



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



**UFG**  
UNIVERSIDAD  
FRANCISCO GAVIDIA  
Tecnología, Innovación  
y Calidad



UNIVERSIDAD DR. JOSÉ  
MATÍAS DELGADO

# Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía

## Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos





# Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía

## Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos



San Salvador  
Fortalecimiento de Plataformas de Diálogo Anticorrupción  
2020

## Créditos

**Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en  
El Salvador y sus efectos en la ciudadanía**  
Diciembre de 2018

**Consultor individual:** Carlos A. Umaña Cerna  
**Coordinación y fuente de financiamiento:** Proyecto de USAID Pro-Integridad Pública  
**Trabajo de campo:** May Evelyn Iraheta  
**Acompañamiento técnico:** Miguel Peñailillo

Este documento ha sido posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los puntos de vista u opiniones contenidos en este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de USAID o los del Gobierno de los Estados Unidos.



# Índice general

01

**Acrónimos y siglas/** pág.10

**Glosario/** pág.11

**Extracto/** pág.15

**Agradecimientos/** pág.17

**Resumen ejecutivo de los resultados/** pág.19

**Estudio detallado/** pág.29

**Análisis general del problema/** pág.32

- 1.1 Concepto “funcional” de corrupción que la ciudadanía utiliza en su vida cotidiana/ **pág.32**
- 1.2 Sectores gubernamentales con más alta incidencia de victimización por prácticas de corrupción/ **pág.47**
- 1.3 Prácticas de corrupción más importantes en cada sector y sus manifestaciones/ **pág.51**
- 1.4 Actores involucrados y sus roles en cada práctica de corrupción/ **pág.55**
- 1.5 Causas o justificaciones por las que un ciudadano se presta para un acto de corrupción/ **pág.58**
- 1.6 Efectos perjudiciales de estas prácticas en las condiciones y oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos/ **pág.59**
- 1.7 Sugerencias ciudadanas al respecto de estas prácticas de corrupción/ **pág.64**

02

- 1.8 Características por sexo y edad de la incidencia de prácticas cotidianas de corrupción/ **pág.65**
- 1.9 Consecuencias de medir la corrupción por medio del soborno: Latinobarómetro/ **pág.69**

**Prácticas cotidianas de corrupción en la prestación de servicios públicos/** pág.72

- 2.1 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Salud/ **pág.74**
- 2.2 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Educación/ **pág.86**
- 2.3 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector Municipal/ **pág.96**
- 2.4 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Seguridad Pública (PNC)/ **pág.101**
- 2.5 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Justicia (CSJ, FGR, PGR)/ **pág.106**
- 2.6 Otras prácticas de corrupción en la prestación de servicios (ANDA y Ministerio de Hacienda)/ **pág.111**

03

**Conclusiones y principales hallazgos/** pág.114

# 04 05

## **Reflexiones y recomendaciones finales/ pág.124**

## **Resultados de la encuesta de la UFG de noviembre 2018/ pág.128**

- 5.1 Ficha técnica de la encuesta y datos generales/ **pág.128**
- 5.2 Resultados por pregunta/  
**pág.140**
- 5.3 Correspondencia entre variables/  
**pág.156**

## **Bibliografía / pág.165**

## **Anexos / pág.169**

Instrumentos de entrevista a usuarios calificados/ **pág.169**

Instrumento de grupo de enfoque/  
**pág.175**

Instrumento encuesta UFG mayo 2018/ **pág.177**

Instrumento de encuesta UFG noviembre 2018/ **pág.179**



## Índice de cuadros

**Cuadro 1** Principales prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos en El Salvador, 2018/ **pág.23**

**Cuadro 2** Actores servidores y usuarios de los servicios públicos/ **pág.24**

**Cuadro 3** Pregunta 1: Podría decirme, según lo que se le viene a la mente, ¿Qué es corrupción? (pregunta abierta)/ **pág.35**

**Cuadro 4** Pregunta 2: Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?/ **pág.35**

**Cuadro 5** Comparación de respuestas de las preguntas 1 y 2 entre encuesta y entrevistas/ **pág.36**

**Cuadro 6** Pregunta 3: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? (Pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)/ **pág.38**

**Cuadro 7** Pregunta 4: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta; las instituciones se agruparon por sectores)/ **pág.38**

**Cuadro 8** Comparativo de respuestas de victimización a preguntas 4, 7 y 8/ **pág.42**

**Cuadro 9** Pregunta 9: Le voy a repetir la pregunta 3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno?/ **pág.45**

**Cuadro 10** Pregunta 10: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta)/ **pág.45**

**Cuadro 11** Preguntas 4 y 10: Comparación del nivel de incidencia o victimización por actos de corrupción según sector/ **pág.46**

**Cuadro 12** Casos ingresados en el TEG por tipo de medio que dio inicio al procedimiento (junio 2015 - mayo 2016)/ **pág.48**

**Cuadro 13** Total de denuncias a través del Instituto de Acceso a la Información Pública/ **pág.49**

**Cuadro 14** Pregunta abierta (pregunta 10) sin listado de selección de opción institucional/ **pág.50.**

**Cuadro 15** Pregunta cerrada (pregunta 9.1) con listado de selección de opción institucional/ **pág.50**

**Cuadro 16** Calificación de sectores con base en cuatro fuentes y criterios/ **pág.51**

**Cuadro 17** Orden de lectura de las 12 prácticas en los diversos instrumentos/ **pág.52**

**Cuadro 18** Selección de prácticas por instrumento (encuesta)/ **pág.53**

**Cuadro 19** Selección de prácticas por instrumento (entrevistas)/ **pág.54**

**Cuadro 20** Modelo de análisis de costos de la corrupción en El Salvador/ **pág.61**

**Cuadro 21** Costos directos estimados para los usuarios de 12 prácticas cotidianas de corrupción en los cinco sectores de prestación de servicios públicos objeto del estudio en El Salvador/ **pág.62**

**Cuadro 22** Pregunta 2 (por sexo): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?/ **pág.66**

**Cuadro 23** Descripción de las prácticas cotidianas de corrupción de los cinco sectores principales seleccionados/ **pág.73**

**Cuadro 24** Prácticas cotidianas identificadas en la prestación de servicios del sector de Salud/ **pág.74**

**Cuadro 25** Denuncias o reclamos ante la Unidad por el Derecho a la Salud del MINSAL/ **pág.75**

**Cuadro 26** Casos típicos de la práctica de sustracción de medicamentos y materiales de salud/ **pág.76**

**Cuadro 27** Costos de adquisición de medicamentos del MINSAL y del e ISSS en un mercado municipal/ **pág.78**

**Cuadro 28** Estimación de costos para el ciudadano al comprar los mismos medicamentos en el mercado municipal/ **pág.78**

**Cuadro 29** Casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas/ **pág.80**

**Cuadro 30** Cálculo aproximado de costos: falta de atención y mala atención en salud/ **pág.81**

**Cuadro 31** Casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas/ **pág.83**

**Cuadro 32** Casos de amenazas y represalias por denuncias/ **pág.85**

**Cuadro 33** Causas más frecuentes de denuncias en el sector de Educación/ **pág.88**

**Cuadro 34** Prácticas en el sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades/ **pág.88**

**Cuadro 35** Casos específicos de inasistencias e incumplimiento de horarios (sector de Educación)/ **pág.89**

**Cuadro 36** Ejemplo de casos de cobros indebidos a padres de familia/ **pág.92**

**Cuadro 37** Ejemplo de caso de retención de documentos/ **pág.93**

**Cuadro 38** Ejemplos de casos de sustracción de paquetes escolares por personal de la escuela/ **pág.94**

**Cuadro 39** Personal departamental de Educación no supervisa escuelas: ejemplos/ **pág.95**

**Cuadro 40** Prácticas de corrupción en el sector Municipal/ **pág.96**

**Cuadro 41** Nueva propuesta de selección de prácticas de corrupción en el sector Municipal/ **pág.97**

**Cuadro 42** Variedad de casos referenciados por los entrevistados/ **pág.98**

**Cuadro 43** Algunos casos de funcionarios que favorecen o discriminan a personas y/o comunidades con fines proselitistas/ **pág.99**

**Cuadro 44** Casos de funcionarios municipales que otorgan plazas municipales a parientes/ **pág.100**

**Cuadro 45** Registro de quejas y denuncias de 2017, Inspectoría de la PNC/ **pág.101**

**Cuadro 46** Prácticas más comunes identificadas en la PNC/ **pág.102**

**Cuadro 47** Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales/ **pág.103**

**Cuadro 48** Casos típicos de solicitud de soborno para evadir esuelas/ **pág.104**

**Cuadro 49** Policía realiza detenciones arbitrarias, elabora casos para llenar cuota de detenciones/ **pág.105**

**Cuadro 50** Ejemplo de prácticas en el sector de Justicia/ **pág.107**

**Cuadro 51** Ejemplos de casos en los que el fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC/ **pág.107**

**Cuadro 52** Gastos promedio en el sector de Justicia/ **pág.108**

**Cuadro 53** Ejemplo de casos en los que el juez, secretario o colaboradores del Juzgado piden soborno al abogado del acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial/ **pág.110**

**Cuadro 54** Ejemplos donde el defensor de la PGR cobra al acusado para su defensa/ **pág.111**

**Cuadro 55** Prácticas preidentificadas en otros sectores/ **pág.112**

**Cuadro 56** Resumen de las prácticas cotidianas de corrupción en los cinco sectores principales/ **pág.121**

**Cuadro 57** Tipos de prácticas/ **pág.124**

**Cuadro 58** Propuesta de nuevas prácticas por sector/ **pág.125**

**Cuadro 59** Estadísticos descriptivos por variable/ **pág.129**

**Cuadro 60** Muestra por departamento/ **pág.130**

**Cuadro 61** Porcentaje por área urbana y rural/ **pág.132**

**Cuadro 62** Porcentaje masculino y femenino/ **pág.132**

**Cuadro 63** Rango de edad/ **pág.133**

**Cuadro 64** Nivel educativo por frecuencia y porcentaje/ **pág.135**

**Cuadro 65** Ingresos en el hogar según frecuencia y porcentaje (en USD)/ **pág.136**

**Cuadro 66** Gastos en el hogar (en USD)/ **pág.137**

**Cuadro 67** Ocupación según frecuencia y porcentaje/ **pág.138**

**Cuadro 68** Problema por orden de importancia/ **pág.140**

**Cuadro 69** Pregunta 1: Podría decirme, según lo que se le viene a la mente ¿Qué es corrupción?/ **pág.140**

**Cuadro 70** Pregunta 2: Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?/ **pág.142**

**Cuadro 71** Pregunta 2 (por sexo): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?/ **pág.142**

**Cuadro 72** Pregunta 2 (por edad): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?/ **pág.143**

**Cuadro 73** Pregunta 3: ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar]/ **pág.143**

**Cuadro 74** Pregunta 3 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)/ **pág.144**

**Cuadro 75** Pregunta 3 (por edad): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? (pregunta cerrada: sí, no, NR/NS)/ **pág.144**

**Cuadro 76** Pregunta 4: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta, las instituciones referidas se agruparon por sectores)/ **pág.145**

**Cuadro 77** Pregunta 5: ¿En los últimos 5 años, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar]/ **pág.146**

**Cuadro 78** Pregunta 6: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción, hace 5 años? (pregunta abierta)/ **pág.146**

**Cuadro 79** Pregunta 7: Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una de ellas, si ¿en los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?/ **pág.148**

**Cuadro 80** Pregunta 7 (por sexo): Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una de ellas, si ¿en los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?/ **pág.148**

**Cuadro 81** Pregunta 8: Le voy a leer un listado de 12 prácticas de corrupción, ¿podría indicarme, si a usted o alguien de su núcleo familiar (personas que viven en su casa u hogar) le ha sucedido alguna de estas malas prácticas en los últimos 12 meses?/ **pág.149**

**Cuadro 82** Pregunta 9: Le voy a repetir la pregunta 3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar]/ **pág.154**

**Cuadro 83** Pregunta 9 (por edad): ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha

sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)/ **pág.154**

**Cuadro 84** Pregunta 9 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)/ **pág.155**

**Cuadro 85** Pregunta 10: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción?/ **pág.155**

**Cuadro 86** Correlaciones sexo y grado estudiado/ **pág.159**

**Cuadro 87** Correlaciones nivel de estudio y departamento/ **pág.159**

**Cuadro 88** Correlaciones nivel de estudio y zona/ **pág.160**

**Cuadro 89** Correlaciones nivel estudio e ingresos agrupados/ **pág.160**

**Cuadro 90** Correlaciones nivel de estudio y gastos hogar/ **pág.161**

**Cuadro 91** Priorización de los problemas de El Salvador según ocupación/ **pág.162**

## Índice de gráficos

**Gráfico 1** Modelo simplificado del concepto funcional/ **pág.20**

**Gráfico 2** Tasas nacionales y sectoriales aproximando los conceptos funcional y operacional/ **pág.21**

**Gráfico 3** Comparación de respuestas sobre qué es la corrupción entre preguntas e instrumentos/ **pág.37**

**Gráfico 4.** Estructura de los principales elementos del concepto funcional de corrupción de los ciudadanos vinculados a la función pública y pequeña corrupción/ **pág.37**

**Gráfico 5:** Incidencia nacional y sectorial de las preguntas 3 y 4/ **pág.39**

**Gráfico 6:** Comparación de tasas de incidencia sectoriales (preguntas 4, 7 y 8)/ **pág.41**

**Gráfico 7** Sintonización entre el concepto operacional y funcional por medio de preguntas de sectores y prácticas/ **pág.44**

**Gráfico 8:** Incremento absoluto y porcentual por sector de la incidencia de la corrupción a partir de introducir elementos de referencia en la extensión del concepto/ **pág.47**

**Gráfico 9** Mapa de tipos de actores en una práctica de corrupción en los servicios públicos/ **pág.56**

**Gráfico 10:** Porcentaje por edad de las personas que escogieron la opción 2: Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo/ **pág.66**

**Gráfico 11** Preguntas 3 y 9 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno?/ **pág.67**

**Gráfico 12** Pregunta 7 (por sexo): Le voy a leer una lista de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una si ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos?/ **pág.68**

**Gráfico 13** Preguntas 3 y 9 desagregadas por edad/ **pág.68**

**Gráfico 14** Fotos de medicamentos propiedad del MINSAL adquiridos en mercados municipales/ **pág.79**

**Gráfico 15** Ciclo vicioso de prácticas de corrupción en el sistema de Salud/ **pág.86**

**Gráfico 16** Flujo de alimentación de casos del sector de Seguridad Pública al sector de Justicia/ **pág.106**

**Gráfico 17** Tamaño de la muestra por departamento/ **pág.131**

**Gráfico 18** Distribución por zona/ **pág.132**

**Gráfico 19** Distribución por sexo/ **pág.132**

**Gráfico 20** Estructura por edad quinquenal/  
**pág.134**

**Gráfico 21** Distribución del nivel educativo/  
**pág.135**

**Gráfico 22** Distribución de los ingresos (en USD)/  
**pág.136**

**Gráfico 23** Distribución del gasto (en USD)/ **pág.137**

**Gráfico 24** Distribución de la ocupación/ **pág.139**

**Gráfico 25** ¿Qué es corrupción?/ **pág.141**

**Gráfico 26** Nube de etiquetas sobre la respuesta a  
la Pregunta 1: Podría decirme ¿Para usted qué es  
corrupción?, ¿qué se le viene a la mente?/ **pág.141**

**Gráfico 27** Pregunta 6: Si en la pregunta anterior dijo  
que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción,  
hace 5 años? (pregunta abierta)/ **pág.147**

**Gráfico 28** Correspondencia de edad con el principal  
problema que enfrenta El Salvador/ **pág.156**

**Gráfico 29** Correspondencia de edad con la  
victimización por práctica de corrupción en los  
servicios públicos/ **pág.157**

**Gráfico 30** Correspondencia de edad con  
victimización por práctica de corrupción en los  
servicios públicos – Final de la encuesta/ **pág.158**

**Gráfico 31** Correspondencia entre el nivel  
académico y haber sido víctima de una práctica de  
corrupción en los servicios públicos/ **pág.161**

## Acrónimos y siglas

**AFP:** Administradora de Fondos de Pensiones

**AL:** Asamblea Legislativa

**ALAC:** Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador

**ANDA:** Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados

**ASPIDH:** Arcoíris Trans Asociación Solidaria para Impulsar el Desarrollo Humano

**ASPS:** Asociación Salvadoreña Promotora de Salud

**AZO:** Asociación Azul Originario

**CAESS:** Proveedor de energía eléctrica

**CENADE:** Centro Nacional de Atención y Administración de Subsidios

**CEL:** Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

**CCR:** Corte de Cuentas de la República

**CNJ:** Consejo Nacional de la Judicatura

**CNR:** Centro Nacional de Registros

**CSJ:** Corte Suprema de Justicia

**EHPM:** Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples

**FGR:** Fiscalía General de la República

**FISDL:** Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local

**FODES:** Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador

**FUNDAMUNI:** Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador

**IAIP:** Instituto de Acceso a la Información Pública

**IUDOP:** Instituto Universitario de Opinión Pública

**ISD:** Iniciativa Social para la Democracia

**ISDEMU:** Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer

**ISSS:** Instituto Salvadoreño del Seguro Social

**LEG:** Ley de Ética Gubernamental

**LGBT:** Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales

**LGE:** Ley General de Educación

**MH:** Ministerio de Hacienda

**MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería

**MINED:** Ministerio de Educación

**MINSAL:** Ministerio de Salud de El Salvador

**MINTRAB:** Ministerio de Trabajo

**OJ:** Órgano Judicial

**ONU:** Organización de las Naciones Unidas

**PDDH:** Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

**PGR:** Procuraduría General de la República

**PNC:** Policía Nacional Civil

**TEG:** Tribunal de Ética Gubernamental

**UCA:** Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

**UFG:** Universidad Francisco Gavidia

**UFG-may-2018:** Encuesta Electoral de mayo de 2018 realizada por la Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos.

**UFG-nov-2018:** Encuesta Anticorrupción de noviembre de 2018 realizada por la Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos.

**UJMD:** Universidad "Dr. José Matías Delgado"

**USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

# Glosario

## Corrupción:

1. “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (TI, 2009).
2. “El uso o abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero” (Ley de Ética Gubernamental, 2011).

## Corrupción a gran escala o gran corrupción

“...consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (TI, 2009).

## Corrupción menor o cotidiana o pequeña corrupción

“...consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios públicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policía y otros organismos” (TI, 2009).

## Corrupción política

“Manipulación de políticas, instituciones y normas de procedimiento en la asignación de recursos y financia-

miento por parte de los responsables de las decisiones políticas, quienes abusan de su posición para conservar su poder, estatus y patrimonio” (TI, 2009).

## Cotidiano

Que ocurre diariamente.

## Empleado público

“Persona natural que presta servicios, retribuidos o *ad honorem*, permanentes o temporales en la administración pública y que actúan por orden o delegación del funcionario o superior jerárquico, dentro de las facultades establecidas en su cargo” (Ley de Ética Gubernamental, 2011).

## Endémico

Característica que hace referencia a que un fenómeno ocurre de forma extendida y repetida (se extingue y vuelve a aparecer), o que sea propio de una zona geográfica o sector económico.

## Función pública

“Toda actividad temporal o permanente, remunerada o *ad honorem*, realizada por una persona natural en nombre del Estado, al servicio de este, o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos” (Ley de Ética Gubernamental, 2011).

## Incidencia (y tasa)

Es el número de veces u ocurrencia en que se presenta un caso o incidente nuevo en una población

determinada y en un período regular de tiempo (un año). La tasa relaciona el número de incidentes o casos nuevos entre la población por unidad de tiempo (un año). La incidencia estadística es diferente a la incidencia en el ámbito político o social (acto de influenciar) y a la prevalencia: la prevalencia examina casos existentes, mientras que la incidencia examina casos nuevos.

### **Malversación**

“La malversación se produce cuando una persona que ocupa un cargo en una institución, organización o empresa toma para sí, utiliza o trafica de manera deshonesta e ilícita los fondos y bienes que le fueron confiados para fines de enriquecimiento personal u otras actividades” (TI, 2009).

### **Nepotismo**

“Se trata de una forma de favoritismo basada en vínculos sociales y familiares, en la que una persona que ocupa un cargo oficial aprovecha su poder y autoridad para conceder un empleo o favor a un familiar o amigo, aun cuando posiblemente no sea la persona más preparada o no lo amerite” (TI, 2009).

### **Práctica**

Conjunto coherente de acciones en secuencia que se dan en contextos sectoriales donde se pueden identificar roles más o menos definidos y con los cuales se espera que, en su aplicación, lleven a similares resultados. Existen buenas y malas prácticas, clasificación que tiene como factor determinante el grado en el cual contribuyen al cumplimiento de la política pública institucional en el sector. Una práctica es lo opuesto a un acto ocasional.

### **Práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos**

Es un conjunto coordinado y reiterado de acciones y omisiones por parte de empleados a cargo de la prestación de servicios públicos para apropiarse o trasladar recursos destinados o en manos de los usuarios, manipular el acceso a los servicios o permitir la evasión del cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos con la finalidad de que el servidor público, o un tercero, obtenga un beneficio económico, político o social.

### **Sector público**

“El sector público está compuesto por el Gobierno y sus unidades descentralizadas —incluyendo a la Policía, las Fuerzas Armadas, las carreteras públicas, las autoridades de tránsito, la educación primaria y el sistema de atención de salud— que utilizan fondos públicos y ofrecen servicios con el propósito de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos y no con fines de lucro” (TI, 2009).

### **Servidor público**

Persona natural que presta, ocasional o permanentemente, servicios dentro de la administración del Estado, de los municipios y de las entidades oficiales autónomas. Comprende a los funcionarios y empleados públicos y agentes de autoridad en todos sus niveles jerárquicos (Ley de Ética Gubernamental, 2011).

### **Soborno**

“...consiste en un ofrecimiento, promesa, entrega, aceptación o exigencia de un incentivo para realizar una acción ilícita, antiética o que supone abuso de confianza. Los incentivos pueden consistir en obsequios,

préstamos, comisiones, recompensas u otras ventajas (impuestos, servicios, donaciones, etc.)” [esta definición comprende la acción del particular o agente privado de ofrecer el incentivo o beneficio indebido] (TI, 2009).

### **Supervisión**

“Proceso independiente de investigación y monitoreo —interno o externo— de las operaciones y actividades de un organismo gubernamental, empresa u organización de la sociedad civil, para asegurar la rendición de cuentas y el uso eficiente de los recursos” (TI, 2009).

### **Traspaso entre el sector público y el privado (*revolving door*)**

“Esta expresión hace referencia a una persona que alterna entre cargos públicos y cargos en empresas

privadas, aprovechando el período durante el cual trabaja en el gobierno en beneficio de las compañías que anteriormente administraba” (TI, 2009).

### **Victimización**

1. Acción de convertir en víctima a una persona por medio de un daño ocasionado. 2. Tendencia conductual a considerarse o pasarse por víctima y culpar a otros de los males propios y resguardarse en la compasión ajena. 3. Recurso retórico falaz de contraargumentación, que posiciona al adversario como atacante al adoptar una postura de víctima en el contexto de la discusión.

### **Victimización, tasa**

Relación entre el número de casos nuevos (víctimas de un delito) y el total de la población en un período determinado. Es igual a la tasa de incidencia.





## Extracto

El estudio “El fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía. Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos” (en adelante, el Estudio) es una iniciativa conjunta de las universidades Francisco Gavidia (UFG) y Dr. José Matías Delgado (UJMD) con el apoyo técnico y financiero del Proyecto de USAID Pro-Integridad Pública. Aunque complementado con un análisis de datos y encuestas, el Estudio tiene un énfasis exploratorio y cualitativo de una perspectiva prácticamente inexplorada en El Salvador: la corrupción que viven las personas en su vida diaria.

El objetivo general del Estudio es identificar las prácticas y manifestaciones endémicas de corrupción en El Salvador, los actores involucrados y los efectos perjudiciales de estas prácticas en las oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos. Se trata, en consecuencia, del análisis de situaciones que van más allá de los informes y encuestas tradicionales enfocados en el pequeño soborno o pequeña corrupción, y que se basa en una hipótesis de variadas prácticas de corrupción en los servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía.

El Estudio explora los conceptos de los expertos contra los conceptos funcionales de los ciudadanos, y muestra las diferencias cualitativas y cuantitativas entre ambos. Asimismo, a través de una exploración metodológica, sugiere que las investigaciones de base cuantitativa sobre el fenómeno preidentifican

prácticas concretas de corrupción y enfoquen sus preguntas a tales prácticas, en lugar de basarse en términos generales y amplios de corrupción que los ciudadanos no comparten necesariamente, pero que además resultan herramientas eventualmente inadecuadas para obtener información primaria sobre fenómenos complejos. Con base en la identificación de prácticas concretas de corrupción obtenidas de bases de datos institucionales, entrevistas y grupos focales con usuarios frecuentes de sectores estatales, el Estudio aplicó una encuesta nacional sobre prácticas corruptas específicas, que arrojó datos de incidencia o victimización del 43%.

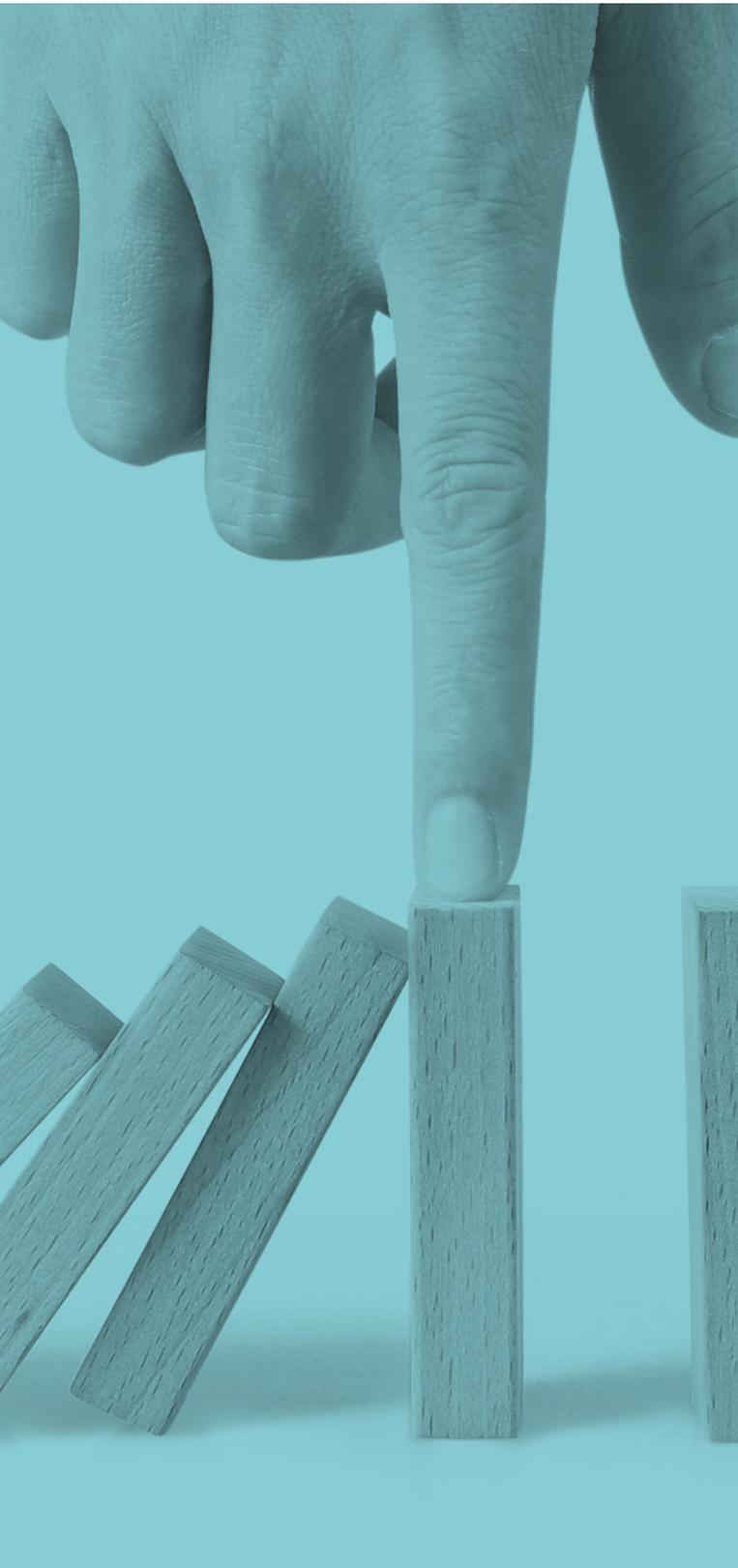
El Estudio identificó aquellos sectores donde se muestra una mayor incidencia del fenómeno en el país: Salud, Seguridad Pública, Municipal, Educación y Justicia. En cada caso identifica cuáles son las prácticas más frecuentes. También identifica la existencia de posibles relaciones sistémicas entre diversas prácticas corruptas en cada sector, de manera que conformarían muchas veces un mecanismo sistemático de abusos de poder para privilegiar a operadores y beneficiarios del sistema ilícito. El Estudio identifica, en estos casos, la existencia de actores y roles primarios donde participan servidores, intermediarios y víctimas.

El Estudio además efectúa ejercicios de cuantificación del costo económico de las prácticas corruptas y muestra que, a nivel individual, la mayoría de las veces las personas pagan un costo económico pequeño a cambio de servicios que deberían ser gratuitos o de mucho menor costo por provenir del Estado. Pero advierte que su verdadero impacto está en la agregación

y acumulación en el nivel nacional. Según una aproximación cuantitativa, el costo de las cinco prácticas cotidianas de corrupción para los usuarios de los servicios públicos, en los cinco sectores estudiados, oscilaría entre 783 y 886 millones de dólares al año, sin tomar en cuenta los recursos desviados o malversados de los presupuestos institucionales, ni el costo social de tales prácticas.

La incidencia de las prácticas de corrupción es levemente superior en los usuarios del sexo masculino (46%) que en el femenino (40%). Esta es una tendencia recurrente a nivel nacional, en cada sector y en cada tipo de práctica. Asimismo, es en el grupo de los más jóvenes (18-29 años) donde se da la mayor incidencia (48%) de las prácticas de corrupción, en comparación con los más adultos (60+ = 31%), y este grupo muestra, además, menor claridad conceptual al definir corrupción.

Se espera que los resultados del Estudio puedan servir de base a las instituciones del Estado para orientar la formulación de políticas, estrategias y programas de transparencia y anticorrupción; a las propias instituciones públicas y privadas, para aplicar medidas correctivas en su interior; y a la sociedad civil, para tomar conciencia de las formas y el impacto económico que tienen las prácticas corruptas, demandar cambios y promover iniciativas de prevención y lucha contra la corrupción cotidiana. De igual forma, se espera que la metodología pueda seguir madurando y convertirse en una herramienta objetiva y científica para seguir analizando el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía.



## Agradecimientos

Este Estudio fue llevado a cabo por el investigador principal Carlos Umaña Cerna y la investigadora asistente, May Evelyn Iraheta, en el marco de la iniciativa *Fortalecimiento de Plataformas de Diálogo Anticorrupción*, apoyada por el Proyecto de USAID Pro-Integridad Pública. El diseño general del Estudio fue efectuado por Gerardo Berthin, asociado *senior* del sector de Democracia y Gobernabilidad de Tetra Tech ARD en Vermont, y Miguel Peñailillo, coordinador de Iniciativas de Sociedad Civil del Proyecto de USAID en El Salvador. La encuesta de nivel nacional fue liderada por Oscar Picardo Joao, director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Francisco Gavidia. La investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de un conjunto de instituciones, a las cuales agradecemos profundamente: el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC), Iniciativa Social para la Democracia (ISD), Asociación Azul Originario (AZO), Asociación Solidaria para Impulsar el Desarrollo Humano (ASPIDH Arcoíris Trans), Asociación Salvadoreña Promotora de Salud (ASPS), Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), Fundación de Apoyo a Municipios de El Salvador (FUNDAMUNI), y las alcaldías de los municipios de Panchimalco, Olocuilta y Nueva Guadalupe.



## Resumen ejecutivo de los resultados

El objetivo general del Estudio es identificar las prácticas y manifestaciones endémicas de corrupción en El Salvador, los actores involucrados y los efectos perjudiciales de estas prácticas en las oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos. Los objetivos específicos son:

- 1 Identificar y delimitar el concepto o la visión funcional de la corrupción de la ciudadanía, que justifica o comporta su participación en prácticas endémicas de corrupción cotidiana.
- 2 Identificar y caracterizar las prácticas de corrupción endémicas que tienen mayor repercusión en las condiciones de vida y oportunidades de la ciudadanía.
- 3 Identificar los efectos perjudiciales socioeconómicos de estas prácticas en el ámbito inmediato y directo, pero también en su repercusión sistémica, es decir, en la economía y el Estado de Derecho.

La metodología utilizada precisó de cinco fases: 1ª, diseño; 2ª, recopilación documental; 3ª, trabajo de campo; 4ª, análisis y elaboración del borrador; y 5ª, discusión y redacción del informe final. En la 2ª fase, la documental, se recopilaron las investigaciones realizadas en los últimos 15 años sobre el tema en el país. La 3ª fase incluyó, específicamente:

- › Dos (2) encuestas nacionales realizadas en mayo y noviembre de 2018.
- › Setenta (70) entrevistas estructuradas a usuarios calificados.
- › Entrevistas anónimas a ocho (8) funcionarios públicos de los cinco sectores clave para verificar prácticas: policías, enfermeras, médicos, profesores, alcaldes y abogados.
- › Visitas a cuatro (4) mercados municipales para constatar ventas de medicamentos.
- › Seis (6) grupos de enfoque con personal especializado idóneo.
- › Diez (10) bases de datos de instituciones clave y 20 especialistas en el tema entrevistados.

Para el propósito de este Estudio, una práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos se define como un conjunto coordinado y reiterado de acciones y omisiones por parte de empleados a cargo de la prestación de servicios públicos, para **apropiarse** o **trasladar** recursos, **manipular** el acceso a los servicios o **permitir la evasión** del cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos con el fin de que el servidor público, o un tercero, obtengan un beneficio económico, político o social.

El soborno, como intercambio entre usuario y servidor público (pago por acceso al servicio, evasión de multas y requerimientos, y agilización de procedimientos), es un elemento importante, pero no está siempre presente entre las prácticas principales, ni tampoco en la mayoría de ellas.

Al inicio de la investigación se plantearon siete preguntas generadoras (planteamiento del problema) que orientaron el curso de la investigación.

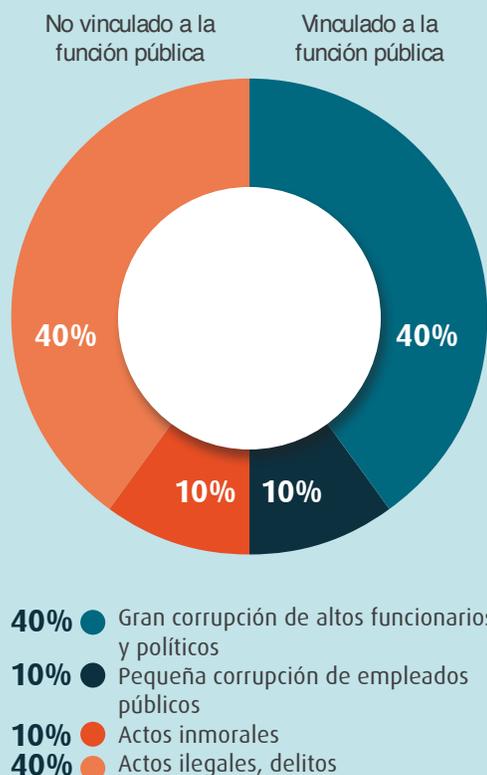
### 1. ¿Cuál es el concepto “funcional” de corrupción que la ciudadanía utiliza en su vida cotidiana?

El concepto funcional de corrupción es el significado que el ciudadano utiliza o le da al término “corrupción” al momento de satisfacer sus necesidades e interactuar cotidianamente con otras personas, especialmente en la búsqueda o uso de un servicio público, al momento de contestar una encuesta o al justificar tales actos. La importancia del concepto funcional radica en que determina la cuantificación o medición de la corrupción por medio de una encuesta, la justificación que se da el propio ciudadano para participar en actos de corrupción y la forma del lenguaje de programas de comunicación para combatir la corrupción.

Cuando a un ciudadano se le pregunta qué cree que es la corrupción, aproximadamente la mitad está pensando en una actividad general delictiva o inmoral que no está vinculada a la función o el poder público; la otra mitad lo vincula solo a la gran corrupción de altos funcionarios y políticos, donde “robo” y “malversación” son las palabras dominantes. Cuando se hacen preguntas referentes a un establecimiento de un sector público, el ciudadano usuario, en su gran mayoría (75%), no incluye en su referencia a los más importantes: no piensa en escuelas, tampoco en unidades de salud u hospitales, ni en delegaciones de policía. Profesores, enfermeras y policías, por lo general, no son vistos como empleados públicos, al menos en una primera instancia. Al preguntar sobre prácticas de corrupción, los verbos o las acciones utilizadas son:

robo, malversación, engaño y, en menor medida, soborno. Los actores predilectos, y casi exclusivos, son los altos funcionarios y políticos. Así, cuando se les pregunta sobre corrupción, el 85-90% de los ciudadanos no está pensando, en un primer momento, en prácticas cotidianas de los servicios públicos.

**GRÁFICO 1**  
**Modelo simplificado del concepto funcional**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

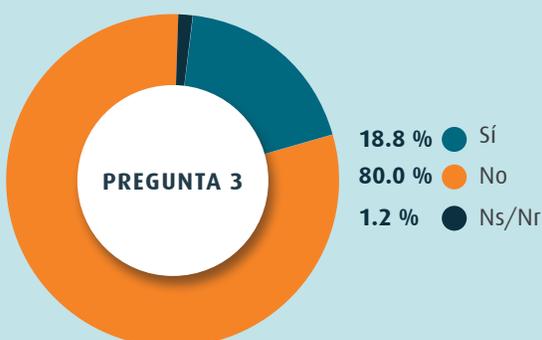
Según los resultados de la encuesta nacional de la Universidad Francisco Gavidia llevada a cabo en noviembre de 2018 (UFG-nov-18), la tasa general de incidencia o victimización de prácticas de corrupción en la ciudadanía resultó del 18.8% (pregunta 3) de acuerdo con su concepto funcional. Al sintonizar el concepto funcional con el operacional de la encuesta (pregunta 9, ver Gráfico 2), la tasa de incidencia o

victimización creció al 43.6%. La sintonización es un proceso donde, por medio de preguntas sobre sectores y prácticas, se igualan los contenidos entre el concepto funcional y el concepto operacional de la investigación. Se trata de poner en la misma frecuencia lo que se está entendiendo por corrupción: iguales o similares sectores, similares empleados públicos y similares prácticas.

**GRÁFICO 2**

**Tasas nacionales y sectoriales aproximando los conceptos funcional y operacional**

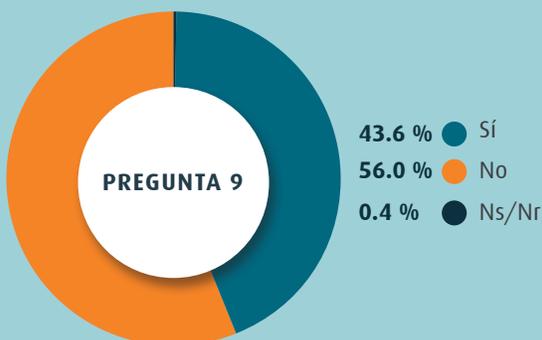
TASA DE INCIDENCIA NACIONAL



PREGUNTA 4: TASA DE INCIDENCIA SECTORIAL



TASA DE INCIDENCIA NACIONAL SINTONIZADA



PREGUNTA 10: TASA DE INCIDENCIA SECTORIAL SINTONIZADA



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

## 2. ¿Cuáles son las causas o justificaciones por las que un ciudadano se presta a participar en una práctica de corrupción?

La mayoría de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos participan como víctimas directas o indirectas de la práctica. En ellos se dan cuatro estados de conciencia o pensamiento: en un primer grupo, la mayoría desconoce los mecanismos y procedimientos de las prácticas de las cuales están siendo víctimas; un segundo grupo cree que son usuarios privilegiados que reciben un favor o una deferencia del funcionario; otros creen que están haciendo un trato de ganar-ganar con el funcionario donde no hay daños a terceros; y un cuarto grupo de víctimas reconoce la práctica de corrupción pero decide callar ante la amenaza, y aceptarla como algo cotidiano e irremediable.

Desde otra perspectiva, hay otro grupo de ciudadanos y usuarios que participan en una relación de compli- cidad con el funcionario, especialmente en prácticas que implican la omisión de procedimientos o evasión de sanciones como las multas, la sustracción de materiales, la reventa pública y el desvío de servicios públicos hacia el sector privado (por ejemplo, farmacéuticos y laboratoristas). Asimismo, se encuentran los ciudadanos que compran bienes sustraídos que son vistos como “gangas” o “cachadas” que hay que aprovechar y donde la responsabilidad ética recae en el funcionario que los sustrajo. Por otro lado –como una categoría aparte– está el ciudadano usuario que es victimario principal de otro ciudadano y utiliza las prácticas del sistema para su provecho. Estos son delincuentes, y el funcionario se vuelve cómplice en evadir la justicia.

## 3. ¿Cuáles son los sectores gubernamentales donde se dan las prácticas cotidianas y endémicas de corrupción en la prestación de servicios?

Se construyó un *ranking* de sectores con la mayor frecuencia de prácticas de corrupción que combina cuatro fuentes: 1) número de denuncias en una base de datos nacional o general; 2) bases de datos sectoriales; 3) resultados de la encuesta de la UFG desarrollada en noviembre 2018, y 4) 70 entrevistas estructuradas a personal calificado por parte del Proyecto Pro-Integridad.

La jerarquía o *ranking* resultante fue:

- › El primer lugar fue para el sector de Salud
- › El segundo lugar fue para el sector de Seguridad Pública (Policía Nacional Civil [PNC])
- › En tercer lugar queda el sector Municipal
- › En cuarto lugar queda el sector de Educación
- › En quinto lugar, el sector de Justicia (órgano Judicial [OJ], Procuraduría General de la República [PGR] y la Fiscalía General de la República [FGR])

Es probable que la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) se encuentre dentro de estos cinco primeros lugares o, al menos, en un sexto lugar. Las críticas de los usuarios al mal servicio y los cobros indebidos se confunden con las malas prácticas de corrupción y dificultaron su estudio.

La coyuntura electoral dentro de la cual se desarrolló el Estudio afectó también al *ranking* del sector Municipal.

Es importante resaltar que el sector de Educación, a pesar de ser el más extenso en número de servidores públicos, quedó en cuarto lugar.

#### 4. ¿Cuáles son las prácticas endémicas de corrupción en la prestación de servicios públicos y sus manifestaciones específicas más importantes?

Las prácticas endémicas seleccionadas por los encuestados coinciden con los resultados de las entrevistas calificadas y de los grupos de enfoque. El primer lugar de la práctica más extendida a nivel nacional fue el traslado de servicios médicos, laboratorio y cirugías desde el sector público hacia el sector privado.

Sin embargo, las dos prácticas más dañinas en el corto plazo fueron las detenciones arbitrarias de la PNC (sector de Seguridad Pública) y el encausamiento o

procesamiento sin pruebas de la Fiscalía General de la República en función de metas institucionales. Estas dos últimas son extremadamente destructivas para los hogares, tanto en su impacto económico como psicosocial. Una vez que se ha estado tres meses en la cárcel, se produce una “muerte civil” por la discriminación social, así como un trauma psicológico difícil de olvidar, que estará presente en la vida de las víctimas.

Desde un punto de vista social, hay consenso entre los especialistas entrevistados de que la práctica de mayor daño en el largo plazo para el país son las ausencias reiteradas a las escuelas de los profesores en el sector de Educación, que reducen en al menos 70 días (35%) el año lectivo de los alumnos (200 días).

#### CUADRO 1

##### Principales prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos en El Salvador, 2018

| Prácticas cotidianas de corrupción en servicios públicos  | Encuesta  |
|---|-----------|
| <b>Salud:</b> Empleados públicos trasladan consultas, tratamientos, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y otros.   | 1° 23.30% |
| <b>Educación:</b> Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos. | 2° 18.90% |
| <b>Salud:</b> Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.               | 3° 16.90% |
| <b>Político-municipal:</b> Funcionarios políticos contratan a militantes de partidos sin la calificación para plazas públicas, anulando las oportunidades laborales de jóvenes mejor calificados.   | 4° 16.90% |
| <b>Seguridad Pública:</b> Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales.   | 5° 14.90% |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

## 5. ¿Cuáles son los actores típicos involucrados y sus roles en cada práctica endémica de corrupción en la prestación de servicios públicos?

Una práctica cotidiana necesita protección, necesita apoyo para pasar desapercibida y mantenerse en el tiempo. Para ser reiterativa, la práctica requiere, al menos, de la omisión del supervisor o del jefe inmediato, cuando no de su participación directa. También, la práctica precisa, en la mayoría de los casos, de la colaboración de subalternos y colegas. Además del actor principal, siempre existen cómplices. Por otro lado, hay ciudadanos usuarios que se vuelven copartícipes y victimarios del

derecho de otros ciudadanos. Es decir, en el lado de la ciudadanía, además de las víctimas, puede haber ciudadanos colaboradores que se benefician de un trato preferencial o del beneficio económico que implica la práctica (por ejemplo, reventa de medicinas en el mercado municipal). Igualmente, hay ciudadanos delincuentes que, de forma consciente, utilizan la colaboración del Estado contra los ciudadanos, como en los casos de los sectores de Justicia y Seguridad Pública. Está, además, el ciudadano que es consciente y calla, y participa de vez en cuando comprando lo robado. Así, se pueden identificar hasta cuatro tipos de actores en el lado gubernamental y cuatro tipos de actores en el lado de los usuarios, como se ve en el siguiente cuadro.

### CUADRO 2

#### Actores servidores y usuarios de los servicios públicos

| Actores servidores públicos                           | Actores usuarios de los servicios                  |
|---|--|
| Empleado victimario principal                         | Usuario víctima principal                          |
| Supervisor o jefe inmediato que omite control         | Ciudadano cómplice del empleado público victimario |
| Empleado cómplice secundario que colabora activamente | Usuario que es víctima y participa indirectamente  |
| Empleado colega que encubre y participa pasivamente   | Usuario victimario principal                       |

Fuente: Elaboración propia.

## 6. ¿Cuáles son los daños, costos y efectos de estas prácticas en las condiciones y oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos?

Usualmente, los daños y costos directos en los usuarios, de forma individual, son pequeños. Sus conse-

cuencias inmediatas, aunque son frecuentes, también son eventuales. Su verdadero impacto está en la agregación y acumulación en el nivel nacional. El costo de las prácticas cotidianas de corrupción **para los usuarios** de los servicios públicos en los cinco principales sectores estudiados oscila entre 783 y 886 millones de dólares al año. Representa el 16% del Presupuesto

General de la Nación de 2018. Este costo solo abarca algunas de las principales prácticas en los cinco principales sectores.

Estos costos no incluyen los costos para el Estado o los costos sociales. Esta investigación se orientó a los costos para el ciudadano. Los costos institucionales podrían llegar a ser una parte sustancial del presupuesto público en el rubro del sector.

Es importante educar al ciudadano sobre cómo identificar cuatro costos de la pequeña corrupción para el usuario: 1) el costo directo del **servicio perdido** o de lo **pagado** por su acceso; 2) el costo de lucro cesante cuando este existe; 3) el costo de las consecuencias inmediatas de la falta del servicio; y 4) los costos a largo plazo para la víctima.

## 7. ¿Qué sugieren los ciudadanos al respecto de estas prácticas de corrupción en los servicios públicos?

Las sugerencias **de los ciudadanos** se centran en cinco puntos:

- 1 Aumento y mejoramiento del control interno en cada ministerio y mejoramiento del sistema de denuncias.
- 2 Exposición pública de las tres a cinco principales prácticas de corrupción en las instalaciones donde se prestan los servicios públicos.
- 3 Educación del ciudadano sobre sus derechos en el establecimiento público al momento del servicio, en cada ministerio o entidad pública.
- 4 Educación del funcionario en sus deberes y prohibiciones éticas con relación al servicio de forma concreta, señalando la prohibición directa de ejecutar

las cinco principales prácticas, sus costos y consecuencias.

- 5 Cada unidad debería tener un código de servicios específicos relacionado con las prácticas y un plan por año enfocado en el combate de las tres prácticas principales. No desenfocarse con campañas generales o abstractas.

## 8. ¿Cuáles son las diferencias más importantes por sexo y edad en la incidencia o victimización?

La incidencia de las prácticas de corrupción es superior en los usuarios del sexo masculino (pregunta 9 de la encuesta nacional UFG = 46%) que del femenino (40%). Esta es una tendencia recurrente en todos los aspectos: en el nivel nacional, en cada sector y en cada tipo de práctica. Asimismo, son los más jóvenes (18-29 años) quienes presentan el porcentaje con la mayor incidencia (48%) de las prácticas de corrupción, en comparación con los más adultos (60+= 31%).

En los hombres y en las personas de más edad, más adultas, crece el porcentaje de aquellos que vinculan el concepto de corrupción con el concepto operacional de la investigación, asociándolo con el uso del poder público. Por el contrario, en las mujeres y en los más jóvenes tiende a crecer el porcentaje de quienes vinculan el concepto funcional de corrupción con cualquier actividad ilegal e inmoral, y a disminuir quienes lo vinculan con el uso del poder público.

En el segmento de los hombres jóvenes (18-29 años) es donde se da la mayor incidencia de victimización por prácticas de corrupción, y son ellos los que tienen menor claridad conceptual al definir la corrupción. Esto los coloca como población prioritaria para una campaña de comunicación.

