

COMPENDIO

DE INVESTIGACIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

COORDINADOR
ROBERTO ANTONIO MORÁN ARGUETA

COMPENDIO

DE INVESTIGACIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

COORDINADOR

ROBERTO ANTONIO MORÁN ARGUETA

Misión

Formar profesionales para transformar, investigar para solucionar problemas e incidir para tener un mejor país.

Visión

Ser una universidad digital con proyección institucional que forme profesionales competentes y responsables socialmente y desarrolle investigaciones aplicadas que contribuyan a resolver los problemas principales de El Salvador.

Consejo Directivo

Presidenta:	MEd. Rosario Melgar de Varela
Vicepresidente:	Ing. Oscar Armando Rivera Andino
Secretaria General:	MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza
Primer Vocal:	Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez
Segunda Vocal:	Ing. Ruth María Portillo Guevara

Rector

Dr. e Ing. Mario Antonio Ruiz Ramírez

Secretaria General

MEd. Teresa de Jesús González de Mendoza

Dirección y contacto

Universidad Francisco Gavidia: Calle El Progreso n.º 2748, Edificio de Rectoría, San Salvador, El Salvador.

Tel. (503) 2249-2700

www.ufg.edu.sv

Misión

Diseñar, promover y acompañar iniciativas, políticas, programas y proyectos académicos empresariales para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación que impacten en la productividad y competitividad de El Salvador.

Visión

Ser el instituto científico líder en El Salvador en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Director

Oscar Picardo Joao, PhD.

UFG EDITORES

Coordinación y corrección de estilo

Claudia Meyer

Diagramación y diseño

Gustavo A. Menjivar

DIRECCIÓN Y CONTACTO

Calle El Progreso n.º 2748, Edificio de Rectoría,
San Salvador, El Salvador, Centroamérica.
Tel.: (503) 2249-2700 y (503) 2249-2716
Correo electrónico: editores@ufg.edu.sv
www.ufg.edu.sv

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS (FCJ)

Doctorando Roberto Morán
Decano de la FCJ

Consejo editorial

Oscar Picardo Joao, PhD.

Director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación
Correo electrónico: opicardoj@ufg.edu.sv

Rolando Balmore Pacheco

Director de Egresados y Graduados UFG
Correo electrónico: rpacheco@ufg.edu.sv

DE ESTA EDICIÓN

Título: Compendio de investigaciones especializadas en materia de transparencia y anticorrupción

Coodinador: Roberto Antonio Morán Argueta

Autores: Varios

Colección: Ciencias Sociales

Primera edición

© Observatorio de Políticas Públicas, 2021.

ISBN E-book: 978-99983-952-0

El contenido y opiniones vertidas en la publicación son responsabilidad exclusiva del autor. Este documento puede ser utilizado atendiendo las condiciones de la Licencia Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Para citar: Morán Argueta, R. (Coord.). (2021). *Compendio de investigaciones especializadas en materia de transparencia y anticorrupción*. El Salvador: Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia.

Octubre de 2021, San Salvador, República de El Salvador, Centroamérica.

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/opiniones de este documento son responsabilidad de la Universidad Francisco Gavidia y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Fernando Amestoy Rosso (Uruguay)

Director de Polo Tecnológico de Pando (Facultad de Química, UDELAR) Presente en Parque Científico – Tecnológico de Pando.
Correo electrónico: famestoy@gmail.com

Dr. David López

Investigador asociado ICTI – UFG
Correo electrónico: davidlopez@hotmail.com

Prólogo

“Porque la corrupción del alma es una peste mucho más perniciosa que la intemperie y la insalubridad del aire. Esto es una epidemia para el animal, únicamente como animal, en tanto que la otra es la epidemia del hombre como hombre”

Meditaciones de Marco Aurelio, Libro IX, 2

El Centro Universitario de Monitoreo de Medidas y Políticas Anticorrupción (CUM), implementado por la Universidad Francisco Gavidia (UFG), en alianza con la Universidad “Dr. José Matías Delgado” (UJMD), y con el apoyo del Proyecto Pro-Integridad Pública de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), aparece en el espectro de la sociedad civil salvadoreña como un referente fundamental en la gran lucha contra la corrupción.

La cultura política, sobre todo la conducta de los partidos políticos, han ido construyendo una perversa arquitectura para robar el futuro a los salvadoreños, a través de diversas metodologías de opacidad, compadrazgo, amiguismo, tráfico de influencias, licitaciones amañadas o desviación de fondos públicos.

En este contexto, el CUM diseñó un Diplomado de Investigación Aplicada a Transparencia y Anticorrupción, del cual han emanado siete investigaciones orientadas a generar un aporte académico al problema de la corrupción y que se publican en este libro. Los aportes de académicos y periodistas son los siguientes:

1. Ética y transparencia en el sector público: acciones de la sociedad civil para prevenir la corrupción; por Mónica María Tobar Monterrosa y Camila Eugenia Figueroa Machón.
2. Iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción: prácticas y significados; por Elmer Giovanni Flores Fuentes, Edwin Osmil Coreas Flores y Sonia Beatriz Hernández Chacón.
3. Propuesta de una escala actitudinal frente al clientelismo político: validez de contenido por juicio de expertos; por Walter Alonso Iraheta Argueta, William Rafael Rebollo Alvarado, José Hernán Serpas Comas y Ricardo José Gómez Guerrero.
4. COVID-19 y corrupción: percepciones de estudiantes universitarios en El Salvador 2020; por Miguel Alexander Quintanilla Villegas, Raúl Alfredo López Tobar, Asunción del Tránsito Martínez y Melvin Iván Espinal.
5. Mecanismos de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (2018-2019); por Ana María Recinos Rivas, Denisse Esmeralda Siliézar Rauda y Mónica Patricia María Velasco Escamilla.

6. Conocimiento y percepción de los jóvenes sobre el derecho de acceso y la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos; por Carlos Eduardo Palomo Sosa, Diego Mauricio Jacobo Valladares y Mirian Guadalupe Pineda Romero.
7. Medios de comunicación y casos de corrupción en El Salvador: un estudio exploratorio; por Raúl Eduardo Benítez y Jeser C. Candray.

Los trabajos desarrollados en equipos colaborativos y con rigor científico, describen fenómenos y proponen diversas soluciones; el lector encontrará los grandes temas contemporáneos vinculados a la lucha contra la corrupción: el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG); códigos de ética empresariales; escala de actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político; estudios cuantitativos sobre las percepciones de corrupción; mecanismos y herramientas utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña; la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos; el rol de los medios de comunicación.

En estos tiempos de opacidad, crisis ética y auge de la corrupción, este libro será una lectura obligada para los investigadores, docentes y estudiantes preocupados por la cosa pública. También un referente para los politólogos y sociólogos que deseen profundizar en el estado del arte de la democracia salvadoreña.

Desde la clásica república romana, ya Marco Tulio Cicerón nos advertía: “Servirse de un cargo público para enriquecimiento personal resulta no ya inmoral, sino criminal y abominable”; más aún en un país pobre, con limitaciones fiscales y en vías de desarrollo.

Esta lucha ética contra el fenómeno de la corrupción es una tarea difícil pero sustancialmente necesaria; sobre todo desde el sector académico, en donde se crea conocimiento y se forman personas; en efecto, la dimensión ética nos proyecta a reflexionar sobre lo axiológico, los valores y el diseño de soluciones y decisiones, pensando en la alteridad y en el bien común.

Oscar Picardo Joao, PhD

Director del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación (ICTI)
de la UFG y colaborador del CUM

Contenido

Ética y transparencia en el sector público: acciones de la sociedad civil para prevenir la corrupción.....	13
<i>Ethics and transparency in the public sector: civil society actions to prevent corruption</i>	
Iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción: prácticas y significados.....	61
<i>Salvadoran private sector initiatives to prevent corruption: practices and meanings</i>	
Propuesta de una escala actitudinal frente al clientelismo político: validez de contenido por juicio de expertos	102
<i>Proposal of an attitudinal scale before political clientelism: content validity by expert judgment</i>	
COVID-19 y corrupción: percepciones de estudiantes universitarios en El Salvador 2020	130
<i>COVID-19 and corruption: perceptions of university students in El Salvador 2020</i>	
Mecanismos de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (2018-2019)	163
<i>Incidence mechanisms of Salvadoran civil society organizations to prevent and combat corruption (2018-2019)</i>	
Conocimiento y percepción de los jóvenes sobre el derecho de acceso y la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos.....	194
<i>Young people's knowledge and perception of the right to access and the Law on Access to Public Information and open data</i>	
Medios de comunicación y casos de corrupción en El Salvador: un estudio exploratorio	218
<i>Media and corruption cases in El Salvador: an exploratory study</i>	

Ética y transparencia en el sector público: acciones de la sociedad civil para prevenir la corrupción¹

Ethics and transparency in the public sector: civil society actions to prevent corruption

Mónica María Tobar Monterrosa

Licenciada en Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador
Msc. en Desarrollo Internacional, Universidad de Bristol, Inglaterra
Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES²

mtobar@fusades.org

mo.tobarm@gmail.com

Camila Eugenia Figueroa Machón

Licenciada en Ciencias Jurídicas, Escuela Superior de Economía y Negocios, El Salvador
Investigadora del Departamento de Estudios Legales de FUSADES

cfigueroa@fusades.org

¹ Las autoras agradecen el apoyo proporcionado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), para la elaboración de esta investigación.

² Mientras se realizó la investigación.

Resumen

El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), son instituciones que cuentan con mecanismos diseñados para promover la participación de los ciudadanos en sus procesos. Es por ello que con la investigación se pretendió examinar el papel de la participación ciudadana en la activación de los mecanismos de control en dichas instituciones y sus efectos en la prevención de la corrupción, para la discusión de avances y puntos de mejora en la aplicación de estos mecanismos. En la investigación se aplicó una metodología cualitativa, mediante la cual, por medio de entrevistas y grupos focales, se recopilaron y analizaron perspectivas de los actores institucionales y de la ciudadanía acerca del rol del IAIP y del TEG, en la promoción y capacitación en temas de acceso a la información y ética pública, así como la cantidad de procesos que tramitan los ciudadanos en dichas instituciones. Uno de los principales resultados es el alcance de las actividades que realizan el IAIP y el TEG. Por un lado, el IAIP ha diseñado programas de formación para escuelas y sus capacitaciones están dirigidas a distintos sectores de la sociedad. Por otro lado, el TEG realiza actividades de capacitación a servidores públicos, mientras que las actividades dirigidas a la ciudadanía son limitadas. A manera de conclusión, existe un contraste entre el trabajo de ambas instituciones en relación con el alcance que tienen sus actividades de formación y capacitación.

Palabras clave: *rendición de cuentas, participación ciudadana, ética gubernamental, transparencia, El Salvador.*

Abstract

The Institute for Access to Public Information (IAPI) and the Government Ethics Tribunal (GET) are institutions that have mechanisms designed to promote citizen participation in their processes. That is why the research aimed to examine the role of citizen participation in the activation of control mechanisms in those institutions and its effects on the prevention of corruption, for the discussion of progress and points of improvement in the application of these mechanisms. In the research, it was applied a qualitative methodology, through which, through interviews and focus groups, there were collected and analyzed perspectives of institutional actors and citizens about the role of IAPI and GET in the promotion and training on issues of access to information an public ethics, as well as the number of processes that citizens carry out in those institutions. One of the main results is the scope of the activities carried out by the IAPI and GET. On the one hand, the IAPI has designed training programs for schools and its training is aimed at different segments of society. On the other hand, the GET carries out training activities for public servants, while the activities aimed for citizens are limited. In conclusion, there is a contrast between the work of both institutions in relation to the scope of their education and training activities.

Keywords: *accountability, citizen participation, public ethics, transparency, El Salvador.*

Introducción

El establecimiento de límites al ejercicio del poder es un mecanismo para preservar y fortalecer la democracia. En el caso salvadoreño, el entramado institucional para la rendición de cuentas ha generado espacios para la participación de los ciudadanos en los procesos de rendición de cuentas. La creación del Instituto de Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Ética Gubernamental, responde a la necesidad de fortalecer la capacidad democrática para el control institucional. Uno de los pilares de su legitimidad es el involucramiento de los ciudadanos en la activación de mecanismos de control institucional, para la detección y sanción de acciones contrarias a los principios de ética y transparencia en el sector público.

La presente investigación examina la incidencia de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas en materia de transparencia y ética gubernamental. Este esfuerzo retoma los desarrollos teóricos en materia de corrupción, participación ciudadana y contraloría institucional, y los contrasta con las perspectivas y valoraciones de los actores directamente involucrados en la aplicación de estos mecanismos. Los resultados obtenidos permiten visibilizar las fortalezas de las instituciones bajo estudio, e identificar las áreas de mejora para potenciar la participación de los ciudadanos en la rendición de cuentas y la prevención de la corrupción.

Planteamiento del problema

La corrupción es uno de los principales desafíos para el desarrollo democrático en El Salvador. Este fenómeno es un obstáculo para el fortalecimiento de la administración pública y erosiona la capacidad de la misma para responder a las demandas de los ciudadanos. En este sentido, la consolidación de un andamiaje institucional que ofrezca mecanismos para la identificación y sanción de actos de corrupción, a todo nivel, es fundamental para mejorar la eficacia de la gestión gubernamental y sus resultados sobre el bienestar de los ciudadanos.

Durante los últimos años, se han documentado casos de gran corrupción que involucran a funcionarios públicos y representantes electos. La exposición mediática de los procesos de investigación y condena de algunos ex presidentes de la República, fue un elemento decisivo para el posicionamiento del fenómeno de la corrupción en la agenda pública (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, 2017). A partir de este momento, se identifica una mayor conciencia colectiva sobre el tema y la activación de mecanismos institucionales de control y rendición de cuentas.

En una democracia, las personas que tienen autoridad para tomar las decisiones que impactan a toda la sociedad, deben someterse a mecanismos de control y fiscalización, diseñados para garantizar que las decisiones políticas protejan los intereses de los ciudadanos (Inter-Parliamentary Union, 1998). La rendición de cuentas se basa en el principio democrático del control social sobre las decisiones públicas, y comprende la posibilidad de los ciudadanos de articular sus demandas y exigir explicaciones a sus gobernantes (Bjuremalm *et al.*, 2014).

La existencia de mecanismos de control institucional es uno de los pilares de la democracia, ya que permite establecer límites y control al ejercicio del poder. La creación de instituciones encargadas de estos procesos es crucial, pero debe acompañarse de una ciudadanía activa e informada (Artiga, 2015), que se aboque a las entidades correspondientes para denunciar actuaciones arbitrarias de los funcionarios.

En la medida en que los ciudadanos dispongan de más información sobre el quehacer de las instituciones y sus marcos regulatorios, se generan condiciones favorables para la lucha contra la corrupción (Montaña y Balseca, 2018). Los espacios institucionales para la participación ciudadana son claves para la lucha contra la corrupción, ya que ofrecen herramientas para la obtención de información sobre el trabajo de los funcionarios, promueven procesos permanentes de rendición de cuentas y favorecen la identificación e investigación de actos contrarios a la legalidad.

Las instituciones públicas tienen la obligación de transparentar su labor y rendir cuentas, pero la ciudadanía también debe adoptar un rol protagónico, vigilante y contralor; que le permita no solo ser simple espectadora del trabajo de las instituciones, sino activar la aplicación de mecanismos de prevención de la corrupción. Dos principios fundamentales para prevenir la corrupción son el acceso a la información y la ética pública, los cuales deben ser ejes transversales en la gestión de los servidores públicos. En El Salvador, la creación de instituciones especializadas para operativizar estos principios, es un hito en materia de institucionalidad democrática, ya que permitió establecer canales formales para que la ciudadanía demande explicaciones de las actuaciones de los gobernantes y disponga de información oportuna para la toma de decisiones.

El Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), (Asamblea Legislativa, 2011a), se encarga de velar por el acceso a la información pública en El Salvador. Una de sus atribuciones es promover una cultura de transparencia en la sociedad y entre los servidores públicos. El IAIP facilita que toda persona ejerza su derecho a la información pública, de conformidad con la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), e interviene en aquellos casos de posibles limitaciones a este derecho fundamental.

Por otro lado, el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), (Asamblea Legislativa, 2011b), es el ente rector de la ética pública en el país, al que le corresponde velar por el cumplimiento de la Ley de Ética Gubernamental (LEG). Una de las atribuciones del TEG consiste en promover y difundir el respeto y observancia de todas las normas éticas, así como los principios, derechos y obligaciones de la LEG, y en términos generales una cultura ética en toda la población.

Estas dos instituciones tienen dentro de sus ejes centrales de actuación el empoderamiento ciudadano, para que la población pueda ejercer con responsabilidad su deber de exigir cuentas a las instituciones del Estado. Un elemento que debe tenerse presente consiste en que “mediante la participación ciudadana se puede llegar a influenciar las decisiones que posteriormente tomen las instancias públicas correspondientes y con las potestades para hacerlo” (Sánchez, 2015, p. 54).

Tanto el IAIP como el TEG cuentan con el mandato normativo de facilitar espacios para la participación de la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas, mediante la creación de instancias y mecanismos que incentiven el involucramiento de la ciudadanía en el control institucional. Un aspecto a destacar de estas entidades, es su facultad para diseñar y promover actividades formativas sobre la importancia de la transparencia y ética en el sector público, así como los mecanismos a disposición de la ciudadanía para activar procesos de contraloría institucional.

La pandemia por COVID-19 es un ejemplo extraordinario de la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos. En época de emergencia, el Gobierno dispone de una mayor cantidad de fondos que deben ser ejecutados aceleradamente, de acuerdo a la evolución de la coyuntura. Durante la emergencia, la calidad y cobertura de la provisión de servicios básicos es un tema crítico para la atención oportuna de las necesidades de la población.

En un contexto de emergencia, por ejemplo, es fundamental contar con un sistema de salud robusto, que disponga de los insumos e infraestructura necesaria, así como los protocolos y equipos de bioseguridad para la protección del personal sanitario. Sin embargo, si los recursos destinados para estas necesidades no se utilizan para sus fines originales, sino que los servidores públicos toman posesión de los mismos para beneficio propio, la ciudadanía se verá seriamente perjudicada (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2020).

Las instituciones de ética y transparencia en el sector público se vuelven claves en este escenario, ya que cuentan con marcos normativos que contemplan la activación ciudadana de mecanismos de fiscalización. El IAIP y el TEG han investigado y procesado denuncias ciudadanas que derivaron en procesos de rendición de cuentas. En el contexto actual, el trabajo de estas instituciones también es un mecanismo para prevenir la corrupción, en la medida en que permite identificar las malas prácticas, determinar responsabilidades y establecer sanciones.

La emergencia ocasionada por COVID-19 es una oportunidad para que la ciudadanía esté más vigilante del uso de los fondos públicos. La solicitud de información sobre la ejecución de los mismos para la atención de la emergencia, ha detonado procesos de investigación sobre el cometimiento de actos contrarios a la ética pública. En este sentido, el carácter dinámico de la pandemia, evidencia que la participación ciudadana en la rendición de cuentas permite conocer posibles actos de corrupción y denunciarlos ante las instancias correspondientes (Weiß, 2020).

Mediante el decreto de estado de emergencia nacional, emitido el 14 de marzo de 2020 (Asamblea Legislativa, 2020), se suspendieron los plazos de los procedimientos judiciales y administrativos, sin distinción de la materia e instancia en la que se encontraran; y a través de una reforma se incorporó la suspensión de las audiencias celebradas por el IAIP. Las disposiciones mencionadas implicaron una limitación de las actividades del IAIP y del TEG, y en consecuencia la dificultad para garantizar la protección del derecho de acceso a la información pública y la ética en el sector público. Asimismo, la suspensión de plazos conllevó al cierre de casi la totalidad de las Unidades de Acceso

a la Información Pública (UAIP), de varias instituciones, incluidas las encargadas de combatir la pandemia, por lo que no daban trámite a las solicitudes de información (FUSADES, 2020).

Si bien las instituciones y funcionarios deben cumplir con las obligaciones de transparencia y ceñir sus actuaciones a los estándares éticos correspondientes, el papel de la ciudadanía es fundamental para la fiscalización de las intervenciones gubernamentales y la determinación de responsabilidades en los casos que corresponda. Mediante la elaboración del presente documento se examinó el rol de la ciudadanía en la activación del control institucional para la transparencia y ética en el sector público. Para este propósito se plantearon las siguientes interrogantes:

- a. ¿Cuál es el papel de la ciudadanía en la activación de los mecanismos de control institucional en materia de transparencia y ética en el sector público?
- b. ¿Cuál es la perspectiva de los servidores públicos, los ciudadanos y las organizaciones de sociedad civil sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en el IAIP y el TEG?
- c. ¿Cuáles son los desafíos y oportunidades de los mecanismos de participación ciudadana en materia de transparencia y ética en el sector público?

Este esfuerzo de investigación ha permitido generar evidencia sobre las fortalezas y retos de las instituciones mencionadas en materia de participación ciudadana, desde la perspectiva de los servidores públicos, la ciudadanía y la sociedad civil organizada. En este sentido, estudiar el IAIP y el TEG permitió examinar la participación ciudadana en dos vías: en primer lugar, a través de la valoración y el uso de los mecanismos institucionales para promover la transparencia y ética en el sector público y, en segunda instancia, mediante el análisis de los esfuerzos de formación y divulgación de dichos mecanismos, como elemento facilitador de la participación.

Marco teórico: participación ciudadana y lucha contra la corrupción

El abordaje de la participación ciudadana y sus efectos sobre la identificación de prácticas de corrupción en la administración pública, requiere del establecimiento previo de un marco de referencia que permita determinar los conceptos de cada variable y su vinculación. En el presente apartado se desarrollan y contrastan las definiciones de trabajo, que servirán de guía a lo largo del documento en materia de corrupción y participación ciudadana, así como el papel de los principios de ética y transparencia en el sector público para la lucha contra la corrupción. Asimismo, se presenta un breve recuento de los esfuerzos nacionales en la materia y el marco legal e institucional actual, a manera de establecer la base analítica para la interpretación de resultados.

La primera sección presenta la relación entre participación ciudadana y corrupción, a partir de la conceptualización del fenómeno de la corrupción, su tipología y principales características. En un segundo apartado, se analiza el papel de las instituciones de ética pública y transparencia como

facilitadoras de los procesos de rendición de cuentas, a través de la participación directa de la ciudadanía. Finalmente, se hace referencia al contexto nacional y el marco jurídico e institucional aplicable en el caso de El Salvador, detallando los mecanismos a disposición de los ciudadanos para activar el control institucional en las áreas bajo estudio.

Corrupción: definiciones y alcances

El desarrollo democrático e institucional de los países está directamente vinculado con las capacidades gubernamentales para gestionar las demandas de la población, mediante el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos de la población y mejorar su calidad de vida. Asimismo, la actuación gubernamental se rige por los principios de eficiencia, transparencia y respeto al estado de derecho y su fin último es el bienestar de la ciudadanía (Montero, 2018).

A pesar de la inclusión de los principios mencionados a nivel normativo, en la práctica el desempeño de la administración pública está influenciado por las dinámicas sociales y políticas de cada país. En América Latina, uno de los principales problemas es la amplia afectación de la corrupción y las distorsiones que esta práctica genera en la economía y el sistema político (Casas-Zamora y Carter, 2017). La corrupción se define como aquella situación cuya iniciativa procede, tanto desde la autoridad, como de los actores hacia la autoridad, para incrementar el poder político o el patrimonio de los mismos, fuera de los límites de la legalidad (Corzo, 2002), e implica el uso o ejercicio de poder para obtener beneficios individuales afectando el interés común (Oxfam International, 2015; Transparencia Internacional, 2009).

La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y diferentes expresiones. Una de sus principales características es la secretividad de estas acciones y la dificultad para su oportuna identificación y sanción (Casas-Zamora y Carter, 2017). De acuerdo a la disciplina de estudio, el concepto de corrupción considera distintos elementos como el tipo de actores involucrados, ya sea públicos o privados (Malem, 2016), las implicaciones de estos actos sobre la economía y la ejecución de proyectos de desarrollo (World Bank, 1997), o su impacto sobre la provisión de servicios públicos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). En el plano político, los efectos de la corrupción en la democracia incluyen la erosión de la legitimidad y confianza en las instituciones (Seligson, 2002), e impactan negativamente la participación electoral de los ciudadanos (Arkhede, 2014).

El presente estudio retoma una visión institucional de los efectos de la corrupción, es decir, la afectación de estas prácticas en las capacidades gubernamentales para solventar las necesidades de los ciudadanos y garantizar sus derechos. El análisis de la corrupción desde la perspectiva institucional implica el reconocimiento del problema como endógeno a las dinámicas de las entidades públicas, por lo que se vuelve necesario profundizar sobre los tipos de corrupción y sus características (Tabla I).

Tabla I**Clasificación de los actos de corrupción**

Tipo	Características
Gran corrupción	Actos cometidos en los niveles más altos del gobierno, involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado y permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común.
Pequeña corrupción	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.
Práctica cotidiana de corrupción en los servicios públicos	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.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Transparencia Internacional -TI- (2009), Universidad Francisco Gavidia y Universidad Dr. José Matías Delgado (2020).

Los actos de corrupción en la administración pública socavan la capacidad de implementación de las instituciones, y profundizan las brechas entre las demandas ciudadanas y las respuestas institucionales. En este sentido, se convierten en uno de los principales obstáculos para el desarrollo de las instituciones y el fortalecimiento del sistema democrático.

De acuerdo a las mediciones sobre la percepción de la corrupción³ en América Latina y el Caribe, la región ha mantenido un puntaje de 43 durante cuatro años consecutivos (2015-2019). Entre los retos señalados por TI para la región, destacan “la presencia de líderes políticos que actúan en su propio beneficio y en detrimento de la ciudadanía a la que deben servir” (TI, 2020a).

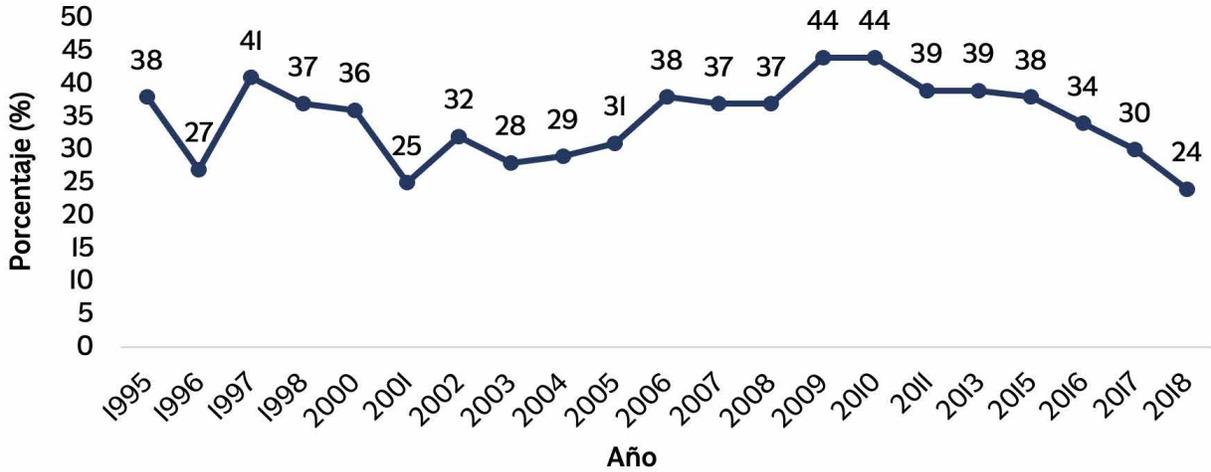
Confianza en las instituciones en un contexto de corrupción

La opinión de los ciudadanos sobre el desempeño de los gobiernos en materia anticorrupción, abona a la desconfianza en las instituciones y a la insatisfacción con la democracia. En ambos casos, los resultados de encuestas especializadas como Latinobarómetro y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt, han documentado la erosión del respaldo ciudadano hacia la democracia y sus instituciones (Zechmeister y Lupu, 2019), así como un descenso en la proporción de personas que se sienten satisfechas con los resultados de la democracia como sistema de gobierno (Figura I).

³ El índice de percepción de la corrupción califica a 180 países y territorios en función de los niveles percibidos de corrupción en el sector público, de acuerdo con las opiniones de expertos y empresarios. El índice de percepción de la corrupción considera una escala de 0 (corrupción elevada) a 100 (sin corrupción).

Figura 1

Satisfacción con la democracia (1995-2018)

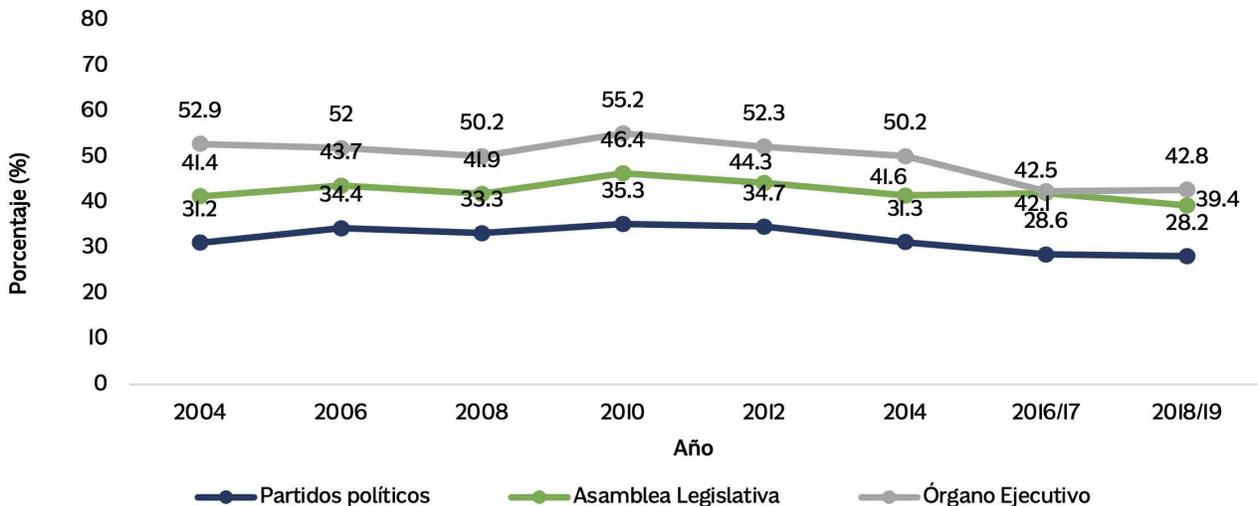


Fuente: elaboración propia con base en datos de Latinobarómetro (2019).

Los niveles de confianza ciudadana, están estrechamente relacionados con la percepción de independencia y eficiencia en la actuación de las entidades y funcionarios (Zechmeister y Lupu, 2019). Los datos sobre la evolución de la confianza ciudadana en las instituciones de la democracia, indican la disminución generalizada de este indicador. La medición del grado de confianza en los partidos políticos, el Órgano Legislativo y el Ejecutivo (Figura 2), refleja una caída sostenida durante los últimos 15 años.

Figura 2

América Latina: confianza en las instituciones de la democracia (2004-2019)



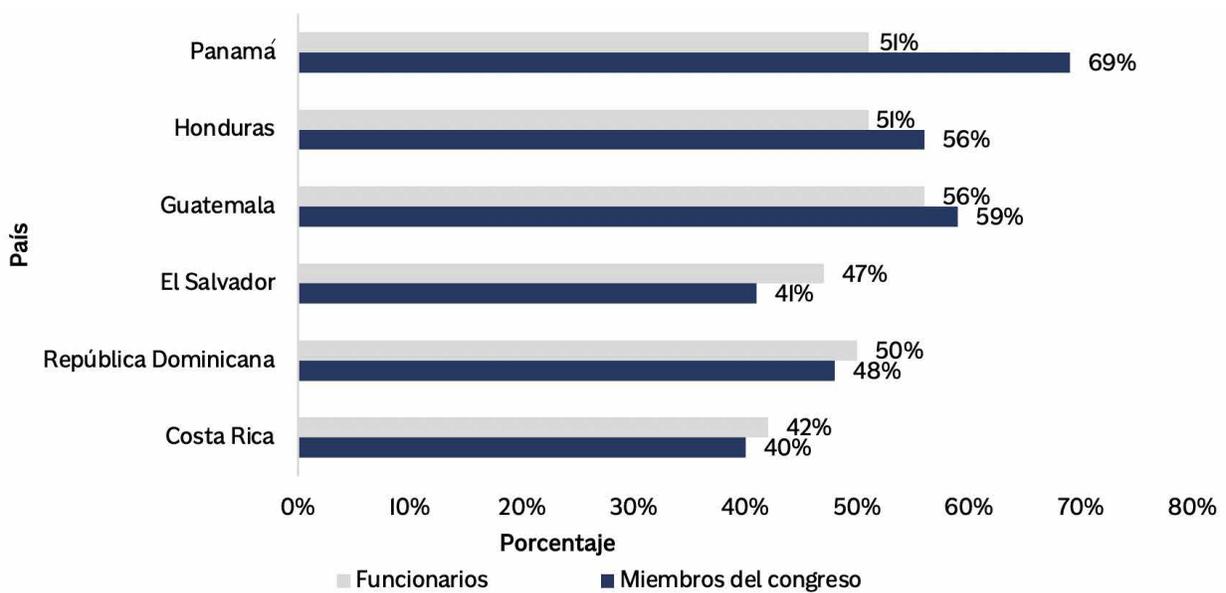
Fuente: elaboración propia con base en LAPOP (2018).

La exposición de casos de gran corrupción, aunado a las dificultades económicas en la región y la deficiencia de los sistemas de protección social (Lagos, 2019), han generado condiciones desfavorables para el desarrollo democrático. Asimismo, los ciudadanos cuestionan la capacidad de las instituciones políticas para resolver sus problemas e incrementar los niveles de bienestar social (Zechmeister y Lupu, 2019).

La opinión de las personas sobre los esfuerzos de sus gobiernos en materia anticorrupción también evidencia la insatisfacción ciudadana con la investigación y sanción de este tipo de prácticas. El mismo estudio indica que el 57 % de latinoamericanos considera que sus gobiernos no hacen lo suficiente para combatir la corrupción; lo cual también está relacionado con la necesidad de contar con esfuerzos ciudadanos para abordar el problema. Un elemento adicional a la confianza en las instituciones, es la percepción sobre la presencia de prácticas de corrupción en la función pública. De acuerdo a Transparencia Internacional (2020b), en América Latina el 53 % de las personas consideran que la corrupción ha incrementado en el último año, y 85 % considera que la corrupción gubernamental es un problema grave en su país, lo cual incide directamente en la confianza de la ciudadanía sobre el desempeño de los funcionarios y las instituciones públicas. En esta línea, el análisis específico para Centroamérica sobre la percepción de corrupción en funcionarios públicos y congresistas (Figura 3), revela la opinión negativa de la ciudadanía sobre la integridad de sus funcionarios y representantes electos. Este panorama, genera una serie de condiciones que, por una parte, perpetúan el malestar ciudadano y la desconfianza ante la persistencia de las problemáticas, pero también puede ser un catalizador para la participación directa de la ciudadanía en la conducción de los asuntos públicos.

Figura 3

Centroamérica: percepción de corrupción en instituciones (personas que consideran que todos o la mayoría de personas son corruptas)



Fuente: elaboración propia con base en datos de Transparencia Internacional (2020b).

Rendición de cuentas y participación ciudadana

La participación activa de los ciudadanos en los asuntos públicos es uno de los pilares del sistema democrático. El involucramiento de las personas en la elección de sus representantes, a través de procesos electorales, es la expresión más visible de esta premisa; sin embargo, la participación ciudadana trasciende los comicios e incluye la intervención de las personas en el ciclo de las políticas públicas y la posibilidad de exigir cuentas a los representantes electos y funcionarios. Si bien la percepción de corrupción en una sociedad puede desincentivar el involucramiento de la ciudadanía en los procesos políticos, también representa una oportunidad para avanzar en otras formas de participación, vinculadas con la resolución de problemas colectivos.

La efectividad de la participación ciudadana se relaciona con el cumplimiento de dos condiciones: a) la existencia de reglas claras y mecanismos para participar; y b) la voluntad de los individuos y organizaciones civiles para involucrarse activamente en estos procesos (Castro y Sibaja, 2016).

El papel de la ciudadanía en los procesos políticos ha sido ampliamente estudiado desde diferentes perspectivas, dentro de las cuales destacan: las implicaciones del involucramiento directo de los ciudadanos en la ejecución de proyectos de desarrollo (Manroth *et al.*, 2014), sus beneficios en la implementación de políticas públicas inclusivas y la provisión de servicios públicos (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), y el pleno ejercicio de los derechos políticos (Varela y Gómez, 2012). La participación ciudadana mejora el ejercicio democrático al considerar la perspectiva de los ciudadanos en la prestación de servicios públicos, asimismo, favorece la transformación de la gestión gubernamental, ya que la rendición de cuentas permite identificar oportunamente las áreas de mejora en las instituciones públicas (Camacho, 2020).

Los ciudadanos necesitan contar con las herramientas necesarias para organizarse, canalizar sus demandas y preocupaciones, y exigir explicaciones a sus representantes. Una de las alternativas para amplificar la voz de los ciudadanos es su involucramiento en organizaciones de la sociedad civil (OSC), las cuales aglutinan los intereses de las personas que las integran e impulsan procesos de cambio sostenido, a través del desarrollo de acciones de incidencia, campañas de sensibilización, esfuerzos de investigación, y la creación de plataformas para la fiscalización ciudadana del ejercicio del poder (National Democratic Institute, 2020).

De acuerdo a su ámbito de intervención, la participación ciudadana puede ser de tres tipos: política, comunitaria e institucional (Tabla 2). La participación política está relacionada con los procesos electorales y de consulta directa, la participación comunitaria se refiere a la atención de las necesidades de la localidad, mientras que la participación institucional, considera la interacción entre la ciudadanía y las entidades públicas para la conducción de procesos de rendición de cuentas y seguimiento de los resultados de las políticas públicas (Varela y Gómez, 2012; Castro y Sibaja, 2016).

Tabla 2*Tipos de participación ciudadana*

Tipo	Características	Ejemplos
Política	<ul style="list-style-type: none"> • Incide en los procesos de toma de decisiones políticas. • Determina la conformación de instancias de gobierno. • Plataforma para la representación de demandas ciudadanas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio del sufragio. • Inscripción en partidos políticos. • Candidaturas a cargos de elección popular. • Propuesta de proyectos de Ley.
Comunitaria	<ul style="list-style-type: none"> • Participación colectiva. • Orientada a la solución de problemas locales. • Ejecución de actividades para la provisión de servicios. • Limitada incidencia sobre las decisiones nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de desarrollo local. • Juntas comunitarias para la provisión de servicios.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de mecanismos institucionales para canalizar demandas. • Activación de procesos de contraloría y rendición de cuentas. • Seguimiento e incidencia en políticas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitudes de acceso a la información pública. • Consultas públicas para el diseño de política y proyectos.

Fuente: elaboración propia con base en Varela y Gómez (2012) y Castro y Sibaja (2016).

La participación institucional es el enfoque más relacionado con la rendición de cuentas y puede darse en dos vías: a) mecanismos de información, ya sea mediante la entrega periódica de información pública o a través de la atención de solicitudes de información; y b) mecanismos de seguimiento de la gestión pública, materializados en espacios donde los ciudadanos pueden intervenir para dar a conocer las acciones de un ente gubernamental, durante la implementación de las iniciativas (Varela y Gómez, 2012).

La rendición de cuentas promueve un mejor desempeño gubernamental, al ofrecer a la ciudadanía canales formales para exponer sus inquietudes y demandar explicaciones sobre las actuaciones de los funcionarios y representantes. El proceso de rendición de cuentas puede ser vertical u horizontal. La primera modalidad atañe a la relación directa entre gobernantes y gobernados, como en el caso de las elecciones; la contraloría horizontal, por su parte, se refiere al trabajo de control institucional que realizan los órganos de Gobierno, así como a las atribuciones de instancias especializadas para la fiscalización e investigación de otras entidades públicas. El concepto de rendición de cuentas se relaciona con tres elementos clave: a) la transparencia, materializada en el acceso a la información sobre el desempeño gubernamental; b) la capacidad de la ciudadanía para demandar respuestas y justificaciones sobre las decisiones públicas; y c) la posibilidad de hacer cumplir las disposiciones, mediante la imposición de sanciones (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 2014).

La rendición de cuentas se basa en el principio democrático del control social sobre las decisiones públicas y comprende la posibilidad de los ciudadanos de articular sus demandas y exigir explicaciones (Bjuremalm *et al.*, 2014). El control institucional abarca las acciones “emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones -o inacciones- de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo

los supuestos de trasgresión como de corrupción” (O’Donell, 2004, p. 12). Este tipo de control facilita el ejercicio permanente de la rendición de cuentas, más allá del ciclo electoral.

Los resultados de estos procesos son de utilidad para que la ciudadanía cuente con información que le permita evaluar el desempeño de sus funcionarios y representantes (Schmitter, 2007). Por otra parte, el control institucional permite el monitoreo constante del uso de la autoridad, facilita la evaluación y corrección de las acciones públicas, no solo por abuso de poder, sino también al existir desviaciones de los objetivos y metas planteadas al inicio de cada gestión gubernamental (Artiga, 2015).

En el marco de la rendición de cuentas, la participación ciudadana es fundamental. Esta acción favorece la incidencia de las personas y grupos sociales en el proceso de toma de decisiones públicas: “La noción de ciudadanía tiene un componente político que implica una relación entre las personas y el Gobierno” (Cienfuegos y Aguilera, 2012, p. 32). Por lo cual, en una democracia es necesario que existan mecanismos para la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. De igual forma, se requiere de una cultura política que favorezca el conocimiento de dichos mecanismos, así como la importancia y valor de las contribuciones individuales para el bienestar colectivo.

Los mecanismos de participación son diseñados por las entidades de control, y reconocidos en el marco legal correspondiente, para incorporar los aportes de la ciudadanía en el quehacer institucional. Las normas establecen el propósito de los mecanismos, los procedimientos para su aplicación, así como los posibles resultados de los mismos. De acuerdo a las facultades de cada institución de control, la participación ciudadana tendrá diferentes alcances; pero es importante reconocer la relevancia de estos mecanismos, principalmente para la detección temprana de indicios de corrupción en la gestión pública.

El involucramiento de los ciudadanos en la gestión pública es clave para mejorar el alcance de las intervenciones y la legitimidad de las mismas. En la medida en que los ciudadanos disponen de más información sobre las decisiones que afectan a toda la sociedad, se generan oportunidades para impulsar agendas de transformación basadas en la transparencia.

El papel de las instituciones de transparencia y ética en el sector público

La corrupción es un fenómeno que afecta directamente la calidad de las políticas públicas y la efectividad de la respuesta gubernamental a las demandas de la ciudadanía. A pesar de los impactos que las prácticas de corrupción tienen sobre la calidad de vida de las personas, los esfuerzos institucionales para combatirla resultan insuficientes y requieren de la participación de los ciudadanos para activar los mecanismos de control.

La rendición de cuentas no se reduce a un mero ejercicio de fiscalización, más bien debe ser entendido como “una manera de institucionalizar procesos de toma de decisiones más

transparentes y reflexivos que se traducen en políticas y decisiones públicas de mayor calidad” (Peruzzotti, 2007, p. 8). Asimismo, la rendición de cuentas permanente ofrece espacios de colaboración entre la ciudadanía y las instituciones de control. Esta vinculación favorece el trabajo conjunto para la identificación oportuna de malas prácticas en la administración pública, y ofrece canales oficiales para solventar las inquietudes de los ciudadanos respecto al diseño e implementación de políticas públicas.

Algunas instituciones de control horizontal tienen facultades específicas de fiscalización, investigación y transparencia (O’Donell, 2004). Estas instancias promueven la rendición de cuentas de forma permanente y son uno de los pilares para detectar y prevenir actos de corrupción. Asimismo, al ejercer una función continua, estas instancias favorecen la creación de canales formales para la participación de la ciudadanía, a través de programas de educación sobre las formas de involucramiento y la atención directa de denuncias y requerimientos ciudadanos.

La creación de instituciones de mandato específico genera espacios para que la ciudadanía pueda señalar y exigir cuentas sobre las actuaciones de los funcionarios, lo cual permite corregir y mejorar políticas públicas y prácticas institucionales en dos vías: a) removiendo o sancionando a los funcionarios que incurren en prácticas de corrupción o contrarias a los principios de transparencia y ética pública; o b) estableciendo canales de comunicación institucional para atender de forma directa las demandas y necesidades de la población (Peruzzotti, 2007).

De acuerdo a las actividades que realizan, las instituciones de mandato específico se clasifican en entidades de investigación y denuncia; defensa de los derechos humanos; auditoría, transparencia y ética pública (Artiga, 2007; FUSADES, 2020). Estas instancias funcionan de manera articulada y su interacción depende del marco normativo de cada país, pero son de extrema importancia, tanto en la lucha contra la corrupción, como en su prevención.

Las instituciones de transparencia y ética en el sector público son el principal objeto de estudio del presente análisis, ya que en estas entidades son los ciudadanos los que dinamizan la rendición de cuentas, al interponer denuncias o avisos sobre posibles irregularidades en el ejercicio de la función pública o solicitar información sobre la gestión gubernamental.

La transparencia en el ámbito público se refiere a “un conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tendrían por objeto dar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios), información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental” (Naessens, 2010, p. 2121). La transparencia es necesaria para el ejercicio de un buen gobierno ya que facilita los mecanismos para que el ejercicio del poder esté sometido a la vigilancia y escrutinio de la sociedad en su conjunto.

Uno de los instrumentos para institucionalizar la transparencia en la administración pública es el reconocimiento del derecho a la información y la creación de instituciones dedicadas a garantizar

su cumplimiento. El surgimiento de entidades de acceso a la información, si bien es reciente en América Latina (Organización de Estados Americanos, 2013), ha sido determinante para la ampliación del derecho a la participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos y ha fortalecido los esfuerzos anticorrupción.

La corrupción se caracteriza por la opacidad y el secretismo, elementos que abonan a la ineficacia en la administración gubernamental. En este sentido, el acceso a la información, es una medida que expone la gestión pública al escrutinio de la ciudadanía y fomenta una cultura de transparencia que desincentiva las prácticas corruptas (Bermúdez y Mirosevic, 2008).

El derecho a la información pública funciona como un “derecho llave” en la medida en que su pleno ejercicio es la garantía para el ejercicio de otros derechos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010). A la vez que permite a los ciudadanos tomar decisiones informadas que mejoren su calidad de vida. El derecho a la información se materializa en mecanismos de acceso a la información pública, fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía (OEA, 2013).

La transparencia es una exigencia fundamental para el buen gobierno, ya que promueve la integridad en el ejercicio de la función pública. La institucionalización de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, y la existencia de mecanismos claros de acceso a la información oficial, favorece el desarrollo de la ética pública (Naessens, 2010).

La importancia de la integridad de los funcionarios, radica en su relación directa con la confianza de la ciudadanía en las instituciones de la democracia, y en la calidad de la representación. En esta línea, las actuaciones arbitrarias, la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas y los señalamientos en cuanto a la gestión de fondos, dañan la percepción ciudadana sobre la administración pública (Molina y Mayor, 2018).

La ética pública se refiere a la ética aplicada al ámbito público, es decir, a la actuación de los servidores públicos a todo nivel. La ética pública implica que las personas que ostentan el poder, tengan plena conciencia de su conducta y actúen de acuerdo al interés de la ciudadanía (Bautista, 2013). Por otra parte, se relaciona con las pautas de conducta a las que deben ceñirse los servidores públicos, considerando los principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta de las personas que desempeñan una función pública procurando el bienestar colectivo (Bautista, 2007).

La institucionalización de la ética en la función pública, requiere del diseño y aprobación de medidas y estrategias orientadas a “la prevención, identificación, tipificación y la sanción efectiva de las distintas conductas irregulares que atentan contra los principios éticos de las administraciones públicas, promoviendo conductas basadas en la probidad del servicio público” (Aldeguer, 2015, p. 197).

La existencia de instituciones con el mandato específico de instaurar una cultura de integridad en el servicio público, permiten modificar patrones de conducta tanto en las personas que forman parte de la administración pública como en la ciudadanía. Estas instancias abren espacios para la tipificación, detección y denuncia de actos contrarios a la ética, pero requieren de un amplio conocimiento ciudadano sobre estos temas, así como de su participación activa en la fiscalización de las actuaciones de funcionarios y representantes electos.

En las instituciones de transparencia y ética pública, la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas está fuertemente relacionada con el conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia de mecanismos que les permitan ejercer su derecho a la información, y a la gestión pública de calidad. La creación de este tipo de entidades, si bien promueve la integridad en la administración pública y la interacción directa entre gobernantes y gobernados, se convierte en una poderosa herramienta en la lucha contra la corrupción, al crear canales permanentes de rendición de cuentas.

El Salvador: participación ciudadana y lucha contra la corrupción

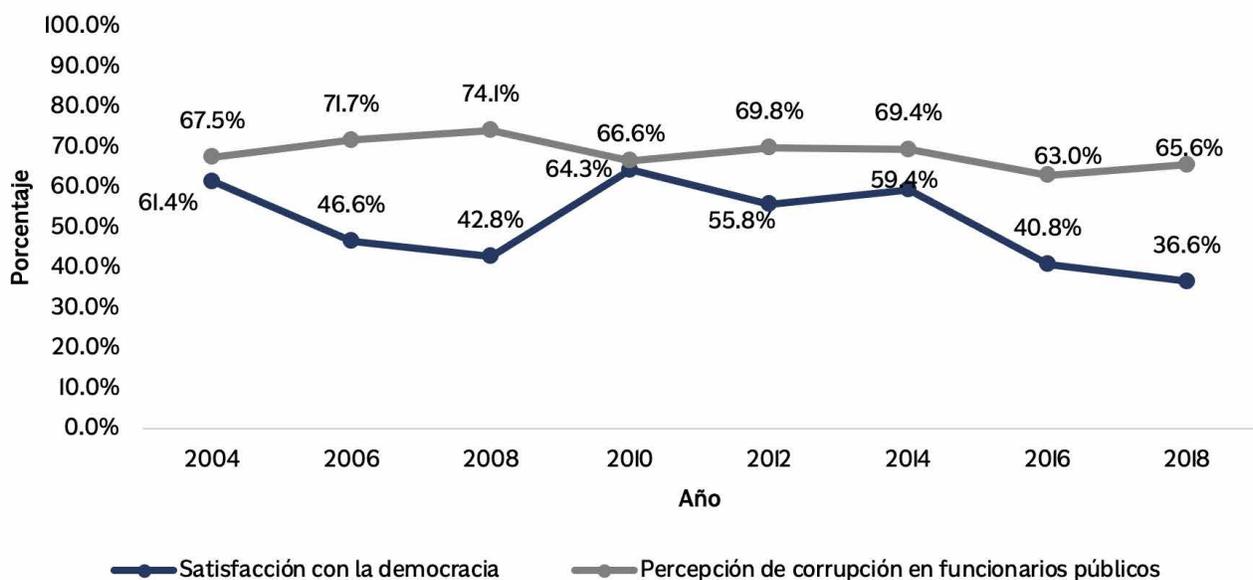
La participación ciudadana es fundamental para la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción. En el caso salvadoreño, la sociedad civil ha impulsado diversos esfuerzos para institucionalizar una cultura de transparencia e integridad en la función pública, los cuales favorecieron la creación de instancias de ética pública y transparencia; estas consideran un fuerte componente de educación cívica y mecanismos de participación directa para que la ciudadanía se involucre en la rendición de cuentas.

Antecedentes. La lucha contra la corrupción en El Salvador presenta algunos resultados alentadores, pero continúa siendo un proceso incipiente que debe fortalecerse. La divulgación de numerosos casos judiciales por delitos de gran corrupción, que involucran a funcionarios de alto nivel y ex presidentes de la República, fue un parteaguas en materia anticorrupción y contribuyó a posicionar la discusión sobre la prevalencia de prácticas de corrupción y sus consecuencias sobre la eficacia de la administración pública.

Estos avances son el resultado de un largo proceso de transformación y fortalecimiento de competencias para la contraloría institucional, acompañado del trabajo de la sociedad civil, para instaurar nuevos parámetros para el ejercicio de la función pública. No obstante, el camino recorrido, la percepción de corrupción en funcionarios públicos se mantiene en niveles superiores al 60 %, lo que indica una opinión desfavorable de la mayoría de los ciudadanos sobre la integridad de los servidores públicos. Asimismo, la satisfacción con la democracia ha disminuido considerablemente en la última década (Figura 4), como consecuencia de la falta de resultados en la provisión de políticas y servicios que mejoren su calidad de vida (Osorio, 2019) .

Figura 4

El Salvador: satisfacción con la democracia y percepción de la corrupción en funcionarios públicos (2004-2018)



Fuente: elaboración propia con base en datos de LAPOP (2018).

En el país las expresiones ciudadanas en contra de la corrupción no se han traducido en manifestaciones multitudinarias, más bien las acciones dirigidas por la sociedad civil son de dos tipos: a) la conformación de agrupaciones que promueven la modernización de la legislación para la contraloría institucional; y b) los esfuerzos para exigir la rendición de cuentas, contribuyendo a transparentar la gestión de diversas instituciones a través de la solicitud de información pública y la denuncia de casos en los que existen indicios de corrupción (FUSADES, 2017).

Uno de los pilares de los avances en materia anticorrupción, es la conformación de coaliciones ciudadanas para incidir en las instituciones de control, mediante la interposición de demandas en materia de transparencia, ética y probidad. Estas actuaciones favorecieron la fiscalización de la gestión pública desde la ciudadanía, y visibilizaron la importancia de este ejercicio, mediante la divulgación de campañas informativas y un minucioso seguimiento de los casos en medios de comunicación y redes sociales.

La conformación de grupos de trabajo como el Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública, el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública, el Equipo Gestor de la Ley de Probidad Pública, y el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, se han consolidado como plataformas para el fortalecimiento de las instituciones, y potencian la auditoría permanente de la administración pública, señalando aquellas actuaciones contrarias a los principios de probidad y ética pública (FUSADES, 2017).

En cuanto a la actuación de la ciudadanía no organizada, en los últimos años se identifica un incremento en el uso de los mecanismos de rendición de cuentas, a través de los cuáles se han expuestos numerosos casos de irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Las gestiones realizadas por el capítulo nacional de Transparencia Internacional (a cargo de la Fundación Nacional para el Desarrollo), para la solicitud de información el manejo de recursos públicos en diferentes instancias, así como la denuncia de actuaciones contrarias a la ética pública, han propiciado el inicio de investigaciones e inclusive han derivado en la sanción de funcionarios de acuerdo a la Ley de Ética Gubernamental.

La experiencia acumulada resalta la importancia de las entidades de ética y transparencia como catalizadores de la participación de la ciudadanía. El diseño y aprobación del marco legal e institucional, para el ejercicio permanente de la rendición de cuentas, es fundamental para la consolidación de la lucha contra la corrupción en el país, en tanto que proporciona las herramientas y mecanismos necesarios para incentivar la participación de la ciudadanía a lo largo del proceso.

La participación ciudadana es importante para la lucha contra la corrupción. Este fenómeno no solo implica casos que involucran a funcionarios de alto rango, sino que también existen las llamadas prácticas cotidianas de corrupción, las cuales se encuentran extendidas y son dañinas para la sociedad. La práctica más dañina de impacto socioeconómico para el país se catalogó en el sector educación, y consiste en que los docentes incumplen horarios de clases, no asisten a la escuela, despachan temprano a los estudiantes para dedicarse a otras actividades no oficiales, etc. (UFG y UJMD, 2020).

Marco legal e institucional. El IAIP se creó en 2013, como un ente de naturaleza pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo fin principal es velar por llevar a cabo una adecuada aplicación de la LAIP; es por ello que es reconocido como el ente rector del derecho de acceso a la información en El Salvador. El IAIP está integrado por cinco comisionados propietarios, con sus respectivos suplentes, elegidos por el presidente de la República a partir de ternas provenientes de distintos sectores de la sociedad civil: asociaciones profesionales, asociaciones empresariales, asociaciones de periodistas, sindicatos y universidades (Asamblea Legislativa, 2011a).

El IAIP tiene entre sus funciones la de garantizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información, así como promover la cultura de transparencia en la ciudadanía y en los servidores públicos. Toda persona puede requerir información pública de las instituciones por medio de una solicitud, ya sea verbal, escrita, electrónica u otro medio idóneo, dirigida a la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), del ente correspondiente. Dicha información deberá ser entregada por el Oficial de Información al solicitante en un plazo máximo de diez días hábiles, por regla general, y mediante una resolución motivada (Asamblea Legislativa, 2011a).

Cuando el Oficial de Información niega la entrega de la documentación o incurre en alguna de las causales del art. 83 de la LAIP, los solicitantes pueden acudir al IAIP e interponer un recurso

de apelación; esto constituye un mecanismo de participación ciudadana. El Pleno del Instituto podrá resolver, entre otros, confirmar o revocar la decisión del Oficial. Asimismo, si alguno de los entes obligados ha cometido una posible infracción a la LAIP, se puede tramitar un procedimiento administrativo sancionatorio (Asamblea Legislativa, 2011a).

El IAIP lleva a cabo acciones para promover la cultura de acceso a la información. Una de ellas es la capacitación periódica a los servidores públicos y sociedad civil, en áreas como derecho de acceso a la información, participación ciudadana, protección de datos personales, entre otros; por medio de cursos, talleres, charlas y demás actividades formativas. Esta labor compete a la Unidad de Formación del Instituto.

Por su parte, el TEG es una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó en 2006 y es reconocido como el ente rector de la ética pública en el país. Está integrado por un Pleno de cinco miembros, elegidos por la Asamblea Legislativa, Corte de Cuentas de la República, Presidencia de la República, Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público (Asamblea Legislativa, 2011b).

El TEG tiene entre sus funciones la promoción y difusión del respeto y observancia de las normas, principios, derechos, deberes y prohibiciones éticas a todos los servidores públicos, así como el fomento de una cultura ética en la población (Asamblea Legislativa, 2011b). De igual manera, es fundamental su función de capacitación para la prevención de actos de corrupción. Para ello, el TEG, por medio de su Unidad de Divulgación y Capacitación lleva a cabo actividades de promoción y formación en ética pública a las Comisiones de Ética Gubernamental de cada una de las instituciones establecidas en el art. 25 de la Ley de Ética Gubernamental. El Pleno del TEG es el encargado de tramitar el procedimiento administrativo sancionador e imponer sanciones a los sujetos obligados por la LEG, cuando infringen alguna de sus disposiciones (Asamblea Legislativa, 2011b). Este procedimiento puede iniciarse de oficio en algunos casos, pero también por medio de una denuncia (oral o escrita), o aviso anónimo de cualquier ciudadano, constituyendo un mecanismo de participación ciudadana.

Después de admitirse la denuncia, el TEG iniciará una investigación preliminar para determinar si existe la vulneración a la LEG alegada. También se notificará al denunciado para que pueda ejercer su derecho de defensa y el TEG podrá recabar la prueba que sea necesaria. Finalmente, el Tribunal emitirá una resolución motivada, la cual hará de conocimiento a las partes en el procedimiento, quienes, de tener inconformidad con la misma, podrán interponer un recurso de reconsideración en el plazo establecido en la LEG (Asamblea Legislativa, 2011b).

En las instituciones determinadas por la LEG existen comisiones de ética gubernamental, las cuales se integran por tres miembros propietarios y tres suplentes, quienes deberán formar parte del personal de la institución en que opere la respectiva comisión. Entre sus funciones se destaca la de recibir denuncias cuando algún servidor público del ente donde trabaja haya vulnerado

alguna disposición de la LEG, para lo cual deberá remitir el caso al TEG; también debe difundir y capacitar a los servidores públicos de su centro de trabajo acerca de la ética en la función pública para la prevención de casos de corrupción (Asamblea Legislativa, 2011b).

