



**CLACDS**

Centro Latinoamericano  
para la Competitividad y  
el Desarrollo Sostenible

# TRANSPARENCIA EN EL MANEJO DE FONDOS PÚBLICOS Y PROGRAMAS EN EL CONTEXTO COVID-19

## El Salvador

Centro Latinoamericano para la  
Competitividad y el Desarrollo Sostenible



FORDFOUNDATION

## **Iniciativa Regional de Ética y Transparencia (RETAIN)**

El Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) busca desde su iniciativa RETAIN (por sus siglas en Inglés) una estrategia robusta para abordar diversos problemas que tendrán un profundo impacto cambiando la forma en que las sociedades perciben la corrupción y la responsabilidad de cada uno -como individuo u organización-, para que estos individuos y organizaciones del sector público y privado puedan actuar éticamente y reducir las oportunidades de participar en actividades corruptas.

Para más información sobre nuestra iniciativa de [click aquí](#)

---

# Investigación sobre fondos públicos para la crisis del COVID-19

---

## Documento para discusión

Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenible en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Abril, 2021.

# Tabla de Contenidos

---

Resumen ejecutivo	04
Reporte de investigación	05
Reacción del Gobierno de El Salvador: manejo inicial de la pandemia	07
Resumen del marco normativo creado en la declaratoria de emergencia nacional en materia de compras públicas	09
Descripción de los programas de asistencia por la pandemia COVID-19	10
Denuncias realizadas en torno a compras públicas a raíz de la pandemia COVID-19	13
<b>Estudio 1: Índice de transparencia del CLACDS</b>	15
Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos:Índice de CLACDS	16
Captura de datos	21
Resultados de la puntuación	25
Análisis de datos con la metodología planteada	26
Puntuación global del país	
Puntuación general de programas	
Puntuación individual por programa	
Conclusiones	28
<b>Estudio 2: Percepción de la corrupción y transparencia de los ciudadanos.</b>	
<b>Estudio cuantitativo de encuestas</b>	29
Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos	29
Captura de datos	30
Análisis de datos con la metodología planteada	35
Conclusiones	37
<b>Estudio 3: Estudio cualitativo de percepción de corrupción, transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil</b>	38
<b>Conclusiones</b>	42
<b>Recomendaciones</b>	43
<b>Anexos</b>	45
<b>Bibliografía</b>	49

# Resumen ejecutivo

---

Dada la actual crisis global y las diversas posturas de los gobiernos regionales sobre cómo enfrentar la pandemia de COVID-19, INCAE propone analizar la reacción de cada país del Triángulo Norte ante la crisis.

La presencia y persistencia de la corrupción amplifica gravemente la fatalidad del COVID-19. La situación ha obligado a los gobiernos a realizar compras urgentes de bienes y servicios como camas, insumos médicos y medicinas, entre otros. En estos procesos de contratación pública, la existencia de casos de corrupción limitaría la efectividad de los esfuerzos para contener la pandemia y conduciría a sobrecostos innecesarios que podrían reducir la atención médica a miles de ciudadanos.

La presión del gasto para aliviar las crisis por emergencias conduce a controles reducidos, mayor discreción en las decisiones de gasto, crea más oportunidades de colusión entre empresas y fomenta el soborno a cambio de pagos de precios inflados, entre otros beneficios. La necesidad de actuar con rapidez y flexibilidad puede generar un estado de confusión generalizada entre los responsables de negociar contratos y realizar compras, abriendo oportunidades para prácticas ilícitas.

La debilidad institucional de nuestros países agudiza los riesgos. A pesar de varios avances, especialmente en las reformas de acceso a la información y la mejora de los sistemas de compras y adquisiciones, la región enfrenta desafíos importantes en términos de transparencia e integridad.

Las experiencias recientes muestran una lamentable lista de casos en los que existió corrupción durante tiempos de crisis. Después del tsunami de 2004 en el Océano Índico, se movilizaron alrededor de \$13.5 mil millones en ayuda. Hubo varios indicios de esquemas de corrupción y fraude en el uso de estos recursos. En el caso del huracán Katrina, la Oficina de Responsabilidad de los Estados Unidos calculó que entre \$600 millones y \$1,4 billones, el 16% de la ayuda total, se perdieron en actividades inadecuadas.

The Washington Post informó recientemente que el programa de reconstrucción de Puerto Rico se vio afectado por serias denuncias de corrupción, y que llegan a las autoridades de la agencia a cargo de la gestión de emergencias. Ejemplos notables de Centroamérica incluyen al expresidente Flores de El Salvador, quien fue acusado de desviar \$15 millones en donaciones destinadas a proyectos de reconstrucción y atención a víctimas del terremoto donados por el gobierno taiwanés en 2001 y \$500.000 que también fueron desviados por parte de funcionarios públicos durante el período presidencial de Arnoldo Alemán luego de que el huracán Mitch, azotó a Nicaragua.

Según Transparencia Internacional, un ejemplo más actual sobre COVID-19 y corrupción sería el caso de Brasil, donde un reciente informe de los medios apunta a actos de corrupción en la forma en que el gobierno selecciona las empresas durante los procesos de licitación pública de insumos médicos; a pesar de que los competidores ofrecen cobrar mucho menos por las mascarillas quirúrgicas, el gobierno optó por adjudicar un contrato a una empresa que cobra hasta 12 veces más que el precio de mercado, con estrechos vínculos con el presidente. Además, el gobierno brasileño también otorgó recientemente contratos de emergencia para batas de hospital a una empresa que realizó donaciones a las pasadas campañas electorales del Ministro de Salud.

El 20 de abril del 2020, se destituyó al Ministro de Salud de Guatemala, Rodolfo Gadálmez. Según el informe preliminar de la Comisión contra la Corrupción, el exministro fungió como proveedor del Estado siendo

funcionario público, a través de una empresa de su propiedad. La información obtenida hasta el momento es que existen dos adjudicaciones de dos medicamentos, una de metilprednisolona por Q19 millones y la ceftriaxona por Q9 millones.

En Honduras a través del Consejo Nacional Anticorrupción en su informe “La corrupción en tiempos de COVID-19”, denuncia sobrevaloraciones de guantes y mascarillas que compró la Secretaría de Salud, en perjuicio de las arcas del Estado por un monto de 3.6 millones de lempiras.

## Reporte de investigación

---

La presente investigación proporciona información valiosa sobre la eficacia, transparencia de las respuestas de los gobiernos y rendición de cuentas del gasto público correspondiente en tiempos de crisis. Además, ofrece recomendaciones a los gobiernos y otras partes interesadas (sector privado, sociedad civil, donantes, etc.) en cada país para mejorar la transparencia, participación y rendición de cuentas en la ejecución de programas de emergencia y recuperación. Estos conocimientos y recomendaciones también informan a las agendas de los grupos de trabajo que trabajan en los esfuerzos de articulación en el Triángulo Norte.

El tipo de análisis toma en consideración un escenario ideal. Tanto el análisis cuantitativo como cualitativo dependerá del tipo y acceso a la información en cada país. Un enfoque de método mixto (cuantitativo-cualitativo), utilizando datos primarios de entrevistas y encuestas, junto con bases de datos secundarias de gobiernos (por ejemplo, transacciones de adquisiciones) y ONG, nos permite construir un análisis a profundidad a pesar de la posible opacidad de la información del público y las fuentes de información en cada país.

**En cuanto a los resultados cuantitativos de comparación entre los tres países se obtuvieron los siguientes resultados:**

- Guatemala es el país con el nivel más alto de transparencia seguido de Honduras y por último El Salvador quien tiene las puntuaciones más bajas.

**En compras públicas:**

- El Salvador y Honduras deben mejorar las buenas prácticas de compras públicas especialmente porque las licitaciones carecen de datos del adjudicado.

**En transparencia y accesibilidad:**

- Guatemala es el Gobierno que mayor uso ha hecho de sus plataformas tecnológicas, lo que facilita al público en general un mayor acceso de la información pública. Incluso, ha utilizado la herramienta del Tablero de Control como un mecanismo de control ciudadano y rendición de cuentas.
- En el caso de Honduras existen grandes retos por mejorar la digitalización de las plataformas de compras y transparencia, haciéndolas más amigables para el usuario.

## En ejecución de programas o presupuesto de las instituciones:

- De los 3 países El Salvador es el que realiza menos rendición de cuentas y el que menos información brinda sobre el presupuesto ejecutado. Incluso muchas instituciones públicas recibieron fondos que no fueron ejecutados en su totalidad.
- En Guatemala los programas peor ejecutados fueron los destinados al personal médico y a la niñez.
- En Honduras los programas con la peor ejecución fueron los destinados al personal médico y la protección al empleo.

Con la finalidad de cerrar las brechas de información del estudio cuantitativo, se procedió a realizar el estudio cualitativo conformado por encuestas y entrevistas de percepción a la ciudadanía y sociedad civil en temas de corrupción, transparencia y rendición de cuentas. De esta manera se complementa con información nueva y relevante que no fue posible obtener con datos crudos del estudio cuantitativo.

## Actividades claves

---

Una descripción del contexto inicial sobre la reacción inmediata de los diferentes gobiernos a la crisis del COVID-19. En temas de transparencia y datos abiertos se analizó si los recursos destinados a la emergencia y su uso se hicieron públicos, de manera continua, oportuna, veraz y verificable. La información sobre compras y contratación en períodos de emergencia debe hacerse pública en formatos de datos abiertos, asegurando su accesibilidad para diferentes tipos de público.

La información generada en materia de contratación pública debe concentrarse en un sitio público específico (página web, sitio oficial u otro) asegurando la estandarización de su contenido. Se revisaron diferentes sitios de información de autoridades de monitoreo como Ministerios Públicos, el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Honduras (HonduCompras) o la Dirección Presidencial de Transparencia y Modernización. En el caso de Guatemala el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala (Guatecompras) y en El Salvador el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de El Salvador (Comprasal).

En cuanto a la rendición de cuentas, se analizó si los diferentes gobiernos muestran una revisión periódica o final sobre los resultados de la ejecución de los recursos públicos destinados a la emergencia COVID-19, para los cuales se examinó las mismas fuentes secundarias. Parte de la investigación es identificar qué está ayudando o perjudicando a los diferentes gobiernos con respecto a sus prácticas implementadas. Un análisis que toma en consideración fuentes secundarias de información de organizaciones no gubernamentales locales, incluidos los capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

Finalmente, desarrollar conocimientos a partir de las percepciones de ex participantes de las Cumbres sobre la Corrupción celebradas en los diferentes países e identificar los desafíos y barreras que percibieron en la gestión de los fondos públicos con respecto a la crisis COVID-19 a través de una encuesta en línea y por medio de entrevistas a profundidad por país, igualmente divididas entre funcionarios del sector público y líderes de la sociedad civil.



## Reacción del Gobierno de El Salvador: Manejo inicial de la pandemia

El Salvador fue uno de los primeros países en tomar medidas para enfrentar la pandemia del COVID-19, iniciando el 22 de enero con controles en el aeropuerto después del primer caso proveniente de los Estados Unidos. La primera medida que tomó el presidente Bukele el 25 de febrero, fue prohibir el ingreso al país de pasajeros provenientes de Italia y Corea del Sur.

El 7 de marzo se decreta alerta amarilla en todo el país, debido a la alta propagación del COVID-19 y la confirmación de casos en países cercanos como México. En su sitio web la Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación, señala que “esta situación de alerta conlleva a elevar las medidas de protección ante posibles contagios y reforzar las acciones tendientes a cortar la cadena de transmisión de las infecciones respiratorias agudas.” Se emiten al mismo tiempo una serie de medidas preventivas.

El 9 de marzo se activa la Comisión Intersectorial de Salud y se constituye la comisión técnica científica en el tema de epidemias y pandemias, eventos relacionados con el área de salud. El propósito particular de la comisión es garantizar ante la ocurrencia de un evento generador de efectos adversos la ejecución de acciones oportunas con eficiencia y eficacia, dirigidas a reducir el riesgo y optimizar la respuesta específica en el área de la salud, a fin de permitir la efectiva intervención, para preservar, mantener y recuperar la salud de las personas afectadas (Gobierno de El Salvador, 2020). Todas las instituciones gubernamentales trabajan de manera coordinada para determinar interinstitucionalmente las medidas a tomar para garantizar la salud de la población (Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación, 2020).

El 11 de marzo el Presidente decretó en conferencia de prensa la prohibición de entrada de todo extranjero que no sea residente o diplomático del territorio salvadoreño y la suspensión de actividades educativas durante un periodo de 21 días (Eurosocial, 2020). El 13 de marzo se decretó alerta roja y se ratifica que las personas que deseen ingresar al país ya descritas anteriormente serán sometidas a cuarentena de acuerdo con las disposiciones que el Ministerio de Salud ha dictado. Además se suspenden eventos públicos y privados.



El 14 de marzo la Asamblea Legislativa aprobó decretar Estado de Emergencia Nacional por 30 días (decreto N°593) para tomar acciones preventivas, como consecuencia del riesgo e inminente afectación por la pandemia. En este sentido se activaron los mecanismos previstos en la Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, demás leyes, convenios o contratos de cooperación o préstamos aplicables; a fin de facilitar el abastecimiento adecuado de todos los insumos de la naturaleza que fueren necesarios directamente para hacer frente a la mencionada pandemia.

También se decretó una cláusula de estabilidad laboral, la cual señala que no podrá ser objeto de despido todo trabajador o trabajadora que sea objeto de cuarentena por COVID-19, ordenada por la autoridad de salud competente, o todas aquellas personas imposibilitadas de regresar al lugar de trabajo por restricciones migratorias o sanitarias decretadas en el país o en el extranjero y tampoco podrán ser objeto de descuento en su salario, ambas medidas por ese motivo (Decreto No. 593, 14 de marzo de 2020).