## 9. La principal lección del Estudio

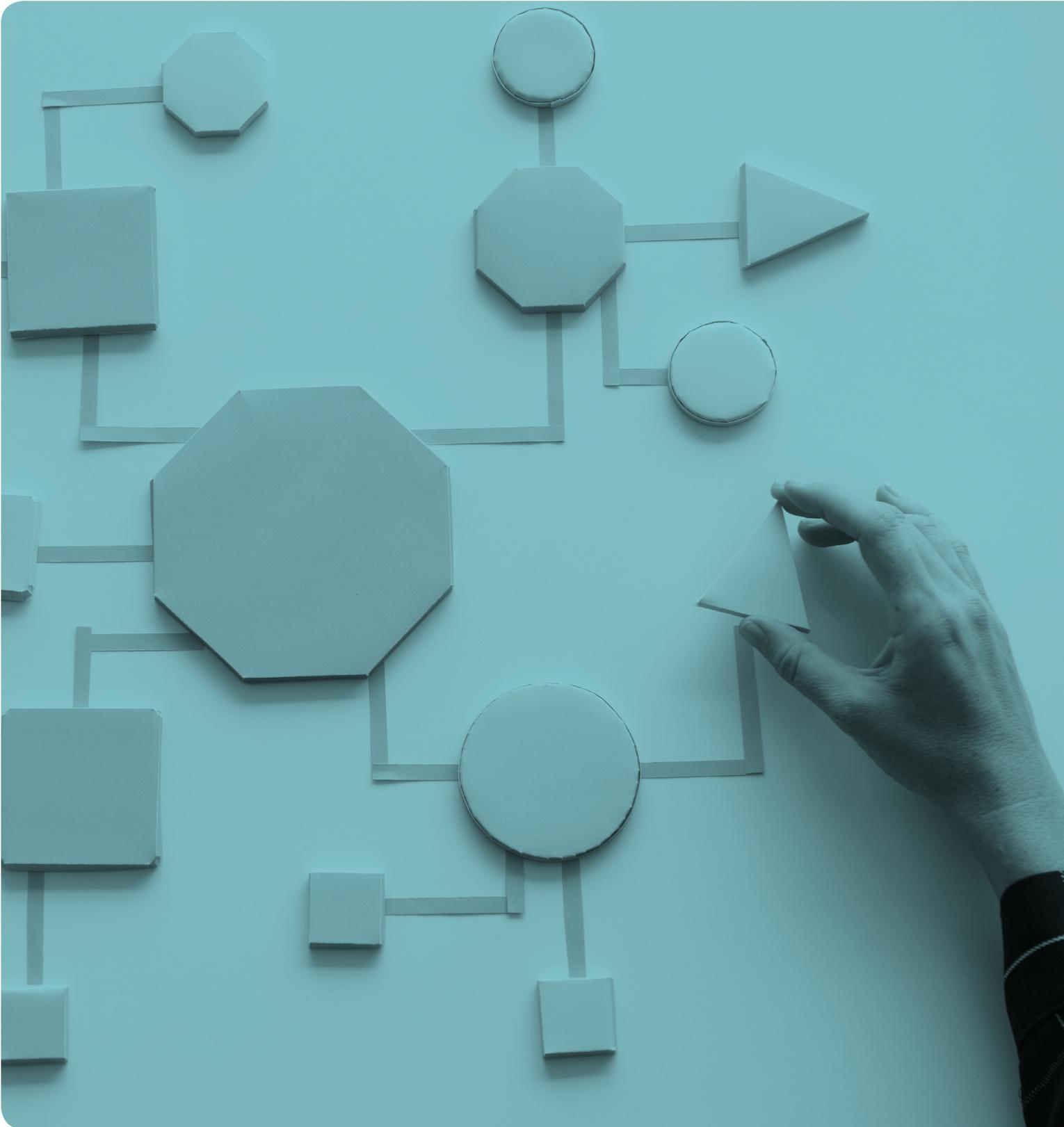
La práctica del soborno no es, necesariamente, la variable más adecuada para representar al conjunto de prácticas cotidianas de corrupción en el sector público de El Salvador. Al utilizar el soborno de esta forma, se tiende a subestimar o desdibujar la incidencia de las prácticas de corrupción en el país.

## 10. Las principales recomendaciones del Estudio

Este es un primer intento de estimar y dimensionar la dinámica y el costo de prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos en El Salvador. Se espera que los resultados del Estudio sirvan de base a las instituciones del Estado para orientar la formulación de estrategias y programas de transparencia y anticorrupción; a las propias instituciones públicas y privadas, para aplicar medidas correctivas en su interior; y a la sociedad civil, para tomar conciencia del impacto económico que tienen las prácticas corruptas. De igual forma, se espera que la metodología pueda seguir madurando y convertirse en una herramienta objetiva y científica para seguir analizando el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía. En esa dirección, a continuación se presentan algunas reflexiones sobre el proceso, los datos y las fuentes de información.

- 1 Es extremadamente importante refinar los instrumentos con base en la experiencia actual. De forma particular, en próximas encuestas o estudios intersectoriales, se recomienda incluir igual número de prácticas por sector.
- 2 Es necesario tomar con precaución los resultados para los sectores Hídrico (ANDA) y Municipal, y se recomiendan estudios particulares dada la coyuntura electoral en la cual se dio la presente investigación.
- 3 La base de datos del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) es clave y quizás la única fuente confiable para el estudio de dos sectores: a) el sector de Justicia, por la poca transparencia o poca accesibilidad a sus bases de datos, y b) el sector Municipal, por el problema de dispersión para encontrar fuentes sobre sus denuncias.
- 4 Uniformar aspectos clave en los formatos de entrada, la estructura de la base de datos y el formato de reportes de salida en los sectores principales del Estudio es una tarea necesaria. Se debería aspirar a crear un sistema nacional de denuncias y combate de prácticas de corrupción. Este sistema debería estar bajo la responsabilidad de una instancia gubernamental de alto nivel que asegure su acceso a los ciudadanos, su utilidad para combatir las prácticas y su confidencialidad.
- 5 En el combate de la corrupción es importante distinguir tres tipos de control: control ciudadano, control interno institucional y control externo institucional. La ausencia de supervisión y control interno es frecuentemente señalada como una de las causas principales que genera las prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos de los ministerios o sectores. Usualmente, una mayor descentralización de los servicios es la recomendación general, pero esto debería ir acompañado de mejoras en los controles institucionales externos y ciudadanos en el nivel municipal, además de un incremento de la capacidad técnica en la entrega de servicios municipales.

- 6** Adicionalmente al control institucional interno en los municipios y ministerios, es necesario diseñar un sistema nacional de control más descentralizado y un segundo nivel de supervisión y vigilancia de los sistemas de supervisión de cada sector. En este punto es clave la participación de la Corte de Cuentas de la República (CCR) y la necesaria modernización de su rol. Esto debe incluir el fomento de comités de contraloría ciudadana en los municipios y darles mayor respaldo institucional por parte de la CCR.
- 7** Es necesario promover que cada sector o ministerio cuente con un diagnóstico que identifique y jerarquice las principales prácticas de corrupción y, sobre esa base, diseñar un plan de acción propio orientado a la prevención de estas prácticas. Este plan debería incluir la comunicación y exposición pública de las principales prácticas cotidianas del sector. Asimismo, se recomienda incluir programas de educación al usuario en el momento en que está esperando la prestación de los servicios.



## Estudio detallado

El objetivo general del Estudio<sup>1</sup> es el de “identificar las prácticas y manifestaciones endémicas de corrupción en El Salvador, los actores involucrados, y los efectos perjudiciales de estas prácticas en las oportunidades socioeconómicas de las y los ciudadanos”.

Los objetivos específicos son:

1. Identificar y delimitar el concepto o la visión funcional que tiene la ciudadanía de la corrupción y que justifica su participación en prácticas endémicas de corrupción cotidiana.
2. Identificar y caracterizar las prácticas de corrupción endémicas que tienen mayor repercusión en las condiciones de vida y oportunidades de la ciudadanía.
3. Identificar los efectos perjudiciales socioeconómicos de estas prácticas en el ámbito inmediato y directo, pero también en su repercusión sistémica, es decir, en la economía y el Estado de Derecho.

La metodología incluyó cinco fases. En la **primera fase** se creó el diseño de investigación. Esto incluyó,

1/ Este Estudio fue auspiciado por el proyecto Pro-Integridad de USAID y ejecutado por Tetra Tech.

principalmente, el marco conceptual (concepto operacional de la corrupción) y la delimitación preliminar del objeto de investigación. El “objeto de investigación” inicialmente fue delimitado como “prácticas de pequeña corrupción”. Por las discusiones entre el equipo de investigación y el diálogo con los usuarios, este evolucionó a “prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos”. El “sujeto fuente” fue el “ciudadano usuario cotidiano de los servicios públicos”. En esto se fue preciso: “interesa la visión, la opinión, la valoración de la corrupción del ciudadano ordinario que hace uso de los servicios públicos”. Las perspectivas de los servidores públicos y de los empresarios son muy importantes, pero no es el caso.

La **segunda fase** fue de naturaleza bibliográfica y documental. Se recopilaron las investigaciones realizadas en los últimos 15 años sobre el tema; se identificó la información primaria disponible, las bases de datos de denuncias existentes en las 10 principales instituciones denunciadas, las principales encuestas sobre corrupción que se han realizado en El Salvador, y se entrevistaron a expertos o especialistas en el tema. Asimismo, se solicitaron entrevistas con las 10 instituciones preidentificadas que reciben más denuncias en cuanto al tema de corrupción.

La **tercera fase**, propiamente de campo, incluyó:

- › Dos encuestas realizadas a ciudadanos usuarios mayores de 18 años por la Universidad Francisco

Gavidia (UFG). La primera, en mayo de 2018 y la segunda, en noviembre de 2018. Las encuestas se realizaron mediante visitas a hogares con una muestra de 1,239 encuestados, válida para el nivel nacional, con un sistema probabilístico con afijación proporcional a la población nacional, con un nivel de confianza del 95% y un error muestral de  $\pm 2.5$  (ver el apartado estadístico en el Capítulo 5).

- › Setenta (70) entrevistas estructuradas a usuarios calificados idóneos en septiembre y octubre de 2018 (alcaldes, presidentes de asociaciones de pacientes crónicos, de transportistas, de asociaciones comunales de desarrollo, de grupos de contraloría en educación y salud, taxistas y grupos vulnerables como trabajadoras del sexo y asociaciones de jóvenes). Incluyó las tres ciudades más importantes y, adicionalmente, 10 municipios periféricos con mayor ruralidad en las tres regiones del país.
- › La colaboración y entrevistas anónimas especiales de ocho (8) servidores públicos en la verificación de prácticas cotidianas: un policía, tres enfermeras, un odontólogo, un exdirector de hospital, tres alcaldes, un profesor y un abogado, funcionario de alto rango.
- › La investigación sobre la venta de medicamentos en cuatro (4) mercados municipales.
- › Seis (6) grupos de enfoque con personal especializado idóneo sobre los cinco sectores principales identificados. Estos se realizaron en las ciudades de Ahuachapán, San Salvador y Meanguera (Morazán).
- › Diez (10) instituciones públicas clave en el tema.

Este estudio tuvo un énfasis exploratorio y cualitativo de una perspectiva del tema prácticamente inexplorada en El Salvador. También incluyó dos encuestas nacionales con la colaboración de la Universidad

Francisco Gavidia (UFG) en mayo y en noviembre del 2018, respectivamente, y su comparación con encuestas precedentes (IUDOP-UCA, 2003; LAPOP, 2017). Las preguntas de las encuestas se coordinaron con las entrevistas. Algunas preguntas en la encuesta eran cerradas; en cambio, en las entrevistas, en algunos casos la misma pregunta era abierta. Los grupos de enfoque se orientaron a la validación de los resultados, pero al final sirvieron como laboratorio para el costeo de algunas prácticas (Justicia, PNC).

La **cuarta fase** fue de procesamiento de información, análisis y redacción del primer borrador.

La **quinta fase** del proceso fue de observaciones y críticas, ajuste y revisión de la redacción del informe final.

Tres aspectos metodológicos clave de este Estudio han sido: a) su proceso consultivo desarrollado en el marco del proyecto Fortalecimiento de Plataformas de Diálogo Anticorrupción, y la interacción con académicos para la presentación de resultados intermedios; b) su énfasis exploratorio en nuevas metodologías y procesos para medir la incidencia de la corrupción; y c) superar la reducción de la corrupción a la práctica del soborno, que de forma tradicional y generalizada se aplica en la mayoría de estudios.

Es necesario enfatizar que este Estudio pretende abordar el tema de la corrupción desde la perspectiva del usuario, no del empleado público.

El problema de investigación se planteó a través de las siguientes preguntas clave:

- 1 ¿Cuál es el concepto “funcional” de corrupción que la ciudadanía utiliza en su vida cotidiana?

- 2 ¿Cuáles son las causas o justificaciones por las que un ciudadano se presta a participar en una práctica de corrupción?
- 3 ¿Cuáles son los sectores gubernamentales donde se dan las prácticas cotidianas de corrupción en la prestación de servicios que son endémicas?
- 4 ¿Cuáles son las prácticas endémicas de corrupción en la prestación de servicios públicos y sus manifestaciones específicas más importantes?
- 5 ¿Quiénes son los actores típicos involucrados y sus roles en cada práctica endémica de corrupción en la prestación de servicios públicos?
- 6 ¿Cuáles son los daños y efectos de estas prácticas en las condiciones y oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos?
- 7 ¿Qué sugieren los ciudadanos al respecto de estas prácticas de corrupción en los servicios públicos?
- 8 ¿Qué diferencias existen en la visión de la corrupción por sexo y edad?

La estructura de este informe es la siguiente:

El primer capítulo del estudio se orienta a responder las preguntas clave del problema de una manera general. Esto incluyó el contenido del **concepto funcional de corrupción**; las **justificaciones** de los usuarios al participar; los principales **sectores**; la identificación de las prácticas **cotidianas** de corrupción en cada sector; el **mapa de actores** en las prácticas; los **daños y**

**costos** de corto y largo plazo y las principales **sugerencias** de los usuarios para combatir estas prácticas.

El segundo capítulo describe las 19 principales prácticas cotidianas de corrupción en los cinco sectores jerarquizados por orden de predominancia de las prácticas en las encuestas. Estos son: 1º Salud, 2º Educación, 3º Municipal, 4º Seguridad Pública y 5º Justicia. Este capítulo contiene la evidencia empírica, los casos de las prácticas, que sustenta al primer capítulo.

En el tercer y cuarto capítulo se establecen las conclusiones y recomendaciones.

El quinto capítulo hace un desglose más detallado de los aspectos estadísticos de la segunda encuesta realizada.

La investigación no hubiera sido posible sin la colaboración de un conjunto de instituciones, a las cuales va un profundo agradecimiento: UFG, ALAC, ISD, AZO, ASPIDH-TRANS, ASPS, UCA, FUNDAMUNI, y las alcaldías de los municipios de Panchimalco, Olocuilta y Nueva Guadalupe.

Este estudio se realizó entre mayo y diciembre de 2018. Su fecha de referencia de finalización es:

San Salvador, diciembre de 2018.

# 01

## Análisis general del problema

### 1.1 Concepto “funcional” de corrupción que la ciudadanía utiliza en su vida cotidiana

El concepto operacional es el que se ocupa como parte del marco teórico de esta investigación, y tiene tres elementos clave, necesarios para identificar una práctica de corrupción:

- 1 Involucrar el uso del poder público que se concretiza con la participación del empleado o servidor público, como condición indispensable.
- 2 La violación de una norma, un reglamento o ley por omisión de deberes y transgresión de prohibiciones. Es de hacer notar que no toda acción ilegal es un acto corrupto.
- 3 Abandono del interés público con el fin del beneficio privado: presente o futuro; en dinero, en especie o en prestaciones políticas o económicas o sociales; para beneficio propio o de terceros.

Para el concepto operacional se utilizaron inicialmente los siguientes términos:

### Corrupción:

- 1 “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca” (TI, 2009).
- 2 “El uso o abuso del cargo y de los bienes públicos, cometidos por un servidor público, por acción u omisión, para la obtención de un beneficio económico o de otra índole, para sí o a favor de un tercero” (Ley de Ética Gubernamental, 2011).

### Corrupción a gran escala o gran corrupción:

“...consiste en actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común” (TI, 2009).

### Corrupción menor o pequeña corrupción:

“...consisten en el abuso cotidiano de poder por funcionarios públicos de bajo y mediano rango al interactuar con ciudadanos comunes quienes a menudo intentan acceder a bienes y servicios públicos en ámbitos como hospitales, escuelas, departamento de policía y otros organismos” (TI, 2009).

Por último, como resultado del proceso de investigación, se creó un concepto propio operativo del objeto de investigación **“Práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos”**:

Un conjunto coordinado y reiterado de acciones y omisiones por parte de empleados a cargo de la prestación de servicios públicos, para apropiarse o trasladar recursos destinados o en manos de los usuarios, manipular el acceso a los servicios o permitir la evasión de cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos con el fin de que el servidor público, o un tercero, obtengan un beneficio económico, político o social. El soborno, como intercambio entre usuario y servidor público (pago por acceso al servicio, evasión de multas y requerimientos y agilización de procedimiento) es muy importante, pero no está siempre presente en las principales prácticas ni en la mayoría de las prácticas identificadas.

Otro punto importante es el concepto **funcional** que el ciudadano tiene de la corrupción. Este es el significado que el ciudadano utiliza o le da al término “corrupción” al momento de satisfacer sus necesidades e interactuar cotidianamente con otras personas, especialmente en la búsqueda o uso de un servicio público, pero también al momento de contestar una encuesta.

Para identificar y comparar los elementos del concepto funcional con el concepto operacional, se formularon dos preguntas (una abierta y otra cerrada); ambas se ejecutaron de forma idéntica tanto en la encuesta UFG-nov-18 como en la entrevista estructurada a usuarios calificados por Pro-Integridad.

En el concepto funcional del usuario interesó identificar:

- › ¿Cómo el ciudadano incluye el uso del poder público en su concepto funcional de corrupción?
- › ¿En qué medida incluye la pequeña corrupción y la gran corrupción?
- › Cuando se le pregunta sobre corrupción en el sector público, ¿en qué sectores específicos, establecimientos y tipo de empleados está pensando o incluyendo y cuáles no?
- › ¿En qué acciones, en qué prácticas concretas piensa, o incluye, al hablar de corrupción?
- › ¿De qué manera puede estar afectando el concepto funcional a la medición de la incidencia o victimización de las prácticas de corrupción?
- › ¿De qué manera afecta el concepto funcional a la comunicación investigador-usuario; comunicador-usuario?

### 1.1.1 Limitada inclusión de la función pública y énfasis en la gran corrupción en el concepto funcional

En este apartado interesa identificar cómo el ciudadano incluye el uso del poder público en su concepto funcional de corrupción, y en qué medida toma en cuenta la pequeña corrupción y la gran corrupción.

En este apartado se desarrollaron las preguntas 1 y 2 de la encuesta UFG-nov-18 y las entrevistas a usuarios calificados por Pro-Integridad. Sus resultados se muestran en los cuadros 3 y 4 de la página siguiente.

La pregunta 1<sup>2</sup> se planteó abierta para identificar sus elementos constitutivos, pero, adicionalmente, sus respuestas se ordenaron en tres grupos para que se asemejaran a la pregunta 2, tomando como criterio la proximidad o lejanía al concepto operacional de la investigación. En particular, era importante ver cómo se identificaba o no el uso del poder público y qué énfasis o tendencia había hacia la gran corrupción o la pequeña corrupción, incluyendo en esta las prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos.

---

2/ Los resultados de las preguntas 1 y 2 también reflejan una evolución histórica de la conciencia ciudadana sobre el concepto de corrupción al compararlo con el estudio sobre corrupción realizado por IUDOP-UCA en 2003, financiado por USAID, y cuyos resultados se publicaron en 2004. El estudio se basó en una encuesta de opinión pública de 1,275 entrevistas ejecutadas a nivel nacional en el mes de septiembre de 2003, con un error muestral de 2.8% y un nivel de confianza del 95%. Sus objetivos fueron, en primer lugar, conocer la visión de las personas sobre la corrupción y, en segundo lugar, su disposición a participar en los procesos de control y auditoría ciudadana.

La pregunta del IUDOP fue idéntica a la pregunta 1 de la encuesta y la entrevista de este Estudio: “12. Para usted, ¿qué es corrupción?”, pero los resultados del IUDOP se reagrupan en torno a cuatro premisas:

Cómo entienden y definen la corrupción los salvadoreños (IUDOP, 2004). P12. Para usted, ¿qué es corrupción?

1. Solo el 28.4% de los salvadoreños definen la corrupción con elementos próximos al concepto de la investigación.
2. 32.7% lo definen con elementos vinculados a la delincuencia.
3. 22.5% lo definen con elementos vinculados a lo moral (algo malo 10.5%; deshonestidad 6.1%; depravación sexual).
4. 16.4% no responde.

### CUADRO 3

**Pregunta 1: Podría decirme, según lo que se le viene a la mente, ¿Qué es corrupción?<sup>3</sup> (pregunta abierta)**

| Cod.         | Definición de corrupción  | Encuesta     |             | Entrevista |             |
|--------------|---|--------------|-------------|------------|-------------|
|              |   | Encuesta     | %           | Entrevista | %           |
| 1            | Concepto = conducta delictiva e inmoral: Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley, a los principios religiosos y morales, incluyendo vicios y actos de depravación sexual.  | 752          | 61%         | 32         | 46%         |
| 2            | Concepto enfocado en altos funcionarios: Es el robo, el engaño al pueblo, la malversación de fondos y cobros de mordidas por parte de altos funcionarios de gobierno y políticos.   | 432          | 35%         | 15         | 21%         |
| 3            | Concepto abierto a todo tipo de práctica y todo tipo de empleado público: Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometido por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de otra persona, un correligionario, un pariente o amigo. | 39           | 3%          | 16         | 23%         |
| 4            | No sabe (NS) o no responde (NR)   | 16           | 1%          | 7          | 10%         |
| <b>Total</b> |   | <b>1,239</b> | <b>100%</b> | <b>70</b>  | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

### CUADRO 4

**Pregunta 2: Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?**

| Cod.         | Definición de corrupción  | Encuesta    | Entrevista  |
|--------------|---|-------------|-------------|
| 2.1          | Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia.                   | 3.5%        | 6.0%        |
| 2.2          | Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometido por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo. | 69.1%       | 74.0%       |
| 2.3          | Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley.   | 25.4%       | 10.0%       |
| 2.4          | No sabe (NS) o no responde (NR)   | 2%          | 10.0%       |
| <b>Total</b> |   | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

3/ Todas las preguntas han sido copiadas literalmente del instrumento de la encuesta UFG-nov-18. Ver Anexos.

### CUADRO 5

#### Comparación de respuestas de las preguntas 1 y 2 entre encuesta y entrevistas

| Cod.         | Respuestas   | Encuesta    |             | Entrevista  |             |
|--------------|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
|              |  | Pregunta 1  | Pregunta 2  | Pregunta 1  | Pregunta 2  |
| 1            | Mal uso del cargo público para beneficio propio o de terceros. | 38%         | 69.10%      | 44%         | 74.00%      |
| 2            | NS/NR  | 1%          | 2%          | 10%         | 10%         |
| 3            | Acto de delincuencia ilegal e inhumano.                        | 61%         | 28.90%      | 46%         | 16.00%      |
| <b>Total</b> |  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

En la pregunta 1, las respuestas estuvieron inclinadas al concepto genérico, indefinido, de corrupción, sinónimo de robo, delito, acto inhumano o no lo saben definir. La mayoría de las respuestas en la encuesta (el 61%) y en las entrevistas (el 46%) lo define como un acto ilegal e inhumano, y en estas respuestas no se hace alusión a la función pública, cargo público o uso del poder público.

La minoría de los entrevistados y encuestados respondió a la pregunta 1 con un concepto referido a la función pública: representa el 38% en la encuesta y el 44% en las entrevistas. Dentro de estos, los que vinculan la corrupción a la función pública, lo enfocan mayoritariamente a la gran corrupción de los altos funcionarios de gobierno y los políticos, y en una escasa minoría incluyen referencias a la pequeña corrupción. En la encuesta, es una absoluta mayoría (35% gran corrupción versus 3% pequeña corrupción).

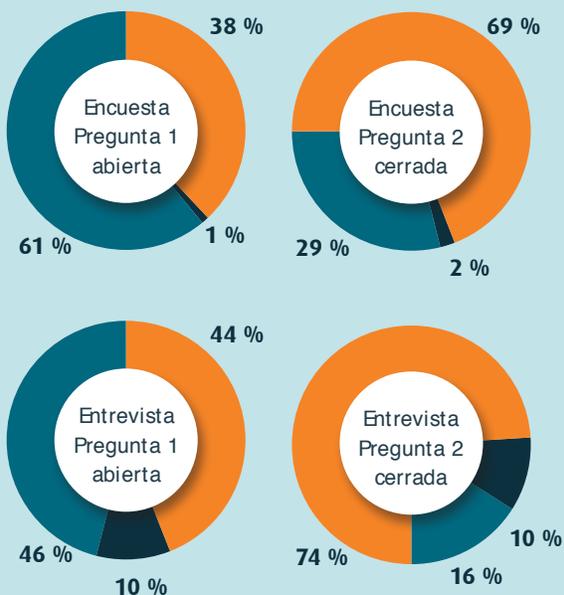
La pregunta 2 fue cerrada, con cuatro opciones incluyendo "No sabe", y los resultados en las entrevistas y en la encuesta son coherentes entre sí, pero contrarios a los resultados de la pregunta anterior. La amplia mayoría, en ambos casos (encuesta y entrevista) seleccionó la opción 2, que vincula el concepto de corrupción a la función pública. En la entrevista fue seleccionada por el 74%, y en la encuesta, por el 69%. En cambio, las opciones 1, 3 y 4 combinadas oscilan entre el 26% en la entrevista y el 29% en la encuesta: son las opciones que vinculan el concepto de corrupción a una conducta inhumano, ilegal, un delito de cualquier persona o, simplemente, no sabe definirlo.

El cambio de la pregunta 1 a la 2 es interesante, ya que las personas que vinculan la corrupción a la función pública pasan de un promedio del 41% en una pregunta abierta y sin pistas, a un promedio del 71% cuando pueden escoger entre diferentes conceptos de corrupción.

**GRÁFICO 3**

**Comparación de respuestas sobre qué es la corrupción entre preguntas e instrumentos**

- Mal uso de cargo público para beneficio propio o de terceros
- NS/NR
- Acto de delincuencia ilegal e inmoral



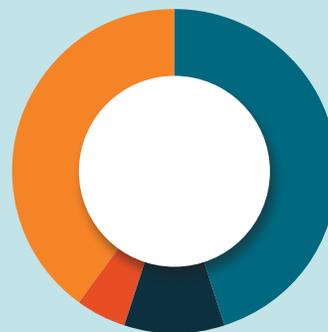
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

Si se combinan los cuatro resultados (de las preguntas 1 y 2, tanto en la entrevista como en la encuesta) se puede llegar a un modelo cuantitativo simplificado sobre el concepto funcional de la corrupción de cara a investigar las prácticas de corrupción en los servicios públicos:

- 1 Un poco más de la mitad de la población (55%) puede aportar abiertamente o, al menos identificar en una lista, los elementos conceptuales que se vinculan a una definición moderna de corrupción vinculada a la función pública.
- 2 Dentro de esta mitad, la corrupción se vincula a la gran corrupción y a las prácticas del robo, mala administración y al soborno de altos funcionarios públicos y políticos (40-45% del total).

**GRÁFICO 4**

**Estructura de los principales elementos del concepto funcional de corrupción de los ciudadanos vinculados a la función pública y la pequeña corrupción**



- 45% ● Gran corrupción
- 10% ● Prácticas de pequeña corrupción
- 5% ● No sabe
- 40% ● Actos ilegales e inmorales sin referencia a la función pública

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

- 3 En lo relacionado al objeto de esta investigación –prácticas cotidianas de corrupción–, solo un poco más del 10% está pensando o incluyendo en su definición elementos vinculados a la pequeña corrupción o a las prácticas cotidianas (ver pregunta 1: 3% en la encuesta y 23% en las entrevistas).
- 4 La otra mitad (45%) relaciona la corrupción con una conducta genérica de ilegalidad e inmoralidad referido a la población en general y sin vínculo a la función pública, o no puede aportar un concepto o elementos al respecto (no sabe o no responde).

### 1.1.2 Tasa de incidencia nacional y sectorial de la corrupción con el concepto funcional

#### CUADRO 6

**Pregunta 3: En los últimos 12 meses, ¿usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)**

|              | Frecuencia  | Porcentaje    |
|--------------|-------------|---------------|
| Sí           | 233         | 18.8%         |
| No           | 991         | 80.0%         |
| NS/NR        | 15          | 1.2%          |
| <b>Total</b> | <b>1239</b> | <b>100.0%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

#### CUADRO 7

**Pregunta 4: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta; las instituciones se agruparon por sectores)**

| Sector                    | Frecuencia pregunta 4 | Porcentaje pregunta 4 |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Sector de Justicia        | 10                    | 0.8%                  |
| Sector de Salud           | 46                    | 3.7%                  |
| Sector de Educación       | 14                    | 1.1%                  |
| Sector Municipal          | 44                    | 3.6%                  |
| PNC                       | 26                    | 2.1%                  |
| ANDA                      | 48                    | 3.9%                  |
| MH                        | 5                     | 0.4%                  |
| AL y partidos políticos   | 5                     | 0.4%                  |
| Otros                     | 35                    | 2.8%                  |
| <b>Total Respuesta Sí</b> | <b>233</b>            | <b>18.8%</b>          |
| <b>Total encuesta</b>     | <b>1239</b>           | <b>100.0%</b>         |

Nota: El porcentaje se calcula sobre el número de la muestra: 1,239.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

Los sectores incluyen:

- › **Sector de Justicia:** este incluye al órgano judicial, la Procuraduría General de la República y la Fiscalía General de la República. No se incluyó al

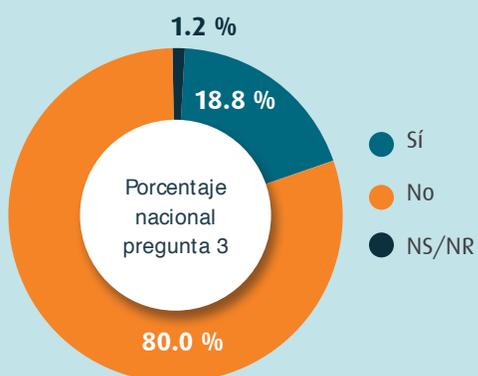
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública ni a la Policía Nacional Civil.

- › **Sector de Salud:** este incluye al Ministerio de Salud (MINSAL), los hospitales, las unidades de salud, Bienestar Magisterial y los hospitales del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).
- › **Sector de Educación:** incluye al Ministerio de Educación (MINED), las escuelas, institutos, tecnológicos y Universidad de El Salvador.

- › **Sector Municipal:** 262 gobiernos municipales.
- › **PNC:** Policía Nacional Civil.
- › **ANDA:** Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados.
- › **MH:** Ministerio de Hacienda, incluidas las aduanas.
- › **AL y partidos políticos:** incluye a la Asamblea Legislativa y a los partidos políticos.

**GRÁFICO 5**

**Incidencia nacional y sectorial de las preguntas 3 y 4**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

La pregunta 3 busca medir la incidencia general de la corrupción, y la pregunta 4, la incidencia por sector donde ha ocurrido la victimización, es decir, los sectores en los cuales está pensando el ciudadano al instante de responder la pregunta sobre la incidencia general de la corrupción.

La incidencia nacional de la victimización por prácticas de corrupción en los servicios públicos o en una ofici-

na de gobierno a noviembre de 2018 fue del 18.8%. La pregunta se limita a los últimos 12 meses previos a la encuesta, e incluye a las personas encuestadas o a un miembro de su núcleo familiar; en última instancia, las respuestas representan hogares.

En la pregunta 4, los tres sectores con más alta frecuencia son ANDA, Salud y el Municipal con el 3.9%, 3.7% y 3.6%, respectivamente. También son importantes en

el 4º y 5º lugar la PNC (2.1%) y el sector de Educación (1.1%).

La tasa de incidencia del 18.8% de esta encuesta, UFG-nov-18, es similar a los resultados de la encuesta de IUDOP-UCA de 2003 (15.3%). Sin embargo, difiere sustancialmente de la encuesta previa, la UFG-may-18, cuyo porcentaje de incidencia global fue de menos del 1%.

La encuesta de IUDOP-UCA 2003 y UFG-nov-18 comparten el hecho de que ambas fueron especializadas y exclusivas en el tema, y el objetivo de la encuesta, que se lee en la presentación ante el entrevistado, hace referencia al tema de la corrupción. El entrevistado sabía el tema principal sobre el cual sería entrevistado.

En cambio, las diferencias entre las encuestas de mayo y noviembre de la UFG son significativas. Las diferencias fundamentales entre ambas encuestas fueron:

- 1 Exclusividad.** En la encuesta electoral UFG-may-18, las preguntas de corrupción constituían una sección adicional en una encuesta con temas electorales y diversos, mientras que la encuesta UFG-nov-18 fue exclusiva sobre el tema de la corrupción.
- 2 Posición y duración.** La encuesta electoral UFG-may-18 era una encuesta de 55 preguntas y la sección de corrupción estaba en la última posición. En cambio, la encuesta UFG-nov-18 fue muy breve, de 10 preguntas y con solo una sección.
- 3 Objetivo en la presentación.** La presentación del objetivo de la encuesta de UFG-may-18 no incluía referencia alguna a la corrupción. En cambio, el objetivo de la UFG-nov-18 identificaba de forma clara su vinculación con la corrupción.

**Mayo de 2018:** “OBJETIVO: explorar la percepción social del país en cuanto a la seguridad ciudadana, económica y la evaluación de la gestión de los cuatro años del Gobierno actual. También se explorará la intención de voto frente al evento electoral de 2019”.

**Noviembre de 2018:** “OBJETIVO: explorar la percepción social del país en cuanto a casos de corrupción en instituciones públicas”.

- 4** La encuesta UFG-may-18 tenía una pregunta filtro innecesaria que limitaban las preguntas de corrupción solo a aquellos que habían visitado una oficina pública<sup>4</sup>. La encuesta de noviembre no tenía este filtro.

Ambas encuestas, de mayo y de noviembre, son incomparables en sus resultados ya que tienen cambios metodológicos y técnicos fundamentales.

En este Estudio, todos los cuadros de las encuestas realizadas por la UFG tienen como fuente de referencia la encuesta de noviembre de 2018.

### 1.1.3 Omisión de sectores, establecimientos y tipos de empleados en el concepto funcional

Las preguntas 7 y 8 de la encuesta UFG-nov-18 preguntaron directamente por sector y por práctica (prácticas más frecuentes preidentificadas). Una persona puede ser victimizada en diferentes sectores en

---

4/ “Pregunta 44. ¿Ha realizado un trámite o solicitado un servicio en una oficina o institución pública nacional o municipal en los últimos 12 meses (de mayo 2017 a mayo 2018)?”. Encuesta electoral UFG-may-18.

un mismo año. Aquí lo que interesa es la incidencia por sector respecto al total de la muestra. La suma de los casos de todos los sectores va a ser superior al 100% de personas entrevistadas: “Pregunta 7. Le voy a leer un listado de 9 instituciones y usted me va a decir, para cada una, si en los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución”.

Pregunta 8. Le voy a leer un listado de 12 prácticas de corrupción. Quisiéramos saber si a usted o alguien de su núcleo familiar le ha sucedido algunas de las siguientes malas prácticas en los últimos 12 meses.

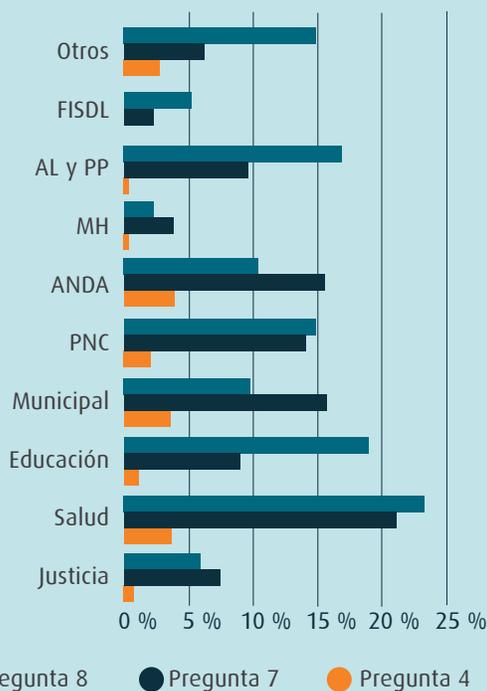
En el cuadro de la página siguiente se puede observar cómo cambia el porcentaje de incidencia respecto a la pregunta 4 como consecuencia de indagar específicamente por sector (pregunta 7) y por práctica (pregunta 8), cambiando también la jerarquía de los sectores. Por sector y por práctica es Salud quien ocupa el primer lugar como el sector con mayor incidencia de prácticas de corrupción.

Por sector (pregunta 7), los cinco primeros lugares son: Salud (21.1%), Alcaldías (15.7%), ANDA (15.5%), PNC (14.1%) y la AL con partidos políticos (9.6%). El sector de Educación queda en sexto lugar con el 9.0%. En cambio, cuando se escoge de referencia la práctica de corrupción más sobresaliente, el orden o jerarquía por sector (pregunta 8) queda de la siguiente forma (los cinco primeros lugares): Salud (23.3%), Educación (18.9%), Asamblea Legislativa y partidos políticos (16.9%), PNC (14.9%) y ANDA (10.4%). Es importante destacar el comportamiento de Educación.

En este apartado, el propósito no es destacar los sectores ni su jerarquía o la práctica que tiene la mayor frecuencia; eso se verá más adelante en otro subcapítulo. Lo que sí interesa es medir la omisión de sectores y tipos de establecimientos en la respuesta del usuario al momento de la pregunta 4. En la visión y mente del entrevistado, interesa indagar usualmente qué establecimientos y trabajadores no se están considerando como sector público o empleados públicos.

Al igual que en la pregunta 4, en la pregunta 7 se interroga por institución o sector, pero en este último

**GRÁFICO 6**  
**Comparación de tasas de incidencia sectoriales (preguntas 4, 7 y 8)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

### CUADRO 8

#### Comparativo de respuestas de victimización a preguntas 4, 7 y 8

|  | P. abierta<br>sin sector<br>Pregunta 4 | P. cerrada<br>por sector<br>Pregunta 7 | P. cerrada<br>por práctica<br>Pregunta 8 |
|--|--|--|--|
| 1. Juzgados, FGR y PGR   | 0.8%                                   | 7.4%                                   | 5.9%                                     |
| 2. Ministerio de Salud, hospitales, unidades de salud e ISSS     | 3.7%                                   | 21.1%                                  | 23.3%                                    |
| 3. Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades | 1.1%                                   | 9.0%                                   | 18.9%                                    |
| 4. Alcaldías y servicios municipales                             | 3.6%                                   | 15.7%                                  | 9.8%                                     |
| 5. Policía Nacional Civil  | 2.1%                                   | 14.1%                                  | 14.9%                                    |
| 6. Agua (ANDA)   | 3.9%                                   | 15.5%                                  | 10.4%                                    |
| 7. Ministerio de Hacienda, incluidas las aduanas                 | 0.4%                                   | 3.8%                                   | 2.3%                                     |
| 8. Asamblea Legislativa y partidos políticos                     | 0.4%                                   | 9.6%                                   | 16.9%                                    |
| 9. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)    |  | 2.3%                                   | 5.2%                                     |
| 10. Otro. Especifique:   | 2.8%                                   | 6.2%                                   | 14.9%                                    |
| <b>Total</b>   | <b>18.8%</b>                           |  |  |

Nota: El porcentaje se calcula sobre el número de la muestra: 1,239.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

caso de forma expresa. Cuando en la pregunta 7 se cuestiona específicamente por sector, se obliga al entrevistado a incluir todos los sectores de interés o más importantes, mientras que la pregunta 4 es abierta y su respuesta depende de su memoria y de las instituciones que el entrevistado considera como sector público. La intención de estas dos preguntas es medir el nivel de omisión del entrevistado. En efecto, ambas respuestas son significativamente diferentes. Los por-

centajes de incidencia son superiores en la pregunta 7, particularmente en Salud, Educación y la PNC.

¿Qué ha pasado aquí? La hipótesis en esta parte del Estudio es que la amplia mayoría de personas entrevistadas no incluyó, en su respuesta a la pregunta 4, los sectores de Salud, Educación o la PNC, porque para el entrevistado, en un primer pensamiento, las escuelas, las unidades de salud y hospitales y las sub-

delegaciones de policía no son consideradas establecimientos u oficinas de gobierno. Tampoco son considerados servidores públicos un maestro, un médico, una enfermera o un policía, también en un primer nivel de respuesta o pensamiento.

Ante una pregunta general (pregunta 4), el ciudadano entrevistado está pensando en un funcionario público de corbata, sentado en el escritorio de una oficina pública en un ministerio. La limitante es la extensión del concepto funcional de empleado público y de sectores con los cuales responden a las preguntas 3 y 4. Esto solo se supera, en parte, con las preguntas 7 y 8, cuando se cuestiona de manera específica por sector y luego por práctica. A la pregunta por prácticas se incluye el sujeto (tipo de empleado público en específico, docentes, policías, médicos) y el tipo de práctica.

Así, lo que es cierto en la omisión de sectores también es cierto respecto a la omisión de lo que se considera como práctica de corrupción y de los empleados públicos (docente, médico, enfermera, policía) que la ejecutan. En la pregunta 8, en los tres sectores principales se vuelve a incrementar el número de personas que dicen haber sido víctimas de una práctica de corrupción cuando se incluyen ciertas prácticas que, probablemente, no estaban en su mente como prácticas de corrupción al momento de la pregunta 4. Es decir, el ciudadano encuestado o entrevistado probablemente tenía un concepto restringido o limitado sobre lo que considera prácticas de corrupción.

Lo que se tiene aquí es una manifestación de la reducción del concepto funcional de corrupción por su extensión en cuanto a sectores (establecimientos y tipo de trabajadores) y prácticas que pueden ser consideradas o no como corruptas.

#### **1.1.4 Sintonización del concepto funcional y operacional y su efecto en la tasa de incidencia**

Medir el cambio en la incidencia nacional según la extensión del concepto que maneja el entrevistado no se podía hacer con preguntas diferentes, como son las preguntas 7 y 8. Más bien, sirvieron para sintonizar los elementos clave al interior del concepto que permitiera una igualdad de frecuencia, de manera que pudiera existir comunicación.

Fue necesario repetir literalmente las preguntas 3 y 4, al final de la entrevista, como preguntas 9 y 10, respectivamente.

La incidencia nacional de la victimización por corrupción creció del 18.8% al 43.60%. Al momento de la pregunta 4, el entrevistado tenía un concepto reducido de la corrupción, de los sectores y establecimientos que considera públicos, y de las prácticas que se deben incluir como corrupción (robo y soborno).

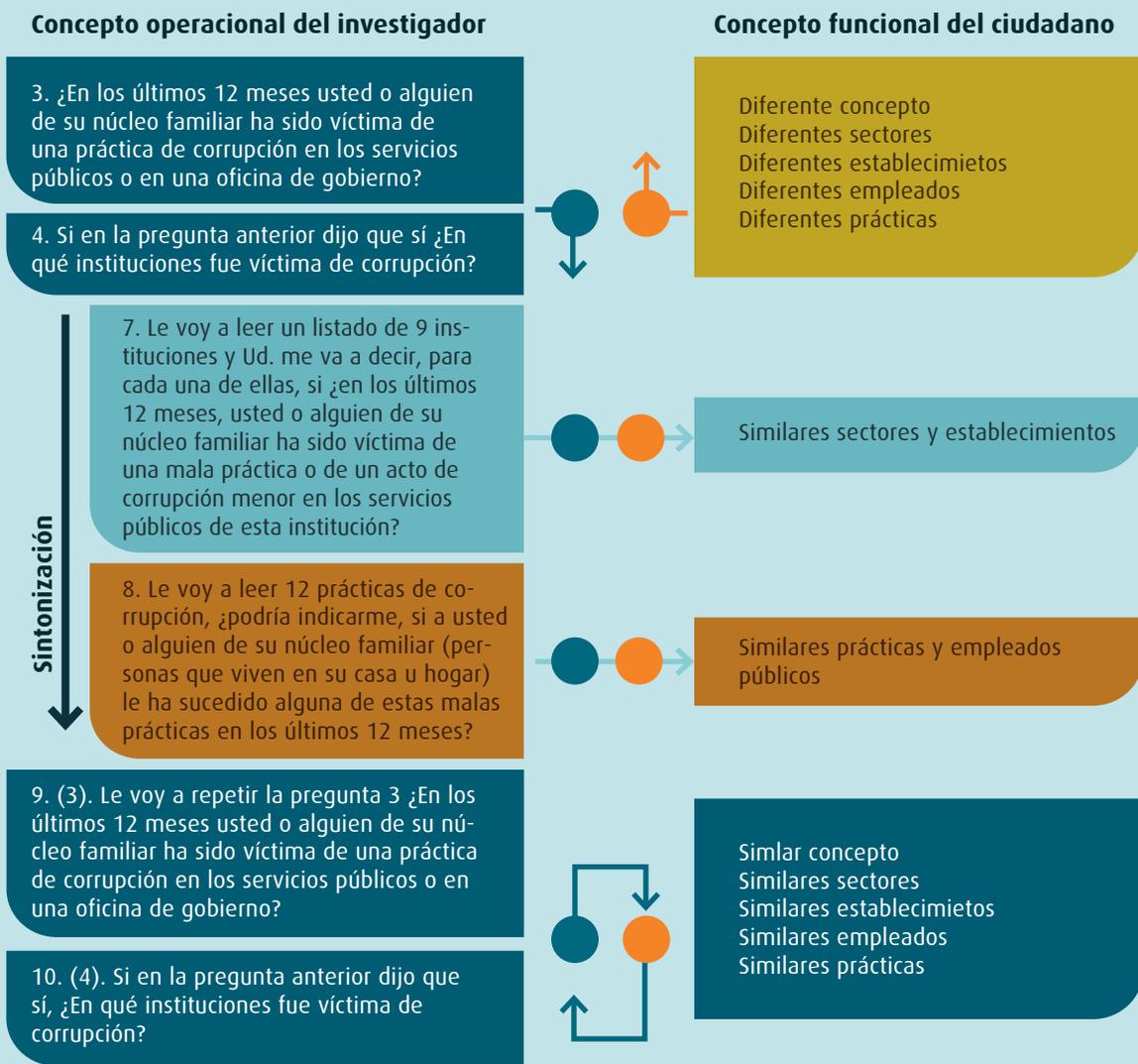
El incremento a más del 400% en los sectores de Salud, Educación y de la PNC indicaría que, inicialmente, el 75% de los entrevistados no estaban incluyendo como empleados públicos u oficina pública a un profesor ni a una escuela, a un médico ni a un hospital, ni a los policías.

Esta omisión o reducción en el concepto funcional del ciudadano se puede superar fácilmente cuando se pregunta por sector y, especialmente, cuando se pregunta por prácticas específicas.

Se puede afirmar que las prácticas concretas son el medio que genera mayor sintonía y nivel de respuesta por parte de los usuarios entrevistados, así como mayor nivel de fiabilidad al estar refiriéndose a un hecho mucho más delimitado y concreto, lo que permite una mejor comunicación entre entrevistado y entrevistador.

**GRÁFICO 7**

**Sintonización entre el concepto operacional y funcional por medio de preguntas de sectores y prácticas**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 9**

**Pregunta 9: Le voy a repetir la pregunta 3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno?**

| Repuestas                          | Frecuencia   | %           |
|------------------------------------|--------------|-------------|
| 1. Sí                              | 533          | 43.0%       |
| 2. No                              | 701          | 56.6%       |
| 3. No sabe (NS) o no responde (NR) | 5            | 0.4%        |
| <b>Total</b>                       | <b>1,239</b> | <b>100%</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

En conclusión, respecto al concepto funcional:

Respecto a la pregunta del subcapítulo 1.1, ¿de qué manera puede estar afectando el concepto funcional a la medición de la incidencia o victimización de las prácticas de corrupción?:

- 1 Solo un poco más de la mitad de los ciudadanos (55%) tiene un concepto de la corrupción que se vincula a la función pública, donde la participación del empleado público es necesaria.
- 2 Al interior de ese grupo, la mayoría de los ciudadanos está pensando que las prácticas de corrupción se limitan a la gran corrupción, al soborno, al robo o a la sustracción de fondos públicos. Apenas el 10-15% del total de ciudadanos da elementos que van más allá de esta visión, en la cual se puedan incluir prácticas de pequeña corrupción. Es decir, el 85% de los ciudadanos no piensa en prácticas cotidianas de corrupción en los servicios

**CUADRO 10**

**Pregunta 10: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta)**

|                         | Frecuencia pregunta 10 | Porcentaje pregunta 10 |
|-------------------------|------------------------|------------------------|
| Sector de Justicia      | 24                     | 1.90%                  |
| Sector de Salud         | 187                    | 15.10%                 |
| Sector de Educación     | 57                     | 4.60%                  |
| Sector Municipal        | 58                     | 4.70%                  |
| PNC                     | 105                    | 8.50%                  |
| ANDA                    | 72                     | 5.80%                  |
| MH                      | 7                      | 0.60%                  |
| AL y partidos políticos | 9                      | 0.70%                  |
| Otros                   | 21                     | 1.70%                  |
| <b>Total respuestas</b> | <b>540</b>             | <b>43.60%</b>          |

Nota: El porcentaje se calcula sobre el número de la muestra: 1,239.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

- 3 Cuando se pregunta sobre un empleado público, la mayoría está pensando en un señor sentado en un escritorio dentro de un ministerio. Alrededor del 75% de los ciudadanos no incluye a los maestros, al personal de salud o policías como servidores públicos. No piensan como servicios o establecimientos públicos a las escuelas, los hospitales ni a las subdelegaciones de policía, en primera instancia.

4 En consecuencia, cuando se pregunta a un ciudadano sobre experiencias de corrupción con “algún empleado público”, es probable que la amplia mayoría de usuarios no esté pensando en lo que le ha pasado con docentes, empleados de salud o policías, es decir, no estará pensando en lo que le ha pasado en los principales servicios públicos.

5 Sin embargo, esta limitación se corrige en una segunda mirada o instancia, cuando se le pregunta de forma específica por sector o se dan preguntas con ejemplos de prácticas concretas. Con preguntas específicas y ejemplos de prácticas cotidianas de corrupción, la tasa de victimización por corrupción se elevó del 18.8% al 43.6%.