La participación ciudadana es esencial en el control de la ética pública, tanto así que la misma LEG establece que es un derecho, pero también es un deber el de toda persona el denunciar actos que impliquen una transgresión ética (Asamblea Legislativa, 2011b). Es por ello que las comisiones de ética deben facilitar los canales de denuncias, así como promover el conocimiento de la LEG entre toda la población, para que exista una ciudadanía más activa.

La participación de la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas, tanto en materia de transparencia como de ética en el sector público, representa una oportunidad valiosa para profundizar en el involucramiento de las personas en la gestión pública. Tal como se ha señalado, el diseño y fortalecimiento de mecanismos que faciliten el acercamiento de los ciudadanos al ejercicio de contraloría institucional, es un elemento clave para el monitoreo permanente del desempeño gubernamental, y permite la identificación oportuna de malas prácticas que erosionan la toma de decisiones orientadas a incrementar el bienestar de la población.

En términos generales, el IAIP cuenta con mecanismos de participación ciudadana tales como: trámites de procedimientos de apelación, denuncias de datos personales, y procedimientos administrativos sancionatorios en contra de servidores públicos que incurran en alguna de las infracciones contempladas en la LAIP. Por otro lado, el TEG cuenta con mecanismos como la denuncia, que puede realizar cualquier persona, cuando conozca de actos que constituyan transgresiones a la ética pública. Un elemento a destacar en el caso del TEG, es que el tema de las denuncias no solo es visto como un derecho de las personas, sino también como un deber, lo cual resalta la importancia de una ciudadanía involucrada y al pendiente de las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos.

Objetivos

El análisis del rol de la ciudadanía en la rendición de cuentas es crucial para la revisión y ajuste de los mecanismos institucionales diseñados para promover el involucramiento de los ciudadanos en estos procesos. Luego de casi una década desde la aprobación de la Ley de Ética Gubernamental y la Ley de Acceso a la Información Pública, con la presente investigación se pretendió generar evidencias para la discusión de los avances y retos de la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en estas instituciones; para este propósito se plantearon los siguientes objetivos.

General: examinar el papel de la participación ciudadana en la activación de los mecanismos de control en las instituciones de transparencia y ética pública, y sus efectos en la prevención de la corrupción.

Específicos:

- a. Analizar el uso de los mecanismos de participación ciudadana en el Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, en materia de prevención de la corrupción.
- b. Conocer las valoraciones de la ciudadanía, los servidores públicos y las organizaciones de sociedad civil, sobre los mecanismos de participación ciudadana del Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, en materia de prevención de la corrupción.
- c. Identificar áreas de avance y mejora del Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, desde la perspectiva de la ciudadanía, los servidores públicos y las organizaciones de la sociedad civil.

Metodología

El abordaje de la vinculación entre la activación de las instituciones de ética y transparencia en el sector público y la prevención de la corrupción, pasa por el análisis del comportamiento de la ciudadanía, como motor de estos procesos. En la investigación se aplicó una metodología cualitativa, que permitió contar con resultados sólidos para la recomendación de acciones de política e incidencia.

La aplicación de técnicas cualitativas facilita la recopilación y análisis de la perspectiva de los actores institucionales y de la sociedad civil, sobre el uso de mecanismos de rendición de cuentas para la transparencia y ética gubernamental. En este sentido, la metodología seleccionada permitió describir y explicar con precisión los avances y desafíos para la participación ciudadana en el TEG y el IAIP.

A continuación, se detalla la correlación metodológica utilizada para la recolección de información.

Tabla 3*Matriz metodológica*

Objetivo general: examinar el papel de la participación ciudadana en la activación de los mecanismos de control en las instituciones de transparencia y ética pública, y sus efectos en la prevención de la corrupción.				
Objetivo específico	Pregunta de investigación	Metodología	Instrumentos	Sujetos de análisis o informantes clave
Analizar el uso de los mecanismos de participación ciudadana en el Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, en materia de prevención de la corrupción.	¿Cuál es el papel de la ciudadanía en la activación de los mecanismos de control institucional en materia de transparencia y ética pública?	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Formularios de solicitud de acceso a la información. • Guías metodológicas para grupos focales. • Cuestionario para entrevistas a profundidad con funcionarios y expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la sociedad civil. • Líderes comunitarios. • Jóvenes entre 18 y 24 años. • Servidores públicos del IAIP y del TEG. • Experta en transparencia y anticorrupción.

Objetivo específico	Pregunta de investigación	Metodología	Instrumentos	Sujetos de análisis o informantes clave
Conocer las valoraciones de la ciudadanía, los servidores públicos y las organizaciones de sociedad civil, sobre los mecanismos de participación ciudadana del Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública en materia, de prevención de la corrupción.	¿Cuál es la perspectiva de los servidores públicos, los ciudadanos y las organizaciones de sociedad civil sobre los mecanismos de participación ciudadana existentes en el IAIP y el TEG?	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Guías metodológicas para grupos focales. • Cuestionario para entrevistas a profundidad con funcionarios y expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de sociedad civil. • Líderes comunitarios. • Jóvenes entre 18 y 24 años. • Servidores públicos del IAIP y del TEG. • Experta en transparencia y anticorrupción.
Identificar áreas de avance y mejora del Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública desde la perspectiva de la ciudadanía, los servidores públicos y las organizaciones de sociedad civil.	¿Cuáles son los desafíos y oportunidades de los mecanismos de participación ciudadana en materia de transparencia y ética pública?	Cualitativa	<ul style="list-style-type: none"> • Guías metodológicas para grupos focales. • Cuestionario para entrevistas a profundidad con funcionarios y expertos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de sociedad civil. • Líderes comunitarios. • Jóvenes entre 18 y 24 años. • Servidores públicos del IAIP y del TEG. • Experta en transparencia y anticorrupción.

Fuente: elaboración propia.

A partir de la revisión de literatura, se han seleccionado diferentes categorías de análisis en dos dimensiones (Tabla 4): la visión institucional, y las valoraciones de la ciudadanía sobre el desempeño de estas instancias y los espacios de participación disponibles.

Tabla 4
Categorías de análisis

Instituciones	Ciudadanía y sociedad civil organizada
Evolución de los mecanismos de participación.	Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana.
Mecanismos institucionales que facilitan la participación ciudadana.	Motivaciones para la participación.
Obstáculos para la participación ciudadana.	Obstáculos para la participación.
Capacitación ciudadana.	Percepción de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas.
Áreas de mejora institucional.	Áreas de mejora de cara a la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia.

La recolección de información primaria fue desarrollada a través de grupos focales y entrevistas con actores clave mediante plataformas virtuales. La investigación consideró tanto la perspectiva de la ciudadanía como de los servidores públicos involucrados en los procesos de rendición de cuentas. En este sentido, se realizaron cinco entrevistas a profundidad para la obtención de información sobre el desempeño de las instituciones de ética y transparencia, en materia de participación ciudadana para la rendición de cuentas. La selección de participantes respondió a los siguientes criterios:

Tabla 5*Crterios de selección para entrevistas a profundidad*

Criterios de selección	Lista de personas a entrevistar
Desempeño de cargo a nivel directivo o gerencial.	1. Unidad Jurídica- IAIP. 2. Unidad de Capacitación- IAIP. 3. Unidad de Ética Legal-TEG. 4. Unidad de Divulgación y Capacitación-TEG. 5. Experta en transparencia y anticorrupción.
Funciones directamente relacionadas con el diseño y divulgación de mecanismos de participación ciudadana.	
Funciones de capacitación y sensibilización ciudadana.	
Participación directa en la aplicación de mecanismos de participación.	
Experiencia en el desarrollo del marco legal e institucional para la ética pública y la transparencia.	

Fuente: elaboración propia.

Asimismo, se realizaron tres grupos focales con miembros de organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios y jóvenes (Tabla 6). Esta selección respondió a la participación directa de la sociedad civil organizada en los procesos de rendición de cuentas, en materia de transparencia y ética pública. Asimismo, se consideró el acercamiento con beneficiarios de proyectos de capacitación y sensibilización sobre buen gobierno y participación ciudadana, a manera de conocer las experiencias de estas personas en cuanto a la activación de la rendición de cuentas en las instituciones bajo estudio.

Tabla 6*Crterios de selección para entrevistas grupos focales*

Grupo	Criterios de selección
Organizaciones de sociedad civil	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones con áreas especializadas en transparencia y anticorrupción. • Promoción de acciones de incidencia en materia de transparencia y anticorrupción. • Participación en redes de trabajo relacionadas con los temas de estudio. • Experiencia en la activación de mecanismos de control para la transparencia y ética pública.
Líderes comunitarios	<ul style="list-style-type: none"> • Líderes de los municipios del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) incluidos en el proyecto El Salvador Cómo Vamos⁴. • Participación en procesos de sensibilización sobre buen gobierno y ciudadanía. • Liderazgo comunitario en municipios del AMSS.
Jóvenes	<ul style="list-style-type: none"> • Participantes del proyecto Academia Democracia⁵. • Universitarios. • Representantes de la región Occidental, Paracentral, AMSS y Oriental. • Entre 18 y 24 años.

Fuente: elaboración propia.

4 El Salvador Cómo Vamos es un observatorio ciudadano que da seguimiento a indicadores de calidad de vida en el AMSS. El objetivo del proyecto es apoyar el desarrollo de gobiernos más efectivos y transparentes, y ciudadanías más informadas y participativas.

5 Academia Democracia es una iniciativa dirigida a jóvenes líderes que aborda áreas de democracia, Estado de derecho, contraloría social y diálogo.

En esta metodología, cada reunión contó con la participación de entre ocho y diez personas en cada grupo focal, y fue dirigida por un equipo de facilitadores (facilitador y asistente), que orientó la discusión hacia los temas previamente definidos; garantizó la participación equitativa de las personas y un adecuado manejo del tiempo. Posteriormente la información obtenida fue codificada para preservar la confidencialidad de las intervenciones, y vaciada en una matriz a propósito de las variables y categorías de análisis.

Al inicio de cada grupo focal y entrevista, las personas participantes fueron informadas sobre el objetivo de la actividad, el tratamiento de la información, y los mecanismos utilizados por el equipo de investigación para preservar la integridad de los datos. Asimismo, se solicitó el consentimiento informado para la grabación, documentación y archivo de la información recolectada.

Resultados

Este apartado presenta los principales resultados de la recolección de información. Este ejercicio se realizó en dos niveles, a través de consultas directas a funcionarios del Instituto de Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Ética Gubernamental, así como mediante grupos focales con miembros de Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) y ciudadanos no organizados.

La recolección de información permitió identificar las valoraciones y experiencias de los funcionarios y usuarios de las dos instituciones bajo estudio, al igual que las motivaciones y obstáculos de la activación de los mecanismos de rendición de cuentas, en materia de transparencia y ética en el sector público.

Instituciones

La primera dimensión analizada se refiere al desempeño de las instituciones de transparencia y ética gubernamental, concretamente el IAIP y el TEG. Para ello, se realizaron entrevistas con servidores públicos de la Gerencia de Garantía y Protección de Derechos, y la Unidad de Formación del IAIP, así como de la Unidad de Ética Legal y la Unidad de Divulgación y Capacitación del TEG. Los hallazgos indican que la participación ciudadana ha sido un elemento clave en el desarrollo de ambas instituciones; este factor está reconocido en los cuerpos legales de ambas entidades y se refleja en el desarrollo de mecanismos concretos para facilitar el involucramiento de la ciudadanía en los procesos de rendición de cuentas.

Evolución de los mecanismos de participación. En los inicios del IAIP no había mayor conocimiento del acceso a la información y eso llevó a que algunos ciudadanos realizaran solicitudes que no correspondían a las competencias del Instituto. Posteriormente, dicha práctica se fue eliminando. Uno de los principales retos del IAIP fue la aplicación de la LAIP, es decir, que los servidores públicos tuvieran suficiente conocimiento y entrenamiento para poner a disposición la información oficiosa. En 2017 se modificó el Plan Estratégico del IAIP y se priorizó en áreas como la promoción del derecho de acceso a la información pública.

De acuerdo a la LAIP, los mecanismos de participación ciudadana para activar el control institucional en materia de transparencia son: los recursos de apelación relacionados con la entrega de información incompleta o la negativa de los entes obligados para la entrega de información pública; la notificación de falta de respuesta para que el IAIP se pronuncie al respecto; y la denuncia de una infracción por parte de un servidor público (Asamblea Legislativa, 2011a).

A partir de la aprobación de la LAIP se registran esfuerzos institucionales por divulgar su contenido y facilitar la interposición de solicitudes de acceso a la información. En el transcurso de los años, el IAIP ha recibido mayor número de solicitudes de información, según reportes de sus memorias de labores (Tabla 7).

Tabla 7

Solicitudes de acceso a la información recibidas por el IAIP (2013-2019)

Período	Solicitudes
2013-2014	20
2014-2015	44
2015-2016	59
2016-2017	65
2017-2018	130
2018-2019	87

Fuente: elaboración propia con base en datos de memorias de labores del IAIP (2014-2019).

El IAIP ha firmado convenios de cooperación que le permiten acercarse a las municipalidades para dar a conocer el derecho de acceso a la información, y con el mismo objetivo ha establecido alianzas estratégicas con universidades.

La pandemia por COVID-19 no fue un obstáculo para que el IAIP continuara garantizando los mecanismos de participación ciudadana. Por un lado, se tramitaron las solicitudes de información de forma virtual y se implementaron audiencias virtuales en los distintos procedimientos; y, por otro lado, se amplió la oferta de formativa por medio del Portal de Capacitaciones del IAIP, así como las charlas virtuales. Si bien se implementaron mecanismos alternativos para gestionar las solicitudes ya existentes en el período de confinamiento, las restricciones y suspensiones de plazos procesales dilataron el trámite de nuevos requerimientos de información. En lo que respecta al TEG, desde su creación los ciudadanos pueden denunciar actos contrarios a la ética gubernamental. En 2012 se reformó la LEG y se incorporó la figura del aviso como medio para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, el cual antes solo se podía iniciar a través de una denuncia. El elemento característico del aviso es la posibilidad de mantener el anonimato de la persona que lo presenta. La información disponible a partir de 2017 indica que la interposición de denuncias y avisos ante el TEG ha disminuido en los últimos años, siendo 2020 el año con menor cantidad de procesos (Tabla 8). A pesar de esta tendencia, la información recopilada sugiere que existe una evolución en las motivaciones para hacer uso de los mecanismos del TEG.

Tabla 8*Denuncias interpuestas ante el TEG (2017-2020*)*

Año	Denuncias	Avisos
2017	311	211
2018	260	151
2019	276	175
2020	176	90

*Información a noviembre de 2020.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Luna (2020).

Años atrás algunos ciudadanos planteaban cuestiones que no eran competencia del TEG, tales como casos de despido; sin embargo, en los últimos años se ha visto un cambio positivo, puesto que se plantean aspectos como afectaciones al interés general, conductas indebidas, etc. Asimismo, cada vez son más organizaciones de la sociedad civil las que hacen uso de los mecanismos de participación ciudadana.

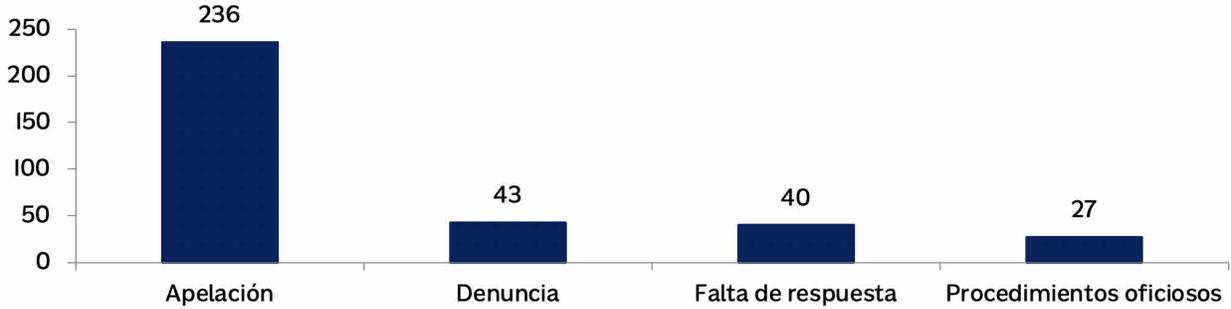
Resultados institucionales en materia de participación ciudadana. La participación de la ciudadanía en la activación del control institucional se realiza a través de los mecanismos de consulta, denuncia y seguimiento que ofrecen espacios de interacción entre ciudadanos e instituciones, de acuerdo con las facultades legales de cada instancia. La contraloría horizontal en materia de transparencia y ética en el sector público está liderada por el IAIP y el TEG, quienes están facultados para iniciar investigaciones y procesos sancionatorios de oficio, pero dependen en gran medida de la participación de los ciudadanos para activar sus facultades de supervisión y rendición de cuentas sobre otras dependencias públicas.

La participación ciudadana activa el proceso de contraloría y puede dar paso a procesos sancionatorios. Los resultados del uso de los mecanismos de cada institución en el último año revelan que el IAIP recibe una mayor cantidad de recursos para intervenir en procesos de acceso a la información o protección de datos personales.

En 2020, el IAIP recibió 346 recursos de diversa índole. El 68.2 % de los recursos interpuestos ante esta institución corresponden a los recursos de apelación, seguidos de las denuncias (12.4 %), (Figura 5). Los procesos por falta de respuesta de los entes obligados tienen una importancia modesta (11.6 %), mientras que la actuación oficiosa del IAIP representa la menor proporción de procesos (7.8 %).

Figura 5

Recursos interpuestos ante el IAIP (2020)*

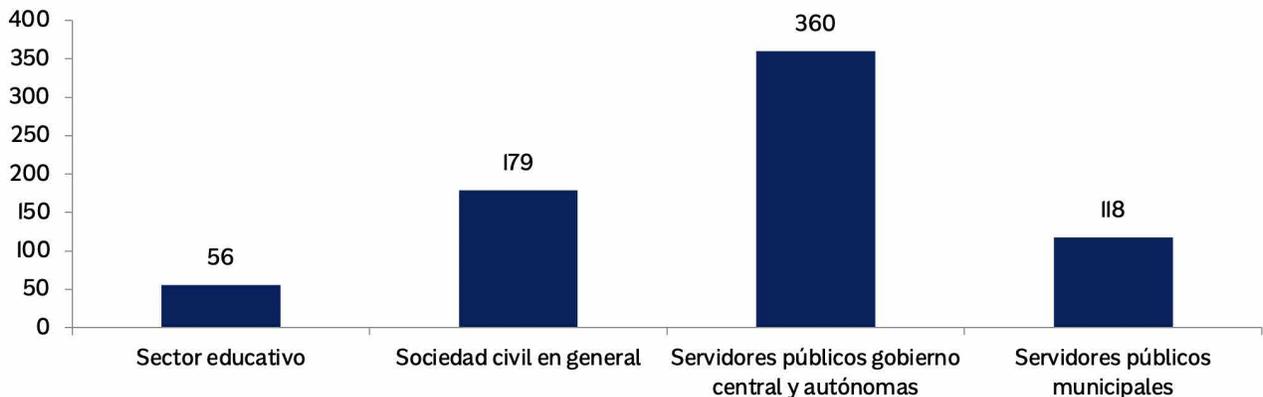


*Información al 30 de septiembre de 2020.
Fuente: información oficial proporcionada por el IAIP (2020).

En cuanto al TEG, durante 2020, hasta el mes de septiembre se recibieron 79 denuncias (Tribunal de Ética Gubernamental, 2020). La diferencia entre el volumen de atenciones brindadas por estas instancias podría atribuirse a un mayor conocimiento ciudadano sobre sus facultades. La divulgación de información sobre el trabajo de ambas instituciones, así como la conducción de procesos formativos para sensibilizar a la ciudadanía sobre el derecho a la información y los principios de ética en el sector público, son fundamentales para la activación de los mecanismos de participación para la rendición de cuentas. Tanto el IAIP como el TEG cuentan con unidades especializadas para cumplir con este propósito. La Unidad de Formación del IAIP realiza actividades con diversos sectores para impulsar la apropiación del derecho a la información, y divulgar los mecanismos institucionales para su ejercicio. La información disponible para 2020 (Figura 6), revela que la mayoría de los beneficiarios de las capacitaciones son los servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno, en cumplimiento con el mandato normativo de la institución; pero el IAIP también realiza esfuerzos dirigidos al sector educativo, tanto público como privado, y a la sociedad civil en general.

Figura 6

Procesos de formación del IAIP por sectores (2020)*



*Información al 30 de julio de 2020.
Fuente: información oficial proporcionada por el IAIP (2020).

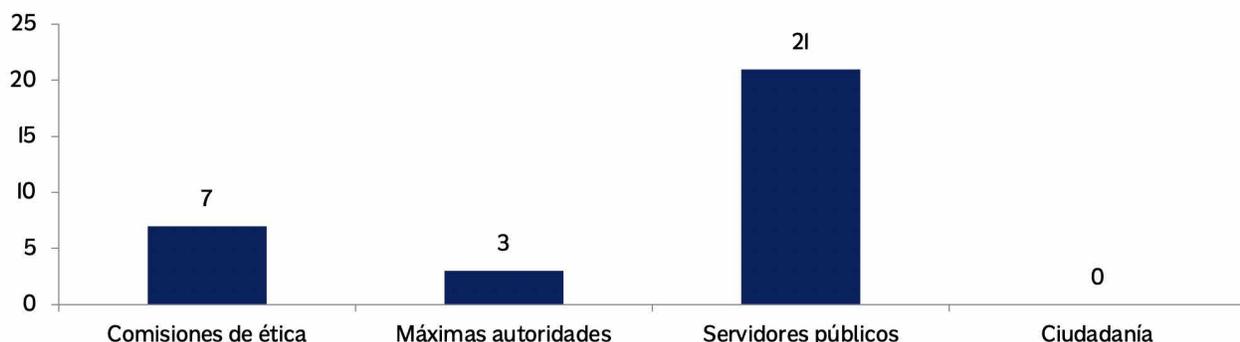
La amplitud de los esfuerzos ha favorecido el posicionamiento de la institución ante la ciudadanía, e incentiva el acercamiento de los ciudadanos para ejercer su derecho a la información pública. Los procesos de formación del IAIP se realizan de forma presencial y virtual; sin embargo, la pandemia por COVID-19 ha limitado la realización de actividades presenciales, por lo que los datos de 2020 responden a la formación remota.

El IAIP ha diseñado programas de formación para el sector educativo, en los cuales considera actividades con profesores, personal administrativo y estudiantes de los diferentes niveles académicos. En 2020, la mayoría de personas formadas pertenecen al sector privado (60 %), mientras que el sector público representa el 40 %. Estos programas coinciden con las estadísticas sobre la edad de los participantes, el 25 % de las personas capacitadas tienen entre 10 y 31 años (IAIP, 2020).

En cuanto al TEG, los esfuerzos de capacitación son limitados y se concentran en la formación de servidores públicos (Figura 7), mientras que la disponibilidad de capacitaciones dirigidas a la sociedad civil es muy restringida y no forma parte de la planificación institucional. En 2020 no se registra ninguna actividad de capacitación para la ciudadanía.

Figura 7

Número de capacitaciones del TEG por sector (2020*)



*Información al 30 de septiembre.

Fuente: información oficial proporcionada por el TEG (2020).

Factores institucionales que facilitan la participación ciudadana. Los resultados de las consultas con servidores públicos indican que existen factores que potencian el desarrollo institucional. En el caso del IAIP, el acompañamiento técnico es fundamental para los ciudadanos que desean interponer procedimientos de apelación en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como en procedimientos administrativos (falta de respuesta y sancionatorios). Adicionalmente, el personal del IAIP brinda asistencia para el trámite a la información requerida por medio de solicitudes de información.

En cuanto a la vinculación del IAIP con las instituciones públicas, destaca la importancia del Oficial de Información, y el Oficial de Gestión Documental y Archivo, como empleados clave para la aplicación

de la LAIP y la divulgación de su contenido al interior de la administración pública. El IAIP también promueve el ejercicio del derecho de acceso a la información en la sociedad civil, y por ello imparte cursos virtuales abiertos al público en general, charlas y trámite de solicitudes de información.

En materia de formación, el IAIP ha trabajado con la Gerencia de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), para incorporar los temas de acceso a la información en los currículos. En este sentido, se elaboraron guías metodológicas para sumar al trabajo docente y brindar herramientas que ayuden a los profesores a impartir los temas relacionados con la LAIP. Estas guías se dirigen a los niveles educativos desde parvularia hasta bachillerato, y con las universidades se han firmado convenios o cartas de entendimiento para promover dichos temas.

Por su parte, el TEG brinda atención a usuarios que presentan denuncias o avisos, y apoya con servicio técnico en los procesos sancionadores, desde el inicio hasta la fase de ejecución. El TEG cuenta con dos oficinas, las cuales tienen áreas de recepción de denuncias y personal que brinda orientaciones y asesoría sobre la competencia del tribunal, sujetos obligados, requisitos para iniciar procesos, etc.

En la parte de formación, el TEG imparte un diplomado en ética pública dirigido al Gobierno central, con posibilidad de optar a cursos avanzados y especializados al finalizar. Además, brinda capacitaciones a miembros de las comisiones de ética y desarrolla procesos de formación continua. En cuanto a sociedad civil, son directamente las comisiones de ética las que dirigen o pueden dirigir actividades enfocadas en dicho sector. El TEG también coordina proyectos con universidades en los que se forman facilitadores en áreas vinculadas con la ética.

Obstáculos para la participación ciudadana. Desde la perspectiva de los servidores públicos, en el caso del IAIP, se identifica como un obstáculo a la participación el desconocimiento de muchas personas sobre las UAIP o incluso el mismo IAIP, así como la falta de claridad sobre las funciones y competencias de cada uno. De igual forma, se señalan los problemas de accesibilidad de algunas UAIP de los entes obligados, principalmente a nivel municipal. Otro factor que restringe la capacidad institucional para fomentar la participación, es el aspecto presupuestario, el cual ha limitado que el IAIP pueda descentralizarse y tener oficinas en el interior del país para facilitar el acercamiento con las personas.

Además, existe una brecha digital: el Instituto ha intentado tener cercanía con los ciudadanos mediante el uso de tecnologías, sin embargo, la población tiene poco acceso a internet o tiene desconocimiento de cómo usar las herramientas tecnológicas. De igual manera, históricamente había cierto temor de la ciudadanía para poder exigirle a las instituciones que rindan cuentas, situación que ha ido mejorando a medida que la LAIP se ha implementado.

En relación con el TEG, uno de los principales obstáculos es el acercamiento a las personas que se encuentran en municipios alejados de las sedes del TEG, o que no cuentan con buena

señal de internet; esto ocasiona que muchas personas no conozcan las funciones del TEG y los canales de interacción. Por otro lado, algunas personas no usan redes sociales y prefieren medios tradicionales, o alguna unidad móvil. En cuanto a la labor de formación, el TEG ha tenido dificultades para fijar horarios que permitan impartir diplomados en ética a las municipalidades.

Procesos de formación y capacitación. La formación y capacitación ciudadana es fundamental. El IAIP, por medio de su Unidad de Formación, elaboró un currículo sobre acceso a la información pública, que incluye plantillas metodológicas para nivel escolar. Para la ciudadanía en general, el IAIP imparte cursos tales como: rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como el curso preparatorio para oficiales de información. Estas actividades se pueden realizar atendiendo las solicitudes de instituciones o grupos que quieran ampliar conocimientos sobre temas en particular, pero también existe una planificación anual de capacitaciones y charlas.

Por su parte, el TEG busca tener acercamiento con los ciudadanos, hacer de conocimiento público los casos más relevantes, ejercicios de rendición de cuentas y educación a la población, elaboración de afiches y trípticos informativos. Las comisiones de ética divulgan a la ciudadanía temas relacionados con la ética. En algunas municipalidades se realizan actividades como ferias de ética o programas de radio.

Áreas de mejora institucional. En relación con el IAIP, los resultados indican la necesidad de mejorar los tiempos de respuesta en los procedimientos tramitados, contar con más personal para dinamizar el trabajo, acercar más los servicios del Instituto al ciudadano (mediante el uso de herramientas tecnológicas o por la descentralización de oficinas -previo estudio de factibilidad-). Además, se señala la importancia de fortalecer el acceso a la información pública y los valores desde el nivel escolar, así como el presupuesto asignado a cada institución y evitar que existan recortes al mismo. Otro factor de suma relevancia, aunque no compete directamente al IAIP, es la mejora de los procesos de elección de comisionados, que permita que cuenten con estabilidad del cargo de conformidad con la LAIP.

Por su parte, en el caso del TEG se reconoce la necesidad de aprobar reformas a la LEG, mediante las cuales se amplíe el catálogo de conductas constitutivas de infracciones a la ética pública y se fortalezca la labor de investigación. Finalmente, se puntualizó la urgencia de capacitar a los miembros de la Unidad de Divulgación y Capacitación, para que conozcan cómo diseñar cursos virtuales y puedan fortalecer el área tecnológica.

Ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil

La segunda dimensión analizada es la de la ciudadanía, organizada y no organizada. Para este propósito se realizaron entrevistas con expertos en participación ciudadana y anticorrupción, así como grupos focales con representantes de OSC, líderes comunitarios del AMSS y jóvenes de las diferentes regiones del país. Es importante destacar que las personas consideradas como

informantes clave, han sido beneficiarias de procesos de formación y educación cívica, a través de diversas iniciativas, por lo que se consideran ciudadanos activos e interesados en contraloría social, y en el uso de mecanismos institucionales para incentivar la rendición de cuentas.

La participación de la ciudadanía en la activación de controles institucionales para la transparencia y ética en el sector público, ha sido crucial en las diferentes etapas del desarrollo institucional del TEG y el IAIP. En esta línea, los resultados obtenidos abordan tanto las consideraciones de los ciudadanos sobre el desempeño de estas instituciones y las oportunidades de mejora de cara a la ciudadanía, como su rol como contralores para el adecuado funcionamiento de las mismas.

Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana. De manera general, el IAIP se encuentra mejor posicionado en los tres grupos consultados, ya que los ciudadanos identifican la institución y están familiarizados, en mayor o menor medida, con sus atribuciones y los procesos que pueden ser realizados ante esta instancia. El TEG presenta un menor grado de posicionamiento ante los ciudadanos. Si bien las OSC manifiestan haber utilizado sus servicios, el grupo de jóvenes y líderes comunitarios expresó, en su mayoría, desconocimiento de la institución, sus atribuciones y los mecanismos de participación para la ciudadanía.

El uso de los mecanismos de acceso a la información responde a fines académicos, de investigación o a las agendas de incidencia de las OSC. A pesar que todos los grupos reconocen la importancia de la interposición de recursos para el ejercicio de la contraloría social, su uso es modesto entre los ciudadanos no organizados, en contraposición a las OSC, que cuentan con mayores herramientas y conocimiento, para impulsar procesos de rendición de cuentas a través del litigio estratégico.

El grupo de jóvenes conoce la labor del IAIP y manifiesta haber realizado solicitudes de información. Los líderes comunitarios han hecho poco uso de esta instancia, pero valoran positivamente su existencia. Un elemento a destacar es la disponibilidad de información sobre el quehacer del IAIP y la carencia de procesos de formación desde la etapa escolar, los ciudadanos no organizados señalaron que no recibieron información sobre estos temas como parte del currículo educativa. Los jóvenes obtuvieron esta información durante sus estudios universitarios, mientras que los líderes comunitarios participaron en actividades formativas lideradas por Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

En cuanto al TEG existe poco conocimiento sobre la institución, sus atribuciones y los mecanismos a disposición de los ciudadanos para realizar denuncias y avisos. Las OSC se han abocado al Tribunal para denunciar funcionarios con conductas contrarias a la ética pública, no obstante, los resultados de estos esfuerzos han sido “decepcionantes”. Sin embargo, se reconoce la relevancia de estos procesos para posicionar la ética en el sector público en la agenda de discusión, y lograr una mayor cobertura del tema para sensibilizar a la población en general. Los ciudadanos no organizados no conocen con claridad las funciones, atribuciones y mecanismos de participación en materia de ética pública. En este sentido, destaca la falta de información sobre el quehacer del TEG, como elemento que restringe el acercamiento de los ciudadanos a esta institución.

Motivaciones y obstáculos para la participación ciudadana. El conocimiento y uso de los mecanismos de participación ciudadana, para la transparencia y ética en el sector público es heterogéneo en los grupos consultados, sin embargo, se identifican coincidencias en cuanto a las motivaciones de los ciudadanos para acercarse al IAIP y al TEG.

En primer lugar, la necesidad de obtener información específica con fines académicos o investigativos motiva el acercamiento, principalmente al IAIP. El acceso a la información es de particular relevancia en el caso de la fiscalización de la gestión local. Los jóvenes y líderes comunitarios, señalaron que se han abocado a las UIAP correspondientes, para conocer sobre la ejecución de proyectos para la provisión de servicios básicos en sus municipios. Asimismo, la vulneración de derechos y la percepción de una afectación, directa o indirecta, potencia la participación, como un mecanismo para resarcir o evitar el potencial riesgo identificado.

Las OSC tienen agendas más articuladas y estratégicas para ejercer su derecho a la información. La solicitud de datos sobre la gestión gubernamental, responde a la incidencia para la activación de los controles institucionales al ejercicio del poder. Un elemento importante, es el respaldo institucional con el que cuenta el personal técnico de estas organizaciones, ya que este elemento actúa como un incentivo para ejercer el derecho a la participación, en la medida en que proporciona protección frente a las instituciones denunciadas. La activación de los controles institucionales y el ejercicio de la contraloría social, se identifican con claridad en las OSC como motivaciones para acercarse al IAIP y al TEG, mientras que, en la ciudadanía no organizada, existe poca apropiación del ejercicio de rendición de cuentas.

La denuncia de excesos e irregularidades en la actuación de los funcionarios públicos, es una de las principales motivaciones para acercarse al TEG. Los líderes comunitarios y jóvenes manifestaron que el abuso de poder de parte de las autoridades públicas es un incentivo para denunciar estas conductas, pero no han realizado denuncias de esta naturaleza; mientras que las OSC han interpuesto denuncias y avisos en casos concretos de actuaciones contrarias a la LEG.

Finalmente, las OSC y los jóvenes valoran la importancia de los mecanismos de control en materia de transparencia y ética pública para el combate a la corrupción. Uno de los incentivos para acercarse a las instituciones analizadas, es la posibilidad de activar el funcionamiento de los controles institucionales para detectar y prevenir posibles prácticas de corrupción en la administración pública.

En relación con los obstáculos para la participación, la mayoría de desafíos son comunes para el TEG y el IAIP, pero es necesario aclarar que el desconocimiento de las atribuciones del Tribunal de Ética Gubernamental es el principal obstáculo para la participación de los ciudadanos en procesos de denuncia. En esta línea, la debilidad del régimen sancionatorio del Tribunal disuade la interposición de recursos ante esta instancia. Todos los grupos mencionaron que la interposición de recursos se realiza de forma fácil y accesible, pero los problemas se originan en las etapas de

seguimiento y resolución. En esta línea, se advierte que los prolongados plazos para el fallo de ambas instituciones es el principal desincentivo para el uso de sus servicios.

La limitada presencia territorial del TEG y el IAIP también fue señalada como un obstáculo. En ambos casos, las sedes se encuentran ubicadas en San Salvador, por lo que los ciudadanos de otras regiones del país, enfrentan desafíos para presentarse a estas entidades y realizar los trámites correspondientes.

La falta de confianza en el TEG y el IAIP fue señalada por los líderes comunitarios como un disuasor de la participación, ya que los resultados obtenidos de la conducción de diferentes procesos no son satisfactorios. Un ejemplo de lo anterior, es la negativa para la entrega de información pública, por motivos de inexistencia de registros, o la falta de sanciones proporcionales a las infracciones éticas cometidas por los servidores públicos. Estas situaciones desincentivan la participación de los ciudadanos no organizados, quienes consideran que sus esfuerzos no tendrán ningún impacto para la solución de los problemas que motivaron la denuncia o la solicitud de información. La prevalencia de una cultura de opacidad en la administración pública fue señalada como un obstáculo, en tanto que los servidores públicos hacen uso de estrategias legales para dilatar los procesos y desincentivar su continuidad. También se señaló la falta de información actualizada y completa, en los portales de transparencia de las instituciones públicas.

Un elemento de extrema importancia es el temor a represalias al realizar denuncias, o impulsar procesos que obliguen a las instituciones a proporcionar información pública. Todos los grupos manifestaron su preocupación por las reprimendas de las instituciones o funcionarios investigados. Las OSC, como ya se dijo, valoran el respaldo institucional como protección ante posibles represalias, pero en los ciudadanos no organizados desconocen la existencia de mecanismos de protección de denunciantes, especialmente en casos de corrupción.

Valoración de las instituciones. El IAIP cuenta con una valoración positiva, sin embargo, se advierte la involución del Instituto ante las dificultades derivadas del cambio de autoridades y la inestabilidad en la conformación del pleno. Las OSC y los jóvenes, identificaron la existencia de un ambiente desfavorable para el acceso a la información, y el retroceso en materia de transparencia en la actual gestión gubernamental.

La valoración del trabajo del TEG es negativa, principalmente por el desconocimiento de su trabajo y por la debilidad del régimen sancionatorio. Tal como se ha mencionado, los ciudadanos no organizados desconocen las facultades del Tribunal, pero si han recibido información sobre fallos polémicos del Tribunal y los bajos montos de las multas interpuestas, lo cual socava la confianza de estas personas en la actuación del Tribunal.

Áreas de mejora. A partir de las experiencias de los grupos consultados se identificaron cuatro áreas de mejora comunes para el trabajo del IAIP y el TEG. La ampliación de los esfuerzos de

formación es indispensable para fortalecer la participación ciudadana y trasladar la información necesaria sobre el trabajo de cada institución, los mecanismos disponibles y las vías de atención para la ciudadanía.

El acceso a programas formativos en todos los niveles educativos permite el reconocimiento del derecho al acceso a la información, la valoración de la transparencia en la gestión pública y la identificación de conductas contrarias a la ética en el ejercicio del poder. Los tres grupos señalaron que ambas instancias, pero el TEG en particular, deben mejorar los programas de formación disponibles para los ciudadanos.

Un segundo punto es la necesidad de expandir la presencia territorial del TEG y el IAIP, para que todos los ciudadanos puedan acercarse a estas instituciones, sin tener que desplazarse hacia la capital del país. En tercer lugar, se identificó la necesidad de establecer un régimen de protección para los denunciantes, con especial énfasis en los casos relacionados con prácticas de corrupción.

Por último, tanto las OSC como los jóvenes, señalaron la necesidad de impulsar la profesionalización de los funcionarios del IAIP y el TEG, con el objetivo de proporcionar continuidad en la actuación de los mismos, sobre la base del mérito y la experiencia, protegiendo al personal de estas instituciones de control de los vaivenes políticos.

En el caso específico del TEG se señaló la necesidad de revisar la Ley de Ética Gubernamental y plantear reformas que amplíen la clasificación de conductas contrarias a la ética, así como el fortalecimiento del régimen sancionatorio para que los fallos de la institución conlleven sanciones ejemplarizantes, que desincentiven la repetición de las malas prácticas.

Incidencia de la ciudadanía en la prevención de la corrupción. Los grupos consultados tienen una valoración positiva de la incidencia de las acciones de la ciudadanía para la prevención de la corrupción; sin embargo, a pesar de reconocer la importancia de su participación para activar las instituciones de control y fiscalizar el ejercicio del poder, la ciudadanía no organizada hace poco uso de los mecanismos a su disposición por las razones citadas previamente, en contraposición a las OSC que cuentan con una agenda articulada de incidencia.

En todos los casos se reconoce que, tanto el acceso a la información como la denuncia de prácticas contrarias a la ética pública, contribuyen a prevenir la corrupción, en la medida en que hay más información disponible y se sientan las bases para transparentar la actuación de los funcionarios y las instituciones.

Finalmente, también se destaca el impacto que tiene la activación del TEG y el IAIP, a través de la interposición de recursos y denuncias, ya que los fallos de estas instituciones tienen el potencial de estimular la activación del sistema de control en su conjunto, mejorando la efectividad de las investigaciones y procesos judiciales.

Discusión

Este apartado presenta un análisis crítico de los resultados antes mencionados, a partir de los contenidos del marco teórico. Se profundiza en la labor realizada por el IAIP y el TEG, en materia de transparencia y de ética pública, respectivamente. Se analizaron los mecanismos de participación ciudadana desde la perspectiva de las propias instituciones, pero también desde la óptica de la sociedad civil, permitiendo contrastar las acciones realizadas por las primeras y la percepción que tiene la ciudadanía del rol que realizan dichas instituciones.

Desempeño institucional para la transparencia y la ética en el sector público

A partir de la creación de las instituciones de transparencia y ética gubernamental en el país, se abrió una oportunidad para la participación activa de los ciudadanos en los procesos de rendición de cuentas. La posibilidad de acceder a información sobre la gestión pública permite la fiscalización permanente del ejercicio del poder, y facilita la identificación, sanción y prevención de posibles prácticas de corrupción.

Los resultados de la investigación cualitativa revelaron la existencia de brechas de desempeño institucional para la rendición de cuentas. La contraloría horizontal para la transparencia ha avanzado a un ritmo más acelerado que la institucionalización de la ética en el sector público. Estas diferencias son reconocidas por la ciudadanía, e inciden en su percepción sobre la independencia y eficiencia en la actuación de estas entidades.

Estos hallazgos son consistentes con los indicadores sobre desconfianza y percepción de la corrupción en el país y la región. Si bien, tanto ciudadanos como servidores públicos, reconocen los avances en el desarrollo institucional del IAIP y el TEG, la fragilidad de los mismos y la posibilidad de retroceso reflejan deficiencias para la consolidación de estas entidades en el largo plazo.

La información proporcionada por los actores consultados, evidencia brechas importantes en cuanto al acceso a la información sobre la labor del IAIP y el TEG, así como distintos niveles de conocimiento de los mecanismos de participación disponibles en ambas instituciones. Un elemento relevante es la marcada diferencia entre la autopercepción de los servidores públicos y la ciudadanía sobre el desempeño del TEG. Esta institución muestra rezagos considerables en la socialización de sus áreas de trabajo, y ha realizado modestos esfuerzos de acercamiento con grupos de ciudadanos organizados. Estos factores afectan la capacidad institucional del TEG para impulsar procesos de rendición de cuentas y sancionar las prácticas contrarias a la LEG.

En cuanto a la efectividad de los mecanismos de participación, es notable el esfuerzo del IAIP para ampliar el alcance de sus intervenciones, a través de la divulgación de información a la ciudadanía sobre sus facultades, así como el posicionamiento público de fallos emblemáticos que sentaron criterios jurisprudenciales en transparencia y protección de datos personales.

La labor del IAIP ha permitido la obtención de información relevante sobre la gestión pública y se constituye como una herramienta para el monitoreo de las políticas públicas. En esta línea, el Instituto potencia la participación ciudadana en su dimensión institucional, mediante la creación e implementación de mecanismos de información permanente. El acceso a información facilita el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, y habilita espacios para la detección oportuna de malas prácticas y arbitrariedades en el ejercicio del poder.

Las diferencias en el desempeño de ambas instituciones están relacionadas con diversos factores; sin embargo, se identificaron dos elementos clave de acuerdo a lo planteado en el marco teórico. En primer lugar, la existencia de marcos normativos y mecanismos claros para la participación de la ciudadanía están presente, tanto en el IAIP como en el TEG; no obstante, en la legislación, la diferencia principal radica en los esfuerzos internos para divulgar el contenido de las normas, tanto a los servidores públicos, como a la ciudadanía en general.

El segundo punto se refiere a la voluntad de los individuos y organizaciones para involucrarse. En los grupos analizados se identificó con claridad la motivación individual y colectiva para participar en procesos de rendición de cuentas, a través del IAIP, siendo uno de los principales detonantes la detección de prácticas nocivas para el bienestar de los ciudadanos y sus comunidades, como la corrupción en la gestión pública. En relación con el TEG existe un amplio desconocimiento de sus funciones, por lo que, en las condiciones actuales, esta institución inhibe la participación ciudadana. Finalmente, los elementos señalados se vinculan con la capacidad de ambas instituciones para la formación permanente de ciudadanos y servidores públicos, así como con su capacidad de vinculación con otras instancias para ampliar el alcance de sus intervenciones.

Participación ciudadana, rendición de cuentas y prevención de la corrupción

La ciudadanía juega un papel fundamental en la activación de los mecanismos de control institucional en materia de transparencia y ética pública. El reconocimiento de este rol potencia la activación de la contraloría institucional y mejora la relación entre los ciudadanos y las instituciones democráticas. En El Salvador, el avance de la agenda de transparencia y lucha contra la corrupción ha sido impulsado por los ciudadanos, organizados y no organizados, demostrando la importancia de su involucramiento, tanto en el diseño y discusión de marcos legales e institucionales, como en la implementación posterior de los mismos.

Los espacios para la participación de la ciudadanía para fomentar la contraloría son limitados. La interposición de recursos y denuncias, de acuerdo a cada caso, contribuyen a identificar, sancionar y prevenir malas prácticas, pero no proporcionan oportunidades para el involucramiento constante de los ciudadanos. Si bien es importante que existan canales institucionales para realizar solicitudes o denunciar faltas en la conducta de los funcionarios, también se requiere de plataformas permanentes para establecer un diálogo entre los ciudadanos y las instituciones, que permita realizar ajustes y coordinar acciones de colaboración para mejorar los resultados y los procesos.

La participación de la ciudadanía, en la activación de las instituciones para la transparencia y ética en el sector público, presenta resultados heterogéneos, los cuales son consistentes con el grado de desarrollo institucional documentado en ambos casos. El IAIP es una institución valorada positivamente por los ciudadanos, a raíz de su amplio trabajo de formación y difusión del quehacer institucional, así como por la accesibilidad para la interposición de recursos y el acompañamiento del personal de la institución durante el proceso.

Por otra parte, la contundencia de algunos de sus fallos en materia anticorrupción, han posicionado al IAIP como una de las entidades más sólidas para el ejercicio de la contraloría institucional. A pesar de los avances, los recientes cambios en la conformación del pleno del Instituto, así como la resistencia de la actual administración a entregar información pública en las diferentes carteras de gobierno, pone a prueba la capacidad institucional para dar continuidad a la expansión del derecho a la información. En este sentido, se identifica la necesidad de fortalecer la participación de la ciudadanía como aliado estratégico del IAIP, amplificando las decisiones que profundizan la transparencia, y denunciando oportunamente las actuaciones que representen retrocesos a la misma.

Las OSC en el país han logrado articular esfuerzos para la aprobación de leyes y la creación de instituciones como el Instituto de Acceso a la Información Pública; en este caso puntual, la movilización del Grupo Promotor de la Ley de Acceso a la Información Pública fue determinante para la discusión inicial de la norma, pero su valor trasciende a la etapa de diseño. Este grupo ha sido capaz de mantener un monitoreo permanente del desempeño del IAIP, lo cual ha frenado intentos de contrarreforma al interior de la institución. La fiscalización permanente también ha mejorado la eficacia del IAIP, a través de la retroalimentación de la sociedad civil, la identificación de áreas de mejora y el respaldo de estas organizaciones a la actuación del IAIP.

El uso de los mecanismos de acceso a la información se ha ampliado progresivamente, no obstante, este se relaciona en su mayoría con la obtención de información con fines académicos o laborales. Esto sugiere que los ciudadanos hacen uso del acceso a información para atender necesidades específicas que identifican a nivel individual o comunitario, pero que existe una baja apropiación del derecho a la información como herramienta para la rendición de cuentas. Lo anterior también incide con el manejo de la información obtenida y conlleva a la subutilización de los datos.

Es necesario mencionar que la investigación realizada indica posibles retrocesos en materia de transparencia. Los actores consultados señalaron que se han complejizado los requisitos para obtener información pública, mediante la incorporación de requerimientos legales, que conducen a la dilatación injustificada de los procesos. Las prácticas dilatorias desincentivan el ejercicio del derecho a la información pública y facilitan la reproducción de prácticas contrarias a la transparencia. Asimismo, la falta de acceso a información oportuna y completa sobre el desempeño de las instituciones públicas, limita la posibilidad de ejercer controles al poder y disminuye la rendición de cuentas.

En cuanto al TEG existe desconocimiento sobre sus funciones y los mecanismos disponibles para la activación del control institucional, relacionado con las faltas éticas en el ejercicio de la función pública. La poca visibilidad de la labor del TEG contrasta con la percepción de los funcionarios sobre el trabajo de divulgación y acercamiento a la ciudadanía. Esta brecha entre la valoración institucional y social del TEG, refleja el distanciamiento del trabajo institucional de las necesidades e inquietudes de la ciudadanía en general.

En esta línea, la activación de los mecanismos de control en materia de ética en el sector público es liderada por las OSC, a través de unidades especializadas como el Centro de Asesoría Legal Anti-Corrupción en El Salvador (ALAC) de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Este Centro ha impulsado litigios estratégicos para la sanción de funcionarios que trasgreden la LEG, lo que ha contribuido a posicionar el tema en la agenda de discusión nacional. Por otra parte, en el marco de la pandemia por COVID-19, ALAC denunció irregularidades en la gestión de las compras públicas relacionadas con la emergencia, identificando posibles infracciones a la LEG (Villaroel, 2020). Estas actuaciones resaltan la importancia de continuar con los esfuerzos desde las OSC para avanzar en el tema.

A pesar de los esfuerzos de estas organizaciones, los ciudadanos no organizados perciben dificultades para acercarse al TEG, principalmente relacionadas con la falta de información sobre sus funciones, la percepción desfavorable del régimen sancionatorio y los prolongados plazos de respuesta y resolución de los casos denunciados.

Finalmente, las brechas en el desempeño del TEG y el IAIP se reflejan en la percepción de la ciudadanía y la confianza en estas instituciones. El IAIP cuenta con una valoración positiva de parte de los ciudadanos, organizados y no organizados, mientras que el TEG aún enfrenta grandes retos para posicionar su labor y contribución en el sistema de contraloría institucional.

La importancia de los procesos de formación para el empoderamiento de la ciudadanía

Los procesos de formación facilitan la participación de la ciudadanía en la contraloría institucional. La información sobre las atribuciones de las instituciones de transparencia y ética en el sector público, es necesaria para que los ciudadanos conozcan sus derechos y los mecanismos disponibles para protegerlos y ejercerlos. Por el contrario, la falta de información clara y accesible sobre el trabajo de las instituciones de control desincentiva la participación y la confianza de la ciudadanía.

Los resultados de las acciones de promoción y formación del TEG y el IAIP son opuestos. El IAIP cuenta con una sólida capacidad técnica y de planificación de actividades formativas, tanto para los funcionarios públicos y entes obligados, como para la ciudadanía en general, las OSC y grupos en condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, esta institución dispone de materiales y cursos de formación virtual, que son valorados positivamente por los ciudadanos, como herramientas de fácil acceso para distintos grupos.

Los esfuerzos realizados por la Unidad de Formación del IAIP se reflejan en el amplio conocimiento de los ciudadanos consultados sobre el trabajo de la institución y los mecanismos de participación disponibles. A pesar que no todas las personas han hecho uso de estos recursos, se valora la labor institucional y se reconoce la importancia de su trabajo en materia de transparencia. Los esfuerzos de coordinación entre el IAIP y otros actores como universidades, OSC y cooperación internacional, han permitido ampliar el alcance de los programas formativos y sensibilizar a la ciudadanía sobre el derecho a la información pública.

Las universidades potencian los procesos de formación sobre transparencia. La evidencia recopilada indica que los centros de educación superior han asumido un papel activo en la difusión de información sobre la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, incorporando estos contenidos en los currículos de algunas carreras como ciencias jurídicas o relaciones internacionales; además, han facilitado la organización de espacios de formación para estudiantes en general dentro de los recintos. Estos esfuerzos son importantes pero insuficientes, y dependen del compromiso de las autoridades universitarias con el tema, es decir, la formación en estos temas no es homogénea ni obligatoria, y tampoco responde a una estrategia planificada y articulada para incorporar este tipo de contenidos a nivel universitario.

Por otra parte, la formación sobre el trabajo del IAIP y el TEG se documentó únicamente a nivel universitario, lo cual es un indicio de los vacíos en el acceso a este tipo de conocimientos a lo largo del ciclo escolar. La posibilidad de participar en procesos formativos en transparencia y ética pública, no puede reducirse al ámbito universitario ya que se deja de lado a la población sin estudios superiores. En esta línea, es necesario articular esfuerzos para mejorar la efectividad de la formación, mediante estrategias inclusivas que consideren un mayor alcance territorial y la adaptación de contenidos para diferentes niveles educativos.

La oportunidad de conocer sus derechos y los mecanismos de participación empodera a las personas, e incentiva el uso de los mecanismos de control para identificar y prevenir actos de corrupción. Los ciudadanos reconocen la importancia de los procesos de formación en transparencia y ética pública, son de interés de la ciudadanía, especialmente durante en las últimas etapas del ciclo escolar. Existen esfuerzos de parte de ambas instituciones para incorporar la transparencia y ética pública en los currículos educativos, pero aún no ha sido posible implementarlos; cabe destacar el trabajo del IAIP con el MINEDUCYT en el diseño de materiales didácticos para todos los niveles escolares, desde parvularia a bachillerato, los cuales están en proceso de ser incorporados en los planes de estudio. En el caso del TEG, los esfuerzos son más modestos, y no han tenido los resultados deseados en la sensibilización de niños y jóvenes en temas de ética pública.

Desafíos para la participación ciudadana y oportunidades de mejora institucional

Los resultados de esta investigación reafirman que los ciudadanos, organizados y no organizados, reconocen la importancia de la contraloría social y la rendición de cuentas; sin embargo, aún

existen brechas en términos del uso de los mecanismos de control institucional en materia de transparencia y ética en el sector público. El trabajo de las OSC para visibilizar la relevancia de estos procesos y el impacto de sus resultados, ha sido fundamental para avanzar en la agenda anticorrupción, pero el alcance de estos esfuerzos es limitado, y se relaciona directamente con la capacidad técnica y financiera de estas organizaciones para impulsar litigios en favor del Estado de derecho y la institucionalidad democrática.

En el caso de los ciudadanos no organizados, como los jóvenes y líderes comunitarios, a pesar que han sido partícipes de procesos formativos, se identifica poca movilización para activar las instituciones de control bajo análisis. Un factor clave es el temor de las personas a represalias por parte de funcionarios, así como la poca confianza en los resultados de los procesos ante el IAIP, pero principalmente ante el TEG.

Estos elementos desincentivan la participación e inciden negativamente en la percepción de los ciudadanos sobre la efectividad e importancia de las instituciones de transparencia y ética pública. Este temor de los ciudadanos de ejercer sus derechos y expresarse, sugiere la prevalencia de la cultura de opacidad y discrecionalidad en el ejercicio de la función pública, por lo que es necesario fortalecer los mecanismos de protección de denunciantes de casos de corrupción y garantizar la integridad de los funcionarios al frente del IAIP y el TEG, como una medida para incentivar la participación de la ciudadanía.

Un desafío común en las dos instituciones bajo estudio, es la extensión de los plazos de respuesta. En este sentido, la disponibilidad de recursos (técnicos, humanos y financieros), restringe la efectividad de los procesos, por lo que se vuelve necesaria la revisión de los plazos y la asignación de los insumos necesarios para que las instituciones cumplan su labor. El retraso en los procesos de notificación y resolución, es reconocido por los funcionarios de ambas instituciones como una de las limitantes para realizar su trabajo; esta coincidencia plantea la urgencia de atender la problemática como una oportunidad para recuperar la confianza de la ciudadanía.

La conducción de revisiones de las diferentes etapas de los procesos, así como los mecanismos de seguimiento y notificación a los ciudadanos es una tarea urgente. De igual forma, es necesario ajustar las cargas de trabajo y revisar el diseño organizacional de las unidades encargadas de la atención a la ciudadanía: una alternativa a considerar es la conducción de procesos de mejora regulatoria aplicada al trabajo del TEG y el IAIP, para identificar cuellos de botella y agilizar los procesos, en la medida de lo posible.

En última instancia, tanto el TEG como el IAIP enfrentan el reto de mejorar su presencia territorial y la cercanía con diferentes grupos. Este desafío se deriva de la concentración de las operaciones de ambas instituciones en San Salvador y las dificultades para establecer vínculos de colaboración a nivel municipal y comunitario. Se reconoce la limitante de los recursos para implementar este tipo de estrategias, pero debe considerarse que la lejanía de las instituciones con los ciudadanos

no organizados, daña la confianza de los ciudadanos, quienes perciben una falta de interés del TEG y el IAIP para acercar sus servicios.

En ambas instituciones se reconoce la necesidad de profesionalizar la función pública, con el objetivo de preservar y fortalecer la capacidad institucional para ejercer la contraloría en materia de transparencia y ética. En el caso particular del IAIP, los recientes cambios en la conformación del pleno son percibidos como negativos, debido a sus implicaciones sobre el funcionamiento de la institución y la determinación de criterios para la resolución de casos. Esta inestabilidad podría afectar la valoración positiva que ha construido el Instituto de cara a la ciudadanía, socavando la confianza y participación de la población.

Conclusiones y recomendaciones

El sistema de control institucional es uno de los principales activos democráticos del país, y su activación representa un avance en materia de institucionalidad. La contraloría institucional es un mecanismo para fiscalizar el ejercicio del poder y permite determinar la responsabilidad de los funcionarios, transparentar sus actuaciones y frenar conductas contrarias a la legalidad y al respeto de los derechos humanos. Las instituciones de transparencia y ética gubernamental juegan un papel crítico para este propósito, ya que permiten a los ciudadanos acceder, de manera permanente, a información sobre la toma de decisiones públicas y los resultados de su implementación, y ofrecen canales institucionales para la denuncia de irregularidades de acuerdo a las normativas aplicables en cada caso.

La rendición de cuentas se nutre de la participación ciudadana a través de la fiscalización permanente de la gestión pública. En este sentido, el diseño de mecanismos claros y de amplio alcance para fomentar la transparencia ha sido fundamental para avanzar en la identificación de malas prácticas en la administración pública, y permitió posicionar la lucha contra la corrupción en la agenda de discusión salvadoreña; sin embargo, existe un contraste en el desempeño del IAIP y el TEG, que se refleja en la valoración ciudadana sobre los resultados de ambas instituciones. Mientras por un lado destaca el buen funcionamiento de la institución encargada de velar por la transparencia y garantizar el derecho a la información pública, por otra parte, la institucionalización de la ética gubernamental como principio rector de la función pública aún es deficiente.

A partir de los resultados obtenidos y la discusión presentada, es posible concluir que la participación ciudadana en materia de transparencia y ética pública está directamente relacionada con dos factores: la valoración de las personas sobre el desempeño de las instancias contraloras, y la disponibilidad de información sobre los marcos normativos y los mecanismos de participación.

En cuanto a la valoración ciudadana sobre el trabajo del IAIP, puede ser mejor aprovechada para potenciar la transparencia en la gestión pública. El amplio conocimiento de los ciudadanos sobre las facultades del Instituto favorece la activación de los mecanismos de rendición de cuentas, y

ha detonado litigios emblemáticos que permitieron detectar casos de gran corrupción. Asimismo, el trabajo del IAIP es crucial para que la ciudadanía conozca la información relacionada con la implementación de políticas y servicios públicos, a nivel nacional o comunitario.

En el caso del TEG, el letargo de esta institución es una de las principales deudas en materia de control horizontal y limita considerablemente la participación de la ciudadanía. La falta de información sobre las facultades de la institución, aunada a fallos polémicos, que no se han tramitado con la celeridad necesaria para desincentivar este tipo de violaciones a la ética pública, así como el débil régimen sancionatorio, afectan la confianza de los ciudadanos en esta instancia y desincentivan la activación de los mecanismos de control en materia de ética gubernamental.

