

Revista APORTES

para el Estado y la Administración Gubernamental

UN CASO DE FALTA TRANSPARENCIA Y ÉTICA GUBERNAMENTAL: LA CORTE DE CUENTAS DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

Linda Hemby (*)

Tradicionalmente, la Corte de Cuentas ha favorecido los intereses de los regímenes militares (1931-1984), de la pequeña y poderosa elite económica salvadoreña y/o del Partido de Conciliación Nacional (PCN). Desde hace más de veinte años, cuando tomó la presidencia de la Corte de Cuentas, el PCN la utiliza como instrumento de chantaje para negociar su continuo dominio del ente, encubriendo o diluyendo no sólo los casos de corrupción que involucran a sus militantes y amigos sino también aquellos vinculados con el partido gobernante.

Introducción

El tema de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador puede abordarse desde diferentes perspectivas. Usualmente en la ONG salvadoreña Probidad y con mi co-editor de la Revista Probidad, escogemos un enfoque técnico o jurídico. Pero se requiere otro método para identificar y analizar el compromiso de esta institución con la ética y transparencia.

Por eso, y debido a las restricciones de tiempo y espacio, este ensayo proporciona reseñas de las varias piezas del rompecabezas que constituye la Corte de Cuentas. Más allá de las nuevas leyes que le dan más independencia, eficiencia y autoridad, de su certificación por la oficina del Inspector General para auditar fondos recibidos de USAID y de los discursos de sus funcionarios, la Corte de Cuentas es una colección de propuestas perdidas, legislación no aplicada, funcionarios de mala reputación y empleados mal acostumbrados, intereses partidistas y acciones cuestionables, que –en lugar de investigar, exponer y sancionar fuertemente casos de corrupción– encubre y protege a los imputados.

Esta desafortunada realidad dejó a la Corte de Cuentas sin credibilidad ante la sociedad salvadoreña y sin un confiable mecanismo gubernamental que vele por el buen uso de los recursos del Estado, la conducta honesta y responsable de los funcionarios y el cumplimiento efectivo de los propósitos y obligaciones de cada ente gubernamental.

Propuestas perdidas

La historia de su modernización

La reforma constitucional de 1939 creó la Corte de Cuentas de la República de El Salvador para realizar la fiscalización técnico-legal de la gestión de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular¹. Desde esa época el control gubernamental era ejercido principalmente a través de la autorización previa de toda salida de fondos y el examen de las cuentas que rendían los funcionarios y empleados encargados del manejo de los recursos públicos (pagadurías, colectorías, bodegas, almacenes, etc.). En la Constitución vigente desde 1983, los artículos referentes a la Corte de Cuentas se mantienen casi idénticos que en las constituciones anteriores.

En 1986, un equipo de consultores contratado por USAID elaboró un diagnóstico que evidenció la obsolescencia del sistema de control gubernamental y señaló a la Constitución como un obstáculo para implementar un programa de transformación institucional². Tras el diagnóstico, la Corte de Cuentas comenzó a recibir apoyo financiero y logístico de USAID para impulsar su modernización; pero lo recibido fue mal administrado y se dieron casos de corrupción en los que estuvo involucrado el entonces presidente del ente de contralor. Esta situación originó la suspensión de la ayuda y el estancamiento del iniciado proceso de cambios.

En 1994, la Corte de Cuentas, bajo la dirección del abogado Rafael Hernán Contreras, propuso a la Asamblea Legislativa una reforma constitucional para crear la Contraloría General de la República³. Un mes después la Asociación de Empleados de la Corte de Cuentas (ADECC) presentó una propuesta más fuerte que superaba algunas de las deficiencias del anteproyecto de Contreras. En esa ocasión, la ADECC expresó: Si esta propuesta es aceptada se estaría transformando a la Corte de Cuentas en la Contraloría General de la República, que sería el organismo rector del sistema de control de las actividades administrativas, financieras y

operativas del sector público, dotada de independencia funcional, administrativa y presupuestaria con el fin de garantizar imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones, siendo la práctica de la auditoría el principal instrumento de trabajo y herramienta de control 4.

Las distintas propuestas generaron un intenso interés en los partidos políticos, en algunos gremios como ADECC y la Asociación de Auditores Gubernamentales (AUGES) y en las organizaciones no gubernamentales Probidad y Fundación de Estudios Para la Aplicación del Derecho (FESPAD). Probidad, que fue la primera y todavía única ONG salvadoreña anticorrupción, organizó y coordinó diversas iniciativas en pro de las reformas de la Corte de Cuentas y de los sistemas de administración financiera.

En abril de 1994, días antes de que la legislatura iniciada en 1991 concluyera su período y a pesar del consenso alcanzado en las comisiones de trabajo, la reforma constitucional propuesta para la Corte de Cuentas fue abortada, limitándose a pequeños cambios en sus atribuciones que le suprimían el ejercicio del control previo -la autorización para la salida de fondos públicos- trasladándolo a la competencia de cada entidad pública.

En general, los diputados opositores coincidían en auspiciar una reforma fuerte, pero los de la derecha (el partido gobernante, ARENA y PCN) no aceptaron crear la Contraloría General de la República en ese momento y manifestaron que el país no estaba preparado para una institución de esa naturaleza. En los que ganaron una versión pálida, prevaleció el temor a que el país contara con un eficiente organismo de control. Abraham Abrego, abogado del FESPAD, escribió: Esta inmutabilidad que ha convertido a la Corte de Cuentas en una institución arcaica, se debe achacar, según mi percepción, a la falta de voluntad de los distintos gobiernos, que seguramente han visto en la institución un peligro para sí mismos, si llega a convertirse en un eficiente organismo de control. ¿Cuántos casos de corrupción, sino, hubiesen podido controlarse, y, probablemente, llevar a grave crisis a los gobiernos de turno?⁵.