Como consecuencia de la declaratoria del Estado de Emergencia indicado, se autoriza al Ministerio de Hacienda, para que gestione la obtención de recursos financieros de aquellas entidades u organismos multilaterales, cooperantes, países amigos o agencias de cooperación, que hayan requerido de la citada declaratoria para acceder a estos recursos. Tratándose de empréstitos voluntarios, dentro o fuera de la República, deberá de aplicarse lo dispuesto en el artículo 148 inciso segundo de la Constitución.

---

# Resumen del Marco Normativo creado en la Declaratoria de Emergencia Nacional en materia de compras públicas

---

14 de marzo de 2020:

Mediante el Decreto Legislativo No. 593 publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo No. 426, se declara el estado de Emergencia Nacional de la Pandemia por COVID-19. Dentro de este decreto, se autoriza al Ministerio de Hacienda para que gestione la obtención de recursos financieros de organismos multilaterales, países amigos y agencias de cooperación internacional.

En el mes de mayo, el Ministerio de Hacienda reasignó recursos para reforzar el Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID), transfiriendo al 25 de junio un total de \$544,9 millones para financiar las diferentes necesidades producto de la Emergencia Nacional por la Pandemia del COVID-19 (Ministerio de Hacienda, 2020).

---

23 de marzo de 2020:

Mediante el Decreto Legislativo No.606, se autoriza al Ministerio de Hacienda a crear los Lineamientos específicos para compras de emergencia relacionadas a la pandemia de COVID-19.

- Se establece que todas las contrataciones deberán hacerse en el marco de la ley, respetando los principios de la Ley de Acceso a la Información Pública (rendición de cuentas y principio de transparencia).
  - Culminada la emergencia declarada por la pandemia COVID-19, las instituciones que hubieron recibido recursos para atender las necesidades de la población deberán realizar la liquidación de los mismos, aportando pruebas y documentación relevantes para una adecuada rendición de cuentas.
- 

24 de marzo de 2020:

A raíz de la declaratoria de Emergencia Nacional, la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), realiza los siguientes cambios:

- Se suspenden los plazos legales y la realización de contratación directa de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (en adelante LACAP)
- Por haberse declarado la emergencia nacional, se habilitará una nueva modalidad de Contratación Directa, con lineamientos generales para los procedimientos de contratación a ser financiados con fondos públicos.
- Las dependencias o áreas de las instituciones que conforme a la LACAP tienen funciones para el desarrollo de los procesos de compra, deberán coordinarse internamente de forma eficiente y evitar dilaciones en los procedimientos.
- Así mismo establece que dichas compras deben realizarse en cumplimiento a los principios de legalidad, transparencia, racionalidad del gasto público, publicidad, imparcialidad, ética, oportunidad, celeridad y eficiencia que rigen las compras públicas.
- Para la aplicación de esta modalidad excepcional de contratación, es necesario que las obras, bienes o servicios que se adquieran, tengan relación directa para afrontar o atender la emergencia o que

sirvan para prevenir que la situación de emergencia se agrave.

- Se establece como portal oficial el sitio COMPRASAL para los acuerdos de contratación directa.
- Los instrumentos de esta nueva forma de contratación deberán ser en forma simplificada, con el contenido de requerimientos mínimos que la institución señale a efecto, evitando excesos de formalismos.
- El procedimiento a seguir consta de los siguientes enunciados: habilitación de compras de emergencia, identificación de necesidad y requerimiento, verificación de requerimiento, comunicación de resultado, distribución de la orden de compra, administrador de la orden de compra o contrato, pago, garantías o documento idóneo, modificaciones contractuales o terminación anticipada en caso de que las haya, se debe confeccionar un expediente de la gestión de la compra para que una vez que concluya la pandemia se dé una resolución razonada y apropiado control de compras, y finalmente la liquidación.

---

16 de mayo de 2020:

El Presidente de la República por medio del Decreto Ejecutivo N°18, prorroga el Estado de Emergencia Nacional de la pandemia COVID-19, por 30 días más. Se establece que una vez culminada la emergencia, las instituciones que hubieran recibido recursos destinados a cubrir las necesidades de la población debían proceder a realizar la liquidación de los mismos, enviando un informe detallado y completo de cada liquidación a la Asamblea Legislativa dentro del plazo de 30 días.

---

13 de agosto de 2020:

La Unidad de Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (UNAC), modifica el portal digital de compras públicas COMPRASAL, estableciendo:

- Una opción de seguimiento y registro del resultado de las compras a efectos de cumplir la Ley de Acceso a la Información Pública.
- Se establece la Libre Gestión, que es una modalidad de contratación cuyo procedimiento es simplificado y su formalización puede darse a través de una orden de compra o bien de un documento contractual.

## Descripción de los programas de asistencia por la pandemia COVID-19

---

A continuación, se describen los 5 programas implementados por el Gobierno de El Salvador, financiados con fondos nacionales y/o donaciones de organizaciones internacionales.

### 1. Plan económico para el sector empresarial

Es una propuesta de reactivación de la economía destinada a los micro, pequeños y medianos empresarios, que han sufrido pérdidas económicas. Consiste en la apertura de créditos a bajas tasas de interés, para lo cual se destinarán \$360 millones. Por otro lado, se destinarán \$140 millones para cubrir el 50% del salario de los empleados de la micro, pequeña y mediana empresa. Finalmente, aprobaron una prórroga hasta junio para la declaración del impuesto sobre la renta y su respectivo pago, para estas empresas (Sistema de Integración Centroamericana, 2020).

#### Criterios de clasificación:

Microempresas, pequeñas y medianas empresas. Otras iniciativas que otorgó el Gobierno fueron respecto a ciertos incentivos o beneficios fiscales. Por ejemplo, todas las importaciones de bienes y prestación de servicios destinados a los afectados por la pandemia COVID-19 estaban exentos en el pago de impuestos.

## 2. Plan económico de ayuda para los sectores vulnerables

Se destinaron \$100 millones para líneas de crédito dirigido al sector informal en un plazo de 3 años. Otro sector beneficiado fueron familias en situación vulnerable que se dedican al comercio informal. El 28 de marzo el gobierno de Bukele dio una ayuda económica de \$300 a 200 mil familias. El 30 de marzo se entregó la misma ayuda a 100 mil familias más (DW, 2020).

#### Criterios de clasificación:

Trabajadores y familias que se dedican al sector informal (ningún ingreso permanente) y personas o familias que hayan sido afectadas económicamente por la pandemia (La Prensa Gráfica, 2020).

## 3. Fondo de Respuesta Rápida del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

El Salvador fue uno de los primeros 6 países de América Latina en ser seleccionado para recibir apoyo por parte del PNUD a raíz de la pandemia COVID-19. Consiste en una donación de \$250 mil para iniciar acciones de respuesta y recuperación temprana, propuesta por el Gobierno de Bukele.

La idea principal tiene por objeto apoyar la capacidad nacional del sistema de salud; análisis del impacto socioeconómico del COVID-19 y medidas para proteger a los sectores más vulnerables y fortalecer el sistema de información para recopilar datos confiables, apoyando la toma de decisiones e inversiones críticas.

## 4. Programas de asistencia de salud

Por medio del gobierno de los EE. UU., específicamente a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Gobierno de El Salvador recibió \$2.6 millones para mitigar el brote del COVID-19 en el país. Estos fondos se debían utilizar para la compra de suministros y equipos médicos para el Ministerio de Salud. Adicionalmente, con este fondo se debía construir un laboratorio de pruebas totalmente equipado en Santa Ana, y la compra de equipos y suministros para los otros 3 laboratorios existentes, ubicados en San Salvador y San Miguel.

“Con este apoyo a los laboratorios se ayudará a aumentar la cantidad y calidad de las pruebas COVID-19 realizadas en El Salvador. Esto permitirá un aumento de hasta un 25% en la capacidad de cantidad de pruebas que se podrán realizar” (U.S Embassy in El Salvador, 2020).

En mayo de este año, diversos hospitales del país incluyendo el nuevo Hospital Rosales, recibieron una donación de 250 ventiladores portátiles para que fueran utilizados en las unidades de cuidados intensivos. El donativo de los ventiladores tiene un valor de más de \$3 millones de dólares (U.S Embassy in El Salvador, 2020).

## 5. Donaciones de la comunidad internacional

De acuerdo al segundo informe preliminar de la Corte de Cuentas de la República (CCR), sobre la fiscalización de los fondos del poder Ejecutivo, para el mes de julio, se contabilizaba que el gobierno de El Salvador había recibido donaciones de la comunidad internacional de aproximadamente \$45.1 millones, de los cuales \$43 millones fueron recibidos por la Cancillería.

Además de la Cancillería, el Ministerio de Salud (MINSAL) recibió \$175 mil, la Dirección Nacional de Medicamentos (DNM) recibió \$662 mil, el Ministerio de Obras Públicas (MOP) recibió \$208 mil y el Comité Técnico Sectorial-Logístico \$1.1 millones de dólares (todas cifras aproximadas).

De acuerdo con datos suministrados por la CCR, el gobierno entregó el subsidio de \$300 a 1.134.287 personas, lo que representa \$340.285.915 millones. Sin embargo, este es uno de los ejes que debe corroborarse en el plan de fiscalización llevado a cabo por la CCR (La Prensa Gráfica, 2020).

En relación con las donaciones realizadas por la comunidad internacional, la CCR solo ha logrado fiscalizar 4 de las partes del plan de fiscalización, sin embargo, de los 3 paquetes restantes no ha logrado obtener información concerniente a los contratos suscritos por las partes y han encontrado obstáculos en la fiscalización principalmente por la resistencia de las instituciones gubernamentales a brindar la información solicitada sobre los contratos celebrado en torno a la emergencia.

El presupuesto requerido para este sector fue de \$2 millones. Los objetivos estratégicos del sector son: contribuir a fortalecer el sistema de información y monitoreo de la educación, en estrecha coordinación con instancias departamentales y municipales; contribuir a garantizar el acceso, permanencia y conclusión educativa en condiciones seguras, reduciendo las brechas de cobertura en particular a los estudiantes más vulnerables y excluidos; contribuir a revisar, adecuar y mejorar los procesos de enseñanza y los logros de aprendizaje, con participación activa y vigilancia de madres y padres de familia.



# Denuncias realizadas en torno a compras públicas a raíz de la pandemia COVID-19

Existen múltiples factores que inciden en los índices de transparencia y corrupción cuando se declara un Estado de Emergencia Nacional, principalmente en el tema de compras públicas. En el caso específico de la pandemia COVID-19, la normativa de contrataciones públicas fue modificada haciéndola más flexible; por ser compras de urgencia se deja la transparencia para después de la crisis; la digitalización en los portales de compras públicas se deja de lado, lo que implica menos controles. De esta manera, hay más acceso a dinero proveniente de donaciones o de presupuesto público extraordinario, lo que facilita una eventual malversación y/o desvío de fondos públicos.

En el poco tiempo de la Pandemia COVID-19, ya hay denuncias por irregularidades en el manejo de los fondos públicos, como el pago de sobrepagos en la compra de equipo médico e insumos, compras a conocidos, familiares y a empresas de funcionarios públicos, irregularidades en la construcción de hospitales, despidos (o renuncias) de funcionarios públicos y la apertura de investigaciones judiciales.

Es importante aclarar que este enunciado sólo describe las denuncias interpuestas hasta el momento, y no existe aún, alguna sentencia judicial que dicte un acto de corrupción comprobado por un funcionario público (ver anexo de denuncias).

## 1. Denuncia sobre poca rendición de cuentas del Poder Ejecutivo

En reiteradas ocasiones el Presidente Nayib Bukele acusó a la Asamblea Legislativa de bloquear el financiamiento para enfrentar el coronavirus, en su comparecencia ante la comisión especial que investiga la deuda adquirida para hacer frente a la pandemia. En este sentido, el Presidente del Banco Central de Reserva declaró que la administración Bukele manejó millones de dólares durante 104 días (hasta el 31 de agosto) para hacerle frente a la pandemia (Teleprensa 33, 2020).

De acuerdo con lo detallado por el ahora expresidente del BCR, Nicolás Martínez quien renunció al cargo como resultado de la adquisición de préstamos y colocación de títulos internacionales, el gobierno recibió \$1.643 millones también se recibió ingresos en deuda interna (Letras y Certificados del Tesoro Nacional) por \$1.595 millones y como concepto de donaciones el país tuvo un ingreso de \$12.5 millones, desmintiendo así las declaraciones controversiales del presidente Nayib Bukele de que su gobierno no había recibido “ni un centavo partido por la mitad” (ARPAS, 2020).

Al 3 de octubre del presente año, el Ministro de Hacienda se negó por cuarta vez a rendir explicaciones a los diputados sobre el uso de dinero público para atender la pandemia por coronavirus. El gobierno del presidente Bukele se sigue resistiendo a transparentar hacia dónde fue a parar parte de los más de \$3.000 millones que tuvieron disponibles para enfrentar la pandemia por COVID-19, más de la mitad de ese dinero provino de deuda a corto plazo adquirida con la banca local (El Faro, 2020).

## 2. Denuncia de sobreprecio en compras públicas a empresa de funcionario público

Se detectaron irregularidades en las compras de insumos médicos después de investigaciones periódicas que tomaron como insumo un informe de MINSAL enviado a la asamblea. Un caso fue el de la compra entre el Ministerio de Salud y la empresa INDESA, propiedad de Jorge Aguilar, en ese momento presidente del fondo ambiental de El Salvador, en el que el estado pagó \$250.000 a Indesa por 100.000 mascarillas de plástico reciclado, que además se vendieron con sobreprecio. El Presidente Bukele dijo que ordenaría dos auditorías de este caso, una a cargo de la Corte de Cuentas de la República y otra de la Comisión Internacional contra la Impunidad de El Salvador (CICIES) (El Economista, 2020)



# Estudio 1

## Índice de transparencia del CLACDS

---

### Introducción sobre el índice de transparencia.

A diferencia de otros índices de transparencia que monitorean la transparencia del sector público de una manera muy amplia, el presente índice estudia el nivel de transparencia durante un Estado de Emergencia, especialmente la crisis de la pandemia COVID-19. Este índice toma en consideración la transparencia de los procesos de compras públicas relacionadas a la pandemia COVID-19, accesibilidad de la información en los portales oficiales de compras y rendición de cuentas, y lo más relevante es que considera la transparencia en la ejecución de los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica que implementó el Gobierno de El Salvador con el fin de mitigar las secuelas de la crisis.