**CUADRO 11**

**Preguntas 4 y 10: Comparación del nivel de incidencia o victimización por actos de corrupción según sector**

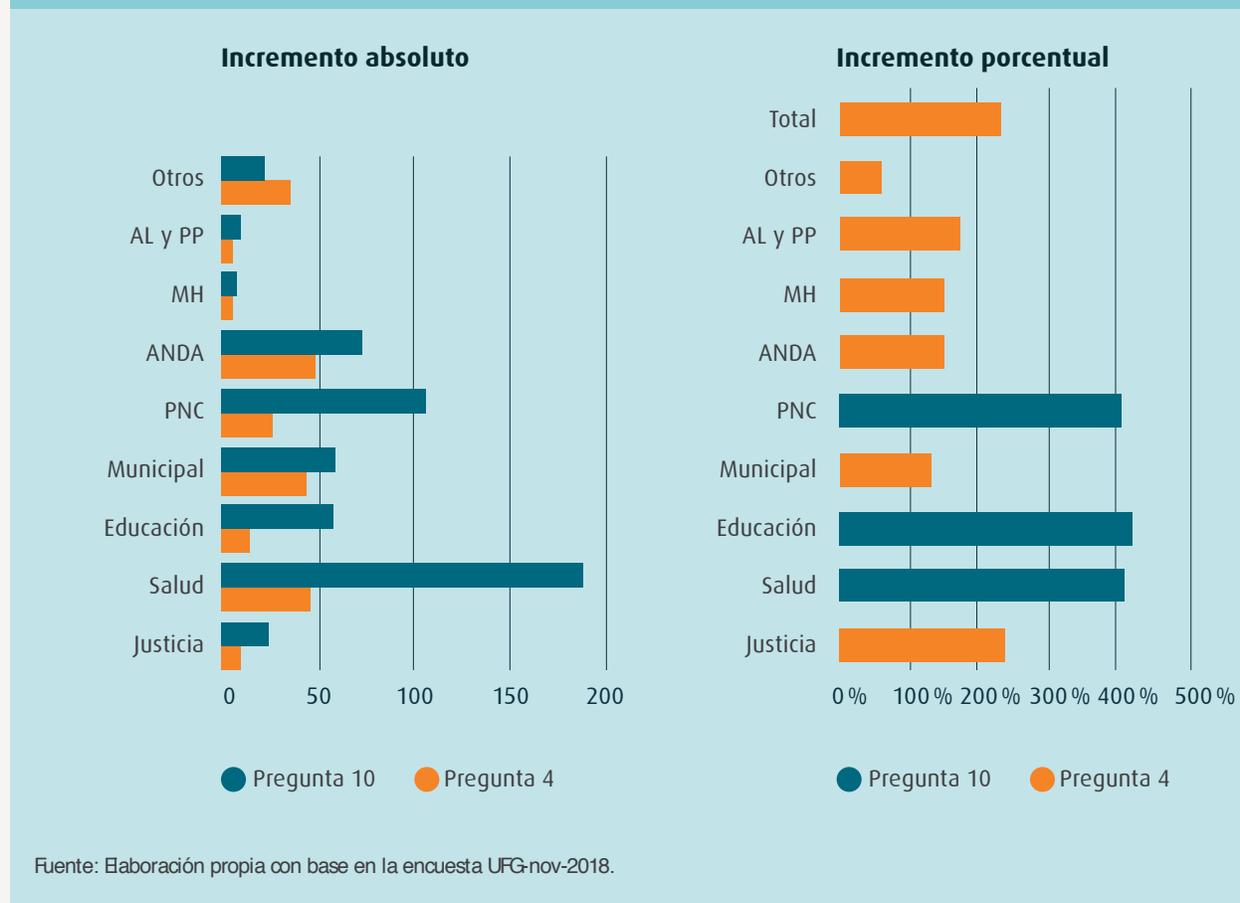
|  | Pregunta 4   | Pregunta 10  | Pregunta 4   | Pregunta 10  | Incremento   |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Sector de Justicia                         | 10           | 24           | 0.80%        | 1.90%        | 238%         |
| Sector de Salud                            | 46           | 187          | 3.70%        | 15.10%       | 408%         |
| Sector de Educación                        | 14           | 57           | 1.10%        | 4.60%        | 418%         |
| Sector Municipal                           | 44           | 58           | 3.60%        | 4.70%        | 131%         |
| Seguridad Pública: PNC                     | 26           | 105          | 2.10%        | 8.50%        | 405%         |
| Sector Hídrico: ANDA                       | 48           | 72           | 3.90%        | 5.80%        | 149%         |
| Ministerio de Hacienda, incluyendo aduanas | 5            | 7            | 0.40%        | 0.60%        | 150%         |
| AL y partidos políticos                    | 5            | 9            | 0.40%        | 0.70%        | 175%         |
| Otros                                      | 35           | 21           | 2.80%        | 1.70%        | 61%          |
| Total respuestas                           | 233          | 540          | 18.80%       | 43.60%       | 232%         |
| <b>Total</b>                               | <b>18.8%</b> | <b>18.8%</b> | <b>18.8%</b> | <b>18.8%</b> | <b>18.8%</b> |

Nota: El porcentaje se calcula sobre el número de la muestra: 1,239.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y la encuesta UFG-nov-18.

**GRÁFICO 8**

**Incremento absoluto y porcentual por sector de la incidencia de la corrupción a partir de introducir elementos de referencia en la extensión del concepto**



## 1.2 Sectores gubernamentales con más alta incidencia de victimización por prácticas de corrupción

No hay una fuente ni un criterio único por medio del cual seleccionar y jerarquizar los sectores por sus prácticas endémicas de corrupción en la prestación de servicios.

Aunque se hizo una preselección de sectores sobre la base de investigaciones previas, para la clasificación definitiva en este Estudio se han tomado cuatro fuentes:

- › **Fuente de la institución especializada:** el número de personas investigadas por tipo de denuncias del Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) para el último año disponible. El TEG es la única entidad

que actualmente recibe denuncias y/o avisos e inicia investigaciones de oficio en todas las entidades de gobierno. Es la única base de datos universal interinstitucional de actos de corrupción. Se toma el cuadro de personas denunciadas por tipo de medio.

- › **Fuente sectorial:** las entidades principales en cada sector (usualmente los ministerios) de los sectores más denunciados mantienen bases de datos institucionales de denuncias. Los datos de estas bases fueron solicitados por medio de la Ley de Acceso a la Información Pública y luego por medio de ALAC.
- › **Encuesta UFG.** En la encuesta se hizo una pregunta específica, la pregunta 10, para que la persona

encuestada hiciera referencia libre a cada institución. Estas respuestas fueron agrupadas y procesadas según los sectores correspondientes.

- › **Entrevistas de Pro-Integridad.** En las entrevistas se hizo una pregunta específica, la pregunta 9.1, para que los entrevistados identificaran, mediante un listado de sectores, si habían sido víctimas de un acto de corrupción.

Los resultados son los siguientes.

### 1.2.1 TEG: Personas investigadas por tipo de denuncia, según sector de la institución donde trabaja

#### CUADRO 12

#### Casos ingresados en el TEG por tipo de medio que dio inicio al procedimiento (junio 2015 - mayo 2016)

|   |  | Procedimientos |            |           |            |               |
|---|--|----------------|------------|-----------|------------|---------------|
|   |  | Denuncias      | Avisos     | Oficio    | Total      |               |
| Medio para=609 inicios de procedimiento |  | 142            | 203        | 12        | 357        |               |
|   |  | Personas       |            |           |            |               |
| Cod.                                    | Instituciones                                | Denuncias      | Avisos     | Oficio    | Total      | %             |
| 1                                       | Municipalidades                              | 86             | 59         | 17        | 162        | 32.0%         |
| 2                                       | Sector de Justicia: Juzgados de OJ, PGR, FGR | 49             | 45         | 0         | 94         | 18.5%         |
| 3                                       | Sector de Educación                          | 26             | 64         | 1         | 91         | 17.9%         |
| 4                                       | Sector de Salud                              | 12             | 13         | 0         | 25         | 4.9%          |
| 5                                       | Sector de Seguridad: PNC                     | 5              | 5          | 0         | 10         | 2.0%          |
| 6                                       | Asamblea Legislativa                         | 5              | 1          | 4         | 10         | 2.0%          |
| 7                                       | Ministerio de Hacienda                       | 4              | 7          | 0         | 11         | 2.2%          |
| 8                                       | ANDA   | 0              | 3          | 0         | 3          | 0.6%          |
| 9                                       | Otros  | 47             | 52         | 2         | 101        | 19.9%         |
| <b>Total</b>                            |  | <b>234</b>     | <b>249</b> | <b>24</b> | <b>507</b> | <b>100.0%</b> |

Fuente: TEG, Memoria de Labores 2015-2016.

El inicio de los procedimientos administrativos sancionatorios de acuerdo con la ley puede ser por denuncia, aviso o de manera oficiosa. Los casos pueden involucrar a más de una persona. La denuncia es cuando el denunciante ha interpuesto la queja o escrito, identificándose ante el TEG. El aviso es cuando el TEG recibe la información de forma anónima, sin identificar al denunciante. La tercera se da cuando el TEG se da cuenta por sus propios medios e inicia una investigación de oficio.

Para el año disponible se iniciaron 357 procedimientos administrativos (142 denuncias, 203 avisos y 12 oficios) lo cual involucraba a 507 personas (234 por denuncias, 249 por avisos y 24 por oficios). Una sola denuncia, aviso u oficio puede involucrar a más de una persona a la vez. Las 142 denuncias involucran a 234 personas, por ejemplo.

El sector con mayor número de procedimientos administrativos y de personas investigadas es el Municipal con 162, lo cual representa al 32% del total de las personas investigadas. Los sectores de Justicia, (OJ, FGR, PGR), Educación, Salud y la PNC ocupan las posiciones de segundo a quinto lugar. Estos constituyen el grupo principal de sectores con mayor frecuencia.

Después de este primer grupo existe un segundo, constituido por la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Hacienda y ANDA, que son un grupo intermedio. Y luego, está el resto de instituciones como un tercer grupo con un menor número de personas investigadas y de denuncias.

### 1.2.2 Bases de datos de denuncias sectoriales

Se solicitó la información a las Unidades de Acceso a la Información de los sectores preidentificados. Los resultados fueron, en su mayoría, negativos o deficientes

(con excepción de Educación). Luego, se trató de recopilar las bases de datos sectoriales con la ayuda de ALAC. Lamentablemente, los resultados han sido parciales, y aún en trámite.

#### CUADRO 13

#### Total de denuncias a través del Instituto de Acceso a la Información Pública

| # | Instituciones                                 | Denuncias | Año de referencia |
|---|---|-----------|-------------------|
| 1 | Sector de Seguridad, Inspectoría de la PNC    | 1,483     | 2017              |
| 2 | Sector de Educación                           | 544       | 2017              |
| 3 | Sector de Salud                               | 60        | 2017              |
| 4 | Ministerio de Hacienda                        | 50        | 2017              |
| 5 | Municipalidades                               |           |                   |
| 6 | Sector de Justicia: Juzgados del OJ, PGR, FGR |           |                   |
| 7 | Asamblea Legislativa                          |           |                   |
| 8 | ANDA  |           |                   |
| 9 | Otros   |           |                   |

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes institucionales. Al momento de elaborar este informe, las instituciones aún no habían entregado las bases de datos requeridas.

### 1.2.3 Encuesta UFG, pregunta abierta (pregunta 10) sin listado de selección de opción institucional

#### CUADRO 14

#### Pregunta abierta (pregunta 10) sin listado de selección de opción institucional

| # | Instituciones              | Pregunta 10 | %             |
|---|----------------------------|-------------|---------------|
| 1 | Sector de Salud            | 187         | 15.10%        |
| 2 | PNC                        | 105         | 8.50%         |
| 3 | ANDA                       | 72          | 5.80%         |
| 4 | Alcaldías                  | 58          | 4.70%         |
| 5 | Sector de Educación        | 57          | 4.60%         |
| 6 | Sector de Justicia         | 24          | 1.90%         |
| 7 | AL y partidos políticos    | 9           | 0.70%         |
| 8 | MH                         | 7           | 0.60%         |
| 9 | Otros                      | 21          | 1.70%         |
|   | <b>Total de respuestas</b> | <b>540</b>  | <b>43.60%</b> |

Nota: Todos los porcentajes son calculados sobre el número de la muestra: 1,239. Las diferencias por sexo y edad se verán en el Capítulo 1.8.

### 1.2.4 Entrevista estructurada aplicada (pregunta cerrada 9.1)

Le voy a leer un listado de instituciones y Ud. me podría a decir, para cada una, si ¿En los últimos 12 meses **usted o alguien de su núcleo familiar** ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor

en los servicios públicos de esa institución? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]

#### CUADRO 15

#### Pregunta cerrada (pregunta 9.1) con listado de selección de opción Institucional

| # | Sector  | Sí         | %     |
|---|---|------------|-------|
| 1 | Municipal: alcaldías y servicios municipales                              | 20         | 28.6% |
| 2 | Salud: MINSAL, hospitales, unidades de salud e ISSS                       | 18         | 25.7% |
| 3 | Seguridad Pública: Policía Nacional Civil                                 | 16         | 22.9% |
| 4 | Educación: Ministerio de Educación y escuelas, institutos y universidades | 15         | 21.4% |
| 5 | Hídrico (ANDA)  | 15         | 21.4% |
| 6 | Justicia: Juzgados y FGR  | 13         | 18.6% |
| 7 | Hacienda: Ministerio de Hacienda, incluidas las aduanas                   | 12         | 17.1% |
| 8 | Asamblea Legislativa y partidos políticos                                 | 7          | 10.0% |
| 9 | Otros, especifique (FISDL, CNR, etc.)                                     | 1          | 1.4%  |
|   | <b>Total</b>  | <b>117</b> |       |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados procesados de entrevistas estructuradas.

Con base en las cuatro fuentes, se asignaron 10 puntos a la posición del primer lugar de cada cuadro de los anteriores (11-1) y luego, en *decreciendo* (de -1) hasta el último lugar. Así se ha conformado la siguiente tabla de puntaje para seleccionar los sectores prioritarios.

### CUADRO 16

#### Calificación de sectores con base en cuatro fuentes y criterios

|   | Sector  | 1 TEG     | 2 BD      | 3 UFG     | 4 Entrevistas | Total puntaje | Orden |
|---|---|-----------|-----------|-----------|---------------|---------------|-------|
| 1 | Sector de Salud                               | 7         | 8         | 10        | 9             | 34            | 1     |
| 2 | Seguridad Pública: PNC                        | 6         | 10        | 9         | 8             | 33            | 2     |
| 3 | Sector Municipal                              | 10        | 4         | 7         | 10            | 31            | 3     |
| 4 | Sector de Educación                           | 8         | 9         | 6         | 7             | 30            | 4     |
| 5 | Sector de Justicia                            | 9         | 4         | 5         | 5             | 23            | 5     |
| 6 | Sector Hídrico (ANDA)                         | 3         | 4         | 8         | 6             | 21            | 6     |
| 7 | Ministerio de Hacienda,<br>incluyendo aduanas | 4         | 7         | 3         | 4             | 18            | 7     |
| 8 | AL y partidos políticos                       | 5         | 4         | 4         | 3             | 16            | 8     |
| 9 | Otros   | 2         | 4         | 2         | 2             | 10            | 9     |
|   | <b>Total</b>                                  | <b>54</b> | <b>54</b> | <b>54</b> | <b>54</b>     | <b>216</b>    |       |

Fuente: Elaboración propia.

- › En primer lugar queda el sector de Salud, con 34 puntos.
- › En segundo lugar, el sector de la PNC, con 33 puntos.
- › En tercer lugar, el sector Municipal, con 31 puntos.
- › En cuarto lugar queda el sector de Educación, con 30 puntos.
- › En quinto lugar, el sector de Justicia (OJ, PGR y FGR), con 23 puntos.

Este es un *ranking* que combina el número de denuncias en bases de datos nacionales y sectoriales con los resultados de las encuestas y entrevistas.

### 1.3 Prácticas de corrupción más importantes en cada sector y sus manifestaciones

Durante la fase documental, en las entrevistas preliminares a especialistas, instituciones y personas calificadas se preidentificaron 12 prácticas cotidianas de corrupción en los sectores. Con ciertas variantes de redacción, el listado de las 12 prácticas se ocupó tanto en el instrumento de la entrevista, en la encuesta y en los grupos de enfoque para capturar la percepción de los usuarios y ciudadanos.

La pregunta utilizada en la entrevista y encuesta fue la siguiente:

*8. Le voy a leer un listado de 12 prácticas de corrupción. ¿Podría indicarme si a usted o a alguien de su núcleo familiar (personas que*

*viven en su casa u hogar) le han sucedido algunas de estas malas prácticas en los últimos 12 meses?*

El orden en que fueron leídas las 12 prácticas en los instrumentos es el siguiente.

### CUADRO 17

#### Orden de lectura de las 12 prácticas en los diversos instrumentos

| Práctica de pequeña corrupción   | Encuesta | Entrevista |
|--|----------|------------|
| <b>1. Justicia:</b> En los juzgados y tribunales: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, algún soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado? <sup>5</sup>  | 5.90%    | 30.00%     |
| <b>2. Educación:</b> ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores?   | 18.90%   | 62.90%     |
| <b>3. Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? | 16.90%   | 51.40%     |
| <b>4. Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta?  | 23.30%   | 62.90%     |
| <b>5. Municipal:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que un funcionario o empleado de la alcaldía pide una comisión (mordida) de al menos el 10% del valor, a toda persona o empresa que quiera vender un servicio o producto a la alcaldía? (Encuesta).  | 9.80%    | 61.40%     |
| <b>5. Municipal:</b> Centros comerciales, edificios públicos, hospitales han hecho parqueo en aceras públicas sin dejar espacio para circular y el peatón se ve forzado a caminar en la calle, exponiendo su seguridad y el riesgo de ser atropellado (Entrevista).  |          |            |
| <b>6. Seguridad Pública:</b> ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, una solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC?  | 11.10%   | 42.90%     |

5/ Todas las prácticas están copiadas literalmente de los instrumentos. Puede ver una copia de la encuesta original en los Anexos.

| Práctica de pequeña corrupción   | Encuesta | Entrevista |
|--|----------|------------|
| <b>7. Agua:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses?   | 10.40%   | 27.10%     |
| <b>8. Hacienda:</b> ¿Le han hecho a usted o alguien de su núcleo familiar, alguna solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya se a comerciantes pequeños o grandes, furgones?   | 2.30%    | 20.00%     |
| <b>9. FISDL:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, apropiación indebida de subsidio a familias pobres en repartos de FISDL y alcaldías?   | 5.20%    | 15.70%     |
| <b>10. Político:</b> ¿Le ha sucedido a usted o alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?   | 16.90%   | 54.30%     |
| <b>11. Seguridad Pública:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?   | 14.90%   | 50.00%     |
| <b>12. Salud y PGR:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que médicos y abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidan la atención a pacientes y usuarios públicos.? | 14.90%   | 47.10%     |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados procesados de entrevistas estructuradas.

### CUADRO 18

#### Selección de prácticas por instrumento (encuesta)

| Prácticas de pequeña corrupción más frecuentes seleccionadas en encuestas   | Encuesta |
|---|----------|
| <b>4. Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta? | 23.30%   |
| <b>2. Educación:</b> ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores?        | 18.90%   |

| Prácticas de pequeña corrupción más frecuentes seleccionadas en encuestas  | Encuesta |
|--|----------|
| <b>3. Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? | 16.90%   |
| <b>10. Político (Nacional y municipal):</b> ¿Le ha sucedido a usted o alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?  | 16.90%   |
| <b>11. Seguridad Pública:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?   | 14.90%   |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados procesados de entrevistas estructuradas.

#### CUADRO 19

##### Selección de prácticas por instrumento (entrevistas)

| Prácticas de pequeña corrupción más frecuentes seleccionadas en entrevistas  | Entrevista |
|--|------------|
| <b>2. Educación:</b> Incumplimiento de horarios y asistencias a las escuelas de profesores y encubrimiento de directores. Pérdida de los niños de buena parte del año escolar por la no asistencia de profesores.                                      | 62.90%     |
| <b>4. Salud:</b> Los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta.   | 62.90%     |
| <b>5. Municipal:</b> Centros comerciales, edificios públicos, hospitales han hecho parqueo en aceras públicas sin dejar espacio para circular y el peatón se ve forzado a caminar en la calle, exponiendo su seguridad y el riesgo de ser atropellado. | 61.40%     |
| <b>10. Político (Nacional y municipal):</b> Contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos quitándole las oportunidades a jóvenes mejor formados.  | 54.30%     |
| <b>3. Salud:</b> Sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos.    | 51.40%     |
| <b>11. Seguridad Pública:</b> La PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes.  | 50.00%     |

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de entrevistas.

La selección de las cinco prácticas más frecuentes básicamente coincide en la encuesta, en la entrevista y en los grupos de enfoque, arrojando un resultado similar.

- 1 Obsérvese que las mismas dos prácticas de Educación y Salud fueron seleccionadas para el primero y el segundo lugar, solo cambiando el orden.
- 2 En el listado preliminar se utilizaron dos prácticas de Salud. Con algunas dudas, se colocaron en el instrumento. Pero, tanto en la entrevista como en la encuesta, ambas prácticas fueron seleccionadas como de las más frecuentes en todo el sector público. La segunda práctica de Salud quedó en tercer lugar en la encuesta y en quinto lugar en las entrevistas.
- 3 La práctica del clientelismo de los partidos políticos aparece en cuarto lugar en ambos instrumentos, tanto en las entrevistas como en la encuesta.
- 4 La práctica en el sector de Seguridad Pública del robo o sustracción de bienes y dinero por parte de la PNC en sus operativos logró aparecer como una de las peores o más frecuentes, en quinto lugar en la encuesta y en sexto lugar en las entrevistas.
- 5 Las prácticas del sector Municipal lograron colarse en el instrumento de las entrevistas en el quinto lugar.

Sin embargo, este resultado cuestionaría o, al menos, llamaría la atención sobre la naturaleza o selección de las prácticas preidentificadas del sector municipal, y que fueron incorporadas al instrumento. El sector ocupa el tercer lugar, pero sus prácticas apenas aparecen entre las principales.

Para este sector, más adelante, se propondrá una selección de prácticas prioritarias diferentes para tener en cuenta en futuras encuestas.

## 1.4 Actores involucrados y sus roles en cada práctica de corrupción

En el lado de los empleados públicos hay, al menos, cuatro tipos de participantes.

- **El empleado público (actor principal).** Es el principal beneficiario y victimario de la práctica de corrupción, su promotor y articulador.
- **Empleado supervisor o contralor inmediato.** Un acto de corrupción, para que sea una práctica, debe ser sistemático y sostenido en el tiempo, y usualmente no se puede dar sin al menos la complicidad pasiva del responsable de supervisión o contralor, el jefe inmediato superior o el director del centro.
- **Empleado público cómplice.** Usualmente, para que opere la práctica de corrupción es necesario la coparticipación o complicidad de un segundo empleado público que ayude o encause los procesos en beneficio del empleado principal, canalizando sus clientes a su clínica, a su laboratorio, a su despacho, etc.
- **Empleado público encubridor.** Existe una tercera clase de empleado que no participa; se da cuenta, pero no denuncia y encubre la práctica con su silencio.

En el lado de los ciudadanos, existen cuatro tipos de participantes:

- **Ciudadano víctima principal.** Es el ciudadano que recibe el daño directamente de la práctica de corrupción. El daño puede provenir de un empleado público

o de otro ciudadano que es delincuente y goza de la protección o la complicidad del funcionario cuando opera o cuando es encausado.

- **Ciudadano victimario principal o delincuente.** El ciudadano delincuente actúa de forma premeditada utilizando al Estado para sus actos delictivos, así como para evadir la justicia. Usualmente, en los procesos judiciales, el delincuente puede presentarse a sí mismo como la víctima del sistema, cuando la verdadera víctima ha sido la persona que ha sufrido el delito y reclama justicia. Esto es típico en los sectores de Justicia y Seguridad Pública, y es común respecto a todas las instituciones contraloras donde se busque evadir un control o una sanción.

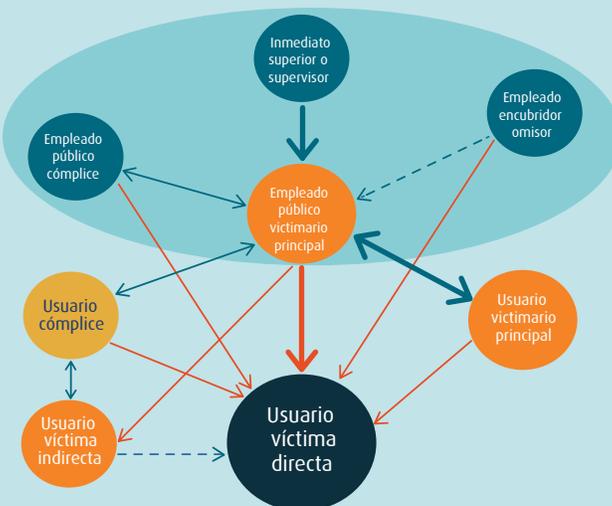
- **Ciudadano cómplice del funcionario público.** De igual manera, pero en una escala inferior, el ciudadano cómplice interactúa para viabilizar la corrupción del funcionario público, facilitando la sustracción de bienes, comprándolos o revendiéndolos.
- **Ciudadano víctima indirecta o copartícipe.** Son una gran mayoría los ciudadanos que conocen de los actos de corrupción y no les importa, y legitiman el proceso participando, aparentemente, de los beneficios de la corrupción, comprando los materiales sustraídos a sabiendas de su origen ilegal. Estas son realmente víctimas porque pierden el servicio público debido y luego pagan por el bien sustraído.

### GRÁFICO 9

#### Mapa de tipos de actores en una práctica de corrupción en los servicios públicos

##### Sector público

##### Ciudadanía usuaria de los servicios públicos



Fuente: Elaboración propia

Los roles se pueden ilustrar con una de las prácticas seleccionadas de mayor frecuencia. Se toma como ejemplo la práctica del personal médico que reorienta consultas, exámenes y cirugías hacia el sector privado:

**El empleado público y principal beneficiario.** Por ejemplo, es el médico especialista quien da la consulta. Usualmente este hace ver al paciente que es imposible atenderlo dentro del sistema público por razones de escasez de materiales, o por el congestionamiento de consultas y operaciones.

- › Ante la escasez de materiales o medicamentos, el médico le da una receta al paciente explicándole que, al presentarla en una determinada farmacia privada, recibirá un descuento solo con la firma del médico.
- › También le explica al paciente la urgencia o necesidad de su situación: solo puede atender al paciente con una cita pública hasta dentro de varios meses, pero, si el cliente insiste, lo puede atender en su clínica privada, donde le hará un descuento en consideración a su situación. Tal consulta debe manejarse con discreción porque es prohibido, y por hacer un bien, el médico podría quedar en una mala posición.
- › Para los exámenes le recomienda un laboratorio con descuento para personas de bajos ingresos.
- › Para ahorrarle dinero al paciente, algunos procesos los realizará dentro del hospital y las consultas y seguimiento se harán desde su consultorio. Así, el paciente se ahorrará los aspectos más caros y se evitará las largas colas y esperas, o el viaje. El cliente puede escoger dónde le es más cómodo ser atendido, en la clínica pública o en la particular.

**Empleados cómplices:** para hacer esto, un médico necesita de otros empleados y enfermeras que le remitan

pacientes y, por lo cual, el médico está dispuesto a reconocerles el favor. Estas personas pueden ser el apunador o recepcionista en el propio hospital, o directores de otras unidades de salud.

**Empleado encubridor:** por sus múltiples ocupaciones privadas, este médico necesita el encubrimiento de la persona responsable de las citas y otros funcionarios del propio centro, que deben coordinarse con su labor. Estos usualmente notan la actividad de redireccionamiento de citas, y deciden callar para no meterse en problemas.

**Supervisor:** encubre malas prácticas. En el sistema público de salud salvadoreño todos los puestos administrativos son cubiertos por médicos que usualmente hacen lo mismo, lo cual se considera un estilo normal de trabajo en el gremio o sector. Cualquier denuncia será descartada o desestimada. Esta situación es normal y nada se puede hacer. En general, la práctica se presenta como un favor, una consideración especial a clientes de bajos ingresos, dado que el sistema no funciona.

**Ciudadano cómplice:** en el sector privado, usualmente son cómplices los laboratoristas y farmacéuticos que establecen vínculos de colaboración y reconocimientos por la remisión de pacientes a farmacias y laboratorios privados por parte del empleado público.

**Ciudadano víctima principal:** los ciudadanos víctimas principales son el resto de las personas o usuarios que no pagan al médico por su trato especial, y que tienen que esperar indefinidamente la próxima cita. También es víctima principal el usuario que paga la consulta con el médico o el dentista, ya que está pagando por un servicio que debería recibir de forma gratuita.

Para cada práctica específica se pueden identificar los ocho roles; esto varía según la particularidad de cada práctica y del caso específico.

Lo destacable es que cada práctica construye una minirred de soporte en el sector público y, sin ella, la práctica no se puede sostener en el tiempo.

### 1.5 Causas o justificaciones por las que un ciudadano se presta para un acto de corrupción

En el usuario víctima, la conciencia y autojustificación de su participación en un acto de corrupción varía según el tipo de participación. Al menos son cuatro tipos. Los casos concretos se verán en el Capítulo 2:

#### Usuario víctima sin conocimiento de la práctica

Para que una práctica pueda mantenerse en el tiempo, se necesita de algún nivel de cobertura o camuflaje que lo oculte ante la mirada del ciudadano. Esto se puede hacer ocultando información clave del servicio al usuario; también, usando un lenguaje técnico o un argot especial que vuelva la situación incomprensible para la víctima y la coloque en una situación de dependencia. Para esto es clave la opacidad en el servicio. Por ejemplo, dado que la ley prohíbe cobrar el acto de matriculación, el profesor vende formularios como condición de la matrícula del alumno: ficha para datos personales a \$2.00 y hoja de notas a \$1.00.

#### Usuario víctima con desinformación

En otras situaciones se necesita de la construcción de una explicación que justifique las anomalías y lo haga aceptable a los ojos de las víctimas o ciudadanos. En esta justificación se resalta el beneficio mutuo con la víctima y la aparente existencia de daños a terceros;

se busca la colaboración activa, sin que se detecte la trama o, al menos, que no se le dé importancia. Por ejemplo, los traslados de las citas o el tratamiento en el sistema público hacia el consultorio privado del médico, justificado por escasez de materiales o el congestionamiento de citas. Esto, por lo general, se presenta como un favor del médico al paciente.

#### Usuario víctima sometido y con temor a represalias

Para el sometimiento es necesario un discurso de inevitabilidad de la situación, de normalidad y de no existencia de otra alternativa. Paralelamente, existe la amenaza de consecuencias y represalias. Ante esta situación, lo aconsejable es una actitud pragmática de pago y silencio. Un ejemplo de esto es la sustracción de celulares en cateos y registros en la calle por parte de la PNC. Esto ocurre con la subsiguiente amenaza: “Ya sé dónde vivís. En la próxima, te llevo por pandillero”.

#### Víctima pasiva

Típicamente se trata de un ciudadano de bajos ingresos que compra el material sustraído, del cual es destinatario formalmente. El usuario pasivo cree que está comprando el material como una oferta: ejemplo de esto es la venta y compra de materiales de paquetes escolares y medicinas en los mercados municipales.

En todos estos casos, el manejo y acceso a la información –o lo contrario, su opacidad– es la clave para su cometimiento.

La participación como ciudadano cómplice victimario tiene al menos tres tipos. Los casos concretos se verán en el Capítulo 2.

#### Ciudadano delincuente victimario principal

El ciudadano delincuente es el que quiere violar la ley

y busca activamente la complicidad de funcionarios en el cometimiento de un delito. Este es el caso del contrabando y la evasión fiscal, para lo que se necesita la complicidad de funcionarios de Hacienda y Aduanas. O el de un homicida o delincuente detenido en el sector de la Justicia que paga al juez o al secretario para una resolución absolutoria.

### **Ciudadano infractor usuario que ha infringido la ley y desea evadir la sanción, o busca evadir los procedimientos**

Esto es el caso típico de las multas de tránsito, hacer fila para recibir un servicio o evadir el tiempo de espera. Lo que se busca es evitar un costo mayor o la multa. La justificación es que todo mundo lo hace, y supuestamente no existe víctima ni daño. En gran parte, se crea un discurso justificativo de la víctima contra la maquinaria de la burocracia. Para prácticas y casos concretos, favor ver el Capítulo 2.

### **Ciudadano cómplice de sustracción, venta y reventa de materiales y equipos públicos**

La principal argumentación es que el responsable ético y delictivo es el funcionario público; el ciudadano solo se gana la vida de la única manera que ha encontrado. El desempleo y la necesidad lo justifican todo. Vender medicamentos al 25% de su valor es una oferta, una “cachada” que debe aprovechar para generar su autoempleo.

En conclusión, es necesario insistir que los usuarios cómplices son una minoría y que el mayor número de usuarios juegan un papel de víctimas directas o indirectas. Los usuarios víctimas principales:

**A** Desconocen que participan en una práctica por la cual les cobran o pagan ilegalmente, o la causa real por la cual no reciben el servicio.

**B** La práctica se les presenta como una acción de beneficio mutuo donde no hay daños a terceros ni nada ilegal. En este punto, el ocultamiento de las víctimas reales, del daño y de las consecuencias de los actos contribuyen a facilitar y a disminuir la presión moral.

Se ven sometidos a ellas como un mal menor normal, contra el cual no se puede ni se debe hacer nada. El costo de las repercusiones es demasiado alto respecto al costo del pago: \$2.00 por la ficha de registro en el momento de la matrícula; \$10.00 por el paso de aduana (como un incentivo); \$5.00 por evadir una esquila.

**C** La compra de material sustraído, medicinas y paquetes, es vista como una oferta u oportunidad económica, sin carga moral, ya que el responsable ético y legal es el funcionario que lo sustrajo.

**D** En los casos de usuarios victimarios y cómplices abiertos, usualmente están conscientes del delito o la falta que se ha cometido o están cometiendo. Pero estos dos casos son mínimos respecto a la gran mayoría.

## **1.6 Efectos perjudiciales de estas prácticas en las condiciones y oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos**

Una práctica de corrupción, para sostenerse en el tiempo, debe tener un costo pequeño para el ciudadano y la menor repercusión en lo inmediato y en el largo plazo. El beneficio para el funcionario, “el negocio”, está en la cantidad de ciudadanos que deben pagarla. EL impacto económico para la sociedad reside en que la práctica está generalizada.

Un costo pequeño asegura la menor resistencia y protesta del ciudadano. Que la práctica no tenga mayores consecuencias en el mediano y largo plazo contribuye a su invisibilidad, a su ocultamiento y, por lo tanto, a su sostenimiento en el tiempo.

Precisamente cuando se viola esta regla de pequeña mordida y de mínimas repercusiones, es que la práctica se ve expuesta a la atención pública y el “negocio” se cae. Mientras dure la noticia o la alarma social, la práctica desaparece, para reaparecer más adelante, cuando la atención pública se haya disipado. En esto radica su funcionamiento o su naturaleza endémica.

En este punto, el mayor obstáculo es el enfoque institucional tradicional sobre las prácticas cotidianas de corrupción, que de forma persistente la reducen a la práctica del soborno.

En correspondencia con esta visión limitada de la práctica existe también una clasificación de los daños y efectos de la corrupción cotidiana que utiliza categorías de costo directo, costo indirecto y consecuencias socioeconómicas, según se atienda al corto o largo plazo de los efectos de la corrupción en la víctima. Así, el daño directo es el soborno, la mordida o costo económico directo que paga la víctima de corrupción al servidor público para acceder a bienes u oportunidades a los que tiene derecho, o para evitar cargas públicas o sanciones que le correspondería asumir de acuerdo con la ley.

Esta investigación ha tratado, precisamente, de evidenciar esta limitación en los enfoques tradicionales del estudio de las prácticas. En la gran mayoría de prácticas aquí identificadas, y sobre todo en las prácticas señaladas por la población como las más frecuentes, **“no existe un pago de la víctima de corrupción al servidor público para acceder a bienes u oportunidades a los que tiene derecho, o para evitar**

### **cargas públicas o sanciones que le correspondería asumir de acuerdo con la ley”.**

La gran mayoría de daños proviene del **servicio público perdido o no prestado**: la consulta médica que no se recibió por la ausencia recurrente del médico; la medicina que no se proporcionó por la sustracción generalizada de medicamentos por los empleados públicos; el traslado encubierto de pacientes al sector privado donde el usuario sí debe pagar por el servicio; el día lectivo que el alumno no recibió; el celular, el dinero o la computadora que el policía sustrajo en un operativo policial, etcétera.

De la forma más sencilla, es necesario desarrollar en el ciudadano la habilidad de poder identificar, al menos, cuatro tipos de costos, tomando parámetros a su alcance y en su medio:

- 1 El valor del servicio público perdido o el costo adicional pagado. En el caso de la salud y de una consulta por una enfermedad, puede ser el valor de la consulta más el valor de la medicina esperada para el tratamiento. Usualmente, estos se calculan a precio de mercado en el costo promedio en los sectores populares que la persona utilizaría. Una consulta médica de \$20.00 y un paquete básico de medicina para 10 o 30 días, de \$30.00 a \$50.00. Los cobros ilegales en educación por hoja de notas, excursiones y guías didácticas sí se pueden calcular bajo el modelo de costos tradicionales.
- 2 El lucro cesante incluye el tiempo de trabajo perdido adicional más los costos de movilización adicionales. Debido a que las víctimas suelen percibir bajos ingresos, se calcula con base en el salario mínimo, un día de trabajo (\$10.00 el día) o medio día (\$10/2), más los costos de transporte desde vivienda rural (\$5.00).
- 3 Las consecuencias inmediatas de la desatención, que pueden ser nada o el agravamiento, lo que

**CUADRO 20**

**Modelo de análisis de costos de la  
corrupción en El Salvador**

|   |   |
|---|---|
| 1. Valor del servicio público perdido o del costo adicional pagado por acceso al servicio         | 2. Costo del día adicional de trabajo perdido (lucro cesante) y transporte      |
| 3. Repercusiones inmediatas y de corto plazo por la falta del servicio perdido (al día siguiente) | 4. Repercusiones de largo plazo y costo de oportunidad futura (a más de un año) |

se traduce en más días de incapacidad (bronquitis que se transforma en neumonía, o apendicitis en peritonitis, implican tres días adicionales de hospitalización, como mínimo). O el ejemplo planteado en Olocuilta, donde los niños desertan y se dedican a trabajar acarreado bultos en el mercado, dado que los profesores no llegan a dar clases. O la deserción del sistema escolar porque los niños pierden interés en la escuela.

- 4 Las consecuencias y costos de oportunidad de largo plazo para el ciudadano pueden ser diferentes según el tipo de servicio, variando desde nada hasta costos indelebles e irreparables que afectan las condiciones estructurales de desempeño y pueden llevar hasta la muerte. Los ejemplos clásicos son la pérdida del año escolar por falta de los profesores; el agravamiento de una enfermedad y la pérdida de dos o tres días laborales; la muerte civil y la estigmatización de por vida por haber pasado seis meses en la cárcel, entre otros.

Usualmente, las prácticas más dañinas para el ciudadano se determinan por las que tienen más repercusiones

inmediatas (3) y las que la tienen en el largo plazo (4). Estas son las prácticas que llaman la atención pública, pero no necesariamente son estas las más extendidas (con algunas excepciones).

Las detenciones arbitrarias para llenar cuotas de la PNC y el procesamiento sin pruebas de la FGR están consideradas como las prácticas más dañinas inmediatas en el corto plazo para el usuario. Para un ciudadano, víctima inocente de bajos ingresos, pasar tres o seis meses en la cárcel origina grandes repercusiones inmediatas económicas y psicológicas, pero aún más en el largo plazo: la estigmatización y la “muerte civil” que lo acompañarán por el resto de su vida debido a sus antecedentes harán que tenga dificultades para conseguir un empleo, los bancos rechazarán la apertura de cuentas o le denegarán créditos, entre otros.

Hay, sin embargo, una práctica en la cual convergen la extensión y el daño: el incumplimiento de horarios e inasistencia de docentes a la escuela, que reduce a la mitad el año lectivo de 200 días. Es una de las prácticas más extendidas e identificadas en la encuesta; siempre está en primer o segundo lugar. Pero también tiene grandes repercusiones en lo inmediato porque contribuye a la pérdida de interés y conocimientos y a la deserción del alumno; a la exposición del niño a los peligros de la calle. En el largo plazo, algunas repercusiones son la pérdida del año escolar y las dificultades que enfrentará la persona en los años sucesivos, las cuales limitarán su continuidad educativa, disminuirán su productividad y, por lo tanto, sus ingresos. A nivel del país, esto se expresa como menor productividad y competitividad nacional.

Ahora bien, la característica normal de las prácticas cotidianas de corrupción no consiste en estas grandes consecuencias. Más bien, dada su naturaleza, su verdadero daño e impacto está en su extensión.

El siguiente cuadro contiene la estimación de los costos directos para los usuarios de las principales prácticas de corrupción en los servicios públicos a nivel

nacional. El estimado está basado en una serie de premisas explicadas.

### CUADRO 21

#### Costos directos estimados para los usuarios de 12 prácticas cotidianas de corrupción en los cinco sectores de prestación de servicios públicos objeto del estudio en El Salvador

| #  | Práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos  |
|----|---|
| 1  | <b>Salud:</b> Empleados públicos de salud trasladan consultas, tratamientos, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.   |
| 2  | <b>Salud:</b> Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.                                     |
| 3  | <b>Salud:</b> Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales, generando maltrato, mala atención, falta de atención y largos periodos de espera a los pacientes.  |
| 4  | <b>Educación:</b> Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y se pierde el 35% de los 200 días lectivos <sup>*4</sup> |
| 5  | <b>Educación:</b> Docentes realizan cobros indebidos a los padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc. <sup>*4</sup>   |
| 6  | <b>Educación:</b> Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa <sup>*4</sup>   |
| 7  | Funcionario <b>municipal</b> pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Estas prácticas se incrementan durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quincañera”, es decir, del 10 al 15%).                               |
| 8  | <b>Seguridad Pública:</b> Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales  |
| 9  | <b>Seguridad Pública:</b> Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y multas de tránsito   |
| 10 | <b>Justicia:</b> Personal del Juzgado pide soborno al acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial   |
| 11 | <b>Justicia:</b> Defensor público de la PGR cobra al acusado por la defensa del caso (al menos el 50% de la población carcelaria del 2017: 39274). Este valor está incluido en la siguiente práctica.   |

|  | <b>%<br/>Victimización<br/>encuesta</b> | <b>Casos potenciales<br/>estimados a nivel<br/>nacional*1</b> | <b>Consecuencia directa</b>                        | <b>Costo unitario<br/>directo *2</b> | <b>Frecuencia<br/>al año</b> | <b>Total del costo<br/>directo para el<br/>usuario *3</b> |
|--|---|---|--|--------------------------------------|------------------------------|---|
|  | 23.3%                                   | 426,696   | Consulta y tratamiento en el sector privado pagado | \$50                                 | 12                           | \$256,017,557   |
|  | 16.9%                                   | 309,492   | Recetas sin medicamentos                           | \$50                                 | 2                            | \$30,949,190  |
|  | 14.9%                                   | 272,866   | Consulta y receta perdidas                         | \$80                                 | 1                            | \$21,829,251  |
|  | 35%-65%                                 | 1,227,093<br>(matrícula inicial pública)                      | Día lectivo perdido por alumno                     | \$1.40                               | 70-130                       | \$120,255,114 /<br>223,330,926                            |
|  | 18.9%                                   | 231,921   | Cobros indebidos                                   | \$77                                 | 1                            | \$17,857,884  |
|  | 18.9%                                   | 231,921   | Paquetes escolares                                 | \$100                                | 1                            | \$23,192,058  |
|  |   |   | FODES \$346 millones                               | 15%                                  | 1                            | \$51,900,000  |
|  | 14.9%                                   | 272,866   | Bienes y efectivo perdidos                         | \$100                                | 1                            | \$27,286,564  |
|  | 11.1%                                   | 203,276   | Soborno  | \$20                                 | 1                            | \$4,065,517   |
|  | 5.9%                                    | 108,047   | Soborno y abogado sacador                          | \$600                                | 1                            | \$64,828,480  |
|  |   | 19,637  | Costo mensual de defensa                           | \$400                                | 6                            | \$47,128,800  |

Continúa en la siguiente página ►

Viene de la página anterior

| #  | Práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos   |
|----|--|
| 12 | <b>Justicia:</b> Fiscal procesa a los detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC y no realiza investigación de descargo (al menos el 50% de la población carcelaria del 2017: 39274) |
|    | <b>Total</b> *5  |

\*Nota 1: Para obtener el número de casos estimados a nivel nacional, se multiplicó la tasa de incidencia o victimización de la encuesta por el número de hogares según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EH-PM) de 2017: 1,831,313 hogares (EH-PM, 2017).

\*Nota 2: El costo unitario directo se obtiene de casos concretos relacionados en la entrevista; usualmente se ha tomado un valor por debajo del promedio.

\*Nota 3: El Total del costo directo para el usuario se obtiene multiplicando el número de casos estimados a nivel nacional por el costo unitario directo por la frecuencia en el año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

Con base en este ejercicio y los supuestos utilizados, se estima que el costo para los usuarios de las 12 principales prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos, en los cinco principales sectores objeto de este estudio, oscila entre \$783 - \$886 millones al año.

Para poner en contexto el estimado, se ocuparán dos parámetros:

**1** Si se toma como base de comparación el Presupuesto General de la Nación de 2018, aprobado el 5 de enero de 2018, que fue de \$5,520.5 millones, el costo estimado que estaría pagando el ciudadano representaría el 16% del presupuesto nacional aprobado.

**2** Si se toma como base de comparación el Producto Interno Bruto (PIB) de El Salvador a precios corrientes para el año 2017, que fue de \$24,805.4 millones, el costo estimado que estaría pagando el ciudadano representaría el 3.57% del PIB anual del país.

### 1.7 Sugerencias ciudadanas al respecto de estas prácticas de corrupción

Las sugerencias aportadas por los ciudadanos se agrupan en cinco bloques:

**1** Mejorar los sistemas de control y denuncias en todas las unidades y establecimientos públicos.

|  | %<br>Victimización<br>encuesta | Casos potenciales<br>estimados a nivel<br>nacional <sup>*1</sup> | Consecuencia directa                | Costo unitario<br>directo <sup>*2</sup> | Frecuencia<br>al año | Total del costo<br>directo para el<br>usuario <sup>*3</sup> |
|--|--------------------------------|--|-------------------------------------|---|----------------------|---|
|  |                                | 19,637   | Costo mensual de<br>encarcelamiento | \$1,000                                 | 6                    | \$117,822,000   |
|  |                                |  |                                     |   |                      | <b>\$783,132,415</b><br><b>\$886,208,227</b>                |

\*Nota 4: En las prácticas de Educación, el número base para la estimación fue la matrícula inicial (2017) de los establecimientos públicos de todos los niveles: 1,227,093 alumnos de matrícula inicial.

\*Nota 5: Si en Educación se calculan en 130 los días lectivos perdidos, el total se eleva \$886,208,227.

- 2 Exponer a la luz pública la práctica en cada establecimiento público.
- 3 Insistir en la educación del ciudadano publicando sus derechos específicos para cada servicio público en todos los establecimientos donde se prestan.
- 4 La educación del servidor público. La publicación de las obligaciones y prohibiciones específicas de cada servidor público, en cada establecimiento.
- 5 Un plan de trabajo que se enfoque en la identificación, exposición y combate de las tres prácticas endémicas principales de cada sector. Que no se

aborde el tema de la corrupción de forma genérica, sino de forma concreta.

Estas sugerencias no conllevan la identificación del responsable institucional, ya que los ciudadanos poco saben sobre la estructura pública para estos fines.

## 1.8 Características por sexo y edad de la incidencia de las prácticas cotidianas de corrupción

**CUADRO 22**

**Pregunta 2 (por sexo): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?**

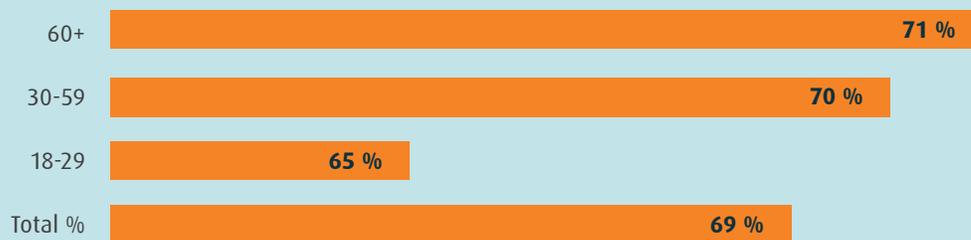
| #            | Opción de respuesta cerrada   |
|--------------|---|
| 2.1          | Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia                    |
| 2.2          | Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo |
| 2.3          | Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley  |
| 2.4          | No sabe (NS) o no responde (NR)   |
| <b>Total</b> |   |

Nota: Las opciones de respuesta se han copiado literalmente del instrumento de la encuesta.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

**GRÁFICO 10**

**Porcentaje por edad de las personas que escogieron la opción 2: Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo**



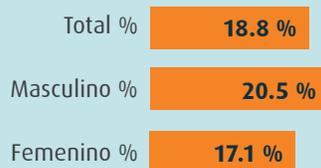
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

|  | Total frecuencia | Masculino frecuencia | Femenino frecuencia | No válidos | Total %       | Masculino % | Femenino %  | No válidos % |
|--|------------------|----------------------|---------------------|------------|---------------|-------------|-------------|--------------|
|  | 53               | 20                   | 23                  | 10         | 4.3%          | 3.5%        | 3.6%        | 31%          |
|  | 866              | 435                  | 417                 | 14         | 69.9%         | 75.5%       | 66.1%       | 44%          |
|  | 320              | 121                  | 191                 | 8          | 25.8%         | 21.0%       | 30.3%       | 25%          |
|  |                  |                      |                     |            |               |             |             |              |
|  | <b>1239</b>      | <b>576</b>           | <b>631</b>          | <b>32</b>  | <b>100.0%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b>  |

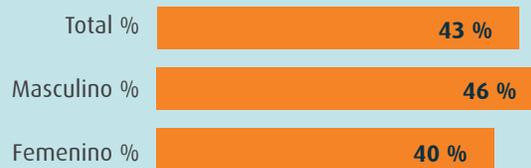
### GRÁFICO 11

**Preguntas 3 y 9 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno?**

#### Pregunta 3, incidencia nacional



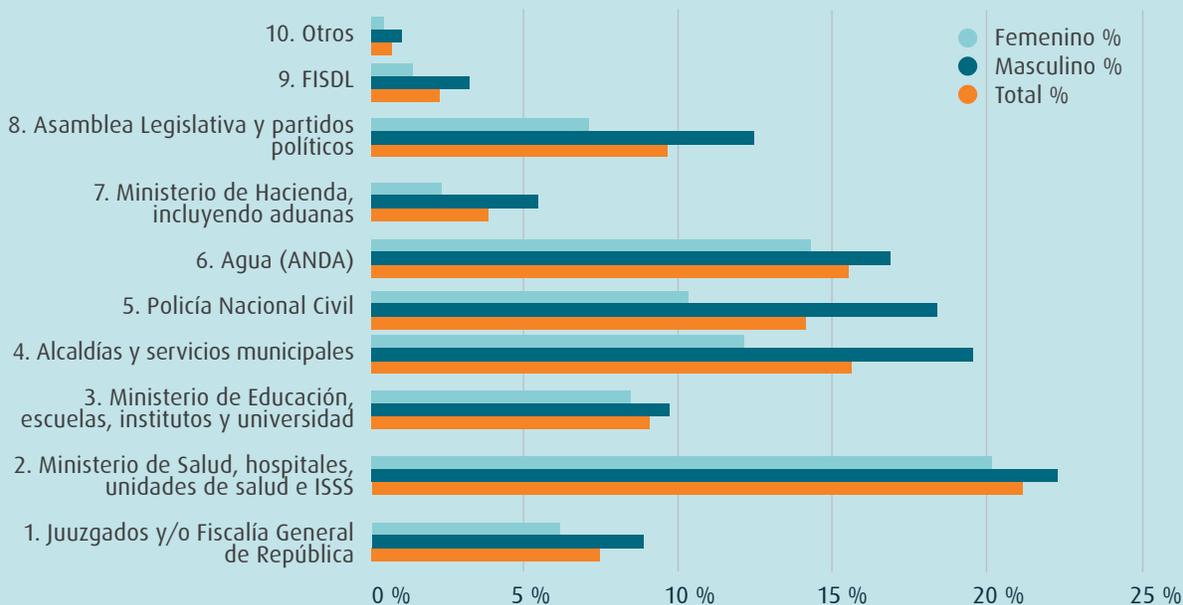
#### Pregunta 9, incidencia nacional



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-2018.