En 1995, la nueva legislatura, al no poder reparar lo actuado por la anterior y en su afán por subsanar el error cometido a través de la legislación secundaria, incorporó una buena parte del contenido de las propuestas de reforma constitucional y aprobó por unanimidad una nueva ley para la Corte de Cuentas. Aunque se mantiene la duda si esa ley posee el suficiente respaldo constitucional, lo cierto es que con ella la Corte de Cuentas pudo avanzar en alguna medida en su proceso de modernización. Los cambios más importantes fueron la implementación del ejercicio de la auditoría como herramienta de control en sustitución del examen de cuentas y la abolición definitiva del control previo como atribución de la Corte de Cuentas.

También en 1995 se aprobó una ley hermana por la cual el Ministerio de Hacienda regula la administración financiera del Estado. Pero, hasta ahora, el Ministerio y la Corte de Cuentas no se reunieron para desarrollar mecanismos de colaboración estrecha destinados a hacer funcionar en forma integrada, eficiente y completa los sistemas dictados en 1995, la ley del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI) y la Ley de la Corte de Cuentas.

En 1997, ADECC representó con algunas mejoras su propuesta de reforma constitucional. Pero la iniciativa no tuvo eco y no fue incluida en las reformas a la Constitución aprobadas en ese año.

Empujada a ofrecer cambios, la Corte de Cuentas creó en 1998 una oficina de participación ciudadana que incluía una ventanilla para recibir denuncias del público sobre casos de corrupción. A pesar de la campaña publicitaria con que se lanzó la oficina, nunca se hicieron públicas las denuncias ni el seguimiento que tuvieron y en 1999 dejó de funcionar.

En 1999, Gerson Martínez, Primer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa y miembro del partido opositor FMLN, retomó el tema de la reforma constitucional para crear la Contraloría General de la República y presentó una propuesta a la Asamblea Legislativa, basándose en las hechas en 1994. Probidad contribuyó con esta propuesta presentando observaciones y recomendaciones para mejorarla⁶. Nuevamente no hubo mayor interés en la iniciativa que terminó muriendo.

Así, en los 14 años transcurridos desde que por primera vez fue planteada la necesidad de reformar la Constitución para transformar a la Corte de Cuentas, el tema se ha mantenido pendiente y cuando en 1994 logró mayor relevancia y aceptación fue obstaculizado por los partidos ARENA y PCN.

Falta de independencia

En sus propuestas y discursos sobre la reforma de la Corte de Cuentas, ADECC, AUGES, el diputado Gerson Martínez y Probidad, promovieron la independencia funcional, administrativa y política del ente.

La independencia funcional evita que la Corte de Cuentas actúe como juez y parte, separando aquellas atribuciones incompatibles con los procesos de investigación, específicamente sus atribuciones jurisdiccionales.

Además de investigar, la Corte de Cuentas juzga a los funcionarios y servidores públicos por irregularidades en el uso de los recursos. Para efectos jurisdiccionales la Corte de Cuentas está organizada en cámaras de primera instancia integradas por jueces y una cámara de segunda instancia integrada por su presidente y magistrados.

Como veremos más adelante al hablar del caso de la FEDEFUT, esta situación afecta o beneficia injustamente a los supuestos responsables de irregularidades al ser investigados y juzgados por un mismo ente. Por esta falta de independencia entre las funciones de investigación y jurisdiccionales, el presidente y demás funcionarios de la Corte de Cuentas poseen excesiva

discrecionalidad que les posibilita emitir fallos no fundamentados en criterios técnico-legales, es decir, ocultar la evidencia, desvanecer faltantes y aún no investigar.

La independencia administrativa y presupuestaria son también atributos importantes que debe poseer la Corte de Cuentas. Los entes bajo su control no deben intervenir en sus asuntos administrativos y presupuestarios. Lógicamente no es conveniente que la Corte de Cuentas sea absolutamente independiente en estas áreas, porque en ese caso no respondería ante nadie por su actuación y el uso que haga de sus recursos.

Pero, en países como El Salvador, la falta de independencia política del ente de contralor es uno de los factores más perjudiciales para el efectivo ejercicio del control. La vinculación partidista de sus funcionarios y la aproximación de sus institutos políticos con el partido gobernante lo irradiaron negativamente.

En las dos últimas décadas, los presidentes de la Corte de Cuentas fueron militantes o dirigentes del PCN⁷. Cuando en 1989 el otro partido derechista, ARENA, llegó al poder, el PCN se convirtió en su principal aliado en la Asamblea Legislativa, concediéndole sus votos en la mayoría de iniciativas de ley presentadas por el Gobierno. Como ellos mismos manifestaron, ha existido un pacto entre ARENA, PCN y a veces con elementos derechistas del Partido Demócrata Cristiano (PDC), mediante el cual comprometen sus votos en la Asamblea Legislativa a cambio de repartirse el control de la Fiscalía General de la República, la Corte de Cuentas y la Procuraduría General respectivamente.

Para la Corte de Cuentas, la injerencia partidista significó falta de voluntad para cumplir con el mandato de la ley y modernizar dicho ente fiscalizador, perder el criterio técnico y la imparcialidad en sus investigaciones y convertirse en una fuente de clientelismo político. Además de su presidente, muchos de sus directores y mandos medios también militan en el PCN y se sabe que buena parte de su personal se afilia a ese partido para obtener o mantener su empleo o lograr ascensos.

Cabe aclarar que el problema de la falta de independencia política no reside sólo en que un pacto legislativo y el PCN mantengan el control del ente fiscalizador: ahora es el PCN, mañana podría ser otro partido con las mismas prácticas clientelistas. La cuestión es cómo aislar a la Corte de Cuentas de la injerencia política partidista y de otros grupos de poder y garantizar que su actuación esté sujeta en la mayor medida posible a criterios técnicos y legales.

