Programa de Gobierno 2009-2014 del Presidente Mauricio Funes, contempla un apartado relacionado a la ética, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción y estipula como parte de sus lineamientos estratégicos, promulgar y aplicar la ley que haga efectivo el derecho ciudadano a la petición de cuentas, al efectivo acceso a la información pública.

Desde la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, con la colaboración de FESPAD, se ha elaborado el “Manual para la rendición de cuentas del Órgano Ejecutivo”, como una forma de contar con herramientas que abonen a la implementación de la transparencia en el Órgano Ejecutivo.

Por su parte, en lo relativo a los ejercicios de rendición de cuentas esta administración gubernamental ha desarrollado las siguientes acciones:

a) Informes presidenciales

El Presidente de la República, está en la obligación legal de rendir informe de labores a la Asamblea Legislativa dentro de los 2 meses siguientes a la terminación de cada año de su gestión. Estos informes constituyen una especie de rendición de cuentas de tipo horizontal.

El fundamento constitucional de estos informes de labores, lo encontramos en el artículo 168, numeral tercero de la Constitución de la República.²¹¹

²¹¹ **ARTICULO 168.-** Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

6° Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido (...)

El Presidente Mauricio Funes ha realizado (hasta mayo de 2012) dos informes de labores del Órgano Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa. El primero realizado el 31 de mayo de 2010, y el segundo el 1 de junio de 2011.

Sin querer restarle importancia a este mandato Constitucional, valoramos que ello no representa de por sí una rendición de cuentas, pues tal y como la Constitución se lo manda, el Presidente se limita a presentar una memoria de labores de lo que se ha realizado en el año informado, y muchas veces estos ejercicios han servido para tratar de resaltar lo que se ha hecho o justificar lo que se ha dejado de hacer.

Otra práctica que se realiza desde el Órgano Ejecutivo ha sido rendir el informe de 100 días de gestión, pero esto no está regulado en ninguna ley, reglamento o decreto, sino que se hace por costumbre; todo gobierno que cumple sus primeros 100 días al frente de la administración pública, rinde un informe por escrito para que las y los ciudadanos conozcan o tengan una noción del rumbo que en lo consecutivo le dará al país. El gobierno del presidente Mauricio Funes no fue la excepción.

b) Informes ministeriales y de instituciones autónomas

Este ejercicio ha estado regulado en varias constituciones que ha tenido El Salvador; sin embargo es hasta después de la firma de los Acuerdos de Paz, que se inicia una práctica entre las instituciones de gobierno de realizar memorias de labores sobre sus actuaciones durante el año, actividad que fue puesta en práctica también por algunas municipalidades.

“Estamos conscientes de que no hemos alcanzado el nivel de rendición de cuentas que se debería tener, como te decía lo que hemos tratado ahorita es que el titular se ponga enfrente de la gente y que esta le pueda decir algo al respecto de eso.

Las orientaciones que les damos a las instituciones es que el informe tiene que ser claro, tiene que ser un comparativo de lo que propuso y lo que cumplió, tiene que explicar bien de por qué tomó esas decisiones, cómo las tomó y el resultado de haberlas modificado o haberlas tomado; o sea, le hemos dicho a ellos que es una explicación de sus decisiones...”

Entrevista a Aurora Cubías, Coordinadora de Transparencia Institucional, de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción.

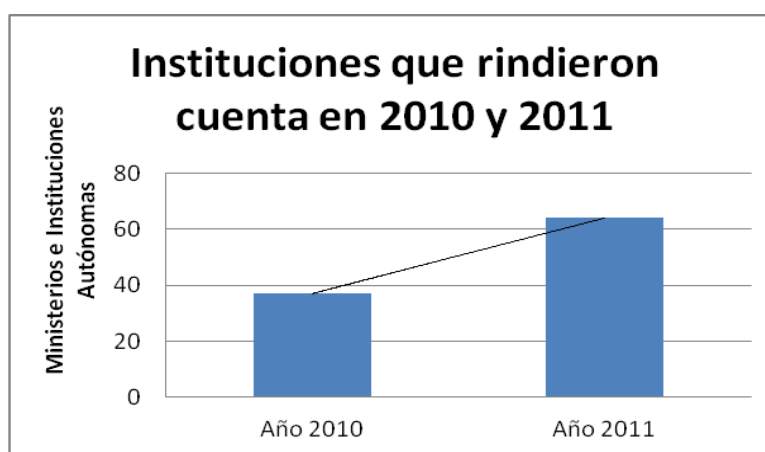
La Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, ha tomado iniciativas ante las instituciones que conforman el Ejecutivo para que pongan en

funcionamiento este ejercicio de rendición de cuentas.

