



Revista Probidad

Por la Transparencia en la Gestión Pública y una Nueva Cultura
Política, Participativa, Democrática y Moral
Una Revista Electrónica Salvadoreña

Edición No. 2
Mayo – Junio
1999

CONTENIDO

✦ Editorial

Artículos

✦ Linda Hemby
¿Continuismo o Cambio?
Hacia un Nuevo Ministerio de Hacienda Basado en Eficiencia y Transparencia

✦ Linda Hemby
La Elección del Nuevo Presidente de la Corte de Cuentas:
¿La Politización de la Corte de Cuentas Continuará?

✦ Centro Cívico Democrático
Presupuestando el Despilfarro

✦ Centro Cívico Democrático
Privilegiar la Austeridad

✦ José Antonio Ventura Sosa
El Abstencionismo en las Licitaciones

✦ Jaime Alberto López
El Sistema de Control Gubernamental:
Una Reforma Inconclusa.

✦ Carmen Barrera
El Servidor Público y la Tentación de la Corrupción

Documentos

✦ PERFIL DE COOPERACION TECNICA del Banco Interamericana de Desarrollo, 26 de junio de 1998:
Modernización y Fortalecimiento Institucional de la Corte de Cuentas

La modernización de la Administración Pública sigue siendo una gran necesidad en El Salvador, como un componente necesario para establecer las condiciones que garanticen el desarrollo sostenible.

El nuevo Presidente

El nuevo presidente Francisco Flores, elegido en el pasado mes de marzo, ha renovado el discurso político, comprometiéndose a una gestión responsable y transparente.

Ha declarado que exigirá a todos sus funcionarios que rindan cuenta de su patrimonio y que se sometan al escrutinio de una oficina especializada que velará por la conducta honesta de su gobierno.

Si esta promesa se hace realidad, se sentará un precedente histórico en favor de la transparencia.

Elección de nuevos funcionarios

Por otra parte, la Asamblea Legislativa enfrentará una nueva prueba de democracia y transparencia, cuando llegue el momento de elegir al Presidente y los dos Magistrados de la Corte de Cuentas, al Fiscal General y al Procurador General, entre los meses de junio y julio.

Estos puestos tradicionalmente han sido negociados bajo el concepto de "parcelas políticas" o "repartiendo el pastel del Estado", donde las instituciones son entregadas a determinado partido político a cambio de sus votos en favor de los proyectos del partido gobernante.

Caso especial es el del Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas, responsables del control de los recursos del Estado, quienes para ser electo únicamente requiere 43 votos, a diferencia de los otros funcionarios mencionados, que requieren 56.

Leyes pendientes

También, la actual Asamblea Legislativa entra a su último año de gestión. En este período deberán agilizar muchas reformas estancadas, como las leyes de la función pública, adquisiciones y licitaciones, libre competencia y la Contraloría General de la República, entre otras.

En fin, el panorama presenta condiciones favorables para impulsar importantes reformas en la Administración Pública, designar funcionarios probos al frente de las instituciones públicas y sentar la bases que dirijan el destino de El Salvador en el próximo siglo.

¿CONTINUISMO O CAMBIO?

HACIA UN NUEVO MINISTERIO DE HACIENDA BASADO EN EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA

LINDA HEMBY, EQUIPO FACILITADOR

Pronto el Presidente Francisco Flores nombrará al próximo Ministro de Hacienda. El nuevo funcionario debe ser capaz, sin vínculos partidarios, comprometido con la modernización del Estado, la transparencia y el combate de la corrupción.

La falta de habilidad y eficiencia en el sistema judicial salvadoreño es bien conocida y pocas veces disputada. Por consiguiente existen la corrupción, ausencia del estado de derecho e impunidad.

Estos rasgos también caracterizan a la nueva policía civil, a la Fiscalía General y a la mayoría de organismos gubernamentales. No son excepciones la Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda, a pesar de ser organismos claves para la ejecución de reformas contra la corrupción.

El Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas en 1994

En septiembre de 1994 un equipo de consultores contratados por USAID/El Salvador presentó un informe con recomendaciones preliminares, identificando y evaluando las condiciones necesarias para realizar las reformas en el manejo financiero (Hemby y Stroh, 1994).

El informe hizo eco de preocupaciones extraoficiales expresadas por equipos y consultores de muchas organizaciones de desarrollo internacional sobre el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas.

Entre otros asuntos, el mencionado informe señaló:

- Estos organismos carecían de muchas habilidades profesionales y técnicas importantes. Por ejemplo, la mayoría de los empleados procesaban datos usando máquinas de escribir manuales o eléctricas.
- Los empleados estaban mal informados de sus deberes y responsabilidades y les faltaban habilidades necesarias para incorporarse en las reformas.
- Las relaciones entre los diferentes departamentos del Ministerio de Hacienda, así como entre ese Ministerio y la Corte de Cuentas, se encontraron en competencia, conflicto y poco serviciales. En el informe se advirtió: "esto constituye un problema bajo la concepción de un sistema integrado administración financiera integrada y de control."
- No existía liderazgo efectivo en la alta dirección de la Corte de Cuentas y del Ministerio de Hacienda.

- La limitación más seria era la falta de voluntad de los líderes gubernamentales para minimizar actividades potencialmente corruptas y promover la transparencia en las operaciones, informes oportunos e integrados y controles efectivos –internos y de auditoría–.

Por estas razones, los consultores encargados de la evaluación recomendaron que no se debía realizar ninguna formación técnica mientras no existiera evidencia de una voluntad política positiva y un acuerdo sobre la aplicación práctica del sistema integrado de administración financiera, auditoría y control.

Corte de Cuentas

Por más de una década la Corte de Cuentas ha estado bajo el control del Partido de Conciliación Nacional (PCN). La elite del partido, no el Presidente de la institución o los magistrados, ha impuesto la política. A veces las reuniones del PCN se celebraron durante horas laborales en las mismas instalaciones de la Corte de Cuentas. Es más, el presupuesto de la Corte le ha proporcionado una base, materiales y recursos humanos para las campañas electorales.

También, a este partido pequeño, la Corte de Cuentas le ha provisto de un poder importante para negociar con la Alianza República Nacionalista (ARENA), el partido gobernante desde 1989.