**GRÁFICO 12**

**Pregunta 7 (por sexo): Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una si ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos?**

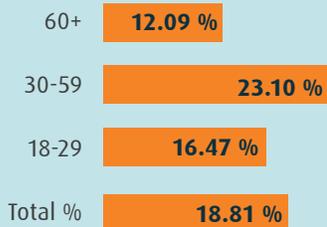


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

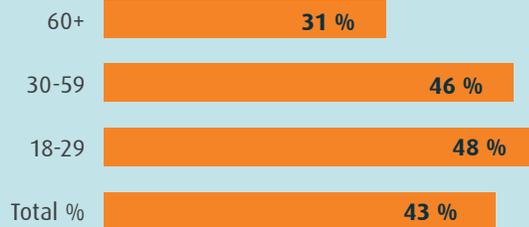
**GRÁFICO 13**

**Preguntas 3 y 9 desagregadas por edad**

**Pregunta 3, incidencia por edad**



**Pregunta 9, incidencia por edad**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

Un mayor porcentaje de mujeres que de hombres aporta elementos que vinculan el concepto funcional de corrupción al delito y actividades ilegales e inmorales, sin relación necesaria con la actividad o función pública (30.3%), y uno menor al concepto operacional (66%). En cambio, en los hombres tiende a crecer el porcentaje de aquellos que lo vinculan con concepto operacional (75%).

Por edad, como se puede apreciar en el gráfico, las personas mayores son las que conforman un alto porcentaje al escoger el concepto operacional de corrupción (60+ años, opción 2=71%) frente a los más jóvenes (18-29 años, opción 2=65%).

La incidencia por sexo es superior en el masculino respecto al femenino de forma persistente. Esto es así en la incidencia nacional, por sector y en la incidencia por práctica. Este resultado no cambia cuando se vuelve a formular la pregunta 3 como pregunta 9 al final de la encuesta.

Hay un cambio de jerarquía por edad al hacer la pregunta 9 al final de la encuesta. Además de aumentar en todas las categorías de edad, el grupo etario de 18 a 29 se presenta como el de mayor incidencia porcentual. Esto es más consistente con lo observado en la realidad y manifestado por los grupos de enfoque. Las prácticas de corrupción afectan más a los jóvenes que a los de mayor edad.

En conclusión, respecto al sexo y la edad se tiene que:

- 1 La incidencia de las prácticas de corrupción es superior en los usuarios del sexo masculino (46%) que del femenino (40%). Esto es así en todos los aspectos: en el nivel nacional, en cada sector y en cada tipo de práctica.

- 2 Es en los más jóvenes (18-29 años) donde se da el porcentaje de mayor incidencia (48%) de victimización por prácticas de corrupción, en comparación con los más adultos (60+ años = 31%).
- 3 En las mujeres y en los más jóvenes tiende a crecer el porcentaje de los usuarios que vincularon el concepto funcional de corrupción con cualquier actividad ilegal e inmoral y, por el contrario, a disminuir quienes lo vinculan con la función pública. En los hombres y los usuarios de más edad crece el porcentaje de aquellos que vinculan el concepto de corrupción con el concepto operacional de la investigación, con el abuso del poder público.

En el apartado estadístico (Capítulo 3.2) se muestran ocho cuadros donde se desagregan las respuestas por sexo.

### 1.9 Consecuencias de medir la corrupción por medio del soborno: Latinobarómetro

Según la encuesta de la UFG realizada en noviembre de 2018, el traslado de los servicios de salud del sector público (gratuito) al sector privado (pagado) registra un 23.5% de hogares victimizados, y la sustracción de medicamentos y la negación de estos en la atención pública registra un 16.9% de hogares victimizados. Estas dos prácticas ocupan los primeros lugares (1º y 3º) como prácticas de corrupción, tanto a nivel nacional como sectorial (Salud).

Empleados públicos de salud trasladan consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.

**23.5%**  
según  
UFG-nov-18

Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.

**16.9%**  
según  
UFG-nov-18

El estudio Latinobarómetro utiliza el soborno para medir la corrupción en el sector de Salud, al igual que en otros sectores, con las siguientes preguntas:

*“EXC15. ¿Usó servicios médicos públicos (del Estado) en los últimos meses? Si la respuesta es Sí, preguntar: En los últimos 12 meses, ¿ha tenido que pagar alguna mordida (o soborno) para ser*

*atendido en un hospital o en un puesto de salud?” (Córdova Macías et. al, 2017).*

Un usuario al que se le ha negado un tratamiento o medicina en una consulta pública alegando escasez, y después es remitido por el propio médico hacia su consultorio particular o hacia una farmacia del cual es dueño o socio, ha sido víctima de dos de las prácticas de corrupción más comunes en El Salvador. Sin embargo, si esa misma persona es entrevistada por Latinobarómetro y se le hace la pregunta EXC15, con seguridad responderá que en los últimos 12 meses, no ha tenido que pagar alguna mordida (o soborno) para ser atendido en un hospital o en un puesto de salud.

Con este ejemplo se ilustra el hecho de que medir la incidencia de las principales prácticas de corrupción en los servicios públicos por medio del soborno subregistra las verdaderas dimensiones del fenómeno.



# 02

## Prácticas cotidianas de corrupción en la prestación de servicios públicos

En este capítulo se presentan los hallazgos recopilados en el trabajo de campo, en donde se realizó un análisis transversal con tres técnicas de investigación de campo:

1. Encuestas (1,239 boletas efectivas a nivel nacional)
2. Entrevistas estructuradas (70)
3. Grupos de enfoque (6)

A continuación, se describen las prácticas cotidianas de corrupción de los cinco sectores principales seleccionados:

1. Salud
2. Educación
3. Municipal
4. Seguridad Pública: PNC
5. Justicia: órgano Judicial, FGR y PGR

### CUADRO 23

#### Descripción de las prácticas cotidianas de corrupción de los cinco sectores principales seleccionados

|            |   |
|------------|---|
| <b>2.1</b> | <b>Sector de Salud: Establecimientos de salud del MINSAL e ISSS: hospitales y unidades de salud</b>   |
| 2.1.1      | Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.   |
| 2.1.2      | Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales generando maltrato, mala atención y falta de atención, y largos períodos de espera a los pacientes.   |
| 2.1.3      | Empleados públicos de salud trasladan consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.   |
| 2.1.4      | Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante.   |
| <b>2.2</b> | <b>Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades</b>   |
| 2.2.1      | Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos.<br><br>Docentes desatienden a alumnos en clases por atender llamadas telefónicas, enviar mensajes en el celular y usar la computadora para tareas externas. |
| 2.2.2      | Docentes realizan cobros indebidos a los padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.   |
| 2.2.3      | Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa (venta de zapatos del MINED en el mercado Central).   |
| 2.2.4      | El director retiene documentos del alumno sin justificación.  |
| 2.2.5      | Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas ni convocatorias hechas por ciudadanos del municipio.  |
| <b>2.3</b> | <b>Sector Municipal</b>   |
| 2.3.1      | Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Estas prácticas se incrementan durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quinceañera”, del 10 al 15%).   |
| 2.3.2      | Funcionarios favorecen o discriminan a comunidades y personas con fines proselitistas en proyectos municipales de desarrollo, donativos personales y contratación de plazas (militantes sin preparación).   |
| 2.3.3      | Funcionario municipal otorga plazas municipales a parientes.  |

### 2.4 Sector de Seguridad Pública: Policía Nacional Civil

- 2.4.1 Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales.
- 2.4.2 Policías primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades varias y beneficios propios.
- 2.4.3 Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y multas de tránsito.

### 2.5 Sector de Justicia: Juzgados, FGR, PGR

- 2.5.1 Personal del Juzgado pide soborno al acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial.
- 2.5.2 Fiscal procesa a detenidos sin que la PNC aporte mayores pruebas y no realiza investigación de descargo.
- 2.5.3 Abogado público defensor de oficio (PGR) cobra para atender y defender al acusado.

## 2.1 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios de Salud

Las prácticas cotidianas de corrupción identificadas en el sector de Salud hacen referencia tanto a establecimientos del Ministerio de Salud (MINSAL) como

a los del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

Las prácticas cotidianas en la prestación de servicios del sector de Salud identificadas fueron las que se detallan en el siguiente cuadro.

### CUADRO 24

#### Prácticas cotidianas identificadas en la prestación de servicios del sector de Salud

### 2.1 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios de Salud

- 2.1.1 Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.
- 2.1.2 Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales generando maltrato, mala atención y falta de atención, y largos períodos de espera a los pacientes.
- 2.1.3 Empleados públicos de salud trasladan consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.
- 2.1.4 Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la encuesta UFG-nov-18.

Estas prácticas fueron seleccionadas a partir de 70 entrevistas y luego fueron validadas por los otros métodos de investigación aplicados.

- › En la encuesta nacional UFG-nov-18 sobre prácticas de corrupción en los servicios públicos, la más frecuente entre todos los sectores fue el “Desvío de consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados”.
- › La práctica más denunciada en los medios de comunicación y la más fácil de demostrar por su obviedad en los mercados y terminales: “Sustracción de medicamentos, materiales e instrumentos médicos y clínicos”.
- › Sin embargo, en el grupo de enfoque con usuarios y personal calificado se optó por la segunda: “Personal médico incumple horarios, generando maltrato”, aunque enfatizando que las prácticas

están vinculadas, lo que afecta sistémicamente al sector.

- › En la base de datos de la Unidad por el Derecho a la Salud del Ministerio de Salud (MINSAL), para el año 2017, los casos más frecuentes de denuncias o reclamaciones se enfocan en la “Negación, falta de atención, la mala atención y el maltrato” (48 denuncias de 60 en 2017); ver el Cuadro 25.
- › En la base de datos del Tribunal de Ética Gubernamental, las denuncias del sector de Salud en 2017 ocupan el cuarto lugar después de las Municipalidades, el Ministerio de Educación y el sector de Justicia.

Por diferentes métodos, al final se llega a las tres primeras prácticas. La cuarta práctica que aquí se agrega, “Deficiente control”, es un resultado de la discusión del grupo de enfoque. Los participantes eran personas de grupos de contraloría en salud y trabajadores del sector (promotores).

#### CUADRO 25

##### Denuncias o reclamos ante la Unidad por el Derecho a la Salud del MINSAL

| Tipos de denuncias              | Denuncias |
|---------------------------------|-----------|
| Negación o falta de atención    | 24        |
| Mala atención o maltrato        | 24        |
| Falta de medicamentos e insumos | 6         |
| Cobros                          | 1         |
| Insalubridad y otros            | 5         |
| <b>Total</b>                    | <b>60</b> |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de reclamos de la Unidad por el Derecho a la Salud del MINSAL, año 2017.

#### 2.1.1 Empleados públicos en hospitales y unidades de salud sustraen medicamentos, materiales e instrumentos para uso personal, venta externa o uso en establecimientos de salud privados, creando desabastecimiento de hospitales y unidades de salud

Esta es la práctica cotidiana de corrupción con la mayor diversidad de involucrados, fuentes, usos y que se realiza a diferentes niveles del sistema de Salud.

Los materiales sustraídos de forma general son medicamentos, pero también incluyen material para exámenes de laboratorio, material para tratamientos ortopédicos, oftalmológicos, odontológicos, material e instrumentos hospitalarios quirúrgicos. Casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas son los siguientes.

**CUADRO 26**

**Casos típicos de la práctica de sustracción de medicamentos y materiales de salud**

| <b>2.1.1 Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos de salud privados.</b> |  |
|--|--|
| C-1  | Ciudadano vende medicamento con logo del ISSS a dueño de puesto de medicamentos en el mercado Colón de Santa Ana durante entrevista.   |
| C-2  | Médico con recetas para pacientes sustrae medicamento de hospital para uso privado en su consultorio.  |
| C-3  | Enfermera no administra dosis a paciente hospitalizado para sustraer medicamento inyectado valioso.  |
| C-4  | Clínica privada envía a empleado a recoger paquetes de material médico al hospital San Juan de Dios de Santa Ana.<br>Empleado renuncia por temor.                              |
| C-5  | Médico atiende a paciente en consultorio privado y provee exámenes y recetas en hospital público.  |
| C-6  | A un ciudadano paciente le niegan medicina para diabetes (metformina) en unidad de salud del ISSS, pero luego la obtiene por medio de amigos que trabajan una unidad de salud. |
| C-7  | Ciudadano con diabetes se ha abastecido regularmente durante varios años con insulina propiedad de MINSAL comprada en mercado Central de San Salvador.                         |
| C-8  | Hospital privado brinda atención con medicamentos públicos.  |
| C-9  | Empleado de unidad de salud vende medicina en plaza pública los fines de semana.   |
| C-10   | Vendedor ambulante vende medicina pública en cantones de Morazán.  |
| C-11   | Suspensión de cirugía de ojos por falta de insumos.  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Esta práctica se justifica y presenta como cotidiana y casi como inevitable en el sector de Salud, ante lo cual “nada se puede hacer”; se busca su normalización. Alternativamente, se busca su encubrimiento al no hablar de ella.

Un usuario afirmó que los administradores de bodegas de medicamentos siempre dejan una pequeña cantidad de respaldo para demostrar que no hay

desabastecimiento, y esa última cantidad no se entrega a los usuarios.

**Actores, beneficiados y destino de la sustracción**

Los responsables involucrados en la sustracción incluyen tanto al paciente mismo (usuario) como a diferentes tipos de personal clínico, médico y administrativo. Estos generan la oferta del mercado negro de medicamentos.

El medicamento y material sustraído ilegalmente va a tres destinos:

- A** Consumo privado por parte de la persona o pariente del que sustrae el medicamento.
- B** Venta a distribuidores comerciales, a intermediarios tales como farmacias privadas, puestos en el mercado, vendedores ambulantes en el mercado y terminales de autobuses donde el material es vendido a consumidores finales.
- C** Venta de medicamentos e insumos a instituciones de salud privadas: consultorios privados, clínicas, hospitales privados, laboratorios privados, donde se venden servicios privados de salud.

La sustracción genera un desabastecimiento en los establecimientos públicos y, principalmente, se manifiesta de las siguientes formas:

- A** Falta de medicamentos para recetas médicas en la consulta pública a usuarios.
- B** Insuficiente material clínico para tratamientos ambulatorios o especializados como los odontológicos y ortopédicos, reactivos para exámenes de laboratorio, fisioterapia y otros.
- C** Falta de material para cirugías y tratamientos hospitalarios.
- D** Siempre se deja una pequeña cantidad de medicamentos como respaldo político.

### Dimensiones de esta práctica o grado de generalización

En opinión de los ciudadanos usuarios calificados y miembros del grupo de enfoque, esta es una práctica endémica y permanente en el sector de Salud; no es una práctica atribuible a un gobierno en particular, sino de todo signo político en la administración.

Dentro de la presente investigación se escogieron cuatro mercados para verificar la existencia de venta de medicamentos públicos (mercado de Metapán, mercados Colón y Central de Santa Ana, mercado Central de San Salvador). En los cuatro mercados escogidos, se encontraron y se pudieron adquirir medicamentos tanto del MINSAL como del ISSS.

El personal de salud que participó en el grupo de enfoque expuso abundantes ejemplos, tanto de la no entrega de medicamentos como de venta callejera y rural de medicamentos públicos y del número de usuarios que no reciben exámenes y medicamentos en consultas. Asimismo, la frecuencia de la venta pública de medicamentos propiedad del MINSAL e ISSS en plazas públicas es un indicador de lo generalizada que está su sustracción.

### Daño al usuario

Ante la situación de desabastecimiento, el paciente enfrenta tres posibles escenarios:

- A** No tomar el tratamiento o el examen, esperar a que el cuerpo se pueda curar por sí mismo con la posibilidad de agravarse. Esto se traduce en un mayor número de días de incapacidad en casos graves.
- B** Comprar los medicamentos e insumos en el sector privado y continuar con el tratamiento. En tal caso, el paciente asume los costos de los medicamentos e insumos de forma parcial y se ahorra los costos de hospitalización y los servicios médicos personales.
- C** Abocarse para ser atendido en el sector privado. En tal caso, el usuario asume los costos de la consulta privada, los exámenes, los medicamentos e insumos, el costo de los servicios de tratamiento y los costos de hospitalización y rehabilitación, según el caso.

A continuación, y a manera de ejemplo, se establecen los costos de adquirir medicamentos del MINSAL e ISSS en un mercado municipal. Asimismo, con fines

de comparación, se indican los costos en farmacia de productos regulares equivalentes.

### CUADRO 27

#### Costos de adquisición de medicamentos de MINSAL e ISSS en un mercado municipal

##### 1. Falta de medicamentos para pacientes crónicos ambulatorios (diabetes o hipertensión):

###### Metformina:

- Caja de 850 mg de 30 pastillas de MINSAL en el mercado municipal cuesta \$2.00 x 2 al mes = \$4.00.
- Caja de 850 mg de 30 pastillas en Farmacia San Nicolás cuesta \$9.66 x 2 al mes = \$19.32
- Insulex N del MINSAL en el mercado (insulina de 10 ml para 5 días) = \$6.00 x 6 al mes = \$36.00
- Equivalente a Insulex N en farmacia (\$20.00 x 6 al mes) = \$120.00
- Medicina del ISSS en el mercado municipal para la hipertensión, caja de 30 pastillas = \$7.50
- Medicina para la hipertensión en farmacia, caja de 30 pastillas = \$10.50.

##### 2. Reactivos para laboratorio:

- Exámenes externos de sangre = \$5.00
- Colposcopia y biopsia \$120.00

##### 3. Material odontológico:

Tratamiento de ortodoncia = \$50.00 al mes (caso referido en entrevista) en unidad de salud.

##### 4. Falta de materiales para cirugía:

Oferta de urólogo de cirugía de próstata de \$4,000 en hospital privado.

Fuente: Elaboración propia.

### CUADRO 28

#### Estimación de costos para el ciudadano al comprar los mismos medicamentos en el mercado municipal

##### 1. Valor del servicio público perdido:

Asumiendo que sí hubo consulta y no recetas de medicamentos:

- Insulina de 10 ml para 30 días INSULEX: \$36.00 (Insulex adquirido en el mercado)
- Hipertensión, caja de 30 pastillas: \$10.50; adquirido en farmacia: \$46.50

##### 2. Costo del día de trabajo perdido (lucro cesante) y transporte:

Costo de transporte: \$0.00  
Costo de medio día de salario: \$0.00

**3. Repercusiones inmediatas y de corto plazo por la falta del servicio perdido (al día siguiente):**      **4. Repercusiones de largo plazo y costo de oportunidad futura (a más de un año):**

Nada, si se compra al día siguiente: \$0.00

Nada, si se compra al día siguiente: \$0.00

Costo total:    \$46.50 por medicamentos del MINSAL adquiridos en el mercado municipal.  
                  \$ 139.32 por medicamentos adquiridos en farmacia

Nota: para esta práctica se asume que el costo es solo el valor de los medicamentos, ya que hubo consulta y receta. Por tal motivo, no se le puede imputar un costo de lucro cesante perdido del día, ni consecuencias inmediatas o mediatas al adquirir la medicina de forma inmediata. Esto, asumiendo que el paciente tiene los recursos.

Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 14**

**Fotos de medicamentos propiedad del MINSAL adquiridos en mercados municipales**



### 2.1.2 Personal médico incumple horarios o se ausenta en horas laborales generando maltrato, largos períodos de espera a los pacientes, mala atención y falta de atención

El personal médico es un sector privilegiado dentro del sistema de salud respecto a los horarios y responsabilidades laborales. Usualmente, los médicos combinan la práctica en el sector público con sus prácticas privadas, subordinando la primera a la segunda tanto en horario como en finalidad. La ausencia y el incumplimiento de horarios genera grandes problemas en la atención a los pacientes:

falta de atención, mala atención médica, maltrato por largas horas de espera y desconsideración hacia el paciente, pérdida y reprogramación de citas de los pacientes. Así, el ausentismo genera el congestionamiento en el flujo de atención, largas horas de espera, frecuentes reprogramaciones, largos períodos de espera para citas, reprogramaciones de tratamientos, de cirugías y, en consecuencia, el maltrato o mala atención.

Algunos de los casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas son los siguientes.

#### CUADRO 29

##### Casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas

| 2.1.2 | Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales, generando maltratos, mala atención, falta de atención y largos períodos de espera.   |
|-------|---|
| C-1   | Falta de atención: “Doctores llegan a marcar tarjeta en la hora de entrada luego salen a sus clínicas privadas y luego regresan a marcar salida. Los pacientes se pasan el tiempo esperando al médico”.   |
| C-2   | Mala atención: El médico ortopeda con horario para dar consulta llega tarde y atiende de prisa a los pacientes, generando mala atención. Ejemplo: a la madre del informante le dejaron mal enyesado el brazo que se había quebrado.                     |
| C-3   | Maltrato y mala atención: Paciente embarazada citada en ayunas espera al médico desde la 6:00 a.m.; a las 2:00 p.m. decidió comer algo y perder el ayuno. EL médico llegó a las 3:00 p.m. La paciente fue atendida hasta las 4:00 p.m. de forma rápida. |
| C-4   | Falta de atención: “No les dieron consulta y les despacharon y reprogramaron la consulta sin avisarles que no llegaría el médico, lo que ha pasado en varias ocasiones”.  |

Fuente: Elaboración propia.

### Actores y beneficio

Los actores casi exclusivos de esta práctica son el personal médico y cirujanos del sistema público, tanto en hospitales, unidades de salud, ECOS familiares y clínicas del ISSS. Las víctimas son los pacientes. La fal-

ta de atención, la mala atención y el maltrato son una consecuencia del ejercicio privado de la medicina en un horario en el cual el médico está contratado en el sistema público. El beneficio está en la utilización del tiempo público pagado para captar clientes para su

práctica privada, pero esto es materia de la tercera práctica, que se verá más adelante.

### Dimensiones de esta práctica o grado de generalización

Los usuarios calificados y el consenso del grupo de enfoque consideraron esta práctica como la más generalizada y dañina del sistema público de salud. Esta práctica se da tanto en hospitales como en unidades de salud y Unidades Comunitarias de Salud Familiar Básica, así como en los establecimientos del ISSS.

### Daño al usuario

Para el usuario, los costos se presentan en dos escenarios: falta de atención y falta de atención con complicaciones.

Para el usuario, la falta de atención en el día de la consulta significa la pérdida de una jornada (día laboral) adicional (\$10.00) y su costo de transporte (\$2.00 a \$5.00) para el desplazamiento. Este día adicional se explica porque se reprograma la cita en el establecimiento público para otra fecha o porque, al día siguiente, el usuario deba ir a una consulta privada, al tratamiento, y luego ir a la farmacia privada a adquirir los medicamentos.

Asimismo, la pérdida de la cita y su reprogramación para un futuro significan la posibilidad de complicación por tiempo. La mala atención siempre significa una complicación médica y el alargamiento del tratamiento porque se añade otro problema.

## CUADRO 30

### Cálculo aproximado de costos: falta de atención y mala atención en salud

|   |   |
|---|---|
| <b>1. Valor del servicio público perdido:</b>   | <b>2. Costo del día de trabajo perdido (lucro cesante) y transporte:</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valor de la consulta: \$20.00</li> <li>• Valor del paquete de medicamentos mensual: \$50.00</li> <li>• Total: \$70.00</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo del transporte: \$1.00 si es urbano</li> <li>• Costo de un día de salario perdido a \$10.00 por día adicional</li> <li>• (Salario mínimo mensual \$300.00; \$10.00 por día)</li> </ul> |
| <b>3. Repercusiones inmediatas y de corto plazo por la falta del servicio perdido (al día siguiente):</b>   | <b>4. Repercusiones de largo plazo y costo de oportunidad futura (a más de un año):</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si hay complicaciones, como en los casos de peritonitis o neumonía:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costo de 3 días de salario perdidos a \$10.00 el día por hospitalización adicional</li> <li>• Total: \$30.00</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Depende del tipo de consulta y tratamiento. Puede haber muerte del paciente por neumonía o peritonitis.</li> </ul>   |

Costo total: de \$80.00 a \$110 con complicaciones de tres días adicionales.

Fuente: Elaboración propia.

Los dos casos más frecuentes de complicación inmediata con días adicionales de incapacidad por falta de atención médica son:

- 1 Apendicitis detectada a tiempo en consulta que implicaría cirugía con un máximo de dos días de hospitalización. Por falta de atención, al día siguiente la apendicitis se convierte en peritonitis por infección abdominal al explotar el apéndice, lo que implica cirugía más hospitalización de al menos cinco días. La falta de atención origina en el paciente, al menos, la pérdida de 3 días adicionales de trabajo.
- 2 Un resfriado o una bronquitis por falta de atención oportuna se convierten en neumonía que requiere de dos a cinco días de hospitalización.

### **2.1.3 Empleados públicos de salud trasladan consultas, tratamientos, exámenes y cirugías a establecimientos privados, argumentando al paciente falta de medicamentos, reactivos, equipo y largos períodos de espera para citas y cirugías**

La existencia de las dos prácticas anteriores hace que esta práctica es posible de forma total o parcial, y en una diversidad de combinaciones y formas.

- › Si no hay medicina en el sector público, el paciente es referido a una farmacia privada donde le dan descuento.
- › Si no hay reactivos para laboratorio, se debe realizar los exámenes en laboratorios privados.
- › Si no hay materiales para tratamientos o cirugías, tiene que ir a un hospital privado.
- › Si no hay espacios para cirugías urgentes, el paciente buscará un hospital privado.
- › Si el paciente o usuario no desea hacer colas y esperar largas horas para que lo atiendan, deberá ir al sector privado.

La falta de medicamentos y materiales y la falta de atención profesional o la mala atención generan escasez y un congestionamiento que inmovilizan o dificultan el desempeño del sector público. En este contexto aparece alguien sugiriendo o recomendando la atención en una farmacia, laboratorio, clínica u hospital específico con un bono de descuento, o el ahorro de un costo en particular.

La situación de escasez y congestionamiento es lo que permite “pescar” pacientes. Así, el trabajo del médico en lo público es visto como el estanque de pesca para acercarlos a la clínica privada, donde se le harán los descuentos y consideraciones. El médico proveerá medicamento gratuito y exámenes del propio hospital, de ser necesario, o alternativamente proveerá su propio laboratorio donde harán los mismos exámenes con precios rebajados. El perfil que se busca es el de un paciente crónico que genere un cliente habitual, no una consulta eventual.

El médico ofrece precios bajos o reducidos de consulta y exámenes con descuentos. Se espera que el paciente, en reciprocidad, guarde discreción sobre el favor médico. Gran parte de los pacientes ven estas prácticas como un favor, por el cual quedarán agradecidos. Esta práctica queda enmascarada como un acto excepcional de bondad o de ganar-ganar.

Algunos de los casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas se presentan en el Cuadro 31.

#### **Actores beneficiados y beneficio**

Usualmente, un médico experimentado tiene una pequeña red de ayuda para orientar al paciente hacia su consultorio médico desde la cita o las largas colas. Sin embargo, hay un gran número de médicos que trabajan en solitario y ofrecen el “favor” directamente al

### CUADRO 31

#### Casos típicos de esta práctica relatados en las entrevistas

| <b>2.1.3 Empleados públicos de salud trasladan consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados, argumentando al paciente falta de medicamentos, equipo y espacio para cirugías.</b> |   |
|--|---|
| 1  | Terapeuta del ISSS de Santa Ana ofrece terapia en clínica privada ante un reclamo de mejor atención por parte del paciente.   |
| 2  | Ortopeda del ISSS de San Salvador ofrece atender al paciente en clínica particular.   |
| 3  | Doctora da consulta en clínica privada y luego extiende receta y solicita examen en hospital público al mismo paciente.   |
| 4  | Por carencia de reactivo para realizar examen en el hospital Zacamil, el paciente es remitido a un laboratorio privado.   |
| 5  | Especialista del ISSS en San Salvador ofrece cirugía y tratamiento por \$4,000.00 en hospital privado.  |
| 6  | Médico ofrece a paciente descuento en medicamento al presentar receta con su firma y sello.   |
| 7  | Médico atiende a paciente en consultorio público y provee descuentos en exámenes y recetas en laboratorio y farmacias privados.   |
| 8  | Odontólogo de unidad de salud, ante la falta de materiales, da la opción de atención en clínica privada o en unidad de salud del lugar, ahorrándole al usuario el viaje a su clínica privada en el municipio vecino. Costo de tratamiento de ortodoncia: \$50.00 mensuales durante al menos un año. |
| 9  | Médico dermatólogo del ISSS traslada caso de rosácea a su consultorio privado por considerarlo un problema estético que no se atiende en el ISSS. Valor de la consulta: \$40.00.  |

Fuente: Elaboración propia.

paciente. En el primer caso, significa que existe una red, tanto en el establecimiento público como en el establecimiento privado, que está alerta a las oportunidades y orientación del paciente. Esta reorientación de los servicios incluye una amplia gama de servicios médicos y conexos: consulta médica, laboratorios, servicios hospitalarios, ortodoncia y odontología, farmacia.

Estos servicios privados, algunas veces, se prestan con materiales e insumos que provienen del mismo sector público. Es decir, los involucrados están en la

capacidad de ofrecer un mejor precio contra establecimientos que brindan el servicio privado a precios estándar. Un hospital que funciona con una red de enlace usualmente ofrecerá precios más baratos por el costo más bajo de los insumos.

#### **Dimensiones de esta práctica o grado de generalización**

En la actualidad, esta práctica está generalizada y se considera la más difundida según la encuesta sobre las prácticas de corrupción UFG-nov-18. En dicha

encuesta, esta práctica ocupa el primer lugar con el 23.3% de personas que afirman que les ha pasado o conocen alguien de su familia que ha recibido tales sugerencias.

### Costos y daños al usuario

El traslado de consultas, tratamientos, exámenes y cirugías se da preferentemente en pacientes crónicos, tratamientos prolongados y cirugías específicas. Los ejemplos de dos casos identificados en las entrevistas ilustran muy bien los costos para el usuario:

- › Especialista del ISSS en San Salvador ofrece cirugía y tratamiento por \$4,000.00 en hospital privado. (E70)
- › Odontólogo de unidad de salud, ante falta de materiales, ofrece la opción de atención en clínica privada o en unidad de salud del lugar, ahorrándole el viaje al usuario a su clínica privada en el municipio vecino. El costo del tratamiento de ortodoncia es de \$50.00 mensuales (\$600.00 al año) durante al menos un año. (E61)

Por medio de esta práctica, un servicio público se convierte en un instrumento en función de un servicio privado. En la literatura de la gran corrupción, esto se conoce como “puertas giratorias” (revolving doors): “Traspaso entre el sector público y el privado”. Este término hace referencia a que una misma persona o funcionario intercambia su rol y su función de trabajo, a su conveniencia, entre agente privado o público. Personas del sector privado entran como altos funcionarios en puestos públicos para derivar contratos e información privilegiada hacia la empresa de origen. Luego, cuando termina su período de gobierno, regresa al sector privado a ocupar puestos directivos en las juntas de empresa a las que originalmente benefició, donde los favores son pagados de forma legal por

medio de altos honorarios. La puerta giratoria es un símil en este intercambio de roles de entrada y salida.

Los recursos del Estado destinados a medicamentos, materiales e insumos médicos se reorientan para subsidiar servicios privados y disminuir sus costos, y son vendidos por medio de agentes privados de salud.

### 2.1.4 Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de Salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante

El servicio público de salud es uno de los tres sistemas de atención más amplios del Estado donde el servidor público entra en contacto directo con el usuario. Sin embargo, para 2017, el MINSAL reportó 60 denuncias. Las prácticas identificadas anteriormente han penetrado en la cotidianeidad institucional y son asumidas como la normalidad del funcionamiento del sector. Sin duda, existe una cultura corporativista de autoprotección de los trabajadores de salud, especialmente en lo referente a la conducta de los médicos y enfermeras.

Ante una queja inmediata, las respuestas (“Si quiere ser bien atendido y con delicadeza, vaya a una clínica privada y pague”) y ademanes de resignación y cansancio son lo que los usuarios enfrentan a diario, por ejemplo, ante prácticas tan conspicuas como la sustracción de medicina o la falta de atención.

Cuando las quejas y reclamos cotidianos se hacen por escrito y de manera formal, esta situación se escala a amenazas y represalias efectivas.

En esencia, la mala práctica está en la forma de procesamiento de la denuncia.

A continuación, se identifican dos casos de amenazas y otro de represalias efectivas.

### CUADRO 32

#### Casos de amenazas y represalias por denuncias

| 2.1.4 Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante. |   |
|---|---|
| 1   | Personal superior del hospital filtra la denuncia al médico denunciado quien amenaza con represalias y demandas al usuario denunciante.   |
| 2   | Usuaría denuncia desabastecimiento y de malas prácticas en hospital de San Francisco Gotera, Morazán. El personal superior del hospital le cierra todo tipo de acceso al centro, incluso como paciente. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

#### Descripción de la práctica

La mala práctica es, en primera instancia, del personal de Dirección ante el cual se ha puesto la denuncia o que es denunciado de forma pública. La víctima es el usuario denunciante en el ejercicio de su derecho ciudadano de control social.

El personal superior protege al subalterno, porque la práctica denunciada (derivación o desvío de consultas hacia el sector privado) la realizan gran parte de los médicos que trabajan en el sector público. Es una respuesta corporativa de autoprotección. El beneficio obtenido es poder seguir ejerciendo la práctica de desvío de atención hacia clínicas privadas. Se benefician tanto el médico protegido como el superior que debería ejercer el control.

#### Dimensiones de esta práctica o grado de generalización

La deficiencia en el control es una práctica que está directamente relacionada con las tres prácticas analizadas anteriormente, pero en especial con el desvío

de consultas. El hecho de que los directores de hospitales también sean médicos, genera condiciones para la deficiencia en el control.

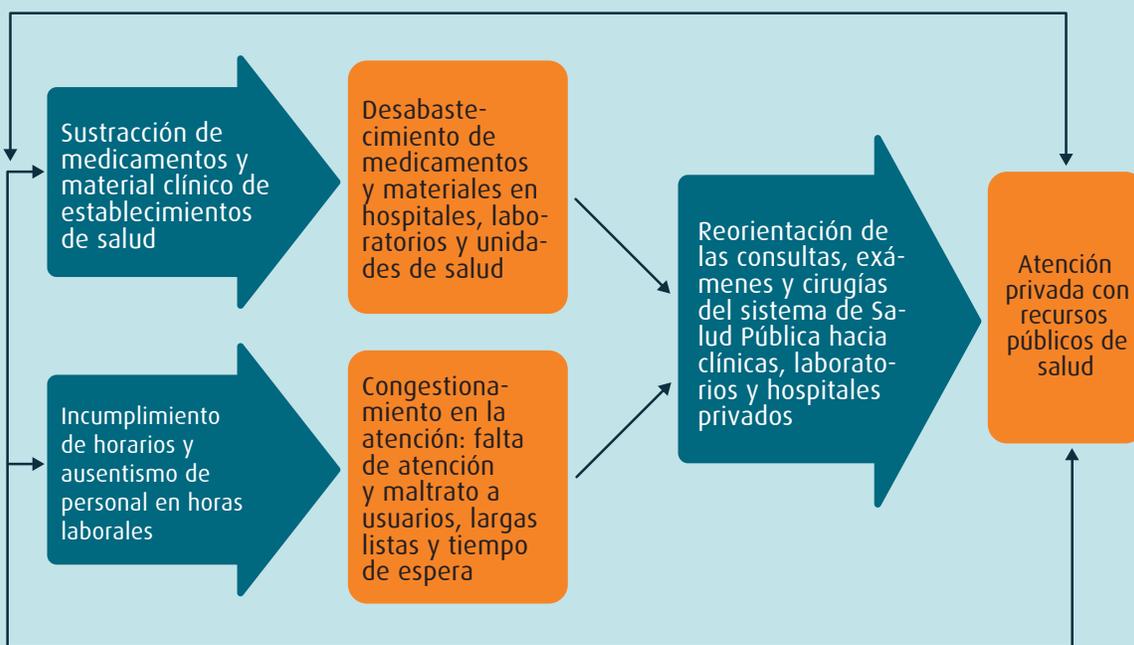
#### Daño al usuario, inmediato y a futuro

Para el usuario, el daño inmediato es el no recibir cualquiera de los servicios denunciados, pero, a la vez, la pérdida o no ejercicio de su derecho ciudadano al control sobre los servicios públicos.

En el segundo caso existen costos adicionales de dos tipos para la denunciante: a) el cierre del acceso a otros servicios de salud como usuario (la ciudadana del segundo caso, además de ser miembro de un grupo de control ciudadano, era paciente diabética y el hospital, en principio, le impedían el acceso incluso como usuario de servicios médicos); b) la estigmatización política de colaborar con la oposición y ser calificado de rebelde, lo cual le restringe el acceso a otros servicios (municipales) con los cuales se vincula el partido en el gobierno. La estigmatización política significa aislamiento por disidencia.

GRÁFICO 15

Ciclo vicioso de prácticas de corrupción en el sistema de Salud



Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Educación

La Constitución de la República establece que la educación es un derecho humano, inherente a la persona humana y, asimismo, sus fines (Arts. 53 y 55).

En la Ley General de Educación (LGE) de 1996, están establecidos los objetivos que orientan la educación (Art. 3).

Según la LGE, le corresponde al Ministerio de Educación la coordinación y ejecución de las políticas del Gobierno en todo lo relacionado con la educación y la cultura (Art. 106); establecer el currículo nacional (Art.

47); la administración de la educación nacional, incluyendo la planificación, la organización, la evaluación y el control (Art. 65) y, de manera directa, la supervisión educativa (Arts. 69 y 70).

La LEG también establece que la educación parvularia y básica<sup>6</sup> es obligatoria y, juntamente con la especial, es gratuita cuando la imparta el Estado (Arts. 4 y 5). Está prohibido impedir el acceso o permanencia en los centros oficiales de educación a los estudiantes por no pagar contribuciones económicas o por no usar el uniforme (Art. 76).

El calendario escolar para todos los niveles educativos, tanto en los centros oficiales como privados de educación, comprenderá un mínimo de doscientos (200) días lectivos (Art. 107). Incumplir este calendario se considera una falta grave (Art. 97).

En el Art. 98 de la LGE, entre otras, se establecen como faltas muy graves:

- A** Retener sin justa causa la documentación de los estudiantes.
- B** Obligar a los alumnos o padres de familia a adquirir en la tienda escolar del centro educativo útiles, vestuario, artículos y enseres que demande dicha institución.

Los centros oficiales de educación son aquellos cuya dirección corresponde al Estado por medio del ramo correspondiente y su financiamiento es con cargo al Presupuesto General de la Nación (Art. 72). En todo centro oficial de educación que funcione con una

---

<sup>6/</sup> La educación parvularia está orientada a niños de 4 a 6 años de edad. La educación básica comprende de 1° a 9° grado y está orientada a niños de 7 a 15 años.

planta de personal docente de tres profesores en adelante, deberá organizarse un Consejo de Profesores, el cual responderá solidariamente por el buen funcionamiento de dicha institución. El director presidirá dicho Consejo (Art. 75). Todo ello, para el 2017.

Las prácticas de corrupción en los servicios públicos de Educación identificadas hacen referencia casi exclusivamente a los centros oficiales de educación o escuelas públicas.

En las denuncias recibidas por el Tribunal de Ética Gubernamental, el sector de Educación ocupa el segundo lugar después de las municipalidades. El número de denuncias en el TEG no es, sin embargo, un indicador determinante de la práctica más frecuente. Usualmente, las prácticas más extendidas se han vuelto cotidianas e invisibles a la población.

En la base de datos sectorial de la Dirección de Transparencia del MINED existen 544 denuncias, dentro de las cuales 195 corresponden a centros privados, y 342 a centros públicos (7 de ellas sin sector definido).

Para el total (ambos sectores), la práctica más denunciada corresponde a la “retención de documentos de los estudiantes sin justa causa”. Esta denuncia se concentra en el sector privado.

En el sector público de Educación, las siguientes son las causas más frecuentes de denuncias, siempre acorde con la base de datos del MINED al utilizar y agrupar las categorías de la base de datos.

En la encuesta sobre prácticas de corrupción llevada a cabo por la UFG en noviembre de 2018, el sector de Educación ocupó el segundo lugar con mayor frecuencia de incidencia de prácticas de corrupción a nivel nacional. La práctica docente de incumplimiento de horarios e ina-

### CUADRO 33

#### Causas más frecuentes de denuncias en el sector de Educación

| #  | Denuncias en el MINED en el sector público                |    |
|----|---|----|
| 1° | Cobros indebidos  | 50 |
| 2° | Mala administración                                       | 42 |
| 3° | Retención de documentos                                   | 41 |
| 4° | Negación de matrícula                                     | 23 |
| 5° | Incumplimiento laboral (5) y de horarios de docentes (14) | 19 |
| 6° | No entrega (5) y pérdidas de paquetes (9)                 | 14 |

Nota: Las denuncias de 2017 son 342 solo para los centros públicos. En el cuadro se han seleccionado las más frecuentes y solo ciertas categorías que son coherentes con la definición de prácticas de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en reportes y base de datos del MINED, 2017.

sistencia a la escuela se colocó como la segunda práctica más frecuente entre todos los sectores, y comparte el primer lugar en las entrevistas de campo.

Visto como sector o en cuanto a prácticas específicas de corrupción cotidiana, el sector de Educación se en-

cuentra entre los cinco primeros lugares con mayor incidencia nacional.

El siguiente es el listado de las prácticas con mayor incidencia e importancia detectadas en las entrevistas y encuestas.

### CUADRO 34

#### Prácticas en el sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades

| 2.2   | Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades  |
|-------|---|
| 2.2.1 | Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos. |
|       | Docentes desatienden a alumnos en clases por atender llamadas telefónicas, enviar mensajes en el celular y usar la computadora para tareas externas.  |
| 2.2.2 | Docentes realizan cobros indebidos a padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.   |

| 2.2   | Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades   |
|-------|--|
| 2.2.3 | Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa (venta de zapatos del MINED en el mercado Central) |
| 2.2.4 | Director retiene documentos del alumno sin justificación.  |
| 2.2.5 | Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas ni convocatorias de ciudadanos del municipio.                 |

Nota: La desatención de alumnos en clases de parte del docente por atender su celular o computadora ofrece dificultades para ser catalogada como una práctica cotidiana de corrupción. Sin embargo, dada su frecuencia e importancia se consideró oportuno dejarla registrada.

Fuente: Elaboración propia.

### 2.2.1 Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos

Esta práctica consiste en faltar de forma regular de uno a tres días a la escuela en la semana, llegar tarde y dar clases menos horas de las establecidas; ausentarse de la escuela para atender otros asuntos per-

sonales dejando tareas a los alumnos. Usualmente, estas prácticas se disfrazan con incapacidades, convocatorias oficiales, tareas administrativas externas, etc. El resultado neto real es que los alumnos no logran llegar al mínimo de días lectivos independientemente del registro en la escuela.

A continuación, se identifican casos específicos de inasistencias e incumplimiento de horarios.

#### CUADRO 35

#### Casos específicos de inasistencias e incumplimiento de horarios (sector de Educación)

|   | Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos.   |
|---|---|
| 1 | "En el cantón Cupilco han tenido problemas con la asistencia de los maestros, porque a veces llegan dos días por semana y a veces no llegan. En el cantón Chilamate tienen dos maestros que solo llegan un día a la semana. Por esta razón hay niños que han desertado y trabajan en el mercado". |
| 2 | "En San Fernando, Morazán, los profesores unos días llegan y otros que no llegan, y en lo rural eso es más común".  |

**Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos.**

- |    |  |
|----|--|
| 3  | “En el centro escolar solo van medio año, a lo sumo los maestros van dos o tres días a la semana”.   |
| 4  | “El centro escolar es un desastre, cualquier cosa pasa y se van. Solo un rato reciben clases, usualmente los alumnos son despachados a las 10 u 11 de la mañana”.                                    |
| 5  | Director o docente no llega a la escuela por ebriedad y, cuando llega, también lo hace en estado de ebriedad.  |
| 6  | Profesor solo llega a poner plana en la pizarra y se retira porque vive cerca de la escuela.   |
| 7  | “Al año pierden el 50% de clases porque para todo, cualquier cosa, hacen celebración: para el Día del Maestro se toman 3 días; para cobrar el salario se toman el día, etc.”.                        |
| 8  | “Una maestra nueva llegó e hizo una prueba de lectura y escritura; más de la mitad de los niños no podían leer ni escribir y los regresaron a segundo grado, solo a cuatro dejaron en tercer grado”. |
| 9  | “El profesor se da vacación cuando quiere, y cuando hay examen, les pide dinero para hacerlo más fácil”.   |
| 10 | Profesores faltan a clases y utilizan a los de grados mayores para dar clases a los grados menores.  |
| 11 | Grupo municipal de contraloría de educación de Olocuilta cita al departamental de Educación para denunciar malas prácticas de educación y no se hace presente a la cita, ni visita escuelas.         |

Fuente: Elaboración propia.

El actor de la práctica es el docente, que se beneficia de utilizar el tiempo en otras ocupaciones y actividades personales. Esta práctica es encubierta, en parte, por los directores y otros profesores por un falso sentido ético corporativista o gremialista de no denunciar a sus compañeros. Ante los alumnos o padres, la práctica se justifica como resultados de una sobrecarga de actividades administrativas y de capacitación desde el MINED, o con incapacidades y permisos frecuentes, vacaciones o feriados ilegales, excursiones, etc.

La frecuencia de esta práctica no es uniforme en el país. Es más frecuente en el área rural que en la urbana; más recurrente en los departamentos periféricos o lejanos (Morazán) que en el centro (San Salvador).

Los estudios generales a este respecto identifican una pérdida de al menos 35% de los días lectivos para los alumnos, pero algunos padres estiman que este porcentaje llega hasta el 50% de los 200 días lectivos mínimos obligatorios de la Ley General de Educación.

La pérdida del 35% (70 días) es el mínimo de las estimaciones. Esta cifra es la usada y estimada por uno de los sindicatos de docentes:

*“Francisco Zelada, secretario general del SIMEDUCO, estimó que unos 130 días podrían ser destinados a clases efectivas en las escuelas, pero unos 70 días dejan de cubrirse” (Joma, 2014).*

Para otros, esta pérdida realmente es mayor y estiman porcentajes exactamente inversos: se pierden 130 días (65%) y apenas se imparten el 35% (70 días):

*“Según el investigador educativo Oscar Picardo Joao, este problema ya había sido advertido hace unos cinco años por el pedagogo, economista y profesor de Harvard Ernesto Schiefelbein, quien en el marco de la creación del Plan Nacional Educativo 2021 realizó un estudio de campo en las instituciones educativas públicas salvadoreñas.*

*‘En algunos casos (recibían) 60 u 80 días (efectivos de clase). En algunos casos 110, 120 días’, citó Picardo en alusión al estudio de Schiefelbein” (Joma, 2014).*

La persona directamente dañada es el alumno e, indirectamente, el padre de familia.

El daño inmediato es de cuatro tipos:

*En primer lugar, la pérdida del día lectivo estimado en \$1.40 por alumno por día lectivo, calculado sobre la base de \$35.00 el precio del día lectivo y una sección de grado de 25 alumnos (salario anual promedio de profesor categoría 4: \$7,000.00, entre 70 días perdidos al año producto de calcular el 35% de 200 días lectivos). La pérdida es de \$98.00 por alumno al año.*

*Esto tiene como consecuencia inmediata el rezago o retraso en el aprendizaje. Los niños van pasando grado sin los conocimientos adecuados, lo que genera grandes vacíos de conocimientos fundamentales.*

*En tercer lugar, la desmotivación hacia la educación y, luego, la deserción del sistema escolar.*

*En cuarto lugar, una mayor exposición a influencias negativas en el entorno exterior no controlado, que los conduce a actividades delincuenciales.*

En el mediano y largo plazo, para los niños que continúan en el sistema escolar llega el momento en que deben de cambiar de nivel educativo y pasar a un centro escolar con un nivel superior de exigencia. Lo usual en esta transición (de 2do ciclo a 3er ciclo o a bachillerato) es la pérdida o reprobación del año escolar, o la aprobación con grandes dificultades. Un niño que proviene de una escuela rural con deficiencias enfrenta el bachillerato con dificultades sistemáticas y permanentes que lo estigmatizan ante sus compañeros como “lento”. La educación formal se ve como un ambiente negativo y desagradable que fomenta su baja estima y del cual desea salir lo más pronto posible. Esto fomenta la baja escolaridad.

Las deficiencias fundamentales de educación en la formación básica se constituyen en muros infranqueables para la mayoría de estudiantes, que bloquean su superación personal y que, solo en casos excepcionales y con el adecuado acompañamiento de profesores y mentores, puede ser manejado. El resultado en el largo plazo es la salida del sistema escolar antes de finalizar bachillerato y la baja escolaridad con sus consecuencias en el ingreso y la calidad de vida.

En el largo plazo, esta es la práctica que tiene la mayor consecuencia a futuro para el desarrollo del país. El nivel educativo es el elemento fundamental que determina la productividad de la mano de obra y de la competitividad nacional en general.