En la actual gestión presidencial, vemos como positivos los distintos ejercicios de rendición de cuentas que se iniciaron en 2010 y se siguieron durante 2011. Si bien es cierto que estos no han sido en su totalidad ejercicios de rendición de cuentas, creemos que hay una voluntad de parte de este gobierno, de seguir avanzando en el proceso.

En el primer ejercicio que hizo este gobierno en el año 2010, únicamente 37 instituciones, entre ministerios y autónomas, rindieron cuentas de sus actuaciones. Ya para 2011 el número incrementó a 64 entidades entre ministerios y autónomas y 14 Gabinetes de Gestión Departamental; es decir, que se observa un crecimiento en estos ejercicios.

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la SSTA

La gráfica muestra cómo efectivamente este proceso ha sido un ejercicio ascendente para el gobierno del presidente Funes; lo que constituye un significativo avance en este derecho.

Hay que denotar que estos procesos son lentos y van mejorando a medida se van desarrollando. Por otra parte, la rendición de cuentas debe ser un ejercicio en doble vía; es decir, que por un lado está un gobierno obligado a informar a la ciudadanía, pero por otro, está la ciudadanía que debe demandar que se rinda cuenta del quehacer de las y los funcionarios. Se necesita mejorar la cultura de pedir y exigir información.

6. CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES EN TEMAS DE CORRUPCIÓN

6.1 Convención Interamericana contra la corrupción

Tanto la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, han sido ratificadas por El Salvador, por lo que constituyen leyes de la república. Ambos instrumentos ofrecen un conjunto de posibilidades que, en armonía con la Constitución y la LAIP, constituyen fuente de derechos ciudadanos y obligaciones estatales.

La Organización de Estados Americanos (OEA), complementariamente a la CICC, ha creado el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), que es un instrumento de carácter intergubernamental (aunque puede recibir informes de la sociedad civil), establecido para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.²¹² El MESICIC persigue tres propósitos:

- Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos;
- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados; y
- Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

²¹² http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

El MESICIC desarrolla, entre otras actividades, un proceso de evaluación recíproca entre los Estados que lo integran, en el marco de “rondas” sucesivas en las cuales se analiza como los Estados están implementando las disposiciones de la Convención seleccionadas para cada ronda.

Para estos efectos, se adoptan informes nacionales en los que se formulan a cada Estado recomendaciones concretas para que llenen los vacíos normativos detectados; subsanen las inadecuaciones encontradas; y cuenten con indicadores que permitan determinar objetivamente los resultados obtenidos con relación a la implementación de tales disposiciones.

Las organizaciones de la sociedad civil participan en este proceso proveyendo información a la par de la suministrada por los respectivos Estados.

Al terminar una ronda, el Comité adopta un Informe Hemisférico.

Tomado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_intro_sp.htm

Desde la ratificación del Estado salvadoreño a esta Convención²¹³ se han realizado cuatro rondas de análisis sobre la implementación de la CICC, para las cuales se han emitido recomendaciones que el Estado debe cumplir.

Algunos de los temas sobre los que el Estado salvadoreño ha recibido recomendaciones del MESICIC son las siguientes:

- a) Ética pública
- b) Conflicto de interés
- c) Uso adecuado de recursos
- d) Denuncia de actos de corrupción por funcionarios públicos
- e) Declaración de los ingresos, activos y pasivos y regulación de la publicidad
- f) Fortalecimiento de órganos de control (Corte de Cuentas y Corte Suprema de Justicia)
- g) Acceso a la información pública
- h) Complementación de mecanismos de consulta y de participación en la gestión pública existentes para diseño de políticas públicas y a la aprobación final de disposiciones legales
- i) Asistencia y cooperación técnica de otros Estados para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción
- j) Diseño e implementación de programas de capacitación para servidores públicos
- k) Mejorar sistemas de contratación de funcionarios públicos
- l) Sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado
- m) Fortalecimiento de sistemas para proteger a los funcionarios públicos y

213 Ratificada por El Salvador el 9 de julio de 1998

- ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción
- n) Adecuación de la legislación penal en temas de corrupción
- o) Enriquecimiento ilícito
- p) Soborno transnacional
- q) Extradición; entre otros

Un aspecto positivo para la gestión de este gobierno ha sido el haber girado invitación al Comité de Expertos responsable del análisis técnico de la implementación de la Convención, para que realizaran su evaluación *in situ* en agosto de 2010.