Por lo tanto, en vez de revelar las irregularidades en el sector público descubiertas por sus auditores, la Corte de Cuentas ha publicado y procesado casos de corrupción, de acuerdo a la utilidad política que podría obtener el PCN de los mismos.

Así, con pocas excepciones, la Corte de Cuentas tradicionalmente ha demostrado "nada más que ^jarabe de pico"~ en el combate contra la corrupción, es decir que, frecuentemente ha archivado o encubierto las irregularidades señaladas por sus auditores.

Sin embargo, el Presidente Hernán Contreras `durante sus tres mandatos (1990–1998) ` demostró que había aprendido mucho sobre el combate a la corrupción en conferencias y seminarios internacionales. Fue un ponente elocuente sobre los males de la corrupción y tomó algunas acciones limitadas pero positivas contra ella. Luego, fue reemplazado por otro político del PCN, Francisco Merino.

Merino carecía de una formación académica adecuada, no poseía conocimientos de auditoría y no dominaba ni estaba familiarizado con el discurso de anti–corrupción de su predecesor.

No obstante, tanto Merino como Contreras han defendido la politización de la Corte de Cuentas. Niegan las críticas de que la Corte es ineficiente, limitada y lenta para procesar casos sospechosos y documentados de corrupción adrede y debido a la falta de independencia política. Las prácticas de la Corte no ha desmentido estas críticas.

Ministerio de Hacienda

En 1995, ARENA nombró a Enrique Hinds, ex–consultor del Banco Mundial, como Ministro de Hacienda. Reemplazó a Ricardo Montenegro, empresario y miembro de ARENA. Montenegro tuvo que renunciar después de tres meses de denuncias contra él y su predecesor (y hermano) Eduardo, por evasión de impuestos y venta influencias, las cuales negó con mucho fervor.

Por contraste, Hinds ha mantenido un perfil público muy bajo y se ha callado ingeniosamente sobre cuestiones relacionadas con la corrupción.

El consultor estadounidense contratado por USAID y encargado de preparar la propuesta de ley del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI), es amigo personal de Hinds y por matrimonio, parte de la elite salvadoreña.

La consolidación de poder fiscal en el Ministerio de Hacienda

A diferencia de Contreras, quien promovió con vigor una enmienda de la Constitución y la reforma a la legislación secundaria para modernizar la estructura de su institución, Hinds dejó la reforma a su suerte. Posiblemente esto fuera prudente políticamente, porque muchas disposiciones contenidas inicialmente en el proyecto eran inconstitucionales y estaban en conflicto con la competencia de la Corte de Cuentas.

También, esas disposiciones revelaron un deseo, por parte de sus autores y partidarios: consolidar el poder fiscal en el Ministerio de Hacienda y excluirlo del escrutinio de la Corte de Cuentas.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de Mario Sangines, reconoció estas anomalías y se preocupó de ellas. Sangines avisó al Ministerio de Hacienda dos veces en la primera parte de 1995, que a menos que revisara la reforma propuesta el BID aplazaría la entrega de un gran préstamo pedido por el Gobierno. Mauro Brusa, un consultor bien conocido en el manejo financiero que acompañó Sangines a El Salvador, llamó la reacción del Ministerio de Hacienda "antagónica".

La Corte de Cuentas se opuso también a la propuesta inicial de la ley SAFI. Debido un esfuerzo de lobby agresivo conducido por la Corte de Cuentas, la Asociación de Empleados de la Corte de Cuentas (ADECC) y miembros de la ONG Probidad, la propuesta fue cambiada en la Asamblea Legislativa antes de su aprobación.

La Corte de Cuentas y el Ministerio de Hacienda: Pocos cambios y mucho antagonismo

La Corte de Cuentas siempre ha tenido poder suficiente, pero nunca ha aprovechado su potencial para exigir al sector público cuentas claras y controlar la corrupción.

Tampoco el Ministerio de Hacienda ha aprovechado las leyes y procedimientos que le permiten exigir un eficiente, justo y transparente manejo del presupuesto.

A primera vista el Ministerio de Hacienda se encuentra significativamente más modernizado que su némesis, la Corte de Cuentas. Demuestra más conocimiento y uso de la tecnología, especialmente en el área informática. También, sus funcionarios y jefes son mucho más profesionales y cualificados.

Sin embargo, desde la aprobación de las reformas de administración financiera, auditoría y control a finales de 1995, ni una u otra institución las ha cumplido. Así, los fallos y problemas internos señalados en el informe 1994, mencionado al inicio, persisten en las dos instituciones, junto a su politización.

Además, las dos instituciones han demostrado un desinterés y resistencia para coordinar y integrar las reformas de acuerdo con el espíritu con el que se proyectaron y promovieron. Estos y otros factores manifiestan que se mantiene la falta de voluntad política para mejorar la eficiencia del Gobierno y combatir la corrupción.

Esperanza

Es de esperar que el nuevo Ministro de Hacienda exija un mejoramiento significativo de coordinación y cooperación dentro de su Ministerio y con la Corte de Cuentas, y que esté comprometido para completar las reformas institucionales.

Esto implica que el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas desarrollen mecanismos de colaboración estrecha a fin de hacer funcionar los sistemas integrados dictados en 1995, la ley del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) y la Ley de la Corte de Cuentas. Además se espera que el nuevo Ministro se rija por la ley y no por intereses partidarios, que tome con dinamismo su papel, que hable claro contra la corrupción y actúe de manera consecuente.

LA ELECCIÓN DEL NUEVO PRESIDENTE DE LA CORTE DE CUENTAS: ¿LA POLITIZACIÓN DE LA CORTE DE CUENTAS CONTINUARÁ?

LINDA HEMBY, EQUIPO FACILITADOR

Tradicionalmente la Corte de Cuentas ha funcionado en favor de los intereses de los regímenes militares (1931–1984), de la pequeña elite económica salvadoreña y/o del Partido de Conciliación Nacional.