Por otra parte, la participación ciudadana está directamente relacionada con la cultura política, y la apropiación de los mecanismos disponibles para que los ciudadanos se involucren en los procesos de rendición de cuentas. La accesibilidad de estos mecanismos y los resultados previos (como la interposición de sanciones y la definición de criterios jurisprudenciales), son elementos que potencian o restringen la confianza de los ciudadanos en las instituciones de control, lo cual tiene una incidencia directa sobre su disposición a participar en ejercicios de controlaría institucional.

Se destaca la importancia de la formación y capacitación ciudadana como uno de los principales factores que incentivan la participación. Si bien ambas instituciones cuentan con el mandato normativo de divulgar el contenido de las leyes correspondientes, e implementan programas de sensibilización con diversos actores, los resultados son heterogéneos. Los avances en materia de transparencia se vinculan con la amplia difusión del contenido de la LAIP, más allá de los Oficiales de Información. El IAIP cuenta con programas de formación para universidades, organizaciones de sociedad civil y población en condiciones de vulnerabilidad. Estos esfuerzos se reflejan en una valoración positiva del IAIP y una mayor conciencia de sus atribuciones.

El TEG ha concentrado sus esfuerzos en la sensibilización de servidores públicos, dejando de lado la formación de la ciudadanía, tanto en el contenido de la LEG como en los mecanismos de denuncia disponibles. Las deficiencias señaladas se traducen en un menor conocimiento de la institución y su utilidad para la prevención de actos contrarios a la ética pública, lo cual limita el involucramiento de los ciudadanos en la denuncia de irregularidades, desaprovechando la capacidad de la institución para prevenir y sancionar actos de corrupción.

Los resultados documentados refuerzan la importancia de fortalecer y preservar las instituciones de transparencia y ética gubernamental, especialmente en un contexto en el cual se evidencian potenciales riesgos de retroceso, ante la prevalencia de la opacidad en la gestión pública. La disminución de los espacios para la participación ciudadana dificulta la identificación de la corrupción y, en consecuencia, distorsiona la capacidad de investigación y judicialización de estas prácticas.

En este sentido, ambas instituciones deben conducir procesos de revisión interna con el objetivo de identificar con precisión los obstáculos para la participación ciudadana. El trabajo de investigación permitió la detección de deficiencias como los plazos prolongados de resolución y notificación, la limitada presencia territorial de las instituciones, y las restricciones técnicas y presupuestarias. El ajuste de estas debilidades permitiría fortalecer la capacidad de respuesta del IAIP y el TEG ante los desafíos emergentes. Es urgente dar continuidad al trabajo del IAIP para garantizar el derecho a la información pública, como herramienta para la contraloría social de la gestión gubernamental. Por otra parte, es indispensable oxigenar el funcionamiento del TEG, mediante la revisión del marco normativo y la discusión de las propuestas de reforma orientadas a la ampliación de sus facultades y el endurecimiento del régimen sancionatorio.

Finalmente, es necesario profesionalizar la función pública en todos los niveles administrativos, pero con especial énfasis en las instituciones de control. En la medida que se garantice la selección de personas que cumplan con el perfil de independencia e idoneidad, se contribuye a fortalecer la contraloría institucional y a blindar los avances realizados, construyendo sobre las lecciones aprendidas y ajustando las áreas que muestran deficiencias. Si bien se reconoce la renovación de los plenos del IAIP y el TEG de acuerdo a las disposiciones legales correspondientes, la estabilidad del cuerpo técnico ha demostrado ser crucial para preservar el funcionamiento de estas instituciones y será un elemento crítico para su consolidación en los próximos años.

Referencias

- Aldeguer, B. (2015). La ética pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español. En D. Bautista, *Ética pública frente a la corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica* (págs. 191-250). Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Arkhedde, S. (2014). *Corruption and political participation: a multilevel analysis*. [Corrupción y participación política: un análisis multinivel] Gothenburg: University of Gothenburg.
- Artiga, Á. (2007). *Gobernabilidad y democracia en El Salvador*. San Salvador: UCA Editores.
- Artiga, Á. (2015). *El sistema político salvadoreño*. Antiguo Cuscatlán: PNUD.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2011a). *Ley de Acceso a la Información Pública*. San Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2011b). *Ley de Ética Gubernamental*. San Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.
- Asamblea Legislativa de El Salvador. (2020). *Decreto Legislativo 593. Estado de emergencia nacional de la pandemia por COVID-19*. San Salvador: Asamblea Legislativa de El Salvador.

- Banco Interamericano de Desarrollo BID. (2000). *Corrupción y Modernización del Estado*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barómetro de las Américas. (2018). *Análisis preliminar del Barómetro de las Américas de LAPOP. El Salvador 2018*. Nashville: Universidad de Vanderbilt.
- Bautista, O. D. (2007). *La ética en la gestión pública: fundamentos, estado de la cuestión y proceso para la implementación de un sistema ético integral en los gobiernos* [Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. Madrid: Repositorio institucional-Universidad Complutense de Madrid.
- Bautista, O. D. (2013). De la ética a la ética pública. *Revista IAPEM*, 85 (mayo-agosto), 83-104.
- Bermúdez, J., y Mirosevic, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 439-468.
- Bjuremalm, H., Fernández, A., y Valladares Molleda, J. (2014). *Democratic accountability in service delivery. A practical guide to identify improvements through assessment*. [Rendición de cuentas y provisión de servicios. Guía práctica para identificar mejoras mediante la evaluación]. IDEA Internacional.
- Camacho, J. (2020). Participación ciudadana para el combate a la corrupción. Un análisis del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. *Buen Gobierno*(28), versión *online*.
- Casas-Zamora, K., y Carter, M. (2017). *Más allá de los escándalos: El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*. Washington DC: Inter-American Dialogue.
- Castro, A. M., y Sibaja, G. (2016). *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.
- Cienfuegos Terrón, M. A., y Aguilera Padilla, M. (2012). Cultura política y participación ciudadana en la democracia. *Apuntes Electorales*, II(47), 31-51.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos. Vol. III. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Corzo, S. (2002). *Clientelismo político como intercambio*. Barcelona: Institut de Cie.

- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. (2017). *Lucha contra la corrupción*. En FUSADES, El Salvador. Año político junio 2016 a mayo 2017 (págs. 167-196). Antiguo Cuscatlán: Departamento de Estudios Políticos.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. (2020) *Informe de coyuntura legal e institucional Ier semestre 2020*. Antiguo Cuscatlán. Departamento de Estudios Legales.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2014). *Memoria de labores 2013-2014*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2015). *Memoria de labores 2014-2015*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2016). *Memoria de labores 2015-2016*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2017). *Memoria de labores 2016-2017*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2018). *Memoria de labores 2017-2018*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública. (2019). *Memoria de labores 2018-2019*. San Salvador: IAIP El Salvador.
- Instituto de Acceso a la Información Pública IAIP, (2020). *Solicitud de acceso a la información pública Referencia IAIP. D2-20.19 -2020*. San Salvador.
- Inter-Parliamentary Union. (1998). *Democracy: its principles and achievement*. [Democracia: principios y logros] Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- Lagos, M. (2019). *Annus horribilis*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro. (2019). *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago: Corporación Latinobarómetro.
- Luna, O. (2020, 03 de diciembre). “Es una limitante que la misma persona que cometió la infracción tenga que rendirnos el informe”, Wendy Mulato, Tribunal de Ética Gubernamental. *Revista Disruptiva*. <https://www.disruptiva.media/es-una-limitante-que-la-misma-persona-que-cometio-la-infraccion-tenga-que-rendirnos-el-informe-wendy-mulato-tribunal-de-etica-gubernamental/>

- Malem, J. (2016). La corrupción. Algunas consideraciones conceptuales y contextuales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 104-II (Enero-Abril), 25-41.
- Manroth, A., Hernández, Z., Masud, H., Zakhour, J., Rebolledo, M., Mahmood, S., Seyedian, A., Hamad, Q., y Peixoto, T. (2014). *Strategic framework for mainstreaming citizen engagement in World Bank Group operations: engaging with citizens for improved results*. [Marco estratégico para la transversalización de la participación ciudadana en las operaciones del Banco Mundial] Washington DC: World Bank.
- Montaña, J., y Balseca, W. (2018). *La participación ciudadana como proceso participativo de la sociedad civil frente a la corrupción* (Tesis de grado). Quito: Universidad Central de Ecuador.
- Montero, G. (2018, 30 de noviembre). *La importancia de una ley de la función pública como herramienta de eficiencia y combate a la corrupción* [Conferencia]. Encuentro nacional por la reforma de la función pública, San Salvador, El Salvador.
- Molina, J., y Mayor, J. (2018). Gobierno abierto, transparencia y ética pública. *Revista internacional de Transparencia e Integridad*, 8 (septiembre-diciembre).
- Naessens, H. (2010). Ética pública y transparencia. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (págs. 2113-2130). Santiago de Compostela: HAL.
- National Democratic Institute. (2020, 14 de septiembre). NDI. Recuperado de *Citizen participatio*. <https://www.ndi.org/what-we-do/citizen-participation>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2014). *Accountability and democratic governance: orientations and principles for development*. [Rendición de cuentas y gobernabilidad democrática: orientaciones y principios para el desarrollo]. OECD Publishing.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11(Octubre), 11-31.
- Organización de Estados Americanos OEA. (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Washington DC: Organización de los Estados Americanos.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020, 29 de julio). Lucha contra la corrupción. Obtenido de *United Nations Office*.
- Osorio, D. (2019). *Análisis preliminar del barómetro de las Américas de LAPOP*. El Salvador 2018. Nashville: LAPOP.

- Oxfam International. (2015). *La corrupción. Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. Guatemala: OXFAM.
- Peruzzotti, E. (2007). *Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina*. Santo Domingo: Universidad Torcuato Di Tella.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2016). *Citizen engagement in public service delivery* [Participación ciudadana en la provisión de servicios públicos]. Bangladesh: Global Centre for Public Service Excellence.
- Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51-73.
- Seligson, M. (2002). *The impact of corruption on regime legitimacy: a comparative study of four Latin American countries* [El impacto de la corrupción en la legitimidad: un estudio comparado de cuatro países latinoamericanos]. *Journal of Politics*, 64, 408-433.
- Schmitter, P. (2007). *Political accountability in 'real-existing' democracies: meaning and mechanisms*. [Rendición de cuentas en democracias reales: significado y mecanismos]. Florencia: Instituto Universitario Europeo.
- Transparencia Internacional TI. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional TI. (2020a). *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. Berlín: Transparencia Internacional.
- Transparencia Internacional TI. (2020b). *Global corruption barometer – Latin America & the Caribbean 2019* [Barómetro global de la corrupción - América Latina y el Caribe 2019]. Berlin: Transparencia Internaciona Transparency International.
- Tribunal de Ética Gubernamental TEG. (2020). *Solicitud de acceso a la información pública Referencia 36-SI-2020*. San Salvador.
- Universidad Francisco Gavidia UFG y Universidad Dr. José Matías Delgado UJMD (2020). *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: USAID
- Varela, A., y Gómez, E. (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción. Cinco modelos de incidencia, desde el servicio público*. México, Distrito Federal: Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas.

Villaroel, G. (2020, 29 de septiembre). ALAC presenta dos avisos de demanda contra elección de comisionados del IAIP. *Revista Gato Encerrado*. <https://gatoencerrado.news/2020/09/29/alach-presenta-dos-avisos-de-demanda-contra-eleccion-de-comisionados-del-iaip/>

Weiβ, S. (2020, 02 de junio). América Latina: con la pandemia, disminuye la tolerancia a la corrupción. *DW*. Recuperado de <https://www.dw.com/es/am%C3%A9rica-latina-con-la-pandemia-disminuye-la-tolerancia-a-la-corrupci%C3%B3n/a-53661224>

World Bank. (1997). *Helping countries combat corruption: the role of the World Bank* [Asistencia para combatir la corrupción: el rol del Banco Mundial]. Washington DC: The World Bank.

Zechmeister, E., y Lupu, N. (2019). *Pulse of democracy*. Nashville: LAPOP.

Iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción: prácticas y significados

Salvadoran private sector initiatives to prevent corruption: practices and meanings

Elmer Giovanni Flores Fuentes

Licenciado en Sociología, Universidad de El Salvador, El Salvador
Investigador y coordinador de proyectos, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
jiovanni.fuentes@funde.org

Edwin Osmil Coreas Flores

Licenciado en Computación, Universidad Gerardo Barrios, El Salvador
Máster en Administración del Comercio Internacional, Universidad Gerardo Barrios, El Salvador
Coordinador de Investigación, Universidad Gerardo Barrios (UGB)
ORCID 0000-0003-4380-5602
osmil@ugb.edu.sv

Sonia Beatriz Hernández Chacón

Licenciada en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, El Salvador
Abogada del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)
sonia.hernandez@funde.org

Resumen

La corrupción daña la democracia, el crecimiento de un país y los derechos humanos de los grupos más vulnerables. Esta investigación describe las prácticas para la prevención de la corrupción que se impulsan desde el sector privado salvadoreño y el significado que se otorga a cada una de las medidas implementadas.

Esta investigación fue de tipo cualitativo y usó la técnica de la entrevista semiestructurada dirigida a informantes claves de algunas empresas privadas, fundaciones y gremiales empresariales, academia y organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados establecen que el código de ética es una de las prácticas más implementadas para la prevención de la corrupción y que, a pesar de que aún son incipientes, todas son importantes para la transparencia en los procesos institucionales y propician la democracia y el buen gobierno.

Palabras clave: sector privado, iniciativas anticorrupción, códigos de ética, pactos de integridad, El Salvador.

Abstract

Corruption harms democracy, a country's growth, and the human rights of the most vulnerable groups. This research describes the practices for the prevention of corruption promoted by the Salvadoran private sector and the meaning given to each of the measures implemented.

This research was qualitative in nature and the semi-structured interview technique was used and aimed at key informants from some private companies, foundations and business associations, academia and civil society organizations.

The results state that the code of ethics is one of the most implemented practices for the prevention of corruption and that, although they are still incipient, all are important for transparency in institutional processes and are conducive to democracy and good governance.

Keywords: private sector, anti-corruption initiatives, codes of ethics, integrity pacts, El Salvador.

Introducción

La corrupción es un flagelo que daña la democracia, el crecimiento de un país y los derechos humanos de los grupos más vulnerables al no hacer el uso adecuado de los recursos.

En esta investigación se detalla el planteamiento del problema y el marco teórico en el que se hace una revisión de la diferente bibliografía relacionada con el objeto de estudio. El hecho de que las estadísticas muestran que El Salvador no ha avanzado en su tratamiento, y más bien parece estancado en su combate, fue un importante punto de partida para identificar las iniciativas del sector privado en la prevención de la corrupción, y el significado que se otorga a cada una de las medidas implementadas.

Esta investigación fue de tipo cualitativo y para la recolección de la información se usó la técnica de la entrevista semiestructurada dirigida a informantes claves de algunas empresas privadas, fundaciones y gremiales empresariales, academia y organizaciones de la sociedad civil.

Los resultados establecen que, conceptualmente, hay coincidencia entre la academia y sociedad civil en que la corrupción es el uso indebido de los recursos disponibles para un beneficio personal, mientras que para el resto de las instituciones se trata de una degradación moral contraria a la ética. La práctica más implementada en las instituciones participantes es el código de ética que, junto a otras iniciativas, tiene un significado importante para el fortalecimiento de la institucionalidad y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

En la discusión se pone de manifiesto una clara coincidencia con algunas de las iniciativas expuestas en el abordaje teórico, y se identifican algunas vertientes de investigación que pueden ser retomadas en futuras intervenciones; al final se presentan las principales conclusiones y recomendaciones, sobre todo para la academia, con el fin de darle continuidad a este tipo de estudios.

Planteamiento del problema

El estudio *Iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción: prácticas y significados*, es resultado del diplomado en Investigación aplicada a transparencia y anticorrupción, impartido por las Universidades: Francisco Gavidia y Doctor José Matías Delgado, a través del Centro Universitario de Monitoreo de Medidas y Políticas Anticorrupción. Es de tipo cualitativo, desde el paradigma interpretativo y del enfoque del interaccionismo simbólico. Se trata de identificar, indagar y contrastar las iniciativas que se implementan desde el sector privado en la lucha contra la corrupción, por lo que este tipo de estudio es el indicado para tal fin, ya que permite la puesta en marcha de una serie de métodos para reconstruir esta experiencia a través de la vivencia de sus protagonistas, así como de la interpretación crítica de los resultados.

Las variables de estudio son: iniciativas del sector privado en la prevención de la corrupción, y significados atribuidos a estas iniciativas. Previamente, se ha identificado que algunas empresas

salvadoreñas han introducido como parte de sus acciones la elaboración e implementación de códigos de ética y de conducta, gobierno corporativo, suscripción de pactos de integridad, entre otros. De igual forma, organizaciones de la sociedad civil han venido demandando políticas para la protección de denunciantes de corrupción, figura conocida en otros países como *Whistleblowing* por su término en inglés.

La Asamblea Legislativa de El Salvador (Asamblea Legislativa, 2011), en la Ley de Ética Gubernamental, define la corrupción como “el 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” (p. 3, art. 3, lit. f); en concordancia con la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE citado por INEGI, 2016), que la define como el “mal uso de la autoridad otorgada en búsqueda del beneficio personal” (p. 3).

La corrupción no es exclusiva del sector público, ya que también se da en el sector privado. Carbajo (2012), la define como “una desviación fraudulenta o abusiva de potestades de control y decisión en la empresa privada que genera conflictos de intereses dentro del sector privado y que, de forma refleja o indirecta, puede afectar también al interés general” (p. 287). Así, el sector privado se ve defraudado por el mismo, indicando el autor citado previamente, que puede personalizarse normalmente en los cargos de administración y dirección de grandes empresas privadas, mostrando conexiones con el poder político, fraudes o irregularidades contables, clientelismo, perpetuación de administradores y directivos, e imponiendo sus intereses personales sobre los sociales de la empresa que administran y a favor de terceros (p. 288). Por supuesto, como lo expresa Carbajo (2012), “para combatir estas situaciones se hace necesario algo más que el compromiso de honorabilidad, buen gobierno y responsabilidad social empresarial en el desarrollo de actividades económicas privadas” (p. 289).

En El Salvador, en cuanto a las prácticas de corrupción en el sector privado, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 2019), indica que “la corrupción [...] tiene diversas manifestaciones: el soborno, el tráfico de influencias, fraude, lavado de dinero, colusión, entre otros” (p. 5), siendo las empresas las responsables de tomar acciones para prevenirla y erradicarla, contribuyendo de esta forma al desarrollo económico del país.

En relación al costo, en el contexto de la celebración de la Semana de la Transparencia, en diciembre de 2019, en una nota publicada en el periódico El diario de hoy por Urquilla (2019)¹, se estima que en El Salvador la corrupción representa USD 1,300 millones anuales por colusión entre funcionarios y agentes del sector privado, lo cual es un indicativo del flujo de recursos estatales que son desviados o mal utilizados cada año y la participación del sector en dicha práctica.

¹ La Semana de la Transparencia es organizada y desarrollada por el Consorcio por la Transparencia y lucha contra la Corrupción, del que forman parte las siguientes organizaciones: FUSADES, TECHO, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), y Fundación Democracia, Transparencia y Justicia (FDTJ).

En cuanto a la percepción de la ciudadanía sobre la corrupción en el sector privado, Pring y Vrushi (2019), en el Barómetro global de la corrupción: América Latina y el Caribe 2019, indican que un “29 % de la población cree que los ejecutivos de las empresas son corruptos” (p. 42). Esto es importante, en el sentido que una buena parte de la población, a partir de sus experiencias o vivencias, atribuye al sector privado prácticas de corrupción, muchas de ellas puestas al descubierto por el periodismo de investigación, que cada año cobra más fuerza.

Las prácticas de corrupción en el sector privado salvadoreño se manifiestan de diferentes maneras, por ejemplo: Mejía (2018), en el periódico El diario de hoy, se refiere al caso de cuatro agencias privadas de publicidad que participaron en el desvío de fondos públicos durante el período del expresidente Elías Antonio Saca (2004-2009), quien confesó haber desviado, con la participación de las agencias, más de USD 301 millones, emitiendo 500 cheques para pagar servicios de publicidad.

Luego, a causa de la pandemia por COVID-19, fue modificado el Decreto Legislativo (D.L.) 593 mediante el D.L. 606, ambos emitidos por la Asamblea Legislativa (2020), a través del cual se decretó Estado de Emergencia Nacional, haciendo más expeditos los procesos para las compras públicas relacionadas con la atención de la emergencia. No obstante, en el marco de esta pandemia, han aparecido algunas empresas privadas vinculadas a posibles casos de corrupción, por ejemplo: según Romero (2020), del periódico digital Salud con lupa, la empresa de reciclaje de plástico propiedad de Jorge Aguilar, presidente del Fondo Ambiental de El Salvador, habría vendido protectores faciales al Ministerio de Salud por un valor de un cuarto de millón de dólares, acto que está prohibido por los artículos 25 y 26 de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y viola el artículo 5 de la LEG; además, Labrador y Rauda (2020), del periódico digital El faro, publicaron un caso similar en el que revela que el Ministerio de Salud compró mascarillas al diputado Gustavo Escalante, fundador del Grupo GME, a un monto de USD 344 mil, y por encima del precio anunciado por la Defensoría del Consumidor. En ambos casos los funcionarios usan sus empresas para hacer negocios con el Estado.

Ya que la corrupción es un problema complejo y que involucra a diferentes actores, es por ello que distintas empresas y gremiales salvadoreñas han tomado la iniciativa para implementar algunas medidas para la prevención de la corrupción. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), en el contexto del ENADE 2016², presentó un informe denominado El Salvador libre de corrupción: honestos vs. corruptos, en el que propone algunas medidas para la prevención y combate de la corrupción, de las que FUSADES (2019), retoma tres y estas son: 1) Buenas prácticas de transparencia en los negocios y prevención del fraude; 2) Transparencia en las relaciones entre los sectores privado y público; y 3) Exigencias de transparencia y acciones anticorrupción de aquellas entidades públicas de relevancia para las empresas.

² El Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), es un punto de encuentro del sector privado, y es organizado cada año por la ANEP.

De igual forma, FUSADES identifica como otra iniciativa el Código de ética empresarial, promovido por la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL). También, indica que la Asociación Salvadoreña Bancaria (ABANSA), promueve la responsabilidad social entre sus agremiados apoyando la implementación de normas de transparencia y anticorrupción, respecto al lavado de dinero y otros activos, aplicado en el conocimiento de sus clientes y proveedores.

Por otra parte, algunas organizaciones de la sociedad civil que promueven la lucha contra la corrupción, permanentemente realizan y presentan estudios o informes sobre la materia, por ejemplo: la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE, 2020), presentó en enero de 2020, los resultados del Índice de percepción de la corrupción IPC 2019, de Transparencia Internacional (TI). De igual forma, desde el año 2015 el Consorcio por la Transparencia y Lucha contra la Corrupción, realiza en diciembre de cada año la Semana de la Transparencia, en la que analiza, junto a expertos nacionales e internacionales y los diferentes sectores del país, la situación de la corrupción y cómo avanzar en su combate.

Ante la problemática expuesta y las medidas de prevención identificadas en el sector privado, surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son las iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción?, ¿implementan las empresas privadas salvadoreñas medidas o prácticas para la prevención de la corrupción?, ¿con qué periodicidad se implementan y evalúan estas medidas o prácticas?, ¿qué significado le dan las empresas y gremiales salvadoreñas a las medidas o prácticas para la prevención de la corrupción que implementan?; es gracias a estas preguntas, que se han identificado y descrito las principales iniciativas impulsadas por el sector privado salvadoreño para contribuir en la lucha contra la corrupción, por lo que una investigación de este tipo puede ser de las primeras aproximaciones al fenómeno. Es recurrente escuchar que algunas empresas del sector privado se ven involucradas en casos de corrupción, por lo que identificar estas medidas y su difusión puede contribuir a fortalecer la credibilidad, confianza, y generar una nueva cultura en este sector.

La corrupción en El Salvador, por hoy, no se ha visto como un fenómeno de la empresa privada por el vacío conceptual, ya que esta se refiere, en su mayoría, a casos del sector público; deja su regulación a las tipificaciones de delitos en las distintas leyes conforme al derecho privado patrimonial y el derecho comparado, con los que se busca controlar los deberes de lealtad y confianza empresariales, que se desarrollan para erradicar el fraude financiero y la corrupción en las empresas privadas.

Poco se conoce de las iniciativas que el sector privado está desarrollando para prevenir y combatir la corrupción. Estas acciones deberían ir más allá de pactos de honorabilidad, lo que deja abierta la necesidad de indagar la existencia de otros instrumentos aplicados para contrarrestar el fenómeno en cuanto a: los negocios fraudulentos, sobornos, fraudes financieros, obtención ilegal de beneficios económicos para crear alianzas comerciales en contra de la libre competencia, beneficios a cambio de un trato especial, entre otros.

Si bien la declaración de principios y valores institucionales y acciones de responsabilidad social empresarial son importantes medidas anticorrupción, también es necesario indagar si existen normas, principios o políticas básicas, a través de las cuales se oriente el accionar de las empresas privadas en su trato con el Estado y otras empresas del sector, de tal forma que se manejen con transparencia y conlleven a evitar actos de corrupción corporativa.

Marco teórico

En este apartado se presenta un esbozo de los conceptos de transparencia corporativa, corrupción en el sector privado y entre particulares desde la perspectiva de algunos autores. Se exponen algunos casos de corrupción global o transnacional en los que se ha visto involucrado este sector, que justifican la implementación de medidas de prevención de la corrupción. En ese sentido, se identifican algunas acciones o iniciativas internacionales que son promovidas por organismos multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas, y diferentes organizaciones de la sociedad civil para la prevención de este fenómeno en el sector. Además, se hace una revisión de las experiencias y prácticas nacionales anticorrupción implementadas en los últimos años, que buscan contribuir reducir los espacios a la corrupción en las que ha participado el sector privado salvadoreño. Por último, se presentan elementos teóricos que contribuyen a la comprensión de los significados y mensajes de las diferentes prácticas anticorrupción.

La corrupción pública y privada

Generalmente, cuando se habla de corrupción automáticamente surge una vinculación o asociación con el sector público, es decir al Estado y sus instituciones. Transparencia Internacional (2018), en un video alojado en la red YouTube, la define como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado”, este “poder” surge de los procesos electorales, por medio de los cuales los ciudadanos eligen a los funcionarios para que los representen en los diversos órganos de gobierno, tanto nacional como local.

Sin embargo, es frecuente escuchar que “para que haya un corrupto es necesario que haya un corruptor”, y esa última figura ipso facto se asocia al sector privado o a una parte de él, que provee bienes y servicios al Estado. En esta dirección, diferentes instituciones, sobre todo multilaterales, intentan introducir el concepto de corrupción al ámbito privado. Como se ha dicho antes, Carbajo (2012), hace una primera aproximación al concepto.

Por otra parte, el Consejo de la Unión Europea (Acciones Comunes, 1998), en la Acción común 98/742/JAI del 22 de diciembre de 1998, en sus artículos dos y tres, identifica y define dos tipos de corrupción en el sector privado: la pasiva y la activa. De este modo para la Unión Europea, la corrupción pasiva es:

el acto intencionado de una persona que, directamente o por medio de terceros, solicite o reciba en el ejercicio de actividades empresariales ventajas indebidas de cualquier

naturaleza, para sí misma o para un tercero, o acepte la promesa de tales ventajas, a cambio de realizar o abstenerse de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones (p. 3).

Y la corrupción activa es definida como:

la acción intencionada de quien prometa, ofrezca o dé, directamente o por medio de terceros, una ventaja indebida de cualquier naturaleza a una persona para ésta o para un tercero, en el ejercicio de las actividades empresariales de dicha persona, para que ésta realice o se abstenga de realizar un acto incumpliendo sus obligaciones (p. 3).

¿Pero qué tienen que ver la corrupción privada y la corrupción pública, cómo se vinculan? El Estado y sus instituciones, están obligados a garantizar el bienestar de las personas; en esa misión y con las respectivas regulaciones se relacionan con el sector privado a través de la adquisición, en un entorno de transparencia y sana competencia, de determinados bienes y servicios. Esto supone que existe un mercado competitivo, respeto de las regulaciones, y que se contrata al ofertante que ofrece las mejores condiciones y garantías. Lo anterior indica la necesidad de que exista un marco regulatorio adecuado para la adquisición de bienes y servicios, se evite la discrecionalidad en las contrataciones, se propicie la competencia entre los agentes privados, y se evite el conflicto de interés como mecanismo de favorecimiento de un agente en particular. No hacerlo implicaría que el Estado, con los escasos recursos con que cuenta, falle en su misión de garantizar el bienestar social al recibir bienes y servicios de mala calidad, o en el peor de los casos que estos no se reciban o lleguen a los beneficiarios.

Si bien, la corrupción es más perceptible o identificable en el sector público y muchas de sus prácticas ya están tipificadas en diferentes instrumentos jurídicos, tanto nacionales como internacionales, no se encuentra exenta en la relación entre privados, llegando a establecerse el concepto de corrupción entre privados o particulares. Según Argandoña (2003), la corrupción entre privados es:

[...] el tipo de corrupción que ocurre cuando un gerente o empleado ejerce un determinado poder o influencia sobre el desempeño de una función, tarea o responsabilidad dentro de una organización o corporación. Debido a que él tiene un margen de discreción, puede elegir actuar contrario a los deberes y responsabilidades de su puesto o trabajo, y por lo tanto de una manera que directa o indirectamente daña a la empresa u organización, para beneficio propio o para el de otra persona, empresa u organización (p. 4).

Pero ¿cuáles serían las prácticas o formas de este tipo de corrupción?, ¿cómo se pueden identificar?, el autor sostiene que este tipo de corrupción:

[...] puede adoptar una variedad de formas específicas: soborno (cuando es quien paga quien toma la iniciativa); extorsión o solicitud (cuando es la persona que recibe el pago

quien toma la iniciativa, ya sea de manera explícita o no); comisiones dudosas, obsequios y favores; pagos de facilitación (para acelerar la finalización de un pedido, entrega de bienes o pago de una factura, por ejemplo); nepotismo y favoritismo (en la contratación y promoción de personal, por ejemplo); uso ilegítimo o intercambio de información (secretos comerciales o industriales, por ejemplo); uso de influencia indebida para cambiar una valoración o recomendación (como en el caso descrito anteriormente); y un sinfín de otras posibilidades nacidas del ingenio humano a lo largo de los siglos (pp. 4-5).

Sin embargo, Artaza Varela (2019), sugiere que algunas de las prácticas de corrupción entre particulares requieren de mayor precisión jurídica para su combate, a fin de equipararlas con las tipificadas en el sector público (p. 2). Según este autor, tanto la corrupción pública como la que se da entre particulares “serían delitos funcionalmente equivalentes y, además, ambas afectarían tanto intereses públicos como privados y, por lo mismo, ambas conductas debieran ser entendidas como un mismo delito, solo que perpetuado en contextos diferentes” (p. 3).

Por otra parte, Encinar (2017), indica que este tipo de corrupción produce efectos nocivos en diferentes áreas, y por tanto generan una afectación social de estas prácticas debido a las consecuencias o efectos que producen para las empresas que se ven afectadas, para los consumidores, en la competencia, y en la relación entre actores públicos y privados.

La corrupción entre privados genera tanta preocupación que la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2004), en su Convención contra la Corrupción, en el capítulo III, relacionado con la Penalización y aplicación de la ley, pide a los Estados que adopten las medidas necesarias para la tipificación como delitos los siguientes: el soborno en el sector privado (art. 21), y la malversación o peculado de bienes en el sector privado (art. 22). Y es que la corrupción, entendida aquí como la asociación entre agentes públicos y privados para sustraer recursos o amañar contratos para beneficio propio, es un problema grave que involucra grandes montos de recursos públicos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017), en su documento Integridad pública, una estrategia contra la corrupción, indica que entre un “10 - 30 % de la inversión en un proyecto de construcción, financiado con fondos públicos, puede malgastarse debido a mala gestión y corrupción” (p. 3). Y todo podría comenzar desde la contratación, en donde el agente público solicita al privado “un favor” a cambio de otorgarle el contrato, o por el contrario el agente privado ofrece al público “un favor”, que podría ser económico, a cambio que se le beneficie con un contrato, introduciendo la figura del soborno en el proceso de contratación pública.

En general, la falta de una cultura de integridad y transparencia, tanto en el sector privado como en el público, ha provocado grandes escándalos y crisis mundiales o regionales. Así, por ejemplo, la crisis de 2007 en Estados Unidos, según Rapoport y Brenta (2010), se trató de:

hipotecas inmobiliarias de alto riesgo basadas en préstamos a individuos que no calificaban para los tipos de interés del mercado debido a su pobre historia crediticia. Esas hipotecas

se incorporaron luego a sofisticados productos financieros vinculados directamente a la economía real a través de los propietarios insolventes de inmuebles que no podían afrontar sus compromisos financieros. Con la crisis, los bancos quisieron recuperar sus acreencias y esos deudores se quedaron sin techo, mientras los inmuebles se desvalorizaron y hundieron al sistema bancario, al mercado inmobiliario, y a la industria de la construcción y sus cadenas productivas (p. 19).

El deporte, una industria del entretenimiento y que genera millones de dólares producto del patrocinio y venta de derechos de transmisión, no ha estado exento de la corrupción. En 2015 se conoció del caso que involucró a altos dirigentes de la Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), a quienes se les acusó de los cargos de soborno, fraude y lavado de dinero. Según el periódico BBC - Mundo (2015), en una nota publicada en su sitio web, a los dirigentes se les acusó de que:

entre 1991 y el presente, los acusados abusaron de sus cargos de confianza para el beneficio personal, 'con frecuencia a través de una alianza con ejecutivos de marketing que excluyeron a sus competidores y mantuvieron contratos altamente lucrativos para ellos mismos mediante el pago sistemático de sobornos' (párr. 3).

Al respecto Heywood *et al.* (2015), sostienen que:

La crisis de corrupción en la FIFA, la organización rectora del fútbol a nivel global, ha demostrado el mal manejo del negocio deportivo a sus más altos niveles. La falta de transparencia y rendición de cuentas llevaron a lo que el departamento de Justicia de los EE.UU. ha llamado 'corrupción sistémica' (p. 3).

Casos en que se vincula a empresas del sector privado con hechos de corrupción son recurrentes, y con una connotación transnacional y redes complejas. Así en el año 2014, con el inicio de la "Operación Lava Jato" en Brasil, una investigación que involucró a la empresa Odebrecht, un grupo empresarial dedicado a actividades como: construcciones, infraestructura, inmobiliarias, petroquímicos y transporte, entre otros, se descubrió cómo esta pagó cientos de millones de dólares en sobornos para que se le adjudicaran diferentes contratos en varios países. Según Ospina-Valencia (2018), del periódico Deutsche Welle, en su versión digital, "[...] Odebrecht pagó unos 788 millones de dólares en comisiones ilegales por más de 100 proyectos de construcciones públicas en 11 países de América Latina, así como en Angola y Mozambique, en África". El caso Odebrecht ilustra muy bien cómo se tejen las redes de corrupción, en las que no solo se vieron inmersas dependencias estatales sino también las más altas figuras de los gobiernos de la región³; además, pone al descubierto la dependencia económica de los sistemas políticos y cómo estos pueden ser presa fácil del crimen organizado y el narcotráfico.

³ Las investigaciones del caso Lava Jato alcanzó a ex presidentes de diferentes países, entre estos: Perú, Colombia, Panamá, Ecuador y Brasil.

De igual forma, en el año 2016 se dio a conocer otro escándalo de grandes dimensiones que involucró a grandes empresas de todo el mundo y a influyentes políticos: los papeles de Panamá. Según Pérez (2017), el bufete Mossack Fonseca, es solo uno entre varios que funcionan en todo el mundo, que facilitan sus servicios para la creación de empresas fantasmas, y estas pueden utilizarse “para permitir la corrupción, las transacciones financieras ilícitas, el tráfico de drogas, el terrorismo, la evasión de impuestos y el aumento de la desigualdad económica” (p. 520). Los papeles de Panamá revelaron que, en países en donde no existen controles adecuados o la legislación es débil, la creación de sociedades es un trámite exprés, y esto facilita la movilidad de recursos financieros de un país a otro, evadiendo los controles locales, y afectando las finanzas públicas al no tributar como corresponde en los países en los que las empresas tienen su casa matriz. Sin duda, esta modalidad dejó al descubierto otra forma en cómo el sector privado se ve inmerso en ilícitos que pueden considerarse como corrupción, y como ésta con el paso del tiempo, tiene la capacidad de reinventarse.

Iniciativas anticorrupción en el sector privado

A pesar de esta serie de escándalos, según Klink (2018), “La importancia de la transparencia como concepto jurídico sigue aumentando. El concepto se aplica en el sector público y el sector privado. En ambos sectores la transparencia es un mecanismo de control” (p. 149). Por ello, también va cobrando terreno el concepto de la denominada “transparencia corporativa”, la cual según Briano Turrent (2014), “ha sido adoptada como uno de los principios rectores del buen gobierno por organismos internacionales como la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE)” (p. 106). Además, según la autora en materia de transparencia y gobierno corporativo, se ha visto un importante avance en los últimos años, especialmente en las cuatro economías más importantes de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile y México. Según Gandía y Andrés (2005, como se citó en Briano Turrent, 2014), una de las herramientas más utilizada para medir la “transparencia corporativa es la elaboración de índices de divulgación” (p. 112). En ese sentido se ha construido un índice de transparencia en gobierno corporativo, que contiene:

43 elementos, los cuales a su vez se categorizaron en cuatro subíndices: 1) composición y desempeño del consejo de administración, referidos a la misión y principales funciones del consejo, su independencia y estructura, los procedimientos de selección, participación accionarial y remuneración de los consejeros, así como los comités de apoyo al consejo; 2) derechos de los accionistas, relacionado al proceso de voto de los accionistas, las estructuras piramidales, asamblea y acuerdos entre accionistas; 3) ética y conflictos de interés, enfocado a los conflictos de interés y transacciones entre partes relacionadas, sanciones y multas, composición del accionariado; y 4) otra información relacionada con el buen gobierno, el cual se centró en la adopción de principios contables internacionales, la contratación del auditor externo, prácticas de buen gobierno y desempeño financiero. (p. 113).

Pero ¿qué es el gobierno corporativo y por qué su importancia? Según Correa Mejía *et al.* (2020), en la actualidad, las diferentes organizaciones se ven afectadas por la mala gestión de sus dirigentes, y entre las causas están el ocultar información y el cometimiento de actos ilícitos. Estas prácticas se realizan con el fin de generar mayores excedentes monetarios para su beneficio particular, y han despertado las alarmas a nivel mundial, ya que van en sentido contrario a la transparencia y brindar información. Para estos autores, el gobierno corporativo (GC), es:

la forma en que los accionistas protegen sus intereses, con el fin de que las decisiones tomadas por los directivos no se desvíen de los objetivos de los propietarios y demás grupos de interés, dado que las decisiones tomadas por la junta directiva pueden estar influenciadas por intereses particulares, lo que afecta la transparencia, la toma de decisiones y el desempeño financiero (df) de una entidad (p. 42).

En ese sentido, el GC podría considerarse como un instrumento que contribuye a introducir transparencia en la gestión de las empresas privadas, y como una herramienta de control para prevenir que sus dirigentes se vean involucrados en actos ilícitos o de corrupción en su relación con el sector público o entre particulares. Los autores sostienen que, en el caso colombiano, la introducción de la figura de GC surge por el interés del Estado de ingresar a la OCDE, para lo que las empresas deben “generar información que refleje fielmente la realidad de sus operaciones” (p. 42). En este caso particular, pero que podría ser común en otros países, el establecimiento de la figura del GC en las empresas está condicionado por un requerimiento de una institución u organismo internacional, más que por la necesidad misma de las empresas de contar con solidez, credibilidad, reputación y desarrollar una gestión íntegra y transparente. Sobre esta figura, al momento, se desconoce si las grandes empresas salvadoreñas la usan como una herramienta para evitar que sus socios caigan en ilícitos que linden con actos de corrupción.

Si bien, el GC podría ser una herramienta para la prevención de la corrupción en el sector privado, ¿qué otras experiencias se pueden destacar? Las diferentes situaciones en las que se han visto inmersas importantes empresas del sector privado transnacional han propiciado el surgimiento de diferentes iniciativas que contribuyen a la prevención de la corrupción, introduciendo instrumentos que promueven normas de conducta y de transparencia en el sector.

Según García (2018), en general las grandes empresas con su gestión son fuentes de generación de empleo, y sus líderes constantemente están tomando decisiones que pueden afectar los intereses de las personas en sus diferentes ámbitos o espacios, y hasta al mismo Estado. Sin embargo, entre la necesidad de las empresas de mantener la privacidad de su gestión, y el interés de los ciudadanos de conocer cómo estas decisiones les afectan, aparece la figura del *Whistleblowing* o denunciante de irregularidades, que se considera:

es un fenómeno que se produce cuando una persona natural (sobre todo un empleado) descubre un comportamiento amoral o ilegal en la empresa que le emplea y el sujeto

decide informar a otras personas fuera de la empresa, especialmente a las autoridades o a la prensa (p. 204).

En principio, según la autora, esta acción debería forzar a la empresa a actuar cumpliendo el marco legal correspondiente y a introducir mecanismos de transparencia en su gestión. Esta acción se justifica cuando el interés público se ve afectado, y se superpone al derecho de confidencialidad de las empresas. Sin embargo, a menudo quienes ejercen esta tarea de denunciar se ven expuestos a graves amenazas, desde perder sus empleos y enfrentar procesos judiciales, hasta afectaciones a su integridad física. Por ello, en la actualidad diferentes instituciones demandan de los Estados la protección de los denunciantes, sobre todo si las denuncias están relacionadas con casos de corrupción. Sobre esta práctica, en El Salvador no se conocen mayores avances, sin embargo, se cuenta con una Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, lo que pudiera ser un incentivo para que la ciudadanía en general, o los empleados de las empresas, puedan usar esta figura de denuncia de casos de corrupción.

Otro instrumento que recientemente se ha venido promoviendo para la prevención de la corrupción, desde organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, son los pactos de integridad creados por Transparencia Internacional en los años 90. Para Arribas Reyes (2019), un pacto de integridad es:

un acuerdo facilitado y monitorizado por la sociedad civil entre una administración pública (en particular, un órgano de contratación) y las empresas licitadoras o las asociaciones o entidades que representan sus intereses por el que se comprometen a seguir un procedimiento de contratación transparente y evitar cualquier práctica que pueda ser considerada como corrupción. Al mismo tiempo, permite crear condiciones favorables para el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, así como el fomento de la competitividad, al mejorar la igualdad de acceso al mercado de la contratación pública (p. 329).

Sin embargo, en la práctica, para el establecimiento de un pacto de integridad es necesaria la voluntad del titular de una dependencia pública y la adhesión de una empresa que participa en los procesos de licitación, que en algunos casos se adhiere por un requisito más que por un interés legítimo de ejecutar un contrato transparente. Por otra parte, el pacto también demanda la participación de un tercer actor, una organización de la sociedad civil, que debe gozar de independencia, credibilidad y experiencia en la materia objeto de la contratación y monitoreo. Para que este actor desarrolle su función, se hace necesario que las instituciones provean de la información idónea que le permita emitir una opinión sobre el cumplimiento de los contratos, y en casos que se relacionen a la construcción de obras de infraestructura, el acceso a las instalaciones de los proyectos, es decir una verificación *in situ* de la obra.

Al respecto, se puede mencionar que en El Salvador la modalidad de los pactos de integridad fue introducida por el ex ministro de Obras Públicas, Gerson Martínez, en el año 2012, y para su

implementación se constituyó el Observatorio Ciudadano de la Obra Pública, que estuvo a cargo de la Fundación Nacional para el Desarrollo, que fungió en varias oportunidades como el testigo social para monitorear el cumplimiento de los mismos y el proceso constructivo de las diferentes obras. De acuerdo a Gainer (2015), hasta “agosto de 2015, el ministerio había firmado 31 pactos de integridad que incluían cinco proyectos por un valor total de 62 millones de dólares estadounidenses” (p. 1). Algunos de los proyectos monitoreados fueron: construcción de la Terminal de Integración del Sistema Integrado de Transporte del Área Metropolitana de San Salvador (SITRAMSS), construcción de los tramos uno y dos del carril segregado del SITRAMSS, entre otros.

Por otra parte, como producto de los casos en que líderes de empresas se han visto inmersos en situaciones relacionadas con la corrupción, se viene promoviendo por diferentes instituciones internacionales y de sociedad civil, la creación e implementación de códigos de ética empresarial como una herramienta para la prevención de la corrupción. De acuerdo a Garzón-Castrillón y Pérez-Romero (2016, citando a Giddens, 1979; Nascimento, 2000; Schwartz, 2005 y González *et al.*, 2006), los códigos de ética “pueden ser entendidos como conjunto de reglas de conducta que deben ser observadas por los miembros de una profesión o, de un sector de actividad o de una empresa” (p. 90); y para Garzón-Castrillón y Pérez-Romero (2016, citando a Deck, 2002), los códigos de ética “contienen enunciados de valores y principios referidos al propósito de la organización, a sus obligaciones y responsabilidades hacia los *stakeholders* y a las normas que deberán conformar el comportamiento de sus integrantes” (p. 90). Así pues, los códigos de ética para las empresas deben contener una serie de valores y principios dirigidos al conjunto de personas que integran la organización y no solo a sus directivos, y estos deben ser puestos en práctica en las relaciones que establecen con el Estado, consumidores, con otras empresas del sector, y con la sociedad en general.

En El Salvador, esta herramienta ha comenzado a introducirse en diferentes instituciones gremiales, empresariales y de la sociedad civil. Así, por ejemplo, la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) y la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), cuentan con sus propios códigos de ética que intentan ser una guía orientadora para sus miembros en las relaciones que establecen con otros actores, observando una serie de principios y valores que buscan reducir los márgenes o espacios para la corrupción.

Como se ha mencionado antes, la ONU (2004), en su Convención Contra la Corrupción, pide tipificar el delito de soborno y malversación en el sector privado, y de manera general en su artículo 12, numeral uno, pide a los países que han ratificado este instrumento, que adopten “[...] medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como, cuando proceda, prever sanciones civiles, administrativas o penales eficaces, proporcionadas y disuasivas en caso de incumplimiento de esas medidas” (p. 14).

Además, las empresas pueden seguir una serie de pasos para prevenir la corrupción en sus operaciones, estableciendo un programa anticorrupción de ética y cumplimiento efectivo. En esta dirección, la

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013), promueve una guía práctica para la elaboración e implementación de un Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas, la cual contiene una serie de propuestas que podrían disminuir los riesgos de corrupción o ilícitos por parte del personal y directivos de las empresas. La UNODC, reconoce que:

El marco legal internacional en plena evolución y el rápido desarrollo de reglas de gobernanza empresarial en todo el mundo han llevado a las empresas a centrar su atención en las medidas anticorrupción como un componente esencial de sus mecanismos para proteger su reputación y los intereses de sus inversores y accionistas (p. 1).

Una reciente encuesta de Miller y Chevalier (2020), relacionada con la corrupción en América Latina, indica que muchos empresarios de la región “perciben niveles crecientes de riesgo de corrupción y muestran mayor escepticismo respecto a la eficacia de los esfuerzos locales de aplicación de la ley” (p. 3). Esta encuesta es importante ya que mide la perspectiva de más de mil representantes de empresas (locales, regionales, multinacionales, y públicas), que cotizan en la bolsa.

En cuanto a la percepción del riesgo de corrupción, la encuesta establece que en América Latina “el riesgo de corrupción es mayor ahora que en todos los años anteriores: el 54 % de los participantes en la encuesta afirman que la corrupción es un obstáculo importante para hacer negocios” (p. 4). De igual forma, establece que no hay confianza en la institucionalidad en la región ya que solamente “el 45 % de los encuestados cree que es probable que los infractores de leyes anticorrupción sean enjuiciados [...] la gran mayoría de los encuestados piensa que sus leyes anticorrupción ‘no son efectivas’ o sólo ‘son efectivas en pequeña medida.’ ” (p. 4). Además, es evidente que las empresas de corte transnacional son las que más avances registran en la implementación de programas de cumplimiento, estas:

[...] registran saltos en las capacitaciones de anticorrupción (64 % en 2008, 76 % en 2012, 85 % en 2016, 84 % en 2020), políticas de anticorrupción (88 % en 2012, 92 % en 2016, 85 % en 2020), procedimientos de obsequios, viajes y entretenimiento (81 % en 2012, 85 % en 2016, 86 % en 2020), mecanismos de reportes anónimos (65 % en 2012, 66 % en 2016, 78 % en 2020), y personal de compliance de tiempo completo (56 % en 2012, 63 % en 2016, 70 % en 2020) (pp. 4-5).

Según la encuesta, El Salvador se encuentra entre los países menos desarrollados en la evolución del programa de *compliance*⁴, y en donde “El setenta y dos por ciento de los encuestados de El Salvador consideran que las leyes locales anticorrupción son ineficaces” (p. 8). Por otra parte, el 80 % de los encuestados afirma contar con políticas de anticorrupción y el 60 % desarrolla acciones de capacitación de anticorrupción (p. 31). Otros resultados de la encuesta para El Salvador son:

4 Un programa de *compliance*, consiste en identificar y aplicar las políticas y procedimientos necesarios para garantizar que una empresa, incluidos sus directivos o socios, empleados y agentes vinculados con ella, cumplan con el marco normativo que les es aplicable, incluidas las políticas internas, y los compromisos con clientes o proveedores, además, los códigos de ética.

El 50 % aplica cláusulas sobre anticorrupción en sus contratos; el 20 % tiene mecanismos de reportes anónimos; y el 20 % conduce procedimientos de diligencia debida en fusión societaria (p. 51).

Sobre los programas de cumplimiento se conoce que, en El Salvador, algunas empresas, sobre todo de carácter transnacional, implementan este tipo de programas, así como de responsabilidad social empresarial, con los que buscan contribuir al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas; entre estas se puede mencionar a la empresa La Constancia - AB InBev. Además, se ha tratado de implementar otras iniciativas de alcance internacional que buscan introducir transparencia en ciertos sectores, como la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura, conocida como CoST, por sus siglas en inglés. Esta iniciativa comenzó a operar en el país a finales de 2016 en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas, y a la fecha ha elaborado y presentado al menos dos informes de aseguramiento, siguiendo su metodología de trabajo.

Los significados de las iniciativas para la prevención de la corrupción en el sector privado

Hasta acá se ha conceptualizado la corrupción tanto pública como privada y se han identificado algunas prácticas o iniciativas para la prevención de la corrupción, pero ¿qué son los significados?, ¿cuáles son los significados o mensajes que se pueden transmitir con estas prácticas por parte del sector privado? Desde una perspectiva conductista, según Mead (como se citó en Ritzer, 2002), “La conciencia no es necesaria para la presencia de significado en el proceso de la experiencia social” (p. 262). El significado reside dentro del acto social, de esta forma:

La significación surge y reside dentro del campo de la relación entre el gesto de un organismo humano dado y la subsiguiente conducta de dicho organismo, en cuanto es indicada a otro organismo humano por ese gesto. Si el gesto indica efectivamente a otro organismo la conducta subsiguiente (o resultante) del organismo dado, entonces tiene significación” (pp. 262-263).

Por otra parte, Vygotski (como se citó en Ballesteros, 2005), define el significado como:

un concepto fundamental porque permite aprehender la conciencia humana como totalidad; de ahí la importancia de la estructura semántica de lo humano y la idea de que el significado es la generalización de la palabra en la relación con los otros (p. 232).

Para Ballesteros (2005), “el significado no está ni en el objeto o evento estimular ni en el individuo, sino más bien en el encuentro (o la interacción) en un momento y lugar particular [...]” (p. 233). De este modo, los significados son fruto de las múltiples interacciones que las personas desarrollan en su día a día, en situaciones, espacios y contextos particulares.

De acuerdo a Ritzer (2002), el significado se hace consciente solo cuando se asocia con símbolos. De este modo aparecen los símbolos significantes, que son gestos o acciones que solo las personas

son capaces de realizar. Estos gestos son significantes sólo cuando surgen de una persona para quien tiene el mismo tipo de respuesta que se supone provocará en las otras a quienes se dirigen.

En cuanto a los significados que se les puede atribuir a las prácticas para la prevención de la corrupción, se puede decir que no hay estudios específicos al respecto. Sin embargo, existen una serie de trabajos que ponen al descubierto los efectos nocivos de esta problemática y de las cuales se pueden establecer algunos significados al respecto. Así, por ejemplo, Escribano Montoya (s.f), identifica que la corrupción tiene un impacto en la calidad de la democracia y del buen gobierno, ya que debilita a las instituciones: en el crecimiento y desarrollo económico al generar ineficiencia y distorsiones considerables, e incrementar el coste de los negocios y actividades empresariales; en el área social, afectando la cobertura de prestación de servicios básicos como salud y educación; en el medio ambiente, al limitar las barreras que protegen la explotación de los recursos naturales; también afecta la calidad de la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, al disminuir la confianza de los donantes en el uso de los recursos facilitados por parte de los gobiernos.

Es claro que las prácticas de corrupción limitan el crecimiento y el desarrollo social de los países. Los recursos del Estado en gran porcentaje se deben enfocar en políticas sociales como educación, salud y vivienda, los que con la corrupción se ven disminuidos afectando a la población más necesitada. Por otro lado, la corrupción tiene un impacto en el clima de negocios y la inversión extranjera, que basa sus decisiones en gran medida en el Índice de competitividad global y en la seguridad jurídica de los países. De este modo, las iniciativas anticorrupción, públicas o privadas, tienen un significado social en diferentes áreas, el mensaje que se envía con la implementación de estas también tienen un significado para diferentes actores.

A lo largo de este apartado, se ha puesto en evidencia que la corrupción es un problema complejo, global, y que involucra a múltiples actores. El impacto en la calidad de vida, en el mercado, y en la política, ha generado preocupación a nivel mundial, por lo que diferentes instituciones multilaterales y organizaciones internacionales, intentan introducir algunas herramientas que permitan la reducción del fenómeno. En El Salvador, la situación de la corrupción, según algunos indicadores, es alta y preocupante, sin embargo, se ha identificado que ya se han puesto en práctica algunas de estas herramientas en el sector privado. A través de este estudio se han conocido estas iniciativas, cómo han funcionado, los posibles resultados obtenidos, y los significados que las instituciones implementadoras o impulsoras atribuyen a las mismas en diferentes áreas.

Objetivos de investigación

El estudio es de tipo cualitativo y las preguntas directrices de este son las siguientes: ¿cuáles son las iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción?, ¿implementan las empresas privadas salvadoreñas medidas o prácticas para la prevención de la corrupción?, ¿con qué periodicidad se implementan y evalúan estas medidas o prácticas?, ¿qué significado

le dan las empresas y gremiales salvadoreñas a las medidas o prácticas para la prevención de la corrupción que implementan? Se considera que esta es una de las primeras investigaciones que sistematiza estas prácticas, y si en efecto se han implementado o solo son declaraciones de buenas intenciones.

En concordancia con las preguntas, se han definido los siguientes objetivos de investigación:

General:

- Describir las prácticas para la prevención de la corrupción que se impulsan desde el sector privado salvadoreño.

Específicos:

- Caracterizar las principales prácticas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado; y
- Clasificar los significados que las empresas y gremiales empresariales salvadoreñas dan a la prevención de la corrupción y sus prácticas.

Estos objetivos, junto a las preguntas directrices, orientaron el desarrollo de la investigación, y de esta manera generaron conocimiento en relación a qué tipo de prácticas se implementan en algunas empresas del sector privado salvadoreño para la prevención de la corrupción, así como el significado que se les atribuye a estas en diferentes áreas o niveles de la dinámica social del país.

Metodología

Dado que lo que se pretendió es identificar ciertas prácticas para la prevención de la corrupción y el significado que se atribuye a estas por parte del sector privado salvadoreño, para este estudio se usó el método cualitativo. Según Guerrero Bejarano (2016, citando a Bonilla y Rodríguez, 2005), este método:

“[...] se orienta profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de los rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos mismos que están dentro de la situación estudiada (p. 1).

Para la autora, este tipo de investigación es un proceso metodológico que utiliza diferentes herramientas cualitativas para la comprensión de la vida social, que construyen las personas a través de los significados desde una visión integral u holística.

Se ha realizado el estudio desde el paradigma interpretativo que, de acuerdo a Walker Janzen (2016), su pretensión es describir y comprender. El paradigma presenta las siguientes características: concepción múltiple de la realidad, pretende el conocimiento de casos individuales, busca

comprender cómo los sujetos experimentan, conceptualizan e interpretan su propia cotidianidad, el investigador y lo investigado no son elementos independientes, no se parte de hipótesis previas y, estudia la realidad en su totalidad y complejidad evitando su fragmentación en variables (p. 20). Además, se usó el enfoque del interaccionismo simbólico, el cual según Walker Janzen (2016, citando a Blumer, 1982), da relevancia a:

[...] tres cualidades fundamentales: “la primera es que el ser humano orienta sus actos hacia las cosas en función de lo que estas significan para él. [...] La segunda premisa es que el significado surge como consecuencia de la interacción social que cada cual mantiene con el prójimo. La tercera es que los significados se manipulan y modifican mediante un proceso interpretativo desarrollado por la persona al enfrentarse con las cosas que va hallando a su paso” (p. 21).

Para llevar a cabo la investigación, en la tabla I se presenta una matriz metodológica que relaciona los objetivos con la técnica para la recolección de la información seleccionada; de igual forma, se identifican los informantes claves a los que se les aplicó la técnica.

Tabla I

Matriz metodológica para llevar a cabo la investigación

Objetivo general	Objetivos específicos	Técnica utilizada	Informantes claves
Describir las prácticas para la prevención de la corrupción que se impulsan desde el sector privado salvadoreño.	1. Caracterizar las principales prácticas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado. 2. Clasificar los significados que las empresas y gremiales empresariales salvadoreños dan a la prevención de la corrupción y sus prácticas.	Entrevista semi estructurada	Fundaciones y gremiales empresariales: <ul style="list-style-type: none"> • Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) • Cámara Salvadoreña de Comercio de El Salvador (CAMARASAL) • Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) • Fundación Empresarial para la Acción Social (FUNDEMÁS) • Cámara Americana de Comercio (AMCHAM)
			Empresas privadas: <ul style="list-style-type: none"> • La Constancia - AB InBev • Droguería • Empresa dedicada al rubro de <i>software</i>
			Organizaciones de sociedad civil: <ul style="list-style-type: none"> • Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) • Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
			Academia: <ul style="list-style-type: none"> • Universidad Doctor José Matías Delgado (UJMD) • Universidad Francisco Gavidia (UFG)

Fuente: elaboración propia.

Para la recolección de la información se usó la técnica de la entrevista semi estructurada. Los informantes claves identificados forman parte de varios sectores, entre estos: fundaciones y gremiales empresariales, algunas empresas privadas, organizaciones de sociedad civil y academia. En general, las fundaciones y gremiales empresariales fueron seleccionadas con base en los siguientes criterios:

- Que sean organizaciones e instituciones representativas del sector privado del país.
- Que tengan un posicionamiento o interés en la prevención de la corrupción.
- Que implementen alguna iniciativa anticorrupción.

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y de la academia se seleccionaron con base en los siguientes criterios:

- Son organizaciones que promueven acciones para el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el acceso a la información pública.
- Desarrollan estudios relacionados con la situación de la corrupción en el país, y en ese sentido cuentan con expertos en el tema que pueden aportar, desde una perspectiva crítica, a la comprensión de la efectividad de las iniciativas que se implementan en el sector privado. De igual forma, con base a su experiencia pueden proponer otras acciones para la prevención de la corrupción.
- Realizan acciones interinstitucionales para la promoción de políticas públicas o marcos legales que fortalezcan la prevención de la corrupción.