Uno de los mejores enunciados sobre independencia política puede encontrarse en un decreto legislativo emitido en 1944 al considerarse las renuncias que habían presentado los funcionarios de la Corte de Cuentas, a causa de las convulsiones políticas suscitadas por la caída del dictador Maximiliano Hernández Martínez: Es de todo punto conveniente dejar establecido como principio firme, el criterio observado ya en el hecho durante la existencia de la Corte de Cuentas, de que esta es una Institución absolutamente ajena a toda cuestión de índole política; ya que su carácter eminentemente técnico, su calidad de juzgadora de la actuación de funcionarios manejadores de fondos, y sobre todo el hecho de que constitucionalmente sea una Institución Independiente del Poder Ejecutivo, encargada precisamente de controlar la gestión financiera de éste, exigen, como garantía de imparcialidad, que tal Organismo permanezca libre de toda influencia política; que en consecuencia, debe estimarse a los funcionarios que la integran, como funcionarios apolíticos, y su permanencia en sus puestos, no debe estar condicionada en modo alguno por otros motivos que no sean los puramente legales.

A través de la reforma constitucional, se le podría proveer independencia política a la Corte de Cuentas. Desafortunadamente, el bloque ARENA-PCN -como ya se dijo- obstaculizó reiteradamente esta alternativa.

Elección de funcionarios no idóneos

Con relación a la independencia de la Corte de Cuentas se hicieron propuestas que exigían: a) un perfil de presidente y magistrados que incluyese requisitos profesionales, técnicos, éticos y de desvinculación partidaria (los candidatos a presidente y magistrados no debían haber tenido vínculos partidarios durante cinco años antes de su nominación); y b) un proceso para elegir a estos funcionarios, que garantizara que los nombrados poseyesen el perfil requerido, careciesen de antecedentes de corrupción u otra inmoralidad y acreditaran un entendimiento amplio de la administración financiera, auditoria y control en el sector público. Actualmente, los requisitos estipulados en el artículo 198 de la Constitución son comunes a los de cualquier otro funcionario: El Presidente y los Magistrados de la Corte de Cuentas deberán ser salvadoreños por nacimiento, mayores de treinta años, de honradez y competencia notorias; estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano y haberlo estado en los tres años anteriores a su elección.

Varias propuestas abordaron las anomalías tradicionales en la elección de los funcionarios de la Corte de Cuentas. Así se señaló que:

- La Asamblea Legislativa no investiga la capacidad profesional ni la solvencia moral de los candidatos, ni deja espacio para que la prensa y los ciudadanos presenten información relevante a considerar durante la identificación de los candidatos.
- La identificación de candidatos y otros aspectos de la elección se hacen sin el conocimiento ni la participación ciudadana.

Hubo veces en que propia oposición legislativa resultó excluida del proceso de elección de estos funcionarios. En agosto de 1998, como se verá más adelante, los partidos ARENA, PCN Y PDC eligieron a un presidente de la Corte de Cuentas sin recibir ni discutir candidaturas de otros partidos políticos o de otros sectores de la sociedad.

Otro factor que contribuye a la elección de funcionarios de la Corte de Cuentas no idóneos y de miembros de la cúpula del PCN es que sólo se requiere para ser elegido el voto de la mitad más uno de los ochenta y cuatro diputados. Los proponentes de la reforma de la Corte de Cuentas piden que la elección se realice por mayoría calificada, es decir, con el voto positivo de las dos terceras partes del cuerpo.

Se propuso también que los funcionarios se elijan para turnos de siete o diez años. Actualmente, el período de nombramiento es tres años, como el de los diputados; el del Presidente de la República es de cinco años. Esta y otras propuestas sobre reformas del proceso para elegir funcionarios de la Corte de Cuentas no han sido aprobadas debido a oposición del partido gobernante (ARENA) y del PCN.

Falta de transparencia de la Corte de Cuentas

El artículo 198 de la Constitución salvadoreña establece las atribuciones de la Corte de Cuentas; entre ellas, las de:

- Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos, tasas, derechos y demás contribuciones, cuando la ley lo determine (inciso 1);
- Vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios y empleados que administren o manejen bienes públicos, y a conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas (inciso 3);
- Informar por escrito al Presidente de la República, a la Asamblea Legislativa y a los respectivos superiores jerárquicos de las irregularidades relevantes comprobadas a cualquier funcionario o empleado público en el manejo de bienes y fondos sujetos a la fiscalización (inciso 7).

Según el artículo 6 de la Constitución, el art.19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otras disposiciones de tratados internacionales, cada ciudadano tiene derecho a pedir información a las autoridades públicas y recibir respuestas para conocer, evaluar e incidir en la forma en que se manejan las instituciones. Al igual que la democracia, la transparencia sólo existe cuando hay condiciones para hacer uso libre de este derecho.

En El Salvador, el gobierno se maneja tradicionalmente bajo secretos e ineficiencia deliberada y no con transparencia y capacidad. El caso más extremo es el de la Corte de Cuentas que carece de un sistema interno para organizar, analizar y procesar información sobre los casos de corrupción que maneja. No sabe cuántos casos están a su cargo, qué auditor u otro personal ha sido asignado, el tipo de anomalías, qué instituciones han sido más perjudicadas, quiénes son los implicados, cuáles sus vínculos ni cuál su relación con otros casos de corrupción. No puede decir cuántos y cuáles casos se investigan, cuántos no fueron atendidos o han sido concluidos y las razones por las que lo fueron, quiénes aprobaron los resultados de la investigación, el seguimiento dado a las responsabilidades y recomendaciones, la sanción impuesta y si ésta se aplicó. No hay estadísticas sobre la duración y los tiempos en que se inicia la investigación después de ocurridos los hechos o denuncia, ni sobre los recursos invertidos para realizarla. Tampoco la Corte de Cuentas posee un mecanismo para proveer y difundir tal información.