El Reino de PCN

En pocos meses, la Asamblea Legislativa de El Salvador elegirá el próximo Presidente de la Corte de Cuentas. El 17 de agosto de 1998, Francisco Merino asumió esta posición, que su predecesor, el Dr. Rafael Hernán Contreras, había dejado para dedicarse a su candidatura en la elección presidencial que se realizó el pasado 7 de marzo. Merino fue elegido para terminar el tercer turno de tres años que Contreras comenzó en 1996. Ambos son militantes del Partido de Conciliación Nacional (PCN), un partido de derecha fundado en 1962 como el partido oficial de los militares.

Hasta el golpe de estado, realizado por los militares reformistas en octubre 1979, que derrotó el reino de más de cincuenta años de dictaduras militares y del PCN, este partido se ha ido reduciendo significativamente.

A pesar de su pocos puestos públicos y pequeña membresía, el PCN ha mantenido su influencia en la Asamblea Legislativa, gracias a ofrecer sus votos al partido en el poder, ARENA, para lograr mayoría. Este servicio ha dañado la imagen del PCN, es considerado un partido sin identidad propia o un simple apéndice de ARENA.

Realmente, todos los partidos que han dominado la Asamblea Legislativa desde la derrota de los regímenes militares, incluyendo a la Democracia Cristiana (1985–88) y ARENA (1982–1985, 1989–1999), han pagado los servicios del PCN en la Asamblea, repartiendo el pastel del Estado y asignándole la Corte de Cuentas.

Desde agosto de 1994 –cuando empezaron ser cotidianas las denuncias de corrupción involucrando personajes del sector financiero y funcionarios del partido en poder– la alianza entre ARENA y la Corte de Cuentas ha llegado a ser aún más importante. Quizás por esto, ARENA llevó a Contreras como su candidato para la Presidencia de esa institución en 1996. Durante esa elección, el PCN promovía varios miembros de sus filas como candidatos, pero no a Contreras, quien estaba cumpliendo su segundo turno.

Después de la reelección de Contreras en 1996, la Corte de Cuentas hizo públicos algunos casos de corrupción que sus auditores habían descubierto y dio algún seguimiento a denuncias.

Aunque estas acciones fueron históricas para un funcionario salvadoreño, muchos sospecharon que reflejaban negociaciones entre Contreras y ARENA, ya que los hallazgos e investigaciones no sorprendieron al partido gobernante. Como por ejemplo los casos del Fondo de Inversión Social (Norma de Dowe) y el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (Romeo Majano Araujo), parecían más "una limpieza en casa"~ que verdaderas investigaciones.

El actual Presidente

El actual Presidente de la Corte de Cuentas, Merino, fue Vice-Presidente durante el régimen de Alfredo Cristiani (1989–1994), y debido a conflictos internos desertó del partido ARENA y se incorporó al PCN en 1996. Su solvencia moral ha sido cuestionada pero nunca investigada. Algunos organismos y medios internacionales lo asociaban con organizaciones de ultra-derecha durante los años de la guerra.

Durante su elección, era investigado por la misma Corte de Cuentas a causa de la venta de unos terrenos municipales. Contreras, su predecesor, no informó de esta situación a la Asamblea Legislativa. Supuestamente la auditoría de la Corte de Cuentas había descubierto que Merino, utilizando un presta-nombre, había participado en la compra ilícita de un terreno municipal, el cual había sido donado a la alcaldía como zona verde. Hace poco Merino, dio a conocer el informe final de auditoría sobre el caso, según el cual no se había encontrado ninguna irregularidad.

Cuando esta acusación fue sacado a la luz pública recientemente, la Fiscalía General afirmaba no tener conocimiento de dicha auditoría antes del 8 de enero, a pesar de existir indicios de que había recibido información en diciembre.

Debido a la falta de confianza que se tiene en la Corte de Cuentas, agravada por el hecho de que el mismo implicado dirigió las investigaciones en este caso, así como las inconsistencias en la posición de la Fiscalía General, quedan las dudas si Merino es ó no responsable.

La Fiscalía

Ahora bien, el cargo Fiscal General de la República es un puesto que le corresponde a ARENA, según la ^repartición del pastel~. Esta oficina nunca ha tenido un papel destacado en investigaciones sobre casos de corrupción, y en los pocos que se ha presentado como parte demandante, han sido los jueces quienes se han encargado de exonerar a los responsables.

Elecciones sin transparencia, perfil, investigación y participación ciudadana

Usualmente las elecciones de estos funcionarios públicos no han recibido mucho interés por parte de los medios de comunicación ni por los ciudadanos.

Este modelo ha comenzado a cambiar despaciosamente. Con respecto a la Corte de Cuentas, desde agosto de 1994, en conferencias, entrevistas televisadas y artículos, instituciones –como la ONG Probidad y la Asociación de Empleados de la Corte de Cuentas (ADECC)– y algunos individuos –como el prestigioso experto estadounidense sobre la corrupción, Jim Wesberry– han criticado la politización de la Corte de Cuentas, y han hecho un llamado para el desarrollo de:

- Un perfil de presidente y magistrado de la Corte de Cuentas que contenga requisitos profesionales, técnicos, éticos y de desvinculación partidaria; y
- Un proceso para elegir a estos funcionarios, que garantice que las personas nombradas llenen el perfil y no tengan antecedentes por casos de corrupción u otra inmoralidad, y además, que tengan un entendimiento amplio de la administración financiera, auditoria y control en el sector público.

Lastimosamente, con muy pocas excepciones, los medios de comunicación salvadoreños dan mínima o ninguna atención a estos planteamientos y ningunos de ellos implementan reportajes de investigación sobre los candidatos para estos altos puestos públicos.

Los magistrados de la Corte de Cuentas

Además de elegir a un nuevo presidente de la Corte de Cuentas, a la Asamblea Legislativa le tocará nombrar dos magistrados para esa institución.

Tradicionalmente, los cargos de magistrados también han sido repartidos a diferentes partidos políticos para compensarlos por sus votos en favor de gestiones de ARENA.

Uno de los actuales magistrados, Alfredo Arbizú, es una de varias personas que han sido denunciadas por ofrecer sobornos cuando se desempeñaba como diputado, para dar sus votos en iniciativas de ARENA. Según las denuncias, Arbizú y otros diputados del Partido de Renovación Social Cristiano (PRSC) participaban en estas prácticas antes de dejar ese partido para incorporarse en ARENA.