La pandemia COVID-19 ha dado poderes excepcionales o de emergencia a los Gobiernos de todo el mundo, lo que ha abierto espacios de abuso de poder y una mayor discrecionalidad por parte de las instituciones estatales en el uso de los fondos públicos. Dado la declaratoria de Emergencia Nacional se han flexibilizado los procedimientos normales de supervisión, control y contratación pública, lo que amenaza los mecanismos para combatir la corrupción. Durante la época de la pandemia COVID-19 ha habido denuncias por sobrepagos en la compra de insumos y equipo médico, clientelismo, concentración de compras públicas en pocos proveedores del Estado, renuncias y despidos de políticos y funcionarios públicos de alto nivel, así como funcionarios públicos inscritos como proveedores de Estado a pesar de los impedimentos legales e irregularidades en el cumplimiento de los programas de asistencia sanitaria y social por parte del Gobierno.

Transparencia pública en el contexto de la pandemia COVID-19, se definirá como la accesibilidad, claridad y comunicación al público en general de las razones de toda decisión gubernamental y administrativa (así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión) y su aplicación (Guerrero y Hofbauer, 2003) y la posterior rendición de cuentas por parte de las instituciones estatales una vez finalizado el Estado de Emergencia.

Se analizará fuentes de información secundaria en la disponibilidad de la información de las contrataciones públicas adjudicadas en los portales oficiales de compras públicas (datos abiertos), información relacionada a la ejecución del presupuesto y los programas de asistencia sanitaria y socioeconómica, y la ejecución de dineros provenientes de donaciones externas administrado por el Gobierno Central.

---



# Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos: Índice de CLACDS

La metodología del presente trabajo de investigación utilizará una técnica de medición que consiste en evaluar el entorno de la corrupción en las compras públicas realizadas a raíz de la pandemia por COVID-19. Para ello se tomaron en cuenta diez indicadores clasificados en tres categorías: indicadores que evalúan las compras públicas (indicador 1 al 4), indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas (5 y 6) e indicadores que evalúan la ejecución de los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica implementados por el Gobierno de Honduras durante la pandemia COVID-19 (7 al 10).

Los diez indicadores seleccionados son una combinación de indicadores publicados por Transparencia Internacional (Transparency International, 2020), otros indicadores que se consideran buenas prácticas en la compra de bienes y servicios públicos, y finalmente se utilizó como referencia para otros indicadores el Open Data Index y el Open Data Barometer.

Una vez analizados los diez indicadores de acuerdo con la metodología que a continuación se describe, se procederá a realizar 3 puntuaciones de transparencia, en un rango del 0 al 1:

## Puntuación Global:

Es una ponderación promedio de los diez indicadores, con la finalidad de obtener una puntuación global del país en temas de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas a través de los portales y los distintos ministerios e instituciones públicas.

## Puntuación general de los programas:

Es una ponderación promedio del presupuesto ejecutado por once ministerios e instituciones encargadas de llevarlos a cabo <sup>1</sup>.

## Puntuación individual por programas:

Es una calificación individual por programa, tomando como base los últimos cuatro indicadores (del 7 al 10) <sup>2</sup>.

Algo importante de resaltar sobre la metodología aplicada a los criterios de cada indicador, es que los investigadores que participaron en este estudio utilizaron un tipo de clasificación de “0” (no cumple con el criterio) y “1” (sí cumple con el criterio), lo que permite tener un mayor grado de objetividad (evitando sesgos), a diferencia de otros índices donde se acostumbra que el experto asigne una calificación o nota con un criterio más subjetivo.

<sup>1</sup> En El Salvador, no fue posible obtener información de los programas sanitarios y ayuda socioeconómica para hacer frente a la pandemia COVID-19 por lo que el análisis se realizó por Ministerios e instituciones públicas.

<sup>2</sup> Tómese nota que los indicadores 8, 9 y 10 tienen un peso diferente, que se explica con mayor detalle en la pág. 17

# Indicadores que evalúan las compras públicas

---

Para los primeros cuatro indicadores se seleccionaron y clasificaron 19 criterios de acuerdo con el indicador más pertinente. Para la selección de los criterios mencionados, se analizaron 4 licitaciones públicas de cuatro países (una de cada país): Dinamarca (el país menos corrupto del mundo), Uruguay (el país menos corrupto de Latinoamérica), España y Paraguay (2 países seleccionados al azar).

Como referencia comparativa de buenas prácticas en compras públicas se tomó a Dinamarca y se comparó con los otros tres países. Se clasificaron con “1”, si la licitación cumplía con el criterio y con un “0” si no cumplía con el criterio, finalmente estos datos se promediaron, para obtener una calificación por país.

Utilizando estos mismos criterios de buenas prácticas, se analizaron 8 licitaciones publicadas en el portal de Comprasal, seleccionadas al azar durante el período de pandemia, realizadas por diferentes instituciones gubernamentales y mediante el mismo sistema de evaluación, se agregó un “1” si la licitación cumplía con el criterio o un “0”, si no cumplía. Estos datos se promediaron, para obtener una calificación para El Salvador. A continuación, se detallan los 4 indicadores con sus respectivos criterios:

## 1. Información sobre bienes y servicios adquiridos en el proceso de contratación

Este indicador evalúa el cumplimiento de requisitos informativos en las compras públicas de bienes y servicios durante la pandemia COVID-19. Se tomaron en cuenta 3 criterios: nombre del ítem, características del ítem (especificaciones técnicas) y cantidad de unidades compradas.

## 2. Detalle de precio y monto total de los bienes y servicios adquiridos

Este indicador evalúa el detalle de los precios y el monto en cada licitación. Se tomaron en cuenta 5 criterios: precio estimado, precio unitario, detalle del impuesto, moneda y monto total.

## 3. Datos del adjudicante

Este indicador evalúa la claridad de la información de la institución adjudicante. Se utilizaron 4 criterios: nombre de la entidad pública, nombre del funcionario público responsable de la contratación, sector de la licitación y criterios de adjudicación.

## 4. Datos del adjudicado

Este indicador evalúa la claridad de la información del proveedor. Se utilizaron 7 criterios: nombre de la persona física o jurídica contratada, identificación, ubicación, datos de contacto, datos fiscales, información sobre rentas e ingresos totales.

# Indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas

Para el indicador número 5 se utilizó como referencia el Open Data Index y el Open Data Barometer, de donde se abstraieron 9 criterios y se aplicaron a tres sitios web: Comprasal, el portal de Transparencia y el Ministerio de Hacienda, que son los portales de mayor interés para la investigación, debido a que tienen mayor información sobre compras públicas durante la pandemia, rendición de cuentas y ejecución del presupuesto para los programas sanitarios y de ayuda socioeconómica que realizó el Gobierno de El Salvador. Para el indicador 6 se consultaron páginas de internet para obtener criterios sobre buenas prácticas de usabilidad de las páginas web.

Para ambos indicadores, se les solicitó a 4 participantes que navegaran en los tres sitios web, y calificaran con “1” si el sitio cumplía con el criterio y “0” si no cumplía. Estos datos se promediaron, para obtener una calificación. A continuación, se detallan los dos indicadores con sus respectivos criterios:

## 5. Open data disponible al público

Este indicador evalúa la disponibilidad de los datos para ciudadanos en el tema de compras públicas durante el período de pandemia, así como la actualización de los mismos:

- ¿Existen los datos?
- ¿Está disponible en línea del gobierno de alguna forma?
- ¿El conjunto de datos se proporciona en formatos legibles por máquina y reutilizables?
- ¿El conjunto de datos está disponible de forma gratuita?
- ¿El conjunto de datos se actualiza periódicamente?
- ¿Los datos tienen licencia abierta?
- ¿Fue fácil encontrar información sobre este conjunto de datos?
- ¿La información se puede descargar fácilmente?
- ¿La información está centralizada?

## 6. Plataformas amigables con el usuario

Este indicador evalúa la facilidad de navegación web en los portales del Estado por parte de los ciudadanos en el tema de compras públicas durante el período de pandemia:

- ¿Simplifica el diseño para que la navegación de los usuarios sea mucho más clara y cómoda?
- ¿Ofrece una navegación ágil (búsqueda más sencilla)?
- ¿Simplifica y diferencia claramente los links?
- ¿Tiene ventanas emergentes?
- ¿La navegación es rápida (no se ralentiza el sitio web)?
- ¿Tiene información reciente en la página de inicio?
- ¿El sitio web hace uso de iconografía, haciendo más atractiva la visualización de la página?
- ¿El contenido es útil y encontrable?
- ¿El contenido está actualizado a la fecha de la consulta?

# Indicadores que evalúan la ejecución del presupuesto destinado a combatir la pandemia COVID-19

Para estos 4 indicadores finales, se analizaron once ministerios e instituciones públicas encargadas de ejecutar fondos públicos o donaciones, destinadas a combatir los efectos negativos de la pandemia COVID-19. Se recabó la mayor cantidad de información posible del manejo de fondos y presupuestos, en los sitios web oficiales del Gobierno. Para cada indicador, se utilizaron diferentes criterios evaluativos, donde se clasificó con “1” si cumplía con el criterio o “0”, si no cumplía.

A los indicadores 8, 9 y 10, se les dio una ponderación mayor con relación a los otros indicadores principalmente porque el motivo de la investigación es analizar el nivel de transparencia del Gobierno en las compras realizadas a raíz del Estado de Emergencia COVID-19, así como el desempeño de las instituciones estatales encargadas de ejecutar presupuestos destinados a la emergencia. A continuación, se detallan:

## Indicador 8

A este indicador se le dio un peso de 2 porque es un indicador que revela el manejo de los fondos públicos y el grado de cumplimiento de cada uno de los programas llevados a cabo por las instituciones públicas.

## Indicador 9

Se le dio un peso de 3 porque es el indicador más importante en temas de transparencia, deber del Estado en la rendición de cuentas, periodicidad de informes y actualización de la información en compras públicas.

## Indicador 10

Se le dio un peso de 2 porque es el indicador más relevante en cuanto a la trazabilidad de los fondos públicos y donaciones.

## 7. Población o necesidad a la que responde la contratación

Se consideraron 4 criterios de mejores prácticas para evaluar la finalidad y beneficiarios de los programas:

- En la creación del programa se especifica cuál es la población beneficiada.
- En la creación del programa se especifican criterios de clasificación para la población beneficiada.
- En la ejecución del programa, si realmente se benefició a la población meta.
- Existen criterios claros establecidos para acceder a programas.

## 8. Presupuesto ejecutado

Para este indicador se evaluaron 8 criterios de mejores prácticas referentes a la rendición de cuentas sobre el presupuesto de cada programa:

- Información disponible del presupuesto asignado.
- Información disponible del presupuesto disponible.
- Información disponible del presupuesto movilizado.

- Si el presupuesto está actualizado a la fecha de la consulta.
- Información disponible de las transferencias interinstitucionales.
- Institución encargada de manejar el presupuesto.
- Si ha existido una rendición de cuentas de las instituciones públicas sobre el presupuesto movilizado.
- Si existe un respaldo normativo para la asignación del presupuesto.

## 9. Rendición de cuentas por parte del gobierno en la ejecución de los programas

Para este indicador se evaluaron 6 criterios de mejores prácticas referentes a la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas y sus jerarcas sobre lo ejecutado en cada programa:

- Información disponible de planeación estratégica del programa.
- Producción y difusión de calidad de la información.
- Periodicidad de los informes de gobierno de los programas ejecutados y presupuesto.
- Diálogos sobre los avances en la implementación de los presupuestos y ejecución de programas.
- Incentivos externos e internos para la rendición de cuentas.
- Proceso de evaluación (retroalimentación del proceso de rendición de cuentas).

## 10. Fuentes de financiamiento de los programas

Se evaluaron 3 criterios de mejores prácticas relacionadas a la trazabilidad de los fondos que financiaron los programas sanitarios y ayuda socioeconómica:

- Si la información de la institución de donde provienen los recursos está disponible.
- Información de quien recibe y maneja los recursos.
- Si existe una planificación estratégica por parte del Gobierno para la solicitud de financiamiento de estos programas.



# Captura de datos

---

A continuación, se detalla la captura de datos por indicador.

## **Indicadores que evalúan las compras públicas.**

Los datos de este enunciado fueron obtenidos a través de diferentes portales de compras. Para la selección de criterios se utilizaron los siguientes portales de compras públicas:

- Opentender: portal de compras de Dinamarca.
- Agencia Reguladora de Compras de Uruguay.
- Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay.
- Plataforma de Contratación del Sector Público de España.
- Comprasal: portal de compras de El Salvador.

## **Indicadores que evalúan los portales de compras públicas, transparencia y rendición de cuentas.**

Para obtener los datos de este enunciado se utilizó como referencia para la selección de los criterios el Open Data Index y Open Data Barometer. Así mismo, se contó con la participación de 4 investigadores quienes navegaron en 3 sitios oficiales del gobierno de El Salvador (Comprasal, el portal de Transparencia y el Ministerio de Hacienda), quienes dieron su percepción y calificación sobre la disponibilidad y facilidad de acceso de la información pública del Gobierno.

## **Indicadores que evalúan la ejecución del presupuesto destinado a combatir la pandemia COVID-19.**

Debido a que la información consultada no se detalla por programa, el análisis se realizó por instituciones públicas o ministerios. Para estos indicadores se consultaron datos públicos de los portales de compras públicas, los de transparencia y las páginas oficiales de rendición de cuentas de las instituciones públicas de cada país.