Periodistas de La Prensa Gráfica describieron así una de sus experiencias con la Corte de Cuentas: Se solicitaron los resultados de las auditorías de gestión realizadas en ANDA, MOP y la PNC por la Corte de Cuentas. El encargado de prensa, René Hurtado, dijo lo siguiente: "Tendría que averiguar si ha habido alguna. Le tengo que preguntar al director. Hábleme como a las 11:30". En la segunda ocasión, la respuesta fue la misma. ¿La tercera es la vencida? No. Ahora, la versión fue que los directores se encontraban en un seminario, y pidió que se le llamara después. La última intentona fue el viernes, la respuesta: "Hable el lunes, el último día hábil antes de vacaciones".

La Corte de Cuentas se resiste aún más cuando debe informar a otros entes estatales; ello provocó su allanamiento por parte de la Fiscalía General y agentes de la Policía Nacional Civil. La acción sin precedentes ocurrió el 29 de agosto pasado después de que la Fiscalía pidió en tres ocasiones documentos sobre una auditoría concluida de la Federación de Fútbol (FEDEFUT) sin obtener respuestas. La Fiscalía exigió los documentos para continuar su propia investigación del caso. Se sospecha que la Corte de Cuentas disminuyó ilegalmente en más de un 80% un millonario faltante y encubrió evidencia para favorecer a los directivos de la FEDEFUT vinculados con el PCN. El 5 de septiembre, el presidente de la Corte de Cuentas se presentó ante la Comisión de Deportes de la Asamblea Legislativa para responder por el irregular manejo del caso de la FEDEFUT, así como las acusaciones sobre la disminución del faltante y una posible manipulación de documentos. Excepto los diputados del PCN, los integrantes de la Comisión quedaron insatisfechos con su presentación y citaron al Fiscal General, quien manifestó que tenía fuerte evidencia para sustanciar delitos de corrupción contra los directivos de la FEDEFUT y de encubrimiento por parte de la Corte de Cuentas.

Aunque el artículo 199 de la Constitución estipula que el Presidente de la Corte de Cuentas rendirá anualmente a la Asamblea Legislativa un informe detallado y documentado de las labores de la Corte, dicho informe se limita a presentar un estado genérico de los gastos, la cantidad de auditorías realizadas sin identificarlas ni mencionar su estado ni sus resultados, y otros datos que no proporcionan información para analizar y evaluar el desempeño de la Corte.

Factores históricos

Esta falta de transparencia no es casual. Por años se ha impuesto como la forma y la norma para administrar las instituciones y

manejar los recursos públicos. En el pasado, el Estado funcionó en favor de los terratenientes y los regímenes militares (1931-1984), y en el presente lo hace al servicio de la pequeña y poderosa elite económica salvadoreña y/o de aquellos partidos políticos que controlan las instituciones. Cuando el Estado es manejado por tales intereses que son ajenos al bien común, la generación y difusión de información sobre su funcionamiento constituyen una amenaza. No conviene a los funcionarios ni a los grupos que los influncian que exista información para que los ciudadanos procesen, analicen y evalúen la gestión pública, ya que ello evidenciaría la ineficiencia y la corrupción y provocaría acciones en su contra.

Por esto, no sólo hay bastantes obstáculos para acceder a la información, sino también muy poca voluntad para tener información disponible y aprobar leyes o aplicar normas que exigen la transparencia. Los resultados de un sondeo realizado en julio de 2000, que incluyó a 20 periodistas de diferentes medios de comunicación, reflejan las mismas razones de esta política de ocultamiento: ... el 40 por ciento cree que se pretende esconder algún caso de corrupción. El 35 por ciento opina que se busca disimular la mala gestión; el 25 piensa que el funcionario teme quedar en ridículo al responder algo que no sabe.

Otros factores reconocidos que impiden la transparencia y la ética en el Estado salvadoreño son la falta del estado de derecho y la tradición de impunidad. Por la corrupción sistematizada que lo penetra, las leyes y sanciones no se aplican o son muy débiles. Es decir, que –además de las motivaciones y oportunidades que resultan en el mal uso de los recursos del Estado– no es riesgoso violar la ley.

Papel de los medios de comunicación

Por esta falta de transparencia, los medios de comunicación deberían asumir con mucho más compromiso sus papeles de tribuna pública y de fiscalizadores de los entes gubernamentales, respondiendo con más y mejores investigaciones y reportajes sobre casos de corrupción y sobre el trato que a éstos les da el gobierno.

Pero muchas veces, en El Salvador, los reportajes sobre la corrupción están contaminados por intereses ajenos al deber primario de informar al público. Por eso, en lugar de favorecer el combate y la reducción de la corrupción, tienden a contribuir a una maliciosa fiscalización selectiva, a un espectáculo morboso, a construir falsos cruzados anticorrupción y a desconocer las genuinas iniciativas anticorrupción, o, dicho de otro modo, a favorecer el encubrimiento, la impunidad y la persistencia de la corrupción.

Aún cuando hay intenciones respetables, las investigaciones se ven limitadas por los obstáculos que ponen las instituciones estatales para acceder a la información. Además, el desarrollo de muchos reportajes no deja claro el contexto del caso de corrupción, no lo relaciona con otros y no profundiza en los vínculos de sus actores. Con excepción del tratamiento del caso de la FEDEFUT por los periodistas de La Prensa Gráfica, los reportajes son aislados y no reflejan una investigación extensa ni un seguimiento. Con respecto al manejo de los anteproyectos de ley que no reciben mucha atención de los medios, la prensa salvadoreña muestra desinterés y falta de creatividad para presentarlos y monitorear su aplicación de un modo que informe y llame la atención de la ciudadanía.