Los resultados de pasadas elecciones: Culpa de los diputados, los medios de comunicación y los ciudadanos

Después de cinco años de innumerables y fuertes denuncias de corrupción contra el partido gobernante y una Corte de Cuentas que ha hecho muy poco por atenderlas, siempre se esperan milagros.

Por ejemplo, que los medios de comunicación salvadoreños y los ciudadanos aceptan su deber de participar en la toma de decisiones que tanto afectan el bienestar del pueblo salvadoreño y el futuro del país.

Pueden hacer esto presionando a la Asamblea Legislativa para que la próxima elección de nuevos funcionarios de la Corte de Cuentas sea transparente. Ya es tiempo que los diputados actúen con ética y que faciliten una elección limpia y abierta.

Lo que el pueblo merece es que estas elecciones culminen en nombramientos de profesionales idóneos, sin intereses partidarios y con un gran compromiso para ayudar a la Corte de Cuentas a desarrollar su gran potencial de vigilar la gestión pública y combatir la corrupción.

PRESUPUESTANDO EL DESPILFARRO

CENTRO CÍVICO DEMOCRÁTICO

La inmoralidad que tiñe todos los actos de gobierno desde la Emancipación, tiene actualmente su más desfachatada expresión en el público saqueo que se hace de los dineros del contribuyente al presentar, sin sonrojos, una delictuosa lista de gastos en el Presupuesto Nacional. La oposición política tiene el deber de atacar y derrotar esta tradición.

Derroche del dinero público

A la par que vemos como la Corte Suprema de Justicia derrocha el dinero en los 800,000 colones gastados en licores, o cómo esa misma Corte se autoriza continuos viajes al exterior y lo mismo se hace en la Asamblea Legislativa, así como las grandes cortes que acompañan al Presidente Sol en sus permanentes viajes.

A la par de tanto abuso, vemos la inmensa pobreza de quienes no tienen para un par de tortillas al día. Y para redondear, vemos a un orondo candidato presidencial de ARENA, que organizó giras a los Departamentos de la República para conocer una verdad que es históricamente evidente y de la que todo profesional debería estar informado.

La eficiencia que le quieren negar a la oposición, especialmente al FMLN, se la atribuyen el Gobierno, sin avergonzarse por los cientos de millones de colones mal gastados en carreteras mal construidas, en revalúos fraudulentos de esos trabajos, en pasos a desnivel de los que impudicamente dice el Ministro de Obras Públicas que se reharán, explicando simplemente que fueron mal diseñados. Hasta el mismo ex-Vice-Presidente Merino señala posibles fraudes en las licitaciones. Decenas de carros que destruye la Policía Nacional Civil (PNC) en continuos accidentes.

¿Y qué decir de los cientos de millones que se gastan en publicidad? Cada spot televisivo puede costar más de 4,000 colones el medio minuto y vemos fácilmente 10 ó más a diario en cada uno de los siete canales comerciales. ¡Cuánto se gasta en prensa donde una página a color cuesta más de 15,000 colones?... ¿Y la Radio? Son más de cien difusoras, y las hay donde la cuña cuesta más de 150 colones y se pautan al menos diez cuñas diarias. Simples multiplicaciones nos dirán lo que se derrocha en publicidad, mientras el Estado mercantilista mantiene en la absoluta defección a millones de niños y mujeres carentes de salud y de pan.

Mientras tanto, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) gasta cientos de miles de colones para decirnos que somos la envidia económica en Latinoamérica. Fácil: si dos tienen 2,000 cada uno y dos mil no tienen nada, el promedio dirá que esos dos mil poseen dos cada uno.

El deber de la oposición política

La oposición debe salvar del infierno a los Areneros, quitándoles la tentación de seguir robándose el dinero del pueblo.

Nota Editorial:

FUSADES es una institución privada de investigación económica, fundada y coordinada de miembros de la elite salvadoreña que, desde su comienzo, ha recibido financiamiento de la Agencia Internacional de Desarrollo, USAID.

PRIVILEGIAR LA AUSTERIDAD

CENTRO CÍVICO DEMOCRÁTICO

Este año, el Ejecutivo, por mano de su Ministerio de Hacienda, ha revelado su habilidad estratégica al presentar un Proyecto de Presupuesto para 1999 totalmente desequilibrado o desfinanciado, con objeto de que la Asamblea Legislativa requiera tiempo para informarse, discutirlo y estudiarlo, y así se llegue al inicio del nuevo año sin haberlo aprobado.

Efecto del atraso en la aprobación del Presupuesto

Eso conduce a que, igual que ocurrió el año pasado, el Ejecutivo y todas las unidades de organización del Gobierno, dispondrán de las autorizaciones presupuestales del año anterior, hasta que el nuevo presupuesto sea autorizado.

De esta forma el Ejecutivo no tendrá que preocuparse para atender sus gastos, ya que los rubros presupuestales del 1998 son muy semejantes a los del proyecto, siendo ambos conocidamente dispendiosos. Los gobernantes podrán además atribuir a la falta de aprobación presupuestaria, la no ejecución de nuevos proyectos programados para 1999 que reclame la población.

La Asamblea debería reducir el Presupuesto

Como la Asamblea Legislativa tiene la potestad de hacer las reducciones necesarias al Proyecto de Presupuesto, en el caso actual no debería dudar en hacerlo, para ajustar en lo posible los rubros de gastos al volumen de los ingresos corrientes estimados, provenientes de fuentes aprobadas. Debería además, estudiarse la posibilidad de aprobar el Presupuesto de 1999 en los rubros y cuantías indispensables para el funcionamiento de las distintas unidades administrativas, al mínimo utilizado en el año 1998, para que no se entorpezca la administración. Eso comprendería:

- Salarios excluyendo las no indispensables plazas por contrato;
- Gastos administrativos y de funcionamiento;
- Proyectos ya en ejecución que no deban paralizarse; y
- Programas necesarios, como el presupuesto reforzado del Tribunal Supremo Electoral.
- Los programas, proyectos o gastos que requieran endeudamiento, si llegaran a justificarse, se aprobarían como reformas al Presupuesto General; así también todas las modificaciones y ampliaciones que contiene el proyecto de 1999.