En la página web oficial del Ministerio de Hacienda están disponibles los informes ejecutivos en el marco de la pandemia COVID-19 de: Ministerio de Gobernación, Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, Ministerio de Economía, Fuerza Armada (informe del Ministerio de Defensa Nacional), Ministerio de Salud, Ministerio de Obras públicas y Ministerio de Turismo, en los mismos se encuentran los informes de ejecución financiera de fondos de FOPROMID de forma detallada con diferentes cortes de fechas (del mes de abril y mayo), sin embargo, no reportan actualizaciones más recientes.

A continuación, se detalla una síntesis de los datos obtenidos por ministerios e instituciones públicas, donde se incluye información sobre el presupuesto solicitado, transferido, el ejecutado, destino de los fondos y la fuente de financiamiento del programa.

1. Por medio del Decreto Legislativo N° 778 de fecha 31 de agosto de 2005, se crea el Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres (FOPROMID).

El PROFOMID es una entidad pública con personería jurídica y patrimonio propio, que goza de autonomía administrativa y financiera. Su administración está a cargo del Ministro de Hacienda que puede delegar la responsabilidad mediante Acuerdo Ejecutivo. El Gobierno de El Salvador, a través del PROFOMID, destinó recursos a los diferentes ministerios e instituciones públicas para hacer frente a la emergencia sanitaria COVID-19.

Ministerio o Institución Pública	Monto asignado (cifras en millones de \$)	Monto ejecutado (cifras en millones de \$)	Porcentaje de ejecución	Destino de los fondos
Ministerio de Salud Pública	\$35.4	\$36.5	103%	Adquisición de insumos, equipos y medicamentos para hospitales y unidades de Salud; y para el reacondicionamiento y equipamiento de Hospitales <sup>3</sup>
Ministerio de Obras Públicas y de Transporte	\$39.4	\$42.6	108%	Ampliación, Construcción y Remodelación de la Red Hospitalaria a Nivel Nacional; alquiler de Unidades de Transporte, adquisición de materiales de protección, aseo, limpieza y alimentos. Y compras Hospital CIFCO <sup>4</sup>
Ministerio de Agricultura y Ganadería	\$79.7	No se reporta	No se reporta <sup>5</sup>	Adquirir productos para el programa Cesta Alimentarias; contratar servicios de maquila para el empaquetado de 1.7 millones de cestas de alimentos; adquisición de equipos, contratación de recurso humano y asistencia técnica.
Ministerio de Economía	\$375	\$337	89.8%	Bono de ayuda social de \$300 a familias, que no tengan un vínculo laboral ni otro ingreso permanente y que se han visto afectados económicamente por la pandemia COVID-19 <sup>6</sup>

<sup>3</sup> Fecha de corte 15 de mayo de 2020.

<sup>4</sup> Fecha de corte 30 de octubre de 2020.

<sup>5</sup> Los datos donde no se reporta información se debe a que en los portales de transparencia consultados, no se desglosa un detalle específico del monto, sino un monto global; otro motivo es que no existe un decreto ejecutivo donde se designe un presupuesto asignado sino únicamente desembolsos parciales; o bien la información fue una propuesta de presupuesto que no fue aprobada por el poder Legislativo, por lo que no se puede corroborar o cruzar la información en los portales oficiales del Gobierno. Y, además, no hay información actualizada de fechas.

<sup>6</sup> Fecha de corte 20 de abril de 2020.

Ministerio o Institución Pública	Monto asignado (cifras en millones de \$)	Monto ejecutado (cifras en millones de \$)	Porcentaje de ejecución	Destino de los fondos
Ministerio de Turismo	\$5.90	\$1.89	30.5%	Adquisición de alimentación, insumos y servicios requeridos para los centros de cumplimiento de cuarentena por el COVID-19; adquisición de vehículos para el MIGOBDT a fin de atender la logística de la emergencia nacional y para el funcionamiento de los albergues habilitados, así como otros insumos, equipos e infraestructuras necesarias para el apoyo de las operaciones de asistencia de las personas afectadas por este y futuros eventos de esta naturaleza (incluye \$ 2.0 millones Tormenta Tropical Amanda) <sup>7</sup>
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	\$5.0	\$0.146	2.92%	Adquisición de alimentos, kits de higiene, e insumos varios para centros de contención <sup>8</sup>
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	\$0.5	\$0.835	166%	Adquisición de combustible para ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos <sup>9</sup>
Ministerio de Defensa Nacional	\$0.803	\$0.525	65,3%	Habilitación de Centros de Contención y Ejecutar operativos de control de circulación en fronteras y puntos ciegos <sup>10</sup>
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	\$0.05	No se reporta	No se reporta	Gastos de operación para el manejo de la crisis

<sup>7</sup> Fecha de corte 14 de abril de 2020.

<sup>8</sup> Fecha de corte 27 de abril de 2020.

<sup>9</sup> Fecha de corte 29 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Fecha de corte 11 de abril de 2020.



Ministerio o Institución Pública	Monto asignado (cifras en millones de \$)	Monto ejecutado (cifras en millones de \$)	Porcentaje de ejecución	Destino de los fondos
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	\$0.182	No se reporta	No se reporta	Para actividades logísticas, suministro de alimentos y equipamiento de centros de contención destinados a que las personas cumplan cuarentena por la pandemia del COVID-19
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	\$2.8	No se reporta	No se reporta	Implementar medidas que permitan el abastecimiento de agua a la población
<b>Total</b>	<b>\$544.955,90</b>	<b>\$419.614,18</b>	<b>76.9%</b>	

### Porcentaje ejecutado

Al 30 de abril de 2020, los fondos del FOPROMID sumaban un total de \$513,8 millones (Informe a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto sobre Medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el Marco de la Pandemia COVID-19, 2020).

Un informe más reciente de Ejecución Presupuestaria del Estado Primer Semestre 2020 <sup>11</sup>, publicado por el Ministerio de Hacienda, para el financiamiento al fondo de prevención y mitigación señala un presupuesto compuesto de la siguiente forma:

Institución	Presupuesto modificado en millones de USD	Ejecución en millones de USD
Financiamiento al Fondo de Prevención y Mitigación de Desastres	611,1	587,1
Fondo de Emergencias COVID-19 Financiamiento para gobiernos municipales	116,7	116,7

<sup>11</sup> Cabe resaltar que la información sobre los presupuestos obtenida de los diferentes informes fue publicada recientemente, entre la última semana del mes de octubre y a inicios del mes de noviembre.

Al 30 de julio el presupuesto del FOPROMID era de \$587,1 millones, del cual ha ejecutado un 93% (\$544.995.909) de sus fondos a los diferentes ministerios.

Sin embargo, cabe resaltar que hay instituciones que no han reportado un solo informe sobre la ejecución del presupuesto asignado, hay ministerios que han gastado más del presupuesto asignado y en otros hay incongruencias con los datos encontrados.

## Fuentes de financiamiento

Gestión de préstamos con organismos multilaterales, gobiernos y organismos gubernamentales, reorientación de recursos del Programa Anual de Inversión Pública (PAIP), misión de LETES y CETEs, gestión de instrumentos de financiamiento rápido (RFI) del Fondo Monetario Internacional (FMI) y gestiones de cooperación <sup>12</sup>. Los recursos obtenidos para la atención de la pandemia COVID-19 reforzaron las asignaciones presupuestarias del financiamiento al FOPROMID. A continuación, se detallan los ingresos del FOPROMID:

- Emisión y colocación de Letras del Tesoro \$400 millones.
- De recursos provenientes del préstamo N° ES-SB1 de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), se ha utilizado \$45,3 millones.
- Transferencias del Fondo General con aplicación al presupuesto vigente \$68,5 millones.

## Resultados de la puntuación

Descripción	Puntuación
Puntuación Global	0.422
Puntuación general de los fondos asignados a las Instituciones Públicas	0.324
Puntuación individual institución Pública	-
Ministerio de Salud Pública	0.417
Ministerio de Obras Públicas y de Transporte	0.355
Ministerio de Agricultura y Ganadería	0.385
Ministerio de Economía	0.385
Ministerio de Turismo	0.448
Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	0.448
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	0.448
Ministerio de Defensa Nacional	0.448
Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.261
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	0.323
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	0.323

<sup>12</sup> A la fecha de la investigación no existe información más actualizada sobre ejecución de presupuestos.

Datos disponibles para consulta en: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-22035.pdf>

# Análisis de datos con la metodología planteada

---

En esta sección se analizará y/o justificará los puntajes obtenidos de los indicadores global, general e individual de los programas implementados por el Gobierno.

## Puntuación global del país

En el caso específico de El Salvador, las puntuaciones bajas se deben a que los ministerios no han cumplido con una apropiada rendición de cuentas. Como se mencionó anteriormente, culminado el período de emergencia las instituciones públicas que recibieron fondos para combatir los efectos de la pandemia COVID-19, tenían 30 días contados a partir del 16 de mayo, para presentar un informe detallado sobre el manejo de los fondos. Sin embargo, en los sitios web consultados, no hay información actualizada reciente (sólo de abril y mayo). Habiéndose cumplido el plazo de rendición de cuentas, al día de la consulta 13 de noviembre, no se encontraron publicaciones de los informes recientes de los presupuestos ejecutados.

El Salvador obtuvo una puntuación total de 0.422 en un rango del 1 al 0, debido a la poca información sobre los bienes adquiridos, datos del adjudicado y datos disponibles en las diferentes plataformas, así como la información sobre los presupuestos asignados a las diferentes instituciones públicas. Sí se tiene información sobre las fuentes de financiamiento, aunque existen inconsistencias en los montos en los diferentes informes presentados por el Ministerio de Hacienda.

## Puntuación general de programas

La puntuación general de transparencia de todas las instituciones públicas que recibieron fondos del FOPROMID es de 0.324, lo que indica que con relación al puntaje general obtenido de los 10 indicadores que es de 0.422 hay menos transparencia en la ejecución, rendición de cuentas y fuentes de financiamiento de los fondos asignados a las diferentes instituciones públicas.

Los reportes del Ministerio de Hacienda sobre los presupuestos asignados fueron publicados entre la última semana del mes de octubre y la primera semana del mes de noviembre. No se encontraron informes actualizados sobre rendición de cuentas y tampoco se encontraron los presupuestos actualizados. No hay claridad en el destino de algunos fondos debido a que la información encontrada no era precisa, algunos ministerios habían ejecutado más del presupuesto asignado que tenían a la fecha del informe semestral de presupuesto ejecutado que publicó el Ministerio de Hacienda.

## Puntuación individual por programa

---

### 1. Ministerio de Salud Pública

Obtuvo una puntuación de 0.417, debido a que la información del presupuesto ejecutado no está

actualizada. A la fecha del 15 de mayo en los informes que había presentado este ministerio, había un monto ejecutado mayor al presupuesto asignado y transferido, presentado por el Ministerio de Hacienda en su informe de ejecución de presupuesto del primer semestre del año 2020. Además, hay inconsistencias en los montos y no existe una rendición de cuentas a noviembre sobre el presupuesto ejecutado.

## **2. Ministerio de Obras Públicas y de Transporte**

Este Ministerio obtuvo una puntuación de transparencia de 0.354, debido a que la información sobre el presupuesto ejecutado no está actualizada, no se tiene claro el destino de los fondos, y en la información consultada en la página web oficial de este Ministerio se pudo encontrar un presupuesto ejecutado mayor al presupuesto asignado publicado en los informes del Ministerio de Hacienda que no están actualizados y no hay informes detallados actualizados de rendición de cuentas por parte del MOPT.

## **3. Ministerio de Agricultura y Ganadería**

Obtuvo una puntuación de transparencia de 0.385, ya que no se encontró información referente al presupuesto ejecutado de este Ministerio, pese a ser uno de los que tiene mayor presupuesto. Sí se define la población beneficiada por este presupuesto, pero a la fecha no se encontró ningún informe de rendición de cuentas; se hallaron convenios con las municipalidades publicados en la página de transparencia, pero no se encontraron compras realizadas por este Ministerio.

## **4. Ministerio de Economía**

Este Ministerio obtuvo una puntuación de 0.385. Este Ministerio tiene como destino de fondos “otorgar una compensación económica (pago único) de \$300 por familia” con algunas restricciones. Sin embargo, no queda claro quién es la población objetivo de esta compensación, el alcance de este y criterios de clasificación de la población beneficiaria. El último informe presentado por este Ministerio fue el 20 de abril de 2020, en el que se detalla el monto ejecutado a esa fecha, mas no el detalle sobre los beneficiarios finales de dichos fondos; tampoco hay informes actualizados sobre la ejecución de este presupuesto ni rendición de cuentas.

## **5. Ministerio de Turismo**

Una puntuación de transparencia de 0.448, está bien definido el destino de los fondos y la justificación. Sin embargo, el último informe presentado por este Ministerio es del mes de abril y no se encontró información actualizada sobre la ejecución de presupuesto ni información sobre rendición de cuentas actualizada.

## **6. Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial**

Obtuvo una puntuación de transparencia de 0.448, dado que el destino de los fondos de este Ministerio no es específico, “insumos varios para centros de contención”. Tampoco se especifica para qué centros de contención ni de qué área. No se encontró información actualizada sobre presupuesto ejecutado ni sobre rendición de cuentas.

## 7. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

Obtuvo una puntuación de transparencia de 0.448. En este caso, está claro el destino de los fondos, para adquisición de combustible para ejecutar operativos de control en fronteras y puntos ciegos. A fecha del 29 de abril del 2020, este Ministerio ya tenía en su informe presentado compras y adquisiciones mayores a su presupuesto asignado. Sin embargo, no se encontró información actualizada sobre el presupuesto ni informes sobre rendición de cuentas actualizados.

## 8. Ministerio de Defensa Nacional

Está claro el destino de los fondos asignados para este Ministerio, pero no especifica si hay regiones o zonas asignadas específicas o si se realizarán trabajos en conjunto con otros ministerios. No se encontró información actualizada sobre presupuesto ejecutado ni sobre rendición de cuentas, en la página oficial del Ministerio.