Ya que la prensa y los ciudadanos no-informados o frustrados no están acostumbrados a exigir transparencia y una conducta moral a los políticos, la impresión y práctica generalizada es que los funcionarios y las instituciones pueden hacer lo que quieran, sin limitaciones ni responsabilidades.

Falta de una auditoría de la Corte de Cuentas

La Corte de Cuentas es una institución inmaculada: ningún informe de auditoría ha podido señalarle hasta la fecha anomalía alguna. Es que esta entidad, desde su creación en 1939, nunca ha sido fiscalizada. A los 61 años de edad nunca ha sido tocada. La Prensa Gráfica

La Corte de Cuentas se ha convertido en la institución más escurridiza del Estado. Desde que se emitió su ley orgánica, en 1995, nunca ha sido auditada, pese a que la Asamblea Legislativa tiene la obligación de hacerlo [cada año]. El Diario de Hoy

La ley orgánica de 1995 de la Corte de Cuentas obliga a la Asamblea Legislativa a auditar cada año al ente de contralor. Sin embargo, la Corte de Cuentas nunca fue fiscalizada. Se sabe que en 1998 hubo un concurso para contratar a una empresa encargada de auditarla, pero desapareció importante información de los expedientes que se llevaban al respecto en la Comisión de Hacienda de la Asamblea. Un día después que los medios informaron sobre esta desaparición, aparecieron algunos documentos en forma de copia.

En respuesta a las denuncias periodísticas de agosto de 2000 sobre el estancamiento del proceso de auditoría a la Corte de Cuentas y al clamor público sobre el tema, el presidente de la Asamblea Legislativa envió una misión de diputados a Washington, D.C., para averiguar si la contraloría estadounidense podría auditar a la Corte de Cuentas. Pero esa gestión fue sólo un show y otro ejemplo más de los altos gastos injustificables de la Asamblea Legislativa, ya que la contraloría estadounidense no tiene facultades para conducir investigaciones fuera de su país. Cabe recordar que el presidente de la Asamblea es también el Secretario General del PCN, el partido que maneja la Corte de Cuentas hace más de 20 años, y que presidió el ente hasta que lo destituyeron por corrupción.

Se sospecha que la resistencia para auditar a la Corte de Cuentas se basa en los nexos y negociaciones políticas entre el PCN y el partido gobernante ARENA. Diputados de ambos partidos justificaron la falta de la auditoría de la Corte de Cuentas diciendo que no

hay fondos suficientes para financiar una fiscalización. Ya que las empresas que pueden auditar instituciones pública son certificadas por la misma Corte de Cuentas y muchas están afiliadas a uno de estos partidos, ha existido presión para buscar una empresa internacional independiente.

En este momento, los medios dejaron de ocuparse de la falta de la auditoría de la Corte de Cuentas y una vez más el tema ha quedado en el olvido.

El reino y las desgracias del PCN

El PCN es un partido de derecha fundado en 1962 como partido oficial de los militares. Desde el golpe de estado realizado por militares reformistas en octubre de 1979, que derrotó el reino de más de cincuenta años de dictaduras militares y del PCN, este partido se ha ido reduciendo significativamente.

A pesar de sus pocos puestos públicos y pequeña membresía, el PCN mantiene su influencia en la Asamblea Legislativa, en tanto ofrece sus votos al partido gobernante para formar la mayoría. Este servicio dañó la imagen del PCN, al que se considera un partido carente de identidad o un simple apéndice de ARENA.

Todos los partidos que dominaron la Asamblea Legislativa desde la derrota de los regímenes militares, incluyendo a la Democracia Cristiana (1985-88) y ARENA (1982-85, 1989-03), pagaron los servicios del PCN repartiendo el pastel del Estado y asignándole la Corte de Cuentas, entre otras instituciones y puestos públicos.

Desde agosto de 1994 -cuando empezaron a ser cotidianas las denuncias de corrupción involucrando personajes del sector financiero y funcionarios del partido en el poder- la alianza entre ARENA y la Corte de Cuentas se hizo aún más importante. Quizás por esto, ARENA llevó a Hernán Contreras, un dirigente del PCN, como candidato para presidir esa institución en 1996. Para esa elección, el PCN promovía a varios miembros de sus filas, pero no a Contreras, quien estaba cumpliendo ya su segundo turno (1989-96).

Tras la reelección de Contreras en 1996, la Corte de Cuentas difundió algunos casos de corrupción descubiertos por sus auditores y dio algún seguimiento a denuncias. Aunque estas acciones fueron históricas por ser impulsadas por un funcionario salvadoreño, muchos sospecharon que reflejaban negociaciones entre Contreras y ARENA, ya que los hallazgos e investigaciones no sorprendieron al partido gobernante y parecían más una limpieza en casa que verdaderas investigaciones.

Como se dijo anteriormente, las elecciones de funcionarios públicos carecen de transparencia, perfil, investigación y participación ciudadana. Por ello:

- usualmente no han despertado mucho interés en los medios de comunicación ni en los ciudadanos;
- frecuentemente, los funcionarios electos no cuentan con capacidad profesional ni solvencia moral, y
- los militantes de PCN con peor reputación han seguido en el liderazgo del partido.

La Presidencia de la Asamblea

Por ahora, la modificación sorpresiva del Reglamento Interno de la Asamblea realizada con los votos de ARENA, PCN y PDC para instaurar un extraño método de presidencia rotativa ha producido el asombro de buena parte de la opinión pública nacional e internacional. Beatrice Carrillo, Presidente de la Federación de Abogados, 10 mayo de 2000.