Todas éstas se deben incorporar como reformas, luego de ser consensadas en cuanto a su conveniencia y disponibilidad financiera.

Huracán Mitch

Finalmente, sería aconsejable que todos los gastos y proyectos relacionados con la reconstrucción y reparación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, se manejan en un Presupuesto Extraordinario, para una mejor administración y utilización de las ayudas, donaciones, préstamos y asignaciones del Presupuesto General, a fin de que estos fondos no vayan a desviarse en las operaciones ordinarias de la administración.

EL ABSTENCIONISMO EN LAS LICITACIONES

JOSÉ ANTONIO VENTURA SOSA

La corrupción es un fenómeno que he perseguido permanentemente, y con mayor énfasis en los últimos años, en las licitaciones públicas y privadas.

La corrupción y las licitaciones

Sólo a manera de comprobación en los últimos diez años, nuestras firmas de auditoría y consultoría participaron en doce licitaciones públicas, habiendo ganado una de las doce. Esta fue una licitación que promovió el Ministerio de Hacienda para una capacitación de auditores de la Unidad de Auditoría Interna de dicho Ministerio. Las otras once licitaciones – además de constituir costos altos por todo lo que exigían, incluso fianzas bancarias – fueron dadas a firmas que técnicamente habían sido superadas en el proceso; pero con indicios del tráfico influyente.

Nuestras participaciones en los concursos públicos fueron en diferentes instituciones gubernamentales 'por primera y única vez' para probar la eficacia y transparencia del sistema de contrataciones.

La corrupción también ha invadido el sector privado, se ha comprobado en los concursos privados, cifras extracontables; para aprobar las ofertas de servicios, lo que demuestra que la cuestión que no es exclusiva del sector público o gubernamental.

Frustración para los profesionales que creen en la honestidad

Los eventos relacionados constituyen hechos de frustración para los profesionales que creen en la honestidad demostrada. Dada la corrupción generalizada en todos los niveles jerárquicos 'de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG's y privadas' el abstencionismo en las licitaciones públicas y privadas (concursos declarados desiertos) cada día es mayor.

Ojalá que los actos inmorales que proporcionan a sus protagonistas dinero fácil y bienestar efímero, tengan los días contados; por la manifestación de rechazo de la ciudadanía y el abstencionismo en la participación de las licitaciones públicas y privadas, un sacrificio que tarde o temprano tendrá su merecimiento.

A mayor corrupción más pobreza

El pueblo es el único poder (expresión sicosocial del poder) que puede denunciar a través de los medios de comunicación los actos arbitrarios y de corrupción por parte de los funcionarios públicos que se lucran valiéndose de la autoridad delegada por el mismo pueblo.

El abstencionismo en las licitaciones públicas y privadas confirmarán la tesis que "a mayor corrupción más pobreza", porque el beneficio es para unos pocos en detrimento de las mayorías.

Se lograría atenuar la corrupción nombrando y eligiendo funcionarios probos, para legitimar al mismo tiempo la tesis "a mayor transparencia más riqueza." El beneficio que se lograría para las mayorías debe ser el compromiso por el que todos deberíamos luchar y mantener.

EL SISTEMA DE CONTROL GUBERNAMENTAL: UNA REFORMA INCONCLUSA.

JAIME ALBERTO LÓPEZ, EQUIPO FACILITADOR

Los resultados de las auditorías

No hace mucho tiempo que la Corte de Cuentas comenzó a facilitar información sobre los resultados de sus auditorías, para ser publicada o difundida a través de los medios de comunicación social. Muchos percibieron este cambio como un gran avance para El Salvador en favor de la transparencia y el combate a la corrupción. Históricamente los ciudadanos no son informados debidamente del funcionamiento de sus instituciones, ni mucho menos de sus deficiencias e irregularidades.

En efecto, se generaron muchas expectativas positivas con respecto a la efectividad de la reforma realizada al control gubernamental salvadoreño, mediante la aprobación de una nueva ley para la Corte de Cuentas que instituía un sistema de control y auditoría de la gestión pública.

Problemas con el nuevo Sistema

Sin embargo, algunas hechos y casos suscitados fueron dando evidencias de que algo estaba fallando con el control gubernamental, como ejemplos:

- Sale a la luz pública el caso FIS (Fondo de Inversión Social), que consistía en pagos ilegales de indemnizaciones a empleados de esa institución, que en algunos casos superaban el medio de millón de colones por persona, y la simultánea recontractación de una buena parte de ese personal. Esto generó la separación de la Junta Directiva y el cambio de nombre de la institución (se le agregaron las palabras "para el Desarrollo Local", para hacerla aparecer como una nueva entidad).

Después de un largo proceso de investigación un juez de una de las Cámaras de la Corte de Cuentas, exoneró de responsabilidad a los directivos del FIS, aduciendo que la Fiscalía en ningún momento había solicitado en sus escritos la condena, y él, como juez, no podía proceder en algo que no se le hubiere solicitado.

Hasta la fecha, después de cuatro años, éste expediente se encuentra en proceso y no existe una resolución definitiva del caso.

- A raíz de la investigación de una comisión designada por Cristiani, entonces presidente de la República (1989–1994), se elabora un informe de irregularidades detectadas en varias instituciones del Estado.

Fue hasta después que Cristiani dejará la presidencia, por la presión de los medios de comunicación, que se inició el debate sobre el destino que había tenido dicho informe. Entre la Corte de Cuenta y la Fiscalía General de la República se inició una discusión, primero porque ninguna institución se hacía cargo de haber recibido el informe, y luego sobre cuál de ellas era la responsable de iniciar las acciones para deducir responsabilidades.

Finalmente la Fiscalía hizo un requerimiento a la Corte de Cuentas para realizar auditorías y exámenes especiales para sustentar los casos contenidos en el mencionado informe e iniciar las acciones legales correspondientes.

- Del informe mencionado en el párrafo anterior, se demanda penalmente al Dr. Romeo Majano Araujo, quien fue declarado prófugo de la justicia por haber cometido más de 30 casos de corrupción cuando fungía como director del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

La policía da espectaculares demostración de persecución y muchos políticos lo ponen como un caso ejemplarizante del castigo impuesto a los corruptos. El año pasado una cámara penal de segunda instancia resolvió exonerar de responsabilidad a Majano por considerar que no existían elementos suficientes que demostrarán su culpabilidad.