Por otra parte, pero siempre dentro del MESISIC, uno de los mayores avances que se le ha reconocido a este gobierno en las distintas recomendaciones, ha sido en la creación de nuevos cuerpos legales y reformas a los ya existentes, como reformas a la Ley de Ética Gubernamental y creación de la Ley de Acceso a la Información Pública y a su respectivo proceso de participación hacia la sociedad civil. También son destacables los procesos consultivos para el impulso de una Política de Anticorrupción y Transparencia y la Política de Participación Ciudadana (aún no conocidas públicamente).

En cuanto al enriquecimiento ilícito como acto de corrupción, también contemplada en la CICC,²¹⁴ el país cuenta con una ley bastante desactualizada y poco utilizada – la Ley de Enriquecimiento Ilícito –, a pesar del reconocimiento constitucional en la materia (Art. 240 de la Constitución de la República) y de su regulación en la legislación penal que tipifica esta figura como delito.

Aunque existe legislación al respecto, la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia que es la facultada para tomar las providencias necesarias en casos de sospechas de enriquecimiento ilícito por parte de algún funcionario/a, está casi inactiva en su actuar, no aplica sanciones y no exige la presentación de declaraciones patrimoniales a quienes ostentan cargos públicos.

Al respecto de las adquisiciones y contrataciones por parte del Estado, esta administración está implementando los denominados “pactos de integridad”,

²¹⁴ **CICC, Artículo IX.-** Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

bajo los cuales se utilizan mecanismos de transparencia en las grandes contrataciones públicas y se incorporan a organizaciones civiles como observadoras e informantes en los procesos de licitación. Sabemos que se implementó un plan piloto con el Ministerio de Obras Públicas, en relación a la contratación para retomar la construcción de la carretera Diego de Holguín, que en su primera fase con el gobierno de Elías Antonio Saca dio lugar a presunciones de corrupción.

En cuanto al tema de combate a la corrupción, en este gobierno se creó la Oficina de Fortalecimiento al Control Interno y Auditoría (OFCIA) como parte de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, cuya labor es coadyuvar al mejoramiento de las capacidades de las Unidades de Auditoría Interna de las instituciones del Ejecutivo. Esta instancia es también la encargada de recibir denuncias de corrupción por parte de funcionarias y funcionarios del Ejecutivo, inclusive de forma anónima por parte de la ciudadanía y si existen indicios de corrupción y documentación que fundamente la acusación, se presentan a la Fiscalía General de la República para su respectivo proceso. El último dato al cual tuvimos acceso, fue de 131 casos tratados desde la SSTA.

6.2 Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

Al respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, actualmente se está trabajando en la creación de mecanismos para su seguimiento en cuanto a cumplimiento por parte del Estado. Se ha conocido de un primer informe que se está elaborando por este gobierno.

En términos generales, podemos afirmar que este gobierno está en el camino de cumplir con la búsqueda de mecanismos tendientes a minimizar la corrupción en nuestro país. Hay que recordar que las Convenciones y sus respectivas recomendaciones para el país, no estipulan hasta dónde se debe llegar; sino que trazan el camino que se debe seguir.

CONCLUSIONES

Sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal

Los Defensores y defensoras de Derechos Humanos, tienen un rol trascendental en la lucha por el respeto de los Derechos Humanos, siendo su labor de defensa y promoción, objeto de recurrentes ataques, se hace necesario un constante monitoreo y registro de agresiones en contra de las y los defensores, que permita analizar el riesgo y prevenir dichas agresiones antes de que se materialicen.

Hasta la fecha no se ha incluido dentro de los mecanismos de participación que han sido propuestos en los planes gubernamentales a defensores y defensoras de derechos humanos, quienes no cuentan aun con un espacio de diálogo con el gobierno en donde les sea posible exponer y debatir su situación, tratar los principales problemas que enfrentan, y que a su vez permitiría la prevención de futuros ataques y la construcción de un marco de protección integral en el plano nacional e internacional.

En la instituciones gubernamentales que intervienen en la investigación y persecución del delito, no existe una especialización en cuanto a patrones de ataques dirigidos a defensores de derechos humanos, por lo que se les continúa confundiendo con delitos comunes y no se logra la identificación de los autores intelectuales.

A defensores/as que han sido víctimas de agresiones e intimidaciones por su labor de defensa y promoción de derechos humanos, no se les garantiza una protección inmediata, ni el acceso a mecanismos internacionales de protección, existiendo muy poca orientación en el proceso de denuncia.