En cuanto al plan de recolección e interpretación de la información, se realizaron las siguientes fases:

1. Elaboración y aplicación del instrumento de entrevista: en esta fase, se elaboró el instrumento y se sometió a prueba entre el equipo de investigación, a efecto de que las preguntas fueran de fácil comprensión y se estandarizaron conceptos que permitieron dirigir de mejor manera la técnica. Las entrevistas fueron grabadas con el objetivo de captar todos los elementos posibles, previo consentimiento de los informantes. Para las entrevistas se hizo uso de plataformas tecnológicas como Zoom y MS Teams. Esta fase se completó en el mes de octubre de 2020.
2. Al inicio de las entrevistas se pidió autorización de los entrevistados para citar sus nombres y el de sus instituciones. En general, todos estuvieron de acuerdo salvo los miembros de las empresas: droguería y diseño de *software*.
3. Procesamiento de la información: los resultados de las entrevistas fueron trabajados en procesadores de texto y almacenados en medios electrónicos con el objetivo de dejar respaldo de la procedencia de los mismos. Cada entrevista fue considerada como un archivo individual. Esta fase se completó durante el mes de octubre y la primera semana del mes de noviembre de 2020. Además, para el análisis de la información se hizo uso de la versión gratuita del programa MAXQDA2020, lo que permitió codificar las preguntas, seleccionar texto de interés para el análisis y la elaboración de los respectivos informes. En general, la estructura de los informes generados por el programa, se vació en las tablas presentadas en los anexos uno y dos.
4. Interpretación de la información: los informes generados por el programa fueron la base para el análisis e interpretación de los resultados. Esta fase se completó en la primera semana de noviembre de 2020.

5. Identificación de resultados y elaboración de informe: con los resultados de los informes se hizo la interpretación respectiva y se procedió a elaborar el informe, que se presentó a la asesora del equipo en la tercera semana del mes de noviembre de 2020 para su revisión.
6. Presentación de informe final: con la revisión y comentarios de la asesora del equipo, se procedió a hacer los ajustes pertinentes al informe y se presentó la versión final al 10 de diciembre de 2020.

Este es un primer estudio que se enfoca en la identificación de iniciativas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado, lo cual significó un desafío para lograr que los informantes, sobre todo del sector privado, accedieran a ser parte del mismo. Algunas de las instituciones y empresas identificadas inicialmente no respondieron a la solicitud, por lo que se debió incorporar a otras para cumplir con el número propuesto en el protocolo de investigación. Los resultados que se presentan a continuación pueden considerarse los primeros insumos y un punto de partida para futuras intervenciones en esta dirección, pudiendo abordar los enfoques o corrientes de pensamiento asociados a la implementación de medidas de prevención de la corrupción, al igual que describir la imagen y seguridad jurídica del país para hacer negocios internacionales, como potencial derivado de la implementación de estas medidas.

Resultados

A continuación, se presentan algunos resultados derivados de las diferentes entrevistas realizadas a los informantes claves. Se hace una revisión de la concepción que de la corrupción tienen los informantes, algunas empresas o casos de corrupción en que se han visto involucradas empresas del sector privado nacional e internacional, iniciativas anticorrupción que se impulsan en el sector, el contenido de algunos códigos de ética que fueron revisados en el proceso, la norma o política a la que responde la implementación de las iniciativas anticorrupción, el aporte brindado por las diferentes instituciones y organizaciones para la implementación de las prácticas, y algunas valoraciones de los informantes sobre la aplicación de estos mecanismos anticorrupción en el sector privado salvadoreño.

Una revisión al concepto de corrupción desde la perspectiva de los informantes

Como se ha mencionado previamente, el fenómeno de la corrupción es un problema estructural y complejo. Por ello no existe un concepto único y también su uso, comprensión y aprehensión depende del sector en el que se desarrollan y el rol que ocupan las personas. De esta forma, habrá similitudes en el concepto acuñado por personas vinculadas al sector privado, pero muy diferentes al acuñado por personas que se desempeñan o relacionan con las organizaciones de sociedad civil y de la academia.

Así, por ejemplo, como parte del estudio se encontró que, desde una visión académica, la corrupción según el Maestro Juan Carlos Fernández Saca, Decano de la Facultad de Post Grados y Educación

Continua de la Universidad Doctor José Matías Delgado (UJMD)⁵, puede entenderse como “un uso indebido de los recursos públicos para beneficio de privados”. En similares términos se refirió la Directora de Transparencia de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Jessica Estrada, quien entiende la corrupción como “el abuso del poder conferido para obtener beneficio personal”; ambos conceptos muy en sintonía con el acuñado por Transparencia Internacional (2018) que la define como “el abuso del poder encomendado para beneficio privado”.

Sin embargo, esta concepción no es la misma en empresas y fundaciones o gremiales empresariales. Por ejemplo, para funcionarios de la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), la corrupción “es realizar actos, acciones o prácticas que van en contra de la ética y el bien común”, concepción muy similar a la compartida por el Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (CAMARASAL), Federico Hernández, quien indicó que la corrupción es un “proceso de degradación moral y que se traduce en todos los actos que están relacionados con algún tipo de delito contra la sociedad”.

En la tabla 2, se presentan los conceptos identificados de las entrevistas con los informantes claves.

Tabla 2

Conceptos de corrupción identificados según organización o informante clave

Sector	Institución	Concepto
Fundaciones y gremiales empresariales	ANEP	“es un concepto amplio, es como un robo aprovechándose de una posición de poder”.
	CAMARASAL	“proceso de degradación moral y que se traduce en todos los actos que están relacionados con algún tipo de delito contra la sociedad”.
	CASALCO	“es realizar actos, acciones o prácticas que van en contra de la ética y el bien común”.
	FUNDEMAS	“[...] es el hacer algo que no es ético, en cualquier opción, sea público o privado”.
	AMCHAM	“un flagelo que corroe y termina con la sociedad y el estado de derecho. Es un acto inescrupuloso de cuello blanco [...], es un acto ilícito de cuello blanco”.
Empresas privadas	La Constancia - AB InBev	“es usar nuestra posición de poder en cualquier sentido, político y laboral, para sacar de forma incorrecta algún beneficio, ya sea personal, laboral o corporativo, incluso político”.
	Droguería	“es el mal uso de un cargo para beneficio propio”.
	Empresa dedicada al rubro de software	“es una enfermedad, un vicio. Alguien que está en eso difícilmente creo que va a dar vuelta atrás [...] no es una práctica normal”.
Organizaciones de sociedad civil	FUNDE	“el abuso del poder conferido para obtener beneficio personal”.
	FUSADES	“[...] infringir una norma establecida, ya sea de carácter legal o de carácter institucional, establecida como el comportamiento esperado dentro de una institución privada o pública [...] vemos la corrupción como la infracción a alguna norma pre establecida”.
Academia	UFG	“es un fenómeno que se ha observado a través de la historia de la humanidad [...] es un flagelo que limita que el Estado pueda beneficiar a la población más necesitada debido a la sustracción de recursos.
	UJMD	“un uso indebido de los recursos públicos para beneficio de privados”.

Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a informantes clave.

5 Nota del editor: mientras se realizó la investigación.

En general, los informantes claves al intentar conceptualizar el fenómeno de la corrupción, hacen una vinculación directa a que el fenómeno sucede en el ámbito público y en donde las personas involucradas se encuentran en una posición de poder, por ello no es casualidad que las personas a quienes se vinculan a este tipo de situaciones ocupen puestos importantes dentro de las instituciones.

La corrupción que sucede en el ámbito privado y entre particulares, al parecer, es más difícil explicarla o visibilizarla y por ello figura de manera muy limitada en las entrevistas realizadas. Aunque, la Directora Ejecutiva de la Cámara Americana de Comercio (AMCHAM), Carmen Aída Muñoz, tiene muy claro que “para que haya un corrupto, debe haber un corruptor”.

Por otra parte, en algunos casos, el fenómeno se trata de reducir a un problema ético o moral, dejando de lado el plano estructural, la complejidad, su forma de reproducción, la débil institucionalidad, y la complicidad de muchos funcionarios que facilitan que esta situación suceda día con día.

Empresas vinculadas a casos de corrupción en El Salvador

Sin duda, la corrupción es un fenómeno que se da en los diferentes países, aunque con diferente intensidad y manifestaciones. Como se ha mencionado antes, a nivel internacional la compleja red de corrupción tejida por la empresa Odebrecht sigue siendo un ejemplo ilustrativo del problema. Para la Directora Ejecutiva de AMCHAM, este caso “marcó un antes y un después, dejó en evidencia cómo estaba vinculado el sector productivo o el sector privado hacia una línea de corrupción [...] donde hay corrupción al interior del gobierno, y cómo esos tentáculos tenían una actitud lamentable”. Jessica Estrada, Directora de Transparencia de FUNDE, también considera este caso como uno de los más importantes por las dimensiones e implicaciones que tuvo, pero además por el “rol tan importante del sector privado en la promoción a la corrupción”.

A nivel local también han sucedido casos en que diferentes empresas se han visto involucradas en situaciones de corrupción, particularmente en el sector de la construcción. Para el Maestro Juan Carlos Fernández y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Francisco Gavidia, Maestro Roberto Morán, así como para Jessica Estrada de FUNDE, el caso más ilustrativo por la importancia de la obra y el monto que involucra es el de la construcción de la represa El Chaparral⁶. De igual forma, para Waldo Jiménez, Director de Asuntos Económicos y Sociales de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), otro caso relacionado al sector construcción

⁶ La construcción de esta represa inició en la gestión del ex presidente Mauricio Funes (2009 – 2014). Sería una central hidroeléctrica que generaría al menos 64.4 megavatios de electricidad, valorada en USD 219 millones. Después de algunos años de trabajo, la empresa abandonó el proyecto, argumentando cambios en la topografía del terreno, aun así, el gobierno le pagó al menos USD 108.5 millones, casi la mitad del valor del total del proyecto. Al momento del abandono el proyecto solo contaba con un avance de 29.28 %, es decir, una tercera parte. Uno de los argumentos del gobierno para este pago fue que prefería hacerlo a ir a un juicio internacional. Recientemente, la Jueza Noveno de Instrucción de San Salvador, emitió una resolución, en la que, entre otras disposiciones, decretó el embargo de manera preventiva en los bienes de la empresa constructora y que surtirá efecto en Italia, de donde es originaria.

es el proyecto “del Tramo III del Bypass de la carretera al Puerto de La Libertad, según ha tenido unas irregularidades, no recuerdo el nombre de la empresa, pero ese [...] podría pensarse que es de corrupción”.

Además, en el contexto de la atención sanitaria por COVID-19, se han denunciado casos de corrupción que involucran a empresas del sector privado, en las que sus accionistas o socios son funcionarios públicos. Por ejemplo, Carol Colorado, Directora Legal y de Asuntos Corporativos de la empresa La Constancia Ab – InBev, indicó que en los últimos meses “han sido señaladas empresas que se han lucrado de ventas al gobierno durante la emergencia”, situación que también fue señalada por informantes de CASALCO, que recordaron “el caso de la venta de insumos de bioseguridad por parte de una empresa relacionada a un funcionario público”. Lo anterior es grave ya que a pesar de existir normativas que prohíben esta situación, fue avalada por funcionarios de las dependencias gubernamentales involucradas y pone en evidencia la complicidad entre las partes. Sin duda, la debilidad institucional, la falta de medidas disuasivas y controles adecuados, la permisividad y vacíos normativos, la cultura de “la viveza”, y la falta de sanciones ejemplarizantes son factores que contribuyen a que el fenómeno se siga reproduciendo en el país.

En El Salvador es evidente que, por hoy, se da más importancia a las acciones para la prevención de la corrupción: cada día aparecen nuevos actores nacionales e internacionales que se suman a estos esfuerzos. Esta situación también sucede en el sector privado, en donde se ha iniciado un proceso importante para la implementación de iniciativas anticorrupción. Aunque para Waldo Jiménez, de ANEP, es “un tema que está en la boca de voceros [...] es un tema que está en la agenda de muy pocas organizaciones, no es una práctica que esté generalizada”. A pesar de esto, es importante que el sector se involucre o incorpore en su agenda la prevención de la corrupción, ya que esto contribuye a elevar la confianza en el mismo, a fortalecer su imagen, y a la mejora del clima de negocios en el país, como lo sugiere el Maestro Juan Carlos Fernández, de la UJMD, quien cree que “se ha incrementado la concientización en el sector privado respecto de la lucha contra la corrupción, es una cuestión que nos está afectando a todos en el país y en la región, y eso mina la confianza en el sector privado y, llegaría a presentarse un problema incluso de una disminución de los negocios”; y el Maestro Roberto Morán, de la UFG, cree que “sí hay intereses, conozco una experiencia concreta, específicamente la que se está desarrollando con un proyecto de buenas prácticas para el sector privado”.

Iniciativas anticorrupción

Uno de hallazgos principales del estudio es que, en general, en el sector privado salvadoreño, incluyendo a gremiales y fundaciones empresariales, así como a organizaciones de la sociedad civil, la principal iniciativa o práctica para la prevención de la corrupción que se implementa son los códigos de ética, que coincide con una de las herramientas mencionadas en el marco teórico. Otra de las prácticas, también identificada previamente en la revisión teórica, es la suscripción y cumplimiento de pactos de integridad, en este caso por parte de CASALCO. En la tabla 3

pueden verse las instituciones y los tipos de iniciativas para la prevención de la corrupción que implementan, así como los años en que comenzaron a aplicarse.

Tabla 3

Iniciativas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado y organizaciones de la sociedad civil salvadoreña

Sector	Institución	Tipo de iniciativa	Año de implementación
Fundaciones y gremiales empresariales	ANEP	Ninguno	No aplica
	CAMARASAL	Código de ética	1985
	CASALCO	Código de ética	2015
		Pacto de integridad	2010
		CoST	2013
	FUNDEMAS	Código de ética	2000
	AMCHAM	Código de ética	2014 - 2015
Empresas privadas	La Constancia - AB InBev	Código de conducta en los negocios	2016
		Política anticorrupción	2015
	Droguería	Código de ética	
	Empresa dedicada al rubro de software	Código de ética	2014 - 2015
Organizaciones de sociedad civil	FUNDE	Código de ética	2017
	FUSADES	Pautas de conducta	2005
Academia	UFG	Código de ética	Sin determinar
	UJMD	Ninguno	No aplica

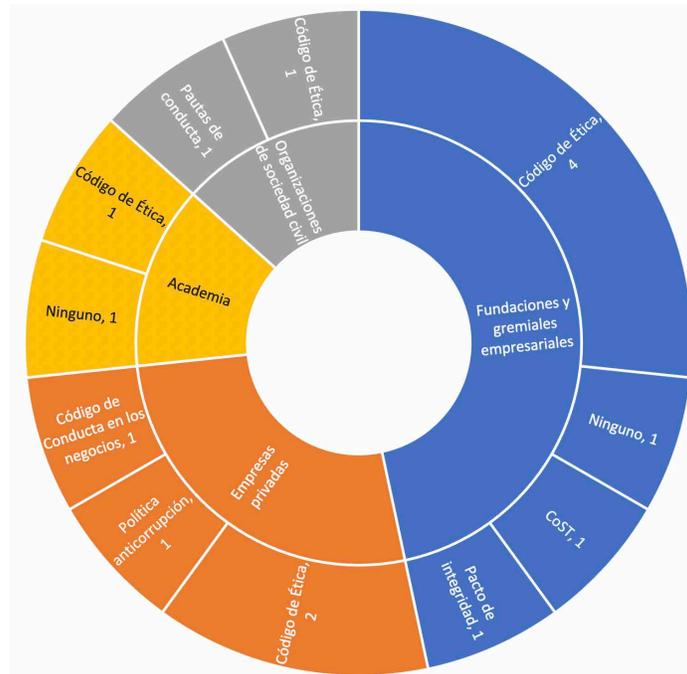
Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a informantes clave.

En general, estas iniciativas se han implementado con mayor intensidad en la última década, siendo CAMARASAL la que indica que comenzó a aplicarla hace unos 35 años, y FUNDE la de implementación más reciente. En el caso de La Constancia Ab - InBev, con el cambio de razón social en 2016 es que se implementa el código de conducta en los negocios de AB - InBev, sin embargo, ya se implementaban otros códigos de ética, como lo indica Carol Colorado “La Constancia tiene no menos de quince o dieciséis años de tener código de ética con diferentes nombres, porque las casas matrices han cambiado [...] sin embargo, la política de AB - InBev sentimos que es mucho más robusta en términos de ética”. Por su parte, Tomás Regalado Papini, presidente de FUNDEMAS, indica que la fundación implementa su código desde hace 20 años: “ha sido parte de nuestro ADN desde el inicio hace 20 años, porque siendo una organización que promueve la responsabilidad social, la ética está en el centro”. CASALCO es la organización que implementa o participa de otras iniciativas para la prevención de la corrupción en el sector de la construcción (pactos de integridad) y el programa CoST, del que se ha hablado también en el marco teórico, y la Constancia AB - InBev que, además, cuenta con una política anticorrupción.

En la figura I se aprecia la cantidad de veces que fue mencionada, entre los informantes claves, cada iniciativa de prevención de la corrupción implementadas, clasificadas por cada uno de los sectores participantes en el estudio.

Figura I

Iniciativas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado y organizaciones de la sociedad civil salvadoreña



Fuente: elaboración propia.

¿Qué contienen los códigos de ética?

Se hizo una exploración del contenido de estas herramientas en el sector privado salvadoreño y, en general, son coincidentes con la concepción de Garzón-Castrillón y Pérez-Romero (2016, citando a Deck, 2002). Por ejemplo, según el Director Ejecutivo de CAMARASAL, su código de ética contiene:

[...] catorce principios que básicamente lo que hicimos hace más de diez años, fue tomar las veinticinco naciones más prósperas del mundo y tratar de ir a su historia, explicar por qué habían llegado a ese nivel de prosperidad [...] había ciertos valores que traducidos ya a la práctica cotidiana habían conseguido que esas naciones llegaran a donde estaban, y de ahí nacen los principios de la sociedad libre, sin esos principios no pueden haber sociedades libres ni prósperas.

Por otra parte, el código de ética de AB – InBev, según Carol Colorado, contiene:

[...] entre otros temas relevantes, los principios bajo los cuales creemos que como compañía debemos tener clara nuestra postura: derechos humanos, diversidad e inclusión, sostenibilidad y medio ambiente, salud y seguridad en el trabajo, cumplimiento de las leyes anticorrupción, de competencia económica [...], conflicto de intereses, incluso.

En la tabla 4, se presenta el contenido de tres códigos de ética y conducta, que están disponibles en los sitios web de las instituciones.

Tabla 4
Contenido de algunos códigos de ética y conducta

Institución	La Constancia AB – InBev (2020)	CASALCO (2015)	FUNDE (2017)
Tipo de iniciativa	Código de conducta en los negocios	Código de ética	Código de ética
Contenido	<ul style="list-style-type: none"> • Principios • Declaración de la política • Reporte de conductas indebidas • Honestidad y conducta ética • Ambiente, salud y seguridad en el trabajo • Derechos humanos • Diversidad e inclusión • Consumo responsable • Cumplimiento de Ley de Competencia/ Antimonopolio • Conflicto de intereses • Cumplimiento de leyes anticorrupción • Regalos y hospitalidad • Aportes políticos y candidaturas • Libros, registros y controles • Lavado de dinero y <i>compliance</i> en el comercio internacional • Código de negociación • Confidencialidad • Ética digital • Redes sociales • Uso de activos de la compañía • Mercadeo responsable y código de comunicaciones • Comunicaciones externas • Administración del código 	<ul style="list-style-type: none"> • Principios éticos • Valores éticos <p>Compromisos éticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobernabilidad: con el sistema financiero • Público interno: con los trabajadores; con la prevención y erradicación del trabajo infantil. • Mercadeo responsable: con el consumidor final; con la competencia; con los medios de comunicación. • Medio ambiente: frente al medio ambiente. • Comunidades: con las comunidades. • Proveedores: con los proveedores. • Política pública: con el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas de conducta: <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones internas entre el personal de la Fundación. • Profesionalismo de los miembros de la Fundación. • Conflicto de Interés - Norma general para evitar los conflictos de intereses • Normas especiales que deberán observar los miembros de Junta Directiva y Dirección Ejecutiva. • Normas de control para personal de la FUNDE que quiera realizar trabajo remunerado en otras instituciones. • Normas a observar para la contratación de bienes o servicios, y personal dentro de FUNDE. • Regalos y privilegios. • Normas sobre utilización de bienes y recursos de la Fundación. • Actividades privadas de los miembros de la fundación. • Remuneraciones externas por prestación de servicios profesionales. • Empleo futuro • Confidencialidad y transparencia en el uso de información - Transparencia financiera. - Independencia financiera. - Implementación del código de ética.

Fuente: elaboración propia con base en documentos descargados de los portales web de las instituciones y empresas.

En general, estas iniciativas definen una serie de valores y principios con los que se identifican las empresas y organizaciones, además de una serie de prohibiciones para sus colaboradores y ejecutivos de cara a la prevención de prácticas antiéticas y corruptas, tanto al interior como exterior de ella, particularmente el soborno y el conflicto de interés.

¿A qué obedece la implementación de iniciativas para la prevención de la corrupción?

Para las empresas nacionales, la introducción o implementación de este tipo de iniciativas resulta una decisión voluntaria o como parte de una política interna; sin embargo, para las transnacionales son decisiones que emanan de sus casas matrices y de instrumentos legales en

los países de origen, sobre todo de los Estados Unidos de América. Así, por ejemplo, en el caso de La Constancia AB – InBev (2020), sobre el cumplimiento de leyes anticorrupción, su código de ética establece que:

Todos los directores, ejecutivos y colaboradores de la Compañía deben cumplir las leyes internacionales y locales aplicables que prohíben la corrupción y el soborno en todos los lugares donde operamos, incluyendo la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los EE.UU. y la Ley Anti-Soborno del Reino Unido (p. 7).

En este ejemplo, se identifican dos instrumentos legales por los que las empresas estadounidenses e inglesas deben implementar acciones para la prevención de la corrupción; estas son: la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero de los EE.UU. y la Ley Anti-Soborno del Reino Unido. Al respecto, Carmen Aída Muñoz, indica que, en el caso de AMCHAM, “por ser una subsidiaria del U.S. Chamber of Commerce de Washington D.C., nos sujetamos a las leyes de anticorrupción de Estados Unidos [...] tenemos leyes de cumplimiento que nos aplican en todas las auditorías que nos hacen”. Por otro lado, según Carol Colorado, su código de conducta aplica a nivel global, para todos los empleados y colaboradores de AB - InBev, en todas las operaciones a nivel mundial, es decir, en todos los países en los que la empresa tiene presencia se aplica esta iniciativa.

¿Hay algún beneficio con la implementación de las iniciativas para la prevención de la corrupción?

Según los representantes de las empresas que fueron parte del estudio, la implementación de estas iniciativas tiene los siguientes beneficios:

- “La protección de los bienes de la compañía [...] yo tengo diez años de estar en la compañía y, en los diez años, sólo el año pasado se nos presentó un caso de esos. De ahí no hemos tenido otro inconveniente” (Droguería).
- “Evita conflictos con el personal, antes de que hubiera un código de conducta los problemas me llegaban a mí, y yo tenía que tomar una decisión, escuchar ambas partes, y tomar una decisión. [...] ahora un director o un gerente puede tomar una decisión basada en el código de conducta [...]” (Empresa dedicada al rubro de *software*).
- Atracción de inversiones: “más allá de un tema corporativo, un beneficio es mantener intachable el nombre de una compañía, el nombre de un representante legal o una persona como tal, es contribuir a tener estándares altos en el país a través de inversión” (La Constancia AB – InBev).

De este modo, la implementación de iniciativas de este tipo tiene múltiples beneficios: por una parte, evita el mal uso de los bienes de las empresas, regula o armoniza las relaciones entre el

personal para evitar el conflicto y el riesgo de caer en acciones de fraude o soborno, fortalece la imagen y la reputación de las empresas y genera un ambiente que mejora el clima de inversiones; por otro lado, también contribuye a mejorar las diferentes evaluaciones sobre corrupción que se hacen en el país de manera recurrente.

En gremiales y fundaciones empresariales, así como en organizaciones de la sociedad civil, también se perciben algunos resultados con la implementación de estas iniciativas. Por ejemplo, según Tomás Regalado Papini, en FUNDEMÁS “no han tenido dilemas de ética”. Jessica Estrada, indicó que FUNDE “es una organización pequeña donde prevalece el respeto entre todos y el respeto a las normas establecidas [...] en el código de ética ya está establecido cierto comportamiento que debemos mantener”.

¿En qué se ha apoyado al sector privado para la implementación de estas iniciativas?

Para que estas iniciativas vieran la luz, diferentes organizaciones y universidades han dado importantes apoyos al sector. Así, por ejemplo, FUNDEMÁS contribuyó en su momento a la creación del código de ética de CASALCO, como lo indica Tomás Regalado Papini: “nosotros hemos ayudado a generar códigos de ética en varios sectores [...] creo que el primero que hicimos es el código de ética de CASALCO, creo que empezamos con ellos con un código de conducta, y luego, elaboramos un código de ética [...]”. Otras organizaciones como AMCHAM y FUNDE, desarrollan diferentes acciones de formación e intercambio de experiencias, para continuar el diálogo y concientización sobre la importancia de la prevención de la corrupción en el sector. Por ejemplo, Carmen Aída Muñoz, indica que “hemos tenido conferencias para nuestros socios con la ayuda de la unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía y UNODC”; por su parte Jessica Estrada, indicó que FUNDE “ha colaborado trayendo expertos internacionales para que vengan a motivar sobre el beneficio que traen estos programas o mecanismos, un aporte más orientando a la sensibilización de las empresas [...]”.

Por otra parte, actualmente la UFG y la UJMD, con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID), implementa el proyecto Transparencia y buenas prácticas del sector privado en la prevención del fraude y la corrupción, y para su desarrollo ha establecido una alianza entre la UFG y AMCHAM. El proyecto tiene como objetivo “elaborar e implementar el código de ética bajo estándares internacionales para AMCHAM El Salvador, sus empresas agremiadas y la cadena de empresas proveedoras”. Esta acción contará con tres etapas: sensibilización y liderazgo de los altos ejecutivos y mandos medios; diagnóstico de las empresas, diseño, estructura y elaboración del código de ética; y diplomado de formación de formadores en ética, integridad y transparencia en los negocios.

Sin duda, este tipo de esfuerzos y apoyos para que más empresas introduzcan iniciativas anticorrupción es importante, y evidencia la cantidad de recursos humanos y financieros que las instituciones y organizaciones ponen a disposición de estas acciones.

Evaluación de las iniciativas anticorrupción en el sector privado

En general, las iniciativas para prevención de la corrupción en el sector privado son de aplicación muy reciente. El combate de este fenómeno comenzó en el país en el período 2005 – 2010, básicamente con la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en 2003 y su ratificación por parte de la Asamblea Legislativa en el año 2004.

De esta forma, no se cuenta con resultados técnicos de la implementación de estas iniciativas aún; de manera general, los entrevistados sostienen que el desarrollo de las mismas se encuentra en un estado incipiente pues son de reciente implementación. Por ejemplo, el Maestro Juan Carlos Fernández, sostiene que “es un tema en desarrollo, precisamente porque muchas empresas piensan que hay que invertir una considerable cantidad de recursos para aplicar este tipo de sistemas y en realidad, no es así”. Para Jessica Estrada, las empresas transnacionales muestran un mejor nivel de avance, no así las nacionales, de esta manera cree:

es un estado incipiente, depende de qué empresas hablemos porque hay unas que sí han mostrado bastante avance, generalmente se trata de empresas multinacionales y sucede que ya tienen como estos estándares establecidos [...], pero a nivel de empresas más pequeñas como las salvadoreñas, no sé si por la falta de recursos, parece que no tienen tanto interés de adoptar mecanismos para la adopción de la transparencia y prevenir casos de corrupción en el interior de la empresa.

De igual forma, Marjorie de Trigueros, Analista Senior del Departamento de Estudios Legales de FUSADES, en relación a algunas acciones desarrolladas por la institución, indica que “no logramos comprobar u obtener información que nos demuestre que ya se está en un proceso bastante desarrollado [...] en realidad, es algo que no está con el impulso suficiente”. Para Waldo Jiménez, de ANEP, de igual manera, es un proceso en desarrollo y falta mucho tiempo para que se concreten de mejor manera y manifestó que “[...] la cultura que tenemos es contraria a esos conceptos y debemos esperar un tiempo, quizás, de maduración”.

A pesar de que se considere que este proceso es incipiente o en desarrollo, es importante que algunas empresas y gremiales hayan tomado la iniciativa de introducir este tipo de prácticas en sus operaciones y con ello contribuir a la agenda global de combate a la corrupción.

Significados de las prácticas de prevención de la corrupción desde la perspectiva de los informantes

En el desarrollo del estudio, se identificaron algunas afectaciones que la corrupción provoca en diferentes niveles de la realidad social, por lo que se consultó a los informantes, qué significado tiene la implementación de las iniciativas para la prevención de la corrupción en estos niveles. A continuación, se presentan algunos significados que los informantes claves atribuyen a estas

iniciativas para el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno, crecimiento y desarrollo económico, goce de los derechos humanos, protección del medio ambiente, ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo.

Fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno. Para los entrevistados la implementación de iniciativas anticorrupción en el sector privado, tiene un significado positivo para el fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno, pues contribuyen a generar confianza y fortalecer la institucionalidad y el estado de derecho, al funcionamiento adecuado de las instituciones, al respeto entre los diferentes órganos del Estado y de las decisiones que emanan de los diferentes procesos electorales que vive el país, entre otros.

Según informantes de CASALCO, es posible “lograr una buena relación con el Estado, no participar en actos de corrupción para obtener contratos [...] y asegurar el juego limpio en las licitaciones y contrataciones, exigir a los funcionarios del Estado el cumplimiento de pautas de ética pública en las relaciones con el sector.” De igual forma, para el Maestro Juan Carlos Fernández de la UJMD:

la democracia se basa en ciertos pilares, uno de ellos es precisamente llevar a cabo actividades para la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la institucionalidad y la libertad de prensa [...]. Si un Estado se caracteriza por ser corrupto se genera una total desconfianza en su funcionamiento.

Por su parte, Carmen Aída Muñoz, de AMCHAM, indica que la implementación de estas prácticas “Significan tener un estado de derecho, mantener la justicia, y vivir con transparencia [...]”. Mientras que para el informante de la empresa de software “si no se hacen esas prácticas y no se crea un buen gobierno [...] le estamos dando el libre albedrío a que tomen una decisión por el camino que hay.”

Crecimiento y desarrollo económico. De igual manera, los informantes sostienen que la implementación de las prácticas para la prevención de la corrupción tiene un significado positivo para mejorar el crecimiento y desarrollo económico, la competencia entre actores privados, mejorar el clima de inversiones y negocios, así como las condiciones de vida de la población. El buen uso de los recursos disponibles impacta de manera directa en su crecimiento y desarrollo económico, el cual se basa, entre otras cosas, en las buenas relaciones entre las empresas, de tal forma que cada una responda asertivamente a las necesidades y a sus contratos favoreciendo el desarrollo del país.

Por ejemplo, para informantes de CASALCO, estas prácticas contribuyen al “aporte del sector construcción al PIB nacional y al efecto multiplicador en la economía en general, debido a la demanda por insumos, materia prima y mano de obra; potenciamiento del empleo, creación de obras de infraestructura pública y desarrollo inmobiliario, entre otros.” En esta misma dirección Joaquín Molina, investigador del Departamento de Estudio Legales de FUSADES,

cree que introducir ciertas normas internacionales beneficia la competencia y la transparencia en el sector “las empresas debieran adherirse voluntariamente a la Norma ISO 26000, lo cual abre puertas para contrataciones y negocios internacionales [...]”. Y Carol Colorado, de La Constancia AB – InBev, indica que “[...] cada vez que se hace un negocio de manera ética, cumpliendo todos los estándares impuestos, se contribuye a que el clima de inversión del país mejore sustancialmente y se ayuda a que el país sea un destino atractivo para términos de inversiones”.

Goce de los derechos humanos. Sin duda, la implementación de este tipo de prácticas tiene un significado positivo en el goce de los derechos humanos: la atención en salud, educación, empleo, salarios justos, no discriminación en el trabajo, entre otros. Estas pueden evitar que los recursos públicos, destinados a atender ciertas necesidades básicas, sean sustraídos muchas veces en complicidad con empresas del sector privado y en consecuencia no se pueda dar una respuesta adecuada a la población. Que la población tenga garantizados sus derechos humanos también tiene un impacto positivo en la productividad y el crecimiento económico.

De esta forma, para informantes de CASALCO, implementar estas prácticas significa “Garantizar el bienestar y el desarrollo del público interno a través de relaciones justas bajo un ambiente de seguridad y equilibrio, prestaciones laborales, no discriminación, prevención y erradicación del trabajo infantil, acoso laboral, entre otros.” Además, Waldo Jiménez, de ANEP, indica que significa que se debe “hacer buen uso de los recursos públicos para que el Estado cumpla con su rol subsidiario con los más débiles, los más pobres, los que tienen condiciones de marginalidad [...] de tal forma que ellos queden habilitados para participar de la vida y de la economía”. Para el Maestro Juan Carlos Fernández, de la UJMD, implementar adecuadamente estas prácticas en el sector significa que:

podría fortalecerse, no solo el acceso a ciertos derechos como salud, educación, u otro tipo de derechos económicos, sino que también, por ejemplo, el derecho a la información pública. [...] hay una correlación directa entre desarrollo humano y social y los niveles de corrupción que refleja cada uno de los países.

Protección del medio ambiente. Con relación a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, los informantes coinciden en que la implementación de estas prácticas significa un compromiso por cumplir correctamente con los procedimientos establecidos, por respetar la normativa ambiental y con ello contribuir a su protección.

Jessica Estrada, de FUNDE, además de la implementación de prácticas para la prevención de la corrupción en el sector, también destaca la puesta en práctica de los programas de responsabilidad social con los que se busca contribuir a la protección medioambiental; en este caso indicó que “algunas empresas a partir de su compromiso o de su responsabilidad social empresarial impulsan algunas prácticas para prevenir hacer negocios con otras empresas o con

Estados que no protejan el medioambiente”. Para Carol Colorado, de La Constancia AB - InBev, el tema medioambiental es sumamente importante y la empresa está comprometida con que en sus operaciones no se afecte el medioambiente y que los trámites se realicen de manera transparente, indicando que “Nosotros estamos comprometidos con que todas nuestras operaciones tengan y cumplan al 100 % con los permisos de las autoridades competentes para su operación. Creemos que la obtención de permisos tiene que ser lo más transparente posible”. Por otra parte, el Maestro Roberto Morán de la UFG, indica que estas prácticas significan que “estaríamos garantizando que los bienes y servicios que se adquieren o que se ofrecen cumplan con estas normas; cuando hay un ambiente diferente, prácticas que no son correctas, todo eso pues pasa a un segundo plano”.

Ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo. Con relación a la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, en general, los informantes consideran que el significado que tienen los diferentes esfuerzos para la prevención de la corrupción que se realizan, incluido el sector privado, es que se debe fortalecer la imagen del Estado y sus instituciones y generar confianza para que los donantes y la cooperación internacional continúe con la ayuda financiera al país. Y para esto, se necesita una institucionalidad y un compromiso fuerte para combatir el fenómeno en todos los niveles y sectores. Es claro que la lucha contra la corrupción es un factor importante para que los donantes decidan cooperar o no en un país. Hay una relación inversamente proporcional, a más niveles de corrupción, menos confianza y por tanto menos ayuda. Nadie dará recursos si sabe que estos no llegarán a sus destinatarios o no se utilizan para los fines conferidos.

Para Carmen Aída Muñoz, de AMCHAM “La ayuda humanitaria va a venir al país en la medida que vea que sus recursos están siendo utilizados respectivamente y de una manera eficiente”. En ese sentido Waldo Jiménez, de ANEP, valora que en la medida que la corrupción disminuye “Somos un país sujeto a recibir más cooperación porque hacemos buen uso de los dineros.” En esa misma dirección opina Federico Hernández Aguilar, quien expresó que “cuando hay casos de corrupción en un país, mucho menos está sujeto a recibir ayuda internacional”. Y para el Maestro Juan Carlos Fernández, de la UJMD, el significado es claro “es importante que se busque garantizar que los recursos que se disponen para cooperación de apoyo humanitario y apoyo al desarrollo lleguen a quienes de verdad lo necesitan”.

Discusión

El estudio identifica y describe las principales iniciativas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado salvadoreño, estas son: códigos de ética, códigos de conducta, políticas anticorrupción, y pactos de integridad, aunque estas últimas en menor medida.

Estas iniciativas son coincidentes con algunas de las expuestas en el abordaje teórico según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2013) y Briano Turrent (2014 citando a Gandía y Andrés, 2005), lo que se convierte en una primera aproximación al estudio

de estas prácticas en el país; además, el estudio da respuesta a una de las preguntas directrices ¿cuáles son las iniciativas del sector privado salvadoreño en la prevención de la corrupción?

La investigación parte de estudiar las iniciativas para la prevención de la corrupción que implementa un grupo de actores del sector privado, y sus resultados pueden generalizarse; por tanto, se establece que en el sector privado salvadoreño la principal iniciativa para la prevención de la corrupción que se implementa es el código de ética. A la creación e implementación de éstas contribuyen otras organizaciones de la sociedad civil salvadoreña y la academia, que implementan diferentes proyectos para motivar al sector a que implemente estas medidas. La información obtenida también permite establecer que la figura del gobierno corporativo, promovida por organizaciones como la OCDE, no es tan conocida ni aplicada en el sector; y que los pactos de integridad solo han sido aplicados en el sector de la construcción, no así en las compras públicas en general, por lo que ha sido de aplicación limitada. Otras prácticas que se implementan en países desarrollados como la de *Whistleblowing* o denunciante de irregularidades, tampoco figuran en las experiencias del sector privado salvadoreño. En ese sentido, a pesar de este avance y de la existencia de diferentes iniciativas para la prevención de la corrupción a nivel mundial, en El Salvador se implementan un número muy reducidas de estas, lo que no desmerita el avance.

Es claro que aún falta mucho por hacer en el sector como lo refleja la reciente encuesta de Miller y Chevalier (2020), relacionada con la corrupción en América Latina, en la que se indica que El Salvador es uno de los países menos desarrollados en la evolución de programas de cumplimiento, práctica poco conocida por los informantes que fueron parte de este estudio, aunque es impulsada por la UNODC que, como se vio en el marco teórico, es una herramienta que contribuye a la prevención de la corrupción.

Aunque la mayoría de los informantes dijeron que contaban con códigos de ética, no fue posible encontrarlos en sus portales web o contar con una copia de estos, lo que no permitió hacer una comparación más amplia de esta iniciativa. Aun así, se presenta una caracterización, lo que en cierta medida da respuesta a otro de los objetivos de investigación: caracterizar las principales prácticas para la prevención de la corrupción que se implementan en el sector privado. Este es uno de los principales aportes del estudio, la identificación de algunas características o elementos que contienen los códigos de ética que se implementan en el sector privado y que buscan prevenir que sus directivos o socios, empleados y colaboradores, cometan prácticas relacionadas con la corrupción como lo son el soborno y el conflicto de interés. Una posible continuidad de este estudio, podría ser la construcción de un directorio de empresas salvadoreñas que cuentan e implementan este tipo de prácticas que contribuyen a la prevención de la corrupción.

En cuanto a la periodicidad con que se implementan los códigos de ética en las empresas e instituciones, los aportes de los participantes establecen que, en general, se implementan sólo cuando surgen ciertos conflictos entre y con el personal, o cuando se necesita ver si una práctica de alguien en particular podría considerarse como una falta al código. En ese sentido,

se dio respuesta a la pregunta ¿con qué periodicidad se implementan y evalúan estas medidas o prácticas? Es posible darle continuidad al estudio indagando en dos direcciones: una, la periodicidad de la implementación; y dos, las actualizaciones o cambios que estos instrumentos ha tenido en el tiempo.

En cuanto a los significados, es claro que la implementación de este tipo de iniciativas de prevención de la corrupción envía un mensaje importante y tienen un significado en la construcción de una cultura ética en general. Así, queda claro que, desde la perspectiva de los entrevistados estas prácticas significan un compromiso importante para la construcción de la democracia y la gobernanza en el país, el crecimiento económico, la protección ambiental, el goce de los derechos humanos, la ayuda humanitaria y la cooperación al desarrollo, tal como lo expresa Escribano Montoya (s.f). En ese sentido, se logró el objetivo propuesto de Clasificar los significados que las empresas y gremiales empresariales salvadoreñas dan a la prevención de la corrupción y sus prácticas, al menos en estos cinco niveles de la realidad social del país, y con ello el estudio aporta al conocimiento y comprensión de la prevención de la corrupción en el sector privado salvadoreño.

Sin embargo, por hoy, siguen sucediendo casos de corrupción que involucran a diferentes empresas del sector, lo cual refleja la necesidad de que estas prácticas se extiendan a un mayor número de empresas, con lo que se tendrá un mayor impacto y contribución en la prevención de la corrupción. Sin bien los significados de la implementación de estas prácticas son prometedores, se deben hacer mayores esfuerzos, de forma coordinada, para que se extiendan a todo el sector.

Conclusiones y recomendaciones

En general, el fenómeno de la corrupción en El Salvador ha sido poco estudiado desde una perspectiva teórica y crítica. Se tiende a reducir esta práctica al ámbito público, dejando de lado las situaciones que suceden en el ámbito privado. En muchos casos, la vinculación de algunas organizaciones y gremiales con el sector privado impide analizar críticamente el fenómeno en este sector o en su caso tener un discurso ambiguo sobre el mismo.

Este estudio, pone en perspectiva diferentes aproximaciones conceptuales sobre la corrupción, y a pesar de la cotidianidad con que el mismo aparece es concebido de manera diferente según la pertenencia o identificación de las personas con una institución o gremial en particular. Una limitante para continuar con estudios de este tipo es la poca apertura que gremiales representativas y empresas del sector tienen para abordar de manera transparente este fenómeno: sigue siendo un tabú hablar de la corrupción en el sector privado, y con ello se evita encontrar soluciones que contribuyan a la construcción de una cultura de ética y transparencia empresarial.

En este sentido, es importante que organizaciones de sociedad civil y la academia continúen dialogando y analizando el problema y que las gremiales empresariales contribuyan a que las

empresas hablen abiertamente de este tema, solo de esta manera se podrá avanzar hacia soluciones consensuadas para minimizar el impacto económico y social de este problema.

A pesar de las diferentes normativas existentes que tratan de prevenir y sancionar la corrupción, los casos siguen sucediendo. Siendo la corrupción un tema tabú o del que se habla muy poco en diferentes organizaciones, es un logro haber identificado en el estudio, desde la perspectiva de los informantes, una serie de situaciones que podrían ser consideradas como supuestos casos de corrupción. Por lo anterior, se hace necesario darle continuidad a través de nuevos estudios que permitan, por una parte, analizar las causas, pero también medir su comportamiento en el tiempo.

El estudio identifica que, en el sector privado, gradualmente, se está dando una gran importancia a las acciones enfocadas a la prevención de la corrupción ya que fortalece la confianza, la competencia, la imagen del sector, así como el clima de negocios. Por lo anterior, es importante que desde la academia y organizaciones de la sociedad civil se de continuidad a este tipo de estudios, y desde el sector privado se generen políticas para la sostenibilidad de las acciones para la prevención de la corrupción.

Los códigos de ética y conducta son las iniciativas para la prevención de la corrupción que con mayor frecuencia se implementan desde empresas del sector privado, fundaciones y gremiales empresariales, y organizaciones de la sociedad civil salvadoreña. Lo anterior, constituye un avance importante por lo que es necesario que los diferentes actores, incluido el gobierno central, las municipalidades y la academia, den continuidad a las mismas. El estudio hace énfasis en la identificación de las iniciativas, no así en su aplicación, por lo que darles seguimiento a los resultados de la implementación podría ser objeto de una nueva vertiente de investigación.

La implementación de iniciativas anticorrupción, a pesar de ser de aplicación reciente en el país, trae diferentes beneficios tanto para las empresas como para quienes se vinculan con ellas; de igual manera contribuye a mejorar la imagen del país, lo que podría potenciar la atracción de inversiones. El estudio considera este tema de forma genérica, por lo que este podría ser otro elemento que puede considerarse para futuras investigaciones.

La introducción de estas iniciativas en el sector privado ha contado con el apoyo humano y financiero de diferentes instituciones y organizaciones, cuyo interés es fortalecer la integridad de las empresas y el desarrollo económico. Este apoyo ha tenido diferentes manifestaciones y valdría la pena elaborar un catálogo que permita identificar desde cuándo viene esta colaboración, la modalidad y los montos invertidos. De esta manera podría contarse con indicadores cuantitativos que permitan medir el apoyo que se brinda al sector privado en esta materia.

En general, el tema de combate a la corrupción en El Salvador es muy reciente y como cualquier proceso nuevo ha enfrentado resistencia, sin embargo, se ha ido construyendo institucionalidad y ganando experiencia alrededor del mismo. Llevar este tema al sector privado no ha sido fácil,

aún para la gremiales y fundaciones empresariales, pero poco a poco se ha logrado construir experiencias exitosas al respecto. El reto es que las diferentes organizaciones e instituciones, públicas y privadas, junten sinergias para extender estas prácticas en la mayoría de las empresas del sector y de esta manera prevenir de mejor manera la corrupción.

Los informantes consideran que la implementación de estas iniciativas, se encuentran en un proceso incipiente, es decir, que no está consolidado, y esto se debe a que son de aplicación muy reciente y no se han extendido a todo el empresariado en el país. Por tanto, el reto es darle continuidad, que la introducción de estas prácticas se normalice en el sector, que exista mayor apertura, se facilite más información y con ello contribuir a la construcción de una cultura de ética empresarial.

Con relación al significado que la empresa privada proporciona a las medidas de prevención de la corrupción, les atribuyen un alto valor puesto que llevan implícito un mensaje de solicitud de transparencia en los procesos institucionales para garantizar la democracia y el buen gobierno.

Por último, los instrumentos de prevención de la corrupción, implementados de manera integral, facilitan no sólo los buenos negocios sino también el trato digno y no discriminatorio para los empleados de las empresas que los implementan, y para los agentes de interrelación en la prestación de bienes y servicios. Más allá de esto, fortalecen el cuidado del medio ambiente cuando hay adhesión a normativas en esa vía, cuyo cumplimiento es exigido en los contratos.

En materia de prevención de la corrupción, como se ha visto a lo largo de este estudio, solo la acción articulada entre los diferentes sectores puede contribuir a que este fenómeno se vea disminuido. Además, es importante retomar, según el caso, las experiencias internacionales que muestren éxito en el combate de este problema. De esta forma se contribuirá al fortalecimiento de las instituciones, al goce de los derechos humanos y al crecimiento económico del país.

Referencias

Acciones Comunes, Pub. L. No. 98/742/JAI, 98 8 (1998).

Argandoña, A. (2003). Private-to-private Corruption. *SSRN electronic journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.685864>

Arribas Reyes, E. (2019). Pactos de integridad = Integrity pacts. *EUNOMÍA. Revista en cultura de la legalidad*, 0(17), 328. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5037>

Artaza Varela, O. (2019). Corrupción entre particulares: lesividad de la conducta y consecuencias en sede de tipificación de acuerdo al análisis comparado. *Revista de Derecho (Coquimbo)*, 26, 1-35. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-9753-2019-0006>

- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Ética Gubernamental*. San Salvador: Asamblea Legislativa. https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073028902_archivo_documento_legislativo.pdf
- Asamblea Legislativa. (2020). *Decreto Legislativo 606, que reforma el Decreto Legislativo 593 de fecha 14 de marzo de 2020*. San Salvador: Asamblea Legislativa. <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/23-03-2020.pdf>
- Ballesteros de Valderrama, B. P. (2005). El concepto de significado desde el análisis del comportamiento y otras perspectivas. *Universitas psychologica*, 4(2), 231–244.
- BBC Mundo. (2015). *Cuáles son las acusaciones contra los directivos de la FIFA - BBC News Mundo*. BBC-Mundo. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/05/150527_deportes_acusaciones_corrupcion_directivos_fifa_bd
- Briano Turrent, G. del C. (2014). Factores que Inciden en una mayor transparencia de gobernanza corporativa en empresas cotizadas latinoamericanas. *Revista mexicana de Economía y Finanzas*, 9(2), 105–124. <https://doi.org/10.21919/remef.v9i2.58>
- Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción. (2015). Código de ética de la industria de la construcción. En *2015* (Vol. 3).
- Carbajo Cascón, F. (2012). Corrupción en el sector privado (i): la corrupción privada y el derecho privado patrimonial. *IUSTITIA*, 0(10), 281. <https://doi.org/10.15332/iust.v0i10.885>
- Correa Mejía, D. A., Quintero Castaño, J. D., Gómez Orozco, S., y Castro Castro, C. M. (2020). El gobierno corporativo, un pilar indispensable para el desempeño financiero. *Revista universidad y empresa*, 22(38), 40. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/empresa/a.6975>
- Encinar Del Pozo, M. Á. (2017). *El delito de corrupción entre particulares del artículo 286 bis del Código Penal Memoria para optar al grado de Doctor* [Universidad Complutense de Madrid]. <http://eprints.ucm.es/40940/1/T38278.pdf>
- Escribano Montoya, M. (s/f). *La corrupción en el sector público*.
- Fundación Nacional para el Desarrollo. (2017). *Código de Ética de la Fundación Nacional para el Desarrollo*.
- Fundación Nacional para el Desarrollo FUNDE. (2020). *Índice de percepción de la corrupción 2019*. http://www.repo.funde.org/1608/5/Resultados_IPC2019_ElSalvador.pdf
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. (2019). *Estudios legales -*

- sector privado: agentes de cambio para la transparencia y la lucha contra la corrupción - Serie de investigación.* [http://fusades.org/sites/default/files/Transparencia en el sector privado.pdf](http://fusades.org/sites/default/files/Transparencia%20en%20el%20sector%20privado.pdf)
- Gainer, M. (2015). *A blueprint for transparency: integrity pacts for public works, El Salvador, 2009–2014 | Innovations for successful societies.* Innovations for successful societies. <https://successfulsocieties.princeton.edu/publications/blueprint-transparency-integrity-pacts-public-works-el-salvador>
- García, L. P. (2018). Lara Puñal García 204 Debate: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. *Dilemata*, 27, 203–219. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000222>
- Garzón-Castrillón, M. A., y Pérez-Romero, L. A. (2016). Consideraciones para el Código de ética empresarial de las empresas afiliadas a la AMAV-México. *Orinoquia*, 20(2), 87. <https://doi.org/10.22579/20112629.362>
- Guerrero Bejarano, M. A. (2016). La Investigación cualitativa - Dialnet. *INNOVA Research journal*, 1(2), 1–9. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5920538>
- Heywood, M., Unger, D., Wheatland, B., Przybyszewska, K., y Rios, M. B. (2015). Autores. www.transparency.org
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI. (2016). *¿Qué es corrupción?* <https://goo.gl/ygYh6U>
- Klink, T. (2018). El nuevo registro de transparencia alemán y otras cuestiones actuales de transparencia en Alemania. *Dilemata*, 27(27), 149–165. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000219>
- La Constancia AB InBev. (2020). *AB_InBev_InterimCOBC_(05.2020)_SPAN*.
- Labrador, G., y Rauda, N. (2020, junio 25). Gobierno compró \$344 mil en mascarillas a empresa del diputado Escalante y su familia - ElFaro.net. *Periódico Digital El Faro*. [https://elfaro.net/es/202006/el_salvador/24578/Gobierno-compró-\\$344-mil-en-mascarillas-a-empresa-del-diputado-Escalante-y-su-familia.htm](https://elfaro.net/es/202006/el_salvador/24578/Gobierno-compró-$344-mil-en-mascarillas-a-empresa-del-diputado-Escalante-y-su-familia.htm)
- Mejía, I. (2018, septiembre 13). Infografía: cifras claves del caso Saca | Noticias de El Salvador - elsalvador.com. *El Diario de Hoy*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/infografia-cifras-claves-del-caso-saca/518246/2018/>
- Miller y Chevalier. (2020). *Latin America Corruption Survey*. www.millerchevalier.com

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Programa anticorrupción de ética y cumplimiento para las empresas. *Naciones Unidas, 1*, 128. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-85255_Ebook.pdf
- Organización de las Naciones Unidas ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. www.unodc.org
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2017). *Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. <http://www.edelman.com/trust2017/>
- Ospina-Valencia, J. (2018). *La cadena de corrupción de Odebrecht: los casos más destacados en América Latina | América Latina | DW | 19.II.2018*. <https://www.dw.com/es/la-cadena-de-corrupción-de-odebrecht-los-casos-más-destacados-en-américa-latina/a-46367480>
- Pérez, O. J. (2017). Panama: Democracy under the shadow of corruption Panamá: Democracia bajo la sombra de la corrupción. *Revista de Ciencia Política, 37*(2), 529–541. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0519.pdf>
- Pring, C., y Vrushi, J. (2019). *Barómetro global de la corrupción América Latina y El Caribe 2019*. Transparency International.
- Rapoport, M., y Brenta, N. (2010). La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad? *Problemas del desarrollo, 41*(163), 7–30. <https://doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2010.163.23499>
- Ritzer, G. (2002). *Teoría sociológica moderna* (5a ed.). McGraw-Hill.
- Romero, C. (2020, junio 17). El Salvador: La empresa de un funcionario público vendió protectores faciales al gobierno - Salud con lupa. *Salud con Lupa*. <https://saludconlupa.com/noticias/el-salvador-un-funcionario-publico-vende-protectores-faciales-al-gobierno/>
- Transparency International. (2018). (1489) *¿Qué es la #corrupción? | Transparency International - YouTube*. https://www.youtube.com/watch?v=CmzAX8VOr8w&ab_channel=TransparencyInternational
- Urquilla, K. (2019, diciembre 10). La corrupción le cuesta a El Salvador \$1,300 millones, señalan especialistas | Noticias de El Salvador - elsalvador.com. *El Diario de Hoy*. <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/la-corrupcion-le-cuesta-a-el-salvador-1300-millones/667246/2019/>

Walker Janzen, W. (2016). Algunas consideraciones para el uso de la metodología cualitativa en investigación social - Dialnet. *Foro Educativo*, 27, 13–32. <https://doi.org/10.29344/07180772.27.795>

Anexos

Anexo I

Tabla 5

Matriz de análisis e interpretación de prácticas o iniciativas anticorrupción

Código	Categoría	
	Respuestas	Práctica identificada previamente
¿Cuenta la institución con una práctica o iniciativa para la prevención de la corrupción?	Informante 1	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de cumplimiento • Códigos de ética • Pactos de integridad
	Informante 2	

Fuente: elaboración propia.

Anexo 2

Tabla 6

Matriz de análisis e interpretación de significados de iniciativas anticorrupción

Código	Categoría	
	Respuestas	Significados identificados en diferentes áreas
¿Cuenta la institución con una práctica o iniciativa para la prevención de la corrupción?	Informante 1	<ul style="list-style-type: none"> • Democracia y buen gobierno • Crecimiento y desarrollo económico • Goce de derechos humanos • Medio ambiente • Ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo
	Informante 2	

Fuente: elaboración propia.

Propuesta de una escala actitudinal frente al
clientelismo político: validez de contenido por
juicio de expertos

*Proposal of an attitudinal scale before political
clientelism: content validity by expert judgment*

Walter Alonso Iraheta Argueta

Licenciado en Sociología, Universidad de El Salvador, El Salvador
Máster en Desarrollo Territorial, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador
Investigador Social del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia
wiraheta@ufg.edu.sv

William Rafael Rebollo Alvarado

Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de El Salvador, El Salvador
Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid, España
Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Chile
Coordinador del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia
ORCID 0000-0001-7612-3785
wrebollo@ufg.edu.sv

José Hernán Serpas Comas

Licenciado en Derecho, Universidad Católica de Ávila, España
Máster en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Barcelona, España
Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona, España
Investigador Asociado del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Francisco Gavidia
jserpas@ufg.edu.sv

Ricardo José Gómez Guerrero

Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad Francisco Gavidia, El Salvador
Investigador Asociado del Observatorio de Políticas Públicas
e.rgomez@ufg.edu.sv

Resumen

El artículo describe el proceso de construcción de una escala de actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político y la validación del contenido del instrumento mediante el juicio de expertos. Se presentan los resultados de la encuesta administrada a expertos para validar el contenido de la escala de actitudes de la ciudadanía ante el clientelismo político y la propuesta final del instrumento validado. El diseño metodológico consistió en tres partes: diseño de la escala de actitudes ante el clientelismo político con base en la revisión de literatura; posteriormente, la aplicación de una herramienta de encuesta con expertos para validar el contenido de la escala actitudinal y, finalmente, el análisis de los resultados de los juicios de los expertos para validar, corregir y ajustar la escala. Los hallazgos muestran que este proceso de construcción y validación de instrumentos por juicio de expertos permite garantizar la calidad, coherencia, relevancia y claridad de los ítems del instrumento.

Palabras clave: clientelismo político, escala actitudinal, validación de contenido, juicio de expertos.

Abstract

The article describes the process of constructing a scale of citizens' attitudes towards political clientelism and the validation of the content of the instrument through the judgment of experts. The results of the survey administered to experts are presented to validate the content of the scale of citizens' attitudes towards political clientelism and also the final proposal of the validated instrument. The methodological design consisted of three parts: design of the scale of attitudes towards political clientelism based on the literature review; subsequently, the application of a survey tool with experts to validate the content of the attitudinal scale and, finally, the analysis of the results of the experts' judgments to validate, correct and adjust the scale. The findings show that this process of construction and validation of instruments by expert judgment allows to guarantee the quality, coherence, relevance and clarity of the instrument items.

Keywords: political clientelism, attitudinal scale, content validation, expert judgment.

Introducción

El clientelismo político es una problemática que ocurre bajo condiciones de informalidad y de manera oculta. Son muchas las dificultades metodológicas que implican su estudio científico. Para efectos de este estudio, en una primera parte se presentan las diferentes perspectivas teóricas desde las cuales se ha abordado el clientelismo y se lo ha tratado de definir para facilitar su estudio en el plano empírico.

En esencia, la estructura del clientelismo político consiste en un intercambio social que establecen sujetos que poseen un desigual acceso a recursos y poder. Por un lado, la figura del patrón que posee acceso frecuente a poder y recursos públicos, mientras que la figura del cliente no posee este acceso. Los clientes buscan obtener acceso a poder y/o recursos que el patrón posee o administra, mientras que el patrón necesita al cliente para mejorar su posición ante otros patrones que están en la misma posición o jerárquicamente por encima. Es una práctica que se vuelve corrupta en la medida que existe voluntad de cada actor por asumir el rol de patrón o cliente en la relación y volverla sostenible para obtener beneficios. Por lo tanto, el propósito de este estudio es construir y validar una escala de actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político.

En la segunda parte, se presenta el diseño metodológico consistió en el diseño de la escala de actitudes ante el clientelismo político con base en la revisión de literatura, la aplicación de una herramienta de encuesta con expertos, quienes emitieron un juicio sobre la calidad de los ítems de la escala propuesta para validar el contenido de la escala actitudinal y, por último, el análisis de los resultados de los juicios de los expertos para validar y ajustar la escala.

Por último, los resultados muestran el producto final de validación de la escala con expertos. El instrumento final validado por expertos sobre actitudes ante el clientelismo político quedó conformado por 12 ítems distribuidos en dos secciones: actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción y actitudes frente al contenido clientelar. Esta escala podrá ser aplicada en futuras investigaciones que traten de medir actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político. Se puede concluir que este proceso de construcción y validación de instrumentos por juicio de expertos permite garantizar la calidad, coherencia, relevancia y claridad de los ítems del instrumento.