Todos estos casos están documentados y fueron difundidos ampliamente por los medios de comunicación, y en todos ellos, los resultados arrojados por las auditorías pueden ser considerados como bien fundamentados.

Pero entonces, si las auditorías fueron bien realizadas, qué es lo que está fallando en el sistema de control.

Proceso de Responsabilidades en la Corte de Cuentas

A continuación se expone el proceso que se sigue después de la emisión de los informes de auditoría, puede ser la explicación sea algo extensa, pero es necesaria para comprender porque en El Salvador es casi imposible castigar a las personas responsables de casos de corrupción.

Cuando los informes de auditoría son declarados definitivos, estos pasan a una Dirección de Responsabilidades en la Corte de Cuentas, que hace un estudio de las irregularidades mencionadas en los informes, inicia un período de recolección de pruebas y tiene la potestad de decidir si procede o no resolver si existen responsabilidades o indicios. En esta etapa muchos de los informes son invalidados por deficiencias de tipo formal o legal.

Si un informe logra superar esta etapa, se prepara un proyecto de resolución que es enviado al Presidente de la Corte de Cuentas para que esté decida si se aplican o proceden las responsabilidades o los indicios. Cabe aclarar que este Presidente ya ha participado en la etapa de investigación, cuando ejerce la función de dirección en las auditorías y valida los informes que se emiten, ejerciendo en este momento la función de juez, al momento de emitir una resolución.

En este punto el proceso se divide, si no existen delitos, limitando la irregularidad a una pérdida en el patrimonio de la institución, se inicia un juicio al interior de la misma Corte de Cuentas, nuevamente se abre una etapa para la presentación de pruebas, la Fiscalía actúa como demandante; finalmente dos jueces (que conforman una Cámara) lleguen a un acuerdo: si se va a sentenciar a los responsables o no.

Para que un caso llegue a esta etapa pueden pasar varios años. Los jueces muchas veces no consideran válidas las evidencias presentadas, y resuelven en favor de los demandados.

Por otro lado, este tipo de juicios se limitan al monto de dinero en que se ha afectado directamente el patrimonio estatal, sin considerar otros efectos colaterales como el perjuicio causado a las comunidades o a la economía nacional por el atraso en la ejecución de los proyectos públicos.

Existe la posibilidad de apelar la sentencia, y entonces el caso pasa a la Cámara de Segunda Instancia, donde nuevamente el Presidente de la Corte de Cuentas (quien dirigió la auditoría, declaro indicios de responsabilidad y ahora juzga) y dos magistrados deciden si la apelación procede o no, teniendo la facultad de anular la sentencia.

Por otro lado, si existen indicios de delitos, el caso pasa a ser responsabilidad de la Fiscalía, la cual debe completar la investigación realizando nuevas indagaciones para presentar una demanda en un juzgado penal. Luego la misma historia, un juez, después una cámara penal para apelar y en ultima instancia un recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

Conclusión

En conclusión, el componente de determinación de responsabilidades tiene demasiadas instancias, todas con carácter discrecional, sin independencia entre ellas, donde las que inicialmente son investigaciones consistentes, se van fragmentando, debilitando y finalmente atenuando o simplemente desapareciendo.

Con un sistema así es fácil encontrar el camino para exonerar a los responsables de irregularidades en el ejercicio función pública.

EL SERVIDOR PUBLICO Y LA TENTACIÓN DE LA CORRUPCIÓN

CARMEN BARRERA

La responsabilidad de los funcionarios públicos

Mucho se ha dicho del privilegio que goza el funcionario público: trabajo seguro, permanente, buena remuneración, prestigio, etc. Pero poco se habla de la responsabilidad que carga sobre sus espaldas. Muchas veces en el anonimato decide parte del destino de miles de personas, que en ocasiones puede ser para bien, pero también en otras para mal.

Individuos de poca monta se entronizan en los aparatos del Estado

Por los principios cristianos y morales con los que nos han educado nuestros padres y maestros, me atrevo a decir que un buen número de funcionarios son verdaderos héroes del servicio público, merecen el respeto y la consideración de la ciudadanía en general.

Lamentablemente debemos reconocer que en la medida que el sistema revela sus imperfecciones se entronizan en las instituciones del Estado, amparándose en un disfraz cuasiprofesional, individuos de poca monta que se aprovechan de su puesto para obtener beneficios adicionales y enriquecerse ilícitamente en un abrir y cerrar de ojos.

Existen muchos casos de funcionarios enquistados en instituciones, que valiéndose de información confidencial y privilegiada, así como de su posición en el cargo, desvían recursos para su provecho personal. Recursos que si se utilizaran racional y responsablemente para los fines propuestos, ayudarían grandemente a aliviar la pobreza y a mejorar paulatinamente las condiciones y calidad de vida de la población marginada de las grandes ciudades y la que se encuentra desasegada en las zonas rurales.

El temor histórico a denunciar

El problema más grande que tenemos los salvadoreños, en este tema de la corrupción en el sector público, es el miedo histórico heredado de la guerra o quizás desde antes de la guerra, de no atrevernos a denunciar un hecho de corrupción aunque tengamos la certeza y las pruebas sean contundentes. Pesa mucho el temor de acusar y luego sentirse desprotegido y señalado. Porque a casi nadie le preocupa que le pueda suceder a esta persona.

No existe conciencia ciudadana e instituciones que velen por la honestidad y transparencia de las instituciones, ni por la seguridad del ciudadano que ha tenido el coraje de hacer una denuncia de corrupción; por el contrario la ciudadanía es indiferente, y las instituciones indicadas, es mas probable que amparen o encubran al delincuente de cuello blanco, a que defiendan y aprueben a una persona que denuncie un hecho de corrupciones.

Algunos medios de comunicación han emprendido alguna labor de denuncia sobre hechos de corrupción en los aparatos del Estado, pero todavía no es sistemática ni suficientemente de peso para crear una corriente ciudadana a favor del saneamiento de las instituciones del Estado.

¿Qué se puede hacer?

Pero que se puede hacer frente a este panorama que parece imposible de modificar?