Para calcular el costo a nivel nacional del total de días perdidos, se debe calcular el número de días lectivos perdidos multiplicado por el valor del día lectivo:

- › Matrícula inicial del sistema educativo público: 1,364,000
- › Días lectivos perdidos por alumno: 70
- › Valor del día lectivo por alumno: \$1.40
- ›  $1,364,000 \times 70 \times \$1.40 = \$ 133,750,008$

### 2.2.2 Docentes realizan cobros indebidos a padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.

Las prácticas de cobros indebidos, por estar prohibi-

dos en la Ley de Educación, usualmente son encubiertas por medio de requisitos y ventas disfrazadas. Por ejemplo, en lugar de cobrar por la matrícula de grado, se vende la ficha de matrícula y la libreta o tarjeta de notas como requisitos para matricularse, se realizan actividades académicas obligatorias externas (excursiones) evaluadas, se vende material didáctico, se pide una cuota voluntaria para celebraciones y graduaciones. La actividad no es administrada por los alumnos o padres, sino por el docente o el director de la escuela.

Ejemplo de casos de esta práctica referida en los grupos de enfoque y entrevistas son los siguientes.

#### CUADRO 36

#### Ejemplo de casos de cobros indebidos a padres de familia

| # | Docentes realizan cobros indebidos a padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.  |
|---|--|
| 1 | Docentes venden la ficha de inscripción o matrícula para kínder (\$1.50) y para escuela (\$2.00), y tarjeta de notas (\$1.00).   |
| 2 | Docentes realizan varias excursiones al año, de pago y asistencia obligatorias y evaluadas académicamente. Costo en Nva. Guadalupe, de \$17.00 a \$20.00; costo en Nahuizalco, \$8.00; costo en Olocuilta: \$5.00. |
| 3 | Directores cobran cuota para celebrar el Día del Niño.   |
| 4 | Cobro para celebrar graduaciones: la alumna debe pagar \$7.00. Si no paga, debe trabajar para recaudar fondos para la fiesta de graduación.  |
| 5 | Director vende uniformes para torneo de fútbol.  |
| 6 | Profesor vende libros de editoriales, CD, material didáctico y guías para tareas.  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

El actor principal de esta práctica es el docente en coordinación con el director, y el beneficio es monetario. Los cobros indebidos se realizan todos los meses, pero especialmente en el momento de la matrícula

y al final del año escolar o graduación. En la mayoría de meses del año escolar existe alguna actividad cobrada, ya sea en materiales, celebraciones o en excursiones.

Para el alumno, esto significa costos adicionales no debidos en su educación:

- › \$5.00 de matrícula
- › \$7.00 de graduación
- › \$50.00 de materiales adicionales
- › \$15.00 de excursiones y actividades extracurriculares

Por pequeña que sea la actividad, esta significa alrededor de \$77.00 anuales de pagos indebidos por alumno. Para el profesor podría significar, en el caso de un aula de 25 a 30 alumnos, un poco más de \$2,000.00 de ingresos.

Esta práctica es la más denunciada formalmente en la Dirección de Transparencia del MINED. En el grupo de enfoque del sector de Educación fue seleccionada como la de segundo lugar en frecuencia y afecta a las familias de más bajos ingresos, especialmente a

aquellas que tienen varios hijos en la misma escuela. Esto disminuye las oportunidades de continuar en el sistema escolar para los más pobres. La consecuencia en el largo plazo es la reducción de las oportunidades de empleo y de mayor remuneración.

### 2.2.3 Director retiene documentos sin justificación

Esta es la práctica más denunciada del sector privado ante el MINED, mientras que en el sector público ocupa el tercer lugar. En las entrevistas y grupo de enfoque no fue considerada como una práctica de corrupción de relevancia, pero esto probablemente se deba al enfoque de la investigación. Esta se da en la transición entre niveles educativos (de educación básica a bachillerato y de este a la educación superior) donde se necesita una formalización de la documentación académica; asimismo, está vinculada a la retención de matrícula, o a la espera de un ofrecimiento de pago para agilizar el trámite.

#### CUADRO 37

#### Ejemplo de caso de retención de documentos

| # | Retención de documentos para cobro por servicios documentales o retención de matrícula.             |
|---|---|
| 1 | Directora retardó entrega de documentos para sus hijas y hay rumores de venta de documentos falsos. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Efectivamente, la única práctica que surgió en una entrevista se debe a la transición entre los niveles educativos.

El actor principal de esta práctica es el director del centro escolar, escuela o instituto, que cobraría por

el esfuerzo de generar toda la documentación reglamentaria exigida en el siguiente nivel de educación. De esto surge el cobro por la firma en los documentos, o el retraso por esperar una oferta para agilizar el trámite. La persona entrevistada no quiso revelar el monto de lo cobrado en el caso particular que relató.

La persona dañada es el padre del alumno y el alumno que ve incrementar sus costos para continuar su proceso educativo en el siguiente nivel.

También, esta práctica podría considerarse como un caso particular de cobro indebido (práctica anterior) en el proceso de graduación y en la transición entre niveles educativos. Efectivamente, así era originalmente considerada, pero en función de compatibilizar y dar visibilidad al caso reportado dentro del sistema de denuncias del MINED, se decidió registrarla como práctica particular.

**2.2.4 Personal de la escuela sustrae paquetes escolares (subsidio en alimentos, uniformes y útiles) para uso propio o para la venta externa (venta de zapatos del MINED en el mercado Central)**

Esta práctica ocupa el cuarto lugar en las entrevistas y fue descartada por el grupo de enfoque. En el sistema

de denuncias del MINED ocupa el sexto lugar, pero, si se resolvieran deficiencias de la base de datos, podría alcanzar, incluso, el segundo lugar.

Esta práctica consiste en la sustracción de los componentes del paquete escolar, como alimentos y uniformes, para uso personal o posible venta externa.

Los casos mencionados hacen referencia a pequeños hurtos de alimentos y a la disminución de su cuantía en el reparto familiar, con la excepción de la venta de zapatos en los mercados.

Los actores principales son los docentes del centro escolar, que sustraen pequeñas cantidades para usos propios. Aunque esta práctica parece generalizada, sus dimensiones son de pequeños montos: cuatro a diez libras (dos a cinco kilos) de frijol o arroz, una botella o litro de aceite. Los montos usuales son de \$20.00 por

**CUADRO 38**

**Ejemplos de casos de sustracción de paquetes escolares por personal de la escuela**

| # | Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa.              |
|---|---|
| 1 | “Docentes llegan los fines de semana al centro escolar con bolsa para sacar alimentos para que nadie se dé cuenta”. |
| 2 | Director distribuye mal y sustrae alimentos y otros para beneficio de su familia.                                   |
| 3 | Alimentos no se reparten en la escuela, o los paquetes de alimentos son insuficientes.                              |
| 4 | Reparto de alimentos a padres es cada vez menor.  |
| 5 | Zapatos de paquetes escolares, fácilmente reconocibles, se venden en el mercado Central.                            |
| 6 | Docentes no entregan paquete a alumnos porque el MINED no entrega paquete a la escuela.                             |
| 7 | “En el caso del vaso de leche, el producto se lo reparten los profesores en el área rural”.                         |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

profesor por mes, lo que se traduciría en \$200.00 al año por profesor. Para un aula de 25 a 30 alumnos se traduce en una sustracción de \$8.00 por alumno al año.

Desde la perspectiva del padre de familia, el daño está en la disminución de alimentos y materiales disponibles para el niño, cuyo proceso de aprendizaje se vería afectado por un menor grado de nutrición. La escasez de alimentos para el refrigerio escolar debe ser suplida por los padres. Cuando los padres preparan los alimentos, utilizan ingredientes como el pollo; un padre entrevistado afirma que al mes gasta \$20.00 por los dos hijos (\$10.00 por mes x por hijo= \$100.00 al año). Cuando al alumno le toca el refrigerio, si el padre no tiene para prepararlo, no envía a su hijo a la escuela ese día.

Así, desde la perspectiva del padre de familia, la sustracción puede llegar a ser de \$100.00 por alumno por año si se contabiliza a partir de sus propios costos.

### **2.2.5 Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas sobre centros escolares, no existe control interno ni externo**

La actividad de supervisión escolar prácticamente no existe y es considerada una palabra políticamente incorrecta en el sector, a pesar de estar claramente establecida como una función o responsabilidad del MINED en la Ley General de Educación. Por lo general, las escuelas no reciben ninguna visita regular del nivel departamental y cada escuela esta librada a su propia capacidad autónoma de autorregulación.

Según el grupo de contraloría educativa de Olocuilta, la dirección departamental tampoco ha atendido ninguna invitación que ese grupo le ha girado. Esta ausencia de control y seguimiento es considerada como uno de los principales factores de la proliferación de malas prácticas en el sector de Educación.

#### **CUADRO 39**

##### **Personal departamental de Educación no supervisa escuelas: ejemplos**

| # | Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas sobre centros escolares, no existe control interno ni externo. |
|---|---|
| 1 | Grupo de control ciudadano de Olocuilta cita al personal departamental por actos de corrupción educativa en el municipio y estos no asisten.              |
| 2 | Alcalde denuncia públicamente la sustracción de material educativo del paquete escolar por parte de los docentes. La sociedad está acostumbrada a callar. |
| 3 | Director o subdirector no rinde cuentas a padres de familia ni al Consejo Directivo Escolar sobre la compra de material didáctico.                        |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Desde la perspectiva del personal departamental de asesoría y asistencia pedagógica, no está en sus funciones la supervisión ni el control, solo la asistencia técnica y administrativa a pedido de la escuela. Por otra parte, no se cuenta con recursos para desplazarse a las escuelas. La intervención del nivel departamental se realiza solo ante denuncias establecidas en el MINED.

El principal daño de esta práctica está en el funcionamiento del sistema en su conjunto, pero de forma directa en: a) la calidad educativa, y b) la cantidad de días lectivos. La falta de supervisión puede reducir los recursos disponibles en el sector a la mitad de su valor efectivo por las diferentes fugas que tiene el sistema.

### 2.3 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector Municipal

Los gobiernos municipales o alcaldías son el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía, el más vincu-

lado a sus necesidades inmediatas y el más susceptible de recibir la demanda y el control de esta; por tal motivo, es la más propensa a generar reclamaciones y quejas.

Sin embargo, dada la cobertura nacional de la mayoría de los servicios públicos, estos todavía se administran desde el nivel central del gobierno. Los servicios de salud, educación, seguridad, justicia, transporte, agua y energía, por lo general, están a cargo del gobierno central.

Las prácticas originalmente seleccionadas en el sector Municipal se muestran en el Cuadro 40.

Sin embargo, para próximas investigaciones se quiere dejar una propuesta de prácticas priorizadas. Esto se puede observar en el Cuadro 41: Nueva propuesta de selección de prácticas de corrupción en el sector Municipal.

#### CUADRO 40

#### Prácticas de corrupción en el sector Municipal

| 2.3   | Prácticas de corrupción en el sector Municipal   |
|-------|--|
| 2.3.1 | Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Esta práctica se incrementa durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quinceañera”, del 10 al 15%). |
| 2.3.2 | Funcionarios favorecen o discriminan con fines proselitistas en proyectos municipales de desarrollo, donativos personales y contratación de plazas (militantes sin preparación).                                   |
| 2.3.3 | Funcionario municipal otorga plazas municipales a parientes.   |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

### CUADRO 41

#### Nueva propuesta de selección de prácticas de corrupción en el sector Municipal

| 2.3 Prácticas de corrupción del sector Municipal |   |
|--|---|
| 2.3.1  | Empleados de la alcaldía discriminan o benefician a ciudadanos y comunidades en la asignación de la ayuda, ejecución de proyectos y ofrecimiento de empleos según la simpatía o afinidad política con el partido del alcalde.             |
| 2.3.2  | Empleados de la alcaldía se apropian de ayudas, materiales y subsidios destinados a la población más pobre del municipio.   |
| 2.3.3  | Empleados de la alcaldía piden una mordida a los ciudadanos a cambio de agilizar trámites, quitar multas o reducir tasas o impuestos, y dar permisos para negocios, puestos de mercado, construcciones y otros establecimientos formales. |
| 2.3.4  | Empleados de la alcaldía otorgan permisos de “renovación de aceras” para ocuparlas con parqueos privados, establecimientos comerciales y vendedores ambulantes, poniendo en peligro a los ciudadanos cuando caminan por la calle.         |
| 2.3.5  | Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Esta práctica se incrementa durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quinceañera”, del 10 al 15%).                        |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

#### 2.3.1 Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicio a la alcaldía. Esta práctica se incrementa durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quinceañera”, del 10 al 15%)

La principal fuente de ingresos para la mayoría de los municipios son los que provienen del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios de El Salvador (FODES), que son transferencias directas del gobierno central y son utilizados para la implementación de proyectos sociales y de infraestructura en los municipios. El manejo de estos fondos en el nivel municipal es lo que usualmente genera prácticas de corrupción. Con el tiempo se ha ido flexibilizando el destino o forma de utilización de fondos, ampliando a sectores o áreas que son más susceptibles de corrupción ante la falta de control, como la contratación de empleados, financiamiento de las fiestas patronales y otros.

La asignación del FODES corresponde al 8% de los ingresos corrientes netos contemplados en la Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal de cada año, aprobada por Decreto Legislativo y, en cumplimiento con lo establecido en los artículos 2, 4 y 4-a de la Ley de Creación del Fondo de Desarrollo Económico y Social de los Municipios, se distribuye por municipio.

Se ha vuelto una práctica generalizada cobrar la comisión del 10 al 20% a los proveedores de los servicios municipales, lo que se conoce como “diezmo” o “quinceañera”. Esta práctica tiene una infinidad de variantes en su aplicación.

Los siguientes son casos referenciados por los entrevistados.

## CUADRO 42

### Variedad de casos referenciados por los entrevistados

| Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Estas prácticas se incrementan durante las fiestas patronales ("diezmo" o "quinceañera", del 10 al 15%). |  |
|---|--|
| 2.3.1   |  |
| a   | Alcalde afirma que "los alcaldes, si un foco van a comprar, le incrementan el 10 o el 15 % al producto para echárselo a la bolsa".   |
| b   | Esta práctica se incrementa para las fiestas patronales. Cada vendedor de eventos musicales tiene que dar comisión al funcionario asignado para el montaje de eventos. "Firmamos por tanto y me das tanto". Las fiestas patronales son un negocio redondo. |
| c   | Funcionarios municipales suelen cobrar "diezmo" en contratos de consultorías y construcción.   |
| d   | Se solicita reformular la carpeta técnica con la condición de introducir una cantidad de dinero, sobreprecio, en obras de terracería, compactación o de cimentación, trabajos que no se pueden constatar a simple vista.                                   |
| e   | "Comunidad pide 20 camionadas de balastro para reparar calle, llevan 10 y cobran 20".  |
| f   | Comunidad es reportada como beneficiada y excluida de nuevos proyectos, ya que el jefe de Obras Municipales pidió firma de "proyecto terminado de reparación de calle" a líderes comunales, pero solo tiraron balastro y la calle siguió intransitable.    |
| g   | Alcalde contrata a empresa de exconcejal para poda de árboles y en el municipio se cree que se reparten los beneficios.  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Para la ejecución de esta práctica es indispensable la participación del alcalde, pero usualmente es un funcionario de segundo nivel el que sirve de intermediario. Según el área, los intermediarios pueden ser concejales, gerentes de desarrollo social o de festejos patronales. El principal beneficiado es el alcalde, pero los beneficios se pueden distribuir entre los participantes, según el caso. La comisión cobrada oscila entre el 10 y el 20% del costo total del proyecto. Esto implica, en algunos casos, una coordinación previa con la empresa, o el rediseño y el nuevo costeo del proyecto. Cuando este nuevo costeo no es posible, la calidad y cantidad de materiales involucrados se ven fuertemente disminuidos con el consiguiente impacto en la calidad de la obra.

En 2017, el valor global programado del FODES fue de \$343,736,880.00; en 2018 fue de \$ 346,159,115.00. La sustracción global directa producto de esta práctica puede oscilar entre 35 y 70 millones de dólares al año. Según la opinión de un alcalde entrevistado, esta es una práctica generalizada y se incrementa mucho más en temporada de festividades, especialmente en las fiestas patronales del municipio.

El impacto material en el usuario es muy superior al monetario directo ya que, usualmente, la calidad de las obras se ve deteriorada por la disminución de la calidad o la cantidad de los materiales como adaptación al pago de comisión por parte del proveedor. De

acuerdo con el grupo de enfoque del sector municipal (Ahuachapán), esto resulta en pérdidas significativas, cuando no es la mayor parte del valor de la obra.

Para una comunidad afectada por una obra de esta naturaleza, donde se le han sustraído materiales para compensar la comisión, la pérdida puede ser aún mayor al quedar excluida de futuros ciclos de proyectos y asignación de fondos, ya que dicha comunidad ha quedado registrada como beneficiada. Efectivamente, ese ha sido el caso para una comunidad de Ahuachapán (caso 6 o f de esta práctica) relatada en el grupo de enfoque.

En resumen, los recursos del FODES, que están destinados a diversos tipos de obras en las comunidades, son asignados a proveedores que pagan un “diezmo” o una “quinceañera” a servidores municipales, extrayendo dicho costo de la cantidad o calidad de la obra, perjudi-

cando así a las comunidades beneficiarias. El “diezmo” y la “quinceañera” facilitarían que la obra parcialmente ejecutada se dé por recibida a conformidad.

### 2.3.2 Funcionarios favorecen o discriminan con fines proselitistas (clientelismo político) en proyectos municipales de desarrollo, donativos personales y contratación de plazas (militantes sin preparación)

El proselitismo es el intento de inducir a las personas a cambiar su preferencia política en favor de otra. Cuando esto se da por medios ilícitos, se conoce como clientelismo político: es la búsqueda de respaldo político y voto electoral a cambio de dinero, dádivas, empleo y la inclusión o exclusión de los beneficios sociales de proyectos comunales.

Algunos de los casos reportados se plasman en el cuadro a continuación.

#### CUADRO 43

#### Algunos casos de funcionarios que favorecen o discriminan a personas y/o comunidades con fines proselitistas

| 2.3.2 | Funcionarios favorecen o discriminan a personas y/o comunidades con fines proselitistas en proyectos municipales de desarrollo, donativos personales y contratación de plazas   |
|-------|---|
| a     | Alcaldía beneficia con proyectos de desarrollo solo a comunidades afines políticamente.   |
| b     | Parientes de miembros del partido en el municipio son introducidos en el censo para beneficiarse con el subsidio del FISDL.   |
| c     | “Directiva comunal pone hasta siete solicitudes para reparación de calle y la alcaldía no responde. Lideresa política del mismo partido de la alcaldía lo solicita e, inmediatamente, reparan la calle solo en el tramo que le corresponde a ella y a la casa del padre”. |
| d     | Para la ayuda (subsidio), solo llaman a personas del partido.   |
| e     | Las becas que proporciona la municipalidad solo las entregan a gente del partido.   |
| f     | Se entregan víveres a personas escogidas que las utilizan para actividades políticas.   |
| g     | “Tantos jóvenes sin empleo y ellos se reparten el trabajo disponible (...en la alcaldía)”.  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

El beneficiado de esta práctica es el grupo o partido político que ha ganado la alcaldía y, en particular, el alcalde como miembro del partido en el poder. En lo concreto, esta práctica es realizada por el partido en la alcaldía. El beneficiado directo es el militante y el beneficiario político es el alcalde y concejales del partido en el gobierno.

Esta práctica redirige la política de subsidios y beneficio social del Estado y cambia al destinatario oficial, que son los más pobres, por la militancia del partido. Los afectados son la ciudadanía en general, pero los

ciudadanos más pobres en particular. El impacto de largo plazo es tanto social como político, una distorsión de las políticas públicas, de los subsidios públicos y de la calidad de la democracia en el nivel del gobierno local.

### 2.3.3 Funcionario municipal otorga plazas a parientes (nepotismo)

El nepotismo, como práctica de corrupción, es el abuso del cargo de un funcionario para beneficiar con empleo a parientes en la administración pública municipal. El bien afectado es el empleo público.

#### CUADRO 44

#### Casos de funcionarios municipales que otorgan plazas municipales a parientes

| 3.3 | Funcionario municipal otorga plazas municipales a parientes (nepotismo)   |
|-----|---|
| a   | “Encargada de promoción social de la alcaldía tiene varios miembros de su familia, entre ellos: al papá como barrendero, el esposo es controlador del parqueo, el hijo trabaja en el CAM y la hija trabaja haciendo limpieza para la alcaldía”. |
| b   | Concejal le da trabajo a la hermana en la alcaldía.   |
| c   | Hijo de alcaldesa es empleado municipal responsable de dar permiso de vallas publicitarias.   |
| d   | Alcalde tiene a su amante de empleada en la alcaldía.   |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

Esta es una práctica principalmente realizada por el alcalde, pero también por miembros del concejo municipal. Recurrentemente, los beneficiarios directos son parientes de estos funcionarios a los cuales se les otorgan plazas y empleos sin consideración de méritos ni calificaciones profesionales. El beneficio o bien otorgado es el empleo y su salario a la persona contratada. El partido se beneficia por la fidelidad política de la persona a la cual se le otorga el beneficio.

En cualquier caso, se hacen a un lado los méritos necesarios para el cargo.

Las personas dañadas son los ciudadanos desempleados, por lo general jóvenes que, con esfuerzo, se han calificado en ocupaciones y profesiones específicas, y solo se consideran sus habilidades y conocimientos de forma aparente mediante un concurso. Al final, el criterio es la fidelidad política al alcalde o partido en el gobierno local.

Las plazas municipales utilizadas pertenecen a cuatro categorías:

- › Ocupaciones básicas con salarios que oscilan entre el salario mínimo (\$300.00) y \$500.00 (barrereros, ordenanzas, secretarías, motoristas, agentes).
- › Plazas que requieren alguna calificación técnica o jefes de sección o departamentos. Para estos, los salarios suben a un rango de \$500.00 a \$1,000.00 mensuales.
- › Una tercera categoría es la de las jefaturas administrativas; estos salarios van de \$1,000.00 a \$1,500.00.
- › Los puestos de asesores, cargos de confianza y de dirección política varían según el tamaño de la alcaldía y el salario del alcalde (\$3,700.00 el alcalde de Santa Tecla; \$2,800.00 el de Nejapa).

Para un joven, esto significa la pérdida de oportunidades de empleo en el municipio de su residencia, y un factor determinante en la migración interna y externa que implica, a futuro, un cambio completo de su forma de vida.

## 2.4 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector de Seguridad Pública (PNC)

La Inspectoría General de Seguridad Pública consolida tres fuentes de denuncias: la de su propia recepción, la de la PNC y la de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

La Inspectoría General de Seguridad Pública es la institución que cuenta con el registro sectorial de quejas

y denuncias más grande. En el año 2017, la Inspectoría de la PNC recibió 1,483 denuncias y quejas, más de la mitad (834 o 56%) son denuncias de violaciones a los derechos humanos; 331 (22%) son denuncias de conductas delictivas por parte de los policías y 318 son faltas al servicio (21%).

Probablemente, no todas las denuncias califiquen como prácticas o actos de corrupción, pero en las tres categorías pueden encontrarse este tipo de prácticas: una falta al servicio, una violación a los derechos humanos y/o una conducta delictiva pueden estar asociadas a un acto de corrupción y tener como propósito el beneficio a un particular. No se tuvo acceso a la base de datos.

### CUADRO 45

#### Registro de quejas y denuncias de 2017, Inspectoría de la PNC

|   | Clasificación de hechos       | Denuncias y quejas | %           |
|---|-------------------------------|--------------------|-------------|
| 1 | Faltas al servicio            | 318                | 21%         |
| 2 | Violación de derechos humanos | 834                | 56%         |
| 3 | Conducta delictiva            | 331                | 22%         |
|   | <b>Total</b>                  | <b>1,483</b>       | <b>100%</b> |

Fuente: IGSP, 2017.

Las prácticas más comunes identificadas en las entrevistas son las siguientes.

#### CUADRO 46

#### Prácticas más comunes identificadas en la PNC

| 2.4 Sector de Seguridad Pública: Policía Nacional Civil |   |
|---|---|
| 2.4.1   | Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales.   |
| 2.4.2   | Policías primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades varias y beneficios propios.  |
| 2.4.3   | Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y multas de tránsito.  |
|   | Policía extorsiona a empresario para no ser arrestado.  |
|   | Existe un mercado y acceso irregular a bienes y servicios en las tiendas institucionales de los recintos de privación de libertad temporal a cargo de la policía. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

#### 2.4.1 Policías sustraen bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales

Esta práctica consiste en el abuso de la autoridad conferida en el servicio durante operaciones policiales para sustraer, hurtar o robar bienes de los ciudadanos. Es el cometimiento de un delito en el cargo:

- › Lugares: en retenes vehiculares; en puntos de registros a peatones en la calle durante el momento de revisión de papeles y cacheos; en escenas del delito; en viviendas con orden judicial de registro.
- › Tipos de bienes: son celulares, joyas y dinero de la persona fallecida o de la casa o negocio que ha sido asaltado.
- › Durante arrestos de delincuentes en flagrancia, el material robado es decomisado, desaparece en la PNC o nunca llega.

Algunos casos relacionados en las entrevistas se pueden consultar en el Cuadro 47.

Los actores responsables directos son los agentes policiales y los soldados que los acompañan al cometer el delito de hurto o robo de bienes de los ciudadanos. Los típicos bienes sustraídos son: celulares, dinero de bolsillo, dinero acumulado en libros o gavetas, relojes, computadoras, pequeños electrodomésticos, joyas personales, lociones (relatado por un taxista). El valor de los bienes usualmente no sobrepasa los \$100.00. Este acto va acompañado de una amenaza, por parte del policía responsable, de represalias mayores que hacen pensar a la víctima que tuvo suerte de no haber sido detenido:

*“Ya sabemos que sos pandillero (ladrones, etc.). En la próxima... te llevamos detenido”.*  
*“Ya sabés: te tenemos en la mira”.*

**CUADRO 47**

**Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales**

| 2.4.1 | Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales   |
|-------|--|
| a     | Policía roba celulares y dinero a jóvenes en registros y retenes en la calle.  |
| b     | Personal de la PNC (Laboratorio) sustrae o hurta objetos de valor en escenas de crimen.  |
| c     | Policías con gorro navarone <sup>7</sup> hurtan fondos en cateos a casa particulares (se llevaron \$1000.00), hurtan televisor y celulares, y amenazan y acusan a habitantes diciéndoles que ya saben que son pandilleros. |
| d     | Policía no reporta el material robado que ha sido decomisado a delincuentes.   |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

Esta práctica se ha convertido en la más denunciada ante la Inspectoría, y ha desplazado a la solicitud de dádivas y sobornos para evadir esquelas de tránsito, según una fuente de la Inspectoría (entrevista al responsable de estadísticas e información de la Inspectoría).

Las personas víctimas por lo general son población pobre o vulnerable que difícilmente pondrá una denuncia por el abuso cometido: menores de edad y jóvenes; población de bajos ingresos; de lugar de vivienda en zonas pobres marginales o rurales; trabajadoras del sexo; personas LGBT.

Además de la pérdida de bienes (el grupo de enfoque estimó una pérdida individual promedio de \$100.00

<sup>7/</sup> Gorro tipo pasamontañas que deja al descubierto solo los ojos.

en los cateos y registros por casa) y la angustia de ser detenido, estas personas víctimas quedan marcadas por una gran desconfianza en los cuerpos de seguridad y los soldados que los acompañan. La mayor pérdida es para la propia institución: cada persona abusada de esta forma se convierte en un comunicador de su propia experiencia con la PNC.

**2.4.2 Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y revisiones**

Esta es una de las prácticas más frecuentes en el sector de Seguridad Pública y posiblemente se alterne con la práctica anterior.

La naturaleza y modalidad de ejecución de esta práctica es diferente. En esta práctica, es la omisión de una responsabilidad la que da lugar a un soborno que puede ser solicitado (activo) por el agente, o una oferta recibida (pasivo). Los casos típicos son los siguientes.

#### CUADRO 48

#### Casos típicos de solicitud de soborno para evadir esquelas

##### 2.4.2 Policía recibe o solicita soborno para evadir sanción (esquelas) y revisiones

- |   |   |
|---|---|
| a | PNC de tránsito solicita mordida para no poner esquila de tránsito.                                     |
| b | PNC antinarcóticos en aduana pide soborno de \$10.00 para evitar la revisión de mercadería de furgones. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

En estos casos, el agente crea la situación de amenaza de una sanción por cometimiento de una falta de tránsito o por la pérdida de tiempo de una revisión de aduana. Ante esto, el agente busca generar la oferta de soborno al ciudadano, para luego negociar según el monto de la multa o la posible pérdida por la revisión.

En estos casos, el ciudadano entra como cómplice del agente buscando evadir una sanción o la revisión. Ambos violan la ley y se benefician de la situación. Usualmente la “mordida” de tránsito es de \$10.00 dependiendo de la falta cometida y de la apariencia del infractor: para un estudiante puede bajar a \$5.00. En aduanas, evadir la revisión del agente antinarcóticos usualmente cuesta de \$10.00 a \$20.00, pero esto puede variar, ya que en Navidad se pide aguinaldo, lo que incrementa el monto.

La víctima es el ciudadano en general, que, en el caso de tránsito, ve incrementada la inseguridad en las carreteras con vehículos sin luces traseras, conducciones temerarias y a alta velocidad, entre otros. Esto origina accidentes de diferente magnitud y hasta la pérdida de la vida. En el caso de la revisión de aduanas, de nuevo el afectado es el resto de la ciudadanía, ya sea

por contrabando efectivo o por el ingreso de drogas, lo que incrementa el problema de la violencia e inseguridad. Esto significa el deterioro de la seguridad pública, que es el bien o servicio que la propia PNC pretende proporcionar.

##### 2.4.3 Policía realiza detenciones arbitrarias, elabora casos para llenar cuota de detenciones y genera ambiente de inseguridad en poblaciones vulnerables

Las dos prácticas anteriores son consideradas las más extendidas, pero esta tercera es considerada la más dañina por los dos grupos de enfoque realizados sobre el tema de seguridad pública. Esto, por sus efectos inmediatos y posteriores en los ciudadanos y sus familias.

Esta práctica consiste en arrestos genéricos, supuestamente en flagrancia, sin una orden específica o directa a una persona, sobre la base de un permiso genérico de seguimiento extendido por la FGR. Se hacen redadas de jóvenes para “ver qué cae o quién habla”, o a quién se le pueden imputar cargos específicos. Primero se detiene a la persona y luego se le formulan los cargos o se investiga. La detención por medio de redadas viene siendo un paso inicial para ver qué

se agarra. Es el proceso invertido del procedimiento correcto establecido: primero se investiga, se formu-

lan cargos, y luego se da la orden de detención. Algunos casos relacionados son los siguientes.

#### CUADRO 49

#### Policía realiza detenciones arbitrarias, elabora casos para llenar cuota de detenciones

| Policías amenazan con detenciones arbitrarias y procesamiento sin pruebas ni investigación suficiente. Primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades y beneficios varios. |  |
|--|--|
| 2.4.3  |  |
| a  | Policía hace redadas como método de investigación para ver quién habla o delata a alguien, llenar cuota de capturas y obtener puntos para permisos o vacaciones.         |
| b  | Policía amenaza con detención y pide favores sexuales a cambio.  |
| c  | Policía pide (extorsiona) \$500.00 a cambio de no volver a detener.  |
| d  | PNC maltrata y acosa especialmente a jóvenes de la comunidad como sospechosos de ser pandilleros.  |
| e  | Abogado cobra \$300.00 por fase administrativa.  |
| f  | Abogado "sacador" (que actúa en coordinación con un juez) ofrece servicios exprés para sacar a pariente por \$600.00 (\$300.00 para el juez y \$300.00 para el abogado). |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

Los responsables de estas prácticas son los policías y el jefe de la subdelegación. Según las personas entrevistadas, esta conducta policial tiene tres factores determinantes:

- 1 Se ve estimulada por la necesidad de llenar estadísticas y cuotas de detenciones establecidas para el puesto policial o la subdelegación, o por persona. El número de detenciones está vinculado con puntos que los agentes deben obtener para gozar de beneficios institucionales.
- 2 El abuso de poder y autoridad para obtener favores y dádivas a cambio de la no detención o la liberación de los detenidos en fase administrativa.
- 3 Encausamiento sin investigación previa, vinculado a las prácticas de los fiscales de la FGR de pedir

o aceptar la iniciativa de la PNC. Esta práctica se verá en el subcapítulo siguiente.

Las víctimas son variadas. Primero, las víctimas de la amenaza de detención a cambio de dinero o de dádivas o favores sexuales. En los casos de las personas que efectivamente han cometido un delito, que la persona sea un empresario o un sospechoso efectivo, la extorsión policial puede ser de \$500.00 o \$1,000.00. Pero la extorsión también puede tomar la forma de favores sexuales que se exigen a las y los trabajadores del sexo o la población LGBT.

Una vez detenida la persona, la amenaza es el encausamiento o procesamiento hacia una fase judicial o ser liberado en fase administrativa. En el mejor de

los casos, es decir, que el proceso no pase de la fase de detención administrativa (72 horas), el daño es la pérdida de tres días de trabajo.

Por último está, ya no la amenaza, sino el encausamiento efectivo sin mayores pruebas reales. Por lo general, las víctimas, cuando son personas inocentes, son jóvenes o pertenecen a poblaciones vulnerables que no tienen la influencia o la capacidad económica para evitar el encausamiento.

El costo de la detención administrativa puede estimarse en una pérdida salarial de \$10.00 a \$15.00 diarios según el salario mínimo; y de \$50.00 por los tres días de manutención en el recinto de privación de libertad temporal a cargo de la policía, incluyendo kit de elementos de aseo. Esto suma un total mínimo de aproximadamente \$100.00 por los tres días.

El costo del abogado defensor en esa fase administrativa usualmente es de \$300.00 para los tres días (E40). Esto se puede elevar a \$600.00 en el caso de un abogado sacador, que incluye el soborno del juez (E56). Los costos familiares de movilización en los tres días pueden llegar a otros \$100.00.

La fase de detención puede tener un costo de \$500.00 a \$800.00 (salario de 3 días: \$50.00; manutención durante la detención en el recinto de privación de libertad temporal a cargo de la policía: \$50.00; abogado: \$300.00 [más \$300.00 para el juez]; gastos familiares de movilización y varios: \$100.00), lo cual es casi el salario de dos meses.

El interés principal del detenido, a partir de esta fase, es ser liberado en la audiencia inicial por el juez alegando pruebas insuficientes. El interés de la PNC y de la FGR es lograr el encausamiento del detenido para aumentar los indicadores de eficacia institucional

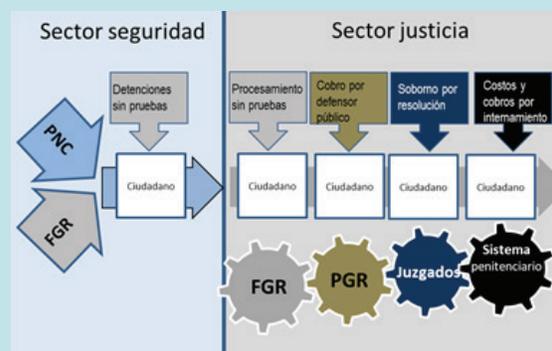
encausados/detenidos. Este indicador une a ambas instituciones y usualmente se sobrepone a la verdad y la justicia del detenido.

## 2.5 Prácticas de corrupción en la prestación de servicios del sector Justicia (CSJ, FGR, PGR)

Los Juzgados del órgano Judicial aparecen, en la base de datos del Tribunal de Ética Gubernamental, en el tercer lugar de los sectores más denunciados. En las entrevistas se requirió información sobre tres instituciones del sector de Justicia: Juzgados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Procuraduría General de la República y Fiscalía General de la República.

GRÁFICO 16

### Flujo de alimentación de casos del sector de Seguridad Pública al sector de Justicia



Fuente: Elaboración propia.

La base de datos del TEG es la fuente oficial donde se encontraron más denuncias de los empleados públicos del sector de Justicia.

### CUADRO 50

#### Ejemplo de prácticas en el sector de Justicia

| 2.5 Sector de Justicia: Juzgados, FGR, PGR |   |
|--|---|
| 2.5.1                                      | Personal del Juzgado pide soborno al acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial.       |
| 2.5.2                                      | Fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC y no realiza investigación de descargo. |
| 2.5.3                                      | Abogado público defensor de oficio (PGR) cobra para atender y defender al acusado.                          |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

#### 2.5.1 Fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC y no realiza investigación de descargo

Esta práctica de la Fiscalía General de la República conecta con la práctica de la PNC de realizar detenciones arbitrarias, y se ve estimulada por las necesidades de elevar los indicadores de encausamientos y procesamiento de acusados de parte de la Fiscalía. El fiscal a cargo ve el caso como un proceso de trámite que

le permite elevar su puntaje en la Fiscalía. Pierde la perspectiva del fin del servicio fiscal y prevalece el interés profesional de elevar resultados. El punto clave está en aceptar acríticamente las pruebas presentadas por la PNC, sin realizar las investigaciones de descargo, y encausar al reo buscando la condena como resultado primordial. La investigación y las pruebas de descargo no son consideradas obligaciones de la Fiscalía, sino de la defensa.

### CUADRO 51

#### Ejemplos de casos en los que el fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC

| 5.1 FGR: El fiscal acusa y procesa a detenidos sin mayores pruebas, y no realiza investigación de descargo. |  |
|---|--|
| a.  | Caso D.A., joven adolescente acusado de tráfico de drogas, y luego de extorsión. Pasa en prisión 16 meses y la Fiscalía evade presentar pruebas de descargo. |
| b.  | Caso Ivy. Acusada de extorsión agravada, pasa en prisión 3 años porque la Fiscalía no presenta pruebas de descargo.  |
| c.  | Persona obligada a un examen toxicológico regular paga \$300.00 al fiscal para que el examen salga negativo.   |
| d.  | Fiscal omite pruebas de descargo para “quedar bien” (cumplir cuota o estadísticas) en el trabajo (la Fiscalía).  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

El responsable principal de esta práctica es el fiscal a cargo del caso. La FGR tiene la responsabilidad de la dirección funcional de la investigación y el monopolio del inicio de la acción penal. En El Salvador, la FGR fue concebida en el diseño institucional como un control sobre la PNC para imposibilitar el abuso del poder que caracterizaron a los cuerpos de seguridad en el siglo XX.

El beneficio principal obtenido en esta práctica es el mejoramiento institucional de su récord profesional al

interior de la FGR, lo cual le permite ascensos profesionales.

Por unanimidad, los dos grupos de enfoque consideraron esta práctica como la más dañina del sector de Justicia y, probablemente, de todas las prácticas cotidianas de corrupción del Estado por sus consecuencias directas en la víctima y su familia.

Para la víctima significa un gasto promedio de \$1,000.00 mensuales, compuesto por cuatro rubros.

#### CUADRO 52

#### Gastos promedio en el sector de Justicia

|   | Rubro de cálculo mensual   | Costo mensual     |
|---|--|-------------------|
| 1 | Costo mensual de manutención en el penal<br>Alimentación tienda del penal: \$150.00<br>Teléfono trimestral: \$50.00      mensual: \$16.67<br>Higiene trimestral: \$20.00      mensual: \$7.00<br>Paquete de ropa semestral: \$150.00      mensual: \$25.00<br>Renovación de ficha de visita trimestral: \$25.00      mensual: \$8.33 | \$200.00          |
| 2 | Pago mensual de abogado defensor<br>Contrato de \$2,000.00 a \$3,000.00 por un caso de duración promedio de 6 meses = \$400.00 como promedio mensual.  | \$400.00          |
| 3 | Salario perdido mensual  | \$300.00          |
| 4 | Otros gastos mensuales de parientes o familiares que le visitan en el penal y trámites judiciales.   | \$100.00          |
|   | <b>Total mensual</b>   | <b>\$1,000.00</b> |

Fuente: Estimación de costos propia, elaborada con base en entrevistas y grupo de enfoque del sector de Justicia y con la asistencia de AZO.

La Asociación Azul Originario (AZO), asociación de defensa de derechos humanos y de víctimas del sector de Justicia, estima el promedio de un proceso judicial en seis meses.

Así, sin considerar sobornos al personal judicial, los costos totales de seis meses se elevan a un mínimo de seis mil dólares (\$6,000.00).

Sin embargo, el peor daño de este proceso es la consecuencia posterior de esta práctica fiscal, la estigmatización y “muerte civil” de la persona procesada que viene luego de su puesta en libertad:

- › La mayoría de personas entrevistadas perciben, en primera instancia, una pérdida de credibilidad en la palabra de la persona víctima. Las personas siempre las creerán culpables o, al menos, dudarán de su inocencia.
- › La familia completa es estigmatizada en el barrio y la escuela, con los consecuentes daños psicológicos a los menores.
- › Cuando se trata de menores o jóvenes dependientes, los padres vuelcan todo su tiempo en buscar la libertad del hijo, descuidando a sus otros hijos, proyectos y responsabilidades laborales o empresariales.

Según AZO, la “muerte civil” acompañará toda su vida al joven que ha sido encarcelado. No podrá obtener becas, solvencias, los bancos le cerrarán las cuentas, los amigos se le alejarán, los vecinos lo mirarán siempre con sospecha y desconfianza. La persona afectada siempre tendrá la percepción de que es una persona diferente y que todo mundo lo mira como delincuente.

### **2.5.2 Personal del Juzgado pide soborno para agilizar o resolver a favor del acusado en el proceso judicial**

Esta práctica consiste en solicitar dinero al acusado directamente, o por medio de su abogado defensor, para resolver de forma favorable a los intereses del acusado, según el estado del caso.

Si el acusado cuenta con asesoría previa, buscará contratar como abogado defensor al “abogado sacador” del Juzgado donde se ventila la causa. El abogado sacador

es aquel defensor que trabaja en plena coordinación con el juez, y por esta relación especial con el juez garantiza al acusado un resultado positivo, seguro y ágil. La máxima discreción y protección del prestigio del juez es una condición del proceso, quien nunca se verá expuesto a un trato directo con el acusado.

En caso de que no sea un abogado sacador, el abogado defensor usualmente negocia teniendo como intermediario al personal de segundo nivel del Juzgado, como el secretario u otro funcionario. En este caso, se requiere la complicitad de los funcionarios que trabajan en el tribunal: secretario, notificadores u otros.

Es frecuente o usual que el abogado defensor, al ser intermediario de la transacción de soborno, pida un monto mayor del solicitado por el personal del Juzgado, defraudando a su propio cliente.

Ejemplos de casos identificados en esta práctica son los que se ven en el Cuadro 53.

Los principales actores de esta práctica son el juez y el secretario del Juzgado, pero también el abogado defensor. Sin embargo, es frecuente que el juez no esté involucrado y el proceso de transacción de esta práctica se configure en la relación entre el secretario del Juzgado y el abogado.

La base del cálculo para la mordida es un monto específico por año evitado en la condena. La absolución de un delito con una posible condena de 10 años se calcula a \$1,000.00 por año de condena evitado, lo cual significa un soborno de \$10,000.00 en este ejemplo de 10 años.

En este caso, el acusado no es necesariamente la víctima: puede ser el victimario que, efectivamente,

**CUADRO 53**

**Ejemplo de casos en los que el juez, secretario o colaboradores del Juzgado piden soborno al abogado del acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial**

| 5.2 | Juez, secretario o colaboradores del Juzgado piden soborno al abogado del acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial.                               |
|-----|--|
| a   | Abogado “sacador” (que actúa en coordinación con un juez) ofrece servicios exprés para sacar a pariente por \$600.00 (\$300.00 para el juez y \$300.00 para el abogado). |
| b   | Abogado defensor privado, alegando soborno a los operadores de Justicia, pide dinero para agilizar el proceso.   |
| c   | Juez y secretario piden \$1,000.00 por año de condena de 15 años para resolución absoluta (\$15,000.00).   |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

cometió un delito contra la víctima, una tercera persona que es un ciudadano demandante, o los familiares de la víctima en caso de homicidio.

En este caso, el beneficio es para el ciudadano que evita la pena, y el juez o personal del Juzgado por el beneficio económico.

Las víctimas, en cambio, se ven afectadas por el daño infringido por el delito previo cometido por el victimario (en caso de ser culpable), que varía según el delito; adicionalmente, está el daño ocasionado por no poder acceder a la Justicia, es decir, “la burla” al derecho a la Justicia y, luego, el lucro cesante producto de la no generación de ingreso a futuro, dadas las consecuencias del delito. La estimación de estos costos es tan variada que depende no solo del tipo de delito, sino de la seriedad del daño.

Esta práctica es considerada como la más extendida y conocida en el sector de Justicia.

**2.5.3 Defensor público de la PGR cobra al acusado por su defensa**

Esta práctica consiste en que el abogado público defensor asignado de oficio por la Procuraduría General de la República (PGR) requiere del acusado o defendido, o de sus parientes, honorarios para los gastos que ocasiona atender al acusado y mover el caso, ya que la PGR no le proporciona apoyo logístico. De no recibir esa paga, el defensor nunca lo visitará en el penal ni elaborará una estrategia de defensa del caso, y reaccionará pasivamente a las solicitudes del tribunal haciendo el mínimo esfuerzo, lo que alargará el período de encarcelamiento e incrementará las probabilidades de ser declarado culpable.

Algunos ejemplos de casos son los siguientes.

El responsable de esta práctica es el abogado defensor público asignado, cuyos servicios deben ser completamente gratuitos. Sin embargo, el abogado público justifica estos requerimientos, no como un pago de honorarios, sino como compensación de los

#### CUADRO 54

##### Ejemplos donde el defensor de la PGR cobra al acusado para su defensa

| 5.3 | Defensor público de la PGR cobra al acusado para defensa del caso.   |
|-----|--|
| a   | Defensor público asignado solicita pago de \$3,000.00 al padre de la acusada para agilizar proceso y atender a la hija recluida 3 meses en el centro penal de Osicala sin recibir atención del defensor público. |
| b   | Madre del acusado paga mensualmente trescientos dólares (\$300.00) al defensor público.  |
| c   | Abogados de la PGR ocupan tiempo y materiales de la Procuraduría para dedicarse a prácticas privadas de notariado, desatendiendo los casos asignados.  |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos de enfoque.

gastos que ocasiona la defensa. Aproximadamente, se cobran entre \$300.00 a \$500.00 mensuales. Esta es considerada una práctica normal y extendida en todo el sistema.

El daño inmediato para la víctima es el monto del pago mensual de \$400.00; rehusarse a pagar implica más días o meses de cárcel y la posibilidad de ser declarado culpable.

### 2.6 Otras prácticas de corrupción en la prestación de servicios (ANDA y Hacienda)

Adicionalmente, se investigaron otros tres sectores: el Ministerio de Hacienda (MH), la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), y la Asamblea Legislativa (AL) junto con los partidos políticos. En ANDA no se logró conseguir las entrevistas e identificación de casos con los cuales establecer con claridad el funcionamiento de las prácticas. Tampoco

se pudo establecer el grupo de enfoque para su validación.

La Administración de Acueductos y Alcantarillados es un sector especial que necesita un estudio más profundo. Quizás sea la entidad con la imagen más deteriorada del sector público, sobre la cual casi todo entrevistado ofrece historias de prácticas de terceros, pero nadie se atreve a contar directamente una experiencia o está dispuesto a ser entrevistado. Los cobros indebidos y el mal servicio posiblemente sean la razón de esta mala imagen, pero estas no necesariamente son prácticas cotidianas de corrupción en el servicio público, sino mala administración. En conclusión, no se pudo reunir la suficiente información ni testimonios o casos.

ANDA ofrece el servicio de agua y alcantarillados en 151 de 262 municipios y posee el 97% de todas las conexiones en el país. Los restantes 111 municipios que administran sus propios servicios de agua son los más pequeños del país con respecto a su población (ANDA, 2016).

En las aduanas se logró conseguir entrevistas con los presidentes de las principales asociaciones de transportistas, quienes ofrecen relatos de sus conductores. También se entrevistó de forma directa a los conductores. La inestabilidad de los horarios de los conductores imposibilitó la coordinación para llevar a cabo el grupo de enfoque; también, tal como lo manifestó un pequeño comerciante que transporta frutas y que pasa por la aduana 4 veces por mes: “A nosotros no nos conviene decir cuánto nos quitan en Aduana, porque si uno lo dice, le pueden llegar a contar”; “O si digo que a mí me quitan \$10.00 y otro \$20.00, le van a decir: ‘Mirá, a aquel le quitás \$10.00 y a mí, ¿por qué me quitás tanto?’”. Los casos que se lograron identificar no pudieron validarse en un grupo de enfoque.

En el Ministerio de Hacienda, a partir del año pasado, han ocurrido cambios tecnológicos y administrativos en los trámites más frecuentes, tales como la presentación de declaraciones de renta, de IVA, pago a cuenta, solicitudes de solvencias y autorización de correlativos: estos servicios ahora están en línea. Los tres contadores entrevistados en este sector manifestaron que, a raíz de esos cambios, es muy probable que el sector esté en un proceso de transición donde se extingan las actuales prácticas y surjan nuevas.