El derecho a defender derechos a pesar de ser un derecho humano de reciente creación, es un compromiso adquirido por el Estado salvadoreño, que con la participación e inclusión de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, debe trabajar por el respeto y la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos.

Sobre DESCA

La evaluación de los tres años de gobierno del Presidente Funes, permite inferir que se han realizado esfuerzos por cumplir con el Plan de Gobierno, es decir, que existe una orientación del trabajo realizado.

El actual gobierno utilizó una forma distinta, a diferencia de los anteriores gobiernos, para el diseño de políticas públicas, especialmente las sociales. La participación de las

organizaciones de la sociedad civil así como de las comunidades ha sido determinante para atender las necesidades más sentidas de la población.

Dentro de la administración del Gobierno actual se han realizado cambios considerados impensables en gobiernos anteriores, tal es el caso de la aprobación de la ley de medicamentos, la inclusión de los derechos al agua y alimentación en la Constitución de la República, entre otros.

Si bien es cierto que en el marco de los tres años de Gobierno, los niveles de endeudamiento del país llega al 57% del PIB, la responsabilidad no sólo es del actual gobierno, sino que las negativas condiciones de la economía nacional fueron heredadas de los anteriores gobiernos. Existe una sustantiva diferencia entre los gobiernos anteriores y el de Mauricio Funes, la cual consiste en que este gobierno, si bien es cierto ha incrementado los niveles de endeudamiento, ha destinado los fondos para atender necesidades sociales; en cambio los anteriores, fueron señalados por grandes actos de corrupción.

Es de resaltar los ingentes esfuerzos del Gobierno por invertir en aspectos sociales, por mejorar las condiciones de vida de las personas más necesitadas

El balance en la gestión ambiental del Ejecutivo durante el los tres años de gobierno, especialmente en ámbito minero, es más negativo que positivo. Lo positivo es la decisión del Presidente Mauricio Funes de mantener una posición para no permitir ningún proyecto de explotación minera, mientras que en los aspectos negativos destaca que dicha posición no se ha materializado en impulsar la aprobación de una ley que la prohíba definitivamente. Negativa también puede considerarse la descoordinación que parece existir entre los ministerios de Economía y de Medioambiente, en relación al tema minero.

El Ejecutivo no tiene definida postura a favor o en contra de la minería, la cual se ha sostenido, depende de los resultados de la evaluación ambiental estratégica la cual ya se concluyó pero que tampoco se ha querido hacer pública.

Acción positiva del Presidente Funes también es la decisión de no ceder ante la presión de las empresas mineras y enfrentar las demandas de Pacific Rim y Commerce Group en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), aunque su estrategia de defensa no incluye a las organizaciones anti mineras ni cuestiona los tratados comerciales que permiten a las compañías extractivas enjuiciar al Estado.

Distintas organizaciones sociales reconocen los espacios que el actual Gobierno ha creado para la promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la toma de decisiones. Asimismo reconocen que el Gobierno es mucho más abierto al diálogo en comparación a los anteriores; sin embargo señalan que muchas veces, pese a su participación en esos espacios, sus propuestas no son tomadas en cuenta.

En relación a las implicaciones al derecho laboral, de aprobarse la ley de asocio público privado, se podría generar despidos masivos porque la ley no tiene un apartado sobre ese tema; aumentaría el desempleo en el área de servicios públicos; se daría un encarecimiento de servicios básicos que afecta directamente a los trabajadores y trabajadoras en sus economías, debido a que la empresa privada podría manejar los precios de tales servicios a su antojo.

El Salvador experimentó una importante transformación al concretarse la posibilidad de ampliar la constitución de sindicatos en la administración pública, ya que en las administraciones anteriores sólo era posible hacerlo en las instituciones oficiales autónomas. Sin embargo, pese a la existencia de decenas de nuevos sindicatos en el sector público, a éstos no se les permite desarrollar sus actividades sindicales tal y como lo establecen las leyes. Al contrario, el Gobierno ha tratado de impedir de distintas formas el libre ejercicio de la libertad sindical

Sindicatos aglutinados en la Mesa Permanente por la Justicia Laboral, concluyen que a tres años del actual gobierno, que suponía el establecimiento de un nuevo contexto político, económico y social, el acercamiento y entendimiento entre éste y algunas organizaciones sindicales no es el deseado, ya que en el período mencionado se han dado algunas acciones realizadas por sindicatos que buscan reivindicaciones laborales y sindicales, cuyos efectos lejos de tener una respuesta favorable han provocado un mayor distanciamiento entre las partes involucradas.