Marco de referencia

Definición de clientelismo político: estructura fundamental del clientelismo político

El clientelismo político es una problemática mencionada en los medios de comunicación, pero muy poco tratada en la academia y centros de investigación en El Salvador. Tal como menciona Cerdas (2014), es un fenómeno cuyo estudio implica enfrentar dificultades metodológicas, sobre todo porque se trata de un tipo de práctica que ocurre de forma privada y bajo condiciones de informalidad. Es un fenómeno que: “A primera vista es invisible, pero se supone que está presente

en todos lados (...) nadie sabe exactamente cómo es su apariencia (...) es percibido como algo negativo” (Schröter, 2010, p. 141). Aun así, se han desplegado grandes esfuerzos a nivel teórico, fundamentalmente, y empíricos para estudiar el clientelismo. De esta forma, y aun siendo un fenómeno que ocurre de forma oculta, se poseen definiciones conceptuales que especifican sus significados. Estas delimitaciones conceptuales permiten conocer la estructura esencial del clientelismo. Es importante indicar que la revisión se enfoca en el clientelismo político de los sistemas políticos modernos y de partidos (Cerdas, 2014).

El término proviene del latín *clientela* que significa clientela o séquito y de *cliens* que significa cliente, súbdito o protegido (Echauri, 1982; Sánchez, 2001; como se citaron en Cerdas, 2014). De acuerdo con Cerdas (2014), el término clientelismo en español se utiliza para estudiar el fenómeno político-electoral en las sociedades modernas y no tanto el término patronazgo o patrocinio que enfatiza al patrón en esta diada.

De acuerdo con Combes (2011), el término clientelismo proviene de los estudios de antropología social realizados en sociedades rurales del mundo mediterráneo. Según la misma autora, posteriormente el término pasó a la ciencia política en cuya disciplina se le brindó una base conceptual más sólida, que ha sido útil por proporcionar las bases para las investigaciones modernas del clientelismo. De esta forma, en el mundo académico se genera un consenso en la definición básica y estructura fundamental del clientelismo; la síntesis que brinda el siguiente autor, representa conceptualmente el consenso acerca de qué es el clientelismo:

(...) en su forma más general, la noción de clientelismo señala vínculos personalizados entre individuos que pertenecen a grupos sociales que disponen de recursos materiales y simbólicos de valor muy desigual, vínculos que se asientan en intercambios de largo plazo de bienes y servicios, generalmente concebidos como obligaciones morales que unen a un “patrón” con los clientes que dependen de él.. (Briquet, 1998, p. 7; como se citó en Combes, 2011)

Es así que, el clientelismo político que interesa en este estudio, consiste en un tipo de intercambio social de favores que ocurre entre sujetos con desigual acceso a recursos y poder político que administrar (Audelo, 2004; Cerdas, 2014). Fundamentalmente, es descrita como una forma de relación interpersonal en la cual actúa el patrón y sus respectivos clientes; dicha relación se basa en el intercambio desigual, ya que el patrón suele tener mayor acceso a poder y recursos, mientras que el cliente no los posee en la misma dimensión o frecuencia (Audelo, 2004; Garvía, 2001; Moya y Paillama, 2017). Por lo tanto, el patrón cuenta con una posición mucho más ventajosa frente a los clientes. Estos mismos autores mencionan que es un tipo de relación de beneficio mutuo entre las partes, ya que los clientes buscan obtener acceso a poder y/o recursos que el patrón posee o administra, mientras que el patrón necesita al cliente para mejorar su posición ante otros patrones que están en la misma posición o jerárquicamente por encima.

Usualmente en la literatura se emplea el término patronazgo, en lugar de clientelismo, aunque en esencia sirven para referirse al mismo fenómeno (Schröter, 2010). Según la misma autora, la diferencia radica en la perspectiva, ya que al emplear el término patronazgo se enfatiza el punto de vista del patrón –perspectiva desde arriba-, y el clientelismo enfatiza la perspectiva del cliente –visión desde abajo-. En todo caso, los mismos actores entran en juego en el fenómeno. Para los efectos de este estudio, interesa rescatar la perspectiva del cliente por lo cual se emplea el término clientelismo.

Así, los patrones (actores con cargos políticos), administran y determinan de forma particular e individualista a quiénes se le concederán bienes, servicios, prestaciones o acceso a poder a cambio de apoyo electoral (Trotta, 2003). El patrón utiliza su poder de decisión sobre el aparato del Estado con fines privados, ya que toma decisiones que favorecen a sus clientes y, a cambio, estos le brindan apoyo electoral que le permite al funcionario público mantenerse en el poder por más tiempo y administrando los recursos bajo esta lógica clientelar (Cerdas, 2014). Por ello, no es un tipo de relación tan puntual o circunstancial como puede pensarse, sino que es un tipo de relación más duradera y estable fundada en este tipo de intercambio. Incluso, la definición proporcionada por Briquet (como se citó en Combes, 2011) menciona que la obligatoriedad moral puede unir al patrón con los clientes. Esto puede volver la relación más estable entre los actores, ya que el patrón, por un lado, se puede sentir obligado moralmente a retribuirle o pagar con un favor los votos o apoyo recibido por los clientes (empleo, gestiones, trámites, otros), y, por su lado, el cliente siente que es obligación moral del patrón pagarle de forma personal con un favor lo que ha hecho por el mismo. En estos casos, según Briquet (como se citó en Combes, 2011), se tiende a utilizar un lenguaje de amistad entre los actores para entablar una relación clientelar más estable, que implica obligatoriedad moral de ambas partes y los vincula de forma estrecha.

Por esta razón, Audelo (2004), argumenta que el clientelismo se basa en una relación informal, porque el tipo de vínculo entre patrón y cliente no se establece mediante un contrato formal. Ambos actores establecen un vínculo cuyo énfasis está en el beneficio mutuo mediante el intercambio de favores.

Este sentido de obligatoriedad implica una forma de clientelismo desde abajo o *habitus* militante (Combes, 2011). En estos casos, los clientes reclaman o exigen a los patrones o líderes entregar los recursos a los que ellos sienten que tienen derecho (Combes, 2011). Los clientes sienten que deben ser recompensados obligatoriamente, e incluso como una muestra de agradecimiento o amistad, por lo que han hecho por los patrones.

Estas relaciones entre desiguales, cara a cara, y el consiguiente intercambio de favores son posibles en sociedades modernas. Por esta razón, Cerdas (2014), manifiesta que el término clientelismo tiende a utilizarse más para estudiar este tipo de intercambios basados en la relación particular entre desiguales para el caso de las sociedades modernas, ya que en sociedades más tradicionales la relación cara a cara entre desiguales no era tan estrecha o, incluso, posible. Esta relación directa

entre desiguales presente en las sociedades modernas es condición indispensable para que ocurra el clientelismo político.

Tal como argumentan Cerdas (2014) y Schröter (2010), el intercambio de favores entre sujetos con posiciones desiguales que determinan el acceso desigual a recursos y poder, representan la estructura fundamental del fenómeno clientelar. Esta estructura del fenómeno no ha variado, por lo cual son elementos esenciales conocidos del clientelismo. Tal como plantea Schröter (2010), esta estructura clientelar implica que los clientes y patronos asumen sus respectivos papeles en la relación y, por lo tanto, la estrategia clientelar funciona, es decir que ambos, voluntaria e intencionalmente, aceptan sus roles y qué van a intercambiar.

Por su parte, Moreno (1999) y Audelo (2004), afirman que para las relaciones clientelares los procesos electorales son los momentos claves que lo propician o, en todo caso, son los períodos en los cuales los intercambios clientelistas pueden aumentar. Los procesos electorales son los momentos críticos en los cuales los partidos políticos, instituciones, personas o gobiernos –formas en cómo se presentan como patronos o intermediarios de los mismos-, buscan a través del favor ganarse el apoyo de los electores a quienes interesa convertir en clientes. Cerdas (2014), menciona la existencia de momentos históricos, que pueden ser los eventos electorales, en los que los electores son percibidos como “necesitados” y potenciales clientes. Prácticamente, los esfuerzos de los patronos o intermediarios es convertirlos en clientes. Así, cada actor interpreta su posición con respecto al otro, sus roles y establecen el tipo de relación desigual basada en el acceso al poder, su posición y roles establecidos. En todo caso, Cerdas (2014), agrega que los recursos que utilizan los patronos para este tipo de relación clientelar provienen del Estado, por lo cual se convierte en una forma de privatizar lo público.

Debate teórico

Los estudios más modernos sobre el clientelismo político provienen de la sociología anglosajona, primero de las universidades británicas, para luego pasar a las universidades norteamericanas en los años cincuenta del siglo XX (Cerdas, 2014). El primer debate o confrontación teórica ocurrió entre el funcionalismo y el marxismo. Por un lado, el funcionalismo profundamente preocupado por la estabilidad y armonía del sistema social, mientras que, por otro lado, el marxismo enfocado en las relaciones de conflictividad social. Los funcionalistas interpretaron el clientelismo como una forma de demostrar que los grupos sociales podían compartir intereses a pesar de las marcadas diferencias, lo cual tiende a favorecer la estabilidad social; pero el marxismo interpretaba esto como una forma de manipulación que las clases dominantes ejercían en su favor, para mantener a los sectores sociales dominados en subordinación (Cerdas, 2014).

Los funcionalistas concluyeron que los planteamientos basados en la lucha de clases estaban errados, ya que bajo circunstancias que impone el clientelismo la lucha entre clases sociales se mostraba débil, mientras que para Cerdas (2014), en esencia, el funcionalismo sostiene que el

clientelismo reduce o diluye el conflicto de clases en sociedades que posibilitan la relación cara a cara entre desiguales. Básicamente, ataca el supuesto clave de la lucha de clases del marxismo.

Esta perspectiva ya había sido planteada y defendida por historiadores y antropólogos en la década de 1950, la cual fue importada por sociólogos y politólogos para analizar sociedades tradicionales (Combes, 2011). Así, se defendió la idea de que el clientelismo era provocado por la existencia de Estados poco modernizados y, por consiguiente, era un fenómeno propio de democracias no consolidadas (Combes, 2011). Según esta perspectiva, la “solución al clientelismo” consistía en la transición de sociedades tradicionales a sociedades modernas, y de democracias no consolidadas a sociedades altamente democratizadas.

El funcionalismo, apegado a esta idea, sostenía que el clientelismo es una clara muestra de la ruralidad, rezago y del subdesarrollo, por lo cual la transición de sociedades subdesarrolladas a sociedades desarrolladas permitiría la desaparición del clientelismo (Cerdas, 2014). Ante esta idea, surge una fuerte crítica al funcionalismo, fundamentalmente porque una revisión y análisis histórico del fenómeno permite demostrar que en sociedades modernas, altamente desarrolladas y democráticas, es posible la existencia del clientelismo (González, 1997). Cerdas (2014), afirma que las relaciones clientelares ocurren y se consolidan debido a un sistema político que las vuelve posibles y viables para un conjunto de actores que aprovechan dichas condiciones políticas. Incluso, como se mencionó anteriormente, el clientelismo en sociedades modernas encuentra condiciones propicias para su fortalecimiento: posibilidad de relaciones cara a cara entre actores sociales desiguales y surgimiento de intercambios mutuos. Esta misma postura es defendida por distintos autores, que plantean que el clientelismo en las sociedades desarrolladas no desaparece, sino que, incluso, puede presentarse de forma importante; así que no es un fenómeno propio de sociedades poco modernizadas (Briquet y Sawicki, 1998; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Moreno, 1999).

Por lo tanto, el clientelismo no es exclusivo de sociedades tradicionales y no es síntoma de sociedades “atrasadas”, sino que también está presente en las sociedades modernas. Tanto así que el clientelismo puede llegar a demostrar una inercia histórica, ya que es capaz de coexistir durante años con sociedades altamente democráticas (Escudero, 1994; como se citó en Audelo, 2004). Es un fenómeno cuyos actores claves, patrones y clientes, se encargan de adaptar a los diversos contextos y sistemas políticos. Esto provoca que el clientelismo no desaparezca aún en sociedades modernas.

En esencia, el enfoque marxista tiende a enfatizar la conflictividad en las relaciones sociales para abordar el clientelismo, mientras que el enfoque funcionalista enfatiza la reciprocidad en las relaciones clientelares (Cerdas, 2014). Así, cada enfoque prioriza determinadas situaciones y, de esta forma, pasan por alto otras y tienden a excluirse mutuamente. Por esta razón, cada enfoque suele distorsionar el análisis de relaciones clientelares (Cerdas, 2014). Una posible alternativa para aprovechar ambos planteamientos sería la siguiente: la reciprocidad o conflictividad de las relaciones clientelares puede depender de cómo se efectúa el clientelismo

(aspecto variable del clientelismo). Si la relación clientelar es voluntaria se puede interpretar una posible reciprocidad entre los actores (funcionalismo), pero si no es voluntaria, sino basada en la amenaza, chantaje o violencia, la relación clientelar se basa en la dominación, la contradicción o conflictividad. De esta forma se pueden aprovechar los aspectos claves o énfasis que cada uno de los enfoques proponen.

Otro aspecto teórico que tiende a debatirse en torno al clientelismo es si este fenómeno es o no un acto de corrupción. Por una parte, existen posturas que indican que el clientelismo no es un acto de corrupción, sino una estrategia de tipo electoral que tienden a utilizar los partidos políticos para aumentar sus posibilidades de obtener mayor cantidad de votos, y, por lo tanto, resultados favorables para gobernar (Corzo, 2002). Por lo tanto, en esta postura todo se remite a lo siguiente (Cerdas, 2014, p. 318): “depende de si se hace de manera legal o no”. Es decir que, es corrupta la relación si esta se enmarca dentro de lo que se denomina “ilegal” en determinados contextos sociales, históricos y jurídicos.

Sin embargo, Cerdas (2014), plantea que más allá de la legalidad o ilegalidad, el aspecto más relevante para determinar si el clientelismo es un acto corrupto es la voluntariedad del acto mismo. Es decir que, de forma voluntaria, el patrón y el cliente interpretan sus roles en la relación que establecen, por lo que existe una clara intencionalidad de quienes lo practican. Esto determina que el clientelismo sea un acto de corrupción. Por ello, Corzo (2002), establece que el clientelismo actual se diferencia, precisamente, por lo voluntario del acto.

Elementos variables del fenómeno clientelar

Por otra parte, en contraste con la estructural fundamental del clientelismo político, existen elementos variables del fenómeno clientelar que vale la pena abordar, ya que han cambiado en el tiempo, espacio y según el tipo de coyuntura (Cerdas, 2014). El mismo autor menciona que los factores variables del clientelismo son: las maneras o formas de efectuar el intercambio, que puede ser mediante la coacción o no coacción del patrón, o más o menos autónomo por parte de los clientes; y el qué se intercambia para obtener el apoyo electoral que se recibe, que pueden ser servicios públicos, gestiones, bienes, puestos de trabajo, entre otros.

Por un lado, la manera en cómo se efectúa el clientelismo es un elemento variable del fenómeno. En ocasiones, y bajo ciertos contextos y coyunturas, los patrones pueden acudir al favor de los clientes, pero también pueden emplear el miedo y la violencia en sus variadas manifestaciones para doblegar la voluntad de los clientes (Corzo, 2002; González, 1997). Por lo tanto, las formas de efectuar el intercambio pueden variar según el uso de la coacción, el acuerdo mutuo que alcancen los actores y qué decidan intercambiar. Cerdas (2014), menciona que la manera de efectuarse el intercambio puede variar, porque puede ser mediante la coacción, que muchas veces suele ser la amenaza o la exclusión de quienes no colaboran con el sistema clientelar, o mediante acuerdo mutuo.

Por otro lado, el otro elemento variable del clientelismo es el contenido o qué se intercambia en la relación cliente – patrón. En este sentido, Veiga (1999), menciona la existencia de un mecanismo basado en el favor presente en las relaciones clientelares, ya que los actores involucrados interpretan que están ayudando a alguien a cambio de ayuda, es decir que perciben que están pagando un favor por otro favor. Así, consideran que la relación es de beneficio mutuo. Sin embargo, la tendencia es a intercambiar “apoyo político-electoral por servicios y gestiones concretas de muy diverso tipo” (Cerdas, 2014, p. 323). En este punto, el contenido del intercambio o el qué se intercambia puede adoptar un sentido muy amplio y variable.

Tal como explica Miranda (2014), existen estudios que se enfocan en la comprensión del vínculo entre el político y el votante a través del bien que se intercambia (trabajo, participación en programas de asistencia social, dinero, entre otros). En algunos casos, los intercambios clientelares giran en torno a planes de asistencia social (Nichter, 2014; Borges Sugiyama y Hunter, 2013; Auyero, 2002; Puex, 2004; todos citados en Miranda, 2014). Mientras que otros autores señalan que el bien de intercambio es más probable que sea recibido en función del perfil de los clientes; así que una madre joven es más probable que brinde su apoyo a cambio de servicio de salud infantil para sus hijos, y un hombre, jefe de hogar, es más probable que acepte apoyar políticamente a alguien a cambio de un empleo que le permita obtener un ingreso estable para él y su familia (Lawson y Greene, 2012; como se citó en Miranda, 2014).

Esto se debe, principalmente, al creciente abandono del Estado en los territorios y las problemáticas que enfrentan las personas, por lo cual el intercambio clientelar se convierte en un medio de resolución de problemas (Auyero, 1999, 2001; Noel, 2004; Szwarcberg, 2012; Torres, 2002; como se citaron en Miranda, 2014). Ante la poca protección social articulada que ofrecen los gobiernos el intercambio clientelar es un medio válido para las personas para resolver sus problemas.

Esta clase de vínculo entre patrón y clientes es definida como “red de resolución de problemas” (Durston, 2005; Arriagada, 2013; Freidenberg, 2014; Noel, 2003; Torres, 2002; Zaragoza, 2015; como se citaron en Miranda, 2014). Así, bajo contextos de precariedad, pobreza, exclusión social, violencia u otros se vuelve notoria la ausencia de cobertura estatal y, bajo estas condiciones, el intercambio clientelar es percibido por los clientes como un favor o medio viable para resolver sus problemas, y a cambio deben entregar su compromiso y apoyo político.

En tal sentido, según Kitschelt y Wilkinson (2007) y Audelo (2004), en las relaciones clientelares los clientes intercambian el voto ciudadano, lealtad o apoyo político por pagos directos, empleos, protección, o determinados bienes o servicios de interés o a los cuales los clientes no poseen fácil acceso. Médard (1976, p. 117; como se citó en Combes, 2011) lo planteó de la siguiente manera: “los recursos intercambiados pueden ser de naturaleza muy diversa: económicos, políticos, religiosos, psicológicos, militares, judiciales, administrativos, educativos”. Distintos autores manifiestan que la práctica clientelar, en este caso, se vincula a factores de supervivencia de sectores populares, por lo cual es una perspectiva instrumental del clientelismo, porque se convierte en un medio

que los sujetos utilizan para maximizar sus beneficios y lograr así una mayor estabilidad en sus condiciones de vida (Acuña, 2009; Brusco *et al.*, 2004; Combes, 2011; Robles, 2003; Stokes, 2005).

Los sectores populares intercambian sus votos y apoyo por ventajas relacionadas con su supervivencia: empleos, acceso a bienes y servicios básicos, estabilidad en sus condiciones, gestiones, agilización de trámites, participación en programas sociales, pagos directos u otros que los clientes perciban como fundamentales para la supervivencia de ellos o sus familias. Banégas (como se citó en Combes, 2011) lo denomina la política del vientre, ya que los clientes perciben que los políticos cuentan con muchos recursos a su alcance debido a los cargos que ocupan, por lo cual se espera que estos los repartan o redistribuyan. Es decir que, el político es un patrón que posee acceso a muchos recursos, “tiene mucho para comer” o, en el caso de ganar las elecciones, tendrá muchos recursos.

Tal como plantea Acuña (2009), las condiciones de incertidumbre, vulnerabilidad y el riesgo a nivel político, económico y social entran en juego y vuelven más o menos probable que el cliente reciba el beneficio. En este mismo sentido, Robles (2003), afirma que la pobreza y la necesidad se vuelven rentables en la lógica clientelar, ya que el patrón juega con esos factores en su favor, pero en realidad no existe un interés real en erradicar estas problemáticas porque les permite mantener a los ciudadanos como clientes. El patrón suele aprovecharse de las condiciones y pocos recursos disponibles de los clientes, por lo cual estos perciben como una “oportunidad” el formar parte de redes clientelares porque les puede ser útil para mejorar sus condiciones del momento. Por esta razón, los clientes los ven como un proveedor de recursos, bienes, servicios o el abridor de llaves para acceder a puestos de trabajo; mientras que los patrones perciben a los ciudadanos como potenciales clientes de quienes les interesa obtener su apoyo electoral.

Al respecto, el siguiente autor aporta con un ejemplo de clientelismo en un caso de estudio en Andalucía, según la perspectiva de un ex alcalde sobre el subsidio agrario de trabajadores eventuales:

(...) los partidos políticos, conscientes de que los subsidios garantizan el mantenimiento del poder por aquellos que defienden el sistema. Así pues, para este ex alcalde, el colectivo de los trabajadores eventuales “se convierte en una importante bolsa de votos cautivos y de estómagos agradecidos”, partidarios siempre del poder que satisfaga sus expectativas de supervivencia para todo el año... (Robles, 2003, p. 232)

El mismo autor plantea otro ejemplo, pero esta vez desde la perspectiva de un líder sindical con rol de cliente en la relación clientelar en un caso de Andalucía:

(...) Para él, la política de subsidios del gobierno “está planificada, desarrollada y mantenida” con el fin de sostener el clientelismo político en el medio rural andaluz y de “hacer rentable políticamente la necesidad de los parados agrícolas... (Robles, 2003, p. 233)

Por su parte, Audelo (2004), construyó un concepto de clientelismo con base en elementos aportados por diversos autores (Foster, 1961; Legg y Lemarchand, 1972; Landé, 1973; Schmidt *et al.*, 1977; como se citaron en Audelo, 2004), en el que destaca una forma de amistad instrumental como base del fenómeno clientelar. El clientelismo se fundamenta en una relación de *amistad instrumental* porque es informal, pero en la que ambos actores (patrón y cliente), buscan obtener algo del otro. Sin embargo, les interesa que la relación sea informal u oculta, que sea estable, duradera y mediante ella obtener beneficios mutuos según la posición o rol que juegan en la relación.

En todo caso, en este tipo de relación de intercambio los actores no actúan de forma inconsciente. Más bien, cada parte interpreta y asume su rol en la relación, son capaces de formar redes clientelares y garantizar la supervivencia de la relación o sistema creado. En realidad, tanto patrón como cliente deben poseer algo que ofrecer al otro, y sobre esa base se establece la relación en la que cada quien condiciona sus acciones y roles, aunque como se ha mencionado, según las posiciones de desigualdad entre ambos actores (Moya y Paillama, 2017). El siguiente autor lo manifiesta de esta forma:

(...) es necesario que cada una de las partes tenga algo que ofrecer a la otra: los clientes dan su apoyo político y deferencia expresada en variedad de formas simbólicas (gestos de sumisión, lenguaje de respeto, regalos, etc.), y los patrones ofrecen hospitalidad, empleo y protección... (Cerdas, 2014, p. 314)

El vínculo entre el patrón y el cliente no siempre se reduce exclusivamente a un bien de intercambio de tipo material. Pueden existir valores importantes como la conciencia social, compromiso social, solidaridad, generosidad, que representan aspectos más simbólicos y subjetivos que posicionan a las personas con aspiraciones políticas ante la ciudadanía (Noel, 2003; como se citó en Miranda, 2014). Entonces, el vínculo entre patrón y clientes no debe ser necesariamente un bien material para mejorar sus condiciones socioeconómicas, porque de esta forma el vínculo terminaría al realizar el intercambio. Más bien, puede haber valores relevantes que posicionan a los políticos en la sociedad ante los cuales los clientes se sienten identificados, y están dispuestos a brindar su apoyo con tal de mantener una relación con una persona con estas características. Incluso, el vínculo entre patrón y clientes puede combinar aspectos subjetivos, como valores y bienes materiales a cambio de apoyo políticos.

Materiales y método

El propósito de este estudio es construir y validar una escala de actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político. Para ello, es fundamental que esta escala de actitudes frente al clientelismo político sea validada por expertos en la problemática. Con base en la revisión de la literatura sobre clientelismo se elaboró una escala de actitudes frente al clientelismo, luego esta fue revisada por un conjunto de expertos en problemáticas relacionadas con la corrupción, entre ellos el clientelismo, quienes emitieron un juicio sobre la calidad de los ítems o contenido de la escala propuesta.

Esta escala podrá ser aplicada en futuras investigaciones que traten de medir actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político. Esto, fundamentalmente, porque tal como plantea Auyero (2001, citado en Miranda, 2014), los estudios sobre el clientelismo se han vuelto predecibles porque han dejado de lado la visión de los clientes, y, por el contrario, prevalecen solo las opiniones o puntos de vista de periodistas y políticos. Este tipo de escala de actitudes permitirá, precisamente, indagar la actitud y perspectiva de los potenciales clientes.

El estudio es no experimental, de corte transversal ya que los datos fueron recolectados en un único punto en el tiempo y con un alcance descriptivo, ya que de los resultados que arrojó la encuesta se generaron estadísticos descriptivos. El análisis de las valoraciones cuantitativas de los expertos permitió validar el constructo medido, y una vez realizadas las correcciones al instrumento, se dispone de una escala de actitudes frente al clientelismo validada por expertos.

Metodología y proceso de elaboración del instrumento de encuesta y escala de medición

El proceso central desarrollado en la metodología es la construcción de la escala de actitudes ante el clientelismo. La escala de actitudes es un cuestionario con enunciados que permite cuantificar en grados (intensidad baja o alta, dirección positiva o negativa, frecuencia alta o baja), las actitudes o sentimientos con respecto a una serie de enunciados que se formulan. Se manifiesta de la siguiente manera:

(...) Consisten en proporcionar un cuestionario con una lista de enunciados (escalas clásicas de actitud) o con adjetivos bipolares (diferencial semántico) y solicitar que los encuestados respondan, de acuerdo con unos grados, según sus sentimientos o actitudes (...) Las escalas de actitudes permiten inferir las actitudes a partir de las respuestas que los sujetos dan ante una serie de frases o adjetivos... (Traver y García, 2007, p. 3).

Así, las escalas son medidas que permiten estimar variables complejas como las actitudes (a través de una operacionalización de variables), con lo cual son susceptibles de ser medidas y tratadas estadísticamente (Stiberman, 2018). Por su parte, las actitudes se definen como una “Predisposición aprendida para responder coherentemente de manera favorable o desfavorable ante un objeto, ser vivo, actividad, concepto, persona o sus símbolos” (Hernández *et al.*, 2010, p. 244). Según los mismos autores, se vinculan con el comportamiento hacia los objetos, actividades, conceptos o personas. Por lo tanto, las actitudes representan indicadores de las conductas, pero no son las conductas como tal, sino que son indicadores de la adopción de ciertas conductas con respecto a ciertos objetos de referencia. Para el caso de este estudio, se busca generar un instrumento que permita medir las actitudes como indicadores de las conductas de los ciudadanos ante el clientelismo político. Es decir que no podrán ser interpretadas como las conductas propiamente ante el clientelismo, sino como síntomas de posibles conductas que los ciudadanos pueden asumir frente a este fenómeno.

Metodológicamente se sigue el proceso de construcción de la escala actitudinal propuesta por Stiberman (2018), cuya publicación se denomina *¿Cómo validar una escala de actitud hacia la corrupción?*; también la propuesta de Galicia *et al.* (2017) y de Díaz y Leyva (2013), para la validación de contenido de encuesta por juicio de expertos. Dichas propuestas se apegan a lo que pretendemos en este estudio. Siguiendo estas propuestas llevamos a cabo los siguientes procedimientos:

- Construcción de una tipología actitudinal. Esta sirve como un instrumento de operacionalización conceptual con el fin de volver medible la complejidad de la variable estudiada: actitud ante el clientelismo. Se deben constituir una serie de categorías y agruparlas según las características esenciales del fenómeno estudiado. Este proceso sirve para reducir la complejidad de la variable estudiada, volverla medible y tratable estadísticamente. En este punto fue clave el fundamento teórico (ver tabla I).

Tabla I

Operacionalización de la variable de estudio

Variable	Tipo de variable	Definición conceptual	Definición operacional	Dimensiones	Indicadores	Instrumento
Actitudes de los ciudadanos ante el clientelismo	Ordinal	Predisposiciones aprendidas o posturas frente al clientelismo. Las actitudes son concebidas como indicadores del comportamiento de los ciudadanos ante el clientelismo político.	Escala de actitudes de Likert de los ciudadanos frente al clientelismo: predisposiciones aprendidas de los ciudadanos para responder coherentemente ante afirmaciones sobre clientelismo político.	Actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción.	Porcentaje de ciudadanos que responden en una escala de Likert qué tan corruptas consideran que son determinadas relaciones clientelares.	Cuestionario Ítems: 1 – 6
				Actitudes frente al contenido clientelar.	Porcentaje de ciudadanos que responden en una escala de Likert qué tan aceptable considera que es una relación clientelar basada en determinado intercambio y su respectivo contenido.	Cuestionario Ítems: 7 – 12

Fuente: elaboración propia.

- Se emplea la escala de Likert, como un conjunto de ítems que se redactan como afirmaciones para medir las actitudes de los sujetos. Se presenta una afirmación y se solicita a los ciudadanos que elijan uno de los puntos en la escala de cinco, la cual indica la intensidad de la actitud frente a la afirmación o juicio presentado.
- Se asignaron puntajes a cada una de las posibles respuestas según niveles de intensidad ascendentes respecto a las actitudes ante el clientelismo (escala de tipo Likert de tres puntos): poco o nada aceptable (1), medianamente aceptable (2) y totalmente aceptable (3); nada corrupto (1), medianamente corrupto (2) y totalmente corrupto (3). Con base en estos puntajes se pueden construir las escalas, mediante la suma de los puntajes totales de cada persona encuestada. El instrumento propuesto con base en la revisión de la literatura quedó conformado por 12 ítems. Estos se distribuyen en dos secciones: la sección A es

para medir las actitudes ante el clientelismo como un acto de corrupción, es decir, para determinar en qué medida determinadas situaciones clientelistas son percibidas como totalmente corruptas o nada corruptas; la segunda sección es para estimar las actitudes ante el contenido clientelar, es decir, en qué grado determinados bienes de intercambio son percibidos como aceptables o nada aceptables a cambio de apoyo político por parte de los clientes (ver tabla 2).

Tabla 2*Ítems del instrumento sobre actitudes ante el clientelismo*

A. Actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción			
	Nada corrupto	Medianamente corrupto	Totalmente corrupto
1. Una persona le da apoyo político (votos, apoyo en campaña electoral) a un candidato a alcalde a cambio de algún beneficio personal o para algún familiar.			
2. El que ganó las elecciones para diputado no recompensó personalmente a los que lo ayudaron a ganar.			
3. Un candidato a un cargo público ha ofrecido bienes materiales para resolver los problemas económicos de una persona, como una muestra de su amistad y solidaridad. En compensación esta persona brinda su apoyo político incondicional a ese candidato.			
4. Una persona ofrece sus servicios a un candidato durante la campaña para optar a un cargo público sin recibir a cambio dinero o un empleo.			
5. Un candidato quiere hacerles entender a las personas que si pierde las elecciones se corre el riesgo de perder los programas sociales que les da el actual gobierno.			
6. Un candidato menciona que no queda de otra para salir adelante: hay que hablar bien del gobierno y defenderlo de la oposición para conseguir una plaza en el gobierno.			
B. Actitudes frente al contenido clientelar			
	Nada aceptable	Medianamente aceptable	Totalmente aceptable
7. Una persona en un municipio ofrece al líder del partido político un número de votos para las elecciones municipales. El candidato le promete arreglar la calle del frente de su casa.			
8. Una persona hace campaña electoral y da el voto a cambio de un empleo en una institución pública.			
9. Una persona vota por un candidato y le consigue votos para ganar un puesto público. En agradecimiento, el candidato le da dinero por lo que hizo.			
10. Una persona le hace favores a un ministro del gobierno a cambio de unas medicinas necesarias para un familiar.			
11. Un funcionario de gobierno incluye en los subsidios de gas propano a las personas que les consiguieron votos en la campaña electoral.			
12. Una persona que consigue votos para una persona que va para un cargo público obtiene a cambio materiales para arreglar su casa.			

Fuente: elaboración propia.

- Cada uno de los ítems formulados en el instrumento para encuesta se validó. Para ello se garantizó que cada uno posea un poder de discriminación considerable con respecto a los demás, es decir que se “logre polarizar opiniones frente a la actitud que se busca medir” (Stiberman, 2018, p. 5). Usualmente este proceso se realiza en una etapa pre-test (antes de llevar a cabo el levantamiento de información definitivo), para realizar los ajustes pertinentes: reformular ítems, descartar preguntas, mejorar redacción, entre otros. La redacción de los ítems debía mantener una estructura variable que les permitiera a los ciudadanos reflexionar sus respuestas frente a la afirmación presentada y así evitar respuestas mecánicas y/o predecibles. Con este propósito, al igual que Traver y García (2007), se han redactado algunos ítems en sentido positivo y otros en sentido inverso o negativo. Esto garantiza la calidad de la información recolectada.

Validación de contenido de la escala de actitudes ante el clientelismo político basado en el juicio de expertos

Hasta este punto se aborda el cómo se diseñó la propuesta de escala actitudinal con base en la literatura. Tal como proponen Traver y García (2007), se agregó un proceso que consistió en la incorporación de opiniones de jueces y/o expertos en la problemática estudiada. Esto sirvió para garantizar una buena adecuación y precisión del instrumento con respecto a la variable que se requiere medir.

Este tipo de método consiste en la selección y participación de un grupo de expertos que evalúan los diversos ítems de un instrumento de recolección de datos, basándose en la relevancia, coherencia o claridad de los mismos con respecto a los objetivos del instrumento evaluado (Abad *et al.*, 2011; como se citó en Pedrosa *et al.*, 2014). En tal sentido, la selección de los expertos es fundamental para realizar la validación del contenido de los instrumentos, por lo cual el perfil o conjunto de características y experiencia de los expertos es crucial en esta selección (Pedrosa *et al.*, 2014).

Pedrosa *et al.* (2014), plantea que es importante que los expertos seleccionados valoren el instrumento y emitan un juicio de tipo cualitativo y cuantitativo de los ítems. Los juicios de tipo cuantitativo sirven para estimar el nivel de acuerdo con respecto a la calidad, relevancia, coherencia y claridad de los ítems según los expertos. Al final, lo importante es que los expertos revisen detenidamente cada ítem y según una escala de validez (muchas veces según una escala de Likert), indiquen en qué medida los ítems se ajusten a lo que se quiere medir con el instrumento evaluado (Pedrosa *et al.*, 2014).

Una vez elaborada la propuesta de escala de medición actitudinal frente al clientelismo, se llevó a cabo un ejercicio para validar el cuestionario propuesto con base en el juicio de expertos. Para esto se elaboró una herramienta que permitió recolectar los juicios de los expertos respecto a la propuesta de escala actitudinal.

Esta herramienta consistió en un breve cuestionario en el cual se presentaron las preguntas consideradas en la escala actitudinal frente al clientelismo, y se solicitó a un conjunto de expertos

en áreas relacionadas con el estudio de la corrupción que emitieran sus juicios sobre la importancia, claridad y recomendaciones acerca de las preguntas que contiene la escala actitudinal. Tal como plantea Galicia *et al.* (2017), el juicio de expertos permite identificar debilidades y fortalezas del instrumento, así como tomar decisiones de posibles modificaciones, integración de otros ítems o eliminación.

Para validar el contenido del instrumento se eligieron, principalmente, personas con un perfil académico o profesional relacionado con el fenómeno. Al final, fueron diez expertos de diversas instituciones: asociaciones, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones y centros de investigación, y una institución pública relacionada con la problemática. Por lo tanto, la elección de los expertos fue deliberada o intencional, ya que se buscó específicamente a las personas que guardaran algún tipo de relación con el fenómeno de estudio, que contaran con experiencia en el campo, y estuvieran disponibles para apoyar en este proceso de validación.

Se contactó de forma individual a cada uno de los expertos y se les manifestó el propósito del estudio, así como la necesidad de su participación en el mismo. Una vez aceptada su participación, se les envió por medios electrónicos la escala de actitudes propuesta y el cuestionario en el que debían emitir su juicio acerca del mismo: los datos de validación se obtuvieron mediante un cuestionario que se administró en línea con cada uno de los sujetos seleccionados. Los expertos respondieron a un cuestionario en línea constituido por preguntas enfocadas a indagar sobre: la importancia, calidad de cada pregunta, claridad y recomendaciones acerca de las preguntas que contiene la escala actitudinal.

Se les preguntó cuál es el nivel de calidad de los ítems incluidos en la escala de medición actitudinal ante el clientelismo político. Se aclaró que la calidad se refiere a qué tan importante o relevante consideran la inclusión de cada ítem en la escala actitudinal, si los ítems están redactados de forma clara y comprensible, y si son coherentes con respecto al propósito del estudio. Para emitir los juicios sobre cada uno de los ítems de la escala se les solicitó a los expertos que evaluaran en una escala de medición el nivel de calidad de dichos ítems. En la tabla 3 se indica la escala con las categorías de evaluación de cada ítem que podían elegir los expertos, y el marco de interpretación empleado para interpretar las respuestas de los expertos.

Tabla 3

Escala de respuestas de validación y marco de interpretación

Calidad del ítem	Recomendación / interpretación
Excelente	Conservar
Buena	Posibilidad de mejorar
Regular	Necesidad de revisar
Pobre	Descartar o revisar a profundidad
Pésima	Descartar definitivamente

Fuente: elaboración propia con base en Díaz y Leyva (2013).

Adicionalmente se les preguntó si la cantidad y tipo de preguntas incluidas les parecían suficientes para medir la actitud frente al clientelismo, si se debían incluir otras preguntas para tal fin, y si el tiempo que alguien se demoraría en llenar el cuestionario es razonable. Todas las respuestas obtenidas por parte de los expertos fueron vitales para realizar las modificaciones y correcciones suficientes para validar el instrumento (ver anexo I: instrumento de encuesta aplicado a los expertos consultados).

Sobre el análisis de resultados: al final, una vez recolectada la información con los juicios de los expertos sobre la escala de actitud, se analizaron los datos recolectados y se emplearon los mismos para llevar a cabo las modificaciones o recomendaciones señaladas por los expertos. Posteriormente se presentan los resultados obtenidos de los expertos participantes.

Los siguientes pasos a seguir en futuras investigaciones, en sentido práctico, deben consistir en administrar el instrumento de encuesta validado por juicio de expertos, y realizar otra clase de validación con base en los datos recolectados. Siguiendo con la propuesta de Stiberman (2018), los siguientes pasos deben ser:

- La encuesta (puede ser auto-administrada). Se debe contactar con cada participante, explicar el propósito del estudio, el uso de la información y el consentimiento para usar la información. Se debe llevar a cabo una prueba piloto del instrumento para realizar las modificaciones pertinentes sobre el mismo, con el fin de consolidar el instrumento, volverlo legible y comprensible para los participantes, y así obtener las respuestas de la manera más confiable posible. Se puede utilizar una plataforma virtual para recolectar y almacenar los datos.
- Luego de aplicar la encuesta validada se debe llevar a cabo un análisis de la consistencia interna. Se debe medir el nivel de fiabilidad del instrumento (de la escala), según el Alfa de Cronbach que es especialmente útil para medir la fiabilidad de escalas politómicas. Tal como mencionan distintos autores (Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Paella Stracuzzi y Martins Pestana, 2004), el Alfa de Cronbach se debe utilizar para medir la consistencia interna y la confiabilidad del instrumento. Este arroja valores estadísticos cuya variación oscila entre 0 y 1; en donde 1 representa confiabilidad total y 0 significa nada o nula confiabilidad (Hernández Sampieri *et al.*, 2010; Paella Stracuzzi y Martins Pestana, 2004). La tabla 4 indica las valoraciones de los puntajes del Alfa de Cronbach que se deben utilizar para estimar la fiabilidad del instrumento utilizado. Inicialmente se puede medir la fiabilidad global del instrumento.
- Posteriormente se debe aplicar el análisis factorial. Se debe llevar a cabo un análisis factorial exploratorio que permita agrupar los ítems que miden la tolerancia hacia los contenidos de los intercambios clientelares. Esto, a su vez, facilitará identificar una posible clasificación o tipificación de los tipos de intercambios clientelares en dimensiones. Se debe comprobar si los datos provienen de una distribución normal mediante la prueba de Kolmogorov-Smirnov.

Tabla 4*Crterios de medición de la confiabilidad del instrumento*

Rango	Confiabilidad
0.81 – 1	Muy alta
0.61 – 0.80	Alta
0.41 – 0.60	Media ^a
0.21 – 0.40	Baja ^a
0 – 0.20	Muy baja ^a

Notas: a = en estos casos se sugiere repetir la validación del instrumento, ya que es recomendable que la confiabilidad del instrumento sea mayor o igual a 0.61 (alta o muy alta).

Fuente: elaboración propia con base en Palella Stracuzzi y Martins Pestana (2004, p. 155).

- Se debe comprobar si la escala posee una estructura factorial adecuada mediante el estadístico KMO (Kaiser Meyer Olkin). Este, tal como plantea Montoya Suárez (2007), arroja un índice que indica si la muestra tomada es adecuada y, por consiguiente, si es o no pertinente continuar con el análisis factorial. El mismo autor plantea que si los valores de este índice oscilan entre 0.5 y 1 significa que se puede continuar con el análisis factorial.
- El análisis factorial se debe realizar con el método de extracción de componentes principales. Para obtener la mejor escala posible de medición de la variable se deben eliminar aquellos ítems con cargas factoriales menores a 0.4. Cada una de las dimensiones que surjan deberán ser denominadas y definidas según los ítems que contengan y lo que permitan medir.
- Una vez que se realice el análisis factorial y, por lo tanto, se agrupen los ítems en dimensiones se debe volver a medir la fiabilidad, con base en el Alfa de Cronbach, pero de forma interna en los ítems agrupados en cada dimensión.
- Será necesario aplicar la escala actitudinal ante el clientelismo político a una muestra significativa de participantes. Es decir que se requiere aplicar el instrumento sobre una muestra probabilística, lo cual permita realizar inferencias sobre una población de referencia acerca de las actitudes ante el clientelismo político.

Resultados de la encuesta a expertos

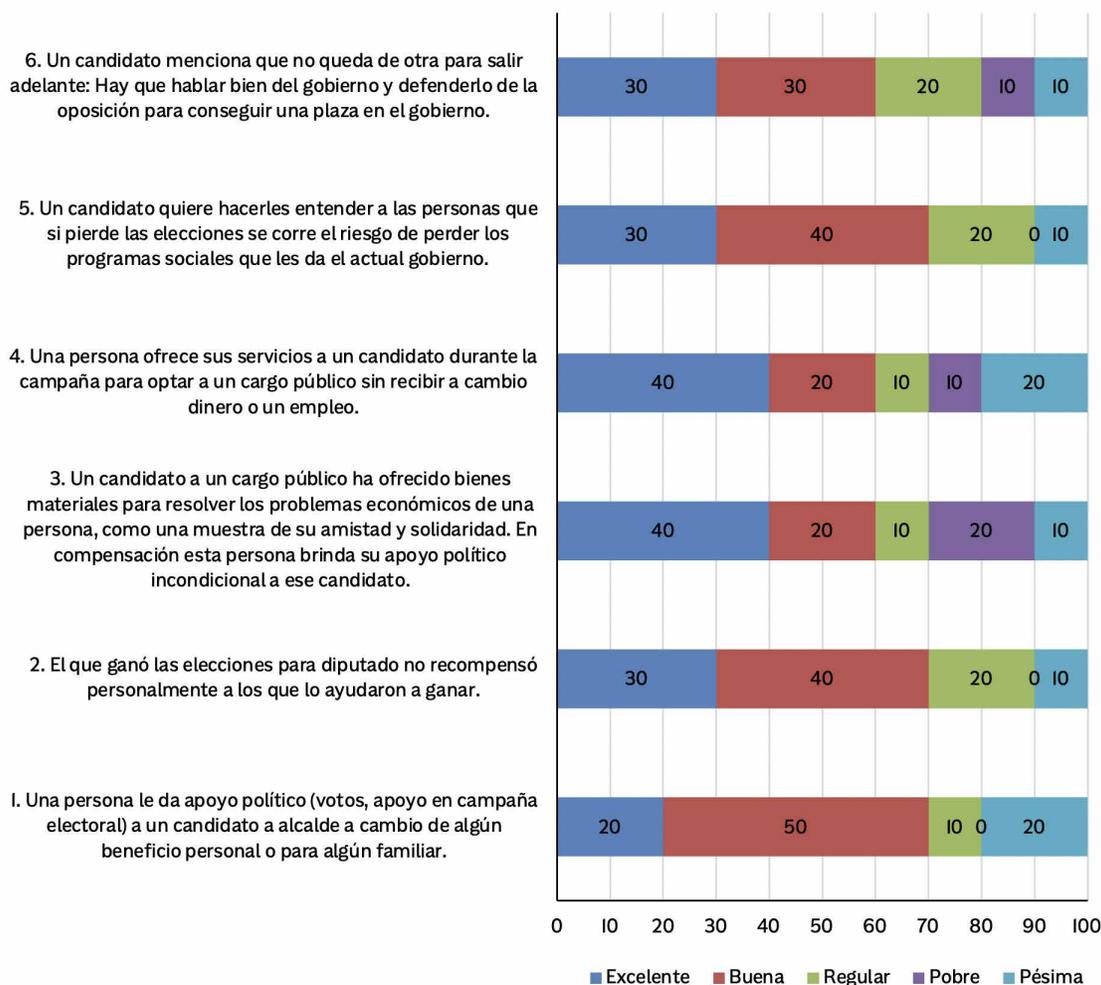
En esta parte se presentan los resultados de la encuesta con expertos, en la cual emitieron sus juicios acerca de la calidad de las preguntas incluidas en la propuesta de escala actitudinal ante el clientelismo político. La mayoría de expertos fueron hombres (60 %) y el restante fueron mujeres (40 %); la edad promedio fue de 35 años cumplidos al momento de llevar a cabo la encuesta.

Al preguntarles a los expertos consultados sobre el nivel de calidad de los ítems incluidos en la escala de actitudes frente al clientelismo como un acto corrupto (sección A del instrumento),

la mayoría calificaron las preguntas como excelentes o buenas. Solo en el caso de los ítems I y 4 fueron evaluados como pésimos o pobres en un 30 % de las respuestas de los expertos. Sin embargo, se puede afirmar que todos los ítems fueron calificados de manera favorable por parte de los expertos. En promedio, el 63 % de las respuestas indicaron que la calidad de los ítems de la escala propuesta es excelente o buena (ver figura I).

Figura I

Nivel de calidad de cada ítem incluido en la encuesta sobre actitudes ante el clientelismo político. Sección A sobre actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción

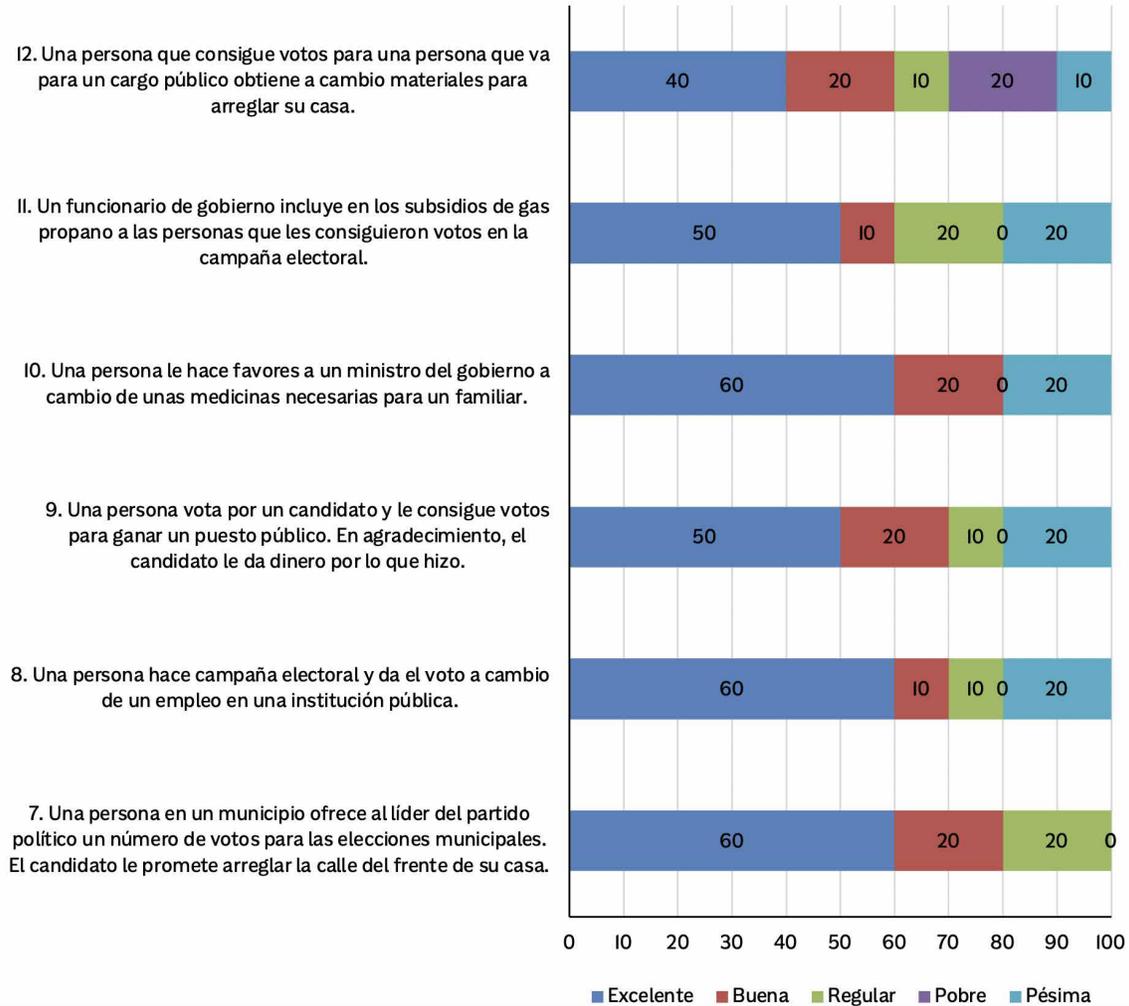


Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada con expertos en transparencia y corrupción.

Al preguntarle a los expertos sobre el nivel de calidad de los ítems incluidos en la escala de actitudes frente al contenido clientelar, o a los bienes que se intercambian en una relación clientelar (sección B del instrumento), la mayoría calificaron los ítems como excelentes o buenos, es decir que son evaluados favorablemente para medir lo que se pretende. En el caso de los ítems 8 – II obtuvieron un 20 % de calificación desfavorable (ver figura 2).

Figura 2

Nivel de calidad de cada ítem incluido en la encuesta sobre actitudes ante el clientelismo político. Sección B sobre actitudes frente al contenido clientelar

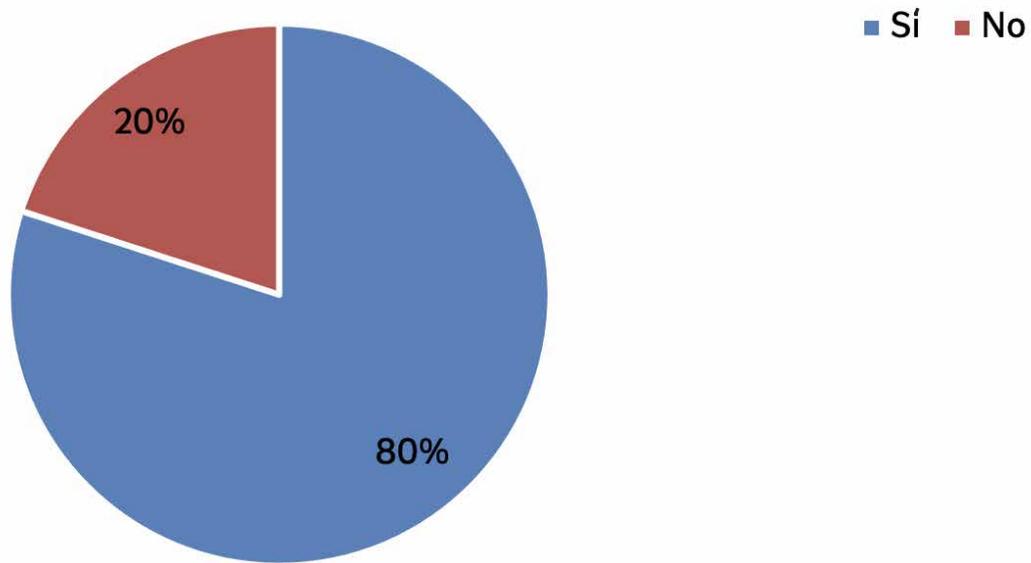


Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada con expertos en transparencia y corrupción.

La mayoría de expertos encuestados indicaron que los ítems incluidos en cada una de las secciones de la encuesta permiten estimar las actitudes ante el clientelismo político (ver figura 3). La mayoría de expertos opinaron que la cantidad de pregunta incluidas en la escala actitudinal ante el clientelismo es suficiente para medir lo que se pretende (ver figura 4).

Figura 3

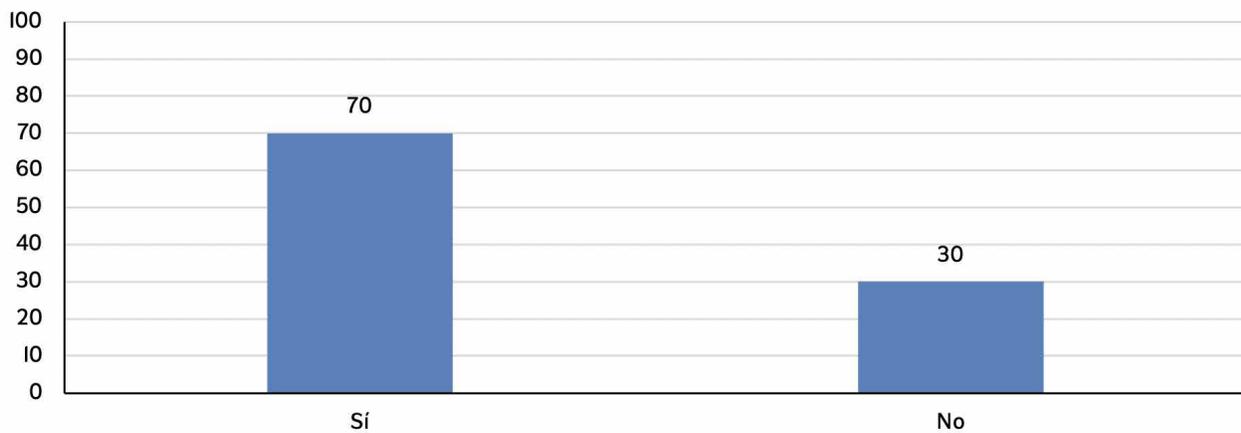
¿Las preguntas permiten cumplir con el objetivo de medir las actitudes frente al clientelismo político?



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada con expertos en transparencia y corrupción.

Figura 4

¿Es suficiente la cantidad de preguntas para medir la actitud frente al clientelismo político?

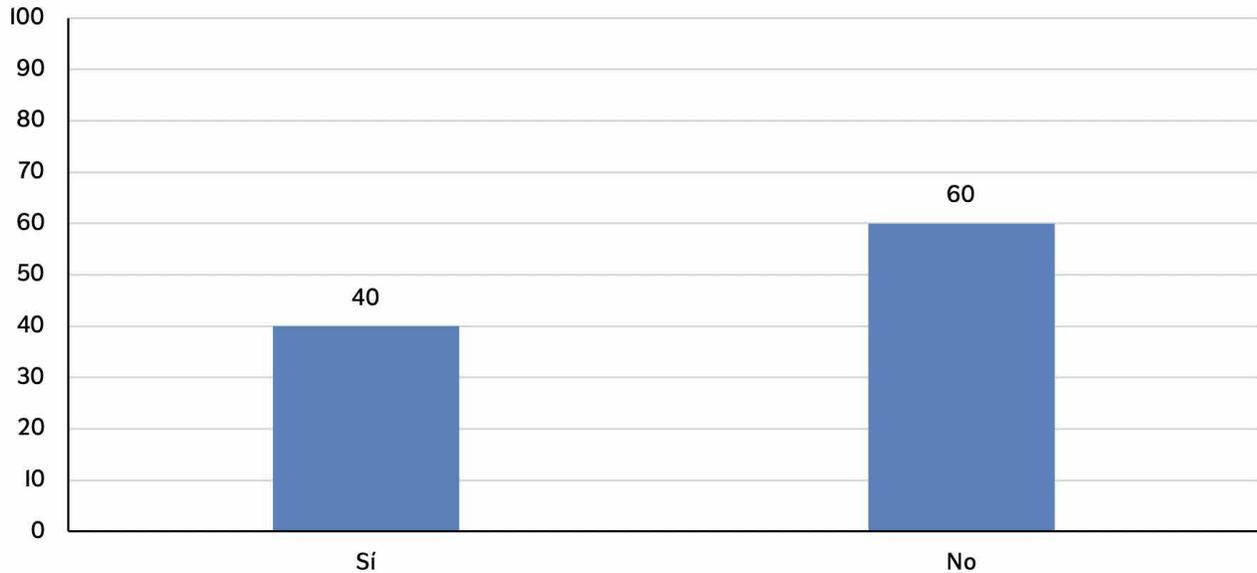


Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada con expertos en transparencia y corrupción.

La mayoría de expertos encuestados manifestaron que no es necesario incluir más preguntas en la encuesta sobre actitudes frente al clientelismo político. Sin embargo, poco más de un tercio de los expertos indicaron que sí es necesario incluir más preguntas a la escala actitudinal ante el clientelismo político (ver figura 5).

Figura 5

¿Considera que se deben incluir más preguntas?



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada con expertos en transparencia y corrupción.

En el caso de los expertos que indicaron la necesidad de incluir más preguntas a la escala actitudinal ante el clientelismo, se les consultó cuáles preguntas en específico se podrían incluir según su experiencia. Se recibieron las siguientes observaciones:

- Inclusión de preguntas relacionadas con el uso de fondos y beneficios durante periodos de emergencia.
- Incluir preguntas que reflejen situaciones en las que titulares de instituciones (ministros, alcaldes, secretarios, diputados, entre otros), utilicen discrecionalmente los recursos públicos para favorecer a clientes. No precisamente candidatos primerizos, sino funcionarios públicos con trayectoria, en funciones, que buscan reelegirse o aspiran a otro cargo público.

Los juicios de los expertos han llevado a la mejora de algunos ítems. En este sentido, y según las sugerencias de los expertos, se modificaron los siguientes ítems:

- Ítem 7. Una persona ofrece un número de votos para un alcalde que está en campaña para su reelección. El alcalde le promete arreglar la calle del frente de su casa.
- Ítem 12. Un ministro del gobierno ofrece beneficios a los familiares de pandilleros que están en la cárcel. A cambio, los pandilleros deben reducir la cantidad de homicidios en los municipios para que el ministro demuestre su buena gestión como funcionario público.

Así, una vez realizadas estas modificaciones en la escala de actitudes ante el clientelismo político, el instrumento quedó configurado de la siguiente manera (ver tabla 5).