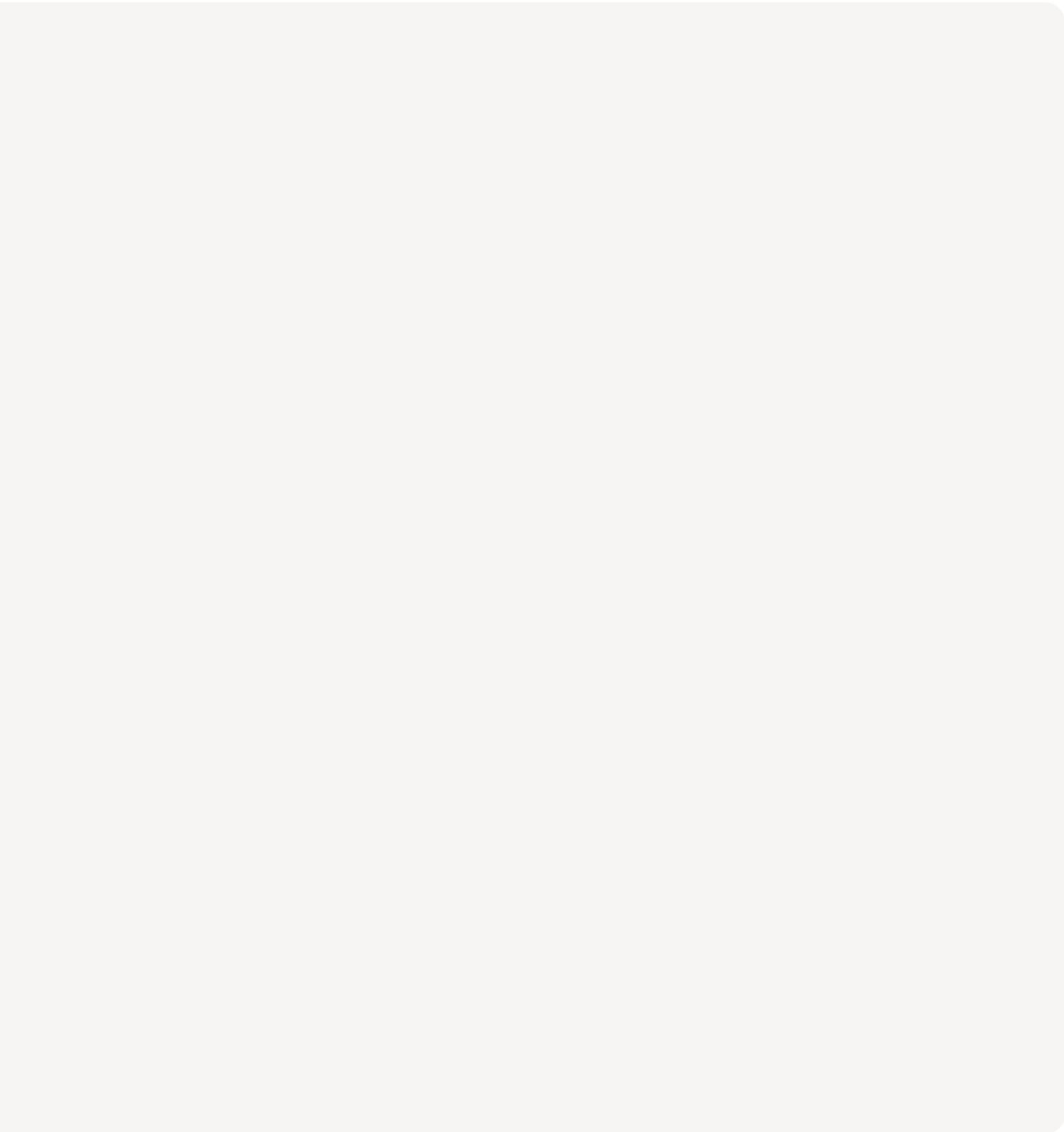
Para una próxima investigación, se recomienda priorizar las siguientes prácticas preidentificadas en estos sectores.

#### CUADRO 55

##### Prácticas preidentificadas en otros sectores

|          |  |
|----------|--|
| <b>6</b> | <b>Sector Hídrico: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)</b>  |
| 6.1      | Empleado de ANDA ofrece servicios privados de conexión o reparación de tuberías de agua ante la tardanza de ANDA   |
| 6.2      | Empleado de ANDA sugiere a un trabajador externo para alterar medidor de ANDA y obtener pago mínimo.   |
| 6.3      | Conductor de pipa de agua de ANDA cobra a comunidades por el servicio de agua.   |
| <b>7</b> | <b>Sector de Hacienda: Ministerio de Hacienda (MH), incluidas las aduanas</b>  |
| 7.1      | Empleado de Hacienda recibe soborno por devolución, evasión de impuestos y cancelación de multas.  |
| 7.2      | Empleado público solicita soborno para agilizar o evadir trámites para paso de mercadería en aduana y fronteras.   |
| <b>8</b> | <b>Sector Político: Asamblea Legislativa y partidos políticos</b>  |
| 8.1      | Clientelismo político: diputados y alcaldes contratan a militantes de partidos sin la calificación para el puesto en plazas públicas, anulando las oportunidades laborales de jóvenes mejor calificados. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.



# 03

## Conclusiones y principales hallazgos

### La dinámica de la práctica corrupta

#### 1.

Las prácticas cotidianas de corrupción donde un usuario paga un soborno directo al servidor público para obtener un servicio o evadir una multa no son necesariamente las principales, ni la mayoría en los sectores públicos estudiados. Esta visión de intercambio (pago a cambio de acceso o evasión) es una visión limitada e incompleta de las prácticas. Efectivamente, siempre hay un costo que paga la víctima, pero este se oculta bajo un número de intermediaciones. No es el soborno directo el elemento relacional dominante entre víctima y victimario. Este axioma dominante y tradicional, donde la corrupción se reduce o se expresa principalmente por el intercambio, el soborno, ha sido adoptado por un buen número de encuestas e investigadores<sup>8</sup> siguiendo el ejemplo de Latinobarómetro, pero conducen a conclusiones superficiales.

---

<sup>8</sup>/ El clásico cuento sufí relata que el mulá (maestro) Nasrudín buscaba su llave perdida afuera de su casa, en la calle, bajo la luz de una farola. Sus vecinos y alumnos, que lo respetaban y le querían ayudar, se pusieron a seguirlo, todos buscándola debajo de la luz en la calle, hasta que se cansaron y un alumno le preguntó: 'Maestro, ¿está seguro de que perdió la llave en este lugar?'. Nasrudín le respondió: 'Yo estoy seguro de que la perdí en la casa, pero ahí no hay luz para buscarla'.

## Afinando el concepto de pequeña corrupción

### 2.

Una práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos es un conjunto coordinado de acciones y omisiones por parte de los empleados a cargo de la prestación de los servicios públicos para apropiarse de los recursos de los servicios, manipular su acceso, trasladarlos fuera del sector público o evadir el cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos con el fin de que el servidor público, o un tercero, obtenga un beneficio económico, político o social. Este concepto es un resultado de la presente investigación puesto que, durante la mayor parte del tiempo de la investigación, se utilizó el de “pequeña corrupción”.

Las prácticas que implican el intercambio de un servicio por soborno, aunque son importantes y ocurren, no necesariamente explican el fenómeno de la corrupción en El Salvador. Las prácticas cotidianas de corrupción no son actos ocasionales de servidores públicos aislados, sino más bien un conjunto de acciones u omisiones coordinadas y reiteradas. El propósito de la práctica cotidiana es apropiarse, controlar, trasladar recursos o evadir requerimientos que van orientados al servicio o al cumplimiento de los usuarios. La práctica debe gozar de un nivel de ocultamiento, cobertura o justificación que la vuelva aceptable ante la víctima. Eventualmente, la práctica se presenta como una oportunidad o una “ganga” para la víctima, o como un mal menor que se paga para evitar un mal mayor. Preferentemente, el usuario no debe percatarse; si se percata, debe resignarse; si no se resigna, debe abstenerse de denunciar; si denuncia, debe enfrentar las consecuencias. La sostenibilidad de la práctica necesita una economía de costo-beneficio obvio para el usuario: el costo a pagar debe ser pequeño, menor que las consecuencias de no pagar; menor que la

molestia de denunciar o que sus represalias. La práctica de corrupción perfecta es la que pasa desapercibida, la que se vuelve parte de la normalidad.

## Los sectores afectados

### 3.

De mayor a menor, los sectores que tienen la mayor tasa de incidencia o victimización por prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos son: 1) Salud, 2) Seguridad Pública-PNC, 3) Municipal, 4) Educación y 5) Justicia. Estos, además, son los sectores con el mayor número de empleados en los servicios públicos del Estado. Existe, sin embargo, una clara anomalía en esta clasificación o ranking con respecto a ANDA. Con esta institución es difícil identificar hasta dónde llegan las críticas a su mal servicio y cobros indebidos con respecto a sus malas prácticas de corrupción propias del sector. ANDA requiere una investigación más a fondo. Debe tomarse en cuenta que ANDA es la institución de servicios públicos más centralizada del Estado, ya que concentra el 98% de todas las conexiones de servicios de agua en el país.

## Sector de Salud

### 4.

El primer lugar fue para el sector de Salud que incluye al Ministerio de Salud (MINSAL) y al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), ambos con sus hospitales, unidades de salud y clínicas. Este primer lugar se basa en la coherencia de resultados estadísticos en la encuesta y las entrevistas. Asimismo, fue el sector con mayor número de referencias cruzadas en las entrevistas de otros sectores y en los comentarios secundarios de los diferentes grupos de enfoque sectoriales. Junto

a esto hubo tres aspectos adicionales: primero, lo articuladas que están las prácticas del sector de Salud entre sí; segundo, la disfuncionalidad del sistema de denuncias y control (60 denuncias en el año), y tercero, las referencias en las entrevistas sobre la práctica institucional de encubrir la escasez de medicamentos, inmovilizando los últimos remanentes en el inventario para demostrar que no hay tal escasez.

## Sector de Seguridad Pública

### 5.

El segundo lugar fue para el sector de Seguridad Pública (PNC). Las prácticas de corrupción seleccionadas en esta investigación como las más extendidas ya eran conocidas por los funcionarios de dicho sector entrevistados y constaban en registros. . Esto es muy positivo, porque significa que, en algunos casos, el sistema de monitoreo funciona. Este sector contiene una de las dos prácticas identificadas como las más dañinas a nivel individual para el usuario ciudadano: las detenciones arbitrarias practicadas por la PNC.

## Sector Municipal

### 6.

En el sector Municipal se enfrentaron problemas y se tomaron decisiones que limitaron los resultados del Estudio en el sector. La investigación se llevó a cabo entre dos elecciones: la de alcaldes y diputados, a inicios de 2018 y la presidencial, a inicios de 2019. Experiencias precedentes evidenciaron que la coyuntura política ha estropeado los resultados de investigaciones referentes al sector Municipal cuando estas se realizan en período electoral. Se tomó la decisión de no investigar prácticas relacionadas con la corrupción política

o que hicieran referencia a los partidos políticos en el sector Municipal.

La realidad se impuso sobre los instrumentos y nuestras propias decisiones e intenciones de dos maneras:

- A** Ya sea en las entrevistas individuales o en los grupos de enfoque, los entrevistados hicieron referencias repetidas a la discriminación política que sufren los usuarios en la atención brindada por la alcaldía y en la asignación de proyectos a comunidades que no simpatizan con el partido político del alcalde. De no haberse excluido las prácticas de corrupción política en el sector Municipal en un principio, esta práctica probablemente pudo haber sido preidentificada y añadida a los instrumentos, y también hubiese salido entre las más extendidas en este sector.
- B** Tanto en la encuesta como en la entrevista se agregó una última sección con el listado de 12 prácticas preidentificadas que buscaba medir el nivel de incidencia o victimización en prácticas concretas por sector. La práctica número 10 del listado pertenecía al sector de la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, y decía: “10. Político: Contratación de activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos, quitándole las oportunidades a jóvenes mejor formados”. La mayoría de entrevistados lo entendió como una práctica del ámbito municipal más que del ámbito nacional. Esta práctica de corrupción resultó en cuarto lugar de incidencia, tanto en la encuesta como en la entrevista.

Probablemente, el *ranking* del sector Municipal y sus prácticas sean diferentes. En las recomendaciones se plantea un nuevo listado de prácticas para este sector con base en esta experiencia, para ser utilizado en futuras encuestas.

## Sector de Educación

### 7.

El sector de Educación quedó en cuarto lugar. Es un sector estimado y protegido por la población, en primera instancia. La experiencia demostró que es difícil obtener información sobre las prácticas en un primer momento. Es necesario que los profesores crucen un umbral para que las personas puedan aportar sus experiencias. La región oriental es el lugar donde este umbral se ha cruzado. La práctica de inasistencias de los docentes y sus consecuencias en el mínimo de los 200 días lectivos es muy conocida en el sector desde hace más de cinco años. Si los sindicatos de docentes aceptaban en 2014 que existía un 35% de días lectivos (70) que no se daban a los alumnos, con seguridad eran muchos más. En los últimos cinco años este problema se ha incrementado, especialmente en la región oriental del país. Seguramente, en 2018 la pérdida es mucho mayor. Junto con esta práctica existen otras, posiblemente de menor importancia, pero dadas las dimensiones y lo estratégico del sector de Educación, todas son importantes. Las prácticas de este sector tienen en su raíz la falta de control interno o supervisión escolar. Esta palabra, supervisión, a pesar de estar en la Ley General de Educación, es políticamente incorrecta en la cultura del sector. Hay un consenso entre los diferentes especialistas en que esta práctica es la más dañina para el desarrollo socioeconómico de largo plazo del país en cuanto a su productividad y competitividad.

## Sector de Justicia

### 8.

El sector de Justicia quedó en quinto lugar, pero posee la práctica más dañina para los ciudadanos en el plano individual: el procesamiento de detenidos sin

mayores pruebas y no realizar investigación de descargo de los imputados. Para este sector hizo falta más tiempo de investigación. La opinión del grupo de enfoque es que es necesario sacar a la luz las múltiples relaciones de intereses y colusiones que existen. El procesamiento de acusados sin suficientes pruebas tiene como causas factores de corrupción que van más allá de un simple esmero por el cumplimiento de metas e indicadores fiscales.

## Las practicas más frecuentes y las más dañinas

### 9.

En el análisis por práctica se pedía identificar las prácticas más extendidas y dañinas para el usuario. Su selección coincidió en la encuesta, las entrevistas y los grupos de enfoque. Esta sintonía entre los tres instrumentos o procesos le da mayor validez al resultado. Sin embargo, lo más dañino no coincide siempre con lo más extendido, ni el daño individual con el social.

Las dos prácticas más extendidas (incidencia) fueron:

- › **Salud.** Empleados públicos de salud trasladan consultas, tratamientos, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.
- › **Educación.** Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos.

Las dos prácticas más dañinas individualmente para el usuario en el corto y en el largo plazo fueron:

- › **Justicia.** Fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC y no realiza investigación de descargo, con la consecuencia de que el detenido pasa meses privado de libertad en espera del juicio.
- › **Seguridad Pública.** Policías realizan detenciones arbitrarias; primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades varias y beneficios propios.

La más dañina o de impacto socioeconómico para el país:

- › **Educación.** Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos.

El criterio final para la selección de la más dañina para el país, más allá del costo económico, es el impacto en la productividad y competitividad nacionales. Planeado así coincide con las oportunidades de futuro de los individuos usuarios. Sin embargo, se aportaron argumentos sobre otras prácticas y sectores, especialmente en los sectores de Seguridad Pública y Justicia y la repercusión de las prácticas identificadas en el Estado de Derecho.

## Mapa de actores

**10.** Con base en el análisis de las prácticas se puede construir un mapa de actores donde, esquemáticamente, existen hasta cuatro tipos de actores en el lado de los servidores públicos y cuatro tipos de actores en el lado de los usuarios: en el primero

están el empleado victimario principal, supervisor que omite control, empleado que colabora y colega que calla o encubre; en el segundo, el usuario víctima principal, usuario victimario principal, ciudadano que colabora con el empleado victimario y ciudadano que encubre.

## Grados de manifestación de las prácticas

### 11.

Parte de la complejidad reside en los mecanismos de encubrimiento, normalización, legitimización corporativa o de diversión (distracción) dirigidos hacia el usuario, hacia el interior del ámbito institucional y hacia la opinión pública.

Se pueden observar los siguientes estados de justificación o encubrimiento:

- 1 La práctica se presenta como un proceso legal o se encubre bajo argumentaciones diversas ante el usuario.
- 2 La práctica se justifica como anomalías necesarias dadas las falencias del sistema.
- 3 La práctica se niega como hecho sistemático, y se presenta como un accidente u hecho ocasional.
- 4 La práctica se acepta como un mal menor y sus efectos se minimizan.
- 5 Ante la evidencia de sus consecuencias, se ocultan a sus responsables y la responsabilidad se coloca sobre el propio usuario.
- 6 Las prácticas no se monitorean ni registran estadísticamente porque no conviene a la imagen institucional.
- 7 Las prácticas se ocultan institucionalmente por sus consecuencias políticas.

## Implicaciones de los hallazgos para la medición y análisis de las prácticas corruptas

### 12.

Si no es el soborno el elemento dominante en las prácticas de corrupción en los servicios públicos, sino el “servicio perdido”, entonces la forma de medir los daños, sus consecuencias y sus respectivos costos para el ciudadano, necesariamente, deben variar.

- › Al no recibir un servicio (un día lectivo, consulta más medicina, tratamiento) el daño se valora por el costo de adquisición en el mercado.
- › La adquisición del servicio perdido se hace en otro tiempo diferente, al día siguiente, lo que implica un daño indirecto por la pérdida de un día adicional o fracción de lucro cesante.
- › Para el usuario, el servicio perdido puede tener o no tener consecuencias inmediatas y a futuro. Las consecuencias inmediatas, al día siguiente, pueden significar que una apendicitis derivó en una peritonitis con tres días más de hospitalización y tres días de lucro cesante. Pero, con seguridad, esta no es la mayoría de los casos.
- › En el largo plazo, la falta de un tratamiento o la pérdida de un día lectivo pueden significar una discapacidad o una escolaridad más baja por abandono temprano del sistema escolar. La falta de días lectivos crea vacíos de aprendizaje que se van acumulando y dificultan el proceso educativo. Esto llega a un punto que se traduce en la pérdida del año escolar, o se vuelve una tortura mental para el alumno hasta llegar al punto de abandonar el sistema.
- › La discapacidad, la baja escolaridad, la inseguridad social o personal por trauma significan menor

productividad, y esto se traduce en una menor remuneración salarial.

Ahora bien, la **sostenibilidad** de una práctica cotidiana de corrupción reside en que se minimicen los daños y, especialmente, que no existan consecuencias para el usuario individual. En la medida en que el daño inmediato sea menor, el usuario no protestará. En la medida en que no existan consecuencias, la práctica pasará más desapercibida.

Las dificultades para este ocultamiento aparecen cuando la avaricia de otros empleados hace que una práctica se extienda y generalice y cuando sus consecuencias acumuladas a nivel nacional se empiezan a manifestar por un descontento generalizado contra el gobierno de turno, y a llamar la atención de académicos, periodistas y políticos.

## Incidencia de las prácticas por sexo y edad

### 13.

La incidencia de las prácticas de corrupción o victimización es superior en los usuarios del sexo masculino (pregunta 9, 46%) que en el femenino (40%). Esto es así en todos los aspectos: en el nivel nacional, en cada sector y en cada tipo de práctica. También, son los más jóvenes (18-29 años) donde se da el porcentaje con la mayor incidencia o victimización (48%) de las prácticas de corrupción, en comparación con los más adultos (edad de 60 o más = 31%).

En las mujeres y en los más jóvenes, el porcentaje tiende a crecer en los que vincularon el concepto funcional de corrupción con cualquier actividad ilegal e inmoral, y a disminuir en los que lo vinculan con

la función pública. Por el contrario, en los hombres y mayores en edad crecen aquellos que vinculan el concepto de corrupción con el concepto operacional de la investigación.

La población joven y de sexo masculino es la que tiene la mayor tasa de incidencia y debería ser el blanco principal de las campañas de educación.

#### 14.

Metodológicamente, el concepto funcional que el ciudadano tiene de la corrupción, por regla general, se encuentra muy distante o no encaja con el concepto operacional que usualmente se ocupa en las investigaciones sobre corrupción. Cuando se les pregunta a los ciudadanos sobre la corrupción, aproximadamente la mitad está pensando en una actividad genérica delictiva o inmoral que no está vinculada con la función o el poder público; la otra mitad lo vincula a la gran corrupción de altos funcionarios y políticos donde el robo es la palabra dominante. Cuando se hacen preguntas referentes a un establecimiento o un sector público, el ciudadano usuario, en su gran mayoría (75%), no incluye en su pensamiento a los más importantes: no piensa en escuelas, en unidades de salud ni hospitales, ni en estaciones o subestaciones de policía. Profesores, enfermeras y policías, por lo general, no son vistos como empleados públicos. Al preguntar sobre prácticas de corrupción, los verbos o acciones utilizadas son: robo, malversación, engaño y, en menor medida, soborno. Los actores predilectos y casi exclusivos son los altos funcionarios y políticos. Así, cuando se les pregunta sobre corrupción, el 85-90 % de los ciudadanos no está pensando, en un primer momento, en prácticas cotidianas en los servicios públicos.

Sin embargo, la otra parte del problema está en los propios investigadores. Está en creer que la corrupción,

como concepto, se restringe a o es de uso exclusivo del ámbito de la administración pública. La palabra corrupción se utiliza en química, biología, informática, ética y otras ramas del conocimiento con acepciones tan válidas como las del ámbito de las ciencias políticas y la administración pública.

Tradicionalmente, el soborno se posiciona como elemento subyacente en la formulación de las hipótesis, en el estudio conceptual de las “prácticas” y en el parámetro casi exclusivo para la cuantificación y la estimación de daños y costos. En esta visión, la relación entre usuario y empleado público corrupto es un intercambio, un pago donde el usuario participa de forma consciente. Así también, en la medición estadística y en la medición de su costo económico, este pago, el soborno, es omnipresente.

El desenchaje entre el concepto funcional del usuario y el operacional del investigador es producto de un desalineamiento que requiere una labor de sintonización y lenguaje. Es en este punto donde, posiblemente, está el mayor aprendizaje de esta investigación exploratoria: definir la práctica cotidiana de corrupción de forma determinativa, con un sujeto principal, verbo, objeto directo y víctima principal, y los complementos circunstanciales de causa y consecuencias.

La formulación determinativa y la comunicación asertiva por medio de una práctica sectorial específica permiten una sintonización en la comunicación de ambas partes de forma clara y directa. La forma de preguntar e investigar con los usuarios tiene que ser lo más concreta posible, no conceptual ni general. Esto debería afectar los diseños de investigación en el tema en el futuro inmediato. Esto no obsta para señalar que buena parte de las prácticas de corrupción

sí tienen como intermediación al soborno directo en dinero, especies o favores.

## Conciencia y justificación ciudadana en las prácticas de corrupción

### 15.

La mayoría de los ciudadanos usuarios de los servicios públicos participan como víctimas directas o indirectas de la práctica. En ellos se dan cuatro estados de consciencia o pensamiento. En el primero, la mayoría desconoce los mecanismos y procedimientos de las prácticas de las que está siendo víctima; un segundo grupo cree que es un usuario privilegiado que recibe un favor o una deferencia del funcionario; otros creen que están haciendo un trato de ganar-ganar con el funcionario donde no hay daños a terceros; y un cuarto grupo de víctimas reconoce la práctica de corrupción, pero decide callar ante la amenaza y aceptarla como algo cotidiano e irremediable.

Desde otra perspectiva, hay otro grupo de ciudadanos y usuarios que participan en una relación de compli- cidad con el funcionario, especialmente en prácticas que implican la omisión de procedimientos o evasión de sanciones como las multas, la sustracción de ma- teriales, la reventa pública y el desvío de servicios públicos hacia el sector privado (por ejemplo, a far- macéuticos y laboratoristas). Asimismo, se encuen- tran los ciudadanos que compran bienes sustraídos, los cuales son vistos como “gangas” o “cachadas” que hay que aprovechar y donde la responsabilidad ética recae en el funcionario que los sustrajo. Por otro lado, como una categoría aparte, está el ciudadano usuario que es victimario principal de otro ciudadano y utili- za las prácticas del sistema para su provecho. Estos son delincuentes de quienes el funcionario se vuelve cómplice para evadir la justicia.

El siguiente es un resumen de las prácticas estudiadas por sector. Las más frecuentes se encuentran identi- ficadas en fondo naranja.

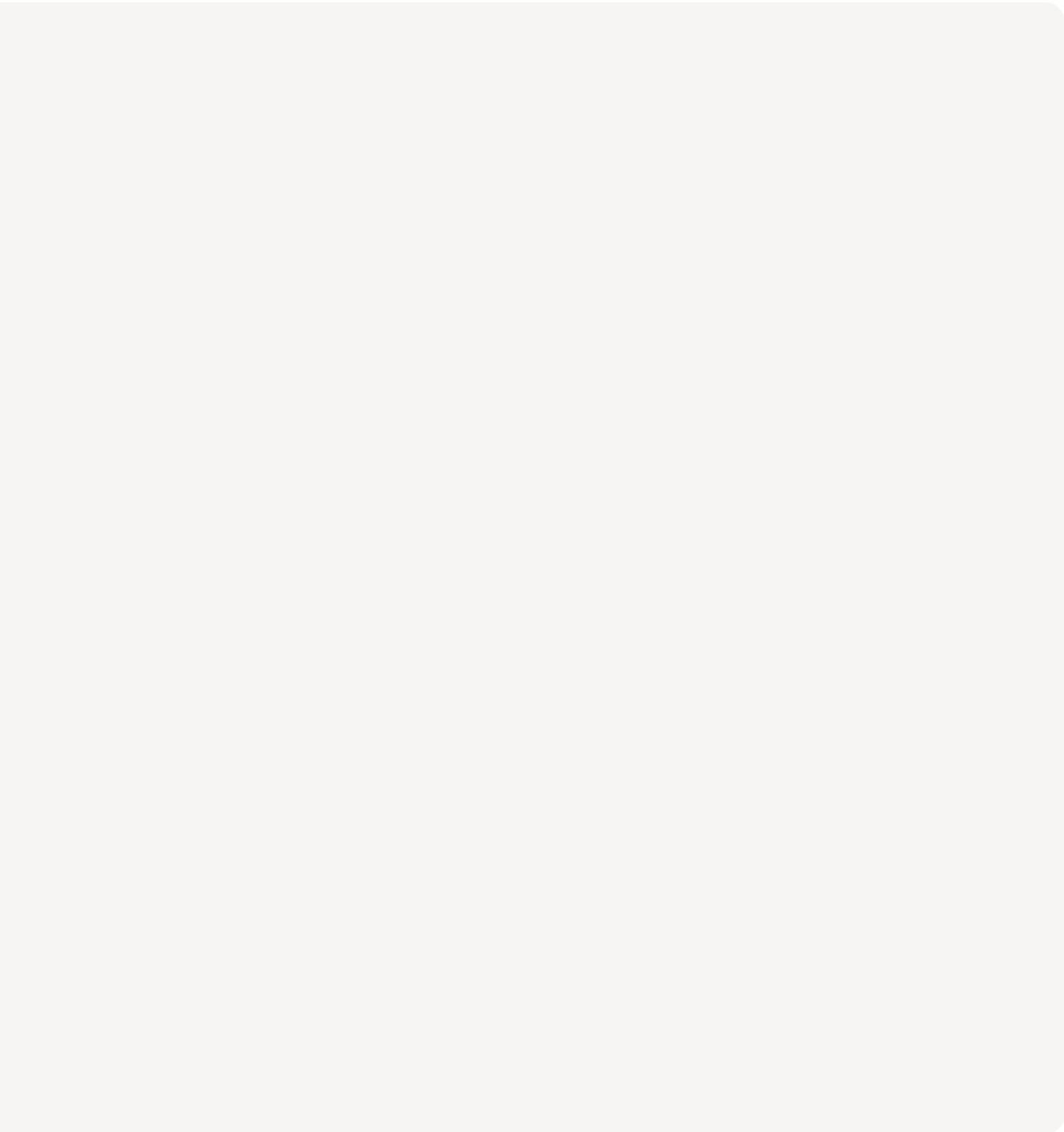
### CUADRO 56

#### Resumen de las prácticas cotidianas de corrupción en los cinco sectores principales

| 2.1   | Sector de Salud: establecimientos de salud del MINSAL y del ISSS, hospitales y unidades de salud  |
|-------|---|
| 2.1.1 | Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención. |
| 2.1.2 | Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales, generando maltrato, mala atención, falta de atención y largos períodos de espera a los pacientes.  |
| 2.1.3 | Empleados públicos de salud trasladan consultas, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.   |
| 2.1.4 | Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante.   |

|            |   |
|------------|---|
| <b>2.2</b> | <b>Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades</b>   |
| 2.2.1      | Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos. |
| 2.2.2      | Docentes realizan cobros indebidos a padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.   |
| 2.2.3      | Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa (venta de zapatos del MINED en el mercado Central).   |
| 2.2.4      | Director retiene documentos de alumnos de forma injustificada.  |
| 2.2.5      | Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas ni convocatorias hechas por ciudadanos del municipio.  |
| <b>2.3</b> | <b>Sector Municipal</b>   |
| 2.3.1      | Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Estas prácticas se incrementan durante las fiestas patronales (“diezmo” o “quinceañera”, del 10 al 15%).       |
| 2.3.2      | Funcionarios favorecen o discriminan con fines proselitistas en proyectos municipales de desarrollo, donativos personales y contratación de plazas (militantes sin preparación).  |
| 2.3.3      | Funcionario municipal otorga plazas municipales a parientes (nepotismo).  |
| <b>2.4</b> | <b>Sector de Seguridad Pública: Policía Nacional Civil</b>  |
| 2.4.1      | Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales.   |
| 2.4.2      | Policías primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades varias y beneficios propios (detenciones arbitrarias).  |
| 2.4.3      | Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y multas de tránsito   |
| <b>2.5</b> | <b>Sector de Justicia: Juzgados, FGR, PGR</b>   |
| 2.5.1      | Personal del juzgado pide soborno al acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial.   |
| 2.5.2      | Fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por la PNC y no realiza investigación de descargo.   |
| 2.5.3      | Abogado público defensor (PGR) cobra para atender y defender al acusado.  |

Fuente: Elaboración propia.



# 04

## Reflexiones y recomendaciones finales

### 1.

El siguiente cuadro muestra una tipología de prácticas genéricas, construida con los hallazgos de esta investigación, que puede ser utilizada como instrumento para explorar o investigar la existencia de posibles prácticas en otros sectores no estudiados. Este instrumento-tipología podría ser utilizado en grupos de enfoque con usuarios para generar discusión y pre-identificar prácticas por ministerio o sector.

#### CUADRO 57

##### Tipos de prácticas

###### Instrumento de tipología de prácticas cotidianas de corrupción para ayudar a su reconocimiento.

- 1 Empleado público solicita soborno o favores, recibe dádivas o realiza cobros ilegales, encubiertos o no, por la prestación de servicios públicos
- 2 Empleado público omite procedimiento, sanción o aplicación de la ley a cambio de dádivas o soborno.
- 3 Empleado público retiene documentos de usuario o ralentiza servicio para provocar ofrecimiento de dádiva.
- 4 Empleado público adjudica contratos de suministros de servicios y materiales a cambio de un porcentaje de comisión.

- 5 Uso o sustracción de bienes públicos (instalaciones, equipo, instrumentos, materiales y suministros) para fines privados o venta externa
- 6 Apropiación o adjudicación indebida de subsidios y paquetes de ayuda para población pobre.
- 7 Ausentismo laboral y utilización de tiempo público para ejercer empleo privado.
- 8 Traspaso de servicios públicos gratuitos al sector privado (pagados) alegando escasez y burocracia.
- 9 Nepotismo: contratación de parientes en plazas públicas, usualmente sin la calificación adecuada.
- 10 Tráfico de influencias: empleado público usa el poder público para influenciar o dejarse influenciar en la toma de decisiones respecto a plazas, proyectos y subsidios.
- 11 Empleado público supervisor, jefe superior o colega, encubren prácticas de corrupción.
- 12 Discriminación política y clientelismo: empleado público adjudica contratos, empleos, subsidios, ayudas, proyectos de beneficio social a individuos o comunidades según la simpatía política o a cambio de votos.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados del Estudio.

## 2.

El sector hídrico, ANDA, necesita un estudio particular y profundo que identifique sus propias prácticas y el respectivo nivel de incidencia o victimización.

## 3.

En el sector Municipal es conveniente realizar el estudio en período no electoral, que permita corregir algunos de los desafíos encontrados en la presente investigación.

## 4.

En el siguiente cuadro (58), se propone un listado de prácticas específicas para los seis sectores estudiados. Los instrumentos de indagación, como encuestas, entrevistas y grupos de enfoque, pueden ser ajustados para incluir estas nuevas prácticas propuestas.

### CUADRO 58

#### Propuesta de nuevas prácticas por sector

| <b>Sector de Salud: MINSAL, ISSS, hospitales y unidades de salud</b>                      |   |
|---|---|
| <b>2.1</b>  | <b>Sector de Salud: MINSAL, ISSS, hospitales y unidades de salud</b>  |
| 2.1.1   | Empleados públicos sustraen medicamentos, materiales e instrumentos en hospitales y unidades de salud para uso personal, venta externa o uso en establecimientos privados, generando escasez y falta de atención.           |
| 2.1.2   | Personal médico incumple horarios y se ausenta en horas laborales generando maltrato, mala atención, falta de atención y largos períodos de espera a los pacientes.   |
| 2.1.3   | Empleados públicos de salud trasladan consultas, tratamientos, exámenes y cirugías a establecimientos privados por falta de medicamentos, reactivos, equipo y atención.   |
| 2.1.4   | Deficientes sistemas de control y de denuncias en los establecimientos de salud, y amenazas y represalias al usuario denunciante.   |
| 2.1.5   | Falta de atención, mala atención y maltrato del personal de salud a usuarios, sugiriendo el uso del sector privado si no les parece la atención del sector público.   |
| <b>Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades</b> |   |
| <b>2.2</b>  | <b>Sector de Educación: Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades</b>   |
| 2.2.1   | Docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, se ausentan frecuentemente o despachan temprano a los alumnos con el fin de dedicarse a otras actividades no oficiales, y no cumplen los 200 días lectivos. |

- 2.2.2 Docentes realizan cobros indebidos a padres de familia: venta de ficha de matrícula, libreta de notas, guías didácticas, cuota voluntaria, etc.
- 2.2.3 Personal de la escuela sustrae paquetes o alimentos escolares para uso propio o para la venta externa (venta de zapatos del MINED en el mercado Central).
- 2.2.4 Directores retienen documentos de alumnos de forma injustificada.
- 2.2.5 Personal departamental de Educación no supervisa escuelas, no atiende denuncias ciudadanas ni convocatorias de ciudadanos del municipio.

### **2.3 Prácticas de corrupción en el sector Municipal**

- 2.3.1 Empleados de la alcaldía discriminan o benefician a ciudadanos y comunidades en la asignación de la ayuda, ejecución de proyectos y contratación de empleados según la simpatía o afinidad política con el partido del alcalde.
- 2.3.2 Empleados de la alcaldía se apropian de ayudas materiales y subsidios destinados a la población más pobre del municipio.
- 2.3.3 Empleados de la alcaldía piden una mordida a los ciudadanos a cambio de agilizar trámites, quitar multas o reducir tasas o impuestos y dar permisos para negocios, puestos de mercado, construcciones y otros establecimientos formales.
- 2.3.4 Empleados de la alcaldía otorgan permisos de "renovación de aceras" para ocuparlas con parqueos privados, establecimientos comerciales y vendedores ambulantes, poniendo a los ciudadanos en peligro al obligarlos a caminar por la calle.
- 2.3.5 Funcionario municipal pide comisión a toda persona o empresa proveedora de bienes y servicios a la alcaldía. Estas prácticas se incrementan durante las fiestas patronales ("diezmo" o "quinceañera", del 10 al 15%).

### **2.4 Sector de Seguridad Pública: Policía Nacional Civil**

- 2.4.1 Policías sustraen, roban o hurtan bienes de ciudadanos (celulares, dinero, mercadería) en operaciones policiales.
- 2.4.2 Policías primero detienen a ciudadanos en operativos y luego elaboran casos con finalidades varias y beneficios propios (detenciones arbitrarias).
- 2.4.3 Policía recibe o solicita soborno para evadir esquelas y multas de tránsito.
- 2.4.4 Policía extorsiona para no realizar arresto.
- 2.4.5 Existe un mercado y acceso irregular a bienes y servicios en las tiendas institucionales de los recintos de privación de libertad temporal a cargo de la policía.

### **2.5 Sector de Justicia: Juzgados, FGR, PGR**

- 2.5.1 Personal del juzgado pide soborno al acusado para agilizar o resolver a favor en el proceso judicial.
- 2.5.2 Fiscal procesa a detenidos sin mayores pruebas aportadas por PNC y no realiza investigación de descargo.
- 2.5.3 Abogado público defensor (PGR) cobra para atender y defender al acusado.
- 2.5.4 Abogado público defensor (PGR) ocupa recursos y tiempo de trabajo para el notariado privado.

### **2.6 ANDA**

- 2.6.1 Empleado de ANDA ofrece servicios privados de conexión o reparación de tuberías de agua ante la tardanza de ANDA.
- 2.6.2 Empleado de ANDA sugiere a un trabajador externo para alterar medidor de ANDA y obtener pago mínimo.
- 2.6.3 Conductor de pipa de agua de ANDA cobra a comunidades por servicio de agua.

Fuente: Elaboración propia con base en el presente Estudio.

**5.**

La base de datos del TEG es clave en dos sectores: a) en el sector de Justicia, pues usualmente es un sector poco transparente en el manejo o en la utilización de sus bases de datos para el estudio de las prácticas de corrupción, y b) el sector Municipal, pues tiene un problema de dispersión. Ante esta situación, la base de datos del Tribunal de Ética Gubernamental puede ser una fuente externa de datos duros muy útil para estudiar este fenómeno de forma agregada en ambos sectores.

**6.**

Uniformar procedimientos, estructuras y definición de campos de entrada y estructura de reportes de salida en formatos básicos para detectar las principales prácticas por sector es un gran desafío para una unidad ejecutiva que coordine un sistema unificado. Se debería aspirar a crear un sistema nacional de denuncias y combate de prácticas de corrupción, coordinado bajo la responsabilidad de una instancia gubernamental con mandato, asegurando que sea accesible a los ciudadanos y que demuestre su utilidad y, en alguna medida, su confidencialidad.

**7.**

El excesivo centralismo en los órganos Ejecutivo y Judicial y la ausencia de control o supervisión interna son frecuentemente señalados como unas de las cau-

sas principales que genera las prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos. Si bien una mayor descentralización de los servicios públicos podría ser una de las recomendaciones generales, esta medida debería estar acompañada del fortalecimiento de los mecanismos de control institucional y ciudadano en el nivel municipal.

**8.**

Adicionalmente al control interno en los municipios y en los ministerios, es necesario diseñar un sistema nacional más descentralizado y un sistema de supervisión y vigilancia de los sistemas de control interno de cada sector. En este punto es clave la participación de la Corte de Cuentas de la República y la necesaria modernización de su rol. Esto debe incluir el fomento de comités de contraloría ciudadana en los municipios, y que la Corte de Cuentas les dé mayor respaldo institucional.

**9.**

Se debe promover en cada sector un diagnóstico de las principales prácticas de corrupción y, sobre esa base, diseñar un plan de acción, prevención y mejora. Este plan debería incluir la comunicación y exposición pública de las principales prácticas cotidianas del sector. Asimismo, se deben incluir programas de educación al usuario mientras esperan la prestación de los servicios.

# 05

## Resultados de la encuesta de la UFG de noviembre 2018

Todos los cuadros y gráficos de este capítulo son de elaboración propia y tienen como fuente exclusiva la encuesta de la Universidad Francisco Gavidia realizada en el mes de noviembre de 2018.

### 5.1 Ficha técnica de la encuesta y datos generales

- **Tipo de estudio:** cuantitativo
- **Técnica de registro:** cuestionario individual pre-estructurado
- **Tipo de entrevista:** visita al hogar
- **Informante:** personas de 18 años y mayores
- **Trabajo de campo:** del 14 al 17 de noviembre de 2018
- **Entrevistas efectivas:** 1,239 boletas efectivas a nivel nacional
- **Muestreo:** sistemático probabilístico con afijación proporcional a la población
- **Nivel de confianza:** 95%
- **Error muestral:**  $\pm 2.5$

**CUADRO 59**

**Estadísticos descriptivos por variable**

| Estadísticos descriptivos por variable | N    | Mínimo | Máximo | Media  | Desviación Estándar |
|--|------|--------|--------|--------|---------------------|
| Departamento                           | 1239 | 1      | 14     | 6.51   | 3.501               |
| Municipio                              | 1239 | 101    | 1408   | 661.22 | 352.630             |
| Zona                                   | 1239 | 1      | 2      | 1.24   | 0.430               |
| A Sexo                                 | 1238 | 1      | 2      | 1.53   | 0.500               |
| B Edad                                 | 1239 | 18     | 91     | 43.55  | 17.496              |
| C GradoEstudio Codificado              | 1238 | 1      | 8      | 2.97   | 1.684               |
| D Ingresos remesas                     | 1058 | 20     | 7000   | 443.26 | 451.169             |
| E GastoHogar                           | 1074 | 18     | 2500   | 340.84 | 293.451             |
| F Ocupación                            | 1237 | 1      | 15     | 8.58   | 4.020               |
| G Problemas Primer Lugar               | 1239 | 1      | 8      | 2.53   | 1.547               |
| G Problema SegundoLugar                | 1238 | 1      | 8      | 2.79   | 1.476               |
| G Problemas TercerLugar                | 1238 | 1      | 8      | 3.45   | 1.671               |
| Cod corrupcion                         | 1239 | 1.00   | 10.00  | 7.9556 | 3.39349             |
| p2. Le voy a leer ... de corrupción.   | 1238 | 1      | 4      | 2.26   | 0.550               |
| p3. ¿En los últimos 12 meses,          | 1239 | 1      | 3      | 1.82   | 0.412               |
| p5. ¿En los últimos 5 años,            | 1238 | 1      | 3      | 1.88   | 0.353               |
| p7.1 Juzgados                          | 1239 | 1      | 3      | 1.93   | 0.268               |
| p7.2 Salud                             | 1239 | 1      | 3      | 1.79   | 0.413               |
| p7.3 Educación                         | 1239 | 1      | 3      | 1.91   | 0.293               |
| p7.4 Alcaldías                         | 1239 | 1      | 3      | 1.85   | 0.369               |
| p7.5 PNC                               | 1239 | 1      | 3      | 1.86   | 0.353               |
| p7.6 ANDA                              | 1239 | 1      | 3      | 1.85   | 0.369               |
| p7.7 Hacienda                          | 1239 | 1      | 3      | 1.97   | 0.202               |
| p7.8 Partidos                          | 1239 | 1      | 3      | 1.91   | 0.303               |
| p7.9 Fondo                             | 1239 | 1      | 3      | 1.98   | 0.162               |
| p8.1 Justicia. Justicia:               | 1239 | 1      | 2      | 1.94   | 0.236               |

| Estadísticos descriptivos por variable | N    | Mínimo | Máximo | Media | Desviación Estándar |
|--|------|--------|--------|-------|---------------------|
| p8.2 Educación                         | 1239 | 1      | 2      | 1.81  | 0.392               |
| p8.3 Salud1. Salud:                    | 1239 | 1      | 2      | 1.83  | 0.375               |
| p8.4 Salud2. Salud:                    | 1239 | 1      | 2      | 1.77  | 0.423               |
| p8.5 Municipal. Municipal:             | 1239 | 1      | 2      | 1.90  | 0.298               |
| p8.6 Seguridad. Seguridad:             | 1239 | 1      | 2      | 1.89  | 0.315               |
| p8.7 Agua. Agua:                       | 1239 | 1      | 2      | 1.90  | 0.306               |
| p8.8 Hacienda. Hacienda:               | 1239 | 1      | 2      | 1.98  | 0.149               |
| p8.9 FISDL. FISDL:                     | 1239 | 1      | 3      | 1.95  | 0.223               |
| p8.10 Político. Político:              | 1239 | 1      | 3      | 1.83  | 0.377               |
| p8.11 Seguridad.                       | 1239 | 1      | 3      | 1.85  | 0.358               |
| p8.12 SaludPGR. Salud y PGR:           | 1239 | 1      | 3      | 1.85  | 0.359               |
| p9. Le voy a repetir la pregunta 3     | 1239 | 1      | 3      | 1.57  | 0.503               |
| N válido (por lista)                   | 1239 |        |        |       |                     |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

Los estadísticos descriptivos son valederos para las variables numéricas; para el resto de variables, es decir, los cualitativos, dichos valores corresponden a los

valores asignados o codificados convenientemente en la base de datos.

### CUADRO 60

#### Muestra por departamento

| Departamento | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Ahuachapán   | 65          | 5.2          | 5.2               | 5.2                  |
| Santa Ana    | 116         | 9.4          | 9.4               | 14.6                 |
| Sonsonate    | 92          | 7.4          | 7.4               | 22.0                 |
| Chalatenango | 39          | 3.1          | 3.1               | 25.2                 |

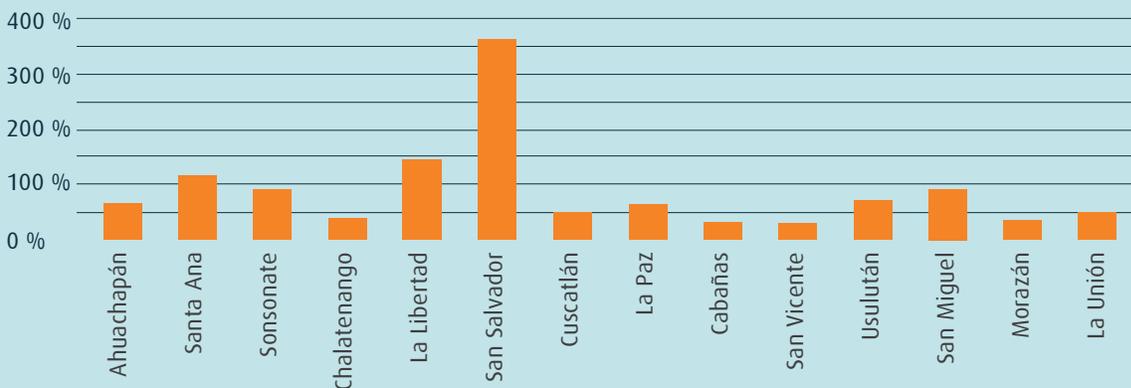
| Departamento | Frecuencia | Porcentaje | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|------------|------------|-------------------|----------------------|
| La Libertad  | 145        | 11.7       | 11.7              | 36.9                 |
| San Salvador | 364        | 29.4       | 29.4              | 66.3                 |
| Cuscatlán    | 48         | 3.9        | 3.9               | 70.1                 |
| La Paz       | 64         | 5.2        | 5.2               | 75.3                 |
| Cabañas      | 31         | 2.5        | 2.5               | 77.8                 |
| San Vicente  | 30         | 2.4        | 2.4               | 80.2                 |
| Usulután     | 71         | 5.7        | 5.7               | 86.0                 |
| San Miguel   | 92         | 7.4        | 7.4               | 93.4                 |
| Morazán      | 34         | 2.7        | 2.7               | 96.1                 |
| La Unión     | 48         | 3.9        | 3.9               | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

El tamaño muestral puede parecer reducido a nivel departamental porque la muestra fue diseñada a nivel nacional, y no podemos extraer conclusiones a ni-

vel departamental. Se puede observar la distribución geográfica de la muestra por departamento, la cual es proporcional al tamaño poblacional de cada uno.

**GRÁFICO 17**  
**Tamaño de la muestra por departamento**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 61**

**Porcentaje por área urbana y rural**

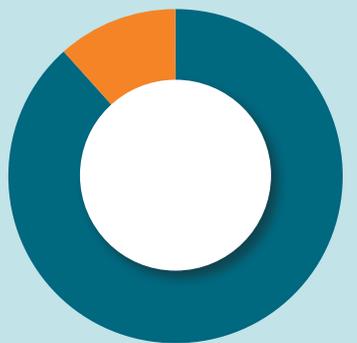
| Área         | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Urbana       | 937         | 75.6         | 75.6              | 75.6                 |
| Rural        | 302         | 24.4         | 24.4              | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

El área urbana siempre será mayor por las características geográficas, sociales y demográficas del país. Este fenómeno es casi universal.

**GRÁFICO 18**

**Distribución por zona**



24% ● Urbana 76% ● Rural

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 62**

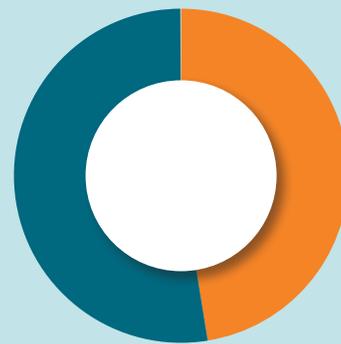
**Porcentaje masculino y femenino**

| Sexo          | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>  | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Masculino     | 588         | 47.5         | 47.5              | 47.5                 |
| Femenino      | 650         | 52.5         | 52.5              | 100.0                |
| Perdido sist. | 1           | 0.1          |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**GRÁFICO 19**

**Distribución por sexo**



47% ● Masculino  
53% ● Femenino  
0% ● Perdido sist.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

El predominio femenino es evidente y obedece a varias razones: hay más mujeres que hombres en el país; las mujeres están más tiempo en casa; son más desinhibidas al momento de declarar su descontento

porque ven la oportunidad de desahogo. La clasificación "Perdido sist." es un registro en la base de datos que quedó sin que se pudiera definir en la variable de sexo.

**CUADRO 63**  
**Rango de edad**

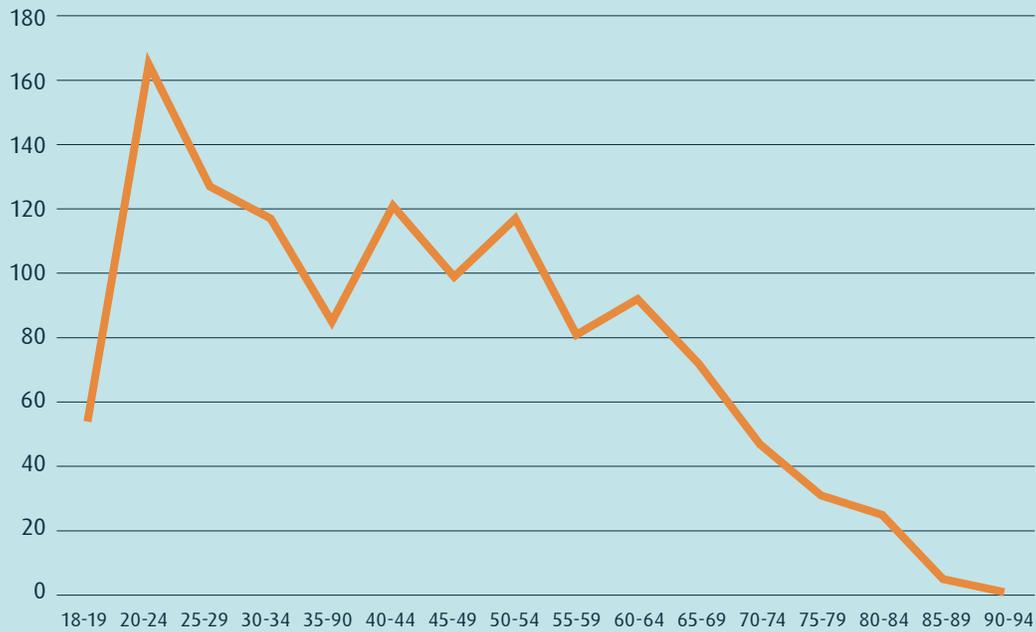
| Edad         | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| 18 - 19      | 54          | 4.4          | 4.4               | 4.4                  |
| 20 - 24      | 165         | 13.3         | 13.3              | 17.7                 |
| 25 - 29      | 127         | 10.3         |                   |                      |
| 30 - 34      | 117         | 9.4          | 9.4               | 37.4                 |
| 35 - 39      | 85          | 6.9          |                   |                      |
| 40 - 44      | 121         | 9.8          | 9.8               | 54.0                 |
| 45 - 49      | 99          | 8.0          |                   |                      |
| 50 - 54      | 117         | 9.4          | 9.4               | 71.4                 |
| 55 - 59      | 81          | 6.5          |                   |                      |
| 60 - 64      | 92          | 7.4          | 7.4               | 85.4                 |
| 65 - 69      | 72          | 5.8          |                   |                      |
| 70 - 74      | 47          | 3.8          | 3.8               | 95.0                 |
| 75 - 79      | 31          | 2.5          |                   |                      |
| 80 - 84      | 25          | 2.0          | 2.0               | 99.5                 |
| 85 - 89      | 5           | 0.4          |                   |                      |
| 90 - 94      | 1           | 0.1          | 0.1               | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

La variable de la edad aparece como edad simple para cada miembro que fue entrevistado; por lo tanto, esta fue recodificada en grupos quinquenales, y vemos

que alrededor del 80% pertenece a la PET (población en edad de trabajar).