A continuación expongo algunas ideas que podrían desarrollarse y enriquecerse, para comenzar a tratar este problema desde el fondo.

- Los puestos claves de algunos funcionarios deberán ser seleccionados en base a criterios éticos, morales, profesionales y no políticos. Emplear mecanismos de evaluación y calificación altamente técnicos. La autoridad que tiene la responsabilidad de nombrarlo, deberá consultar y pedir opinión a otras instancias de reconocida solvencia moral y profesional (colegios de profesionales, universidades, iglesias, etc.).
- Se debe promover la alternabilidad de los cargos públicos. No más de 5 años debe un funcionario permanecer en el cargo. Hacer evaluaciones de desempeño anualmente.
- En cada institución gubernamental y no gubernamental se debe crear una comisión de vigilancia o probidad que vele por la conducta de los funcionarios, relacionada con su situación económica.
- Se debe educar y formar desde la parvularia hasta la educación superior en principios y comportamiento honesto, ético y moral. Pues son los niños los futuros responsables de conducir el país.
- Los gobernantes deben de castigar ejemplarmente los casos comprobados de corrupción para sentar precedentes.

DOCUMENTOS:
PERFIL DE COOPERACION TECNICA DEL BANCO INTERAMERICANA DE DESARROLLO,
26 DE JUNIO DE 1998:

MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CORTE DE CUENTAS

NUMERO: ES – 0113

EQUIPO DE Hugo C. Betancor (RE2/OD3) Jefe de Equipo de Proyecto, Lynnette

PROYECTO: Asselin(INT/FIS), Carlos Suarez (IST/ITF), José Chibbaro (COF/CES) y (LEG)

PRESTATARIO: República de El Salvador

EJECUTOR: Corte de Cuentas de la República de El Salvador

FINANCIAMIENTO BID: US\$4,0 millones

APORTE LOCAL: US\$1,0 millones

TOTAL: US\$5,0 millones

FECHAS: Comité de Préstamos: Octubre 1998

Directorio Ejecutivo: Noviembre 1998

I. ANTECEDENTES

1.1 Como parte del apoyo al Gobierno de El Salvador (GOES) en la implementación de su Programa de Modernización del Sector Público (financiado por el Banco Mundial y el BID), en 1996 el Banco aprobó el Programa de Modernización de la Administración Fiscal (941/OC-ES y 980/SF-ES) que incluye: un Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI); el fortalecimiento de las Administraciones Tributaria y de la Renta de Aduanas; y racionalización y modernización del Sistema de Compras y Contrataciones. El esfuerzo de modernización no estaría completo sin fortalecer la función de control gubernamental, para que los recursos del Estado sean debidamente captados sobre la base de una correcta ejecución presupuestaria y una gestión pública transparente.

1.2 La Corte de Cuentas. En octubre de 1994 se aprueba la Ley de la Corte de Cuentas, vigente desde Octubre de 1995. La nueva ley define a la Corte como el órgano superior del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública, obligando a la institución a transformar su estructura organizacional. Durante 1996, la Corte elabora su Proceso de Modernización Institucional que da inicio a la definición de su concepción, filosofía institucional y el desarrollo de un plan orientado a un nuevo enfoque administrativo, y su Plan Estratégico 1997 B 2001 que consigna la filosofía y la organización del trabajo de la Corte.

1.4 En diciembre de 1997, la Oficina del Inspector General de la Región de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), completa una revisión de control de calidad de la Corte, para evaluar la capacidad de realizar auditorías de donaciones y préstamos otorgados al GOES. La revisión mostró que la Corte ha logrado un avance significativo en el establecimiento y ejecución de sistemas y procedimientos, suficiente para realizar una auditoría financiera piloto de entidades gubernamentales. Sin embargo quedan algunas áreas en las que sería indispensable continuar el proceso de modernización y fortalecimiento para cumplir adecuadamente con estas normas. El diseño del financiamiento de cooperación técnica aquí propuesto, centraría sus actividades y metas en dichas áreas:

(1) Marco Legal. Los tres principales elementos que constituyen el marco legal no están coordinados o armonizados: (i) la Ley Orgánica de la Corte; (ii) el proceso de elección del Presidente; y (iii) la transferencia de funciones que no se relacionan con una función moderna de control, a las entidades idóneas.

(2) Función de Auditoría. El ejercicio de control requiere de profesionales calificados y un grupo de técnicos con características tales, que permitan conjugar conocimientos y experiencias en materia de control gubernamental, que lleven a la Corte a un mejor pronunciamiento sobre la legalidad, eficiencia, economía, efectividad y transparencia de la gestión que corresponda examinar.

(3) Fortalecimiento Institucional. Al convertirse en Contraloría, la actual Corte de Cuentas requiere de una estructura acorde a las nuevas funciones. Adicionalmente y a pesar de los avances logrados, la Corte aun presenta una estructura poco flexible.

(4) Sistemas de Información. El papel que desempeña en la fiscalización de las Entidades Gubernamentales, exige el desarrollo de un Sistema de Información Integrado que permita estar acorde con un sector público en vías de modernización; y con los avances tecnológicos logrados por otras instituciones a las que debe auditar. Los auditores del Ente Contralor no tienen las herramientas necesarias (equipos y programas) para llevar a cabo auditorias eficientes en aquellas organizaciones que hayan incorporado tecnología avanzada. Las tareas propias del personal profesional y administrativo se llevan a cabo forma casi manual, ya que el equipo existente no sólo es insuficiente, sino que además es inapropiado para las necesidades de procesamiento de información.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCION

A. Objetivo

2.1 Apoyar el proceso de modernización y fortalecimiento de la Corte de Cuentas convirtiendola en Contraloría General de la República, que garantice a la sociedad salvadoreña la obtención y utilización de los recursos públicos con pulcritud y transparencia, estricto cumplimiento de las disposiciones jurídicas, eficiencia y economía, y la obtención de resultados efectivos en el manejo de la Cosa Pública. Mas específicamente se busca:

- i. Reformar las normas constitucionales que rigen el ejercicio del control del sector público, la expedición de una nueva ley acorde con esa reforma y su efectiva aplicación;
- ii. fortalecer a la Corte como institución, transformando la estructura orgánica de una Corte de Cuentas a una Contraloría General;
- iii. mejorar los aspectos gerenciales de sus procedimientos de auditoria;
- iv. implementar un sistema de información .