Tabla 5

Instrumento final validado sobre actitudes ante el clientelismo

A. Actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción			
	Nada corrupto	Medianamente corrupto	Totalmente corrupto
1. Una persona le da apoyo político (votos, apoyo en campaña electoral) a un candidato a alcalde a cambio de algún beneficio personal o para algún familiar.			
2. El que ganó las elecciones para diputado no recompensó personalmente a los que lo ayudaron a ganar.			
3. Un candidato a un cargo público ha ofrecido bienes materiales para resolver los problemas económicos de una persona, como una muestra de su amistad y solidaridad. En compensación esta persona brinda su apoyo político incondicional a ese candidato.			
4. Una persona ofrece sus servicios a un candidato durante la campaña para optar a un cargo público sin recibir a cambio dinero o un empleo.			
5. Un candidato quiere hacerles entender a las personas que si pierde las elecciones se corre el riesgo de perder los programas sociales que les da el actual gobierno.			
6. Un candidato menciona que no queda de otra para salir adelante: Hay que hablar bien del gobierno y defenderlo de la oposición para conseguir una plaza en el gobierno.			
B. Actitudes frente al contenido clientelar			
	Nada aceptable	Medianamente aceptable	Totalmente aceptable
7. Una persona ofrece un número de votos para un alcalde que está en campaña para su reelección. El alcalde le promete arreglar la calle del frente de su casa.			
8. Una persona hace campaña electoral y da el voto a cambio de un empleo en una institución pública.			
9. Una persona vota por un candidato y le consigue votos para ganar un puesto público. En agradecimiento, el candidato le da dinero por lo que hizo.			
10. Una persona le hace favores a un ministro del gobierno a cambio de unas medicinas necesarias para un familiar.			
11. Un funcionario de gobierno incluye en los subsidios de gas propano a las personas que les consiguieron votos en la campaña electoral.			
12. Un ministro del gobierno ofrece beneficios a los familiares de pandilleros que están en la cárcel. A cambio, los pandilleros deben reducir la cantidad de homicidios en los municipios para que el ministro demuestre su buena gestión como funcionario público.			

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El propósito de este estudio fue llevar a cabo un proceso de construcción de una escala de actitudes de la ciudadanía frente al clientelismo político y la validación del contenido del instrumento mediante el juicio de expertos. El diseño metodológico consistió en tres partes: diseño de la escala de actitudes ante el clientelismo político con base en la revisión de literatura; posteriormente, se aplicó una herramienta de encuesta con expertos para validar el contenido de la escala actitudinal y, finalmente, el análisis de los resultados de los juicios de los expertos para validar, corregir y ajustar la escala.

Los resultados de la encuesta administrada a expertos para validar el contenido de la escala de actitudes de la ciudadanía ante el clientelismo político fueron favorables. La mayoría de expertos en temáticas de corrupción y transparencia evaluaron como excelentes y buenos los ítems de la sección A y sección B del instrumento de encuesta propuesto con base en la revisión de la literatura.

Parte de la clave fue la selección intencional y deliberada de los jueces que, desde fundaciones, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y una institución pública relacionada con el fenómeno, emitieron su juicio con base en sus conocimientos y experiencias especializadas en temáticas de corrupción y transparencia. Por lo tanto, fueron estas personas, en virtud de sus perfiles profesionales, quienes validaron la escala de actitudes ante el clientelismo político y con sus sugerencias se modificaron y ajustaron los ítems 7 y 12 de la sección B del instrumento. Así, los hallazgos muestran que este proceso de construcción y validación de instrumentos por juicio de expertos permite garantizar la calidad, coherencia, relevancia y claridad de los ítems del instrumento.

Por lo tanto, el principal producto y contribución de este artículo es una escala de actitudes ante el clientelismo político validado por expertos que se puede aplicar en futuras investigaciones, cuyo interés se centre en este fenómeno desde la perspectiva de los potenciales clientes. La sección A del instrumento permite conocer las actitudes ante el clientelismo como un acto de corrupción. Es decir que se puede estimar en qué medida determinadas situaciones clientelares especiales son percibidas como altamente corruptas, medianamente corruptas o nada corruptas. La sección B del instrumento permite indagar las actitudes de la ciudadanía ante los contenidos de las relaciones clientelares. Es decir que se puede estimar en qué medida determinados bienes, servicios u otros beneficios son considerados como totalmente aceptables, medianamente aceptables o nada aceptables a cambio de su lealtad o apoyo político para un patrón (candidato, ministro, alcalde u otros funcionarios públicos).

Las futuras investigaciones que se lleven a cabo aplicando esta propuesta validada de escala deben considerar las siguientes tareas claves: aplicación de una prueba piloto para ajustar el instrumento, administración de la encuesta a una muestra representativa estadísticamente, análisis de consistencia interna, análisis factorial y análisis y/o interpretación de resultados.

Referencias

- Acuña, I. (2009). Elementos conceptuales del clientelismo político y sus repercusiones en la democracia. *Revista Reflexiones*, 88(2), 27–36.
- Audelo, J. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vía de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 12(24), 124–142.
- Briquet, J.-L., y Sawicki, F. (1998). *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. París: PUF.
- Brusco, V., Nazareno, M., y Stokes, S. (2004). Vote buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66–88.
- Cerdas, J. (2014). No Title. *Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica*, 40, 311–338.
- Combes, H. (2011). ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos*, (36), 13–32.
- Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio* (Working Papers No. 206). Barcelona.
- Díaz, P., y Leyva, E. (2013). Metodología para determinar la calidad de los instrumentos de evaluación. *Educación Médica Superior*, 27(2).
- Echauri, M. (1982). *Diccionario básico latino-español / español-latino*. Barcelona: Vox.
- Galicia, L., Balderrama, J., y Navarro, R. (2017). Validez de contenido por juicio de expertos: propuesta de una herramienta virtual. *Apertura*, 9(2), 42-53.
- Garvía, R. (2001). *Conceptos fundamentales de sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- González, J. (1997). *El clientelismo político. Perspectiva socioantropológica*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., y Baptista Lucio, M. del P. (2010). *Metodología de la investigación*. (S. A. D. C. V. Interamericana Editores, Ed.) (Quinta edi). México D.F.: McGraw-Hill.
- Kitschelt, H., y Wilkinson, S. (2007). *Patrons, clients and policies: patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.
- Miranda, L. (2014). *Si me ayudas, yo te ayudo. Análisis de probabilidad de exposición a la oferta de intercambio del voto a partir de la identificación del habitus clientelar*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

- Montoya Suárez, O. (2007). Aplicación del análisis factorial a la investigación de mercados. Caso de estudio. *Scientia et Technica*, XIII(35), 281-286.
- Moreno, J. (1999). El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 105, 73-95.
- Moya, E., y Paillama, D. (2017). Clientelismo y corrupción en contextos de baja estatalidad, una relación mutualista. *Revista de Sociología e Política*, 25(64), 73-98.
- Parella Stracuzzi, S., y Martins Pestana, F. (2004). *Metodología de la investigación cuantitativa*. (A. Jaén de Castillo, Ed.). Caracas, Venezuela: FEDUPEL.
- Pedrosa, I., Suárez Álvarez, J., y García Cueto, E. (2014). Evidencias sobre la validez de contenido: avances teóricos y métodos para su estimación. *Acción Psicológica*, 10(2), 3-20.
- Robles, A. (2003). El clientelismo político y la democracia en Andalucía (Texto indicativo para la reflexión). *Anuario de Derecho Parlamentario*, 14, 223-239.
- Sánchez, E. (2001). *Conceptos fundamentales de historia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana de Sociología*, 72(2), 141-175.
- Stiberman, L. (2018). *¿Cómo validar una escala de actitud hacia la corrupción?* Memoria Académica. VI Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 1-28.
- Stokes, S. (2005). Perverse accountability. A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99(13), 315-325.
- Traver, J., & García, R. (2007). Construcción de un cuestionario-escala sobre actitud del profesorado frente a la innovación educativa mediante técnicas de trabajo cooperativo (CAPIC). *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 9(1), 1-14.
- Trotta, M. (2003). *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Veiga, X. (1999). Los marcos sociales del clientelismo político. *Historial Social* 34, 27-44.

Anexos

Anexo I

Cuestionario de validación de expertos sobre la escala actitudinal ante el clientelismo político

El objetivo de este cuestionario es obtener su opinión acerca de la calidad de una escala de actitudes frente al clientelismo construida para tal fin. Usted ha sido seleccionada/o debido a su perfil profesional, académico y experiencia única en este campo de estudio -vinculado con el fenómeno de la corrupción y transparencia-, por lo cual su juicio y opinión son valiosos para realizar las correcciones pertinentes a la escala de actitudes elaborada.

Indicaciones: tómese el tiempo necesario para responder al cuestionario que se le presenta. Por favor, lea cada una de las preguntas y emita el juicio que le parezca de acuerdo con su experiencia y conocimientos.

Agradecemos mucho su participación en este esfuerzo académico y científico para estudiar del clientelismo en el país.

Nota: toda la información recolectada será utilizada con fines exclusivamente científicos y académicos. Por lo tanto, se guardará la confidencialidad debida de la información, así como de las personas que brinden su valioso aporte.

Por favor, lea cada una de las siguientes afirmaciones o situaciones de la escala de actitudes frente al clientelismo, considerando que las personas responderán en una escala de Likert. Indique, por favor, el nivel de calidad de la pregunta: excelente, buena, regular, pobre o pésima.

Considere que el nivel de calidad se refiere a si las preguntas son importantes para medir actitudes frente al clientelismo, si son lo suficientemente claras en el lenguaje y redacción, si son coherentes o comprensibles.

Según estas consideraciones, por favor, evalúe la calidad de las afirmaciones.

A. Actitudes frente al clientelismo como un acto de corrupción					
	Excelente	Buena	Regular	Pobre	Pésima
1. Una persona le da apoyo político (votos, apoyo en campaña electoral) a un candidato a alcalde a cambio de algún beneficio personal o para algún familiar.					
2. El que ganó las elecciones para diputado no recompensó personalmente a los que lo ayudaron a ganar.					
3. Un candidato a un cargo público ha ofrecido bienes materiales para resolver los problemas económicos de una persona, como una muestra de su amistad y solidaridad. En compensación esta persona brinda su apoyo político incondicional a ese candidato.					

	Excelente	Buena	Regular	Pobre	Pésima
4. Una persona ofrece sus servicios a un candidato durante la campaña para optar a un cargo público sin recibir a cambio dinero o un empleo.					
5. Un candidato quiere hacerles entender a las personas que si pierde las elecciones se corre el riesgo de perder los programas sociales que les da el actual gobierno.					
6. Un candidato menciona que no queda de otra para salir adelante: Hay que hablar bien del gobierno y defenderlo de la oposición para conseguir una plaza en el gobierno.					

B. Actitudes frente al contenido clientelar

	Excelente	Buena	Regular	Pobre	Pésima
7. Una persona en un municipio ofrece al líder del partido político un número de votos para las elecciones municipales. El candidato le promete arreglar la calle del frente de su casa.					
8. Una persona hace campaña electoral y da el voto a cambio de un empleo en una institución pública.					
9. Una persona vota por un candidato y le consigue votos para ganar un puesto público. En agradecimiento, el candidato le da dinero por lo que hizo.					
10. Una persona le hace favores a un ministro del gobierno a cambio de unas medicinas necesarias para un familiar.					
11. Un funcionario de gobierno incluye en los subsidios de gas propano a las personas que les consiguieron votos en la campaña electoral.					
12. Una persona que consigue votos para una persona que va para un cargo público obtiene a cambio materiales para arreglar su casa.					

Observaciones adicionales:

En esta parte nos interesa conocer su opinión y recomendaciones sobre la escala propuesta.

- ¿Es suficiente la cantidad de preguntas para medir la actitud frente al clientelismo político?
- ¿Las preguntas permiten cumplir con el objetivo de medir las actitudes frente al clientelismo político?
- ¿Considera que se deben incluir más preguntas?
- Si la respuesta a la pregunta anterior fue "sí", ¿qué otra pregunta se puede incluir?
- ¿Considera que el tiempo que se demorarán las personas para llenar el instrumento es demasiado o es suficiente?
- ¿Considera que el lenguaje y redacción empleado es apropiado y comprensible para que cualquier persona que sepa leer y escribir?

COVID-19 y corrupción: percepciones de estudiantes universitarios en El Salvador 2020

COVID-19 and corruption: perceptions of university students in El Salvador 2020

Miguel Alexander Quintanilla Villegas

Licenciatura en Sociología, Universidad de El Salvador, El Salvador
Especialista de áreas de Ciencias Sociales, Dirección Nacional de Intercambio Científico y Cultural,
de la Universidad Dr. Andrés Bello
miguel.villegas@unab.edu.sv

Raúl Alfredo López Tobar

Licenciatura en Ciencias de la Educación, Facultad Multidisciplinaria de Occidente,
Universidad de El Salvador, El Salvador
MSc. Métodos y Técnicas de Investigación Social, Facultad Multidisciplinaria de Occidente,
Universidad de El Salvador, El Salvador
Investigador a tiempo pleno, Universidad Autónoma de Santa Ana
investigador4@unasa.edu.sv

Asunción del Tránsito Martínez

Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Sonsonate, El Salvador
Docente a tiempo completo, Facultad de Ciencias Jurídicas,
Universidad de Sonsonate
asuncion.martinez@usonsonate.edu.sv

Melvin Iván Espinal

Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Universidad Gerardo Barrios, El Salvador
Máster en Derecho de Familia, Universidad Gerardo Barrios, El Salvador
Investigador, Centro de Investigación para la Democracia (CIDEMO),
Universidad de Oriente
melvin.espinal@univo.edu.sv

Resumen

Se realizó un estudio cuantitativo que consistió en describir las percepciones de corrupción de las instituciones del Estado, por parte de estudiantes de pre grado, de cuatro universidades, a fin de analizar las repercusiones durante el periodo de cuarentena por la pandemia de COVID-19 en El Salvador. Se elaboró una encuesta en línea en la cual participaron 2,165 estudiantes.

Los resultados muestran variaciones sustanciales de percepción de corrupción por parte de los estudiantes, quienes asignan menores niveles de corrupción al poder Ejecutivo y altos niveles para el poder Legislativo y Judicial. Otro de los hallazgos, evidencia que los estudiantes en su mayoría se informan a través de medios de comunicación virtuales.

Palabras clave: COVID-19, corrupción, percepción, estudiantes.

Abstract

A quantitative study was carried out that consisted of describing the perceptions of corruption of State institutions by undergraduate students from four universities, in order to analyze the repercussions during the quarantine period due to the COVID-19 pandemic at El Salvador. An online survey was developed in which 2,165 students participated.

The results show substantial variations in the perception of corruption by students, who assign lower levels of corruption to the Executive branch and higher levels to the Legislative and Judicial branches, respectively. Another of the findings shows that the majority of students are informed through virtual media.

Keywords: COVID-19, corruption, perception, students.

Introducción

La corrupción ha sido analizada e interpretada desde distintos ángulos de la realidad política, económica y social durante los últimos años; sin embargo, entender este fenómeno por parte de los investigadores ha sido un tanto difícil por la complejidad de sus significados, por las formas en que se presenta y se proyecta en la sociedad en general. Rincón (2005), sostiene que la corrupción debería ser entendida como una especie de daño al estado social de derecho, a la dignidad y prioridad de gasto público; esta concepción vendría a reducir el supuesto de que la corrupción afecta solamente el derecho económico.

En las sociedades modernas, la corrupción ya no tiene cabida: se ha tratado la manera de combatirla porque este fenómeno es el mayor obstáculo en la búsqueda del cumplimiento a los fines de Estado, sobre todo, cuando se habla de atención, servicio, promoción, participación ciudadana, convivencia pacífica, y lo más importante, cuando se intenta mantener un orden jurídico que privilegia la justicia y el bienestar social.

La corrupción como fenómeno de significados y percepciones tiende a mostrar diversas connotaciones, dependiendo de factores que no solo obedecen a la práctica corrupta en sí, sino que va más allá de las formas de difusión y denuncia que puedan existir. En este sentido, Heidenheimer *et al.* (1989), muestran la complicación que la corrupción tiene en esas dinámicas, así, por ejemplo, estos autores muestran tres dinámicas entrelazadas como la corrupción blanca, negra y gris (como se citó en Estévez, 2005). La primera atañe a que la sociedad no visualiza ciertas prácticas como corruptas, mientras que la segunda muestra que es todo lo contrario; por su parte, la tercera forma, hace referencia a lo que unas personas visualizan como corrupción y otras no lo consideran como tal (Cruz y Vega, 2004). Para este estudio se hizo uso del concepto de corrupción gris, para describir las percepciones y representaciones de corrupción de las instituciones del Estado por parte de estudiantes universitarios.

En esta dinámica de corrupción, el Estado salvadoreño también ha sido afectado por estas prácticas en diversos momentos y niveles de las estructuras gubernamentales: un estudio realizado por Cruz y Vega (2004), llegó a la conclusión que la sociedad salvadoreña no visualizaba la corrupción como problema; sin embargo, ha sido un proceso de resignificación de las condiciones sociales, políticas y económicas, que ha conllevado a la sociedad en su conjunto a replantearse y a reconsiderar estas figuras de corrupción.

Las coyunturas de emergencia, ya sea por afectaciones de carácter natural, social, económicas, entre otras, plantean posibles escenarios de debilitamiento del ordenamiento de procedimientos establecidos por la ley, en lo que concierne a los procesos de adquisición y contrataciones específicos, debido a la urgencia que esta coyuntura representa.

La emergencia establecida por la pandémica de COVID-19 tuvo una afectación sustancial a partir de las disposiciones de cierre de fronteras aéreas, terrestres y marítimas, medidas de confinamiento entre otras que posibilitaron el debilitamiento de los derechos de las personas, sumado a ello, las políticas de adquisición de y contratación de bienes y servicios se debilitó con la realización de compras directas, que ante la poca transparencia, generó sospechas en diversos sectores sociales sobre procesos de corrupción. Es a partir de esta realidad que se habilita el cuestionamiento: ¿cuáles son las percepciones de corrupción de las instituciones del Estado, que estudiantes de pregrado de cuatro universidades han construido durante el periodo de cuarentena de la pandemia de COVID-19 en El Salvador?

Para dar respuesta a esta interrogante se planteó como objetivo general de esta investigación, identificar las percepciones de corrupción de las instituciones del Estado, que estudiantes de pregrado de cuatro universidades han construido durante el periodo de cuarentena de la pandemia por COVID - 19 en El Salvador.

Este documento contiene una breve revisión teórica de los diferentes conceptos, tipos y efectos de la corrupción, además de presentar informes sobre indicadores de corrupción en América Latina, investigaciones y notas periodísticas sobre posibles casos de corrupción durante la cuarentena por COVID-19 en El Salvador.

Posteriormente, se describe la metodología aplicada para identificar la percepción de los jóvenes estudiantes de las instituciones seleccionadas para la muestra: Universidad de Sonsonate (USO), Universidad Autónoma de Santa Ana (UNASA), Universidad de Oriente (UNIVO) y Universidad Andrés Bello (UNAB). Los resultados se presentan en una serie de figuras que reflejan las respuestas de los estudiantes de pregrado al cuestionario aplicado en línea, finalizando con las conclusiones y recomendaciones del equipo investigador.

Marco teórico

Origen y contexto de la corrupción

La corrupción es un mal endémico que llegó para quedarse, es a su vez tan antigua como la vida misma y tan actual como si nunca pasara de moda; su nivel es tan superior que no entiende ni religiones, ni épocas, ni civilizaciones ni siglas políticas.

La predisposición de los humanos de compartir muchos aspectos de nuestra vida e interactuar en sociedad y familia, ha llevado a formar postulados que no han podido responderse; por ejemplo, no se ha podido explicar, si la corrupción es cultural, o si existe algo en nuestro código genético que permite la corrupción. Sin embargo, parece ser que la corrupción como indica el mismo Martin (2019) "... no es consustancial a nuestro ser, pues la realizamos con conocimiento y voluntad; es decir que, habiendo tenido la capacidad de elegir, nos decidimos por no cumplir con una exigencia

ética...” (p. 8). Ahora el problema es que la corrupción no sólo socava las estructuras de la misma sociedad, por cuanto vulnera la legitimidad y legalidad de las instituciones públicas, al poner en entredicho el derecho a la igualdad y a la justicia; sino que también es responsable, en gran medida, de una enorme cantidad de males que aquejan a igual cantidad de países en la esfera, lo que agrava la situación de pobreza, el hambre, la falta de empleo, y los bajos niveles de educación y salud.

Por lo anterior, la corrupción ha sido analizada e interpretada desde distintos ángulos de la realidad política, económica y social durante los últimos años; sin embargo, entender este fenómeno por parte de los investigadores ha sido un tanto difícil por la complejidad de sus significados, por las formas en que se presenta y proyecta en la sociedad en general. Rincón (2005), sostiene que la corrupción debería ser entendida como una especie de daño al estado social de derecho, a la dignidad y prioridad de gasto público; esta concepción vendría a reducir el supuesto que la corrupción afecta solamente el derecho económico.

Por otra parte, se debe mencionar que, aunque la esencia de la corrupción es la apropiación indebida de los bienes, válidos para el ejercicio del poder, mediante un patrimonio común o particular; para algunos autores existe otra situación que también afecta a la economía y al desarrollo, a la que ellos denominan corrupción administrativa, que no es otra cosa más que la ineficiencia deliberada o no, de los funcionarios públicos, y el abuso del poder para el beneficio propio, la cual se traduce en mal servicio de la maquinaria administrativa, que debe estar siempre al servicio de los ciudadanos.

Estévez (2005), señala que, por ejemplo, dentro del factor político se argumenta que los funcionarios crean sus propias estrategias que les permite realizar los actos de corrupción; esto crea una inestabilidad institucional y se pierde la legitimidad política cuando son señalados directa o indirectamente de los casos de corrupción.

En las sociedades modernas, la corrupción ya no tiene cabida, se ha buscado la manera de combatirla porque este fenómeno es el mayor obstáculo en la búsqueda del cumplimiento a los fines de Estado, sobre todo, cuando se habla de atención, servicio, promoción, participación ciudadana, convivencia pacífica, y lo más importante, cuando se intenta mantener un orden jurídico que privilegia la justicia y el bienestar social.

En el factor económico, según Estévez (2005), los medios electrónicos han permitido conocer cómo operan los sistemas financieros, los paraísos fiscales, la evasión de impuestos, las licitaciones de grandes obras civiles que le permiten al corrupto y corruptor obtener riqueza del Estado; y desde el factor social, la corrupción ha sido el factor determinante de los escenarios de extrema pobreza y marginalidad en todas las partes del mundo, surgiendo de este modo los conflictos entre los diferentes estratos sociales, donde hay pocos que lo tienen todo y muchos que tienen poco. La gran mayoría que son los que tienen poco, buscan involucrarse en luchas de poder y beneficios personales; lo anterior demuestra la necesidad de repensar sobre cómo dirigir esta relación y distancia que hay en los estratos sociales, para evitar confrontaciones de mayor envergadura.

Existen muchas definiciones de corrupción, como lo señala Estévez (2005), retomando a Maduro (1997), Andviq y Odd-Helge (2000) y Heidenheimer (1990), al considerar al menos tres conceptos que hacen evidencia de la corrupción como práctica, comportamiento, y establecimiento de relaciones entre elementos públicos y privados. En cada una de estas posturas se evidencian elementos en común que se relacionan a los actores que participan del acto de corrupción, dentro del cual siempre está presente una parte pública y otra privada.

Por su parte, Transparencia Internacional (como se citó en Meza, 2018), señala que la corrupción:

...es el abuso del poder confiado para beneficio privado. Esta definición amplia no sólo cubre al político y al servidor público, sino también al gerente de una empresa, al notario público, al administrador de una escuela privada o de un hospital, al supervisor del trabajo o al entrenador de un equipo... (p. 1).

Al respecto Zabala Treviño (2013), señala que:

El inicio de la corrupción en los albores de la civilización, muy especialmente cuando el hombre se agrupa, inteligente y sistemáticamente, pasando de hordas nómadas a aldeas y ciudades; dando lugar a múltiples formas de organización social, política y económica, como las naciones y la propiedad privada, y con ello también a valores y conductas relativas a sus actividades comerciales, de gobierno y religiosas (p. 13).

La desviación de los fondos o recursos públicos imposibilita la atención, principalmente, de los grupos sociales más necesitados; por ejemplo, aquellos que no gozan de coberturas especiales como el derecho de atención médica individual y familiar de manera pronta y efectiva, asistencia alimenticia cuando ocurriera una eventualidad que así lo requiere, entre otros.

La corrupción como fenómeno y sus tipos

La corrupción como fenómeno de significados y percepciones tiende a mostrar diversas connotaciones, dependiendo de factores que no solo dependen de la práctica corrupta en sí, sino que va más allá de las formas de difusión y denuncia que puedan existir. En este sentido, Heidenheimer *et al.* (1989), muestran la complicación que la corrupción tiene en esas dinámicas; así, por ejemplo, estos autores muestran tres dinámicas entrelazadas como la corrupción blanca, negra y gris (como se citó en Estévez, 2005).

La primera (corrupción blanca), que atañe a casi la mayor parte de la sociedad, por cuanto no visualizan ciertas prácticas como corruptas, se trata de los pequeños fraudes que a diario cometemos aun sin darnos cuenta. Un ejemplo práctico de la corrupción blanca, es el robo de minutos generando una llamada desde la oficina con fines personales; otro ejemplo, es la deslealtad hacia personas conocidas familiares o amigos, en palabras de Moreno (2018). Este tipo de corrupción está en la

cotidianidad del día a día, y es aquella que socialmente es aceptada con frases como “el vivo vive del bobo” o “cómo voy ahí”, esto último refiriéndose al aprovechamiento y al oportunismo.

Mientras que la segunda (la corrupción negra), abarca dos variantes: el cohecho y la coacción. La primera, el cohecho, es un delito que implica la entrega de un soborno para corromper a alguien y obtener un favor de su parte; casi siempre en esta forma de delito la estrategia utilizada es la dádiva, que puede concretarse con dinero, regalos u otras estrategias. Al respecto, Barrera (2015), señala que “las aportaciones privadas a la financiación de los partidos políticos, que admiten el anonimato de los donantes, son una puerta para que individuos o empresas obtengan favores” (en prensa). Para el año 2004, los autores Gutiérrez y Zovatto (2006), destacan que:

... el 94 % de los países de la región latinoamericana se caracterizaban por contar con esquemas de financiamiento mixto en el que los partidos recibían fondos tanto públicos como privados para financiar sus campañas electorales y/o gastos de funcionamiento ordinarios (p. 5).

Por su parte, la segunda variante de corrupción negra es la coacción mediante el abuso de poder. Consiste principalmente en pagar gratificaciones, muchas de ellas voluminosas, a funcionarios políticos, empresarios o aplicadores de justicia, de forma cotidiana; esto como un mecanismo que les permite, por ejemplo, obtener un permiso para construir una urbanización, elegir autoridades, realizar contrataciones profesionales o de servicios, incluso para poder tener privilegios al momento de ser atendido en un centro de salud.

Por último, la corrupción gris se presenta cuando algunos elementos de la sociedad (sobre todo las élites políticas o económicas), condenan los actos mientras que un buen sector de la población duda de sus actos o expresa una opinión que puede ser ambigua o inversa. Esto hace difícil explicar en qué consiste realmente la corrupción gris, pues definirla y detectarla es bien difícil cuando para cierto grupo una acción representa corrupción, y para otro grupo, no; tal como ocurre, por ejemplo, con el tema de las inversiones sociales que realizan los gobiernos sean estos locales o nacionales.

Dentro de un estado democrático la corrupción gris resulta altamente y potencialmente destructiva, pues genera desestabilización de los sistemas políticos, sobre todo cuando no existe un claro consenso entre las partes involucradas y mucho menos, claros indicios de corrupción. Además, no se puede aplicar un plan de castigo, así la opinión de aquello que es o no es corrupción prácticamente queda a razón de la opinión y percepción ciudadana.

El fenómeno de la corrupción en América Latina

América Latina ha sido por mucho tiempo una región que se ha caracterizado por una creciente desigualdad social. Así lo sostienen diversos estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), donde se indica que “la desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido

y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica” (Abramo *et al.*, 2016, p. 15); además de una debilidad en las instituciones sociales y políticas, sobre todo, por las constantes amenazas de parte de los gobernantes y grupos de poder de boicotear los procesos democráticos, mediante golpes de Estado o la implementación de ideologías políticas radicales.

Por otra parte, Briquet (1995), señala que existe un constante predominio o presencia de clientelismo en los procesos electorales, provocado por la dimensión oficiosa (en Vommaro y Combes, 2016), y la prevalencia de una cultura política que tiende a promover la desconfianza no sólo entre los individuos, sino también en las instituciones, y finalmente un constante incumplimiento de las normas consideradas como formales.

El fenómeno de la corrupción es considerado como un problema que ha venido afectando todas las agendas latinoamericanas, pues su crecimiento acelerado en periodos relativamente cortos, ha ocupado lugares sobresalientes, por ejemplo, en la agenda política. Urra (como se citó en Pastrana, 2019), afirma que “el crecimiento de la corrupción ha generado una fuerte demanda de estrategias y objetivos por implementar, así como una profunda necesidad de indicadores cuantitativos fiables para medir el fenómeno” (p. 5).

Pastrana (2019), refiere que la corrupción en América Latina se da por tres factores que se manifiestan en el comportamiento de las personas. El primero son los factores culturales; sostiene que “son los niveles de corrupción a partir de la manera en que interactúan los ciudadanos o, de las formas más generales, retomando la cultura política de una sociedad determinada” (p. 8). Por otra parte, también señala que existen factores estructurales dominados por las amplias desigualdades sociales y económicas, y los factores institucionales, que se manifiestan por la debilidad de las instituciones bajo su carácter democrático institucional.

Por su parte, Samoggia (2006), sostiene que en el fenómeno de la corrupción el más agravante es el institucional, como la presencia o ausencia de medidas institucionales de control autónomas (que permitan el libre ejercicio de sus actividades), y el débil desarrollo institucional por su dependencia de otros entes de regulación.

En una línea totalmente antagónica, pero que no dista mucho de lo que sostienen los anteriores autores, Roth (1995), argumenta que la transparencia en América Latina se presenta como una amenaza a los principios y valores del régimen democrático, dado que sustituye el interés general (público), por el particular (privado), que los ciudadanos sientan con el régimen democrático (en Pastrana Valls, 2019).

La corrupción como fenómeno: El Salvador en los últimos años

En esta dinámica de corrupción, el país también ha sido afectado por estas prácticas en diversos momentos y niveles de las estructuras gubernamentales. Un estudio de percepción ciudadana

sobre avances en el tema de la corrupción realizado por Cruz y Vega (2004), en el sector de aplicación de justicia y transparencia en el ejercicio público, llegó a la conclusión que la sociedad salvadoreña no visualizaba la corrupción como problema social y más bien era vista como un problema moral: encontró que “la percepción de que la corrupción era, después de todo, un mal necesario porque la misma contribuía a facilitar los engranajes que ponían en marcha los sistemas políticos y económicos” (p.16); sin embargo, ha sido un proceso de resignificación de las condiciones sociales, políticas y económicas, que ha conllevado a la sociedad en su conjunto, a replantearse y a reconsiderar estas figuras de corrupción.

Julian y Bonavia (2017), sostienen que “la corrupción es un fenómeno multifacético y difícil de aprehender por su propia naturaleza ya que adopta diversas formas y funciones dependiendo el contexto en que se desarrolla” (p. 233). Su principal aporte lo hace mediante un análisis de la corrupción desde el fenómeno crítico sociocultural, a través de los aportes de la psicología social, y llegó a la conclusión de que la ausencia de opinión crítica ante los actos de corrupción se centra en la deficiencia de los valores éticos. y el resquebrajamiento de la solidaridad social como antecedentes de las prácticas corruptas. Pero además indicó que existe un segundo campo de análisis, que pone el foco en las estructuras institucionales, concretamente, en su falta de regulación como causa primera de la aparición y diseminación de prácticas corruptas. Cabe destacar que la mayoría de los aportes provienen de los modelos teóricos anglófonos, y están caracterizados por el análisis de los aspectos micro individuales en el proceso de toma de decisiones ante una conducta corrupta.

Por su parte, las emergentes coyunturas en El Salvador han permitido hacer una reflexión respecto al carácter de la misma, haciendo una distinción entre la gran corrupción y la pequeña corrupción. Lobo *et al.* (2015), sostienen que “existe una relación entre la violencia, la corrupción y los altos índices de impunidad en El Salvador” (p. 50). Su tesis parte de los hallazgos que indican que la toma de decisiones perversas, que minan el desarrollo social y colectivo, y que, en consecuencia, favorecen el desarrollo selectivo principalmente de grupos de poder, son los que por años han permitido un claro aumento de la violencia. Sin embargo, de esto no se tiene mayores estudios que den indicios o señalamiento directos, lo que ha permitido que las instituciones encargadas de aplicar justicia apliquen los procesos como pequeña corrupción.

Rollon y García (2019), explican la diferencia entre gran corrupción y pequeña corrupción:

En primer lugar, dejar establecido que la diferencia entre “gran corrupción” y “pequeña corrupción” no afecta a la esencia de la corrupción, y solo sirve para evidenciar expresiones concretas de un modo de exhibirse o para medir globalmente el daño que causa. Desde un punto de vista nuclear, tan corrupción es la pequeña como la grande, y ambas deben perseguirse. El manto de aceptación social con el que se cubre la “pequeña corrupción” únicamente sirve para preparar y dar el salto a la gran corrupción, dado que ambas participan de la misma esencia (p. 8).

Indicadores de corrupción en El Salvador y combate en los últimos años. Como ya se mencionó antes, la corrupción es un mal endémico que ataca las estructuras sociales económicas y políticas de los Estados, particularmente y, curiosamente, a los más empobrecidos, como el caso El Salvador; por lo que vale la pena preguntarnos ¿qué ha hecho el Estado salvadoreño para combatir el fenómeno de la corrupción durante los últimos años?

El Grupo de Trabajo Interinstitucional Anticorrupción desarrolló el primer Encuentro Nacional Anticorrupción en El Salvador (en adelante, el Encuentro) se desarrolló los días 28 y 29 de agosto de 2018 en San Salvador, para intercambiar y generar conocimiento e ideas para mejorar el combate contra la corrupción en el país. Participaron la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Corte de Cuentas de la República (CCR), Fiscalía General de la República (FGR), Procuraduría General de la República (PGR), Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) e Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP); además de una gran cantidad de universidades y organizaciones de sociedad civil (Tribunal de Ética Gubernamental, 2018).

El encuentro concluyó con importantes ponencias como la construcción de agendas anticorrupción a cargo de Delia Ferreira Rubio, presidente de Transparencia Internacional (TI), quien señaló la necesidad de trabajar en:

... agendas compartidas para luchar contra la corrupción, la importancia de mantener un diálogo sostenible con la sociedad civil, y la necesidad de realizar reformas de corto, mediano y largo plazo desarrolladas de forma participativa y permanentemente monitoreadas en América Latina (p. 26).

Para Rivera (2018), el fortalecimiento del Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos ocurre “cuando se cuenta con un aparato de persecución penal, cuando éste es capaz de perseguir delitos complejos y de sostener sus acusaciones en juicios transparentes y expeditos” (p. 5). En otras palabras, siguiendo la lógica de este autor, si la delincuencia común y las organizaciones criminales ven entre sus expectativas reales el que puedan ser llevadas ante un tribunal donde podrían ser acusados, habilitando un juicio que concluirá con pruebas de sus delitos cometidos, entonces esta acción creará de inmediato en el resto de la ciudadanía un evidente respeto hacia la institucionalidad del derecho.

De acuerdo con Transparencia Internacional (2019), El Salvador obtuvo durante el año 2019 una calificación de 34 puntos en una tabla de medición bajo una escala de 0 a 100 utilizada para medir el nivel de corrupción; donde 0 es el valor más alto de corrupción y 100 indica el mayor grado de transparencia o ausencia de corrupción; para el año 2018, la calificación fue de 35 puntos lo que significa que en lugar de aumentar la transparencia, se obtuvo una contracción de un punto a favor de la corrupción. De acuerdo con algunos analistas no significa que la corrupción haya aumentado, sino más bien se trataría de un aumento de denuncias a favor de la corrupción sobre todo de funcionarios de Estado, empresarios y partidos políticos que están siendo demandados por la

sociedad civil, como sospechosos de corrupción ante las instituciones encargadas de investigación y aplicación de justicia. En estos casos en particular se han presentado algunas evidencias que dan paso a investigaciones, de las cuales probablemente se den resultados futuros.

A nivel de la región centroamericana, El Salvador ocupa el tercer lugar entre los países menos corruptos de acuerdo con Transparencia Internacional, seguido por Panamá con una diferencia de dos puntos que obtuvo el segundo lugar durante el 2019 con una calificación de 36 puntos; Honduras, por su parte, se encuentra en el cuarto lugar con una calificación de 26 puntos y que habría bajado tres peldaños durante el periodo 2018 a 2019, por lo que estaría emparejando a Guatemala, que se ubicaría en la región como el quinto país más corrupto.

Por su parte, la Fiscalía General de la República (FGR, 2020), señala a través del informe de labores 2019 – 2020 entregado a la Asamblea Legislativa de El Salvador, específicamente con fecha 24 de julio 2020, que el actual fiscal general de la República, Raúl Ernesto Melara Morán, destacó al pleno legislativo que desde su llegada a la fiscalía tomó acciones inmediatas en el fortalecimiento de distintas áreas para lograr “una efectiva investigación y persecutor del delito en sus diversas manifestaciones con el firme compromiso de llevar paz a las víctimas y garantizar su derecho de acceso a la justicia” (en prensa). Añadió que una de las apuestas para mejorar será el uso de tecnología (audiencias virtuales), además de haberse iniciado procesos judiciales contra 76,643 imputados y de los cuales solo 44,079 fueron presentados a los tribunales; de estos no se destacó cual fue el número final que recibieron sentencia.

Transparencia Internacional, en su último informe correspondiente al año 2019, destaca entre los hallazgos más importantes que en general “los ciudadanos piensan que sus gobiernos no están haciendo lo suficiente para combatir la corrupción y que la misma ha aumentado durante los últimos 12 meses” (p. 6). Un similar comportamiento recibió como respuesta la pregunta sobre ¿qué piensan los ciudadanos acerca de la corrupción? Entre los resultados se destacó que para el caso particular de El Salvador un 45 % de sus ciudadanos manifestaron que ha habido un aumento de la corrupción; por su parte “el 93 % de los consultados en este mismo estudio indicaron que la corrupción es un problema y que eso genera como consecuencia una baja confianza en los tribunales de justicia y una clara desconfianza en el sistema político del Estado” (p. 45).

Cultura política y democracia en El Salvador. El reto de la gobernabilidad, la calidad de vida, el desarrollo social, ha estado durante mucho tiempo socavado por el estancamiento económico y la persistencia de la violencia de grado criminal. De acuerdo con Rodríguez (2016), un claro ejemplo de esa violencia económica ejercida hacia los ciudadanos, es el incremento constante de la canasta básica, de los servicios necesarios para la subsistencia, la atención pre hospitalaria, la baja posibilidad de acceso a un trabajo digno, y por qué no decirlo, el problema de la delincuencia.

Lagos (2018), sostiene que América Latina está viviendo una de las peores perturbaciones de posguerra, puesto que ya no se trata de revoluciones o de acontecimientos sociales, sino más

bien se trata de la suma de hechos significativos que van conformando un cuadro más claro por las contiendas electorales: por los distintos señalamientos de corrupción, por el apareamiento de una gran cantidad de empresas corruptas, por el tema de la migración que cada día parecen ser más altas y voraces; por los expresidentes acusados de corrupción, malversación de fondos, muchos de los cuales yacen presos, otros continúan ausentes de sus países bajo el amparo de asilo, y otros que siguen bajo la lupa de la justicia. Si a esto le sumamos el gran número de funcionarios que están apareciendo vinculados a temas de corrupción, la situación pinta peor.

Adicionalmente, Lagos (2018), afirma que el año 2018 marca el fin de la tercera ola de democracias, debido principalmente al rompimiento de una de las grandes tradiciones que han tenido los países, particularmente a nivel latinoamericano, donde los ciudadanos por tradición elogian a sus gobernantes representados o alineados por líneas conservadoras cargadas de ideologías derechistas o de izquierda; las cuales en muchos casos se han visto involucradas en casos de gran corrupción. Tal fue el caso de Odebrecht, una empresa de origen brasileño que habría implicado al menos a diez países latinoamericanos en el cobro de coimas de dinero y soborno presidentes, vicepresidentes y funcionarios de Estado.

Al respecto, Durkheim (1985), sostiene que “la costumbre colectiva no existe solamente en estado de inmanencia en los actos sucesivos que determina, sino que, por un privilegio del que no encontramos ejemplo en el reino biológico” (p. 45). Con esto se refería a que difícilmente se podría sostener que los grupos de poder político o económico, difícilmente se mantienen a flote en el poder, que los rompimientos son definitivamente parte del normal desarrollo de las sociedades, y que los cambios son inevitables.

Volviendo un poco a la retórica de los cambios unificados en muchos países de la región latinoamericana, se podría decir que la historia de lo que Lagos (2018) llama “la tercera ola”, donde los países que tradicionalmente se habrán mantenido en el poder dominados por corrientes de pensamiento muy marcadas, ahora estarían pasando a un segundo plano; esto abre paso al resurgimiento de un nuevo modelo que habilita la democracia de los Estados, por el protagonismo que estaría cobrando el resurgimiento de procesos, que no están viciados y que permite un claro acceso hacia un mejor manejo de los recursos del Estado. Esto por las exigencias de poder en cuanto al manejo de transparencia del Estado.

Perspectivas de confianza ciudadana en las instituciones del Estado salvadoreño

De acuerdo con el informe Latinobarómetro (2018), El Salvador, en especial desde la perspectiva de la confianza en las instituciones democráticas, señala que es uno de los países con menor apoyo a la democracia por parte de sus ciudadanos; únicamente el 11 % de la población se encuentra “más bien satisfecho o muy satisfecho con la democracia” (en Sandoval, 2020, p. 5). Si se revisa el nivel de confianza de las instituciones democráticas, el informe indica que únicamente el 10 % de los salvadoreños confía en el poder judicial; el mismo porcentaje aplica para la confianza en la Asamblea

Legislativa o Congreso, y solo el 6 % confían en los partidos políticos. Esto posiciona a El Salvador como uno de los países con menor confianza en sus instituciones democráticas en América Latina. Un ejemplo revelador: la media de confianza en el congreso en la región es de 21 %.

Perspectivas del manejo de fondos por el Estado salvadoreño para el combate a la pandemia de coronavirus. Desde la declaratoria de pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS), debido a la rapidez con que se expandía la enfermedad por coronavirus en todo el mundo, y sobre todo por el elevado número de casos que se estaban suscitando en otros países, así como las complicaciones de salud que comprometía la vida de las personas, los gobiernos debieron tomar decisión de cuarentena y confinamiento para evitar las aglomeraciones, y en particular para evitar la propagación de la enfermedad. Eso además traía consigo la inmediata conformación de equipos de trabajo quienes, mediante una declaratoria de emergencia territorial o nacional, tendrán a su disposición los fondos necesarios para prevenir la enfermedad; esto a través de adquirir equipos y contratando servicios sin el debido proceso administrativo que normalmente se requiere al momento de adquirir un bien o servicio de Estado. Esta actuación despierta una serie de sospechas en torno a la transparencia.

En El Salvador desde inicios del 2020, se anunció una alta posibilidad de que la enfermedad por coronavirus, conocido por el virus SARS CoV-2, también llamado COVID-19 por la organización mundial de la Salud (OMS, 2019), llegara hasta el territorio, siendo el principal medio a través de la migración normal de personas. El virus se habría detectado en un principio en la ciudad de Wuhan, China, a finales de 2019 y desde ahí se habría expandido al resto de países; primero a Europa afectando Italia, España, Francia y Alemania con mayor intensidad. Desde ahí se habría expandido hacia otras partes del mundo. En el caso del continente americano habría afectado en el orden países como: Estados Unidos, Brasil, Canadá, México, Ecuador, Colombia; y que luego se extendería al resto de naciones, entre ellas, El Salvador, como resultado de la migración y flujo constante de viajeros, quienes estarían expuestos a contraer el virus y que se convertirían en los principales importadores del mismo hacia distintos destinos.

No fue sino hasta el mes de marzo de 2020, que se declarara emergencia nacional en El Salvador por Decreto Legislativo número 593, publicado en el Diario Oficial número 52, de fecha 14 de marzo de 2020, para enfrentar la pandemia (Asamblea Legislativa, 2020). En el artículo 13 del referido Decreto, facultaba al Órgano Ejecutivo y municipalidades en la toma de decisiones para efectuar compras de insumos para el combate de la pandemia, habilitando la compra directa con fundamento en el artículo 72 literal “b” de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, sin seguir el trámite regulado a partir del artículo 59 y siguientes de la misma ley (Asamblea Legislativa, 2000); permitiendo inclusive tomar decisiones de traslados de fondos de otros rubros a fin de “priorizar” el combate de la pandemia.

Justamente el Decreto que faculta al Ejecutivo es el que despierta especial interés en el proceso utilizado para la adquisición, compras de productos y servicios, así como las distintas obras de

infraestructura que se habrían realizado y la contratación de recurso humano destinado bajo el calificativo de “combate frontal de la pandemia”. Esto habría generado polémicas sobre el manejo de estos recursos (Velásquez, 2020).

En este contexto, Campos (2020), hacía referencia a posibles casos de corrupción en el manejo de alrededor de USD 1,000 millones entregados al Ejecutivo, entre préstamos, donaciones, LETES y CETES, para manejar la emergencia. Entre los posibles casos de corrupción descritos en este artículo destacan inflación de presupuestos y la poca supervisión por parte de entes contralores en la construcción del Hospital El Salvador, compras de equipos médicos y distribución de alimentos, al tiempo que se expresa que "más allá del lenguaje de préstamos del FMI, para determinar si el gobierno está tomando alguna medida tangible para mejorar la transparencia, lamentablemente, encontramos pocos resultados positivos" (en prensa).

Por su parte, Sura (2020), en nota de prensa expresaba que el presidente salvadoreño había destituido a su primer funcionario por sospecha de corrupción, esto en referencia a indicios de irregularidades en la compra de protectores faciales en el marco de la pandemia por COVID-19; se trata del presidente del Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), Jorge Aguilar, quien también buscaba, según detalla la noticia, la candidatura para la alcaldía de una de las ciudades del departamento de la Libertad con el partido Nuevas Ideas, fundado por un movimiento del mandatario. Esta sería la primera destitución de un funcionario de Estado quien habría realizado compras a una empresa de su propiedad por un valor de USD 250,000 los cuáles no habían sido auditados por la Corte de Cuentas.

Mientras tanto, a nivel nacional se habrían continuado con estudios de opinión y percepción ciudadana para evaluar el desempeño del Ejecutivo, Legislativo y Judicial en torno al manejo de la pandemia; un sondeo de opinión de la Universidad Francisco Gavidia (UFG), realizado vía telefónica entre el 23 y 27 de abril 2020 y que tuviera un alcance de 1,222 boletas efectivas a nivel nacional, indicaba entre sus resultados que: más del 90 % de los ciudadanos encuestados en ese momento continuaban depositando confianza en Nayib Bukele como presidente de la nación. Además, encontró que un poco más del 56 % de los mismos están de acuerdo con la forma de gobernar. Por su parte, el Legislativo (Asamblea) habría recibido una calificación de 3.9 por su desempeño en la pandemia. No obstante, a pesar de la buena calificación hacia el Ejecutivo, la población mostraba un 49.35 % de confianza plena en las autoridades de gobierno (Magaña, 2020).

Metodología

Tipo de estudio

El estudio que se presenta tiene por metodología el análisis cuantitativo de carácter no experimental (Sierra Bravo, 2001), basado en una tipología de carácter básico, como búsqueda de una mejor comprensión del fenómeno de corrupción en contextos de emergencia.

La investigación es de tipo seccional debido a que únicamente realiza un recorte de observación que comprende el periodo de noviembre de 2020, en el cual se valoró la variable de percepciones de corrupción en estudiantes de pregrado de cuatro universidades privadas a nivel nacional. La encuesta fue proporcionada de manera digital a través de plataforma web y correo electrónico de las instituciones participantes, esto permitió que, a pesar de los períodos de suspensión de actividades académicas decretadas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (MINEDUCYT), por factores externos a la investigación (MINEDUCYT, 2020a; MINEDUCYT, 2020b), esta no se vio afectada en la recolección de las percepciones de los estudiantes.

Selección de muestra

Las universidades participantes cuentan con una matrícula para el ciclo 2 - 2020 de 17,417 estudiantes, distribuidos de la siguiente manera: Universidad Autónoma de Santa Ana, con 1,250 estudiantes; Universidad de Oriente, con 5,066 estudiantes; Universidad de Sonsonate, 2,521 estudiantes; y la Universidad Dr. Andrés Bello, con 8,580 estudiantes. Así este universo se considera como finito (Blalock, 1994; García Ferrando, 2008; Sierra Bravo, 2001).

Sobre este tipo de universo, en la selección de la muestra se consideró una confianza de 99 %, un margen de error de 2.67 %, y donde la probabilidad de que suceda el hecho es de $1 - 0.5$; así en total de colectaron 2,165 encuestas, de las cuales validadas y procesadas corresponde a 2,064, en total para las cuatro universidades participantes.

Para desarrollar el muestreo en el universo finito de estudiantes en cuestión, Sierra Bravo (2001), valora que se puede desarrollar un proceso de selección de probabilidad desconocida, siendo el tipo de muestreo denominado de Bernoulli, el cual se establece a partir de desconocer los estratos en los cuales se puede subdividir la muestra según los datos disponibles, siendo un criterio adecuado para las disposiciones de confinamiento y educación virtual para los estudiantes universitarios.

Encuesta

La encuesta se diseñó con el objetivo de identificar las percepciones de corrupción que han desarrollado los estudiantes de pregrado, de cuatro universidades, durante el periodo de cuarentena de la pandemia por COVID-19 en El Salvador. La encuesta se conformó con siete secciones, dentro de las cuales se desarrollaron diversas preguntas sobre la coyuntura de emergencia y corrupción, y las percepciones sobre corrupción en general.

En una primera sección, se recolectó la información general respecto al interés en participar en el estudio, sexo de la persona participante, edad, nombre de la institución en la que estudia, municipio, acceso a Internet, y medio de comunicación con el cual se informa y situación laboral. Para la segunda sección, se colectó información respecto a las percepciones sobre qué es corrupción, en la cual se desarrolló un proceso de selección múltiple, como máximo de tres respuestas de siete

posibles. Sumado a ello, se consultó respecto a las consideraciones que valoran para que exista corrupción, conformando un proceso de selección múltiple con un máximo de selección de tres opciones de diez posibles.

En la tercera sección, se consultó la percepción sobre la corrupción que algún funcionario público hubiera tenido durante el periodo de confinamiento, enfatizando en el presidente de la nación, ministros del gabinete presidencial, diputados, Fiscalía General de la República, Sala de lo Constitucional y alcaldías, con una escala donde se solicitaba percibían si fue mucha, poco o nada, o no podían responder.

En una cuarta sección, se consultó respecto a posibles escenarios en los cuales los funcionarios públicos se vieran involucrados: en siete escenarios de corrupción, con opción de elección dicotómica de sí y no, haciendo referencia al uso de sus cargos. Esto para conocer si se han apropiado de bienes públicos, se asociaron con grupos criminales para sacar provecho de sus puestos, pidieron o aceptaron comisiones o regalos para favorecer a determinados grupos o intereses en la adjudicación de contratos, favorecieron a sus propios familiares ofreciéndoles empleos, contratos u otros beneficios de la institución sin considerar los procedimientos que establece la ley; se valieron de su cargo; influyen en otros funcionarios o autoridades para beneficiarse personalmente a sí mismos o a terceros; hicieron uso de los fondos públicos para beneficiarse personalmente, que hicieron propaganda con los recursos asignados.

Como quinta sección, se solicitó a los participantes que establecieran una puntuación del uno al cinco a diversas instituciones estatales y actores de la sociedad civil, siendo estas la Policía Nacional Civil, Procuraduría de Derechos Humanos, empresarios del país, Asamblea Legislativa, alcaldía de su localidad, Fiscalía General de la República, Corte Suprema de Justicia, Corte de Cuentas, Gobierno del país.

En la sexta sección, se consultó respecto a la transparencia que los funcionarios públicos han mostrado durante el periodo en mención, siendo éstos: presidente de la nación, Nayib Bukele; ministro de Salud, Francisco Alabi; ministro de Defensa, René Merino Monroy; expresidente de la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), Frederick Benítez; presidente de la Asamblea Legislativa, Mario Ponce¹; ministro de Trabajo, Rolando Castro; fiscal general, Raúl Melara²; ministra de Educación, Carla Hananía de Varela y el exdirector del Fondo Nacional Ambiental de El Salvador (FONAES), Jorge "Koki" Aguilar; a partir de una escala de mucho, poco, nada o la no respuesta.

Por último, en la séptima sección se solicitó a los estudiantes participantes que valoraran la transparencia sobre una escala de mucho, poco o nada, sobre las compras del Gobierno; además de la adecuación de la infraestructura y/o construcción que se realizó en el periodo de cuarentena

¹ Nota del editor: al momento de la publicación, no funge más como presidente.

² Ídem.

por COVID-19; específicamente, en los siguientes rubros: compra de suministros médicos, compra de paquetes de alimentos, construcción del Hospital "El Salvador", adecuación del Hospital Centro Internacional de Feria y Convenciones (CIFCO), y entrega de paquetes agrícolas para la pandemia.

Para la validación de las preguntas en mención y el análisis de prueba, se realizó una prueba piloto con siete profesionales y 20 estudiantes. En ambos casos, se solicitó valoraciones respecto a la lecturabilidad y entendimiento de las preguntas y escenarios recreados.

Análisis de resultados

Se elaboraron diversos cuadros y gráficos, los cuales expresan valores en recuento y porcentajes. Sobre estos últimos, se presentan en números enteros, los cuales contaron con la aproximación de > 0.5 , se aproxima a 1, mientras que, de manera inversa, los resultados que sean < 0.5 , se aproxima a 0, por ello, puede existir que las sumatorias correspondientes oscilan entre 99 % y 101 %.

Por último, la plataforma en que fue colocada la encuesta corresponde a Google Formularios. Sin embargo, se realizaron procesos de revisión de la base de datos en Microsoft Excel, para posteriormente importarlos, codificarlos, depurarlos y analizarlos en IBM SPSS v. 26.

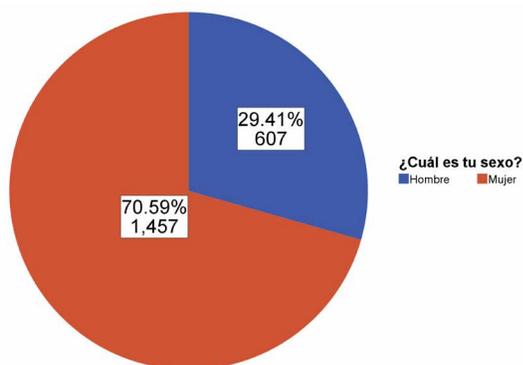
Resultados

Descripción de participantes del estudio

En el estudio participaron un total de 2064 estudiantes, quienes completaron en su totalidad la encuesta aplicada. De estos el 29 % (607 encuestas) corresponden a hombres, y 70 % (1457 encuestas) corresponden a mujeres. Las edades de los estudiantes oscilan entre los 16 años (una persona encuestada) hasta los 72 años (una persona encuestada), como una $M = 23.03$, $DE = 5.125$.

Figura 1

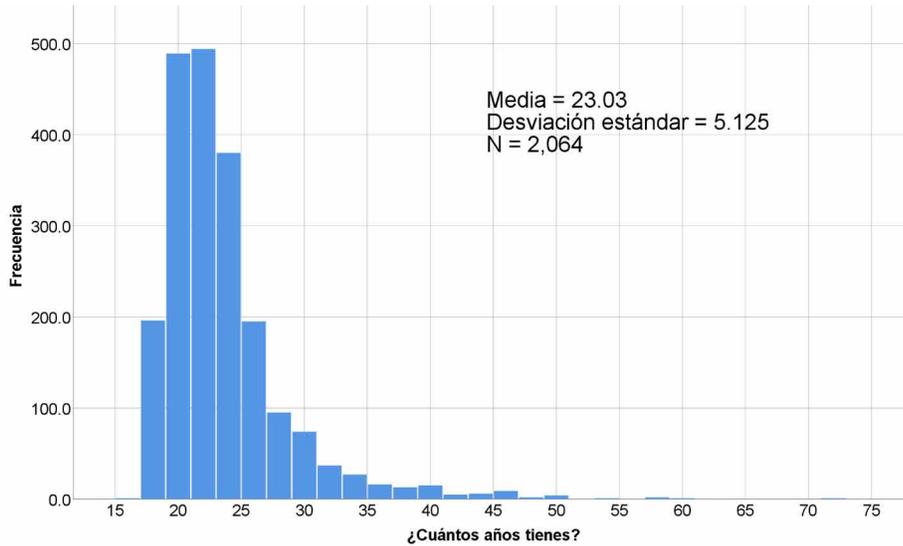
Proporción de la muestra según sexo



Fuente: elaboración propia.

Figura 2

Distribución de estudiantes según edad

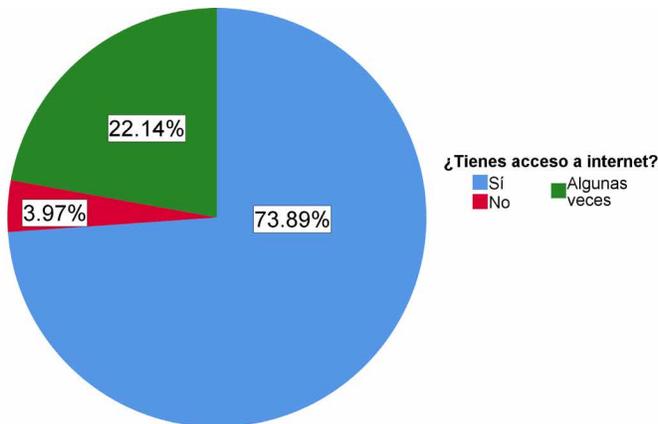


Fuente: elaboración propia.

Los estudiantes provienen de los 14 departamentos del país, cubriendo un total de 198 municipios, con diversas proporciones en la muestra: los municipios que presentan mayores porcentajes de contribución son Acajutla 3 % (54 encuestas); Ahuachapán 3% (67 encuestas); Chalatenango 3 % (63 encuestas); Chalchuapa 3 % (53 encuestas); Izalco 4 % (82 encuestas); Nahuizalco 2 % (42 encuestas); San Miguel 8 % (169 encuestas); San Salvador 4 % (88 encuestas), Santa Ana 11 % (233 encuestas); Sonsonate 8 % (163 encuestas); Sonzacate 3 % (67 encuestas); Soyapango 2 % (42 encuestas); el resto de municipios cubren proporciones menores a las mencionadas.

Figura 3

Acceso a Internet



Fuente: elaboración propia.