## 9. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Es el Ministerio con la puntuación más baja de todos, obtuvo una puntuación de transparencia de 0.260. El presupuesto asignado para este Ministerio tiene como destino de fondos “Gastos de Operación para el manejo de la crisis”. No está claro qué operaciones realizará este Ministerio para el manejo de la crisis o cuál es el objetivo de los fondos asignados, a la fecha no se encontró ningún informe sobre rendición de cuentas ni sobre presupuesto ejecutado en los diferentes portales públicos.

## 10. Instituto Salvadoreño del Seguro Social

Obtuvo una puntuación de transparencia de 0.323, el destino de los fondos no está claro, hasta la fecha no se encontró ninguna información sobre presupuesto ejecutado ni informes sobre rendición de cuentas en los diferentes portales públicos.

## 11. Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)

Obtuvo una puntuación de transparencia de 0.323, el destino de fondos está claro pero el alcance y las zonas dónde se iba a implementar los diferentes proyectos específicos del mismo no están claros. Además, no se encontró ningún informe sobre rendición de cuentas o presupuesto ejecutado a la fecha en ningún portal público.

### Conclusiones:

- Difícil acceso a la información.
- Mala comunicación de los programas, compleja y difícil de encontrar.
- Hay baja transparencia en cuanto a detalles del adjudicado.
- Los diferentes portales no están actualizados.
- Gran parte de las rendiciones de cuentas están al mes de abril.

# Estudio 2

## Percepción de la corrupción y transparencia de los ciudadanos. Estudio cuantitativo de encuestas

---

### Descripción de la metodología para evaluar transparencia de datos.

La metodología de este enunciado consiste en la realización de una encuesta que mide la percepción de corrupción de los ciudadanos hondureños en su país.

La encuesta consta de 16 preguntas donde se evalúa la percepción de eficiencia de las instituciones públicas en la ejecución de fondos públicos durante la pandemia COVID-19, la percepción que tienen los entrevistados con la accesibilidad de la información en los portales de compras públicas y en la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones públicas, y finalmente, la percepción de corrupción que tienen los entrevistados previo a la pandemia y post pandemia en el tema de las compras públicas <sup>13</sup>.

Las preguntas de la encuesta de percepción se limitaron a ciertos tipos de corrupción: malversación y apropiación indebida de fondos, sobornos, autocontratación, abuso de discrecionalidad de los funcionarios públicos, el uso indebido de información, nepotismo y clientelismo.

La encuesta se realizó mediante Survey Monkey y se utilizó la base de datos del CLACDS, así como a personas que acaban de terminar su maestría en el INCAE Business School o la están cursando. En total se obtuvieron 79 respuestas. Los encuestados son personas de nacionalidad salvadoreña, profesionales y con estudios superiores (licenciatura y/o maestría).

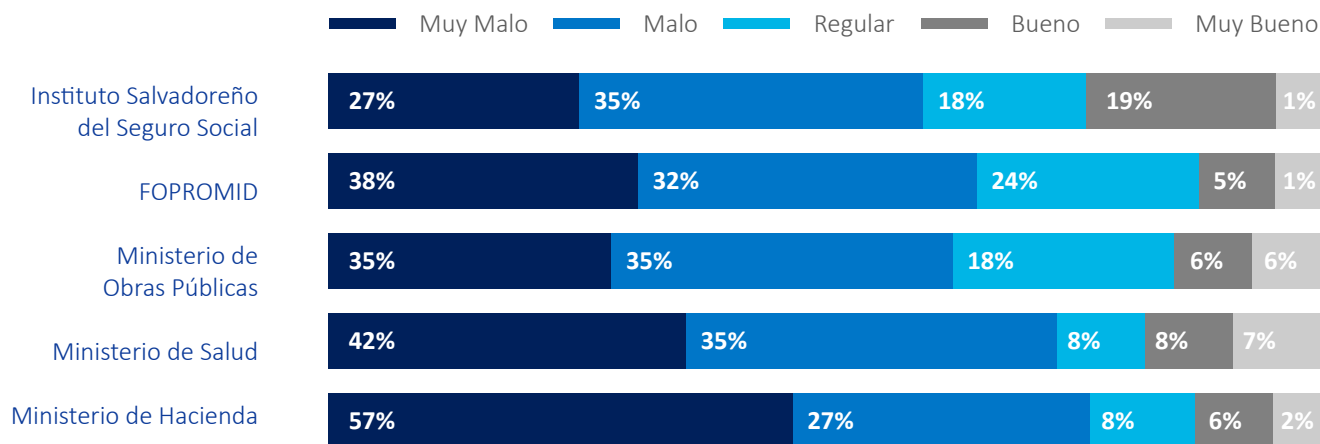
---

<sup>13</sup> Para efectos del presente trabajo se entiende por corrupción la quiebra de la legalidad o bien la imparcialidad por parte de los servidores públicos, en la toma de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa que es el interés general para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero (Medina, 2010).

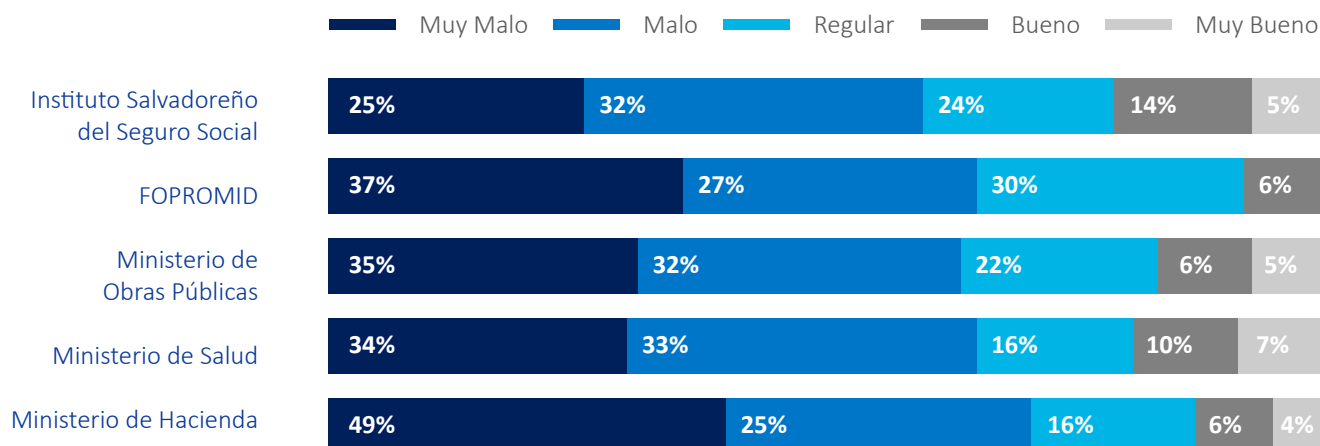
# Captura de datos

Se realizaron encuestas de percepción con una respuesta sobre temas de transparencia, corrupción y rendición de cuentas. Se tuvo una respuesta de 79 participantes. Los datos se tabularon y se representaron en los siguientes gráficos:

**Figura 1.**  
Percepción sobre la eficiencia con los recursos invertidos para atender la pandemia



**Figura 2.**  
Percepción sobre la eficacia de los programas de ayuda sanitaria y social a raíz de la pandemia



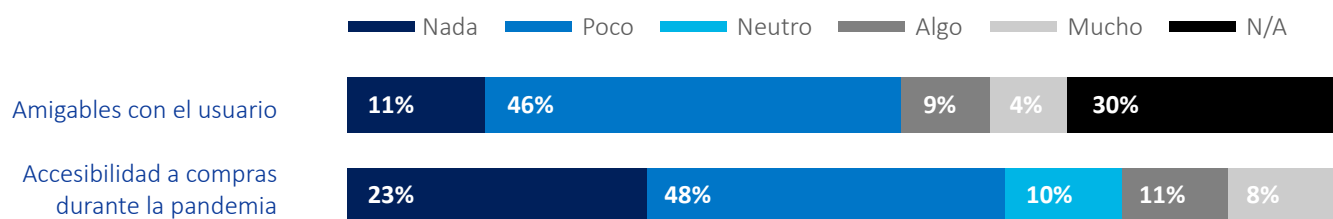
**Figura 3.**  
Percepción sobre funcionarios e instituciones públicas durante la pandemia



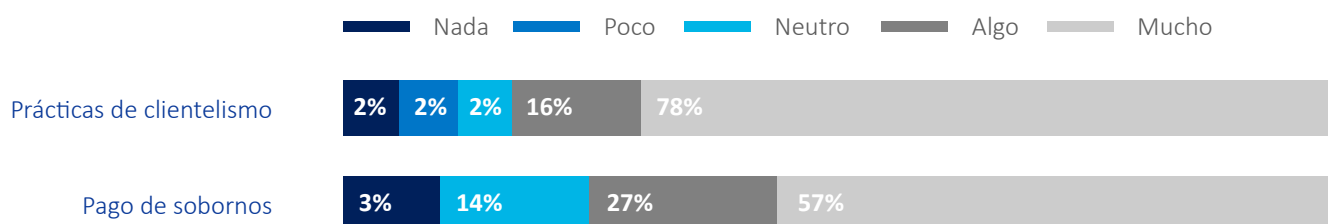
**Figura 4.**  
Grado de confianza en sitios web oficiales de comprar públicas



**Figura 5.**  
Percepción de sitios web oficiales de compras públicas

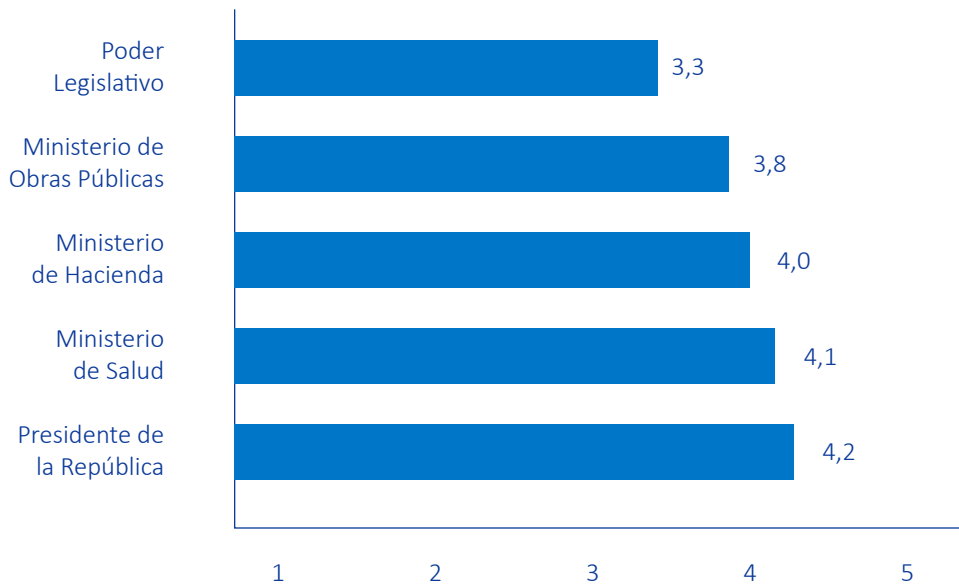


**Figura 6.**  
Percepción de frecuencia en actos de corrupción

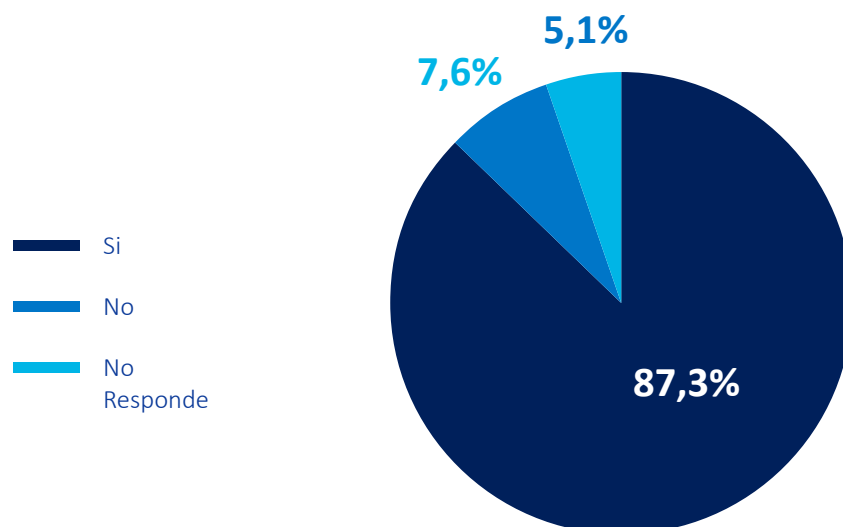




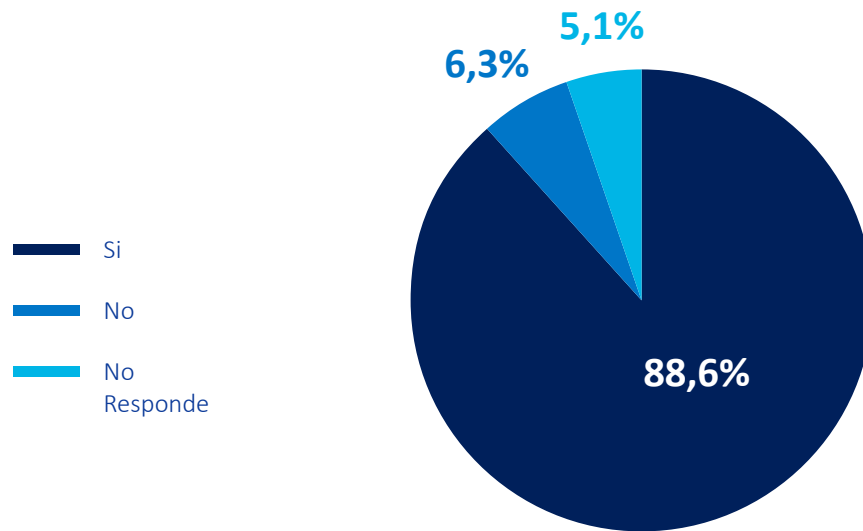
**Figura 7.**  
**Percepción sobre el nivel de corrupción en instituciones públicas y poderes del estado**