B. Descripción

2.3 El proyecto consta de los siguientes componentes: 1) Normatividad. Incluye reforma de las normas constitucionales que rigen el ejercicio del control del sector público, la expedición de una nueva ley acorde con esa reforma y reglamento; y traslado de las funciones jurisdiccionales de la Corte al Poder Judicial; y la función de probidad del funcionario publico, de la Corte Suprema de Justicia al Ente Contralor. 2) Fortalecimiento Institucional. Plan de acción para redefinir la estructura de la Corte, incluyendo: una nueva Oficina de Etica Gubernamental; nuevas técnicas, métodos y herramientas para administración de los recursos humanos.y divulgación de los deberes y actividades del ente regulador.

3.) Fortalecimiento de la Auditoria. Se incluiría:

- i.desarrollo e implantación de un conjunto de políticas, normas, instrumentos y procedimientos para la emisión, implementación, seguimiento y evaluación tanto del control interno como de la auditoria en el sector publico;

ii.fortalecimiento de la Auditoria de Gestión, Medio Ambiente, Ingresos Públicos, Crédito Publico, Procesos de Datos Electrónicos (EDP), y Legalidad; y

iii.capacitación de servidores de las unidades de auditoria interna de entidades publicas.

4.Informática. El desarrollo de un Plan Maestro de Informática que debe incluir:

i.Desarrollo e implementación de un Sistema de Información Integrado;

ii.Diseño e implementación de una red local de comunicaciones;

iii.Diseño e implementación de un sitio en Internet; y

(iv) Equipamiento.

2.4 Financiamiento y ejecución. El costo del proyecto ha sido estimado en US\$5,0millones (BID: US\$4,0millones con cargo al Capital Ordinario; y GOES: US\$1,0millones). La ejecución del programa se realizaría en un período de dos años. Se llevaría a cabo una evaluación intermedia, a cargo del equipo de proyecto, cuando se haya comprometido 50% de los recursos.

III. EXPERIENCIA DEL BANCO

3.1 El Banco, recién comienza a enfocarse en el área de auditoría gubernamental. Se está ejecutando una operación de cooperación técnica en Perú (ATN/SF-5599-PE) y sendos proyectos, para Haití (HA-0084) y República Dominicana (DR-0106) están bajo preparación. Existen indicaciones claras de que, en la medida en que los países comienzan a moverse hacia instituciones y procesos más democráticos, el nuevo papel del sector público refuerza la necesidad de instituciones de alto nivel que aseguren transparencia y accountability en la administración pública y reduzcan la corrupción.

IV. PRINCIPALES PROBLEMAS

4.1 El principal riesgo de la operación propuesta se refiere a la necesidad de modificar la Constitución de la República. Ello requerirá de la voluntad política de los diferentes actores. Si bien hoy parece existir, es necesario que dicha voluntad continúe. A tales efectos, el proyecto incorpora la organización de talleres y seminarios durante el análisis. Adicionalmente, la nueva Ley Orgánica aprobada hace cinco años, a pesar de que provee la oportunidad de convertir a la Corte en una Contraloría General de la República, aun no se ha logrado un acuerdo para implementar este cambio. Se planea la organización de talleres cuyo propósito principal será la concientización de dichos actores, respecto de la necesidad de modernizar al ente contralor.

V. ESTADO DE PREPARACION Y PLAN DE ACCION

5.1 Las actividades programadas para continuar con el análisis se detallan a continuación:

Septiembre 1998: Comité de Préstamos y Negociaciones.

Octubre 1998: Directorio Ejecutivo.

PARTICIPACIÓN EN LA REVISTA

La preparación y publicación de la Revista Probidad es producto de aportes voluntarios de muchas personas, en forma de trabajo, tiempo y fondos. Dentro del equipo actual de participantes, se cuenta con personas que escriben artículos, recopilan noticias, revisan y redactan las publicaciones, y montan la Revista en línea, entre otras actividades.

La participación de nuevos participantes es bien recibida y constituye un enorme aporte para alcanzar los fines propuestos de la Revista. Si usted tiene interés, puede participar en cualquiera de las siguientes actividades:

- Elaboración de documentos: artículos, ensayos o investigaciones
- Proporcionando documentos de interés: libros, estudios, estadísticas, noticias y otros artículos
- Revisión y asesoría para documentos preliminares
- Traducción Inglés – Español
- Proveer servicios de consultoría o asesoría sobre los temas de interés de la Revista
- Trabajos sociales o desarrollo de tesis (para estudiantes universitarios)
- Presentar observaciones de la Revista y recomendaciones para su mejoramiento
- Proporcionar información para actualizar la base de datos de casos de corrupción

ACLARACIÓN

Uno de los propósitos de la Revista Probidad es abrir un espacio para la expresión de diferentes ideas y análisis sobre los numerosos temas relacionados con los obstáculos a la democratización y el combate de la corrupción en El Salvador. Entre ellos se encuentran la cultura política, o sea, la participación, la democratización, los principios éticos, la espiritualidad, y la identidad nacional, así como las reformas de leyes y de procedimientos. Para generar debate e ideas sobre estos y otros temas, la Revista Probidad publica artículos y comentarios de los lectores y puede proporcionar una columna permanente, aunque sus autores no compartan la misma perspectiva del Equipo Facilitador.

Por esta razón, aclaramos a los lectores de la Revista Probidad que los artículos escritos por personas e instituciones que no pertenecen al Equipo Facilitador reflejan los pensamientos de sus respectivos y estimados autores y no de la Revista Probidad.

AVISO DE DERECHOS

La Revista Probidad puede ser reproducida y distribuida libremente, con la única condición de que en las copias, totales o parciales, se incluya este aviso de derechos y se utilicen citas bibliográficas completas.

CONTACTO CON LA REVISTA PROBIDAD

Dirección Postal:

Apartado Postal No. 1648,
Centro de Gobierno, San Salvador,
El Salvador, C.A.

Correo Electrónico:

contacto@probidad.org.sv

Página web:

<http://www.probidad.org.sv>