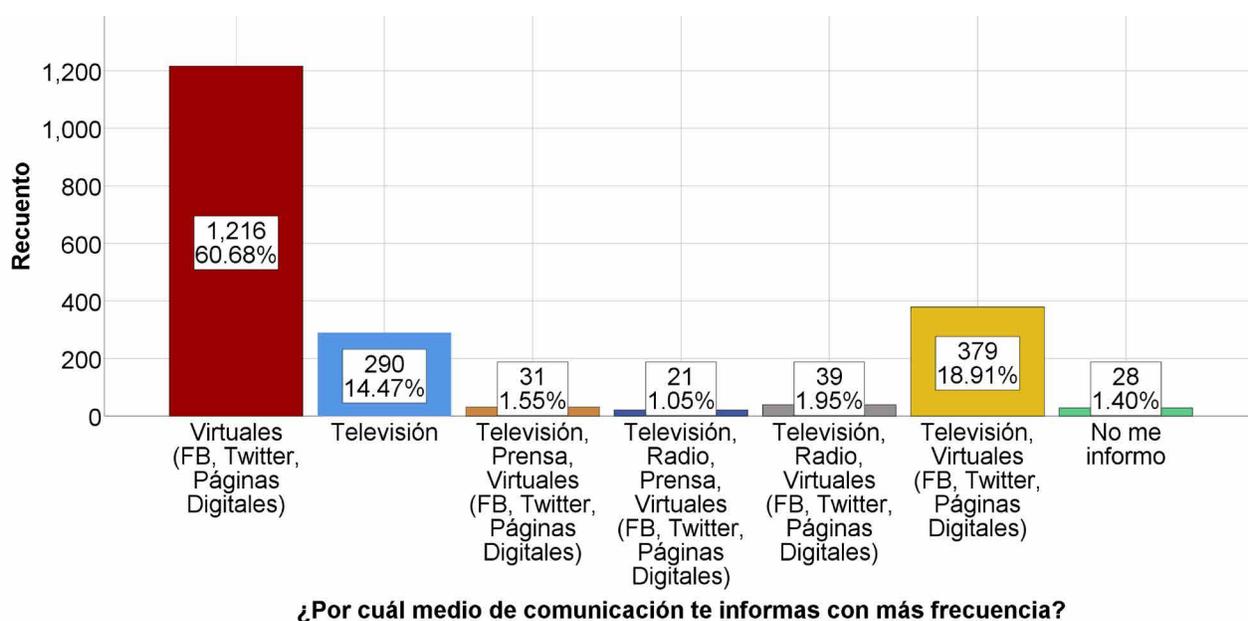
Al consultar respecto al acceso a Internet, los estudiantes consultados muestran que el 74 % (1525 encuestados) tiene acceso de manera constante; el 22 % (457 encuestados) mencionan contar con acceso algunas veces; mientras el 4 % (82 encuestados) mencionan no tener acceso.

Los estudiantes mencionaron que se informan, en su mayoría, a través de la televisión con 14 % (290 encuestados), mientras que el 59 % (1216 encuestados) mencionan que es a través de medios virtuales tales como Facebook, Twitter, o páginas web, y un 18 % (379 encuestados) mencionan hacer una combinación entre medios virtuales y televisión.

El resto de datos son diversas combinaciones entre las variables presentadas, las cuales representan el 8 % (179 encuestados), y quienes manifiestan no informarse representan el 1 % (28 encuestados).

Figura 4

Distribución de la muestra según medios de comunicación

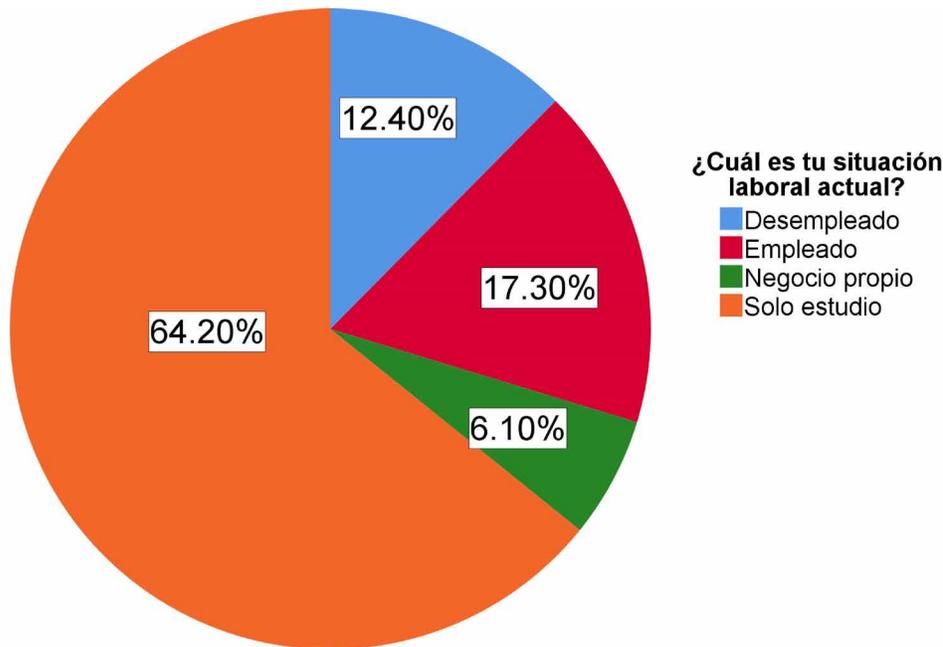


Fuente: elaboración propia.

Según situación ocupacional, el 64 % (1325 encuestados) mencionaron que se dedican únicamente al estudio, mientras que el 17 % (357 encuestados) están empleados, el 6 % (126 encuestados) cuentan con negocio propio; por último, el 12 % (256 encuestados) mencionaron estar desempleados.

Figura 5

Porcentaje de estudiantes según su situación laboral



Fuente: elaboración propia.

Percepciones sobre corrupción

Los estudiantes encuestados cuentan con diversas percepciones sobre corrupción, tanto en las categorías presentadas, así como en las combinaciones posibles sobre tres categorías máximas. De esta manera, los resultados más sobresalientes por categoría responden a que la corrupción es “Aprovecharse de un cargo” con 3 % (52 encuestados), siendo esta la categoría más representativa.

Al revisar las posibles combinaciones de las siete categorías presentadas, la combinación que más representatividad tiene para los encuestados corresponde a que la corrupción es “Robo de fondos públicos, Malversación de fondos y Aprovecharse de un cargo” con el 40 % (822 encuestados); seguida de la combinación “Delincuencia, Robo de fondos públicos y Aprovecharse de un cargo” (110 encuestados), “Robo de fondos públicos, Malversación de fondos, y Los políticos” (108 casos), “Delincuencia, Robo de fondos públicos, Malversación de Fondos” (99 encuestados) y “Robo de fondos públicos, Aprovecharse de un cargo, Los políticos (101 encuestados), que representan el 5 % cada una de las combinaciones en mención. El resto de combinaciones representan el 37 % de los resultados, con una baja representatividad porcentual.

En similar dinámica de respuesta, los estudiantes valoraron acerca del por qué existe corrupción, a partir de una selección máxima de tres respuestas de una batería de 11 respuestas posibles. En este caso, las percepciones tienden a mostrar diversas variaciones del hecho de corrupción, por

ello únicamente se presentarán las combinaciones más relevantes, las cuales hacen referencia a: “Ambición, Falta de leyes duras, Funcionarios corruptos” con 9 % (195 encuestados), “Ambición, Funcionarios corruptos, Falta de valores” el 8 % (160 encuestados), “Ambición, Impunidad, Falta de valores” con 6 % (114 encuestados) y “Ambición, Impunidad, Funcionarios corruptos” el 5 % (112 encuestados). El resto de combinación tiende a disiparse a menores porcentajes, pero representan el 72 % aproximadamente.

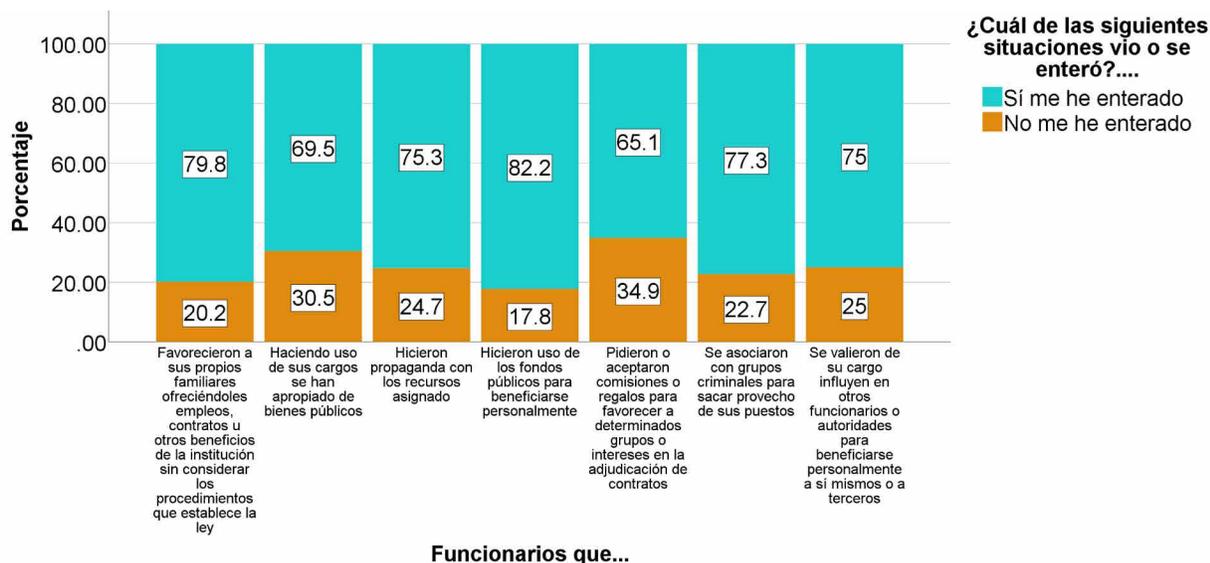
Percepciones sobre contextos de corrupción en cuarentena

Se solicitó a los estudiantes participantes del estudio, que consideraran el contexto por COVID-19 y la cuarentena, para establecer si habían visto o se habían enterado de diversas situaciones que atañen a corrupción, por parte de diversos funcionarios públicos y algunos actores particulares.

En un primer momento, se solicitó que hicieran mención sobre “Funcionarios que haciendo uso de sus cargos se han apropiado de bienes públicos”, dentro del cual el 70 % (1434 encuestados) mencionaron haberse enterado; seguido del contexto de “Funcionarios que se asociaron con grupos criminales para sacar provecho de sus puestos”: las percepciones que muestran los estudiantes corresponden al 77 % (1596) mencionaron haberse enterado.

Figura 6

Porcentajes de estudiantes según posible contexto ocurrido durante el confinamiento



Fuente: elaboración propia.

Como tercer contexto, se consultó respecto a “Funcionarios que se valieron de su cargo e influyen en otros funcionarios o autoridades para beneficiarse personalmente a sí mismos o a terceros”

donde el 75 % (1548 encuestados) hace mención de haberse enterado de dicho contexto; sumado a ello, el 82 % (1696 encuestados) mencionaron enterarse respecto a “Funcionarios que hicieron uso de los fondos públicos para beneficiarse personalmente”.

Para el último contexto, que concierne a “Funcionarios que hicieron propaganda con los recursos asignados” el 75 % (1554 encuestados) mencionaron que sí se habían enterado del contexto en mención.

Corrupción, COVID-19 y periodo de cuarentena

Se consultó a los estudiantes participantes del estudio respecto a la cantidad de corrupción existente durante el periodo de cuarentena por parte de diversos funcionarios públicos, ya sea por ser ejecutores de las medidas de confinamiento, legisladores en aprobación de las mismas, además de quienes judicializaron las decisiones en cuestión y gobiernos de sus localidades.

A nivel de poder Ejecutivo, se realizó la valoración del presidente de la nación y sus ministros en términos generales. Sobre el presidente Bukele, el 45 % de los estudiantes (935 encuestados) percibe que no existió nada de corrupción; un 23 % (486 encuestados) un poco de corrupción, y un 16 %, sí hubo mucha corrupción. Es importante indicar que un 15 % (307 encuestados) no respondió. Sobre los ministros, los datos tienden a variar, así quienes perciben que hubo nada de corrupción corresponde al 28 % (584 encuestados); un poco 34 % (695 encuestados) y mucha corrupción el 26 % (535 encuestados), mientras que un grupo correspondiente al 12 % (250 encuestados) prefirió no responder.

Para el caso del poder Legislativo los datos cambian sustancialmente. Los estudiantes encuestados valoran que existió mucha corrupción por parte de los 84 diputados con el 60 % (1241 encuestados); un 12 % (240 encuestados) considera que fue poca corrupción; mientras quienes perciben que hubo nada de corrupción corresponde al 2 % (35 encuestados), pero el 7 % (147 encuestados) no respondió.

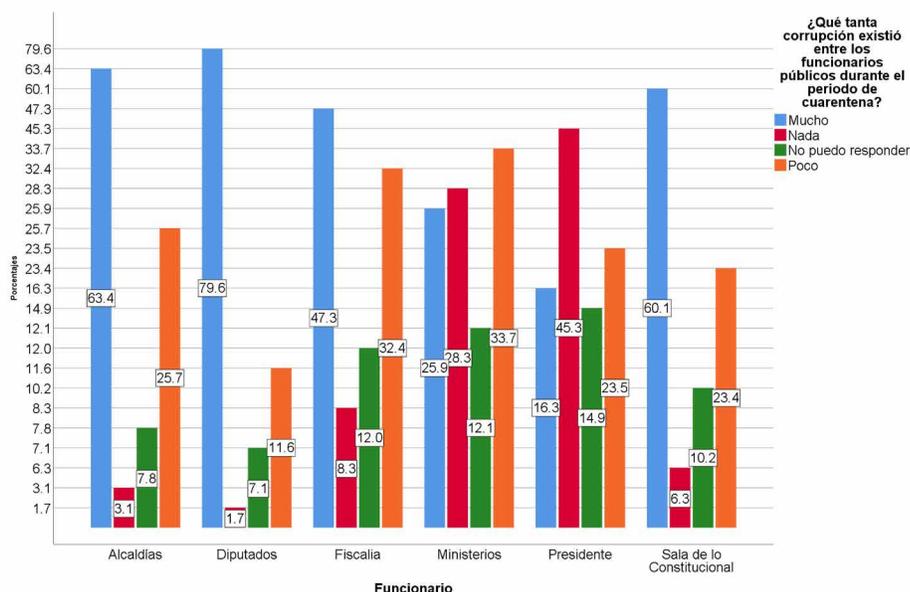
A nivel de poder Judicial, las valoraciones se realizaron hacia el Fiscalía General de la República y la Sala de lo Constitucional, ambas estructuras adscritas al poder en mención. Los datos muestran que, para la Fiscalía los estudiantes valoran la existencia de mucha corrupción con el 47 % (977 encuestados), el 32 % (668 encuestados) valoran la existencia de poca corrupción, un grupo menor valora nada de corrupción con el 8 % (141 encuestados), y el 12 % (248 encuestados) prefirió no responder ante la pregunta

Para la Sala de lo Constitucional, las valoraciones son similares a lo antes expuesto, así los estudiantes perciben la existencia de mucha corrupción en el periodo en mención con el 60 % (1241), las percepciones de poca corrupción corresponden al 23 % (482 encuestados), un grupo mucho menor mencionó que no existió nada de corrupción 6 % (130 encuestados), y un grupo considerable optó por no responder, lo cual equivale al 10 % (211 encuestados).

A nivel de municipalidades las percepciones tienden a mantenerse de manera similar a los resultados sobre los diputados, la Fiscalía General de la República y la Sala de lo Constitucional. Así los estudiantes perciben que durante el periodo en mención existió mucha corrupción con el 63 % (1308 encuestados), el 26 % (530 encuestados) percibe la existencia de poca corrupción, y un grupo reducido del 3 % (65 encuestados) considera que no existió corrupción. Por otra parte, el 8 % (161 encuestados) no respondió.

Figura 7

Porcentaje de corrupción según institución estatal



Fuente: elaboración propia.

Transparencia, puntuaciones y cuarentena

Al consultar respecto a la transparencia demostrada durante el periodo de cuarentena, los estudiantes percibieron al presidente de la nación, Nayib Bukele, con mucha transparencia con 55 % (1124 encuestados); mientras que únicamente el 9 % (181 encuestados) valoraron que ha sido nada transparente.

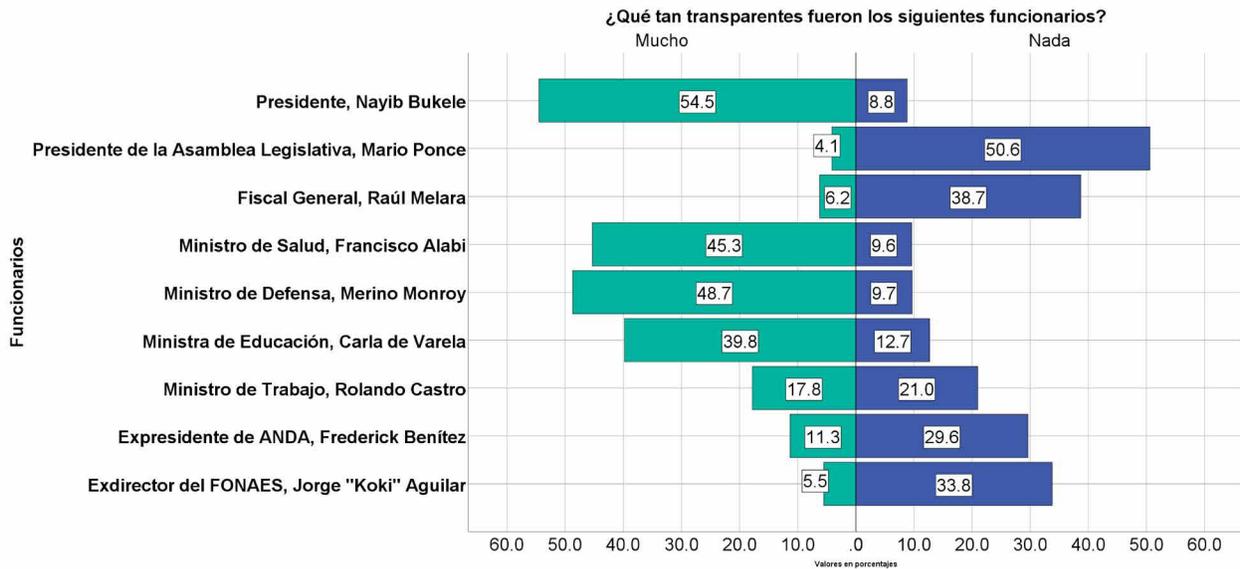
Dentro del gabinete de ministros, la valoración de transparencia tiende a disminuir; así en el ramo de Salud, el 45 % (934) los jóvenes encuestados consideran que el ministro Francisco Alabí ha presentado mucha transparencia; mientras que el 10 % (198 encuestados) considera que no ha sido nada transparente. Para el ramo de Defensa, administrado por René Merino Monroy, el 49 % de los estudiantes considera que ha tenido mucha transparencia, mientras que 10 % cree que no ha sido nada transparente.

Los puntajes sobre los ministros de Trabajo y Educación tienden a presentar algunas variaciones; para el primero, 44 5% de los estudiantes perciben que ha sido poco transparente y el 21 % hacen

mención de ser nada transparente. Por su parte, para el caso de Educación, la ministra Carla de Varela fue valorada con mucha transparencia por el 40 % de los encuestados (822).

Figura 8

Valoraciones de transparencia según funcionario público



Fuente: elaboración propia.

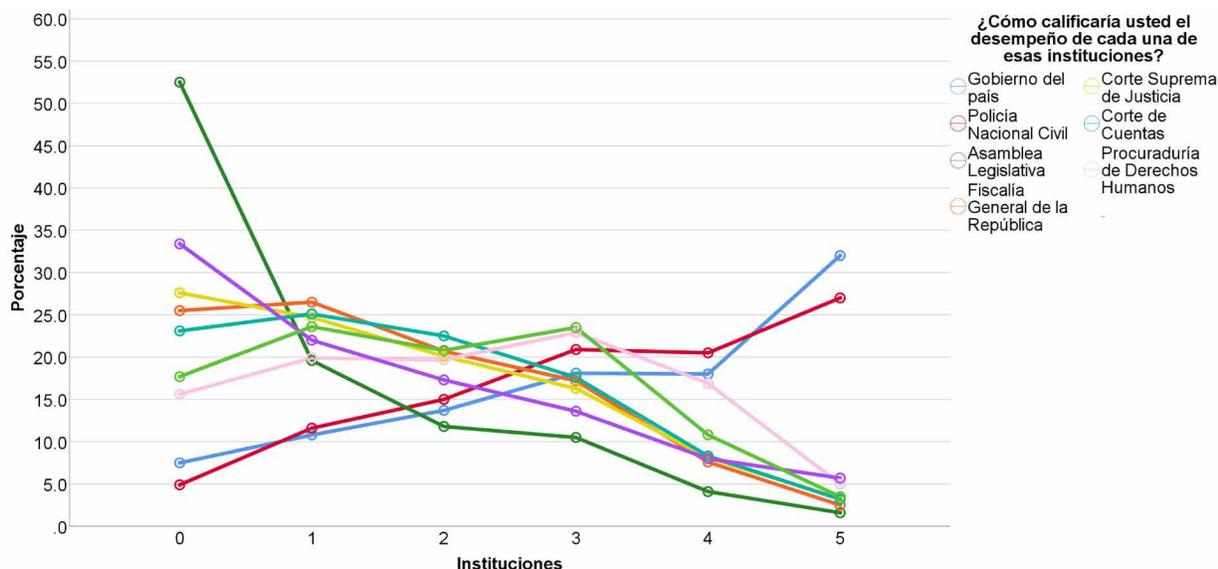
A nivel de instituciones autónomas o semiautónomas, para la primera institución, se solicitó a los estudiantes que brindaran su percepción sobre la transparencia que existe en la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), la cual fue presidida por Frederick Benítez durante el periodo en cuestión, a quien el 43 % (893) de los estudiantes lo consideró poco transparente; mientras que un 30 % (610 encuestados) valoraron que fue nada transparente. Por su parte, se valoró al Fondo Ambiental de El Salvador (FONAES), institución que fue dirigida por Jorge Aguilar en dicho periodo, a quien el 38 % (787 encuestados) lo consideró como poco transparente y un 34 % (697 encuestados) nada transparente.

Por su parte, el poder Legislativo y Judicial valoraron al presidente Mario Ponce y al fiscal Raúl Melara, respectivamente, sobre el primero, el 51 % de los estudiantes considera que ha sido nada transparente y un 28 % (586 encuestados) lo considera poco transparente. Acerca del segundo, un 39 % considera que ha sido nada transparente y un 36 % poco transparente.

Los estudiantes encuestados valoraron con un puntaje de 0 a 5 el desempeño de diversas instituciones, así las mejores evaluadas corresponden a las instituciones del poder Ejecutivo, mientras que las instituciones correspondientes al órgano Legislativo, Judicial, Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos, Corte de Cuentas, alcaldías y empresarios presentan mala evaluación.

Figura 9

Porcentaje de calificaciones asignadas por estudiantes según institución consultada



Fuente: elaboración propia.

Adecuación de infraestructura, compra y distribución de insumos en cuarentena

Al consultar sobre las acciones que el Gobierno llevó a cabo para atender la pandemia por COVID-19 en el periodo de cuarentena, un 46 % (943 encuestados) percibieron mucha transparencia, y un 43 % (890 encuestados) considera que hubo poca transparencia; mientras que el porcentaje restante consideró que no existió transparencia.

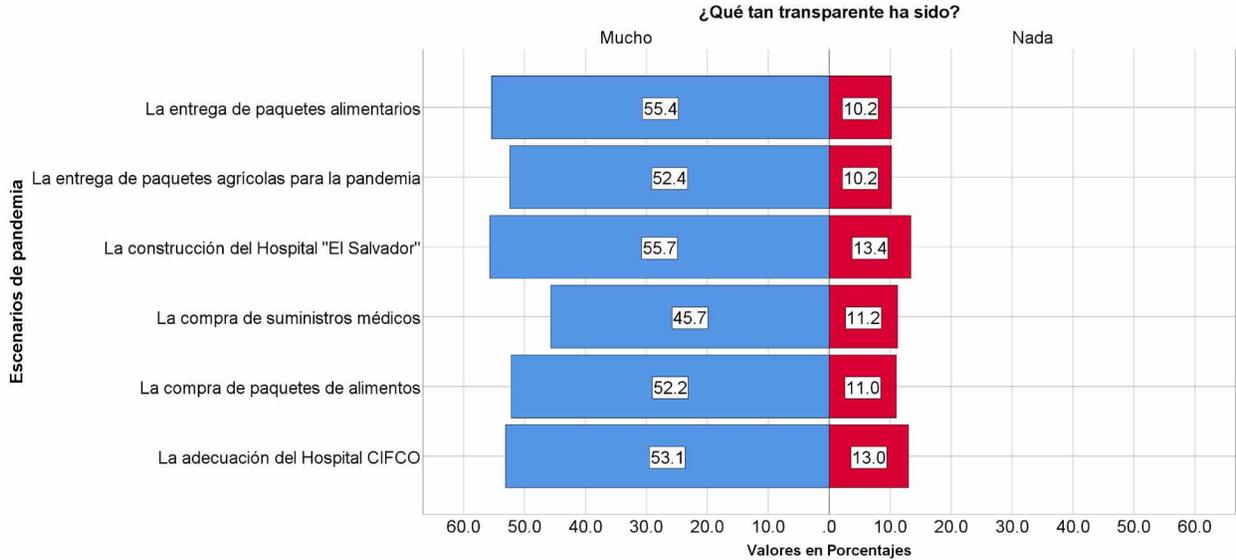
Sobre la compra de paquetes alimenticios, el 52 % (1078 encuestados) considera que se hizo con mucha transparencia, mientras que el 37 % (758 encuestados) considera que fue poca. Acerca de la distribución o entrega de los paquetes, el 55 % (1143 encuestados) de los estudiantes perciben que ha tenido mucha transparencia; un 34 % (711 encuestados) considera que fue poco transparente.

Seguido se consultó respecto a la entrega de paquetes agrícolas, en el cual el 52 % (1082 encuestados) consideran que ha sido muy transparente, el 37 % (772 encuestados) considera que ha sido poco transparente, el resto valora que no ha tenido transparencia.

Por último, se consultó sobre la adecuación del Centro de Ferias y Convenciones (CIFCO) y la construcción del hospital “El Salvador”. Para el primer caso en mención, las percepciones de los estudiantes es que ha sido muy transparente con el 53 % (1095 encuestados) y muy poco transparente 34 % (700 encuestados); mientras que, para el segundo caso, el 56 % considera que ha sido muy transparente y poco transparente el 31 % (637 encuestados).

Figura 10

Porcentaje de valoraciones realizadas a por estudiantes según proceso de adecuación y asistencia social en el periodo de confinamiento por COVID - 19



Fuente: elaboración propia.

Discusión

Los resultados permiten establecer que la generalidad de estudiantes tiende a informarse de diversos acontecimientos a través de redes sociales como Facebook y Twitter; así como de páginas web. A pesar que el ciudadano tiene acceso a la información y pueden monitorear al poder público y las autoridades gubernamentales, señala Rocha (2013), la información que recibe puede influir en la percepción de los actos de corrupción.

Diversos hallazgos empíricos recientes muestran que un mayor consumo tanto de medios tradicionales como de las redes sociales, puede fortalecer la confianza en las instituciones políticas tradicionales. Segovia (como se citó en Gómez, 2020), “sostiene que los medios influyen en la percepción de la ciudadanía sobre las instituciones políticas” (p. 42).

Los estudiantes consideran que la corrupción es el aprovechamiento de un cargo público, la capacidad de malversación o robo de fondos públicos, girando en torno a la figura de un funcionario público de índole político. Sandoval Ballesteros (2016), indica que “desde hace ya varias décadas el concepto de corrupción se ha trivializado, y con frecuencia se define de forma reduccionista como un mero sinónimo de soborno o extorsión” (p. 123). Un enfoque tradicionalista de comprender la corrupción, el cual se enmarca en la figura pública y la capacidad de jerarquía con la que cuenta dentro de la estructura estatal para desarrollar estas acciones.

La concepción sobre corrupción expresada por los estudiantes tiene en apariencia aspectos morales, estereotipados y estructurales. Los aspectos morales en la corrupción se relacionan con la ambición y carencia de valores, que para Heidenheimer *et al.* (1989), son elementos que dentro de la función pública es difícil controlar ya que radica en la corrupción gris o blanca (como se citó en Estévez, 2005). El segundo aspecto mantiene que todo funcionario público es corrupto, coincidiendo con la tesis de Seligson (2002), quien afirma que “corrupción es el abuso de los funcionarios públicos para obtener ganancias privadas” (como se citó en Estévez, 2005, p. 2). Esta definición parecería exculpar a los agentes privados que se benefician del clientelismo político como acto de corrupción (favores a cambio de apoyo político y económico).

Aunque el país tiene normativas para el control y auditorías del gasto público no hay una política pública integral, que no solo sancione los actos de corrupción, sino que también prevenga el fenómeno, mediante la integración de todas las instituciones encargadas de ejercer su función de estricto cumplimiento del derecho civil y penal, incentivando la eliminación de conductas sociales proclives a la corrupción. Otro aspecto relevante a analizar es la impunidad como un elemento que contribuye a las prácticas corruptas, ya que la inoperancia o la débil aplicabilidad de las leyes impulsa y perpetúa el acto corrupto tal como lo señala la resolución I/17 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2017).

Aunque el Ejecutivo fue el encargado de la gestión de fondos públicos durante la pandemia, y los medios de comunicación dieron a conocer posibles hechos de corrupción durante la gestión, fue bien evaluado por los estudiantes, quienes percibieron un mayor grado de transparencia. Sin embargo, órganos como el Legislativo y el Judicial, que no ejecutaron proyectos durante este período, fueron considerados con más grado de corrupción por los estudiantes encuestados.

Lo anterior podría ser un efecto de la campaña mediática del Ejecutivo, la alta popularidad del presidente de la de la nación y la difusión de las acciones para el manejo de la pandemia. Es importante destacar que el Gobierno empleó medios digitales para difundir sus actividades. De esta forma, el presidente Bukele dio algunas conferencias a través de Facebook Live y giró instrucciones a sus funcionarios por medio del Twitter, que son redes sociales a las que tienen acceso los jóvenes.

Los resultados de esta investigación coinciden con otras encuestas realizadas durante el periodo de confinamiento, como la del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (IUDOP, 2020), en la que se destaca que la población le otorga un 7.69 al Gobierno del presidente en su primer año de gestión. Aunque continúa siendo una de las calificaciones más altas registradas en las encuestas de evaluación de gobierno del IUDOP desde 1995, la calificación otorgada refleja un descenso respecto al 8.37 registrado en los primeros cien días de la administración Bukele. Por su parte la encuesta de la Universidad Francisco Gavidia (UFG), elaborada mediante el Centro de Estudios Ciudadanos (CEC), arrojó que el presidente Bukele obtuvo una nota de evaluación de 8.6 por manejo de la emergencia ante el COVID-19 (Magaña, 2020).

Por último, la capacidad de denuncia que han tenido diversas instituciones y actores políticos (partidos políticos), respecto a los actos de posible corrupción durante el proceso de pandemia, no han aminorado la capacidad de apoyo y percepción que los estudiantes de educación superior universitaria tienen respecto a los hechos en cuestionamiento. En este sentido, es importante señalar, tal como lo han revelado sondeos de opinión, que los partidos tradicionales están experimentando una grave crisis de aceptación entre la población, lo que podría estar vinculado a la percepción de los jóvenes sobre los diputados y otros representantes de instituciones del Estado vinculados a dichos partidos.

Conclusiones

Identificadas las percepciones de corrupción de las instituciones del Estado que estudiantes de pregrado de cuatro universidades han construido durante el periodo de cuarentena de la pandemia de COVID-19 en El Salvador, se llegó a cinco conclusiones sustanciales.

Primero, es necesario evidenciar que los estudiantes cuentan con una percepción de corrupción que prioriza hacia las concepciones grises y negras. Los jóvenes asocian el fenómeno de la corrupción a aquellos actos que son ejecutados por funcionarios públicos para su beneficio personal (Robo de fondos públicos, Malversación de fondos y Aprovecharse de un cargo). A pesar de ello, la batería de posibles respuestas a seleccionar mostraba débilmente aspectos de corrupción blanca, siendo un punto a considerar en futuros estudios.

Segundo, los estudiantes identificaron diversos escenarios de corrupción que pudieron verse suscitados o mencionados durante el periodo de confinamiento por COVID - 19 en El Salvador, los cuales fueron divulgados abiertamente en diversos medios de comunicación por los cuales se informan los estudiantes.

Tercero, los estudiantes consideran con alta transparencia a los funcionarios provenientes del órgano Ejecutivo, sobre todo quienes continúan dentro de sus funciones; mientras que los funcionarios que fueron removidos durante el confinamiento tienden a presentar una imagen de nula transparencia.

Cuarto, la existencia de cuestionamientos sobre la irregularidad de los procesos de adquisición y distribución de alimentos y paquetes agrícolas, o dentro de la adecuación de infraestructura, muestra valoraciones de los estudiantes a considerarlos como procesos con mucha transparencia, debilitando con ello la capacidad de denuncia de las irregularidades en mención.

Por último, los universitarios consideran que tanto los Órganos Legislativo y Judicial, Fiscalía y municipalidades, han ejecutado actos de corrupción durante el desarrollo de la pandemia. Ponen como contraparte lo transparente que ha sido la gestión del Ejecutivo y sus carteras de Estado, sobre todo, las que han cobrado un mayor protagonismo en el combate de la pandemia. Esto

puede deberse en gran medida a la capacidad de difusión respecto al rol del poder Ejecutivo y los medios de comunicación que utilizan, tanto este órgano como los estudiantes para informarse.

Recomendaciones

El Salvador ha realizado muchos esfuerzos en el combate frontal a la corrupción; sin embargo, carece de una política pública nacional integral para el combate a la corrupción, por lo que se recomienda que se creen estrategias consensuadas con todas las instituciones encargadas del combate a la corrupción y actores de la sociedad (medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil): para que se diseñe una política anticorrupción que no solamente sancione a los responsables de actos de corrupción, sino que, apueste por educar y concientizar a los jóvenes y población en general sobre los tipos de corrupción y sus efectos sobre la consecución de los fines del Estado. Esto a efecto de que los jóvenes y la ciudadanía en general valoren de manera objetiva los actos de los gobernantes, indistintamente de la simpatía que estos gocen y del cargo que ejerzan; y que utilicen los mecanismos designados para denunciar cualquier acto de corrupción.

Referencias

- Abramo, S., Espíndola, E., Maldonado, C., Martínez, R., Milosavljevic, V., Palma, A., Sunkel, G., Tromben, V. Trucco, D. y Ullmann, H. (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz de la desigualdad.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf)
- Asamblea Legislativa. (2000). *Ley de Adquisiciones y Contrataciones*. San Salvador, El Salvador. <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/OE6E77A2-6D43-4899-8864-IA3IBAF8DI40.pdf>
- Asamblea Legislativa. (2020). *Estado de Emergencia Nacional de Pandemia por COVID-19*. San Salvador, El Salvador. <https://www.diariooficial.gob.sv/diarios/do-2020/03-marzo/14-03-2020.pdf>
- Barrera, E. (2015, 14 de diciembre). *Corrupción negra, blanca y gris*. En prensa. Disponible en <http://www.galiciaartabradigital.com/archivos/126159>
- Blalock, H. (1994). *Estadística social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, G. (2020, 12 de agosto). *Transparencia Internacional documentó posibles casos de corrupción durante manejo de pandemia en El Salvador*. <https://www.economista.net/actualidad/Transparencia-Internacional-documento-posibles-casos-de-corrupcion-durante-manejo-de-pandemia-en-El-Salvador-20200812-0008.html>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. (2017). *Resolución I/17 sobre Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-I-17-es.pdf>
- Cruz, M. y Vega, A. (2004). *La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador. Los ciudadanos hablan sobre la corrupción*. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). El Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Durkheim, E. (1985). *Las reglas del método sociológico* (Vol. 86). Ediciones Akal.
- Estévez, A. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29),43-85. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=290/29002904>
- Fiscalía General de la República de El Salvador. (2020, 24 de julio) *Informe de labores 2019 - 2020*. <https://www.fiscalia.gob.sv/fiscal-general-rinde-informe-anual-con-entrega-de-memoria-de-labores-2019-2020/>
- García Ferrando, M. (2008). *Socioestadística: introducción a la estadística en sociología*. España: Alianza editores
- Gómez Vilchis, R. (2020). Impacto de las redes sociales en la percepción ciudadana sobre la compra del voto en México. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 1(28), 37-55
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (2006). Dinero y política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*. https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/financiamiento_partidos_s.pdf
- Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP. (2020) *Sondeo de opinión sobre el primer año del Gobierno del presidente Nayib Bukele y el manejo de la pandemia de COVID-19 por parte de las autoridades*. El Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/boletin156.pdf>
- Julían, M. y Bonayia, T. (2017). Aproximaciones psicosociales a la corrupción: una revisión teórica. *Revista Colombiana de Psicología*, 26(2), 231-243. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-54692017000200231&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Lagos, M. (2018). *El fin de la tercera ola de democracias*. www.latinobarometro.org/latdocs/Annus_Horribilis.pdf.
- Lovo, E., Quiñonez, E., Portillo, S. y Martín, D. (2015, 12 de diciembre) *El Salvador como entender la violencia por medio de la “gran corrupción”*. <https://www.estrategiaynegocios.net/>

[lasclavesdeldia/910952-330/el-salvador-c%C3%B3mo-enteder-la-violencia-por-me-dio-de-la-gran-corrupci%C3%B3n](#)

Martin, L. (2019). *Inicioy desarrollo de la corrupción en México*. <https://www.transparenciasostenida.org/images/libros/INICIOS Y DESARROLLO DE LA CORRUPCION EN MEXICO Marti Iturbide Luis Felipe.pdf>

Magaña. Y. (2020, 14 de septiembre 2020). Bukele con nota de 8.67 en manejo de la pandemia según encuesta UFG. *Diario El Mundo*. <https://diario.elmundo.sv/bukele-con-nota-de-8-67-en-manejo-de-la-pandemia-segun-encuesta-ufg/>

Meza, M. (2018). Corrupción e impunidad: contexto internacional, tendencias, percepciones e indicadores. Capítulo I. *En El manejo político y social de la corrupción en Honduras*. Honduras: Centro de Documentación de Honduras. <http://docplayer.es/77709358-Capitulo-ii-la-institucionalidad-publica-anticorrupcion-evaluacion-y-perspectivas-ramon-romero-25-a-contexto-de-la-lucha-anticorrupcion.html>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología MINEDUCYT. (2020a). *Suspensión de clases por emergencia de COVID – 19*. Circular ministerial N° 7, año 2020. <http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Circulares%20Institucionales/Circulares%202020/Circular%207%202020.pdf>

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología MINEDUCYT. (2020b). *Orientaciones pedagógicas y de gestión para la continuidad educativa de estudiantes en todos los niveles y modalidades educativas*. <http://www.mined.gob.sv/jdownloads/Circulares%20Institucionales/Circulares%202020/ORIENTACIONES%20EDUCATIVAS%20COVID-19 YA%20EN%20CUARENTENA.pdf>

Moreno, M. (2018). *Corrupción blanca*. Facetas de Boyacá. <https://www.facetasdeboyaca.com/corrupcion-blanca/>

Organización Mundial de la Salud. (2019) *Brote de enfermedad por coronavirus (Covid -19)*. <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>

Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista mexicana de opinión pública*, (27), 13-40. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmop/n27/2448-4911-rmop-27-13.pdf>

Rincón, R. (2005). *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*. Instituto Popular de Capacitación. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ipc/2012/206121032/rincon.pdf>

- Rocha, M. E. (2013). *Red por la Rendición de Cuentas*. <https://rendiciondecuentas.org.mx/la-corrupcion-se-desnuda-en-las-redes-sociales-especialista/>
- Sandoval, W. (2020). *¿Cómo determinar y clasificar, para luego contribuir a superar las prácticas de corrupción en el Órgano Ejecutivo salvadoreño?* Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. https://www.academia.edu/41467085/C%C3%B3mo_determinar_y_clasificar_para_luego_contribuir_a_superar_las_pr%C3%A1cticas_de_corrupci%C3%B3n_en_el_%C3%93rgano_Ejecutivo_salvadore%C3%B1o
- Sura, R. (2020, 21 de junio). El presidente salvadoreño destituye al primer funcionario por posible corrupción. *Agencia de noticias EFE*. <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-presidente-salvadoreno-destituye-al-primer-funcionario-por-posible-corrupcion/20000035-4277042>
- Rivera, M. (2018). *La apuesta salvadoreña en el combate a la corrupción ¿tiene el país las herramientas necesarias para ganar la batalla?* Fundación para el Debido Proceso. http://dplf.org/sites/default/files/apuestasalvador_vl_revisado_dplf_10dic2018.pdf
- Rodríguez, M. (2016). *Las deficiencias en bienes y servicios básicos*. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). <https://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO928en.pdf>
- Rollón, M. y García, F. (2019). *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Documentos de trabajo (Fundación Carolina): Segunda época, (II), I.
- Samoggia, G. (2006). *Manuel Villoria Mendieta: La corrupción política*. Síntesis, Madrid, 2006. Foro Interno, 6, 232 - 235. <https://revistas.ucm.es/index.php/FOIN/article/view/FOIN0606110232A>
- Sandoval Ballesteros, I. E. (2016). Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 78(I), 119-152.
- Sierra Bravo, R. (2001). *Técnicas de investigación social*. Edición 14. Madrid, España.
- Transparencia Internacional TI. (2019). *Índice de percepción de la corrupción*. <http://www.revistazo.biz/web2/docs/IPC2019.pdf>
- Tribunal de Ética Gubernamental. (septiembre 4 - 2018). *Primer encuentro nacional anticorrupción en el país*. <http://teg.gob.sv/noticias/gtiac-realiza-primer-encuentro-nacional-anticorrupcion-en-el-pais/#.X9klg9hKjIU>

Velásquez, E. (2020, 15 de mayo). Gobierno ocupó dinero de salarios para la emergencia y ya no hay fondos para remuneraciones de mayo. *El Diario de Hoy*. <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/gobierno-nayib-bukele-ocupo-dinero-salarios-para-emergencia/714496/2020/>

Vommario, G. y Combes, H. (2016). *Sociología del clientelismo*. Argentina. 978-987-629-692-2. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/107868>

Zavala Treviño, J. R. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción (No. 7)*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León. [http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes sobre la historia de la corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes%20sobre%20la%20historia%20de%20la%20corrupcion.pdf)

Mecanismos de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (2018-2019)

Incidence mechanisms of Salvadoran civil society organizations to prevent and combat corruption (2018-2019)

Ana María Recinos Rivas

Investigadora del Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia
Acción Ciudadana
arecinos@accion-ciudadana.org

Denisse Esmeralda Siliézar Rauda

Coordinadora del Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia
Acción Ciudadana
dsiliezar@accion-ciudadana.org

Mónica Patricia María Velasco Escamilla

Coordinadora del Observatorio para el Fortalecimiento Institucional
Acción Ciudadana
mvelasco@accion-ciudadana.org

Resumen

El estudio tiene como objetivo principal investigar los mecanismos y herramientas de incidencia utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción en los últimos dos años (2018-2019). Para cumplir dicho objetivo, la investigación contempló la realización de entrevistas a representantes de organizaciones de la sociedad civil dedicadas al combate contra la corrupción. Las entrevistas realizadas brindaron información de primera mano respecto a los mecanismos utilizados, así como su experiencia de trabajo para prevenir y combatir la corrupción. Como principal resultado se identificó que el uso de los mecanismos de contraloría social, como las solicitudes de información, la denuncia, la asesoría legal, la observación, así como el uso de herramientas tecnológicas son instrumentos de control ciudadano al poder político. En este sentido, se concluye que estos mecanismos amparados bajo el marco legal establecido son eficaces para prevenir y luchar contra la corrupción.

Palabras clave: corrupción, mecanismos, contraloría social, organizaciones de sociedad civil, participación ciudadana.

Abstract

The main objective of this document is to investigate incidence mechanisms and tools used by Salvadoran civil society organizations to prevent and combat corruption in the last two years (2018-2019). To achieve this objective, the investigation included interviews with representatives of civil society organizations dedicated to fight against corruption. The interviews conducted provided first-hand information regarding the mechanisms used, as well as their work experience to prevent and combat corruption. As the main result, it was identified that the use of social control mechanisms, such as requests for information, complaints, legal advice, observation, as well as the use of technological tools, are instruments of citizen control of political power. In this sense, it is concluded that these mechanisms protected under the established legal framework are effective in preventing and fighting corruption.

Keywords: corruption, mechanisms, social comptroller, civil society organizations, citizen participation.

Introducción

En los últimos años, los distintos casos de corrupción dentro de la administración pública, así como la poca eficiencia de las instituciones de control frente a este tipo de actos, han provocado un “despertar” por parte de las organizaciones de la sociedad civil respecto a la lucha contra este mal. A partir del uso de los distintos mecanismos establecidos en la ley para poder realizar contraloría social, estas organizaciones han denunciado y activado distintos procesos como una forma de fiscalización del poder político.

Pese a que los mecanismos utilizados por cada organización son diversos, cabe señalar que estos comparten un elemento en común, y es que estos han sido ejecutados bajo el marco legal establecido. En este sentido, el trabajo realizado por cada organización no ha implicado algún tipo de violación a la ley, dotando así su accionar de integridad y transparencia.

En la medida en que el trabajo de las organizaciones acá señaladas pueda ser replicado, existirá sin lugar a dudas un mayor control social a la autoridad de parte de la ciudadanía, lo que evitará en el largo plazo una serie de abusos, así como el cometimiento de actos ilícitos de parte de aquellos que ostentan el poder que ha sido otorgado por la población en el marco de un sistema democrático.

Para la elaboración del presente documento, se hizo una revisión teórica de los conceptos de corrupción, mecanismos de lucha contra la corrupción, transparencia, contraloría social, fiscalización, entre otros. Esto se llevó a cabo con el objetivo de contextualizar al lector sobre los aspectos generales del estudio. La metodología adoptada es de carácter cualitativo, por lo que se hizo uso de entrevistas semiestructuradas a representantes de la sociedad civil, cuya labor ha estado enfocada hacia el ámbito de la transparencia y combate a la corrupción en los últimos dos años. Las entrevistas fueron transcritas para su posterior análisis, y la información obtenida de cada entrevista fue recopilada en una matriz segmentada tomando como base ejes estratégicos que permitieron clasificar los puntos de interés del estudio, para dar a conocer los principales resultados y conclusiones.

Marco teórico

A nivel mundial, la prevención y el combate a la corrupción se constituyen en elementos de peso para el desarrollo efectivo de los países, por ello, estos en consenso han suscrito convenios que permiten el abordaje de este fenómeno. Es a partir de estos consensos entre Estados que las políticas públicas de los países fueron encaminándose a la creación de programas, normas y acciones que efectivamente pudieran enfocar y tratar dicha problemática. Dentro de estos aspectos se destacó la necesidad de fortalecer la institucionalidad de los fiscalizadores dentro de los países, así como el empoderamiento de otros sectores sociales que permitieran colocar en agenda pública dicha problemática de una forma firme y reiterada.

La necesidad de apostar por el fortalecimiento de los entes fiscalizadores radicó en la naturaleza democrática de los mismos, es decir, su esencia como herramientas constitucionales que limitan el poder público a través del poder punitivo ya sea de carácter administrativo o penal. El Salvador, por su parte, cuenta con una diversidad de instituciones de control frente a desviaciones de poder de funcionarios o empleados públicos, o bien ante estructuras estatales coaptadas, siendo estas: la Corte de Cuentas de la República (CCR), la Corte Suprema de Justicia (CSJ), incluyendo la sección de probidad, tribunales en materias de juicio civil por enriquecimiento ilícito extinción de dominio y penal, la Fiscalía General de la República (FGR), entre otras.

La Constitución de la República, en su artículo 195, señala que la obligación de fiscalización a los recursos de la Hacienda Pública, en general la ejecución del presupuesto recae sobre la Corte de Cuentas de la República. Mientras que la Corte Suprema de Justicia es la que realiza el análisis sobre la existencia de indicios de enriquecimiento ilícito, ambas actividades las desarrolla por medio de juicios de responsabilidad de carácter administrativo. La carta magna, de igual forma, le atribuye una función de suma importancia a la FGR entregándole las obligaciones de la defensa de la legalidad y de la promoción de la acción penal (Asamblea Legislativa, 1983).

Estas instituciones que han sido señaladas, a grandes rasgos, deberían suponer un sistema infalible en la detección, disuasión y punición de los actos corruptos. No obstante, el actuar de estos entes se ha visto empañado por señalamientos de actos de corrupción realizados por algunos de sus titulares, que se encuentran íntimamente vinculados a los partidos políticos que respaldaron sus candidaturas; la sumisión a estos ha puesto en tela de juicio la obtención de justicia frente a los actos cometidos por otros miembros de alto poder político y económico. Prueba de esto es el procesamiento de ex presidentes de Corte de Cuentas, ex auditores de Corte de Cuentas, ex fiscales generales y ex presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En los últimos años, la falta de acción en tiempo y forma para prevenir, combatir, y eliminar los diferentes tipos de corrupción, detectados en la sociedad salvadoreña, ha provocado la activación de otros sectores ante la ausencia del control público. Uno de estos sectores son las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), quienes, a partir del ejercicio de la contraloría social y la participación ciudadana, junto al uso de herramientas de control como el acceso a la información pública, no solo han hecho público los distintos casos de corrupción acontecidos, sino también han generada presión a nivel nacional para establecer mejoras en los procesos para combatir este tipo de delitos.

A nivel mundial, el rol que han desempeñado las OSC ha sido fundamental para ejercer contraloría contra actos de corrupción. Según una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (2010):

la participación ciudadana favorece la legitimidad de las decisiones públicas. Las OSC tienen especial importancia al representar intereses colectivos y defender los derechos específicos ante las autoridades y entidades privadas. Las convenciones reconocen el valor que tiene esta participación, especialmente para la prevención de la corrupción (p. 9).

En el blog *La participación ciudadana: definición y tipos de participación*, se define el concepto de participación ciudadana como “la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (Hart, 1993, p. 5).

Por tanto, es importante reconocer que la contribución del trabajo que realizan las OSC, a través de la publicación de informes, investigaciones, etc., ha permitido tener una contraloría social más activa a posibles actos de corrupción. Entiéndase contraloría social como:

...el conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía (Grau, 2009, p.5).

Desde este punto de vista, se puede decir que la contraloría social que ejercen las OSC se vuelve una estrategia para la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas: “Cuando los ciudadanos evalúan, juzgan o verifican colectivamente la acción del gobierno cobra pleno sentido la acción gubernamental de proporcionar información y responsabilizarse por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas” (Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, s.f.).

Ahora bien, como es conocido, la corrupción es un problema complejo que comprende diferentes aristas y requiere del uso de varias herramientas que actúen en conjunto para su combate y prevención, con el fin de lograr una solución integral a dicho problema. En el caso salvadoreño, como se ha mencionado anteriormente, existe un conjunto de instituciones públicas que han mejorado sus procesos para combatir este tipo de actos delictivos, así como una serie de regulaciones que han permitido ciertos avances en materia de persecución a los abusos de poder; sin embargo, todavía existen ciertas deficiencias en estas áreas que no permiten su completa erradicación.

Cabe mencionar que, para efectos de esta investigación, se utilizará el concepto de corrupción propuesto por Morris (1991), en el que sugiere que la corrupción es una conducta incongruente con la búsqueda del bien común. Se ha elegido este concepto, ya que la investigación se enfocará en los mecanismos que utilizan las OSC para ejercer contraloría social.

El tema de corrupción, especialmente cuando se habla de fondos provenientes de las arcas públicas, debe interesar a todos los ciudadanos y ciudadanas por las afectaciones directas que tiene en diferentes rubros, por tanto, la participación se vuelve primordial para tratar de reducir o denunciar este tipo de actos.

Pero la incidencia obtenida por la sociedad civil en los últimos años, en cuanto a denunciante de los actos de corrupción, ha comprendido un proceso de trabajo arduo, ganado, en parte, por el nuevo contexto adquirido después de los Acuerdos de Paz; y es que:

... durante los gobiernos militares, no era posible que la sociedad reaccionara ante la corrupción en altas esferas, aunque sus resultados estuvieran a la vista. La libertad de prensa recién ganada y las mayores posibilidades de acción de la sociedad civil han permitido más información y conocimiento sobre la magnitud del fenómeno (corrupción), pero la acción gubernamental no ha sido paralela a estos cambios. (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES, 2006, p. 4).

Al respecto, el Índice de Percepción de la Corrupción 2019 (IPC), revela que una importante cantidad de países han hecho poco o ningún progreso contra la corrupción. De igual forma, se menciona que, en los últimos ocho años, solo 22 países mejoraron sus puntuaciones en el IPC².

En este nuevo contexto de postguerra, una de las más destacadas participaciones de la sociedad civil en los casos de alta corrupción en el país corresponde a la labor realizada por ISD (Iniciativa Social para la Democracia) y FESPAD (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho), como querellantes en el Caso Flores-Taiwán, en el cual un expresidente fue acusado del uso indebido de USD 15 millones destinados originalmente para ayudar a las personas damnificadas por el terremoto ocurrido en 2001, y que terminaron siendo desviados a las cuentas del partido político Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Pero la sociedad civil no solo ha sido partícipe de los casos de corrupción en la etapa de sentencia, sino que también ha contribuido desde los diferentes espacios de cada una de las organizaciones para prevenir que este tipo de actos continúen sucediendo. Por ejemplo, el Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia de Acción Ciudadana, monitorea el financiamiento de la política del país, las elecciones internas realizadas por los partidos políticos y la propaganda electoral, a partir del uso de herramientas como la Ley de Acceso a la Información Pública. En este caso en particular, la organización gestiona la información requerida, analiza la documentación entregada, la sistematiza en una serie de informes, y la divulga a la ciudadanía en general. Lo cual permite a la organización convertirse en un portal de información sobre el quehacer de los partidos políticos, y fomentar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos para prevenir cualquier posible acto de corrupción cometido por dichas instituciones políticas.

El aporte de la sociedad civil a la prevención de la corrupción en el país, puede verse también reflejado en una serie de esfuerzos realizados en conjunto por diversas organizaciones, que realizan incidencia a través de la observación ciudadana a la labor realizada por las instituciones de control, como es el caso del Observatorio Ciudadano de la Corte de Cuentas, que aglutina diversas organizaciones encargadas de monitorear el trabajo de la Corte de Cuentas de la República, así como también la elección de los próximos magistrados que serán electos en los próximos meses. Dicho esfuerzo, provee así de información veraz a la sociedad en general sobre el trabajo realizado por la institución pública, y proporciona recomendaciones para mejorar su labor para combatir la corrupción.

² Retomado de: Transparency International, IPC 2019: Resumen Global, publicado 24 de enero 2020. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

Por otra parte, la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública ha demandado que las instituciones públicas provean a la ciudadanía de información accesible sobre la gestión pública. Pese a lo anterior, una de las prácticas identificadas y recurrentes por parte de algunas instituciones es la entrega de información en formatos de difícil acceso, limitando así el derecho de acceso a la información de los ciudadanos. Ante esta situación, una de las organizaciones que en los últimos años ha sido clave para poder ejercer tan importante derecho y contribuir a la contraloría social, es TRACODA (Transparencia, Contraloría Social, Datos Abiertos), la cual, a través de la implementación de una serie de procesos tecnológicos, convierte la información pública en datos abiertos para que estos puedan estar disponibles a cualquier público y ser de fácil acceso para su análisis.

A nivel internacional, experiencias como la de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), demuestran el poder de la sociedad civil para poder ejercer contraloría social a las autoridades públicas. El trabajo realizado por la Comisión, junto a otros actores como la Fiscalía de Guatemala, permitieron la desarticulación de redes de corrupción dentro del sistema político que derivaron en procesos y condenas de autoridades de alto rango. Lo anterior dio paso también a que OSC, y la ciudadanía en general, se involucrarán en este tipo de procesos de contraloría, una situación que no se había dado previamente por el mismo contexto de impunidad experimentado en dicho país.

Las OSC inciden a través de diferentes mecanismos y herramientas para prevenir y combatir la corrupción, fiscalizando la gestión de los fondos obtenidos por los partidos políticos, observando el trabajo realizado por las instituciones de control, convirtiendo la información pública en datos accesibles, entre otros elementos. Por tal razón, vale la pena investigar cuáles han sido las herramientas y los mecanismos utilizados por las OSC salvadoreña para incidir en la prevención y combate a la corrupción, para que así más organizaciones puedan contribuir de manera conjunta para erradicar este tipo de actos delictivos que incide en el bienestar y el desarrollo de la población.

Metodología

Aspectos generales

El objetivo principal de la investigación ha sido el identificar los principales mecanismos y herramientas de incidencia utilizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil salvadoreña, para prevenir y combatir la corrupción en los últimos dos años (2018-2019). Por tal razón, el enfoque metodológico definido para la elaboración de la investigación es de carácter cualitativo y de naturaleza descriptiva, ya que se identifican características y magnitudes del objeto de estudio, y se cuenta con pocas investigaciones a nivel nacional sobre la temática a abordar. Se encuentra enfocado en experiencias de buenas prácticas que permiten conocer los mecanismos y herramientas utilizadas por las OSC salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción en los últimos dos años (2018-2019).

En este sentido se optó por la realización de entrevistas basadas en una guía de preguntas semiestructuradas, mismas que por su naturaleza abierta y flexible permitieron incorporar nuevos planteamientos que pudieron surgir como resultado de la interacción a sostener con el entrevistado, y que a la vez permiten mantener el hilo conductor de la actividad. Como último punto se procedió a la transcripción de las entrevistas realizadas y procesar los resultados de conformidad a la matriz de estudio desarrollada previamente.

Delimitación y planificación de las entrevistas a realizar

Las preguntas se realizaron a cuatro representantes de OSC, cuyo trabajo se enfoca en la prevención y combate contra la corrupción. Cada entrevista tuvo una duración aproximada de cuarenta minutos, fueron desarrolladas de manera directa y a través de la plataforma Zoom. La tabla I detalla los nombres de las personas entrevistadas para esta investigación, la institución que representan y el cargo dentro de la organización.

Tabla I

Listado de entrevistados

Nombre	Cargo	Organización
Eduardo Escobar	Director Ejecutivo	ACCIÓN CIUDADANA
Liliam Arrieta	Investigadora Senior	FUSADES
Wilson Sandoval	Coordinador de ALAC	FUNDE
Carlos Palomo	Presidente	TRACODA

Fuente: elaboración propia.

En referencia a los aspectos metodológicos que comprende la realización de entrevistas, se utilizó la siguiente planificación:

Tabla 2

Planificación cronológica de entrevistas

Actividad	Mecanismo para actividad	Período de realización	Producto
Gestión de entrevistas	Enviar cartas solicitando entrevista a través de correo electrónico	12-16 de octubre 2020	Correo de confirmación por parte del entrevistado
Realización de entrevista	Desarrollo de entrevistas a través de la plataforma Zoom	19-23 de octubre 2020	Grabación de la entrevista
Transcripción de entrevistas	Transcripción de lo manifestado por el entrevistado en la grabación	26-30 de octubre 2020	Compilado de transcripciones
Tabulación de datos	Selección de los datos relevantes para la investigación	2-6 de noviembre 2020	Matriz de datos completa

Fuente: elaboración propia.

Guía de preguntas para entrevistas. Para asegurar la obtención de la información requerida en la investigación se decidió utilizar la siguiente guía de preguntas.

Tabla 3

Guía de preguntas

Pregunta 1: ¿Cuál es el principal rol que ejercen las OSC en su función de contraloría social relacionada a la prevención y combate contra la corrupción?
Pregunta 2: ¿Cuáles son los principales mecanismos utilizados por su organización para ejercer contraloría social y promover la participación ciudadana?, ¿por qué optaron por estos mecanismos?
Pregunta 3: ¿Considera que estos mecanismos podrían ser replicados por otras organizaciones?
Pregunta 4: ¿Cómo ayudan estos mecanismos en la prevención y lucha contra la corrupción?
Pregunta 5: ¿Cuáles son los principales resultados que se han logrado con la implementación de dichos mecanismos?
Pregunta 6: ¿Cuáles son los principales desafíos que han enfrentado como organización para ejercer la contraloría social?, de acuerdo con la coyuntura política, social y económica del país, ¿considera que su organización podría afrontar retos a largo plazo respecto a la utilización de los mecanismos mencionados anteriormente?