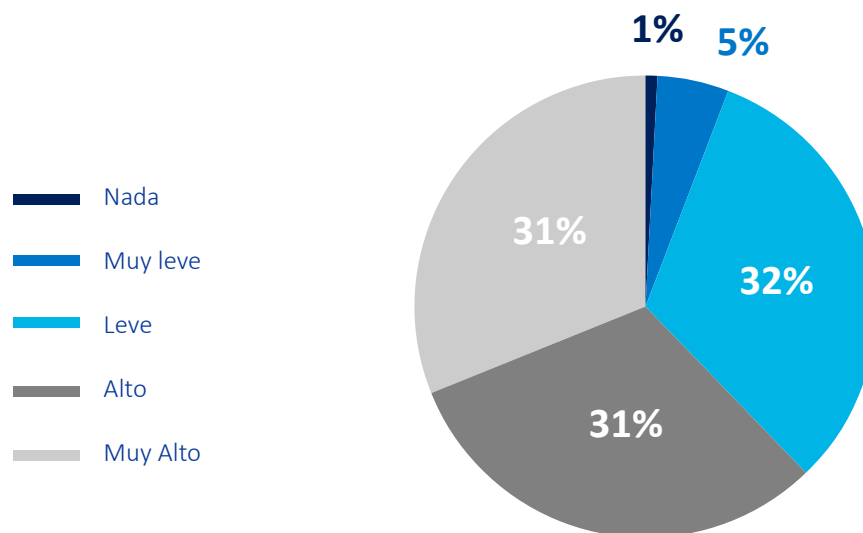
**Figura 8.**  
**Percepción sobre participación de funcionarios públicos con sus empresas privadas en licitaciones durante la pandemia**



**Figura 9.**  
Percepción sobre actos de corrupción durante la pandemia



**Figura 10.**  
Percepción de actos de corrupción previo a la pandemia





# Análisis de datos con la metodología planteada

En esta sección se analizará la captura de datos de la muestra de personas encuestadas. Esta información es relevante para el gobierno, dado que le podría permitir tener una mejor idea de la percepción de la sociedad sobre la corrupción en tiempos de emergencias sanitarias, y con base a ello poder tomar acciones y/o medidas preventivas para mitigar el riesgo de corrupción. El análisis se realizó con base a las siguientes categorías:

## Percepción sobre la eficiencia con los recursos invertidos para atender la pandemia

En la figura 1, se puede observar que, agrupando las votaciones de Malo y Muy malo, todas las instituciones públicas suman más del 60%, esto quiere decir que según la percepción de los encuestados estas instituciones públicas fueron ineficientes con el uso de los recursos asignados. El Ministerio de Hacienda es la institución pública percibida por el 84% de los encuestados (Muy malo 57% y Malo 27%) como la menos eficiente en cuanto al uso de los recursos; en este caso, se infiere que esto se debe a que dicho Ministerio estaba a cargo de realizar las asignaciones de los presupuestos a las diferentes instituciones públicas a través del FOPROMID.

El Ministerio de Salud tiene la segunda posición, después del Ministerio de Hacienda, con una percepción del 77% de los encuestados de ineficiente con el uso de los recursos. Se puede inferir que durante la pandemia el sistema de salud colapsó y el Hospital CIFCO que debía estar en funcionamiento cuando la curva de contagios estuvo en su punto más alto no estaba listo para atender a la población.

## Percepción sobre eficacia de los programas de ayuda sanitaria y socioeconómica a raíz de la pandemia

En la figura 2, se puede observar que las proporciones son muy parecidas a las de la figura 1, se infiere que esto es debido a que en El Salvador solo hubo 2 programas que fueron ejecutados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en convenio con las Alcaldías Municipales y el Ministerio de Economía, y el presupuesto para mitigar los efectos de la pandemia y para controlar los contagios fueron asignados a las instituciones públicas. En el anexo 3 se puede observar la figura 11 que está en una escala del 1 al 5 y se promedia las respuestas de las figuras 1 y 2. En este caso, se puede observar que, si bien todas las instituciones son percibidas como poco y muy poco eficientes y eficaces, la peor percibida en cuanto a desempeño es el ministerio de Hacienda, con una puntuación de 1,7 y 1,8 respectivamente.

## Percepción sobre funcionarios e instituciones públicas

En la figura 3, llama la atención que el 53% de los encuestados percibe que no hay transparencia en la ejecución de los programas. Se puede deducir que esto es debido a que no hay mucha información accesible a las personas para hacer un seguimiento de la ejecución de los presupuestos asignados a las diferentes instituciones públicas. También, se puede inferir que es debido a que, al inicio de la pandemia, El Salvador estuvo reportando de forma detallada todas las compras de muchos ministerios que tenían fondos asignados del FOPROMID para el manejo de la pandemia, y tuvieron muchas denuncias de corrupción. Posteriormente, dejaron de rendir cuentas sobre la ejecución de presupuestos debido a las denuncias.

El 57% de los encuestados percibe que no hay credibilidad en la rendición de cuentas. Se puede asumir que esto se debe a que los últimos informes que subieron sobre rendición de cuentas fueron durante la última semana del mes de octubre y la primera semana del mes de noviembre. Las rendiciones de cuentas no son a detalle y son montos muy superficiales y generales. Se han estado realizando rendiciones de cuentas después de muchos meses y en las fechas que debían. Además, durante la investigación se pudo notar que hay muchas contradicciones en cuanto a los montos publicados. El 52% de los encuestados piensa que no hay auditorías en tiempo real, se podría deducir que se debe a las denuncias que hubo sobre la falta de información por parte de las instituciones públicas y por las denuncias de los legisladores que dicen que el Ejecutivo está bloqueando u obstruyendo el acceso a la información.

### **Grado de confianza en información publicada en sitios web oficiales de compras públicas previo y durante la pandemia**

De la figura 4, se puede observar en porcentajes cómo previo a la pandemia el 9% no tenía nada de confianza en la información de los sitios de compra, mientras que ahora ascendió al 51% de los encuestados. Se puede deducir que se debe a la desactualización de la información en los sitios de compras, ya que, en octubre del 2020, apenas están subiendo compras realizadas en el mes de abril de 2020.

Así mismo, se puede observar en el Anexo 4 (con una escala del 1 al 5 donde 1 es Nada, 2 es Poco y 3 es Neutro) que hubo un deterioro en el grado de confianza de las personas en la información publicada en los sitios web oficiales de compras públicas, donde hay un deterioro de 1 punto. Los encuestados que tenían en general un grado de confianza previo a la pandemia casi neutro, ahora tienen poca o nada confianza en la información publicada. Por esta razón, el gobierno debe tomar las medidas necesarias en cuanto al análisis, consolidación de información y reportes consistentes para mejorar la confianza en tiempos de emergencias sanitarias.

### **Percepción sobre sitios web oficiales de compras públicas**

De la figura 5, el 57% de los encuestados (11% muy bajo, 46% bajo) percibe que los sitios web son poco o nada amigables con el usuario y el 30% no usa estas plataformas. Se puede inferir que no es sencillo entender la información que está publicada y cómo realizar la búsqueda de las compras. En cuanto a la accesibilidad a compras durante la pandemia, el 71% de los encuestados (23% muy bajo, 48% bajo) considera que fue difícil acceder a información de compras durante la pandemia. De acuerdo con algunas denuncias se ha eliminado acceso a información que estaba publicada anteriormente, por lo que se puede inferir que se debe a que después de las denuncias de corrupción en compras, no se ha actualizado la información desde abril del 2020.

### **Percepción sobre frecuencia en actos de corrupción durante la pandemia**

En la figura 6, se puede observar que el 94% (Muy Alto 78%, Alto 16%) de los encuestados perciben que hay una alta frecuencia en prácticas de clientelismo. También el 84% (Muy Alto 57% y Alto 27%) de los encuestados percibe que hubo una alta frecuencia de pago de sobornos en las compras públicas.

## Percepción sobre nivel de corrupción en instituciones públicas y poderes del Estado

En la figura 7, se muestra la percepción de los encuestados sobre el nivel de corrupción en las diferentes instituciones públicas. Se puede observar que el Ministerio de Hacienda tiene en promedio una puntuación de 4, que en la escala del 1 al 5 significa que es percibida con un nivel alto de corrupción. Mientras que el Poder Legislativo tiene una puntuación de 3,3 y es percibido con un nivel de corrupción menor en relación con el Ministerio de Hacienda. Se puede concluir que esto es debido a las gestiones del Ministerio con el presupuesto asignado para enfrentar la pandemia.

En el Anexo 5 (Figura 13), se puede observar que el 76% de los encuestados (63% Muy alto y 13% alto) tienen una percepción de que hay un alto nivel de corrupción en la Presidencia del Estado, mientras que un 43% de los encuestados (19% Muy alto y 24% alto) tienen una percepción de que hay un alto nivel de corrupción dentro del Poder Legislativo. Con esto se puede concluir que hay un alto nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía en cuanto a recursos asignados al Poder Legislativo durante la pandemia.

## Percepción sobre participación de funcionarios públicos con sus empresas privadas en licitaciones durante la pandemia

En la figura 8, se puede observar que el 87,3% de los encuestados tiene una percepción de que los funcionarios públicos participaron con sus empresas en licitaciones durante la pandemia. Se puede suponer que esto es debido a la flexibilidad en las compras que hubo durante la declaratoria de emergencia y por las denuncias que se hicieron públicas en diferentes medios de comunicación sobre estos actos de corrupción. Además, se destituyeron diferentes funcionarios públicos durante la pandemia.

## Percepción sobre actos de corrupción durante la pandemia

La figura 9 revela que el 88,6% de los encuestados piensa que se cometieron actos de corrupción. Con esto, se puede suponer como se había mencionado anteriormente que esto se debe a las diferentes denuncias que se hicieron públicas en los diferentes medios de comunicación. Se puede concluir que el gobierno y las diferentes instituciones públicas han perdido credibilidad en cuanto a la ejecución del presupuesto que tuvieron asignado por la falta de transparencia, falta de rendición de cuentas y constantes denuncias.

## Percepción sobre actos de corrupción previo a la pandemia

Según los datos de la figura 10, se puede observar que el 99% de los encuestados tenía una percepción de que había corrupción en algún grado o nivel previo a la pandemia. Por lo tanto, el gobierno tiene grandes retos de cara a las emergencias que se puedan presentar, y para mitigarlo es necesario que se diseñen nuevas estrategias en colaboración con todas las instituciones públicas, y así mismo planificar la ejecución de estas estrategias de tal forma que el gobierno tenga un mejor control de los recursos públicos.

### Conclusiones

- Se percibe un deficiente manejo de los recursos y programas durante la pandemia.
- Se nota que se ha perdido credibilidad por parte de los ciudadanos y no confían en las rendiciones de cuentas ni compras públicas.

# Estudio 3

## Estudio cualitativo de percepción de corrupción, transparencia y rendición de cuentas de la sociedad civil

---

El presente estudio consta de 10 entrevistas realizadas a actores claves en el tema de corrupción y manejo del tema presupuestario relacionados a COVID-19. La idea principal de este estudio es conocer la percepción que tienen los ciudadanos en temas de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y efectividad en la ejecución de los programas durante el Estado de Emergencia de la crisis COVID-19.

El contacto con los participantes se obtuvo por participaciones anteriormente con el CLACDS. Los entrevistados son personas que laboran tanto para el sector público, privado y organizaciones no gubernamentales, y tienen experiencia del tema en cuestión.

La entrevista consta de 12 preguntas, y se llevaron a cabo por medio de la plataforma digital Zoom, las cuales tuvieron una duración aproximadamente de 30 minutos, se transcribieron y finalmente, se capturaron “insights” de percepción. Para los “insights”, se utilizó el método de Incidentes Críticos a partir de los cuales, se hicieron 4 clústeres de percepción sobre corrupción, transparencia, rendición de cuentas y efectividad en la ejecución de los programas. Con este clúster se obtuvo un modelo de percepción de la sociedad civil.

Es importante mencionar que las entrevistas llevadas a cabo solo brindan una pequeña muestra de la percepción de ciudadanía experta en el tema, pero no son representativas porque el tamaño de muestra con relación a la población es muy pequeño. A continuación, se detallan los “insights”, incidentes críticos y clúster.

---

## Clúster / Corrupción

### Insights

### Incidentes Críticos

Aumento de la corrupción post pandemia

“Oportunidad para reivindicarse en temas de corrupción, aplicar correctamente la normativa, hacer un buen uso del dinero, ha sido todo lo contrario, ha habido más corrupción”

Sobrepuestos en compras médicas

“Sí he escuchado de casos de sobrepuestos, compra a familiares y el Tribunal de Ética está haciendo las investigaciones correspondientes”

Aumento del endeudamiento

“Antes de la pandemia El Salvador tenía un 70% de deuda sobre el PIB, pero ahora con la pandemia está llegando al 90%, no ha habido claridad en los gastos del Gobierno”

## Clúster / Transparencia

### Insights

### Incidentes Críticos

Poca transparencia y un incremento de opacidad

“Sí hemos visto que la pandemia ha generado consecuencias negativas y que ha influido en que se haya incrementado la opacidad, la falta de rendición de cuentas y que haya señalamientos de casos de corrupción”

Desconfianza de la ciudadanía

“Aparte ha manipulado el número de pruebas, han manipulado los resultados, o sea la información que se conoce respecto de cómo se ha administrado la pandemia”

Actores claves en la pandemia: Medios de comunicación y periodismo de investigación

“El rol que han tenido los medios ha sido muy importante, dado que eso ha generado las investigaciones de compras públicas (...) irregularidades de compras a sobrepuesto, compras con negocios de familiares de personas del gobierno”

Falta de controles

“El problema de estos fondos es que se excluye el conocimiento de la ley de adquisiciones y contrataciones, y con ello se quitan todos los controles por ejemplo para las compras directas”

Mal manejo de los fondos públicos

“Es muy notorio que no se han estado utilizando los recursos de manera eficiente y que adicionalmente no se ha tenido voluntad de transparentar el uso de estos fondos”



## Insights

## Incidentes Críticos

Compras desmedidas y despilfarro de recursos

“Del Salvador se mandaron varios camiones con canastas de alimentos a Honduras y Guatemala (...) El problema está en que si no hubiera habido huracanes quiere decir que tenían miles de canasta guardadas, que probablemente eran alimentos que se iban a arruinar porque habían comprado tanto”

Poco control de las donaciones

“Pero hasta el momento, insisto, la información que se ha tenido ha sido excesivamente limitada y muy escueta”.