El 1 de mayo de 2000 se instaló una nueva legislatura salvadoreña. Todavía hay fuertes críticas para el autodenominado pacto de derecha que impuso un reglamento a través del cual se introdujo como nueva modalidad una presidencia rotativa y el nombramiento de **Ciro Cruz Zepeda** (PCN) como presidente; impidiendo así la toma de la presidencia de la Asamblea Legislativa por el partido izquierdista que ganó la mayoría de los diputados en la elección de marzo, el FMLN. En protesta, el FMLN se abstuvo de participar en la junta directiva.

Un fiscal electoral dijo que la elección de Cruz Zepeda y de la junta directiva de la Asamblea Legislativa era ilegal, ya que los diputados realizaron dichas elecciones antes de asumir sus cargos. Los juristas del Centro de Estudios Jurídicos (CEJ) y la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) sostuvieron que el proceso de elección de Cruz Zepeda violó la Constitución y que se cometió el delito de falsedad material. La crítica también apuntó al carácter cuestionable de Cruz Zepeda, quien, entre otras notoriedades, fue destituido en 1989 de la presidencia de la Corte de Cuentas por actos de corrupción. Una columna de La Prensa Gráfica reflejó la opinión pública, describiendo la elección como mañosa e indecente y reconociendo que puede hacer cambiar sustancialmente la opinión de la gente que consideró que en nuestro país se fortalecía la democracia y se incrementaba la tolerancia política.

Impidiendo la transparencia en la Asamblea Legislativa

Los reportajes que abordaron los excesivos gastos de la Asamblea Legislativa, especialmente por parte del partido gobernante

(ARENA) y el PCN, generaron mucho clamor popular. La Junta Directiva, dominada por los mismos partidos, aprobó el 13 de julio el acuerdo 196 que restringió al acceso a la información de ese órgano, estipulando que sólo la Junta Directiva podía proporcionar información relacionada con la Asamblea Legislativa. Luego, restringió la recepción de correspondencia de ciudadanos que no tuviera la firma de apoyo de un legislador.

Dichas restricciones que violan el derecho constitucional a la información (artículo 6) también fueron aplicadas a un diputado de un pequeño partido opositor que solicitó documentos de las bases de licitación para auditar a la Corte de Cuentas. Según el presidente de la Asamblea, se los negaron porque habían competido muchas empresas y estas no quieren que se sepa cómo se manejó el concurso.

Caso FEDEFUT

El caso Federación Salvadoreña de Fútbol (FEDEFUT) es un buen ejemplo de cómo funciona la Corte de Cuentas. Cuando en agosto de 1999 ésta publicó su auditoría a la FEDEFUT, correspondiente al período 1996-98, anunció que había detectado un faltante de 35 millones de colones. Un año después, la Corte de Cuentas desvaneció 32 de los 35 millones de colones.

En desacuerdo con la posición de la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República inició su propia investigación de las múltiples anomalías administrativas y financieras en la FEDEFUT. Con respecto al faltante que la Corte de Cuentas desvaneció, el Fiscal General dijo que su oficina determinó que éste era de entre 30 y 40 millones de colones. Aunque el informe de auditoría que la Corte de Cuentas entregó a la Fiscalía sólo señaló indicios de responsabilidad administrativa y patrimonial, el Fiscal General manifestó que hay suficientes pruebas de que existen dos delitos penales de corrupción que involucran a varias personas.

La Fiscalía también investiga si directivos de FEDEFUT o funcionarios de la Corte de Cuentas manipularon documentos e informes relacionados con el caso y si de otras maneras disminuyeron ilegalmente el faltante o encubrieron evidencias para favorecer a los directivos de FEDEFUT vinculados con el mismo partido al que pertenecen los funcionarios de la Corte de Cuentas, el PCN.

Por primera vez en la historia salvadoreña, el 29 de agosto la Fiscalía allanó las oficinas de la Corte de Cuentas para secuestrar documentos que el ente de contralor no quería entregar. El Fiscal prometió que presentaría el informe de su investigación antes del 15 de octubre.

Violación de la Ley de Enriquecimiento Ilícito

La Ley de Probidad dispone que los funcionarios declaren su patrimonio dentro de los 60 días siguientes a la toma de posesión de sus cargos. Se busca así contar con un instrumento que oportunamente permita comparar los bienes que poseían al asumir con sus patrimonios al finalizar los mandatos y detectar si durante sus gestiones se enriquecieron ilegalmente. En varias ocasiones, el actual jefe de la Sección de Probidad dependiente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) declaró que la misma ley impide determinar enriquecimiento ilícito debido a sus imprecisiones y que el ente a su cargo carece de recursos legales para cumplir su misión. En los 41 años de existencia de esta Ley, ningún funcionario fue procesado por enriquecimiento ilícito. La sanción máxima por no cumplir con el plazo para entregar la declaración patrimonial es una multa de 5 mil colones, y hay una doble sanción para quienes opten por no presentarla.

Cabe mencionar que en mayo de 1999, el jefe de la Sección de Probidad presentó a la Asamblea Legislativa un borrador para el estudio de las reformas a la ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos que data de 1959. Hasta ahora, ningún partido mostró interés en promover tales reformas.

El 20 de septiembre la Sección de Probidad anunció que tras advertir a los funcionarios sobre la obligación de declarar su patrimonio, 14 diputados de la actual legislatura y 40 diputados del período 1997-00 habían violado la Ley de Enriquecimiento Ilícito. Entre los ocho diputados propietarios actuales que no habían presentado sus declaraciones se encuentran 3 del PCN, 3 de ARENA, 1 del FMLN y 1 del PDC. Los de PCN incluyen al Secretario General del partido y Presidente de la Asamblea, Ciro Cruz Zepeda, al secretario de la Asamblea, Rafael Machuca, y al jefe de fracción, Francisco Merino.