Los sindicatos aglutinados en la Mesa Permanente por la Justicia Laboral coinciden en que se han dado aspectos positivos con la gestión del Presidente Funes, como la legalización de sindicatos, el acercamiento entre el ministerio de Trabajo y las fuerzas sindicales; sin embargo, demandó más acción para erradicar la flexibilización laboral, aumentar el salario mínimo y combatir las violaciones laborales de la gran empresa contra el sector laboral.

Sobre transparencia

No hay duda que este gobierno ha dado grandes avances al incorporar en su plan y posteriormente en su plan Quinquenal de desarrollo 2010 – 2014 un apartado relativo a la transparencia. Esto no se había visualizado en gobiernos que le antecedieron. Sin duda alguna la voluntad mostrada por este gobierno se ve reflejada en la transformación de la cultura administrativa de transparentar y rendir cuentas, que principalmente se ha visto reflejado en dos aspectos: El impulso de la Ley de Acceso a la Información Pública; y La rendición de cuentas que han realizado las instituciones gubernamentales, principalmente en los años 2010 y 2011.

En el tema de acceso a la información, hemos podido ver cómo desde la Subsecretaría de

Transparencia y Anticorrupción, se han impulsado diversos procesos encaminados, en un primer momento en la aprobación, posteriormente, en la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Este Proceso les permitió hacer una difusión de los contenidos de la ley, incluso en algunas municipalidades, en donde los gobiernos locales desconocían la existencia de la ley.

A pesar de todo lo promovido por el Ejecutivo y que a grandes luces es positivo, esto quedó empañado primero con la aprobación por parte del Presidente Mauricio Funes, de un reglamento que excedía las atribuciones que la Ley le confería, y posteriormente por la negativa que hiciera para nombrar a las y los Comisionados propuestos por los sectores, para que conformaran el Instituto de Acceso a la Información Pública. Con estas acciones, negaba los esfuerzos positivos que se pudieron hacer en el pasado.

Por otra parte, a pesar de que los ejercicios que han realizado tanto ministerios como instituciones autónomas, no han constituido en sí mismos, ejercicios puros de rendición de cuentas, es positivo destacar que se está en el camino de fortalecer la cultura administrativa de transparentar la función pública. Las y los funcionarios adscritos a las instituciones de Gobierno, han incrementado sus ejercicios de exponer a la ciudadanía sobre la función que están realizando desde cada cartera a la que representan, permitiendo con ello que los administrados podamos cuestionar algunas acciones u omisiones de su actuar.

También en el tema de combate a la corrupción, es positiva la creación de una oficina adscrita a la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, que se dedica a la recepción de denuncias, no solo de quienes laboran para el Gobierno, sino también de toda la ciudadanía que tenga conocimiento de actos de corrupción que se estén cometiendo por parte de funcionarias, funcionarios y empleados de este Gobierno; sin embargo, el poco o nulo seguimiento que se le da a los casos que se han presentado ante la Fiscalía General de la República por parte de esta oficina, es una deuda a la población, pues los casos se presentan y se dejan en el olvido.

Finalmente, es importante destacar la apertura gubernamental para instalar diversos procesos de diálogo y consulta que han permitido a diversos sectores de la población, incorporar ideas y propuestas que en épocas pasadas no se escuchaban. Esto definitivamente ha sido un cambio en la forma de hacer política pública. No obstante, se lamenta la poca representatividad que tienen estos espacios y la falta de continuidad e inclusión de las propuestas de algunos de los sectores que participan. Por otra parte, se lamenta la falta de inclusión de algunos temas estructurales en las discusiones.

RECOMENDACIONES

Sobre la seguridad ciudadana y la justicia penal

El Salvador como firmante de las declaraciones de la ONU y de la OEA²¹⁵, en materia de derechos humanos, debe conducir el ejercicio de su poder en función de garantizar y respetar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, incluyendo dentro de sus políticas y programas acciones que garanticen el ejercicio del derecho a defender derechos humanos. Así mismo es necesario que se desarrolle una normativa interna y se incorporen también mecanismos extraordinarios, aun dentro de las instituciones del Estado para la protección de los defensores y defensoras de derechos humanos, entre estos, en función de la experiencia de otros países de la región pueden sugerirse los siguientes:

- ❖ La creación de una unidad gubernamental que coordine con organizaciones no gubernamentales, administradores/as de justicia, comunicadores/as sociales la atención especializada de medidas de protección para defensores y defensoras de derechos humanos.
- ❖ Como parte del Ministerio Público, es necesaria la creación de una unidad fiscal que se especialice en la investigación de delitos contra defensores de derechos humanos, operadores de justicia, sindicalistas y periodistas, con el personal y oficinas fiscales para prestar atención a los defensores y defensoras de derechos humanos en todo el territorio salvadoreño.
- ❖ En cuanto a la atención de las víctimas, debe crearse una institución que albergue a defensores/as en alto riesgo y que facilite el proceso para activar mecanismos de protección e instrumentos internacionales, por ejemplo, solicitando medidas cautelares, o impulsando acciones urgentes de protección.
- ❖ Para ciertos tipos de defensores/as de derechos humanos como es el caso de los operadores de justicia en función no solo de brindarles seguridad, sino también de garantizar la independencia judicial, es necesario dentro del mismo órgano judicial la creación de una comisión o unidad diseñada para brindarles protección cuando se encuentren en situación de riesgo.

²¹⁵ “Defensores de derechos humanos en las Américas; apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas”, Organización de Estados Americanos, http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2517-2009.doc

Sobre DESCA

Realizar una verdadera reforma fiscal que permita hacer llegar más recursos al Estado. Se debe ampliar la base tributaria pero no de la manera en que históricamente se ha hecho: aumentando los impuestos directos como la renta, o los indirectos como el IVA. El Gobierno, debe impulsar reformas a las leyes que sean necesarias para así eliminar prácticas de evasión y elusión. Debe incluir en la reforma impuestos al patrimonio, el impuesto predial y a la adquisición de bienes suntuosos o de lujo.

El gobierno debe mejorar los mecanismos de focalización de los subsidios, de manera tal que sean beneficiadas aquellas personas que realmente lo necesitan; y limitar beneficios a quienes no le requieren.

En cuanto a la problemática de la tenencia de tierra, se recomienda al Gobierno el impulso de leyes que conjunten esfuerzos a lo largo y ancho del país para la defensa del derecho humano a la tierra; procurar una mesa de diálogo con el Ejecutivo, para discutir y acordar acciones de solución integral a la problemática de la tierra de las comunidades indígenas, campesinas y urbanas.

El Gobierno, más allá de los espacios de diálogo que ha posibilitado con organizaciones de la sociedad civil y comunidades, lo cuales son señalados muchas veces como espacios para validación de decisiones ya tomadas; debería permitir una participación más real en cuanto a incluir las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y de las comunidades.

El Gobierno debería buscar otras medidas económicas distintas a los socios público privados que permitan generar productividad, ya que las modalidades de los contratos de socio, constituyen la continuidad de las privatizaciones bajo la figura de la concesión, que resulta lesiva para la micro y pequeña empresa, ya que para esos sectores es muy difícil que puedan celebrar contratos de ese tipo, por lo que se favorece únicamente a las cúpulas empresariales nacionales e internacionales.

El Gobierno debería permitir la participación ciudadana, especialmente a aquellas personas que se ven afectadas por megaproyectos de inversión que impactan la vida de diversas comunidades. Pobladores de San Antonio del Mosco, Costa del Sol, San Isidro, Cabañas, Puerto El Triunfo y otras zonas del país que conforman el MOVITIERRA y que están siendo afectadas por la implementación de proyectos de inversión, así lo demandan.

Ante los altos niveles de endeudamiento, El Salvador demanda de funcionarios e instituciones que hagan un uso racional del gasto público, entendida esta como la utilización eficiente de los recursos en la adquisición y contratación de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las facultades, deberes y obligaciones que les corresponden.

Por distintos grupos sociales, se ve como positivo que el Gobierno grave impositivamente al gran capital, en aras de mejorar las condiciones fiscales del país; sin embargo, también demandan del Gobierno el uso racional de los fondos públicos, de manera tal que se permita mejorar las condiciones de salud, educación, vivienda, trabajo, pensiones, entre otros.

El gobierno actual, no debe permitir que la empresa privada siga regateando su contribución a la solución de las grandes problemáticas del país. El Estado salvadoreño debe hacer uso de su facultad unilateral de imponer decisiones que buscan el bien común.

No obstante los importantes cambios en el actual gobierno, como la aprobación de la ley de medicamentos, la inclusión de los derechos al agua y alimentación en la Constitución de la República, el Gobierno debe continuar para que tales cambios se materialicen en la población en general.