## Clúster / Rendición de cuentas

### Insights

### Incidentes Críticos

Rendición de cuentas incompletas

“Cuando se rinde cuentas se presenta información irrelevante, no tan clara e incompleta”

Niegan acceso a la información

“Pedimos información sobre compra de medicamentos e insumos médicos al Ministerio de Salud y ninguna de las solicitudes de información que hemos hecho este año ha recibido respuesta”

Relaciones conflictivas entre instituciones públicas

“Bukele dijo que no había recibido “ni un centavo partido por la mitad”, cuando la Asamblea Legislativa había autorizado \$3 mil millones de deuda”

Represalias contra funcionarios públicos por haber emitido informes de rendición de cuentas

“Cuando el actual presidente del Banco Central dijo esto, solicitaron básicamente su renuncia y esto sí se vio bastante mal (...) básicamente lo que él hizo fue rendir cuentas y esto fue algo que al Gobierno no le gustó”

### Insights

### Incidentes Críticos

Programas poco exitosos

“No podemos saber si han sido exitosos porque no es posible contrastar si todas las personas que idealmente ya se tenían identificadas en un mapa de riesgo”

No llegaron a la población más vulnerable

“El programa de entregar canastas solidarias, si bien es cierto llego a muchos hogares, también estas canastas llegaron a hogares que no lo necesitaban. Es decir, residencias de clase media, clase media alta que no necesitaban”

Programas no ayudaron a productores nacionales

“Lo que hizo fue adquirir productos fuera del país, cuando la mejor opción posiblemente hubiese sido adquirirlos de manera local para generar mayor empleo y en las empresas locales que no tuvieran tantos problemas financieros”

Los programas se politizaron

“El Salvador tiene elecciones de diputados y de consejos municipales, en febrero del próximo año. Se vieron a varios funcionarios que van a ser candidatos aprovechando ese tipo de programa de las canastas solidarias para figurar públicamente”.

Mala planificación y desorden

“No dejó de ser caótico porque había mucho desconcierto, muchas dudas y generó la aglomeración de la gente, algunos llegaron y no les dieron nada y se expusieron al virus”

Mala comunicación de los programas

“La comunicación es un problema estructural sobre las medidas restrictivas de libertad, de algunos temas como donde se hacen las pruebas, como me hago las pruebas, donde tengo que ir. No ha habido una línea de comunicación muy amplia y extendida sobre los logros concretos”.

Comunicación confusa y de poco alcance

“La comunicación si estaba, pero en ocasiones era confusa, porque se comunicaba por decreto o por cadena nacional. Hizo falta un mensaje de fácil comprensión y que llegara a toda la población”

## Conclusiones

---

- En términos de corrupción, la ciudadanía percibe que ha habido un aumento de la corrupción durante el estado de emergencia COVID-19. Los mayores tipos de corrupción señalados son: los sobrepagos, desvío de fondos públicos y mal manejo de fondos. Así mismo, existe una preocupación generalizada de la población por el nivel de endeudamiento en que ha incurrido el país. Previa a la pandemia, El Salvador tenía un 70% sobre el PIB, y para el 2020, ha aumentado casi al 90% sobre el PIB. La flexibilización de los controles, la presión del gasto público por realizar compras de emergencia y el acceso al dinero, son factores importantes que facilitan los actos de corrupción. Aunado a ello, el Poder Ejecutivo se ha atribuido un exceso de poderes fuera de la legalidad.
- La sociedad civil percibe bajos niveles de transparencia en temas de compras públicas e información en los portales de transparencia. Principalmente, con la ejecución de los fondos destinados a los programas. El Gobierno del Presidente Bukele arbitrariamente suspendió el derecho fundamental de acceso a la información pública, reservando datos de compras hasta por 7 años. Este tipo de gobernanza arbitraria ha generado que la ciudadanía desconfíe de la gestión pública del gabinete de Gobierno.
- La rendición de cuentas por parte del Gobierno central ha sido casi inexistente. Ministros del gobierno central se han rehusado a presentarse ante la Asamblea Legislativa para rendir informes del gasto público, y quienes lo han hecho han presentado informes laxos, confusos e incompletos.
- Los programas ejecutados durante la pandemia los consideran poco exitosos en términos de alcance y clasificación. No se benefició a la población más vulnerable, lo cierto es que mucha población que no requería de la ayuda socioeconómica la recibió, quienes más la necesitaban no la recibieron y fueron politizados por funcionarios públicos, debido a que están próximas las elecciones municipales y de diputados. Instituciones públicas que recibieron fondos para la emergencia no los ejecutaron en su totalidad. Así mismo, inversiones multimillonarias que se hicieron en infraestructura médica se realizaron sin criterios técnicos o aún no se han concluido, generando un uso inadecuado del dinero.

# Recomendaciones

---

1.

Es necesario hacer una reforma al FOPROMID. En materia de derecho administrativo, ya que este fondo es una excepción a la LACAP. Se autoriza al fondo a realizar compras directas con mayor discrecionalidad y controles laxos. Es de carácter urgente reformar el marco normativo actual del FOPROMID que es muy ambiguo y escueto. Además, se deben establecer procedimientos y plazos expeditos, pero con controles de transparencia y rendición de cuentas, tal como lo resguarda la LACAP.

2.

En el tema de las donaciones, es importante crear mecanismos de registro de donaciones y su ejecución correspondiente, para que sean de conocimiento de la ciudadanía a través de portales de transparencia.

3.

Se deben crear protocolos para la entrega de ayudas socioeconómicas durante un estado de emergencia. Cada institución pública, debe crear su propio protocolo de ayudas durante una emergencia. Si las ayudas son en dinero o especie, se debe contar con una planificación de la logística de entrega, así como las herramientas necesarias para casos de emergencia.

4.

Es necesario que, en materia de compras públicas durante un estado de emergencia nacional, se cuente con personal capacitado y asesoría técnica para evitar negligencia en los productos o servicios adquiridos.

5.

Es importante que dentro de la función pública se fomente el uso de los canales electrónicos y la digitalización, ya que ambas son herramientas que frenan la corrupción y mejoran la transparencia y rendición de cuentas. Se requiere que las instituciones públicas se actualicen y capaciten en el manejo de las nuevas tecnologías, digitalizando todos sus procedimientos de compras de bienes y servicios públicos.

6.

Ante una declaratoria de emergencia, se debe establecer mecanismos de control interinstitucional para hacer prevalecer el derecho de acceso a la información pública, así como instrumentos sancionatorios para aquellas instituciones o funcionarios públicos que omitan o suspendan este derecho.

7.

Estandarizar los informes de rendición de cuentas, para tener mayor de control sobre la información suministrada.

## Limitaciones para la investigación

---

El presente trabajo de investigación contó con las siguientes limitaciones:

- Falta de información en temas de compras públicas: principalmente en El Salvador, los portales de compras públicas estaban desactualizadas lo que dificultó tener datos actuales y precisos, aunado a que la información en los 3 países (El Salvador, Honduras y Guatemala) no estaba centralizada.
- Es una crisis que no se ha superado: la crisis COVID-19 es una emergencia que aún vivimos en nuestros países, por lo que no existen aún reportes finales de ejecución de presupuesto y compras públicas. Esto también influye en la investigación, principalmente para obtener datos certeros de actos de corrupción, a pesar de que existen denuncias muchas están en etapa de investigación y no hay sentencias judiciales en firme de actos ilícitos.
- La tasa de respuesta de los entrevistados y encuestados: por limitaciones de tiempo no fue posible obtener una muestra más grande.

## Anexo 1. Denuncias según clasificación de corrupción

Caso	Incompetencia	Corrupción					
		Malversación y apropiación indebida de fondos	Sobornos	Auto-contratación	Abuso de discrecionalidad de los funcionarios públicos	Uso indebido de información	Nepotismo, Clientelismo y favoritismo
Compra de mascarar protectoras de MINSAL a la empresa de Jorge Aguilar, presidente (ahora expresidente) del FONAES entidad pública, con sobreprecio				X	X		X
Compra de MINSAL de botas de hule a la empresa Autodo, propiedad de la tía política del ministro					X		X
Compra de pruebas PCR donde uno de los competidores no cumplía con los requisitos y compraron del segundo competidor que tenía un sobreprecio del 22% del presupuesto	X						X
Compra de ISSS (Instituto de seguridad social de El Salvador) a Importsalva de trajes de seguridad a 18 \$/unidad y una segunda compra del mismo producto a 38 \$/unidad, compra directa, de 4 licitaciones en las que había participado ganó en 3.					X		X
Compra de MINSAL de 300 mil protectores reciclados con sobreprecio a SYGM, una empresa inscrita con el giro de "asesorías empresariales".	X				X		X
Construcción del Hospital El Salvador, la inversión es más alta que el presupuesto presentado inicialmente, se optó por hacer un hospital permanente a un móvil sin un estudio ambiental, no se consideraron los gastos corrientes para su funcionamiento, no hay una justificación ni un estudio para la compra de las 1.000 camas de cuidados intensivos.	X						
Proyecto de remodelación de las oficinas centrales del MINSAL, con un costo de más de \$50.000 durante la pandemia, proyecto asignado a una empresa que tiene como representante el hermano de la asistente del ministro de salud.		X			X		X
El gobierno gestionó bolsas de comida valoradas en \$50 cada una, pero cuando se las entregó se pudo determinar que estaban sobrevaloradas y no superaban los \$10	X				X		X
El Ministerio de Obras Públicas (MOP) es acusado de la contratación de una oferta de 1,1 millones más cara para el anexo del hospital CIFCO.	X				X		

## Anexo 2. Preguntas de entrevistas a fondo

### Preguntas clave

1. Considerando la emergencia sanitaria COVID-19, ¿Qué impacto cree usted que ha tenido en la corrupción de su país?
2. ¿Qué programa o programas ha visto más exitoso de los implementados en apoyo sanitario, social y económico ante la crisis COVID-19?
3. ¿Qué tan efectiva ha visto Ud, que ha sido la difusión de la comunicación de los programas del gobierno al público en general?
4. ¿Qué tan efectivos han sido los programas del gobierno para beneficiar a la población más vulnerable?
5. ¿Qué tan efectivo considera usted que ha sido el manejo de los fondos públicos durante la emergencia sanitaria COVID-19?
6. ¿Ha buscado usted información sobre las compras públicas del Estado sobre todo en el estado de emergencia sanitaria COVID-19?

Si la respuesta es afirmativa:

7. ¿Qué tan fácil fue el acceso a esta información?
8. ¿Ha buscado usted rendición de cuentas sobre el gasto del gobierno?

Si la respuesta es afirmativa:

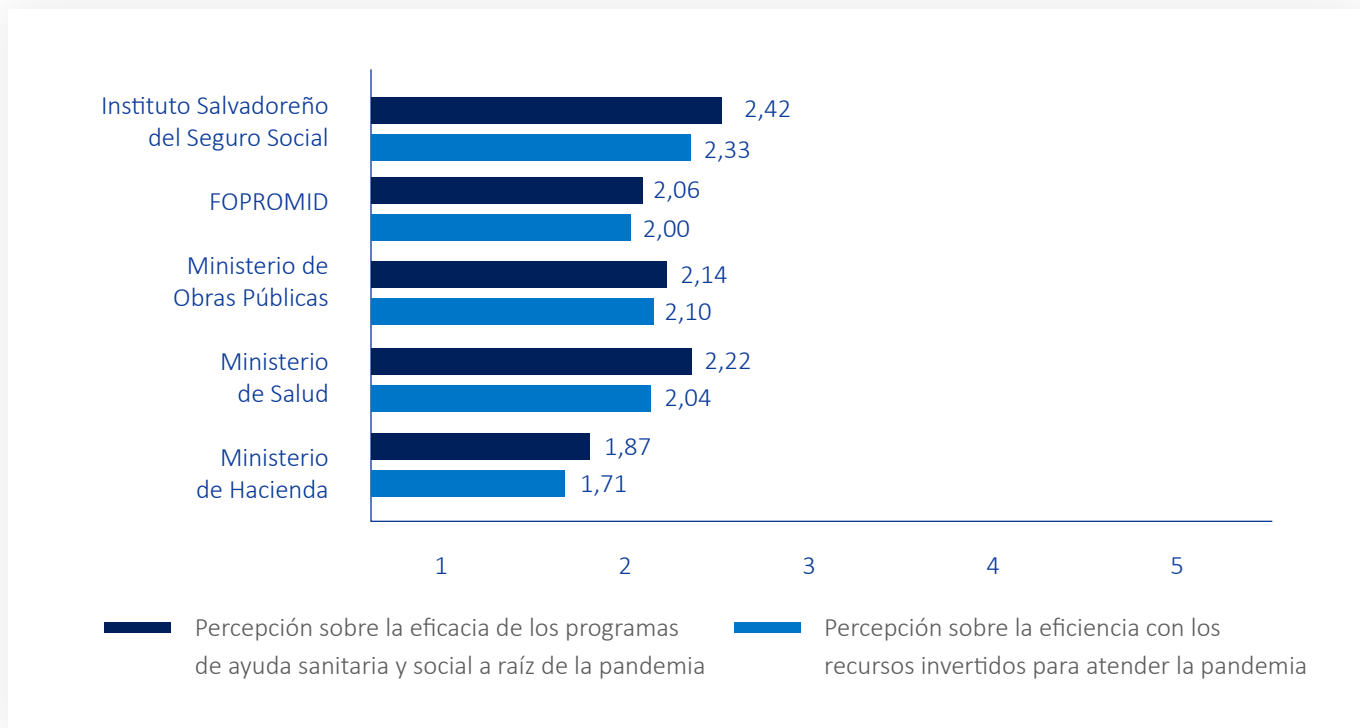
9. ¿Considera que la rendición de cuentas se está realizando de una manera periódica o consistente?
10. ¿Considera usted que el gobierno ejecuta apropiadamente las donaciones que recibe? Me puede explicar un poco, que criterio utiliza usted para hacer esta calificación.