Merino, quien presidió la Corte de Cuentas (1998-1999) antes de que se hiciera público su involucramiento en un caso de corrupción y fuera forzado a renunciar, ha sido señalado en reiteradas ocasiones como uno de los funcionarios que incumplió con dicha ley en la pasada y actual administración. Merino atribuyó el retraso en la entrega de su informe a que la ley actual es obsoleta. También, como reportó La Prensa Gráfica, dijo que: En mi caso, quiero explicar que a raíz de la controversia que se dio el año pasado (cuando se le acusó de la compra ilegal de terrenos municipales en la localidad de San Luis Talpa) se buscó los servicios contables de una persona, quien dejó de trabajar con mi persona, entonces los documentos quedaron en poder de esta persona y ha habido que recuperarlos para restablecer toda la información. Actualmente, la Asamblea desarrolla un antejuicio contra Merino por haber herido de bala a una agente policial, por amenazar con su arma a un vigilante privado y por disparar y ocasionar la destrucción de un patrulla de la Policía Nacional Civil.

Funcionarios sin solvencia moral

El 17 de agosto de 1998, Francisco Merino asumió la presidencia de la Corte de Cuentas, luego que su predecesor, Rafael Hernán Contreras, también del PCN, dejara el puesto para dedicarse a su candidatura presidencial en la elección de marzo de 1999. Merino fue elegido para terminar el tercer turno de tres años que Contreras iniciara en 1996.

Seis meses después, salió a la luz que Merino estaba involucrado en una compra-venta ilícita de zonas verdes municipales en San Luis Talpa. Contreras reconoció públicamente que sabía del caso desde octubre de 1997. Sin embargo, no lo mencionó cuando su partido y Arena promovieron y eligieron a Merino como presidente de este ente fiscalizador, porque no quería inclinar la balanza en favor de alguno de los candidatos a sucederlo en la gestión. Un informe de auditoría de la Corte de Cuentas detectó que Merino, usando un presta-nombre, participó en la compra ilegal de un terreno municipal que había sido donado a la alcaldía como zona verde. Ya como Presidente de la Corte de Cuentas, Merino dirigió la auditoría mediante la cual la se exoneró de responsabilidad al alcalde de San Luis Talpa, su concejo municipal y al mismo Merino. En desacuerdo con la Corte de Cuentas, la Fiscalía continuó su propia investigación y prometió presentar los resultados próximamente.

Debido a las acusaciones en su contra, Merino perdió respaldo de la fracción del partido gobernante y fue presionado a renunciar.

Merino fue vicepresidente por el partido gobernante, ARENA, durante la gestión de Alfredo Cristiani (1989-94). Anteriormente estuvo vinculado, según informes de la CIA estadounidense, con los escuadrones de la muerte que aterrorizaron el país en los '70 y '80.

En la madrugada de 26 de agosto último, Merino -en estado de ebriedad- provocó un escándalo en las calles de San Salvador que derivó en las graves lesiones sufridas por una agente de la Policía Nacional Civil (PNC). También apuntó su arma contra un agente de seguridad privada y causó daños a la patrulla policial en la que llegaron los agentes que respondían a llamadas de auxilio. La Fiscalía acusó a Merino, quien goza de fueros, de tres delitos. Una comisión legislativa de antejuicio estudia el caso para determinar si otorgará el desafuero y permitirá el procesamiento de Merino en los tribunales.

Muchos diputados de PCN y ARENA trataron de justificar lo hecho por Merino, diciendo que El Salvador es un país donde beber es un lubricante social y, por ello, lo que pasó fue normal, algo que a cualquiera le pasa. Sin embargo, un columna de El Diario de Hoy, refleja la opinión pública: ...un diputado de ARENA comparó lo de Clinton y el escándalo Lewinsky con la borrachera de Merino. Como Clinton, concluye, Merino puede seguir en el cargo. El argumento es cínico y falso. Clinton tuvo un amorío. Merino casi mata a otra persona.

Dicho esto, consideramos importante arremeter ahora contra los "amigos" del diputado, porque la irresponsabilidad de sus posiciones conlleva un perjuicio de carácter estructural para la sociedad, en la medida en que éstas expresan una actitud habitual que pervierte la dimensión ética de la política, afecta la credibilidad de las instituciones del Estado y erosiona los cimientos de nuestro sistema democrático.

Para retener los fueros, Merino trata de conciliar con los ofendidos. El director del cuerpo policial manifestó que va a conciliar y la agente herida desistió en la acusación contra Merino a cambio de una compensación económica de 250 mil colones, según los medios de comunicación. Debido a estos esfuerzos y sus antecedentes, se sospecha que el diputado gozará de impunidad, es decir, que la Asamblea no le quitará sus fueros, ni pondrá su destino en manos de la Fiscalía.

Aunque el caso de Merino puede ser de lo más extremo, cabe mencionar también el caso del Secretario General del PCN, Cruz Zepeda, quien presidió la Corte de Cuentas hasta que la Asamblea Legislativa lo destituyera en 1989 por estar involucrado en la mala administración de fondos que la USAID había destinado a impulsar la modernización del ente, una situación que originó la suspensión de la ayuda y el estancamiento del proceso de cambios que se había iniciado. A pesar de esto, por más de diez años ha sido Secretario General de su partido, impulsó exitosamente su candidatura como diputado, luego como jefe de fracción, y en mayo de 2000, logró la presidencia de la Asamblea Legislativa.