Sobre transparencia

El Gobierno debe seguir en el camino que ha iniciado por el fortalecimiento de una cultura de transparentar la administración pública, a través de acciones concretas que evidencian su buena voluntad por mejorar las relaciones con las y los ciudadanos, en el sentido de proporcionarles información en su poder, que permita la vigencia plena del derecho de acceso a la información y su lucha por el combate a la corrupción. En este sentido, en los próximos dos años de gestión, deberá enfocar esfuerzos por:

- ❖ Nombrar de forma inmediata a las y los Comisionados que deben conformar el Instituto de Acceso a la Información Pública. También deberá prever la elaboración de la partida presupuestaria para el funcionamiento de éste, la cual deberá ser incluida en el presupuesto general de la nación correspondiente al año 2013.
- ❖ Se debe perfeccionar el mecanismo de rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, de tal manera que la población sea un actor dialogante con ellos y no solo recepcionarios de un informe de labores, y además que esta rendición se base en las competencias constitucionales y legales y en el cumplimiento de las obligaciones internacionales que establecen para el país, los tratados internacionales de derechos humanos.
- ❖ Por otra parte este Gobierno debe darle seguimiento a los casos de corrupción que han sido presentados ante la Fiscalía General de la República y posteriormente informar a la ciudadanía sobre el avance de éstos. Pero también dar cuentas, principalmente el presidente de la República, sobre algunos casos en los que se vio involucrado y que a la fecha no ha dado explicación al

respecto.

- ❖ También es importante que en los diversos espacios de diálogo que ha aperturado el Gobierno, se creen mecanismos de seguimiento y toma de decisiones, para superar las deficiencias que en el camino han presentado; principalmente la falta de inclusión de algunos sectores, la poca representatividad y la inequidad de quienes participan en estos espacios. También deben de incluirse en la agenda de discusión, problemas estructurales que afectan a las grandes mayorías.

BIBLIOGRAFIA

- “*Convención Americana Sobre Derechos Humanos*”. Ratificada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 20 de junio de 1978.
- “*Convención Sobre los Derechos del Niño*”. Ratificada por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 27 de abril de 1990
- “*Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*”. Ratificado por la Asamblea Legislativa de El Salvador el 30 de noviembre de 1979.
- Asamblea Constituyente. “*Constitución de la República*”. San Salvador, El Salvador. 1983.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, 9 de diciembre de 1998. “*Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos*”.
- Asamblea Legislativa. “*Código Municipal*”. D.L. No. 274, publicado en el D.O. No. 23, Tomo 290, aprobado el 5 de febrero de 1986.
- Asamblea Legislativa. “*Ley de Acceso a la Información Pública*.” El Salvador. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. Diciembre de 2011.
- Asamblea Legislativa. “*Ley de Ética Gubernamental*”. D.L. No. 1038, publicado en el D.O. No. 90. Tomo 371, aprobada el 18 de mayo de 2006
- Asamblea Legislativa. “*Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia*.” El Salvador. 2009.
- Asamblea Legislativa. “*Ley General de Juventud*.” El Salvador. 2012.
- Asamblea Legislativa. “*Ley Penal Juvenil*”. Decreto Legislativo Número 863, aprobada en abril de 1994 y vigente desde marzo 1995. El Salvador.
- Asamblea Legislativa. “*Ley Penitenciaria*”. Decreto Legislativo Número 1027 aprobada en abril de 1997. El Salvador.
- Asociación Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA). “*Diagnóstico sobre la conciliación laboral en El Salvador*.” San José, Costa Rica, 2009

- Banco Central de Reserva. *“Revista trimestral octubre-diciembre de 2010.”* El Salvador. Banco Central de Reserva. 2010.
- Banco Central de Reserva. *“Revista Trimestral octubre-diciembre de 2011.”* El Salvador. Banco Central de Reserva. 2011.
- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. *“El gasto público en El Salvador.”* 2010.
- Comisión Económica para América Latina -CEPAL. *“El Salvador evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011”.* México, 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009”.* Santiago, Chile. CEPAL. Diciembre de 2009.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2010”.* Santiago, Chile. CEPAL. Enero 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“El Salvador: Evolución económica durante 2010 y perspectivas para 2011”.* México D.F. CEPAL. Septiembre de 2011.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *“La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2011”.* Santiago, Chile. CEPAL. 2012
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *“Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas.”* Washington, DC. Estados Unidos.
- Comité de Derechos del Niño. *“Observaciones Finales al Tercer y Cuarto Informe presentado por el Estado de El Salvador, adoptadas en enero de 2010”.* 2010
- Comunicado de prensa N° 104/10 *“De la Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad”.* Washington, DC, 20 de octubre de 2010.
- Convención Interamericana contra la Corrupción. Ratificada por El Salvador el 9 de julio de 1998.
- Corporación Latinobarómetro Opinión Pública Latinoamericana. *“Informe Latinobarómetro 2011”.* Santiago, Chile. Corporación Latinobarómetro. 28 de octubre de 2011.