**GRÁFICO 20**  
**Estructura por edad quinquenal**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

El comportamiento de la edad de los entrevistados guarda una estrecha relación con la estructura que posee el país: solamente los grupos de 35 a 39 y de 55 a 59 años presentan cifras muy bajas, pero es debido que son personas de la PEA (población económicamente activa) y probablemente no estaban presentes a la hora de la entrevista por encontrarse trabajando.

En cuanto al nivel educativo, se entiende que la corrupción es sensible a todo nivel, y ha adquirido un nivel de práctica cotidiana en la sociedad. Es una mala tendencia cultural, y no consideramos que el nivel educativo sea vital para padecer esta anomalía.

**CUADRO 64**

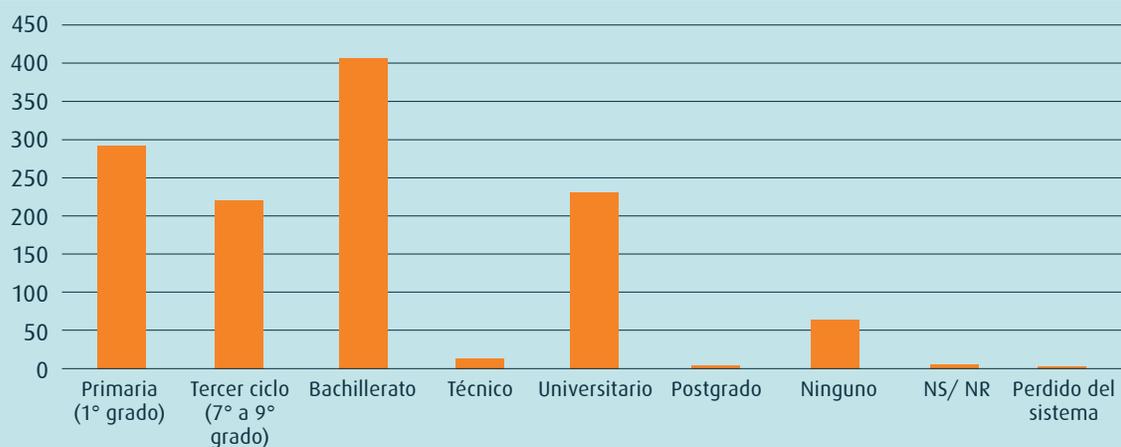
**Nivel educativo por frecuencia y porcentaje**

| Nivel educativo              | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|------------------------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>                 | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Primaria (1° a 6° grado)     | 291         | 23.5         | 23.5              | 23.5                 |
| Tercer ciclo (7° a 9° grado) | 221         | 17.8         | 17.9              | 41.4                 |
| Bachillerato                 | 408         | 32.9         | 33.0              | 74.3                 |
| Técnico                      | 14          | 1.1          | 1.1               | 75.4                 |
| Universitario                | 231         | 18.6         | 18.7              | 94.1                 |
| Postgrado                    | 4           | 0.3          | 0.3               | 94.4                 |
| Ninguno                      | 64          | 5.2          | 5.2               | 99.6                 |
| NS/NR                        | 5           | 0.4          | 0.4               | 100.0                |
| Perdido del sistema          | 1           | 0.1          |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**GRÁFICO 21**

**Distribución del nivel educativo**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 65**

**Ingresos en el hogar según frecuencia y porcentaje (en USD)**

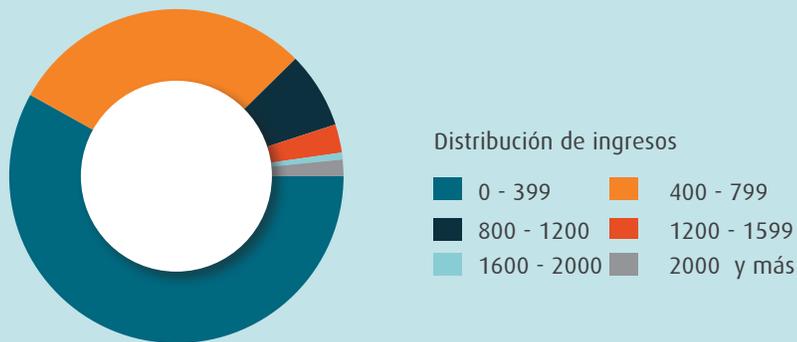
| Ingresos en el hogar | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|----------------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>         | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| 0 --- 399            | 614         | 49.6         | 58.1              | 58.1                 |
| 400 -- 799           | 312         | 25.2         | 29.5              | 87.6                 |
| 800 -- 1200          | 78          | 6.3          | 7.4               | 95.0                 |
| 1200 - 1599          | 29          | 2.3          | 2.7               | 97.7                 |
| 1600 - 2000          | 7           | 0.6          | 0.7               | 98.4                 |
| 2000 y más           | 17          | 1.4          | 1.6               | 100.0                |
| Perdido del sistema  | 182         | 14.7         |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

La variable de los ingresos en los hogares nos muestra que alrededor del 60% percibe ingresos de aproximadamente un salario mínimo.

**GRÁFICO 22**

**Distribución de los ingresos (en USD)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 66**

**Gastos en el hogar (en USD)**

| Gastos en el hogar  | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---------------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>        | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| 0 --- 399           | 747         | 60.3         | 69.6              | 69.6                 |
| 400 -- 799          | 255         | 20.6         | 23.7              | 93.3                 |
| 800 -- 1200         | 44          | 3.6          | 4.1               | 97.4                 |
| 1200 - 1599         | 18          | 1.5          | 1.7               | 99.1                 |
| 1600 - 2000         | 10          | 0.8          | 0.9               | 100.0                |
| Perdido del sistema | 165         | 13.3         |                   |                      |

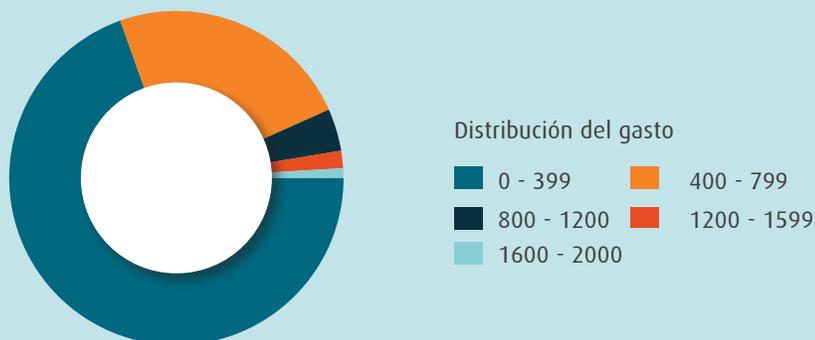
Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

Sorprende que casi el 70% de la población gasta entre 0 y 399 dólares cuando estas cifras superiores a los ingresos en esa misma categoría. La situación

económica de los hogares es de una subsistencia precaria y, aun así, son víctimas de la corrupción institucional.

**GRÁFICO 23**

**Distribución del gasto (en USD)**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 67**

**Ocupación según frecuencia y porcentaje**

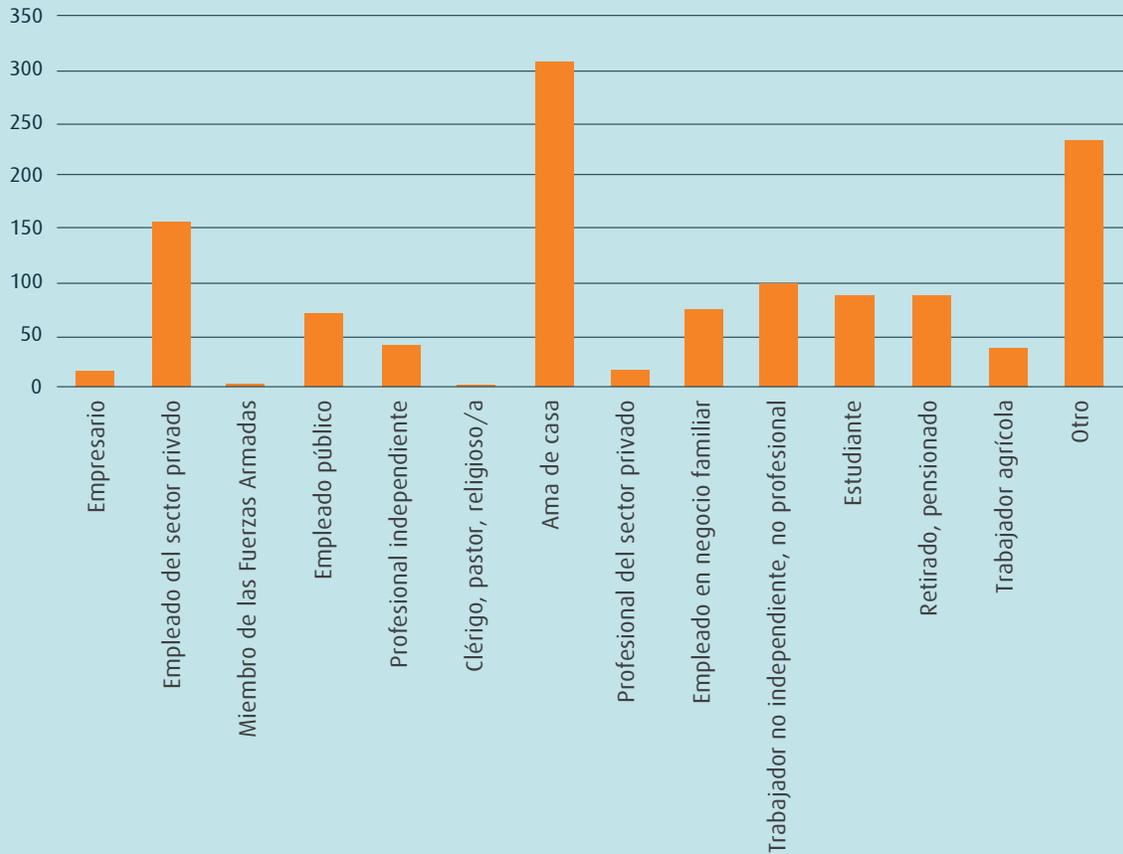
| Ocupación                                   | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>                                | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Empresario                                  | 17          | 1.4          | 1.4               | 1.4                  |
| Empleado del sector privado                 | 155         | 12.5         | 12.5              | 13.9                 |
| Miembro de las Fuerzas Armadas              | 2           | 0.2          | 0.2               | 14.1                 |
| Empleado público                            | 72          | 5.8          | 5.8               | 19.9                 |
| Profesional independiente                   | 41          | 3.3          | 3.3               | 23.2                 |
| Clérigo, pastor, religioso/a                | 1           | 0.1          | 0.1               | 23.3                 |
| Ama de casa                                 | 305         | 24.6         | 24.7              | 47.9                 |
| Profesional del sector privado              | 18          | 1.5          | 1.5               | 49.4                 |
| Empleado en negocio familiar                | 75          | 6.1          | 6.1               | 55.5                 |
| Trabajador no independiente, no profesional | 100         | 8.1          | 8.1               | 63.5                 |
| Estudiante                                  | 90          | 7.3          | 7.3               | 70.8                 |
| Retirado, pensionado                        | 89          | 7.2          | 7.2               | 78.0                 |
| Trabajador agrícola                         | 38          | 3.1          | 3.1               | 81.1                 |
| Otro  | 233         | 18.8         | 18.8              | 99.9                 |
| NS/NR                                       | 1           | 0.1          | 0.1               | 100.0                |
| Perdido del sistema                         | 2           | 0.2          |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

Es notorio que la mayor frecuencia corresponde a “Ama de casa”. Indudablemente, por el horario en que se realizó la encuesta, las presentes serían, en su mayoría, las amas de casa; les siguen los empleados del sector privado, a los que relacionaríamos con

los emprendedores que son privados independientes y, por lo tanto, trabajan con sus propios horarios; la categoría de “Otro” encierra una variedad bastante dispersa de ocupaciones y la frecuencia de cada una de ellas es despreciable.

**GRÁFICO 24**  
**Distribución de la ocupación**



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 68**

**Principales problemas por orden de importancia**

| Principales problemas                   | Total        | Porcentaje   |              |              | Peso relativo (%) |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------|
|   |              | 1            | 2            | 3            |                   |
| <b>Total</b>                            | <b>3 717</b> | <b>1 239</b> | <b>1 239</b> | <b>1 239</b> | <b>100.00</b>     |
| Corrupción                              | 817          | 372          | 242          | 203          | 21.980            |
| Delincuencia, inseguridad, pandillas    | 987          | 412          | 400          | 175          | 26.554            |
| Economía estancada y desempleo          | 707          | 156          | 259          | 292          | 19.021            |
| Mal gobierno, ineficiencia y burocracia | 465          | 117          | 146          | 202          | 12.510            |
| Pobreza                                 | 393          | 93           | 109          | 191          | 10.573            |
| Partidos políticos y malos políticos    | 311          | 84           | 74           | 153          | 8.367             |
| Otro                                    | 31           | 4            | 7            | 20           | 0.834             |
| NS o NR                                 | 4            | 1            | 1            | 2            | 0.108             |
| Perdidos                                | 2            |              | 1            | 1            | 0.054             |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**5.2 Resultados por pregunta**

**CUADRO 69**

**Pregunta 1: Podría decirme, según lo que se le viene a la mente ¿Qué es corrupción?**

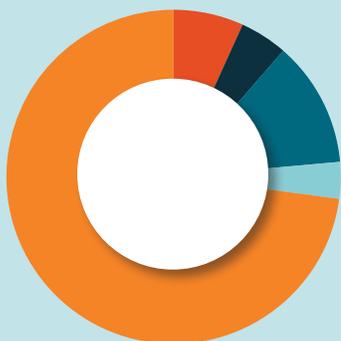
| ¿Qué es corrupción?                    | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>                           | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Abuso de poder en el gobierno          | 84          | 6.8          | 6.8               | 6.8                  |
| Mal manejo de dinero en el gobierno    | 57          | 4.6          | 4.6               | 11.4                 |
| Robo de dinero o cobros por servicios  | 151         | 12.2         | 12.2              | 23.6                 |
| Incapacidad para ejercer cargo público | 44          | 3.6          | 3.6               | 27.1                 |
| Otras definiciones (no corrupción)     | 903         | 72.9         | 72.9              | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

La corrupción es un problema de transversalidad cultural. Su apreciación puede ser criticada desde diversas aristas, pero lo primero es que refleja una debilidad moral y social generalizada. Al agrupar las respuestas en las cinco categorías del cuadro anterior, se puede concluir que nuestra población no tiene claro el

concepto de corrupción, ya que cerca del 75% de las respuestas indican ese desconocimiento; otro factor que influye podría ser la desconfianza al responder a la persona que les entrevistó, es decir, no tuvo la confianza necesaria para responder con suficiente firmeza y seguridad.

**GRÁFICO 25**  
**¿Qué es corrupción?**



- 7 % ● Abuso de poder en el gobierno
- 5 % ● Mal manejo de dinero en el gobierno
- 12 % ● Robo de dinero o cobros por servicios
- 3 % ● Incapacidad para ejercer cargo público
- 73 % ● Otras definiciones (no corrupción)

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**GRÁFICO 26**  
**Nube de etiquetas sobre la respuesta a la pregunta 1: Podría decirme, según lo que se le viene a la mente ¿Qué es corrupción?**



Fuente: Presentación de encuesta UFG-nov-18.

### CUADRO 70

**Pregunta 2: Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?**

| Respuesta   | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|---|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b>  | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia      | 43          | 3.5          | 3.5               | 3.5                  |
| Mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente | 856         | 69.1         | 69.1              | 72.6                 |
| Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley  | 314         | 25.3         | 25.4              | 98.0                 |
| NS o NR   | 25          | 2.0          | 2.0               | 100.0                |
| Perdido del sistema   | 1           | 0.1          |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

### CUADRO 71

**Pregunta 2 (por sexo): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?**

| Opción de respuesta cerrada   | Total frecuencia y porcentaje | Masculino frecuencia y porcentaje | Femenino frecuencia y porcentaje | No válidos              |
|---|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia                    | 53<br>(4.3 %)                 | 20<br>(3.5%)                      | 23<br>(3.6 %)                    | 10<br>(31 %)            |
| Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo | 866<br>(69.6 %)               | 435<br>(75.5 %)                   | 417<br>(66.1 %)                  | 14<br>(44 %)            |
| Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley  | 320<br>(25.8 %)               | 121<br>(21.0 %)                   | 191<br>(30.3 %)                  | 8<br>(25 %)             |
| No sabe (NS) o no responde (NR)   |                               |                                   |                                  |                         |
| <b>Total</b>  | <b>1239<br/>(100.0 %)</b>     | <b>576<br/>(100.0 %)</b>          | <b>631<br/>(100.0 %)</b>         | <b>32<br/>(100.0 %)</b> |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 72**

**Pregunta 2 (por edad): Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?**

| Opción de respuesta cerrada   | Total frecuencia y porcentaje | 18-29                    | 30-59                    | 60 +                     | No válidos |
|---|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|------------|
| Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia                    | 43<br>(3.5 %)                 | 9<br>(2.6 %)             | 25<br>(4.0 %)            | 9<br>(3.3 %)             |            |
| Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo | 855<br>(69.1 %)               | 225<br>(65.2 %)          | 439<br>(70.4 %)          | 194<br>(71.1 %)          |            |
| Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley  | 314<br>(25.4 %)               | 107<br>(31.0 %)          | 143<br>(23.1 %)          | 64<br>(23.4 %)           |            |
| No sabe (NS) o no responde (NR)   | 25<br>(2.0 %)                 | 4<br>(1.2 %)             | 15<br>(2.4 %)            | 6<br>(2.2 %)             |            |
| <b>Total</b>  | <b>1237<br/>(100.0 %)</b>     | <b>345<br/>(100.0 %)</b> | <b>619<br/>(100.0 %)</b> | <b>273<br/>(100.0 %)</b> |            |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 73**

**Pregunta 3: ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar]**

| Respuesta    | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>Total</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Sí           | 233         | 18.8         | 18.8              | 18.8                 |
| No           | 991         | 80.0         | 80.0              | 98.8                 |
| NS/NR        | 15          | 1.2          | 1.2               | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 74**

**Pregunta 3 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NS/NR)**

| Opción de respuesta cerrada | Total frecuencia y porcentaje | Masculino frecuencia y porcentaje | Femenino frecuencia y porcentaje | No válidos     |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------|
| Sí                          | 233<br>(18.8 %)               | 120<br>(20.5%)                    | 111<br>(17.2 %)                  | 2<br>(28.6 %)  |
| No                          | 991<br>(80.0 %)               | 457<br>(78.0 %)                   | 529<br>(81.9 %)                  | 5<br>(71.4 %)  |
| NS/NR                       | 15<br>(1.2 %)                 | 9<br>(1.5 %)                      | 6<br>(0.9 %)                     |                |
| Total                       | 1239<br>(100.0 %)             | 586<br>(100.0 %)                  | 646<br>(100.0 %)                 | 7<br>(100.0 %) |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 75**

**Pregunta 3 (por edad): ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NR/NS)**

| Opción de respuesta cerrada | Total frecuencia y porcentaje | 18-29           | 30-59           | 60 +            | No válidos    |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|
| Sí                          | 233<br>(18.8%)                | 57<br>(16.5%)   | 143<br>(23.1%)  | 33<br>(12.1%)   | 0<br>(.0%)    |
| No                          | 991<br>(80.0%)                | 282<br>(81.5%)  | 469<br>(75.8%)  | 239<br>(87.5%)  | 1<br>(00.0%)  |
| NS/NR                       | 15<br>(1.2%)                  | 7<br>(2.0%)     | 7<br>(1.1%)     | 1<br>(0.4%)     | 0<br>(0.0%)   |
| TOTAL                       | 1239<br>(100.0%)              | 346<br>(100.0%) | 619<br>(100.0%) | 273<br>(100.0%) | 1<br>(100.0%) |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

Se infiere que hay mucho temor a explicar abiertamente casos específicos por la desconfianza generalizada que existe y pensando en la protección de

la seguridad personal. Las personas se han vuelto cautas al responder.

#### CUADRO 76

**Pregunta 4: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? (pregunta abierta, las instituciones referidas se agruparon por sectores)**

| Sector  | Frecuencia pregunta 4 | Porcentaje pregunta 4 |
|---|-----------------------|-----------------------|
| Sector de Justicia                            | 10                    | 0.8%                  |
| Sector de Salud                               | 46                    | 3.7%                  |
| Sector de Educación                           | 14                    | 1.1%                  |
| Sector Municipal                              | 44                    | 3.6%                  |
| Sector de Seguridad Pública: PNC              | 26                    | 2.1%                  |
| Sector Hídrico: ANDA                          | 48                    | 3.9%                  |
| Ministerio de Hacienda, incluidas las aduanas | 5                     | 0.4%                  |
| AL y partidos políticos                       | 5                     | 0.4%                  |
| Otros   | 35                    | 2.8%                  |
| <b>Total de respuesta Sí</b>                  | <b>233</b>            | <b>18.8%</b>          |
| Total encuesta                                | 1239                  | 100.0%                |

Nota: El porcentaje se calcula sobre el número de la muestra: 1,239.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y en la encuesta UFG-nov 18.

**CUADRO 77**

**Pregunta 5: ¿En los últimos 5 años, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno?  
[Explicar Ud. o Núcleo familiar]**

| Respuesta    | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| SÍ           | 160         | 12.9         | 12.9              | 12.9                 |
| No           | 1066        | 86.0         | 86.1              | 99.0                 |
| NS/NR        | 12          | 1.0          | 1.0               | 100.0                |
| Perd. sist.  | 1           | 0.1          |                   |                      |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 78**

**Pregunta 6: Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción, hace 5 años? (pregunta abierta)**

| Institución          | Total | Institución 1 | Institución 2 | Institución 3 | Porcentaje | Total encuesta |
|----------------------|-------|---------------|---------------|---------------|------------|----------------|
| TOTAL                | 160   | 125           | 27            | 8             | 100.0      | 1239           |
| AFP                  | 1     | 1             | 0             | 0             | 0.6        | 0.08           |
| Alcaldía             | 33    | 28            | 4             | 1             | 20.6       | 2.66           |
| ALIANZA              | 1     | 1             | 0             | 0             | 0.6        | 0.08           |
| ANDA                 | 27    | 24            | 1             | 2             | 16.9       | 2.18           |
| Asamblea Legislativa | 1     | 1             | 0             | 0             | 0.6        | 0.08           |
| CAESS                | 3     | 3             | 0             | 0             | 1.9        | 0.24           |
| CEL                  | 1     | 1             | 0             | 0             | 0.6        | 0.08           |
| CENADE               | 1     | 1             | 0             | 0             | 0.6        | 0.08           |
| Educación            | 14    | 9             | 5             | 0             | 8.8        | 1.13           |
| FGR                  | 5     | 5             | 0             | 0             | 3.1        | 0.40           |
| Gobernación          | 4     | 3             | 1             | 0             | 2.5        | 0.32           |



### CUADRO 79

**Pregunta 7: Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una de ellas, si ¿en los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?**

| Institución  | SÍ  | NO   | NS / NR | Total | SÍ / Total (%) |
|--|-----|------|---------|-------|----------------|
| 1. Juzgados y/o Fiscalía General de la República, FGR            | 92  | 1144 | 3       | 1239  | 7.4            |
| 2. Ministerio de Salud, hospitales, unidades de salud e ISSS     | 262 | 974  | 3       | 1239  | 21.1           |
| 3. Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades | 112 | 1123 | 4       | 1239  | 9.0            |
| 4. Alcaldías y servicios municipales                             | 194 | 1041 | 4       | 1239  | 15.7           |
| 5. Policía Nacional Civil  | 175 | 1061 | 3       | 1239  | 14.1           |
| 6. Agua (ANDA)   | 192 | 1042 | 5       | 1239  | 15.5           |
| 7. Ministerio de Hacienda, incluyendo aduanas                    | 47  | 1187 | 5       | 1239  | 3.8            |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa                     | 119 | 1115 | 5       | 1239  | 9.6            |
| 9. Fondo de inversión social para el desarrollo local            | 1   | 1    | 0       | 0     | 0.08           |
| 10. Otro. Especifique: _____                                     | 9   | 134  | 2       | 145   | 6.2            |

Nota: La pregunta y los nombres de las instituciones se han copiado del instrumento de la encuesta UFG-nov-18.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y en la encuesta UFG-nov 18.

### CUADRO 80

**Pregunta 7 (por sexo): Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una de ellas, si ¿en los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?**

| Sectores   | Total sí | Masculino sí | Femenino sí | Total % | Masculino % | Femenino % |
|--|----------|--------------|-------------|---------|-------------|------------|
| 1. Juzgados y/o Fiscalía General de la República, FGR        | 92       | 52           | 40          | 7.43%   | 8.84%       | 6.15%      |
| 2. Ministerio de Salud, hospitales, unidades de salud e ISSS | 262      | 131          | 131         | 21.15%  | 22.28%      | 20.15%     |

| Sectores   | Total sí | Masculino sí | Femenino sí | Total % | Masculino % | Femenino % |
|--|----------|--------------|-------------|---------|-------------|------------|
| 3. Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades | 112      | 57           | 55          | 9.04%   | 9.69%       | 8.46%      |
| 4. Alcaldías y servicios municipales                             | 194      | 115          | 79          | 15.66%  | 19.56%      | 12.15%     |
| 5. Policía Nacional Civil  | 175      | 108          | 67          | 14.12%  | 18.37%      | 10.31%     |
| 6. Agua (ANDA)   | 192      | 99           | 93          | 15.50%  | 16.84%      | 14.31%     |
| 7. Ministerio de Hacienda, incluyendo aduanas                    | 47       | 32           | 15          | 3.79%   | 5.44%       | 2.31%      |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa                     | 119      | 73           | 46          | 9.60%   | 12.41%      | 7.08%      |
| 9. Fondo de inversión social para el desarrollo local FISDL      | 28       | 19           | 9           | 2.26%   | 3.23%       | 1.38%      |
| 10. Otro. Especifique: _____                                     | 9        | 6            | 3           | 0.73%   | 1.02%       | 0.46%      |
| Denominador total encuesta                                       | 1239     | 588          | 650         |         |             |            |

Nota: La pregunta y los nombres de las instituciones se han copiado del instrumento de la encuesta UFG-nov-18.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y en la encuesta UFG-nov 18.

#### CUADRO 81

**Pregunta 8: Le voy a leer un listado de 12 prácticas de corrupción, ¿podría indicarme, si a usted o alguien de su núcleo familiar (personas que viven en su casa u hogar) le ha sucedido alguna de estas malas prácticas en los últimos 12 meses?**

| Práctica de pequeña corrupción, frecuencia por sector   | SÍ  | NO   | NS / NR | Total | SÍ / Total (%) |
|---|-----|------|---------|-------|----------------|
| 1. Justicia: En los juzgados y tribunales: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, algún soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado?                     | 73  | 1166 |         | 1239  | 5.9            |
| 2. Educación: ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores? | 234 | 1005 |         | 1239  | 18.9           |

| Práctica de pequeña corrupción, frecuencia por sector   | SÍ  | NO   | NS / NR | Total | SÍ / Total (%) |
|---|-----|------|---------|-------|----------------|
| 3. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? | 210 | 1029 |         | 1239  | 16.9           |
| 4. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta?  | 289 | 950  |         | 1239  | 23.3           |
| 5. Municipal: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un funcionario o empleado de la alcaldía pide una comisión (mordida) de al menos el 10% del valor, a toda persona o empresa que quiera vender un servicio o producto a la alcaldía?   | 122 | 1117 |         | 1239  | 9.8            |
| 6. Seguridad: ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, una solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC?  | 138 | 1101 |         | 1239  | 11.1           |
| 7. Agua: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses?  | 129 | 1110 |         | 1239  | 10.4           |
| 8. Hacienda: ¿Le han hecho a usted o alguien de su núcleo familiar, alguna solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya se a comerciantes pequeños o grandes, furgones.   | 28  | 1211 |         | 1239  | 2.3            |
| 9. FISDL: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar apropiación indebida del subsidio a familias pobres en repartos del FISDL y alcaldías?  | 64  | 1174 | 1       | 1239  | 5.2            |
| 10. Político: ¿Le ha sucedido a usted o alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?   | 210 | 1028 | 1       | 1239  | 16.9           |
| 11. Seguridad: ¿ Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?.   | 185 | 1053 | 1       | 1239  | 14.9           |
| 12. Salud y PGR: ¿ Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que Médicos y Abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidan la atención a pacientes y usuarios públicos.?                                    | 184 | 1053 | 2       | 1239  | 14.9           |

Nota: La pregunta y las prácticas se han copiado del instrumento de la encuesta UFG-nov-18.

| <b>Práctica de pequeña corrupción, frecuencia por sector</b>  | <b>SÍ</b> | <b>NO</b> | <b>Total</b> |
|---|-----------|-----------|--------------|
| 1. Justicia: En los juzgados y tribunales: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, algún soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado?   | 5.9%      | 94.1%     | 100%         |
| 2. Educación: ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores?   | 18.9%     | 81.1%     | 100%         |
| 3. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? | 16.9%     | 83.1%     | 100%         |
| 4. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta?  | 23.3%     | 76.7%     | 100%         |
| 5. Municipal: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un funcionario o empleado de la alcaldía pide una comisión (mordida) de al menos el 10% del valor, a toda persona o empresa que quiera vender un servicio o producto a la alcaldía?   | 9.8%      | 90.2%     | 100%         |
| 6. Seguridad: ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, una solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC?  | 11.1%     | 88.9%     | 100%         |
| 7. Agua: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses?  | 10.4%     | 89.6%     | 100%         |
| 8. Hacienda: ¿Le han hecho a usted o alguien de su núcleo familiar, alguna solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya se a comerciantes pequeños o grandes, furgones.   | 2.3%      | 97.7%     | 100%         |
| 9. FISDL: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar apropiación indebida del subsidio a familias pobres en repartos del FISDL y alcaldías?  | 5.2%      | 94.8%     | 100%         |
| 10. Político: ¿Le ha sucedido a usted o alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?   | 16.9%     | 83.1%     | 100%         |
| 11. Seguridad: ¿ Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?.   | 14.9%     | 85.1%     | 100%         |
| 12. Salud y PGR: ¿ Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que Médicos y Abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidan la atención a pacientes y usuarios públicos.?                                    | 14.9%     | 85.1%     | 100%         |

Nota: La pregunta y las prácticas se han copiado del instrumento de la encuesta UFG-nov-18.

| <b>Práctica de pequeña corrupción, frecuencia por sector</b>  | <b>Total sí</b> | <b>Masculino sí</b> | <b>Femenino sí</b> | <b>Total %</b> | <b>Masculino %</b> | <b>Femenino %</b> |
|---|-----------------|---------------------|--------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| 1. Justicia: En los juzgados y tribunales: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, algún soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado?   | 83              | 43                  | 40                 | 6.7%           | 7.3%               | 6.2%              |
| 2. Educación: ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores?   | 233             | 111                 | 122                | 18.8%          | 18.9%              | 18.8%             |
| 3. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? | 209             | 111                 | 98                 | 16.9%          | 18.9%              | 15.1%             |
| 4. Salud: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta?  | 288             | 158                 | 130                | 23.2%          | 26.9%              | 20.0%             |
| 5. Municipal: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un funcionario o empleado de la alcaldía pide una comisión (mordida) de al menos el 10% del valor, a toda persona o empresa que quiera vender un servicio o producto a la alcaldía?   | 120             | 72                  | 48                 | 9.7%           | 12.2%              | 7.4%              |
| 6. Seguridad: ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, una solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC?  | 137             | 90                  | 47                 | 11.1%          | 15.3%              | 7.2%              |
| 7. Agua: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses?  | 128             | 76                  | 52                 | 10.3%          | 12.9%              | 8.0%              |

| <b>Práctica de pequeña corrupción, frecuencia por sector</b>  | <b>Total sí</b> | <b>Masculino sí</b> | <b>Femenino sí</b> | <b>Total %</b> | <b>Masculino %</b> | <b>Femenino %</b> |
|---|-----------------|---------------------|--------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| 8. Hacienda: ¿Le han hecho a usted o alguien de su núcleo familiar, alguna solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya sea a comerciantes pequeños o grandes, furgones.  | 27              | 20                  | 7                  | 2.2%           | 3.4%               | 1.1%              |
| 9. FISDL: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar apropiación indebida del subsidio a familias pobres en repartos del FISDL y alcaldías?  | 63              | 37                  | 26                 | 5.1%           | 6.3%               | 4.0%              |
| 10. Político: ¿Le ha sucedido a usted o alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?   | 209             | 122                 | 87                 | 16.9%          | 20.7%              | 13.4%             |
| 11. Seguridad: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?.  | 185             | 106                 | 79                 | 14.9%          | 18.0%              | 12.2%             |
| 12. Salud y PGR: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que Médicos y Abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidan la atención a pacientes y usuarios públicos?. | 184             | 91                  | 93                 | 14.9%          | 15.5%              | 14.3%             |
| <b>Denominador total encuesta</b>   | <b>1239</b>     | <b>588</b>          | <b>650</b>         |                |                    |                   |

Nota: La pregunta y las prácticas se han copiado del instrumento de la encuesta UFG-nov-18.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y en la encuesta UFG-nov 18.

**CUADRO 82**

**Pregunta 9: Le voy a repetir la pregunta 3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]**

| Respuesta    | Frecuencia  | Porcentaje   | Porcentaje válido | Porcentaje acumulado |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|----------------------|
| <b>TOTAL</b> | <b>1239</b> | <b>100.0</b> | <b>100.0</b>      |                      |
| Sí           | 533         | 43.0         | 43.0              | 43.0                 |
| No           | 701         | 56.6         | 56.6              | 99.6                 |
| NS/NR        | 5           | 0.4          | 0.4               | 100.0                |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 83**

**Pregunta 9 (por edad): ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NS/NR)**

| Opción de respuesta cerrada | Total frecuencia y porcentaje | 18-29               | 30-59               | 60 +                | No válidos |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------|
| Sí                          | 533<br>43%                    | 165<br>48%          | 283<br>46%          | 85<br>31%           |            |
| No                          | 701<br>57%                    | 180<br>52%          | 333<br>54%          | 188<br>69%          |            |
| NS/NR                       | 5<br>0%                       | 1<br>0%             | 4<br>1%             | 0<br>0%             |            |
| <b>TOTAL</b>                | <b>1239<br/>100%</b>          | <b>346<br/>100%</b> | <b>620<br/>100%</b> | <b>273<br/>100%</b> | <b>0</b>   |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 84**

**Pregunta 9 (por sexo): ¿En los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? (pregunta cerrada: Sí, No, NS/NR)**

| Opción de respuesta cerrada | Total frecuencia y porcentaje | Masculino frecuencia y porcentaje | Femenino frecuencia y porcentaje | No válidos |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|------------|
| Sí                          | 533<br>43.0%                  | 270<br>46.1%                      | 259<br>40.1%                     |            |
| No                          | 701<br>56.6%                  | 314<br>53.6%                      | 384<br>59.4%                     |            |
| NS/NR                       | 5<br>0.4%                     | 2<br>0.3%                         | 3<br>0.5%                        |            |
| TOTAL                       | 1239<br>100%                  | 586<br>100%                       | 646<br>100%                      |            |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

**CUADRO 85**

**Pregunta 10. Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción?**

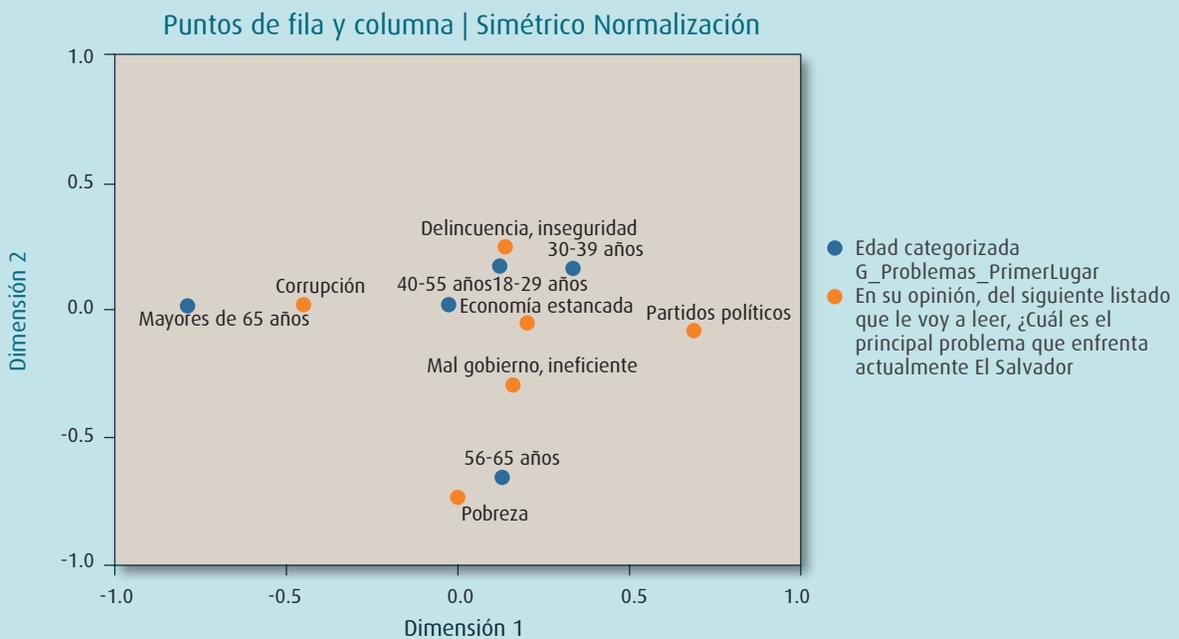
| Institución                                  | Frecuencia | Frecuencia relativa | Porcentaje con total general |
|--|------------|---------------------|------------------------------|
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>540</b> | <b>100.0</b>        | <b>43.58</b>                 |
| 1. Sector de Justicia                        | 24         | 4.44                | 1.94                         |
| 2. Sector de Salud                           | 187        | 34.63               | 15.09                        |
| 3. Sector de Educación                       | 57         | 10.56               | 4.60                         |
| 4. Alcaldía                                  | 58         | 10.74               | 4.68                         |
| 5. PNC                                       | 105        | 19.44               | 8.47                         |
| 6. ANDA                                      | 72         | 13.33               | 5.81                         |
| 7. Ministerio de Hacienda                    | 7          | 1.30                | 0.56                         |
| 8. Asamblea Legislativa y partidos políticos | 9          | 1.67                | 0.73                         |
| 9. Otros                                     | 21         | 3.89                | 1.69                         |

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta UFG-nov-18.

### 5.3 Correspondencia entre variables

**GRÁFICO 28**

**Correspondencia de edad con el principal problema que enfrenta El Salvador**



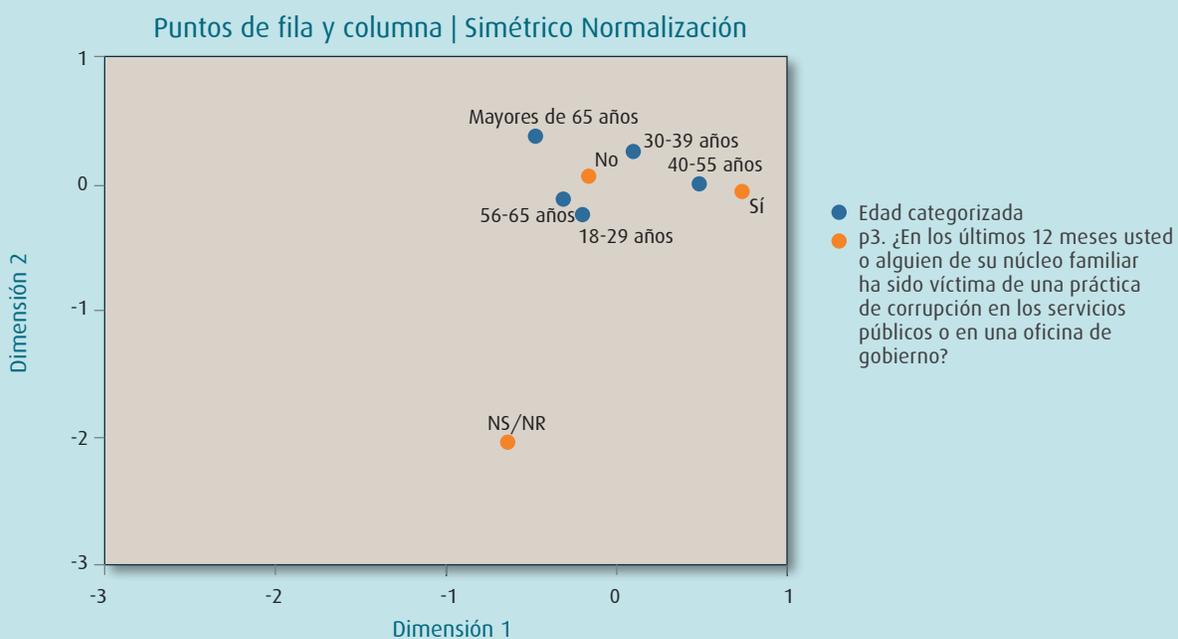
Fuente: Presentación de la encuesta UFG-nov-18.

Se correlaciona “corrupción” con personas mayores de 65 años.

Delincuencia e inseguridad, con personas de 18 a 29 años y 30 a 39 años.

**GRÁFICO 29**

**Correspondencia de edad con la victimización por práctica de corrupción en los servicios públicos**



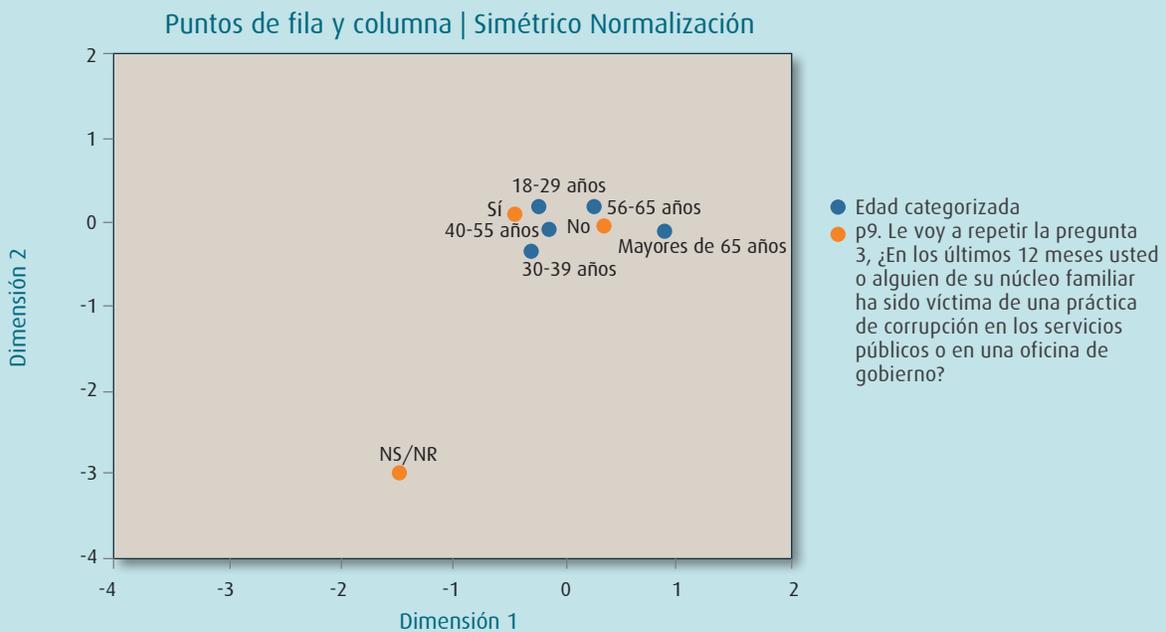
Fuente: Presentación de la encuesta UFG-nov-18.

Se correlaciona “víctima de corrupción” con personas de 40 a 55 y de 30 a 39 años.

Segmentos de 56 a 65 y de 18 a 29 años en escala menor.

### GRÁFICO 30

#### Correspondencia de edad con victimización por práctica de corrupción en los servicios públicos – Final de la encuesta



Fuente: Presentación de la encuesta UFG-nov-18.

Luego de hacer nuevamente la pregunta: Personas de 18 a 29 y de 40 a 55 años revaloraron su opinión.

#### CORRELACIÓN

- › Para las variables cualitativas, la correlación solo es posible cuando no es dicotómica, por ejemplo: respuestas Sí y No (no aplica).
- › La variable cualitativa no dicotómica debe ser or-

dinal, es decir, que tenga algún criterio de ordenamiento, por ejemplo: bueno, regular, malo.

- › Criterio muy particular: el mayor problema declarado es la delincuencia y eso representa un poco más del 26 %, el cual es demasiado bajo.

Las pruebas realizadas en SPSS no son valederas para correlacionar variables en esta encuesta. Se ilustran tal como son las salidas del SPSS.

**CUADRO 86**

**Correlaciones sexo y grado estudiado**

| Correlaciones  |                        | A Sexo. Sexo | C GradoEstudio Codificado |
|--|------------------------|--------------|---------------------------|
| A Sexo. Sexo   | Correlación de Pearson | 1            | .023                      |
|  | Sig. (bilateral)       |              | .419                      |
|  | N                      | 1238         | 1237                      |
| C GradoEstudio Codificado<br>¿Hasta qué grado ha estudiado?<br>(Nivel de estudio codificado) | Correlación de Pearson | .023         | 1                         |
|  | Sig. (bilateral)       | .419         |                           |
|  | N                      | 1237         | 1238                      |

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 87**

**Correlaciones nivel de estudio y departamento**

| Correlaciones  |                        | C GradoEstudio | Departamento |
|--|------------------------|----------------|--------------|
| C GradoEstudio Codificado<br>¿Hasta qué grado ha estudiado?<br>(Nivel de estudio codificado) | Correlación de Pearson | 1              | .016         |
|  | Sig. (bilateral)       |                | .562         |
|  | N                      | 1238           | 1238         |
| Departamento   | Correlación de Pearson | .016           | 1            |
|  | Sig. (bilateral)       | .562           |              |
|  | N                      | 1238           | 1239         |

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 88**

**Correlaciones nivel de estudio y zona**

| Correlaciones  |                        | C GradoEstudio | Zona    |
|--|------------------------|----------------|---------|
| C GradoEstudio Codificado<br>¿Hasta qué grado ha estudiado?<br>(nivel de estudio codificado) | Correlación de Pearson | 1              | -.096** |
|  | Sig. (bilateral)       |                | .001    |
|  | N                      | 1238           | 1238    |
| Zona   | Correlación de Pearson | -.096**        | 1       |
|  | Sig. (bilateral)       | .001           |         |
|  | N                      | 1238           | 1239    |

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 89**

**Correlaciones nivel estudio e ingresos agrupados**

| Correlaciones  |                        | C GradoEstudio | D Ingresos |
|--|------------------------|----------------|------------|
| C GradoEstudio Codificado<br>¿Hasta qué grado ha estudiado?<br>(nivel de estudio codificado) | Correlación de Pearson | 1              | .299**     |
|  | Sig. (bilateral)       |                | .000       |
|  | N                      | 1238           | 1056       |
| D Ingresos agrupados1  | Correlación de Pearson | .299**         | 1          |
|  | Sig. (bilateral)       | .000           |            |
|  | N                      | 1056           | 1057       |

\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 90**

**Correlaciones nivel de estudio y gastos hogar**

| Correlaciones  |                        | C GradoEstudio | E GastosHogar |
|--|------------------------|----------------|---------------|
| C GradoEstudio Codificado<br>¿Hasta qué grado ha estudiado?<br>(nivel de estudio codificado) | Correlación de Pearson | 1              | .280**        |
|  | Sig. (bilateral)       |                | .000          |
|  | N                      | 1238           | 1073          |
| E GastosHogarAgrup   | Correlación de Pearson | .280**         | 1             |
|  | Sig. (bilateral)       | .000           |               |
|  | N                      | 1073           | 1074          |

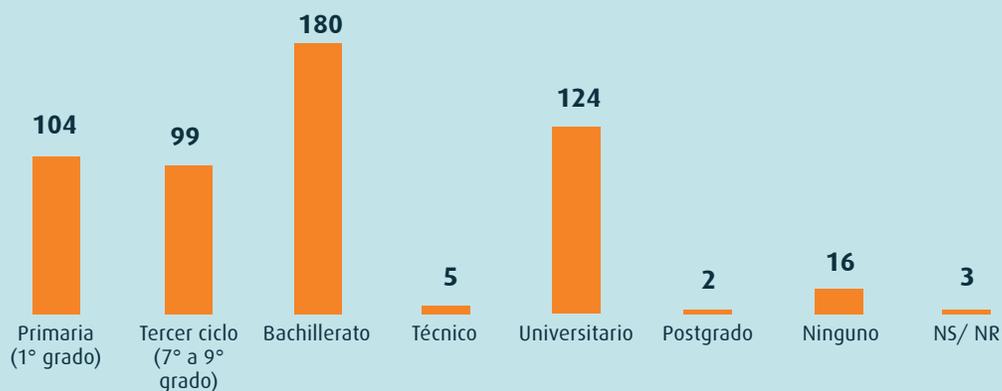
\*\* La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: Elaboración propia.

Correspondencia del nivel académico con haber sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos—FINAL DE LA ENCUESTA.