Entre otros casos, a menos de una hora de conocerse la renuncia de Merino como presidente de la Corte de Cuentas, 43 diputados del pacto de la derecha eligieron, a puertas cerradas y sin comunicarlo a los 41 diputados restantes ni a la ciudadanía, al ingeniero agrónomo Rutilio Aguilera como nuevo presidente. Aguilera desempeñó varios cargos públicos para el PCN y al ser elegido, era miembro del Consejo Ejecutivo Nacional y Secretario de Finanzas del PCN y miembro suplente del Tribunal Electoral, representando a ARENA a pesar de ser dirigente del PCN.

Tradicionalmente, los cargos de magistrados de la Corte de Cuentas se repartieron entre diferentes partidos políticos, especialmente ARENA, PDC y PCN, para compensarlos por sus votos en favor de las gestiones de ARENA. Antes de la elección de 1999, el segundo magistrado fue Alfredo Arbizú, uno de los varios ex diputados denunciados por ofrecer sobornos para comprar votos a favor de iniciativas legislativas de ARENA. Según las denuncias, Arbizú y otros diputados del Partido de Renovación Social Cristiano (PRSC) participaban en estas prácticas antes de dejar ese partido para incorporarse a ARENA. En esa época, el primer magistrado era militante de ARENA; ahora entre los dos magistrados se encuentra uno del PDC y otro puesto por ARENA.

Conclusión

De ninguna manera se presentaron todas las piezas del rompecabezas que constituye la Corte de Cuentas. Realmente, un esfuerzo así excede a un simple ensayo dado los numerosos vínculos partidistas, la corrupción encubierta y los oscuros antecedentes de sus funcionarios como partícipes de la guerra civil y los regímenes militares.

De todos modos, las piezas puestas sobre la mesa son más que suficientes para mostrar y facilitar una comprensión sobre:

- las causas de la falta de voluntad política de la Corte de Cuentas para asumir con un compromiso riguroso su papel de fiscalizador y agente principal contra la corrupción en el sector público,
- la falta de transparencia en la Corte de Cuentas,
- la carencia de ética de sus funcionarios, y
- la complicidad del partido gobernante en la politización del ente y cómo tal situación sirve a sus intereses.

Mientras la Corte de Cuentas siga siendo un juego para el partido gobernante y el PCN, sus funcionarios continuarán siendo incompetentes y corruptos y se seguirá negando al público su derecho a ser informado del modo en que las instituciones gubernamentales utilizan los recursos del Estado, es decir, los recursos del pueblo salvadoreño. Nunca se sabrá qué pasó con las innumerables denuncias salidas a la luz desde agosto 1994 sobre las administraciones presidenciales de Alfredo Cristiani (1989-94) y Armando Calderón Sol (1994-99), ni mucho menos sobre los gastos excesivos de la actual legislatura y otras denuncias aparecidas desde que Francisco Flores asumió la presidencia de la República en mayo último. La Asamblea Legislativa continuará violando la ley, evitando su responsabilidad de auditar a la Corte de Cuentas, o contratará una empresa salvadoreña con nexos partidistas que exonerará al ente. No aprobará reformas para independizar y despolitizar a la Corte de Cuentas, ni para garantizar la elección transparente y participativa de sus funcionarios y para lograr que éstos resulten honestos y capaces. Los funcionarios del PCN que cometieron delitos de corrupción o violencia seguirán ganando y acumulando poder, manejando la Corte de Cuentas y gozando de impunidad. Y entre otras piezas de este panorama tan oscuro, el organismo de contralor de El Salvador continuará haciendo todo lo que esté a su alcance para obstaculizar el acceso a la información, para que el pueblo siga sin defensas contra la corrupción y contra los infinitos problemas económicos, sociales y ecológicos que causa.

(*) Politóloga y socióloga salvadoreña y estadounidense, coedita el journal regional anticorrupción Revista Probidad, y coordinadora de Periodistas Frente a la Corrupción (PFC), un proyecto regional que promueve más y mejores investigaciones y reportajes sobre la corrupción en los medios de comunicación latinoamericanos. Es fundadora de la primera y única organización no gubernamental anticorrupción, Probidad. Ha trabajado como consultora internacional en anticorrupción, capacitación y modernización del sector público, investigación social y del medio ambiente. Desde mayo de 1994 a octubre de 1995, trabajó a favor de la reforma de la Corte de Cuentas como asesora del presidente de este ente.

1 Constitución de la República de El Salvador de 1939

2 Informe sobre la situación actual de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, orientada a la modernización. Price Waterhouse, mayo/1986.

3 Anteproyecto de Reforma Constitucional. Corte de Cuentas de la República, abril/1994.

4 Diario El Mundo, pág. 3, 20/abril/1994.

5 ¿Corte de Cuentas o Contraloría? Una reforma constitucional pendiente. Abraham Abrego, diciembre de 1995.

6 Recomendaciones a Propuestas de Ley. Revista Probidad, diciembre/1999.

7 "Presidentes de la Corte de Cuentas de la República de El Salvador, 1940 a 2000" en Revista Probidad, 1999. www.probidad.org.sv/recursos/infosv/cdcpresident.html. La Corte de Cuentas debe ser apolítica, por Prof. Ramón Carcamo Cabezas en Diario El Mundo, pág. 7, 10/mayo/1990. "Corte de Cuentas: Una Cuota de Poder a Repartir", en PROCESO, Nº 862, publicación de análisis de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", 7 julio 1999.

8 Al respecto, ver "The Scent of Perjury" en Miami Herald, 13 Nov. 1993: A36; El Salvador's Death Squads: New Evidence from U.S. Documents", Center for International Policy, March 1994. (www.ciponline.org/dethsqd.htm) "CIA - EL SALVADOR 1980-1994" en Killing Hope: U.S. Military and CIA Interventions since WWII, William Blum, 1994. (www.alternatives.com/library/pol/polintel/c50.txt y www.uakron.edu/worldciv/pascher/salvador.html)