- Cruz J. M. y Trigueros, A y González, F. *“El crimen violento en El Salvador: factores sociales y económicos asociados”*. San Salvador. IUDOP/Banco Mundial. 2000.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). *“Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples 2009”*. El Salvador. DIGESTYC.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). *“Encuesta de Hogares de Propósito Múltiples 2010”*. El Salvador. DIGESTYC.
- El Salvador. Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción. *“Manual para la rendición de cuentas del Órgano Ejecutivo”*. Primera Edición. El Salvador. (s.f.).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa El Salvador, Ministerio de Economía (MINEC), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *“Mapa de pobreza urbana y exclusión social: El Salvador 2010.”* San Salvador, El Salvador. 2010.
- Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), 2009.
- Fundación ARIAS para la Paz y el Progreso Humano. *“Transferencias de armas hacia y desde América Latina”*. San José. Costa Rica. 2009.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *“Observatorio de la Justicia Penal Juvenil En el Salvador”*, FESPAD ediciones. San Salvador. 2012.
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *“Registro de Violaciones a Defensores de Derechos Humanos, FESPAD, de Junio 2010 a Junio 2011”*. FESPAD ediciones. San Salvador, 2011
- Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD). *“Vulneración de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) e la población de territorios donde se realizan proyectos de inversión pública o privada..., 2010”*. El Salvador. FESPAD ediciones. 2010.
- Funes, Mauricio, Sánchez Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. *“Programa de Gobierno 2009-2014”*. El Salvador.
- Gobierno de El Salvador. *“El camino del cambio en El Salvador”*. El Salvador. Gobierno de El Salvador. Mayo de 2012.
- Gobierno de El Salvador. *“Informe Consenso de Quito Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: Brasilia, 13 al 16 de julio*

2010". San Salvador. Gobierno de El Salvador. 2010.

- Ministerio de Educación. *"Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia"*. Ministerio de Educación. El Salvador. 2010.
- Ministerio de Hacienda. *"Presupuesto general de la nación 2009"*. El Salvador. Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. *"Presupuesto general de la nación 2012"*. El Salvador. Ministerio de Hacienda. 2011.
- Organización de Estados Americanos (OEA). *"Defensores de derechos humanos en las Américas; apoyo a las tareas que desarrollan las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas"*.
- Organización Mundial del Comercio. *"Informe sobre el comercio mundial. Compromisos de Política Comercial y medidas de contingencia"*. Ginebra, Suiza. Organización Mundial del Comercio. 2009.
- Organización Mundial del Comercio. *"Informe sobre el comercio mundial. El comercio de recursos naturales"*. Ginebra, Suiza. Organización Mundial del Comercio. 2010.
- Órgano Ejecutivo. *"Reglamento de la Ley de Acceso a la Información Pública"*. D.E. No. 136, del 1 de septiembre de 2011.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *"Informe sobre desarrollo humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. El Salvador"*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano 2010. San José, Costa Rica. 2010.
- Programa Estado de la Región. *"Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible 2010. Un informe desde Centroamérica y para Centroamérica."* San José, Costa Rica, 2011.
- Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. *"Caja de herramientas presupuesto municipal. Conceptos básicos para la participación ciudadana en el presupuesto municipal. Cuaderno 1"*. Nicaragua. Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local. 2011.
- Representante especial del Secretario General sobre Defensores de Derechos

Humanos. *“Documento Sobre Defensores de Derechos Humanos”*.

- Secretaría Técnica de la Presidencia. *“Plan Global Anti-crisis”*. El Salvador. Secretaría Técnica de la Presidencia. Junio de 2009.

Gracias al apoyo de:



Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho – FESPAD
25 Calle Poniente No. 1332, Colonia Layco,
San Salvador, El Salvador, C.A.
Apdo. postal 2806. Tel/pbx: (503) 2236-1888. Fax: 2236-1833
<http://www.fespad.org.sv> E-mail: fespadinfo@fespad.org.sv