### Preguntas de cierre

11. ¿Cree que hay mayor corrupción en el Estado durante tiempo de emergencia? tiene algunas observaciones de cómo mejorarlo?
12. ¿Tiene usted algunas observaciones para mejorar, la ley de contrataciones de calamidades (estado de emergencia)?

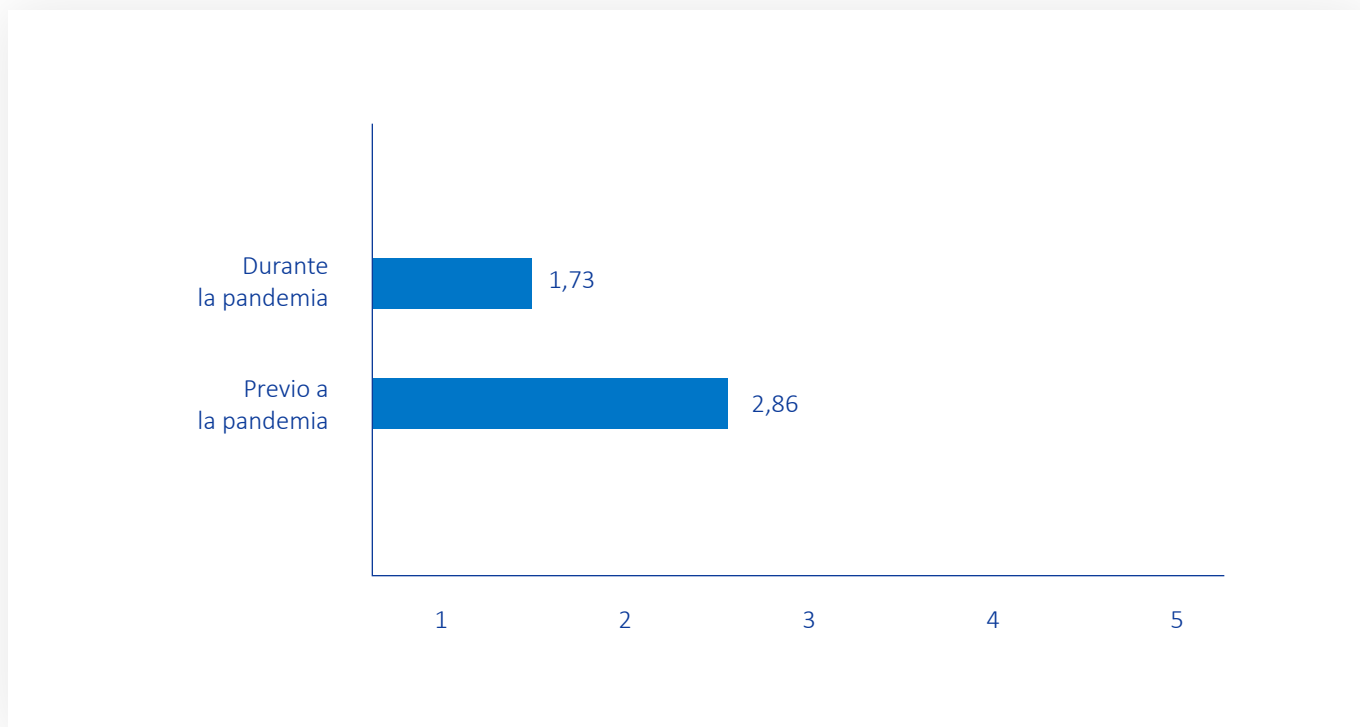
### Anexo 3.

#### Percepción de las instituciones públicas durante la pandemia (Figura 11)



### Anexo 4.

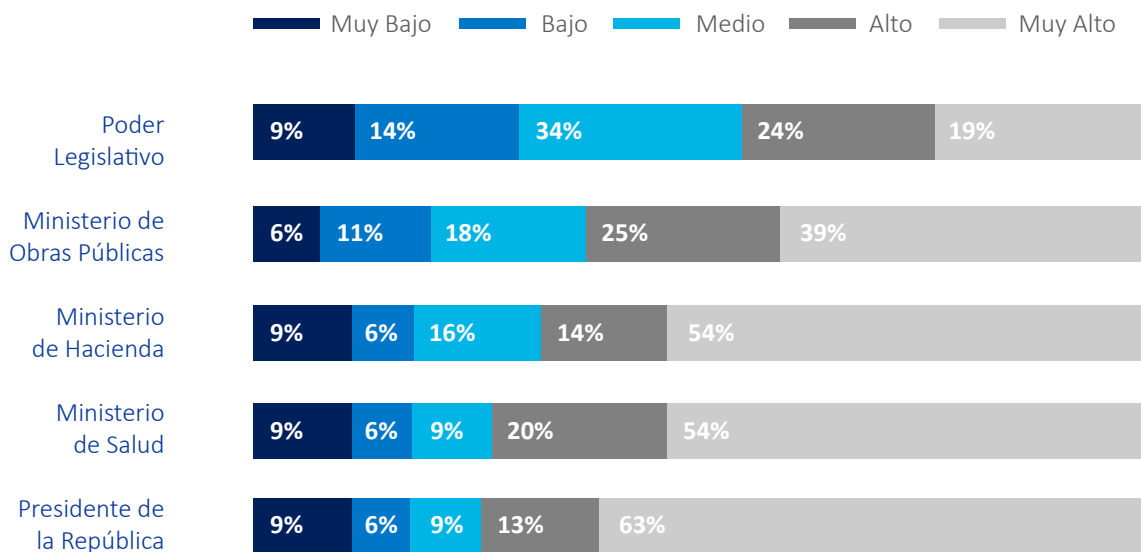
#### Grado de confianza en sitios web oficiales de compras públicas (Figura 12)





## Anexo 5.

### Percepción sobre el nivel de corrupción en instituciones públicas (Figura 13)



# Bibliografía

---

## Libros

Guerrero, J. y H. Hofbauer (2003) Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina. Resultados en 2001, México, M.A. Porrúa y CIDE.

Medina, T. (2010). Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública. Diario la Ley, 7382. Sección Doctrina.

## Sitios Web

Asociación de Radios y Programas Participativos de El Salvador (ARPAS). (20 de septiembre de 2020). Expresidente del BCR desmiente a Bukele sobre que no han recibido “ni un centavo partido por la mitad. Recuperado en: <https://arpas.org.sv/2020/09/expresidente-del-bcr-desmiente-a-bukele-sobre-que-no-han-recibido-ni-un-centavo-partido-por-la-mitad/>

Dirección General de Contabilidad Gubernamental. (30 de julio de 2020). Informe de Ejecución Presupuestaria del Estado Primer Semestre 2020. Recuperado de: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-DGCG-IF-2020-22035.pdf>

Dirección General de Protección Civil, Prevención y Mitigación. (6 de marzo de 2020). Alerta amarilla por evolución del COVID-19. Recuperado de: <https://proteccioncivil.gob.sv/alerta-amarilla-por-evolucion-del-covid-19-06-marzo-2020/>

Eurosocial. (Abril, 2020). Infografía. Recuperado de: <https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/04/Infograf%C3%ADa-Protecci%C3%B3n-Social-y-COVID-19-ESA.pdf>

Gobierno de El Salvador. (9 de marzo de 2020). Activan la Comisión Intersectorial de Salud. Recuperado de: <https://covid19.gob.sv/09-03-2020-activan-la-comision-intersectorial-de-salud/>

Ministerio de Hacienda. (30 de abril de 2020). Informe a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto sobre Medidas presupuestarias y fiscales adoptadas en el Marco de la Pandemia COVID-19. Recuperado de: <https://www.mh.gob.sv/downloads/pdf/700-UC-IF-2020-22287.pdf>

Ministerio de Hacienda. (6 de julio de 2020). Gobierno presenta medidas Presupuestarias y Fiscales adoptadas ante el COVID-19. Recuperado en: <https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Novedades/13135-Gobierno-presenta-medidas-Presupuestarias-Fiscales-adoptadas-COVID-19.html>

Sistema de Integración Centroamericana (SICA). (24 de abril de 2020). Gobierno de El Salvador anuncia plan económico para ayudar a las empresas y sectores vulnerables. Recuperado en: [https://www.sica.int/noticias/gobierno-de-el-salvador-anuncia-plan-economico-para-ayudar-a-las-empresas-y-sectores-vulnerables\\_1\\_121861.html](https://www.sica.int/noticias/gobierno-de-el-salvador-anuncia-plan-economico-para-ayudar-a-las-empresas-y-sectores-vulnerables_1_121861.html)

Transparency International. (2020). Public Procurement during States of Emergency: Minimum requirements to ensure the integrity of contracts awarded during crises. Recuperado en: [https://www.transparency.org/files/content/event/EN\\_Latin\\_America\\_emergency\\_procurement\\_report\\_Layout.pdf](https://www.transparency.org/files/content/event/EN_Latin_America_emergency_procurement_report_Layout.pdf)

U.S Embassy in El Salvador. (30 de abril de 2020). Gobierno de los Estados Unidos dona \$2.6 millones adicionales para respuesta a COVID'19 en El Salvador. Recuperado en: <https://sv.usembassy.gov/es/gobierno-eeuu-dona-2-6-millones-adicionales-respuesta-covid19/>

U.S Embassy in El Salvador. (26 de mayo de 2020). Estados Unidos entrega ventiladores a El Salvador para salvar vidas en respuesta al COVID-19. Recuperado en:  
<https://sv.usembassy.gov/es/eeuu-entrega-ventiladores-a-el-salvador-para-salvar-vidas-en-respuesta-al-covid-19/>

### Marco Normativo

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2005). Ley de Creación del Fondo de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, Decreto Legislativo No. 778 de fecha 31 de agosto de 2005, publicado en el Diario Oficial No. 160, Tomo 368. Recuperado en:  
<https://www.transparencia.gob.sv/institutions/gd-san-miguel/documents/74377/download>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2020). Decreto Legislativo No. 593 de fecha 14 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 52, Tomo 426. Recuperado en:  
<https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/14-03-2020.pdf>

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2020). Decreto Legislativo No. 606 de fecha 23 de marzo de 2020, publicado en el Diario Oficial No. 60, Tomo 426. Recuperado en:  
<https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/23-03-2020.pdf>

Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2020). Lineamientos Generales de Contratación Directa por Estado de Emergencia Nacional decretado por Pandemia Covid-19 del Ministerio de Hacienda. Recuperado en:  
[https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica/Marco\\_Normativo/Compras\\_Publicas.html#nxt:nxtAPMHAP544](https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/Marco_Normativo/Compras_Publicas.html#nxt:nxtAPMHAP544)

Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (2020). Lineamientos Específicos para compras de Emergencia decretado por Pandemia Covid-19 del Ministerio de Hacienda. Recuperado en:  
[https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley\\_de\\_Acceso\\_a\\_la\\_Informacion\\_Publica/Marco\\_Normativo/Compras\\_Publicas.html#nxt:nxtAPMHAP544](https://www.mh.gob.sv/pmh/es/Temas/Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_Publica/Marco_Normativo/Compras_Publicas.html#nxt:nxtAPMHAP544)

### Periódicos digitales

(29 de marzo de 2020). El Salvador: entregan ayuda económica a 200.000 familias afectadas por el COVID-19. DW. Recuperado el 16 de octubre de 2020 en:  
<https://www.dw.com/es/el-salvador-entregan-ayuda-econ%C3%B3mica-a-200000-familias-afectadas-por-el-covid-19/a-52949340>

Pacheco, Melissa. (11 de julio de 2020). Donaciones al Gobierno de El Salvador por la emergencia suman \$45.1 millones. La Prensa Gráfica. Recuperado el 16 de octubre de 2020 en:  
<https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Donaciones-al-Gobierno-de-El-Salvador-por-la-emergencia-suman-45.1-millones-20200711-0024.html>

Nóchez, María Luz. (23 de setiembre de 2020). Gobierno se resiste a transparentar el uso de \$3 mil millones para atender la emergencia. El Faro. Recuperado el 23 de octubre de 2020 en  
[https://elfaro.net/es/202009/el\\_salvador/24842/Gobierno-se-resiste-a-transparentar-el-uso-de-\\$3-mil-millones-para-atender-la-emergencia.htm](https://elfaro.net/es/202009/el_salvador/24842/Gobierno-se-resiste-a-transparentar-el-uso-de-$3-mil-millones-para-atender-la-emergencia.htm)

Belloso, Mariana. (22 de junio de 2020). El Salvador: Todas las compras de la emergencia se deben investigar, aseguran analistas. El Economista, Recuperado el 23 de octubre de 2020 en  
<https://www.eleconomista.net/economia/El-Salvador-Todas-las-compras-de-la-emergencia-se-deben-investigar-aseguran-analistas-20200622-0003.html>

### Entrevista

Bukele, Nayib. (comunicado de prensa, 16 de setiembre de 2020). Bukele: No aprobaron ni un centavo partido por la mitad. Teleprensa33. Recuperado el 23 de octubre de 2020 en  
<https://www.youtube.com/watch?v=VAQG9XAsx2w>



FORDFOUNDATION

VISITA NUESTRO SITIO WEB [AQUÍ](#)



**INCAE**  
BUSINESS SCHOOL

**CLACDS**  
Centro Latinoamericano  
para la Competitividad y  
el Desarrollo Sostenible