**GRÁFICO 31**

**Correspondencia entre el nivel académico y haber sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos**



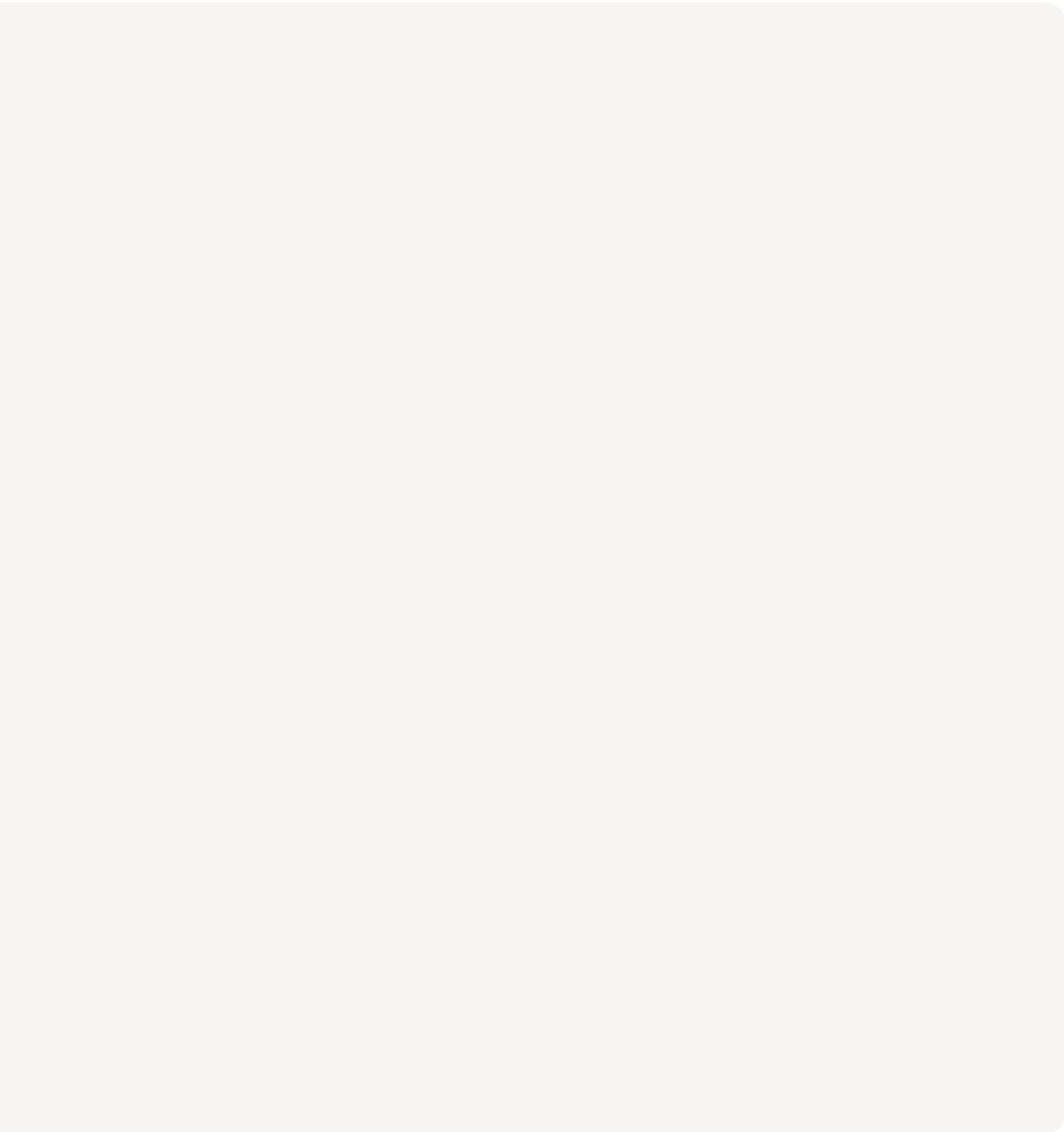
Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 91**

**Priorización de los problemas de El Salvador según ocupación**

| Ocupación  | Total | Corrupción | Delincuencia,<br>inseguridad y<br>pandillas | Economía<br>estancada<br>y desempleo | Mal gobierno,<br>ineficiencia<br>y burocracia | Pobreza | Partidos<br>políticos y<br>malos políticos | Otro | NS o NR |
|--|-------|------------|---|--------------------------------------|---|---------|--|------|---------|
| TOTAL  | 3 706 | 814        | 984   | 707                                  | 464   | 392     | 310  | 31   | 4       |
| Empresario                                       | 51    | 11         | 15  | 10                                   | 5   | 3       | 7  | 0    | 0       |
| Empleado del sector<br>privado                   | 465   | 103        | 131   | 84                                   | 58  | 39      | 44   | 6    | 0       |
| Miembro de las Fuer-<br>zas Armadas              | 6     | 2          | 2   | 0                                    | 0   | 1       | 1  | 0    | 0       |
| Empleado público                                 | 216   | 54         | 57  | 44                                   | 34  | 14      | 11   | 2    | 0       |
| Profesional indepen-<br>diente                   | 121   | 34         | 30  | 19                                   | 13  | 7       | 17   | 1    | 0       |
| Clérigo, pastor, religio-<br>so/a                | 3     | 0          | 1   | 1                                    | 0   | 0       | 1  | 0    | 0       |
| Ama de casa                                      | 915   | 189        | 243   | 175                                  | 117   | 114     | 67   | 7    | 3       |
| Profesional del sector<br>privado                | 51    | 12         | 16  | 11                                   | 4   | 3       | 5  | 0    | 0       |
| Empleado en negocio<br>familiar                  | 225   | 46         | 58  | 46                                   | 24  | 31      | 19   | 1    | 0       |
| Trabajador no indepen-<br>diente, no profesional | 300   | 64         | 75  | 61                                   | 33  | 36      | 28   | 3    | 0       |
| Estudiante                                       | 270   | 64         | 68  | 47                                   | 40  | 25      | 24   | 2    | 0       |
| Retirado, pensionado                             | 267   | 68         | 71  | 48                                   | 27  | 29      | 21   | 2    | 1       |
| Trabajador agrícola                              | 114   | 24         | 30  | 16                                   | 14  | 19      | 10   | 1    | 0       |
| Otro   | 699   | 142        | 186   | 144                                  | 95  | 71      | 55   | 6    | 0       |
| NS/NR  | 3     | 1          | 1   | 1                                    | 0   | 0       | 0  | 0    | 0       |

Fuente: Presentación de la encuesta UFG-nov-18.





## Bibliografía

- Acción Ciudadana y Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia (2017). *Sistema de financiamiento de la política en El Salvador*. San Salvador: Acción Ciudadana y Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia.
- ANDA (2016). *Boletín Estadístico 2016 No 38*. San Salvador: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados. Recuperado de <http://www.anda.gob.sv/wp-content/uploads/2017/08/Boletin-Estadistico-2016.pdf>
- CIOPS (2018). *Percepción de los ciudadanos ante las elecciones de marzo de 2018. Encuesta LXVII de opinión pública del 2, 3 y 4 de febrero de 2018*. Recuperado de [https://www.utec.edu.sv/media/publicaciones/flips/investigaciones\\_ciops/febrero2018/files/publication18.pdf](https://www.utec.edu.sv/media/publicaciones/flips/investigaciones_ciops/febrero2018/files/publication18.pdf)
- Código Penal* (1997), con reformas a 2017. San Salvador, El Salvador. Recuperado de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/380>.
- Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2013). *Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1387815s.pdf>
- Constitución de la República de El Salvador* (1983). Corte Suprema de Justicia. Centro de Documentación Judicial. Recuperado de [http://www.csj.gob.sv/AMBIENTE/LEYES/CONSTITUCION\\_REPUBLICA\\_EL\\_SALVADOR.pdf](http://www.csj.gob.sv/AMBIENTE/LEYES/CONSTITUCION_REPUBLICA_EL_SALVADOR.pdf)
- Córdova Macías, R. et.al (2017). *Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. San Salvador: FUNDAUNGO, LAPOP, USAID, Barómetro de las Américas.
- Corporación Latinobarómetro (2017). *Informe 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro.
- CoST-Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción* (2017). Recuperado de [https://prezi.com/vny2pwqz8\\_ms/cost-el-salvador/](https://prezi.com/vny2pwqz8_ms/cost-el-salvador/).
- Cruz, J.M. y Martín de Vega, A. (2004). *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador: Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).
- DPLF (2014). *Independencia y transparencia del poder judicial en El Salvador*. Washington, Washington, D.C.: Due Process of Law Foundation. Recuperado de [http://dplf.org/sites/default/files/el\\_salvador\\_v05.pdf](http://dplf.org/sites/default/files/el_salvador_v05.pdf)
- Escobar, M. (2005). *La transparencia en el Estado salvadoreño: La perspectiva de los empresarios*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Estrada, J. (2012). *Transparencia y participación en presupuestos de inversión social destinados a comunidades pobres de El Salvador. Segundo informe de monitoreo*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE).
- Fernández Dols, J.M. (1995). Corrupción: Cuatro amonestaciones psicosociales y otros tantos. *Papeles del Psicólogo, Vol. 61*. Recuperado de <http://www.papelesdelpsicologo.es/resumen?pii=651#purchase>
- FESPAD, FUNDE, ISD, Universidad de El Salvador (2016). *Informe independiente de sociedad civil de El*

- Salvador para el MESICIC*. Recuperado de <http://www.repo.funde.org/1207/2/1-I-MESICIC.pdf>
- FUDAUNGO y DIAKONIA (2008). *Código Municipal explicado, con legislación relacionada*. 3ra edición. San Salvador.
- FUNDE (2012). *Trabajo del Observatorio Ciudadano de la Obra Pública*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.  
Recuperado de [http://www.mop.gob.sv/revistas/observatorio\\_funde.pdf](http://www.mop.gob.sv/revistas/observatorio_funde.pdf)
- FUNDE y ALAC (2017). *Condiciones para la denuncia de la corrupción en El Salvador*. San Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo y Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador. Recuperado de <http://www.repo.funde.org/1338/1/DENUNCIA-C-I.pdf>
- FUSADES (2017). *Luchas contra la Corrupción. El Salvador: Año Político*. San Salvador: Departamento de Estudios Políticos, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social y Fundación Hanns Seidel.
- FUSADES (2017). *Sistema Nacional de Transparencia y Anticorrupción: diagnóstico y propuestas*. El Salvador: Departamento de Estudios Legales, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social.
- IBP (2015). *El Salvador: Encuesta de Presupuesto Abierto*. Washington, Washington, D.C.: International Budget Partnership, recuperado de <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-ElSalvador-Spanish.pdf>
- ICEFI (2017). *La Corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- IGSP (2017). *Memoria de Labores 2017*. San Salvador: Inspectoría General de Seguridad Pública. Disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/igsp/documents/memorias-de-labores>
- IUDOP (s/f). Los salvadoreños evalúan el cuarto año de Gobierno de Salvador Sánchez Cerén y opinan sobre el pasado proceso electoral. *Boletín de prensa*, año XXXII, No.3. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas".
- Joma, S. (5 de agosto de 2014). Escuelas públicas pierden el 35 % de los días de clase. *El Diario de Hoy*. Recuperado de <https://historico.elsalvador.com/historico/134672/escuelas-publicas-pierden-el-35-de-los-dias-de-clase.html>
- Ley de Acceso a la Información Pública* (2011). San Salvador. Recuperada de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/493>
- Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios* (1988). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3298>
- Ley de Ética Gubernamental* (2011). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/migobdt/documents/11130/download>
- Ley de la Carrera Judicial*. San Salvador, El Salvador. Recuperada de [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_072948629\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072948629_archivo_documento_legislativo.pdf)
- Ley del Servicio Civil* (1961). San Salvador, D.O No.239, Tomo No. 193, del 27 de diciembre de 1961.
- Ley Especial de Extinción de Dominio y de la Administración de los Bienes de Origen o Destinación Ilícita* (2013). San Salvador, El Salvador. Recuperada de [https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117\\_073416504\\_archivo\\_documento\\_legislativo.pdf](https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073416504_archivo_documento_legislativo.pdf)
- Ley General de Educación* (1996). San Salvador, El Salvador. Recuperada de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/3309>

- Ley sobre Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos* (1959). San Salvador, El Salvador, recuperada de <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/376>
- Martínez Peñate, O. (2014). *El Salvador Ministerio de Obras Públicas: Transparencia vs. Corrupción*. San Salvador: UFG Editores.
- OAS (2017). *Fifth Report on El Salvador: Mechanism for Follow-Up on the OAS Implementation of the Inter-American Convention against Corruption*. Washington, D.C.: Organization of American States. Disponible en [http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5\\_InformeSLV\\_en.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_InformeSLV_en.pdf)
- PNUD (2014). *El Salvador se unió a la lucha contra la corrupción para #romperlacadena*. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en [https://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/presscenter/articles/2014/12/09/-nete-a-la-lucha-contra-la-corrupci-n-y-rompelacadena.html](https://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/presscenter/articles/2014/12/09/-nete-a-la-lucha-contra-la-corrupci-n-y-rompelacadena.html)
- PNUD (2014). *Género y corrupción En América Latina: ¿Hay alguna conexión? Documento de trabajo*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD-UNODC (2013). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina*. Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Centro Regional y Oficina Regional de UNODC para Centroamérica y el Caribe en Panamá (ROPAN).
- Reglamento Ley de Acceso a la Información Pública* (2011). San Salvador, El Salvador. Recuperado de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/migobdt/documents/11130/download>
- SETEPLAN (2015). *El Salvador productivo, educado y seguro. Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019*. Santa Tecla: Secretaría Técnica y de Planificación, Gobierno de El Salvador.
- Silva, H. (2014). Los infiltrados: Crónica de la corrupción en la policía de El Salvador. *Insight Crime*. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/los-infiltrados-cronica-de-la-corrupcion-en-la-policia-de-el-salvador/>
- Silva Ávalos, H. (2014). *Infiltrados. Crónica de la corrupción en la PNC (1992-2013)*. San Salvador: UCA Editores.
- SPTA (2017). *Informe de Rendición de Cuentas*. San Salvador: Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción.
- TI (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. Berlín: Transparency International. Disponible en <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%A1-da-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- TI (2017). *People and Corruption: Latin America and the Caribbean: Global Corruption Barometer*. Berlín: Transparency International.
- UNODC (s/f). *Informe sobre el examen de El Salvador. Examen por el Estado Plurinacional de Bolivia y Singapur sobre la aplicación por parte de El Salvador de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para el ciclo de examen 2010-2015*.
- USAID (2005). *An Assessment of Corruption in El Salvador*. San Salvador: Casals & Associates/USAID.
- USAID (2007). *Construyendo transparencia en los municipios: Diagnóstico y líneas programáticas para promover la transparencia a nivel local en El Salvador*. San Salvador: Casals & Associates y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- USAID (2009). *Índice de Competitividad Municipal 2009, El Salvador: Midiendo la Gobernabilidad Económica*

*Local para Crear un Mejor Entorno Empresarial. San Salvador: RTI International y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.*

USAID (2015). *Democracy, Human Rights, and Governance Assessment of El Salvador: Final Report.* Tetra Tech y ARD.

WEF (2017). *The Global Competitiveness Report 2017–2018.* Ginebra: World Economic Forum.

Asociación de Bienestar Yek Ineme (2004). *Corrupción en El Salvador: Un obstáculo para construir la paz.*

# Anexos

## Instrumentos de entrevista a usuarios calificados

### Guía de entrevistas a ciudadanos para identificar malas prácticas en los servicios públicos

**Saludo:** Buenos días, mi nombre es [ ] y soy una investigadora para el Proyecto Pro-Integridad.

**Presentación:** El proyecto Pro-Integridad es financiado por el gobierno de los Estados Unidos, y busca apoyar las capacidades de las entidades públicas y de la sociedad civil para la transparencia, la contraloría social y las reformas anticorrupción. Para eso apoya un proyecto liderado por las universidades: Francisco Gavidia (UFG) y Dr. José Matías Delgado (UJMD) llamado Plataformas de Diálogo Anticorrupción, que incluye este estudio.

**El Objetivo de esta entrevista es:**

“Necesitamos de su ayuda, de su colaboración, para identificar las malas prácticas en los servicios públicos que son más frecuentes y más dañinas para el ciudadano. Su información será tratada de forma reservada. Aunque no le preguntaremos, ni nos interesan nombres de personas, sino identificar estas malas conductas para erradicarlas.”

### I. Información General

Nombre del entrevistado: [ ]

Hora y fecha: [ ] Teléfono: [ ]

Edad: [ ] Sexo: Masculino  Femenino

Tipo de entrevistado: Líder comunal  Alcalde  Usuario calificado

### II. Identificación específica de prácticas

1 Podría decirme ¿qué se le viene a la mente? [;No explicar! Solo releer]

|  |
|--|
|  |
|  |

- 2 Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa que es la corrupción?

|  |  |
|--|--|
| 2.1 Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia.              |  |
| 2.2 Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor pariente o amigo. |  |
| 2.3 Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley   |  |
| 2.4 No sabe (NS) o no responde (NR)  |  |

- 3 ¿Del siguiente listado de sectores de gobierno, en cuál puede ayudarnos? ¿En cuál cree que usted tiene mayor conocimiento sobre cómo funcionan los servicios públicos o experiencia de malas prácticas? Solo marcar una casilla con una x.

**Pequeña corrupción:** Uso indebido del poder que relaciona directamente a personas usuarias del Estado con servidores públicos que los atienden, y que persigue que el usuario acceda de manera ilegal o ilegítima a bienes, servicios o decisiones estatales, a cambio de que el servidor público reciba un beneficio económico, político o social.

| Sector gubernamental de servicios públicos                                      |   | X |
|---|---|---|
| 1. S. Sector justicia: Juzgados y FGR   | 1 |   |
| 2. S. Salud MINSAL, hospitales, unidades de salud y ISSS.                       | 2 |   |
| 3. S. Educación: Ministerio de Educación y escuelas, institutos y universidades | 3 |   |
| 4. S. Municipal Alcaldías y servicios municipales                               | 4 |   |
| 5. S. Seguridad Policía Nacional Civil  | 5 |   |
| 6. S. Agua (ANDA)   | 6 |   |
| 7. S. Hacienda: Ministerio de Hacienda MH incluyendo aduanas                    | 7 |   |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa                                    | 8 |   |
| 9. Otros, especifique (FISDL, CNR, etc.)  | 9 |   |

- 4 Adentro del sector que usted seleccionó en la pregunta anterior  , ¿cuáles cree usted que son las 3 malas prácticas, conductas deshonestas o de pequeña corrupción que más afectan al ciudadano en el país? [Anótelas por orden de ocurrencia según el entrevistado (escuche, repregunte antes de anotar)]

- 4.1 Ahora quisiera que usted le dé una calificación de 1 a 5 a cada práctica mencionada, según la frecuencia (F) con que se dan. La calificación de 1 es muy raro y 5 se da de forma cotidiana o siempre. Puede escoger también un valor intermedio. **Preferentemente no repita la calificación.**
- 4.2 Ahora va a calificar las mismas prácticas pero por el daño (D) ocasionado, entendiéndose como el daño físico, social, político o económico que se le hace a una persona, tanto directa como indirectamente, así como la pérdida de oportunidades futuras para su desarrollo, laboral, profesional o empresarial, de igual forma de 1 a 5. Donde 1 significa casi ningún daño y 5 significa daños extremos en el ciudadano. **Preferentemente no repita la calificación.**

| Prácticas | F | D | T |
|-----------|---|---|---|
| 1.        |   |   |   |
| 2.        |   |   |   |
| 3.        |   |   |   |
| 4.        |   |   |   |
| 5.        |   |   |   |

- 5 ¿Podría contarme o ampliar, con más detalles una de esas prácticas? ¿Cómo se desarrolla? Seleccione solo una de las anteriores, la de mayor importancia y en la cual tenga usted mayor conocimiento.

[¿Cuál es el servicio público comprometido? ¿Quién es el actor y la víctima principal? ¿alguien más se beneficia o resulta perjudicado? ¿Cómo? ¿Dónde? ¿Cuánto cuesta? ¿Es actual? ¿Cuál es el nombre más adecuado?]

- 6 Por favor ahora concentrémonos en los actores y beneficiarios de la mala práctica. Recuerde, que no nos interesan nombres, solo nos interesa las prácticas.

|   |  |
|---|--|
| 6.1 Institución y departamento donde se da la práctica  |  |
| 6.2 ¿Dentro de la misma institución hay otras oficinas, unidades o departamentos donde se da esta misma práctica? |  |

|   |  |
|---|--|
| 6.3 ¿Qué funcionario es el responsable directo de la acción o práctica? (Cargo, no nombres)   |  |
| 6.4 ¿Hay otro funcionario coautor indispensable para que se cometa la práctica?   |  |
| 6.5 ¿Quién es el mayor beneficiario de esta práctica dañina?  |  |
| 6.6 ¿Hay personas que son ciudadano, no son empleados públicos, que participan en la práctica mencionada como actores o cómplices de la práctica de corrupción? |  |

- 7** Concentrémonos en las **personas dañadas** de la mala práctica. Recuerde, que no nos interesan nombres, solo nos interesa las prácticas.

|  |  |
|--|--|
| 7.1 ¿Quién es la principal víctima o persona más dañada en esta mala práctica?                                   |  |
| 7.2 ¿Hay otros ciudadanos que son víctimas y dañados? Identifique todas las posibles víctimas y personas dañadas |  |
| 7.3 ¿Cuál es la institución del Estado más dañada  |  |

- 8** Ahora nos centraremos en la descripción de **los daños o efectos** perjudiciales en los ciudadanos

|   |  |
|---|--|
| 8.1 ¿Cuál es el bien o servicio perdido o dejado de percibir en la víctima directa y cuál su costo?     |  |
| 8.2 ¿Cuál es el efecto directo o inmediato, en el mismo día, en el ciudadano víctima principal?         |  |
| 8.3 ¿Cuál es el efecto de mediano plazo en el ciudadano víctima principal? ¿En los próximos 30 días?    |  |
| 8.4 ¿Cuál puede ser el daño de largo plazo y en las oportunidades futuras de la víctima?                |  |
| 8.5 ¿Qué daños en otros ciudadanos, en el Estado y en la ciudadanía en general usted puede identificar? |  |

### III. Identificación General de prácticas

- 9** Pasemos a hablar del Gobierno en general. Queremos que nos ayude identificar los sectores gubernamentales donde se dan más frecuentemente estas malas prácticas. Hablaremos ahora del gobierno en general.

- 9.1 Le voy a leer un listado de instituciones y Ud. me podría a decir, para cada una, si ¿En los últimos 12 meses **usted o alguien de su núcleo familiar** ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]
- 9.2 De nuevo le voy a leer el mismo listado de instituciones y Ud. me podría decir, para cada una, si ¿En los últimos 12 meses **pariente o conocido** le ha contado directamente que fue víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?

| Responder y escribir<br>Sí=1 o No=0  | 9.1 Ud. o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima (últimos 12 m) | 9.2 Un pariente o un conocido ha sido víctima o (últimos 12 m) |   |
|--|--|--|---|
| 1. S. Justicia Sector justicia: Juzgados y FGR                                 |  |  | 1 |
| 2. S. Salud MINSAL, hospitales, unidades de salud y ISSS.                      |  |  | 2 |
| 3. S. Educación Ministerio de Educación y escuelas, institutos y universidades |  |  | 3 |
| 4. S. Municipal Alcaldías y servicios municipales                              |  |  | 4 |
| 5. S. Seguridad Policía Nacional Civil   |  |  | 5 |
| 6. S. Agua (ANDA)  |  |  | 6 |
| 7. S. Hacienda Ministerio de Hacienda MH incluyendo aduanas                    |  |  | 7 |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa                                   |  |  | 8 |
| 9. Otros, especifique (FISDL, CNR, etc.)                                       |  |  | 9 |

| Sector gubernamental de servicios públicos                                     |   | X |
|--|---|---|
| 1. S. Justicia Sector justicia: Juzgados y FGR                                 | 1 |   |
| 2. S. Salud MINSAL, hospitales, unidades de salud y ISSS.                      | 2 |   |
| 3. S. Educación Ministerio de Educación y escuelas, institutos y universidades | 3 |   |
| 4. S. Municipal Alcaldías y servicios municipales                              | 4 |   |
| 5. S. Seguridad Policía Nacional Civil   | 5 |   |
| 6. S. Agua (ANDA)  | 6 |   |
| 7. S. Hacienda Ministerio de Hacienda MH incluyendo aduanas                    | 7 |   |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa                                   | 8 |   |
| 9. Otros, especifique (FISDL, CNR, etc.)                                       | 9 |   |

- 9.4 Ahora, hablando respecto a todos los sectores de gobierno en el país ¿En su opinión personal cuáles son las **tres malas prácticas o prácticas deshonestas o de pequeña corrupción que son más dañinas para la ciudadanía?** Incluyendo el sector ya mencionado.

|    |
|----|
| 1. |
| 2. |
| 3. |

- 10 ¿Conoce usted algún “dicho” o expresión utilizado por la gente para justificar una práctica de corrupción?, ¿qué significa?, ¿en qué contexto se utiliza?

| Palabra o expresión | Significado y contexto |
|---------------------|------------------------|
| 1.                  |                        |
| 2.                  |                        |

- 11 Tomando en cuenta las 3 prácticas más dañinas o frecuentes de pequeña corrupción **en el sector que usted identificó**, ¿cuáles son sus sugerencias para erradicarlas?

|    |
|----|
| 1. |
| 2. |
| 3. |

- 12 ¿Quisiéramos saber si a usted o alguien de su núcleo familiar le ha sucedido algunas de las siguientes malas prácticas en los últimos 12 meses? (o conoce un caso directamente)

|   | Malas prácticas   | Sí | No |
|---|---|----|----|
| 1 | <b>Justicia:</b> En los juzgados y tribunales: Solicitud de soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado.   |    |    |
| 2 | <b>Educación:</b> Incumplimiento de horarios y asistencias a las escuelas de profesores y encubrimiento de directores. Pérdida de los niños de buena parte del año escolar por la no asistencia de profesores.                                      |    |    |
| 3 | <b>Salud:</b> Sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos.    |    |    |
| 4 | <b>Salud:</b> Los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta.   |    |    |
| 5 | <b>Municipal:</b> Centros comerciales, edificios públicos, hospitales han hecho parqueo en aceras públicas sin dejar espacio para circular y el peatón se ve forzado a caminar en la calle, exponiendo su seguridad y el riesgo de ser atropellado. |    |    |
| 6 | <b>Seguridad:</b> Solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC.   |    |    |

|    | Malas prácticas  | Sí | No |
|----|--|----|----|
| 7  | <b>Agua:</b> Un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses.   |    |    |
| 8  | <b>Hacienda:</b> Solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya se a comerciantes pequeños o grandes, furgones.  |    |    |
| 9  | <b>FISDL:</b> Apropiación indebida de subsidio a familias pobres en repartos de FISDL y alcaldías.   |    |    |
| 10 | <b>Político:</b> Contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos quitándole las oportunidades a jóvenes mejor formados.   |    |    |
| 11 | <b>Seguridad:</b> La PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes.  |    |    |
| 12 | <b>Salud y PGR:</b> Médicos y Abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidando la atención a pacientes y usuarios públicos. |    |    |

Hora de Finalización:

**13** Prácticas de última hora.

|    |
|----|
| 1. |
| 2. |
| 3. |

## Instrumento de grupo de enfoque

Sector del grupo de enfoque:

fecha:

Lugar:

Hora de inicio:

Hora fin:

| Nombre | Edad | Sexo M=1 o F=0 |
|--------|------|----------------|
| 1      |      |                |
| 2      |      |                |
| 3      |      |                |
| 4      |      |                |
| 5      |      |                |
| 6      |      |                |
| 7      |      |                |

| Nombre   | Edad | Sexo M=1 o F=0 |
|--|------|----------------|
| 8  |      |                |
| 9  |      |                |
| 10   |      |                |
| 11   |      |                |
| <p><b>Saludo:</b> Buenos días, mi nombre es _____, antes de empezar quisiera agradecerles por estar aquí, sé que cada uno de ustedes han dejado sus actividades para acompañarnos en esta reunión.</p>   |      |                |
| <p><b>Presentación:</b> Soy investigadora del proyecto Pro Integridad que es financiado por USAID y busca apoyar los esfuerzos de los salvadoreños a fin de establecer una agenda y un sistema anticorrupción en el país.</p>  |      |                |
| <p><b>El estudio que estamos realizando se llama</b> “Estudio sobre el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía” <b>Tiene como objetivo general:</b> Identificar las prácticas de pequeña corrupción más cotidianas y perjudiciales para los ciudadanos, que son endémicas en sectores gubernamentales específicos de El Salvador. Así como, sus manifestaciones, los actores involucrados y los efectos perjudiciales de estas prácticas en las oportunidades de los habitantes.</p> |      |                |
| <p><b>Pequeña corrupción:</b> Uso indebido del poder que relaciona directamente a personas usuarias del Estado con servidores públicos que los atienden, y que persigue que el usuario acceda de manera ilegal o ilegítima a bienes, servicios o decisiones estatales, a cambio de que el servidor público reciba un beneficio económico, político o social</p>  |      |                |
| <p><b>Haremos un grupo de enfoque,</b> esto consiste en un dialogo o conversación, en donde se busca la opinión de todas las personas participantes. Aquí no hay reflexión buena ni mala, su opinión es importante para nosotros. Para facilitar este dialogo se plantean preguntas generadoras. A la mitad del tiempo tomaremos un refrigerio (Receso de 5 minutos).</p>  |      |                |

## Preguntas

- 1 En este sector \_\_\_\_\_, estas son las prácticas de pequeña corrupción (por su daño y frecuencia) que hemos identificado. ¿Están Uds. de acuerdo? ¿Cuál quitaría y cuál agregaría?
- 2 Según la información recogida en este estudio, la práctica 1 y 2 del listado anterior son consideradas la más grave (dañina y extendida) ¿Están ustedes de acuerdo? ¿Por qué? Identifiquemos los diferentes tipos de daño en las víctimas.
- 3 Concentremos el análisis en los actores de la práctica 1. ¿Quiénes son todos los actores responsables (las personas que participan en) de la práctica? Tratemos de identificar los actores responsables de la práctica y el rol que cada uno juega. Hagan un mapa, si fuera necesario. No necesitamos nombres.
- 4 Concentremos el análisis en las víctimas en la práctica 1. ¿Quiénes son todas las víctimas de la práctica? Tratemos de identificar y hacer un mapa de las diferentes víctimas

## Despedida y agradecimiento por la participación.

## Instrumento encuesta UFG mayo 2018

 Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos  
Encuesta Electoral MAYO /2018

**Formulario: 1-2018** N° de

**OBJETIVO:** explorar la percepción social del país; en cuanto a seguridad ciudadana, económica y la evaluación de la gestión de los 4 años del Gobierno actual. También se explorará la intención de votos frente al evento electoral de 2019. **Solo para personas mayores de 18 años y votantes del municipio. Su información es completamente anónima.**

Fecha: \_\_\_\_\_ Código Supervisor: \_\_\_\_\_ Código Encuestador: \_\_\_\_\_  
Departamento: \_\_\_\_\_ Municipio: \_\_\_\_\_ Zona: \_\_\_\_\_

**DATOS GENERALES**

|  |   |
|--|---|
| <b>A) Sexo...&lt;Anotar, No preguntar&gt;</b>  | <b>B) ¿Cuál es su edad?</b>   |
| <input type="radio"/> 1) Hombre<br><input type="radio"/> 2) Mujer  | _____ años cumplidos  |
| <b>C) ¿A qué se dedica, me refiero a cuál es su actividad económica? &lt;NO LEER ALTERNATIVAS&gt;</b>  | <b>D) ¿Usted trabaja actualmente?</b>   |
| <input type="radio"/> 1) Empleado <input type="radio"/> 5) Comerciante<br><input type="radio"/> 2) Ama de casa <input type="radio"/> 6) Pensionado<br><input type="radio"/> 3) Estudiante <input type="radio"/> 7) Agricultor<br><input type="radio"/> 4) Trabajo propio <input type="radio"/> 8) Otro (especifique):<br>(Independiente) _____ | <input type="radio"/> 1) Sí<br><input type="radio"/> 2) No  |
| <b>E) ¿Cuál es su estado civil?</b>  | <b>F) ¿Cuál fue el último año o nivel de estudios que usted completó o aprobó? ...&lt;LEER ALTERNATIVAS&gt;</b>   |
| <input type="radio"/> 1) Soltero<br><input type="radio"/> 2) Casado<br><input type="radio"/> 3) Acompañado<br><input type="radio"/> 4) Divorciado/separado<br><input type="radio"/> 5) Viudo   | <input type="radio"/> 1) Primaria (1 <sup>a</sup> a 6 <sup>a</sup> grado)<br><input type="radio"/> 2) Tercer ciclo (7 <sup>a</sup> a 9 <sup>a</sup> grado)<br><input type="radio"/> 3) Bachillerato<br><input type="radio"/> 4) Técnico<br><input type="radio"/> 5) Universitaria<br><input type="radio"/> 6) Postgrado<br><input type="radio"/> 7) Ninguno |
| <b>G) ¿Cuáles son los ingresos mensuales que tiene su familia aproximadamente (incluyendo remesas)? &lt;LEER ALTERNATIVAS&gt;</b>  | <b>H) ¿Usted o alguien que vive en su casa, recibe remesas (dinero) del extranjero? &lt;LEER ALTERNATIVAS&gt;</b>   |
| <input type="radio"/> 1) Menos de \$211<br><input type="radio"/> 2) \$211 a \$350<br><input type="radio"/> 3) \$351 a \$500<br><input type="radio"/> 4) \$501 a \$700<br><input type="radio"/> 5) \$701 a \$1000<br><input type="radio"/> 6) Mayor a \$1,000<br><input type="radio"/> 7) No contesta   | <input type="radio"/> 1) Sí<br><input type="radio"/> 2) No  |



Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos  
Encuesta Electoral MAYO /2018

**ANTICORRUPCIÓN**

|   |  |   |    |
|---|--|---|----|
| <p>44. Ha realizado un trámite o solicitado un servicio en una oficina o Institución pública nacional o municipal en los últimos 12 meses (de mayo 2017 a mayo 2018)?</p> <p><input type="radio"/> 1) Si<br/><input type="radio"/> 2) No } &lt;&lt;Pasar a Preg. 53&gt;&gt;<br/><input type="radio"/> 3) NS/NR</p>  |  | <p>45. Si la respuesta anterior es sí, ¿alguna vez se le solicitó un pago ilegal o hacer algo indebido a cambio?</p> <p><input type="radio"/> 1) Si<br/><input type="radio"/> 2) No } &lt;&lt;Pasar a Preg. 47&gt;&gt;<br/><input type="radio"/> 3) NS/NR</p>   |    |
| <p>46. Si la respuesta es sí, ¿qué tipo de pago ilegal o acción indebida se le pidió?</p> <p><input type="radio"/> 1) Pago en dinero ¿qué cantidad se le solicitó?: _____<br/><input type="radio"/> 2) Pago en regalos o especie<br/><input type="radio"/> 3) Compensación con un favor o servicios personales<br/><input type="radio"/> 4) Otro pago o acción indebida</p> |  | <p>47. En esa ocasión, ¿pagó o hizo lo que se le pidió?</p> <p><input type="radio"/> 1) Si<br/><input type="radio"/> 2) No<br/><input type="radio"/> 3) NS/NR</p>   |    |
| <p>48. ¿En qué oficina o institución pública fue?</p> <p>_____</p>  |  | <p>49. ¿Qué tipo de trámite o servicio estaba realizando?</p> <p>_____</p>  |    |
| <p>50. ¿Realmente, qué fue lo que paso primero?</p> <p><input type="radio"/> 1) a. Usted le ofreció primero el pago ilegal o hacer algo indebido<br/><input type="radio"/> 2) El funcionario público fue quien le pidió el pago ilegal o hacer algo indebido</p>  |  | <p>51. Si, su respuesta fue sí en la <b>Preg. 45</b>, ¿el hecho fue denunciado?</p> <p><input type="radio"/> 1) Si &lt;&lt;Pasar a Preg. 53&gt;&gt;<br/><input type="radio"/> 2) No<br/><input type="radio"/> 3) NS/NR</p>  |    |
| <p>52. En el caso que su respuesta fue no, ¿por qué no fue denunciado?</p> <p><input type="radio"/> 1) Por falta de tiempo<br/><input type="radio"/> 2) Porque no sabía dónde denunciar<br/><input type="radio"/> 3) Porque no sirve de nada<br/><input type="radio"/> 4) Por evitar problemas<br/><input type="radio"/> 5) NS/NR</p>                                       |  | <p>53. ¿Conoce algún otro caso de familiares o amigos a quienes se les haya requerido en una oficina pública un pago ilegal o realizar algo indebido a cambio de un servicio o trámite, en los últimos 12 meses?</p> <p><input type="radio"/> 1) Si<br/><input type="radio"/> 2) No } &lt;&lt;Pasar a Preg. 55&gt;&gt;<br/><input type="radio"/> 3) NS/NR</p> |    |
| <p>54. Si la respuesta anterior fue sí, contéstele lo siguiente:</p> <p>a. ¿en qué institución fue? _____</p> <p>b. ¿Qué tipo de servicio fue? _____</p> <p>c. Si fue en dinero, diga qué cantidad se le solicitó (en unidades de \$): _____</p>  |  |   |    |
| <p>55. Le voy a leer algunos ejemplos de conducta de funcionarios, empleados o ciudadanos y me dirá si esos comportamientos usted los considera casos de corrupción.</p>  |  | SI  | NO |
| 1. Que el funcionario/ empleado le pida una propina después de proporcionar el servicio, "lo que sea su voluntad".  |  |   |    |
| 2. El ciudadano paga a alguien para que le "agilice" un trámite.  |  |   |    |
| 3. Usar los lazos de amistad o familiares con un jefe, gerente o funcionario para conseguir empleo para un familiar.  |  |   |    |
| 4. Que el funcionario/ empleado le invite a salir como pago del trámite o servicio.   |  |   |    |
| 5. El funcionario/ empleado solicita al contratista un porcentaje del valor del contrato como condición para adjudicárselo.   |  |   |    |
| 6. Para quitarle la multa, el agente o funcionario le pide algo "para la soda".   |  |   |    |
| 7. El funcionario público ayuda a los simpatizantes de su partido y discrimina a los ciudadanos y los simpatizantes de otros partidos.  |  |   |    |
| 8. Dar un porcentaje o cuota obligatoria de su salario o de un contrato al partido.   |  |   |    |
| 9. Comprar o vender medicina del sistema de salud público en el mercado.  |  |   |    |
| 10. Pagar para evitar o pagar para pasar un examen en un centro educativo.  |  |   |    |

## Instrumento encuesta UFG noviembre 2018



Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos  
Anticorrupción- NOVIEMBRE 2018

Formulario:5-2018

Nº de

**OBJETIVO:** explorar la percepción social del país; en cuanto a casos de corrupción en instituciones públicas. Solo para personas mayores de 18 años. Su información es completamente anónima.

Fecha: \_\_\_\_\_ Código Supervisor: \_\_\_\_\_ Código Encuestador: \_\_\_\_\_

Departamento: \_\_\_\_\_ Municipio: \_\_\_\_\_ Zona: \_\_\_\_\_

### DATOS GENERALES

| <p><b>A) Sexo....&lt;Anotar, No preguntar&gt;</b></p> <p><input type="radio"/> 1) Hombre</p> <p><input type="radio"/> 2) Mujer</p>   | <p><b>B) ¿Cuál es su edad?</b></p> <p>_____ años cumplidos</p>   |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
|--|--|-----------|-----|---------------|--|---|--|-----------------------------------|--|--|--|------------|--|---|--|----------------|--|------------|--|
| <p><b>C) ¿Hasta qué grado a estudiado?</b></p> <p>_____</p>  | <p><b>D) Podría decirme, ¿Cuáles son los ingresos mensuales que tiene su hogar? (incluyendo remesas)?</b></p> <p>_____</p>   |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| <p><b>E) Podría decirme, ¿Cuál es el gasto aproximado mensual de su hogar?</b></p> <p>_____</p>  | <p><b>F) De la lista de ocupaciones que LE VOY A LEER, me podría decir; ¿Cuál es la ocupación actual que usted tiene?</b></p> <p><input type="radio"/> 1) Empresario</p> <p><input type="radio"/> 2) Empleado del sector privado</p> <p><input type="radio"/> 3) Miembro de Fuerzas Armadas</p> <p><input type="radio"/> 4) Empleado Público</p> <p><input type="radio"/> 5) Profesional Independiente</p> <p><input type="radio"/> 6) Clérigo, Pastor, religioso/a</p> <p><input type="radio"/> 7) Ama de casa</p> <p><input type="radio"/> 8) Profesional en el sector privado</p> <p><input type="radio"/> 9) Empleado negocio familiar</p> <p><input type="radio"/> 10) Trabajador no independiente no profesional</p> <p><input type="radio"/> 11) Estudiante</p> <p><input type="radio"/> 12) Retirado, pensionado</p> <p><input type="radio"/> 13) Trabajador Agrícola</p> <p><input type="radio"/> 14) Otro: _____</p> |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| <p><b>G) En su opinión, del siguiente listado que LE VOY A LEER, ¿Cuáles son los tres principales problemas que enfrenta actualmente El Salvador? Seleccionar solo 3 problemas. Numerarlos de 1 a 3 por orden de importancia. En donde el 1 es el más importante.</b></p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">PROBLEMAS</th> <th style="text-align: center;">No.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. Corrupción</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>2. Delincuencia, inseguridad, pandillas</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>3. Economía estancada y Desempleo</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>4. Mal Gobierno, ineficiencia y burocracia</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>5. Pobreza</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>6. Partidos políticos y malos políticos</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>7. Otro: _____</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> <tr> <td>8. NS o NR</td> <td style="text-align: center;"> </td> </tr> </tbody> </table> |  | PROBLEMAS | No. | 1. Corrupción |  | 2. Delincuencia, inseguridad, pandillas |  | 3. Economía estancada y Desempleo |  | 4. Mal Gobierno, ineficiencia y burocracia |  | 5. Pobreza |  | 6. Partidos políticos y malos políticos |  | 7. Otro: _____ |  | 8. NS o NR |  |
| PROBLEMAS  | No.  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 1. Corrupción  |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 2. Delincuencia, inseguridad, pandillas  |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 3. Economía estancada y Desempleo  |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 4. Mal Gobierno, ineficiencia y burocracia   |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 5. Pobreza   |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 6. Partidos políticos y malos políticos  |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 7. Otro: _____   |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |
| 8. NS o NR   |  |           |     |               |  |   |  |                                   |  |  |  |            |  |   |  |                |  |            |  |



Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos  
Anticorrupción- NOVIEMBRE 2018

|  |  |  |           |              |
|--|--|--|-----------|--------------|
| <b>1. Podría decirme, según lo que se le viene a la mente ¿Que es CORRUPCIÓN?, [¡No explicar!] Sólo RELEER. Solo escribir la primera frase]</b>  |  | <b>2. Le voy a leer tres frases o definiciones de corrupción. ¿Cuál de estas tres frases describe mejor lo que usted piensa, sobre que es la corrupción?</b> |           |              |
|  |  | <b>DEFINICIONES</b>  |           | <b>No.</b>   |
|  |  | 1. Es todo acto contrario a los principios religiosos o cristianos de una persona como la depravación sexual y la blasfemia.                                 |           |              |
|  |  | 2. Es el mal uso del cargo y de los bienes públicos cometidos por empleados públicos para su propio beneficio o a favor de un pariente o amigo               |           |              |
|  |  | 3. Es todo acto de delincuencia y de irrespeto a la ley  |           |              |
|  |  | 4. No sabe (NS) o No Responde(NR)  |           |              |
| <b>3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]</b>  |  | <b>4. Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción?</b>   |           |              |
| <input type="radio"/> 1) Si [SIGA]<br><input type="radio"/> 2) No [Pase a pregunta 5]<br><input type="radio"/> 3) NS/NR [Pase a pregunta 5]  |  | 1. _____<br>2. _____<br>3. _____   |           |              |
| <b>5. ¿En los últimos 5 años, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de Gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]</b>  |  | <b>6. Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción, hace 5 años?</b>  |           |              |
| <input type="radio"/> 1) Si [SIGA]<br><input type="radio"/> 2) No [Pase a pregunta 7]<br><input type="radio"/> 3) NS/NR [Pase a pregunta 7]  |  | 1. _____<br>2. _____<br>3. _____   |           |              |
| <b>7. Le voy a leer un listado de 9 instituciones y Ud. me va a decir, para cada una de ellas, si ¿en los últimos 12 meses usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica o de un acto de corrupción menor en los servicios públicos de esa institución?</b> |  |  |           |              |
| <b>Instituciones</b>   |  | <b>Ud. O alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una mala práctica (últimos 12 m)</b>   |           |              |
|  |  | <b>SI</b>  | <b>NO</b> | <b>NS/NR</b> |
| 1. Juzgados y/o Fiscalía General de la Republica, FGR  |  |  |           |              |
| 2. Ministerio de Salud, hospitales, unidades de salud e ISSS   |  |  |           |              |
| 3. Ministerio de Educación, escuelas, institutos y universidades   |  |  |           |              |
| 4. Alcaldías y servicios municipales   |  |  |           |              |
| 5. Policía Nacional Civil  |  |  |           |              |
| 6. Agua (ANDA)   |  |  |           |              |
| 7. Ministerio de Hacienda, incluyendo aduanas  |  |  |           |              |
| 8. Partidos Políticos y Asamblea Legislativa   |  |  |           |              |
| 9. Fondo de inversión social para el desarrollo local FISDL  |  |  |           |              |
| 10. Otro. Especifique: _____   |  |  |           |              |



Universidad Francisco Gavidia/Centro de Estudios Ciudadanos  
Anticorrupción- NOVIEMBRE 2018

| 8. Le voy a leer un listado de 12 prácticas de corrupción, ¿podría indicarme, si a usted o alguien de su núcleo familiar (personas que viven en su casa o hogar) le ha sucedido algunas de estas malas prácticas en los últimos 12 meses?  |  |    |
|--|--|----|
| Práctica de pequeña corrupción   | Si   | No |
| 1. <b>Justicia:</b> En los juzgados y tribunales: ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, algún soborno de colaboradores del secretario a través del abogado para agilizar el debido proceso en un juzgado?   |  |    |
| 2. <b>Educación:</b> ¿En los centros educativos le ha sucedido, incumplimiento en cuanto a: horarios, asistencias de profesores, encubrimiento de directores, o los niños han perdido buena parte del año escolar por no asistencia de profesores?   |  |    |
| 3. <b>Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar que le han hecho sustracción y apropiación indebida de medicina de hospitales y unidades de salud, por parte de empleados de salud, para venta externa en el mercado y desabastecimiento de hospitales donde nunca hay medicinas para los enfermos? |  |    |
| 4. <b>Salud:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que los hospitales públicos están congestionados y un empleado de salud incluyendo el propio médico le ofrece atenderlo mejor en una clínica privada con pago de la consulta?  |  |    |
| 5. <b>Municipal:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que un funcionario o empleado de la alcaldía pide una comisión (mordida) de al menos el 10% del valor, a toda persona o empresa que quiera vender un servicio o producto a la alcaldía?  |  |    |
| 6. <b>Seguridad:</b> ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, una solicitud u oferta de soborno para evasión o quitarse esquelas y multas de tránsito por parte de PNC?  |  |    |
| 7. <b>Agua:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que un trabajador público de ANDA le recomienda o le ofrece un servicio privado de reparación y conexión de agua, ya que con ANDA se tardará meses?   |  |    |
| 8. <b>Hacienda:</b> ¿Le han hecho a usted o a alguien de su núcleo familiar, alguna solicitud de soborno en aduanas por introducción de mercadería en frontera, ya se a comerciantes pequeños o grandes, furgones.   |  |    |
| 9. <b>FISDL:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, apropiación indebida de subsidio a familias pobres en repartos de FISDL y alcaldías?   |  |    |
| 10. <b>Político:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar de contratación a activistas o militantes de partidos políticos como empleados públicos que le quitan las oportunidades a jóvenes mejor formados?   |  |    |
| 11. <b>Seguridad:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que la PNC cuando hace registros personales o allanamientos, se roba celulares, aparatos y dinero, especialmente a los jóvenes?.  |  |    |
| 12. <b>Salud y PGR:</b> ¿Le ha sucedido a usted o a alguien de su núcleo familiar, que Médicos y Abogados ocupan tiempo de oficina para ejercer prácticas privadas utilizando recursos, instalaciones y tiempo de su institución y descuidan la atención a pacientes y usuarios públicos?.                                     |  |    |
| 9. Le voy a repetir la pregunta 3. ¿En los últimos 12 meses, usted o alguien de su núcleo familiar ha sido víctima de una práctica de corrupción en los servicios públicos o en una oficina de gobierno? [Explicar Ud. o Núcleo familiar.]   | 10. Si en la pregunta anterior dijo que sí, ¿En qué institución fue víctima de corrupción? |    |
| <input type="radio"/> 1) Sí [SIGA]<br><input type="radio"/> 2) No [Fin de la encuesta]<br><input type="radio"/> 3) NS / NR [Fin de la encuesta]  | _____<br>_____   |    |

**¡Muchas gracias por la atención prestada!  
¡Que tenga un buen día!**

El estudio “El fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía. Prácticas cotidianas de corrupción en los servicios públicos” es una iniciativa conjunta de las universidades Francisco Gavidia (UFG) y Dr. José Matías Delgado (UJMD) con el apoyo técnico y financiero del Proyecto de USAID Pro-Integridad Pública. Su objetivo general es identificar las prácticas y manifestaciones endémicas de corrupción en El Salvador, los actores involucrados y los efectos perjudiciales de estas prácticas en las oportunidades socioeconómicas de los ciudadanos. Se trata, en consecuencia, del análisis de situaciones que van más allá de los informes y encuestas tradicionales enfocados en el pequeño soborno o pequeña corrupción, y que se basa en una hipótesis de variadas prácticas de corrupción en los servicios públicos que brinda el Estado a la ciudadanía.

Se espera que los resultados del Estudio puedan servir de base a las instituciones del Estado para orientar la formulación de políticas, estrategias y programas de transparencia y anticorrupción; a las propias instituciones públicas y privadas, para aplicar medidas correctivas en su interior; y a la sociedad civil, para tomar conciencia de las formas y el impacto económico que tienen las prácticas corruptas, demandar cambios y promover iniciativas de prevención y lucha contra la corrupción cotidiana. De igual forma, se espera que la metodología pueda seguir madurando y convertirse en una herramienta objetiva y científica para seguir analizando el fenómeno de la corrupción en El Salvador y sus efectos en la ciudadanía.

Con el apoyo de:



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