Fuente: elaboración propia.

Resultados

Los hallazgos generales que fueron encontrados han sido tabulados y consignados en la siguiente matriz de información³.

Tabla 4

Mecanismos y herramientas de incidencia utilizadas por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción en los últimos dos años (2018-2019)

Organización	Instancia interna/iniciativa	Descripción de la organización	Mecanismos y herramientas de incidencia utilizadas por la organización
I. Acción Ciudadana Sitio web: https://accion-ciudadana.org/	a) Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia. b) Observatorio para el Fortalecimiento Institucional.	<p>Es el centro de investigación, análisis, divulgación e incidencia de Acción Ciudadana, encargado de realizar de forma sistemática y permanente el monitoreo sobre el financiamiento de la política, las elecciones internas de los partidos políticos y la propaganda electoral.</p> <p>El Observatorio para el Fortalecimiento Institucional es la instancia ciudadana de investigación, monitoreo y contraloría al trabajo que realizan las entidades estatales que fomentan la transparencia y combaten la corrupción e impunidad.</p>	<p><u>Mecanismo utilizado:</u> Solicitudes de información: la asociación investiga los flujos de dinero que financian a los partidos políticos, los procesos de elección interna de estos, la labor que realiza la Fiscalía General de la República, en cuanto a su respuesta institucional y eficacia del ejercicio de la acción penal, el acceso a la información y, en general, el estado de la transparencia de la gestión pública, a través de la utilización de solicitudes de información. A partir de la recopilación de los datos proporcionados en las solicitudes de información, se elaboran informes, conferencias de prensa, conversatorios y presentación de propuestas sobre las temáticas detalladas anteriormente.</p>

3 Para mayor detalle, revisar las matrices completas en anexos.

Organización	Instancia Interna/Iniciativa	Descripción de la organización	Mecanismos y herramientas de incidencia utilizadas por la organización
<p>2. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)</p> <p>Sitio web: https://alac.funde.org/#/</p>	<p>a) Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador (ALAC).</p>	<p>ALAC es un servicio de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador. En ALAC se brinda asesoría legal, gratuita y confidencial, para denunciar casos de corrupción y solicitar información pública. También el sitio web pone a disposición los documentos obtenidos, a partir de solicitudes realizadas a instituciones públicas, además de las denuncias realizadas hasta la fecha.</p>	<p><u>Mecanismo utilizado:</u> Educación cívica, asesoría legal, gratuita y confidencial, para denunciar casos de corrupción y solicitar información pública.</p>
<p>3. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)</p> <p>Sitio web: http://www.corteindependiente.org.sv/</p>	<p>a) Ciudadanos por una Corte Independiente.</p>	<p>Un grupo de personas que promueven la independencia judicial y la selección basada en mérito en la elección de la Corte Suprema de Justicia 2018.</p>	<p><u>Mecanismo utilizado:</u> Observación del proceso de elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia 2018. La iniciativa permitió seguir de cerca el proceso de selección desde sus inicios en octubre de 2017, con la publicación del listado de elegibles por parte del Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), hasta la juramentación de los nuevos magistrados en julio de 2018.</p>
<p>4. Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos (TRACODA)</p> <p>Sitio web: http://tracoda.info/</p>	<p>a) GobData: herramientas tecnológicas para luchar contra la corrupción.</p>	<p>La Asociación contribuye al fortalecimiento de la democracia promoviendo la transparencia y combatiendo a la corrupción, a partir del uso de tecnología encaminada a fortalecer la democracia, medios de comunicación y sociedad civil. GobData se concibió como un ecosistema de herramientas que facilitarán a la ciudadanía pedir información a los gobiernos municipales, transparentar procesos de contratación en el Estado y ejercer contraloría de forma más rápida.</p>	<p><u>Mecanismo utilizado:</u> Solicitudes de información y creación de herramientas tecnológicas para facilitar el trabajo de lucha contra la corrupción, así como facilitar el derecho de acceso a la información pública.</p>

Fuente: elaboración propia.

Análisis de resultados obtenidos

Sobre el papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil

Las Organizaciones de la Sociedad Civil desempeñan un importante papel, debido a que su carácter privado les permite incidir en la agenda pública para garantizar el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía. La presencia de distintos intereses dentro de la sociedad genera así una variedad de organizaciones que se constituyen bajo diferentes objetivos; no obstante, sin importar la temática o el propósito por el cual fueron creadas dichas organizaciones, estas comparten una misma característica al ser vigilantes de la acción pública del Estado.

En El Salvador, las acciones realizadas por cuatro OSC dan cuenta del importante rol que estas desempeñan para garantizar el bienestar de la población, por ejemplo, a través de acciones que buscan prevenir y combatir la corrupción en el país. El presente apartado aborda así el papel desempeñado por las organizaciones Acción Ciudadana, FUNDE, FUSADES y TRACODA, con respecto a dicha temática.

El papel de las Organizaciones de la Sociedad Civil salvadoreñas para prevenir y combatir la corrupción

Un estado democrático supone que las acciones de los funcionarios públicos dentro de la administración pública, pueden ser sometidas al control, ya sea a través del control ciudadano, o bien mediante el control institucional. Para Eduardo Escobar, Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, en esencia, el rol que juega la sociedad civil salvadoreña implica ejercer control de aquellos que ejercen el poder: “¿Cuál es el rol que juega a partir de eso la sociedad civil? Obviamente, controlar al poder, de verificar que se respete la legalidad de las cosas, de las actuaciones del gobierno y funcionarios”, manifestó Escobar.

Asimismo, no hay que olvidar que las organizaciones adquieren un carácter intermediario entre la población y el gobierno, al impulsar dentro de su agenda temas de interés público, o bien ante la denuncia del incumplimiento de deberes del sector público, de tal manera que las organizaciones sociales también tienen un importante rol en cuanto a la tutela de los derechos de la ciudadanía. Para Escobar, la defensa de los derechos de la población es parte del control social a los gobernantes que ejercen el poder político:

También hay un rol enfocado a tutelar derechos de determinados sectores, es decir, control social al poder político. Por ejemplo, una organización que trabaja temas LGTBI, ese tipo de sector de la población que está desprotegido en general, organizaciones de este tipo toman decisión de tutelar esos derechos, de activar instancias ante el poder. Ese es el rol de sociedad civil, contraloría social al poder político.

Lilium Arrieta, Investigadora Senior del Departamento de Estudios Legales de FUSADES, también considera importante el rol de la sociedad civil como parte del control político. Para ella, el papel que desempeña la sociedad civil a través de su participación en los asuntos públicos, se vuelve vital para prevenir y combatir la corrupción, porque es a través de estas organizaciones que se ejerce control a los abusos de poder:

Sin participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hay menos controles y, por lo tanto, más espacios para la corrupción, entonces la participación de las organizaciones de sociedad civil (...) es indispensable para reducir los espacios de corrupción, y aquí es donde es importante que independientemente que seamos de derecha, izquierda, de empresarios, de indígenas, de mujeres, de hombres, LGTBQI (...) es un esfuerzo donde se deben sumar fuerzas de todo el espectro de organizaciones que haya en la sociedad civil.

Las organizaciones civiles actúan a través de los mecanismos establecidos en la ley para ejercer el control político, por lo que a partir de sus acciones fiscalizan a la autoridad a través de sus señalamientos públicos respecto a lo que está bien y lo que está mal. Para Carlos Palomo, Presidente de TRACODA, las organizaciones cumplen un rol importante en cuanto a la prevención del cometimiento de conductas ilícitas o inapropiadas por parte de los funcionarios en cuanto a su labor dentro de la función pública, tal como indica a continuación:

Uno de los principales aportes que dan las organizaciones es en hacer denuncias públicas, en darle o buscar que se les dé relevancia mediática a determinados casos (...) al final (se logra en alguna medida, inhibir a los servidores públicos de incurrir en conductas corruptas porque se van a ver expuestos al castigo mediático, si lo queremos ver así.

Asimismo, este tipo de denuncias interpuestas por parte de las OSC, funcionan también como una forma de contrapeso respecto a las decisiones que toman los funcionarios públicos, de tal forma que el accionar de la sociedad civil genera también cambios en el proceder de los legisladores dentro de la administración pública. Sobre ello, Palomo también señaló:

(Los funcionarios) también se pueden ver expuestos a castigos de índole legal por las denuncias que interpone la ciudadanía y creo que también hacen un rol de contrapeso en alguna medida, porque efectivamente ya hay algunos servidores públicos que se abstienen de realizar algunas acciones porque saben que la sociedad civil va a saltar y que entonces se les va a hacer algún problema mediático o legal, etc.

Además de tener en consideración el control político que ejercen las organizaciones sociales, debe también hacerse referencia al cambio de actitudes que estas buscan modificar en la población salvadoreña. Para Wilson Sandoval, Coordinador del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de FUNDE, las organizaciones poseen el poder para cambiar la cultura de las personas a través de las acciones ejecutadas a favor de la transparencia; sobre ello comentó:

La sociedad civil es como una reserva moral y con reserva moral me refiero a que plantea, por un lado generar conciencia en cuanto al tema de corrupción y transparencia, y con esa conciencia lo que busca es generar cultura en las personas sobre estos temas, y esa cultura la genera a través de la educación a las personas, la genera a través de espacio cívicos, espacios de participación, de escucha de la opinión y espacios donde se puedan intercambiar ideas.

El cambio de actitudes en la población transforma así los patrones culturales de esta respecto al tema de corrupción, lo cual no sucede solamente con las acciones que puedan ejecutar las instituciones de control. Las organizaciones son actores de interés en el ámbito de las políticas públicas, debido a que evidencian los intereses de la población y trasladan dichas necesidades a la discusión pública, de tal manera que inciden dentro del sistema para generar cambios. Sobre ello, Sandoval manifestó:

La sociedad civil, entendidas como ONG como las llamamos en El Salvador, organizaciones sin fines de lucro o fundaciones, o asociaciones de profesionales, tienen la capacidad de poder trasladar a esa caja negra de las políticas públicas, intereses e intenciones del colectivo general (...) la sociedad civil como parte de ese ambiente (político) traslada o nutre a manera de *input* lo que son intereses y que dentro de la caja negra se configuran en políticas públicas o decisiones que toma la administración pública.

Por otra parte, es preciso señalar que las OSC no deben ser solamente observadas desde una visión unidimensional, sino que también desde una perspectiva compartida. Cuando un grupo de organizaciones trabaja de manera conjunta, ciertamente los alcances de su trabajo serán más amplios en todos los sentidos. Para Liliam Arrieta de FUSADES, la unión entre las organizaciones permite centralizar esfuerzos de cara a los desafíos que plantea, por ejemplo, el tema de la lucha contra la corrupción, lo que también dota de un mayor carácter a la causa planteada. Sobre ello indicó:

Al integrarnos en una organización de sociedad civil que busca luchar contra la corrupción, pues estamos sumando esfuerzos con otras personas y al mismo tiempo revistiendo a la iniciativa de una forma que le da más credibilidad o más legitimidad a la hora de participar.

Sobre los mecanismos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil

El esfuerzo de las OSC en la lucha contra la corrupción requiere de mecanismos legales y fortalecidos que les permitan desempeñar su labor de contraloría social de forma oportuna. Una de las principales herramientas con las que cuentan las OSC, en El Salvador, es la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), la cual entró en vigor el 8 de mayo de 2011.

La Ley, en su Art. I, define como objeto “garantizar el derecho de acceso de toda persona a la información pública, a fin de contribuir con la transparencia de las actuaciones del Estado.” (Asamblea Legislativa, 2011). Esta Ley ha permitido que tanto los miembros de las OSC, así como los ciudadanos y ciudadanas, de forma particular, puedan acceder a información en poder de las instituciones públicas que antes se consideraba confidencial, lo que ha permitido tener mayor conocimiento del actuar de dichas instituciones, y por ende ejercer contraloría y presión frente a posibles actos de corrupción.

Ahora bien, el esfuerzo que se ha realizado para gozar de este derecho de acceso a la información, frecuentemente sigue siendo violentado por algunos entes que se resisten a la entrega de la información solicitada o a la publicación periódica de la información clasificada como oficiosa, en las páginas oficiales. Estos retrasos representan una barrera para el trabajo que desempeñan las organizaciones en su día a día.

La educación cívica es otro de los instrumentos que utiliza la sociedad civil para ejercer su rol protagónico en el combate a la corrupción. Esto lo realizan por medio de capacitaciones y

formaciones que tienen como objetivo empoderar a los ciudadanos y ciudadanas para que hagan valer su derecho de acceso a la información.

Al respecto, Estrada y Labazée (s.f.) definen este término como:

...la convicción que posee el ser humano de actuar como ciudadano porque cuenta con el reconocimiento del Estado del que es miembro, el cual se expresa en prácticas concretas en los ámbitos jurídico, político, económico y cultural, que aseguren su realización como tal. (párr. I).

La observación en procesos de elección, también se ha vuelto una herramienta importante para la sociedad civil: por medio de esta práctica se pretende generar cierto grado de presión en aquellos que tienen el poder de decidir quiénes ejercerán un cargo de elección indirecta como son los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

A continuación, se presentan los principales mecanismos utilizados por las organizaciones Acción Ciudadana, FUNDE, FUSADES y TRACODA en su esfuerzo por combatir la corrupción en El Salvador.

Mecanismos utilizados para ejercer contraloría social por parte de las organizaciones de la sociedad civil salvadoreñas

Los mecanismos de los que hacen uso las organizaciones sociales, se vuelven la herramienta esencial para ejercer su labor de contraloría social sobre el actuar de las instituciones públicas. En este sentido, Eduardo Escobar de Acción Ciudadana, mencionó que el haber establecido dos instancias especializadas como son El Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, y el Observatorio Ciudadano a la Fiscalía General de la República, les ha permitido realizar el monitoreo y evaluación de cómo se ejerce el poder político en diferentes ámbitos.

Para Escobar es importante que las OSC tengan claridad sobre los temas que trabajarán, esto con el fin de que puedan especializarse en ellos: “Si una organización tiene algo muy específico, se especializa en eso y ejerce más efectivamente la contraloría”, manifestó Escobar.

El uso de mecanismos y procedimientos legales como las solicitudes de información es sin duda una de las herramientas más efectivas para las OSC. De las cuatro personas entrevistadas, tres manifestaron que este instrumento se ha convertido en la herramienta fundamental para el trabajo que desempeñan. En palabras de Escobar y Palomo, las solicitudes de acceso a la información, al ser un mecanismo legal, les da la posibilidad de denunciar a las autoridades en caso de que se incumpla la ley y la información no sea entregada. Sobre ello, aseguró Palomo:

Los principales mecanismos que utilizamos son los contemplados en la Ley de Acceso a la Información Pública, en lo que tiene que ver con los procesos de solicitudes de acceso a la

información, y también en lo que tiene que ver con la denuncia por incumplimiento a la Ley de Acceso a la Información, esos son los principales y los que se ejercen casi que a diario.

Contar con una ley que permite acceder a información en poder del Estado, así como poder acudir a instancias cuando el derecho es violentado, como es el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), es fundamental para las OSC, puesto que por medio de la utilización de estos mecanismos pueden trabajar informes, investigaciones o hacer denuncias relacionadas a irregularidades o posibles actos de corrupción en el manejo de la cosa pública.

Si bien la Ley de Acceso a la Información Pública es un derecho de todos y todas las ciudadanas, de forma general, quienes más la utilizan son los periodistas y los miembros de organizaciones civiles: esto debido a múltiples factores como el desconocimiento de la ley, los procedimientos engorrosos y la falta de motivación por parte de las instituciones para hacer uso del derecho.

En este sentido, Wilson Sandoval de FUNDE, mencionó que, como parte de sus mecanismos para el combate a la corrupción, tienen una estrategia comunicacional la cual tiene como fin la educación cívica; según él lo que se pretende es educar a los ciudadanos y ciudadanas para que conozcan y puedan hacer uso de este derecho. Además, expresó que es importante generar conciencia en el colectivo sobre las cosas que se están haciendo mal, y de lo necesario que se vuelve tomar acciones jurídicas ante las injusticias, por lo que comentó que otro de sus mecanismos es brindar asesoría legal. Sobre ello expresó: “No buscamos vaciar información en la gente, buscamos que colectivamente haya participación, comprendan de lo que estamos hablando, pero también que se genere empoderamiento (...) la gente se empodera cuando se apropia de ciertos temas, de ciertos derechos.”

Fomentar la participación ciudadana en el combate a la corrupción es esencial para contar con instituciones transparentes. Si bien las OSC realizan un aporte fundamental en este esfuerzo, es importante que los ciudadanos y ciudadanas hagan uso de estos mecanismos e instrumentos para ejercer contraloría social sobre el uso de los fondos públicos, así como de las decisiones que toman los funcionarios que son vinculantes para todos y todas.

Otra de las herramientas señaladas por uno de los entrevistados es el uso de herramientas digitales, lo cual ha facilitado la contraloría social. Según Carlos Palomo de TRACODA, el procesamiento y el uso de datos abiertos permite hacer análisis más especializados de la información con la que se cuenta. Sobre ello comentó:

En esto entra todo lo que tiene que ver con procesamiento y análisis de datos, que permite realizar ejercicios de contraloría más sofisticados, porque ya no se queda uno solo con lo superficial y lo evidente, sino que ya puede relacionar datos de diferentes instituciones y encontrar (irregularidades) que debió aplicar un procedimiento de cierta manera y no lo hizo.

La observación en procesos de elección, como la elección de magistrados a la Corte Suprema de Justicia, también se ha convertido en un mecanismo para ejercer la contraloría social. Para Liliam Arrieta, de FUSADES, es importante que la ciudadanía esté vigilante de los procesos de elección, esto con el propósito de que se puedan elegir a los candidatos y candidatas más idóneos para ejercer dichos cargos y se pueda impedir, de cierta manera, que la elección se realice por intereses partidarios. Sobre ello señaló:

Le hemos apostado a estos ejercicios de observación, porque para poder tener una opinión informada lo primero que tengo que hacer es monitorear sobre: ¿qué está pasando en el Órgano Judicial?, ¿cómo se eligen a los magistrados?, observamos las decisiones que toma la Corte Suprema de Justicia.

Según Arrieta, el ejercicio de observación permite darle mayor transparencia al proceso de elección; de igual manera manifestó que se puede detectar desde afuera ¿qué es lo que se está haciendo bien? y ¿qué es lo que se está haciendo mal?

Por otra parte, para Eduardo Escobar de Acción Ciudadana, establecer alianzas con otras organizaciones también es parte de los mecanismos que son utilizados por las OSC para ejercer la contraloría social. Al respecto expresó:

No es lo mismo que una organización por sí sola haga contraloría, pero adquiere un poco más de fuerza cuando se hace con otras organizaciones. Puede hacerse de manera sola, pero otra forma que puede tener resultados también es agruparse con otras organizaciones para crear frentes comunes en varios temas.

En cuanto a si estos mecanismos pueden ser replicados, las cuatro personas entrevistadas manifestaron que sí. En el caso de la Ley de Acceso a la Información Pública es una herramienta que está a disposición de todos los ciudadanos y ciudadanas sin ningún tipo de restricción. Si bien cada organización cuenta con su forma particular de hacer uso de estos mecanismos, todos tienen como fin poder monitorear y evaluar cómo se ejerce el poder político.

Resultados obtenidos a través de los mecanismos utilizados para ejercer contraloría social

En este apartado se darán a conocer los principales resultados obtenidos por cada organización según el mecanismo que utilizan para ejercer contraloría social.

En el caso de Acción Ciudadana, el principal mecanismo que utilizan son las solicitudes de información. Según Escobar, el uso de este instrumento les ha permitido generar cambios importantes en las prácticas y comportamientos de instituciones políticas. De igual forma mencionó que se ha logrado que se cumpla más la ley y se sancionen comportamientos que se aparten de esta. Sobre ello comentó:

Por ejemplo, puedo mencionar que al TSE (Tribunal Supremo Electoral), se les hizo que evaluaran un poco más el financiamiento de los partidos políticos. A los partidos políticos se les hizo que fueran transparentes, rindieran cuentas, ordenen sus finanzas, revele información, entonces hicimos un cambio conductual en las instituciones con la labor que se hizo.

Escobar también mencionó que se ha logrado poner en la agenda pública temas que antes no se abordaban:

Con la labor realizada respecto al cambio de práctica, contribuimos a uno, liberar información que antes no se conocía; dos, a abordar otros temas que antes no se trabajaban, por ejemplo, ley del lobby, tema de la fiscalía, financiamiento de mujeres, acceso a la información, es decir, temas que no se discutían, no estaban en la agenda pública. Entonces, nosotros logramos liberar información sobre eso y poner a la discusión los temas.

Por último, Escobar señaló que con la labor que ejercen como organización se le manda un mensaje al poder político, en el sentido de que las organizaciones están monitoreándolos y controlándolos.

Para Liliam Arrieta, de FUSADES, utilizar la observación como un mecanismo para ejercer la contraloría social les ha permitido incidir en la elección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia; si bien, aseguró ella, no se logró incidir en la forma en que ellos querían, si se consiguió hacer presión para que se eligieran a personas más competentes. Al respecto comentó:

Esto ha incidido en que haya un debate más abierto de quienes son los candidatos, la forma en cómo se elijan los candidatos y que al final las presiones de la sociedad civil para que se elijan personas idóneas incidan, no tanto todavía como quiéranos, pero si tengan una incidencia en el resultado final de la elección, de los cinco candidatos (...) Ahora siempre hay cierta distribución de las magistraturas, pero por lo menos vemos que en este reparto se están eligiendo a personas más competentes.

Otro de los aspectos que señaló es que, con esta práctica, se ha conseguido promover la participación ciudadana e involucrar a los jóvenes con el fin de hacer más transparente y pública la elección de magistrados, además de hacer conciencia sobre la importancia de esta elección.

En el caso de FUNDE, a través de ALAC, Sandoval expresó que por medio de la educación cívica y de las asesorías legales se ha logrado generar conciencia en los ciudadanos y ciudadanas sobre lo que es corrupción, lo que es injusto y sobre todo saber reconocer cuando se violentan sus derechos.

Asimismo, Sandoval señaló como otro resultado el poder tener cierta incidencia en sectores de la sociedad, así como generar temas de agenda pública:

Somos incómodos para la administración pública y creo que eso es otro de los resultados que tenemos. ¿Y por qué digo que somos incómodos? por un lado estamos en boca de ciertas administraciones, las anteriores y las actuales, y pareciera que nos ven como parte de una incidencia o un enemigo, cuando lo que buscamos realmente es tratar de fortalecer la democracia sin importar qué partido esté o qué administración esté.

Para Carlos Palomo, de TRACODA, el principal resultado obtenido es un cambio en la práctica y actitud de los servidores públicos, es decir, que se ha logrado disuadir o inhibir específicamente en aquellos que tienen la labor de hacer valer el derecho de acceso a la información; esto por medio de procesos sancionatorios ante la renuencia de entregar la información que es solicitada.

Obstáculos enfrentados en la implementación de los mecanismos utilizados por las organizaciones de sociedad civil

Como se ha señalado anteriormente, las actividades de contraloría ciudadana que realizan las distintas OSC, que tienen por finalidad prevenir y combatir la corrupción, han sido elementos clave para visibilizar y colocar en agenda pública este fenómeno. Por otro lado, estos ejercicios de fiscalización ciudadana muchas veces han sido la llave para activar el sistema de frenos y contrapesos⁴.

El control ciudadano al poder público ejercido por estas organizaciones, provoca que las mismas sean percibidas como actores incómodos para los funcionarios y empleados públicos que realizan actos de desviación de poder. Esto porque la observación y vigilancia ciudadana provoca presión social y exposición pública⁵.

En este contexto, este tipo de organizaciones enfrentan una diversidad de obstáculos relacionados a la implementación de los mecanismos de control ciudadano que utilizan para llevar a cabo sus labores. Por ejemplo, abusos de poder, violencia, poca participación ciudadana, son solo algunos de los obstáculos que las organizaciones enfrentan (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI, 2015).

Desde esta perspectiva, Liliam Arrieta de FUSADES, manifestó que en algunas ocasiones:

4 La categoría de “instituciones públicas que tienen funciones constitucionales de control sobre el ejercicio del poder político” o de “control institucional” se refiere a los órganos y cargos públicos cuyas potestades impliquen: a) la finalidad o una relación instrumental objetiva e inmediata de protección de los derechos fundamentales de las personas o de los principios constitucionales inherentes al Estado Constitucional de Derecho, frente al ejercicio del poder político; y b) la utilización de normas jurídicas como parámetros para evaluar, calificar, fiscalizar, contrapesar, vigilar o limitar el ejercicio del poder o las funciones públicas de otros órganos estatales. Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Constitucional, Inconstitucionalidad 3-2015/9-2015/22-2015,2016.

5 Según la Ley de Ética Gubernamental, en su Art. 3 literal f, se define la corrupción como “el 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” (Asamblea Legislativa, 2011).

... los funcionarios públicos creen que el ejercicio del cargo es algo que ellos pueden ejercer sin contraloría social, y todavía a pesar de que tenemos una Ley de Acceso a la Información que permite solicitar información pública, existe cultura del secretismo en la toma de decisiones.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña en el marco de la prevención y combate contra la corrupción, los entrevistados identificaron dos principales obstáculos en la ejecución de los mecanismos de contraloría que utilizan para el desarrollo de su trabajo: a) El bloqueo de información por parte de las instituciones públicas; y b) La desconfianza y estigmatización de las organizaciones.

Bloqueo de información. El bloqueo de información hace referencia a las conductas que realizan los funcionarios y empleados públicos, con el objetivo de entorpecer y frenar los mecanismos de control ciudadano que han sido activados por las OSC en su afán de fiscalizar el poder público.

El bloqueo de información identificado por los entrevistados refleja dos vertientes, el formal y el material. El primero de estos se realiza a través del abuso de la norma o de la competencia dada al funcionario o empleado público, y puede observarse en las declaratorias de reserva de información sin justificación realizadas por los entes obligados. Sobre ello, señaló Carlos Palomo de TRACODA:

Uno de los principales obstáculos es la renuencia de los funcionarios para entregar información o abusar de las causales de reserva de información. Esto pasa bien seguido, que interpretan la causal de reserva adrede y de forma maliciosa para no entregar la información, y se puede distinguir como conducta dolosa.

Por otra parte, los obstáculos concebidos desde la vertiente material, son aquellas conductas que han obstaculizado los mecanismos de control ciudadano utilizados por las OSC valiéndose de actos que no tienen ningún tipo de respaldo normativo, como bien señalan Eduardo Escobar, Director Ejecutivo de ACCIÓN Ciudadana y Wilson Sandoval, Coordinador de ALAC-FUNDE. Sobre el particular, indicó Escobar: “Otras organizaciones han tenido amenazas, ataques, etc. Nosotros no, no hemos tenido amenazas directas quizás porque no hemos llegado al punto de tocar fibras sensibles; también la exposición mediática puede frenar esos ataques.”

Y al respecto, abonó Sandoval:

Creo que hay una situación de amenaza en la cual se busca desarticular no solo a ALAC y a FUNDE, sino que en especial a cualquier organización de la sociedad civil que parezca ser disidente o que parezca ser incómoda.

Desconfianza y estigmatización. La desconfianza y estigmatización de las OSC y del uso de los mecanismos de control ciudadano utilizadas por esta, tienen como trasfondo la concepción antagónica que tienen los funcionarios y empleados públicos. Sobre este ánimo de querer revelar información, Liliam Arrieta de FUSADES indicó:

Si bien se abren espacios para la veeduría ciudadana, todavía hay una serie de decisiones que se adoptan de forma privada, lejos de la mirada pública. Todavía hay resistencia para que los ciudadanos podamos observar la mayor parte de espacios donde las decisiones se están tomando, o resistencia a darnos acceso a las organizaciones de sociedad civil.

Una vez que estos funcionarios o servidores públicos asimilan que las OSC son únicamente actores que activan el sistema de frenos y contrapesos, y que su única función es la de garantizar el adecuado ejercicio de la función pública a fin de prevenir y combatir la corrupción, estos dejan de obstaculizar la implementación de los mecanismos de control ciudadano, como bien señaló Eduardo Escobar de Acción Ciudadana:

Ahora con los partidos se ha construido una relación de confianza porque ellos ya saben qué es lo que nosotros hacemos, mientras que el TSE sabe que somos una organización que podemos ser aliados en determinados temas. Eso podría considerarse un obstáculo al inicio, aunque eso no nos impidió hacer la labor. Hubo bastante estigmatización (sobre) lo que estábamos haciendo. Al inicio no éramos amigos del TSE, y lo mismo con los partidos. Ahora ya podemos coordinar o acordar con ellos la entrega de información, antes no. Eso pudo haber sido un obstáculo mínimo o situación que nos pudo haber desanimado a seguir con el esfuerzo.

Retos y desafíos identificados en la implementación de los mecanismos utilizados por las OSC

La cooptación de las instituciones de control y el irrespeto del estado de derecho, son los principales retos y desafíos que en el corto y mediano plazo podrían poner en peligro el uso de los mecanismos de control ciudadano que las OSC han venido utilizando para el desarrollo de su labor de fiscalización. Sobre este aspecto, Eduardo Escobar de Acción Ciudadana, contextualizó los siguientes puntos:

En la región los procesos de combate a la corrupción van para atrás después de lo que se había logrado en los últimos años. Acá vamos en esa ruta, de reversión democrática en el país, y esta reversión democrática va a impactar en la labor de las instituciones de control.

En este sentido, el desafío más inmediato que enfrentarán las organizaciones sociales y la ciudadanía en general respecto a la fiscalización del poder político, es el cierre de los espacios institucionales que garantizaban los mecanismos de control. Al respecto, Escobar indicó:

Si se nos cierran los espacios institucionales y mecanismos de contraloría debido al control estatal ¿cómo vamos a hacer? Entonces ahí viene un desafío, un reto a futuro, cómo hacerlo, porque el Gobierno está poniendo las piezas para tener control. El presidente va a elegir a tres comisionados del IAIP, también viene la elección del Fiscal el otro año, que lo va a hacer la nueva Asamblea Legislativa que pueda estar controlada por Nuevas Ideas (...) estamos ante un escenario de control político de las instituciones para favorecer el proyecto político del presidente, no para favorecer una reforma del Estado, una reforma del fortalecimiento del Estado de derecho, sino que la política del presidente.

La percepción de Escobar sobre la eliminación de espacios de veeduría social y el declive del sistema democrático, como realidades que deberán enfrentar las OSC, es un escenario que es compartido por el resto de entrevistados. Al respecto, Liliam Arrieta de FUSADES comentó:

Estos espacios de participación ciudadana no deberían estar a la voluntad del funcionario de turno, sino que deberían ser claros espacios que la ciudadanía ya tiene ganados, y así como en materia de protección de los derechos humanos, debería de haber una garantía de no retroceso en estos espacios que la ciudadanía va ganando (...) porque si tenemos un gobierno menos democrático, más autoritario, que no le gusta la crítica, que no le gusta que lo estén observando, vamos a ver que estos espacios se van a cerrar en la Asamblea, al igual si tenemos funcionarios en el CNJ que estén sometidos un poco más o menos al poder y que no tienen esta cultura de transparencia, se podrían cerrar los espacios que ya hemos ganado.

Además de un bloqueo hacia la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, como parte de un proceso de reversión democrática que pueda generarse con la nueva configuración política de cara a las elecciones de 2021, existe también una alta posibilidad de un cambio de conductas hacia quienes ejercen control social. Para Carlos Palomo de TRACODA, esta es una realidad que no debe dejarse de lado:

Puede llegar a darse una atmósfera o práctica recurrente de acoso digital o presencial en contra de aquellos que realizamos actividades de contraloría. Ya se vio digitalmente en contra de los periodistas, y no faltará mucho para llegar con las organizaciones de la sociedad civil, comenzaron con lo de las organizaciones de fachada, pero puede ir más allá de lo digital, y trascender a lo físico.

Este tipo de circunstancias extraordinarias son así producto de un discurso que busca eliminar cualquier tipo de control social hacia quienes ejercen el poder, el cual se ve amplificado a través de los canales oficiales de información de aquellos que ostentan cargos de autoridad. Para Wilson Sandoval de FUNDE, el rol de las organizaciones civiles se ve dañado con este tipo de discursos debido a que se distorsiona el rol de las organizaciones:

Existe una deslegitimación de la sociedad civil (...) porque hay un discurso oficialista donde la sociedad civil es dañina, es una amenaza y es disidente, y como es disidente hay que

anularla y hay que suprimirla. Y en ese discurso populista del oficialismo se han generado dos bandos, el bando de los buenos y el bando de los malos, y pareciera ser que el bando de los buenos pertenece al oficialismo y el bando de los malos pertenece a la sociedad civil.

Lo planteado anteriormente supone una serie de retos y desafíos para la implementación de los mecanismos de control social, que han venido siendo utilizados por las organizaciones que luchan en favor de la transparencia y el combate contra la corrupción. Asimismo, aunque las vías institucionales se vayan cerrando, las organizaciones continuarán reinventándose y construyendo nuevos mecanismos que permitan realizar su trabajo. Pero quizás estos mecanismos ya no sean formales, sino que estarán basados en la disidencia y la presión social, como lo señaló de manera anónima uno de los entrevistados:

Al final lo que se ve es un panorama sombrío para la salud de las instituciones de control, y es a través de ellas que se ha hecho control. Si eso retrocede porque se cambian los titulares, y los titulares llegan con otra agenda, entonces si nos vamos a enfrentar al desafío de cómo hacer control (...) ahí va a sufrir el control que podemos hacer, porque ya no va a ser efectivo, y las organizaciones van a tener que abandonar las instancias institucionales y salir con otros medios de protesta y denuncia que ya no van a ser las instituciones.

Conclusiones

Las OSC desempeñan una destacada labor dentro de las sociedades al ser entidades privadas que buscan garantizar el bienestar común de los habitantes, como resultado de la burocracia o la inoperancia de las instituciones gubernamentales, para poder asegurar la satisfacción de las necesidades de la población, y por ende el cumplimiento de sus derechos. Sin la existencia de ellas, probablemente las distintas problemáticas que aquejan a la ciudadanía no serían resueltas por el Estado, o al menos no en un tiempo de plazo inmediato debido a los distintos intereses que acontecen.

En El Salvador, la existencia de una sociedad civil organizada ha satisfecho en alguna medida las demandas sociales de la ciudadanía; por ejemplo, en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas, diversas organizaciones han trabajado a favor de la prevención y el combate a la corrupción a través del uso de los distintos mecanismos de contraloría social establecidos en la ley. La utilización de este tipo herramientas, junto al ingenio de cada organización para abordar la problemática de la corrupción en el país, ha fortalecido el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, algo que probablemente no hubiera sucedido solamente con el trabajo de las instituciones gubernamentales.

Si bien las OSC salvadoreña tienen a su disposición mecanismos legales como es la Ley de Acceso a la Información Pública, para ejercer contraloría social, muchas veces se enfrentan a la renuencia por parte de algunas instituciones obligadas a hacer valer su derecho, siendo importante así establecer sanciones para quienes se resisten a cumplir con lo dispuesto en la LAIP.

Los resultados obtenidos por las OSC con el uso de los diferentes mecanismos para el combate a la corrupción, han permitido cambios importantes en el actuar de los servidores públicos; es necesario seguir potenciando este tipo de mecanismos y estar atentos a que estos no se vean vulnerados frente a intereses políticos.

Conforme a los diversos obstáculos que experimentan las OSC al momento de aplicar los mecanismos de contraloría ciudadana, es preciso señalar que los mismos son principalmente influenciados por la cultura del secretismo y no exposición de la que adolece el poder público. En este sentido, es importante seguir incentivando a la ciudadanía y al resto de organizaciones, para que se sumen a los diferentes espacios de veeduría social, y replicar los mecanismos aquí expuestos.

Por último, es importante señalar que ante la nueva configuración política que experimentará el país en 2021, las organizaciones consultadas reconocen que existe un alto riesgo de retroceso en materia de contraloría si el derecho de acceso a la información se ve debilitado. Si el principal mecanismo utilizado por las organizaciones sociales para ejercer control al poder político se ve vulnerado, el trabajo de estas se verá debilitado en gran medida debido a que no contarán con tan importante herramienta, que les ha permitido monitorear el actuar de los funcionarios y las instituciones públicas en los últimos años. Por tal razón, será solo a través de una defensa unida y conjunta de las diversas organizaciones existentes, así como el ingenio de cada una de ellas, que se podrá hacer frente a los diversos retos y desafíos que supondrá el nuevo contexto político salvadoreño.

Si bien el aporte de las OSC ha sido de gran relevancia para la prevención y el combate contra la corrupción, el país sigue enfrentando retos y obstáculos en esta materia. Por ejemplo, las altas tasas de impunidad, el mal uso de los fondos públicos, la dilatación en los procesos judiciales, la falta de operancia de las instituciones de control, la falta de probidad de los funcionarios públicos, así como el constante y creciente conflicto de interés de estos en la función pública, entre otros, dificulta que los actos de corrupción se encuentren lejos de acabar. Si a esto se le suma el contexto político que enfrentará el país el próximo año, ante una posible reconfiguración de las fuerzas políticas, las OSC tendrán un largo camino por recorrer para acabar con dichas prácticas, que lejos de permitir el avance en el desarrollo de la población terminan por generar mayor desigualdad y afectar el bienestar de la ciudadanía.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (1983). *Constitución de la República de El Salvador*, Decreto Legislativo N° 38. (1983). Diario Oficial, 1983-12-16, N. 234, p. 1-26 https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf
- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Acceso a La Información Pública*. <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/493>
- Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Ética Gubernamental*. <https://www.asamblea.gob.sv/decretos/details/2223#:~:text=Resumen%3A,%C3%89TICAS%20ESTABLECIDAS%20EN%20LA%20MISMA>
- Baena, P., Basco, A., De Michele, R. (2010). *Una mirada independiente Buenas prácticas en el seguimiento de las convenciones internacionales contra la corrupción por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*. Banco Interamericano de Desarrollo. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-mirada-independiente-Buenas-pr%C3%A1cticas-en-el-seguimiento-de-las-convenciones-internacionales-contra-la-corrupci%C3%B3n-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-\(OSC\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Una-mirada-independiente-Buenas-pr%C3%A1cticas-en-el-seguimiento-de-las-convenciones-internacionales-contra-la-corrupci%C3%B3n-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-(OSC).pdf)
- Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). (s.f.) Definición de contraloría social. *Benemérita Universidad Autónoma de Puebla*. <http://contraloriasocial.buap.mx/?q=content/definici%C3%B3n>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Estrada, M. y Labazée, P. (s.f.). ¿Qué es conciencia ciudadana? *Blog Conciencia ciudadana y derechos humanos*. <https://concienciaciudadanaddhh.wordpress.com/que-es-conciencia-ciudadana/>
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. (2006). *La legislación salvadoreña en materia de control de los fondos públicos*. Tercera parte. Boletín de Estudios Legales, Departamento de Estudios Legales, DEL, n.º 67. http://fusades.org/sites/default/files/investigaciones/boletn_no_67_julio_2006_pdf_0.pdf
- Grau, N. (2009), Contraloría social y derechos sociales El desafío de la integralidad. *Revista Gestión y Política*, p. 5. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=SI405-10792009000100001.
- Hart, R., (1993), *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. UNICEF Innocenti Research Centre, Innocenti Essay.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales ICEFI. (2015). *La corrupción, sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. [https://www.icefi.org/sites/default/files/informe_icefi - corrupcion 0.pdf](https://www.icefi.org/sites/default/files/informe_icefi_-_corrupcion_0.pdf)

Morris, S. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores.

Sentencia de Inconstitucionalidad 3-2015/9-2015/22-2015. (2016, 24 de junio). *Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/II/2010-2019/2016/06/B9377.PDF>

Rivera, S., Varela, A. y Gómez Magaña, E. (2012). *Participación ciudadana y combate a la corrupción: cinco modelos de incidencia desde el servicio público*. Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. <http://www.orfis.gob.mx/wp-content/uploads/2017/05/corrupcion-ebook.pdf>

Tomás, J. (2016), La sociedad civil contra la corrupción. *Revista Vasca de Administración Pública*. n.º Extra 104, 2, págs. 115-162. <https://www.euskadi.net/r6ls2000lx/es/t59aWar/t59a-MostrarFicheroServlet?t59aldRevista=2&R0IHNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&-t59aSeccion=58&t59aContenido=5&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=104>

Transparency International. (2019). *IPC 2019: resumen global*. <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2019-global-highlights>

Anexos

Se comparten las matrices de información que fueron procesadas a partir de las entrevistas realizadas.

Tabla 5

Matriz de información: mecanismos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (FUSADES)

Ámbito de estudio	Liliam Arrieta de Carsana (FUSADES)
<p>I. Papel o rol desempeñado por las OSC para prevenir y combatir la corrupción.</p>	<p>...Ahora bien, el papel de las organizaciones, obviamente la unión hace la fuerza entonces al integrarnos en una organización de sociedad civil que busca luchar contra la corrupción, pues estamos sumando esfuerzos con otras personas y al mismo tiempo revistiendo a la iniciativa de una forma que le da más credibilidad o más legitimidad a la hora de participar...</p> <p>...El hecho que se cree una organización de la sociedad civil de cualquier color, sabor o identidad política, si es que la tiene o no; es importante porque permite centralizar el esfuerzo y todo lo que viene de la ciudadanía, si le dejamos la política a los políticos estamos fregados, si les dejamos el ejercicio del poder sin controles a los políticos, vemos problemas de abuso de poder, ya sea en el tema de frenos y contrapeso o como en el caso de incumplimientos de sentencias o vemos abusos de falta de control en el tema de los recursos...</p> <p>Sin participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción hay menos controles y por lo tanto más espacios para la corrupción, entonces la participación de las organizaciones de sociedad civil no solo está legitimada, sino que además es indispensable para reducir los espacios de corrupción y aquí es donde es importante que independientemente que seamos de derecha, izquierda, de empresarios, de indígenas, de mujeres, de hombres, LGTBQI.</p> <p>En materia de corrupción, como este es un mal que nos afecta a todos, porque reduce la disponibilidad de los recursos a todos, es un esfuerzo donde se deben sumar fuerzas de todo el espectro de organizaciones que haya en la sociedad civil.</p>
<p>2. Mecanismos utilizados para ejercer contraloría social y su posibilidad para ser replicados.</p>	<p>...Le hemos apostado a estos ejercicios de observación, porque para poder tener una opinión informado lo primero que tengo que ver es monitorear sobre: ¿qué está pasando en el Órgano Judicial?, ¿cómo se eligen a los magistrados?, observamos las decisiones que toma la Corte Suprema de Justicia...</p> <p>...La observación nos permite tener respuestas a todas estas preguntas para luego buscar mecanismos que promuevan mayor participación y mayor participación informada, para que resulten electas las personas de mayor capacidad...</p> <p>... El ejercicio de observación lo que permite es darle mayor transparencia, mayor publicidad, este monitoreo que permite detectar desde afuera, ¿qué es lo que se está haciendo bien? y ¿qué es lo que se está haciendo mal?...</p> <p>... También observemos los procesos de elección y esto siempre que se ha hecho, bueno no siempre se ha hecho, tenemos tendencia los ciudadanos a creer que los únicos procesos que podemos observar son los de elecciones presidenciales y legislativas, pero también en el proceso de elección de los magistrados de la Corte hay una etapa que se realiza en una votación general de todos los abogados del país, que se lleva acabo generalmente en enero o en febrero, porque de conformidad con el ciento ochenta y seis de la Constitución, los abogados autorizados podemos votar por cada tres años por la mitad de los candidatos que se mandan a la Asamblea Legislativa...</p> <p>...Entonces hemos optado por estos ejercicios de monitoreo, observación e informe porque de todos estos ejercicios de observación luego se producen informes que luego son divulgados a la población y a partir de ahí, de una forma más técnica el Departamento de Estudios Legales elabora propuestas de mejora...</p>

Ámbito de estudio	Liliam Arrieta de Carsana (FUSADES)
3. Resultados obtenidos a través de los mecanismos utilizados para ejercer contraloría social.	<p>...Entonces la idea es promover la participación ciudadana e involucramiento de los jóvenes con el propósito de dotar del proceso de magistrado de más transparencia, publicidad y de generar más, no solo de participación ciudadana, sino de una mayor conciencia de la importancia de esta elección...</p> <p>...A lo largo de los años y de hecho vamos a presentar el seis de noviembre un estudio en el que se analiza a la Corte Suprema de Justicia, dos mil seis, dos mil nueve, dos mil doce, dos mil quince, dos mil dieciocho y un hallazgo que les comparto es que los ejercicios de observación de este proceso han pasado de ser uno, en donde antes FESPAD observó esas elecciones en años anteriores, pasaron a ocho que fuimos las organizaciones que pedimos observar la última elección de la Corte la dos mil dieciocho...</p> <p>...Esto ha incidido en que haya un debate más abierto de quienes son los candidatos, la forma en cómo se elijan los candidatos y que al final las presiones de la sociedad civil para que se elijan personas idóneas incidan, no tanto todavía como quiéranos, pero si tengan una incidencia en el resultado final de la elección, de los cinco candidatos...Ahora siempre hay cierta distribución de las magistraturas, pero por lo menos vemos que en este reparto se están eligiendo a personas más competentes...</p>
4. Obstáculos enfrentados por las OSC para ejercer contraloría social.	<p>...Bueno que todavía los funcionarios públicos creen que el ejercicio del cargo es algo que ellos pueden ejercer sin contraloría social y todavía a pesar de que tenemos una Ley de Acceso a la Información que permite solicitar información pública, todavía existe cultura del secretismo en la toma de decisiones...</p> <p>...Creo que todavía las decisiones que están tomando estas instituciones públicas no toman suficientemente en cuenta los resultados de la evaluación y si bien, se abren espacios para la veeduría ciudadana, todavía hay una serie de decisiones que se adoptan de forma privada, lejos de la mirada pública. Todavía hay resistencia para que los ciudadanos podamos observar la mayor parte de espacios donde las decisiones se están tomando o resistencia a darnos acceso a las organizaciones de sociedad civil...</p>
5. Desafíos a futuro de las OSC ante el contexto político, social y económico del país.	<p>...Entonces estos espacios de participación ciudadana no deberían estar a la voluntad del funcionario de turno, sino que debería ser claro que son espacios que la ciudadanía ya tiene ganados y así como en materia de protección de los derechos humanos, debería de haber una garantía de no retroceso, de no retroceder en estos espacios que la ciudadanía va ganando...</p> <p>...Porque si tenemos un gobierno menos democrático, más autoritario que no le gusta la crítica, que no le gusta que lo estén observando vamos a ver que estos espacios se van a cerrar en la Asamblea, al igual si tenemos funcionarios en el CNJ que estén sometidos un poco más o menos al poder y que no tienen esta cultura de transparencia, se podrían cerrar los espacios que ya hemos ganado ...</p> <p>....siempre hay un riesgo para que una organización de cualquier tipo, que estos espacios se pierdan, sino están claramente regulados y establecidos ya como una conquista de los ciudadanos en un régimen democrático...</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6

Matriz de información: mecanismos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (TRACODA)

Ámbitos de estudio	Carlos Palomo (TRACODA)
I. Papel o rol desempeñado por las OSC para prevenir y combatir la corrupción.	<p>...Uno de los principales aportes que dan las organizaciones es en hacer denuncias públicas en darle o buscar que se les dé relevancia mediática a determinados casos y esto se traduce en tratar de inhibir o pretende, y al final logra en alguna medida, inhibir a los servidores públicos de incurrir en conductas corruptas...</p> <p>...Las denuncias que interpone la ciudadanía y creo que también hacen un rol de contrapeso en alguna medida, porque efectivamente ya hay algunos servidores públicos que se abstienen de realizar algunas acciones porque saben que la sociedad civil va a saltar y que entonces se les va a hacer algún problema mediático o legal...</p>

Ámbitos de estudio	Carlos Palomo (TRACODA)
<p>2. Mecanismos utilizados para ejercer contraloría social y su posibilidad para ser replicados.</p>	<p>...Los principales mecanismos que utilizamos son los contemplados en la Ley de Acceso a la Información Pública, en lo que tiene que ver con los procesos de solicitudes de acceso a la información y también en lo que tiene que ver con la denuncia por incumplimiento a la Ley De Acceso a la Información, esos son los principales y los que se ejercen casi que a diario...</p> <p>...En esto entra todo lo que tiene que ver con procesamiento y análisis de datos que permite realizar ejercicios de contraloría más sofisticados porque ya no se queda uno solo con lo superficial y lo evidente, sino que ya puede relacionar datos de diferentes instituciones y encontrar (“irregularidades”) que debió aplicar un procedimiento de cierta manera y no lo hizo...</p> <p>...También buscamos, solo que aquí hay un avance menos visible fortalecer a las instituciones para que utilicen la tecnología para mejorar sus procesos y ser más transparentes y ahí puedo poner como el mejor ejemplo la Corte de Cuentas con el tema de uso de datos para analizar riesgos de dónde realizar auditorías que ahorita tienen un esquema basado completamente en ya se va a vencer el periodo, hay que ir a auditar y ya están en algunos pasos, no puedo decir que gracias exclusivamente a nuestro apoyo porque hay cooperación del BID y demás, pero ya están transitando a un modelo de análisis de riesgo en base a datos y planificación de auditoría basada en riesgos...</p> <p>...se tuvo una conversación con el IAIP para ver en qué medida se pueden realizar esfuerzos para automatizar los procesos de fiscalización, porque ahorita hay una persona haciéndolo y se tarda una vida y no alcanza, entonces automatizando se puede abarcar más en menos tiempo...</p>
<p>3. Resultados obtenidos a través de los mecanismos utilizados para ejercer contraloría social.</p>	<p>...Los resultados que se obtienen se busca disuadir o inhibir a los servidores públicos, les voy a poner un caso bien concreto que nos funcionó a nosotros...</p> <p>... Con el Ministerio de Economía nosotros estuvimos el año pasado con el ejercicio de pedir los nombres y salarios de los servidores públicos, entonces hubo una renuncia total, no nos querían entregar y todo...se abrió en Economía un proceso sancionatorio, la señora a la que se le abrió el proceso pues le recortaron el contrato y todo y nosotros decidimos continuar, porque para nosotros la responsabilidad igual continuaba...Este año volvimos a pedir la lista de nombres y no la quisieron dar, entonces interpusimos un recurso de revisión y casi que textualmente le dijimos “si no se nos entrega la información que ya se reconoció como pública a la persona que nos negó la información vamos a solicitar que se le abra un proceso sancionatorio y va a terminar igual que la gerente de recursos humanos anterior”.</p>
<p>4. Obstáculos enfrentados por las OSC para ejercer contraloría social.</p>	<p>... Uno de los principales es la renuencia de los funcionarios para entregar información, abusar de las causales de reserva, porque eso pasa bien seguido que la interpretan adrede y de forma maliciosa para no entregar la información, y se puede distinguir como conducta dolosa...</p> <p>...No están debidamente capacitados para entender la importancia de entregar datos abiertos, y la falta de entrega limita hacer ejercicios de contraloría. La idea del ejercicio de la contraloría es que la pueda ejercer cualquier persona independientemente del formato de entrega...</p>
<p>5. Desafíos a futuro de las OSC ante el contexto político, social y económico del país.</p>	<p>...Uno de los principales temores que tenemos como TRACODA es que ante un cambio en la Asamblea Legislativa, que evidentemente va a ocurrir, ante una posible mayoría simple, se pueda reformar la Ley de Acceso a la Información Pública, y se pueda dejar inutilizable, se le puedan “quitar los dientes” que la hacen útil...</p> <p>...la colonización de las instituciones de control, ya comenzaron con el IAIP y ya se están viendo los primeros resultados, preocupa que eso pueda pasar con la FGR y CCR. Si se van anulando las instituciones de control, se anula la ley de facto...</p> <p>...Pueda llegar a darse una atmosfera o práctica recurrente de acoso digital o presencial en contra de aquellos que realizamos actividades de contraloría, ya se vio digitalmente en contra de los periodistas, y no faltará mucho para llegar con las organizaciones de la sociedad civil, comenzaron con lo de las organizaciones de fachada, pero puede ir más allá de lo digital, y trascender a lo físico...</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7

Matriz de información: mecanismos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (Acción Ciudadana)

Ámbitos de estudio	Eduardo Escobar (Acción Ciudadana)
1. Papel o rol desempeñado por las OSC para prevenir y combatir la corrupción.	<p>El papel o rol desempeñado por las OSC para prevenir y combatir la corrupción, comprende obviamente controlar al poder, es decir, de verificar que se respete la legalidad de las cosas, de las actuaciones del gobierno y funcionarios...</p> <p>Las OSC también tienen el rol de tutelar derechos de determinados sectores, es decir, control social al poder político. Por ejemplo, una organización que trabaja temas LGTBI, ese tipo de sector de la población que está desprotegido en general, organizaciones de este tipo toman decisión de tutelar esos derechos, de activar instancias ante el poder.</p>
2. Mecanismos utilizados para ejercer contraloría social y su posibilidad para ser replicados.	<p>Uno es el establecimiento de dos instancias: el Centro de Monitoreo de Transparencia y Democracia, y el Observatorio, como instancias especializadas de monitoreo de verificación de cómo se ejerce el poder político en diferentes ámbitos. Si una organización tiene algo muy específico, se especializa en eso y ejerce más efectivamente la contraloría. ¿Qué si lo puede replicar? Yo creo que ese es un camino que se debe seguir, organizaciones con especialización, con instancias <i>ad hoc</i> para la contraloría social en los diferentes ámbitos.</p> <p>Lo otro es que a través de estas instancias, se utilizan mecanismos o procedimientos legales que tiene a disposición cualquier ciudadano ¿A qué nos referimos? solicitudes de acceso a la información, posibilidad de denunciar a las autoridades cuando incumplen con la ley, ya sea que incumplen ante una acción de la organización o ante otras personas. Otro mecanismo que hay que mencionar son las alianzas con otras organizaciones, porque no es lo mismo que una organización por sí sola haga contraloría, pero adquiere un poco más de fuerza cuando se hace con otras organizaciones. Puede hacerse de manera sola, pero otra forma que puede tener resultados también es agruparse con otras organizaciones para crear frentes comunes en varios temas.</p>
3. Resultados obtenidos a través de los mecanismos utilizados para ejercer contraloría social.	<p>Creo que el más importante es que se logró cambiar prácticas y comportamientos de instituciones políticas. Por ejemplo, puedo mencionar que al TSE se les hizo que evaluaran un poco más el financiamiento de los partidos políticos. A los partidos políticos se les hizo que fueran transparentes, rindieran cuentas, ordenen sus finanzas, revele información, entonces hicimos un cambio conductual en las instituciones con la labor que se hizo. En este sentido, se logró que se cumpla un poco más la ley y se sancionen esos comportamientos que se apartan de lo que dice la ley, y lo que dictan los principios básicos de transparencia y combate a la corrupción.</p> <p>Con la labor realizada respecto al cambio de práctica, contribuimos a uno, liberar información que antes no se conocía, dos, a abordar otros temas que antes no se trabajaban, por ejemplo, ley del lobby, tema de la fiscalía, financiamiento de mujeres, acceso a la información, es decir, temas que no se discutían, no estaban en la agenda pública. Entonces, nosotros logramos liberar información sobre eso y poner a la discusión los temas.</p> <p>Se le mandó un mensaje al poder político de que las organizaciones, en este caso Acción Ciudadana, está ahí monitoreándolos y controlándolos.</p>
4. Obstáculos enfrentados por las OSC para ejercer contraloría social.	<p>Tal vez el desafío que se ha enfrentado es que las mismas instituciones han bloqueado que se acceda a la información. Otras organizaciones han tenido amenazas, ataques, etc. Nosotros no, no hemos tenido amenazas directas quizás porque no hemos llegado al punto de tocar fibras sensibles; también la exposición mediática puede frenar esos ataques, dificultades de ese tipo no se han tenido, tampoco dificultades financieras.</p> <p>También en un inicio una dificultad u obstáculo fue que muchos no nos tenían confianza, como el TSE y los partidos. Por ejemplo ahora con los partidos se ha construido una relación de confianza porque ellos ya saben qué es lo que nosotros hacemos, mientras que el TSE sabe que somos una organización que podemos ser aliados en determinados temas. Eso podría considerarse un obstáculo al inicio, aunque eso no nos impidió hacer la labor. Hubo bastante estigmatización al inicio de lo que estábamos haciendo. Al inicio no éramos amigos del TSE, y lo mismo con los partidos. Ahora ya podemos coordinar u acordar con ellos la entrega de información, antes no. Eso pudo haber sido un obstáculo mínimo o situación que nos pudo haber desanimado a seguir con el esfuerzo.</p>

Ámbitos de estudio	Eduardo Escobar (Acción Ciudadana)
<p>5. Desafíos a futuro de las OSC ante el contexto político, social y económico del país.</p>	<p>En la región los procesos de combate a la corrupción van para atrás después de lo que se había logrado en los últimos años. Acá vamos en esa ruta, de reversión democrática en el país, y esta reversión democrática va a impactar en la labor de las instituciones de control. Si se nos cierran los espacios institucionales y mecanismos de contraloría debido al control estatal ¿Cómo vamos a hacer? Entonces ahí viene un desafío, un reto a futuro, como hacerlo, porque el gobierno está poniendo las piezas para tener control. El presidente va a elegir a tres comisionados del IAIP, también viene la elección del Fiscal el otro año, que lo va a hacer la nueva Asamblea Legislativa, que pueda estar controlada por Nuevas Ideas. Estamos ante un escenario de control político de las instituciones para favorecer el proyecto político del Presidente, no para favorecer una reforma del Estado, una reforma del fortalecimiento del estado de derecho, sino que la política del Presidente.</p> <p>Puede pasar también de que el cierre de estos espacios y cambio de las instituciones de control termine sacando de la vía legal e institucional no solo a las organizaciones, sino a la ciudadanía en general. La ciudadanía ya no irá a solicitar información porque sabe que no se la van a dar, y ya no irá al IAIP porque sabe que no resuelven.</p> <p>¿Qué pasaría si se vuelve inoperante o inhabilita la instancia de tutela? se pierde el efecto llamada, ya nadie va, ya nadie lo usa, tiene un efecto cascada, no solo se pierde a nivel de control estatal sino ciudadano, el control social se va disminuyendo.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8

Matriz de información: mecanismos utilizados por las organizaciones de la sociedad civil salvadoreña para prevenir y combatir la corrupción (FUNDE – ALAC)

Ámbitos de estudio	Wilson Sandoval (FUNDE-ALAC)
<p>I. Papel o rol desempeñado por las OSC para prevenir y combatir la corrupción.</p>	<p>...la sociedad civil es como una reserva moral y con reserva moral me refiero a que plantea, por un lado genera conciencia en cuanto al tema de corrupción y transparencia y con esa conciencia lo que busca es generar cultura en las personas sobre estos temas y esa cultura la genera a través de la educación a las personas, la genera a través de espacio cívicos, espacios de participación, de escucha de la opinión y espacios donde se puedan intercambiar ideas, yo creo que ese es como el primer rol que podemos definir.</p> <p>... tienen la capacidad de poder trasladar a esa caja negra de las políticas públicas intereses, intenciones del colectivo general.</p>
<p>2. Mecanismos utilizados para ejercer contraloría social y su posibilidad para ser replicados.</p>	<p>Uno es una estrategia de incidencia donde esta estrategia utiliza una doble vía, es donde divido los otros dos elementos una vía es lo jurídico y la otra vía es lo comunicacional. En cuanto a lo jurídico no nos importa ganar casos, en sí, se trata de tener casos que resulten sorprendidos para la administración pública y casos que generen conciencia en el colectivo. El aspecto comunicacional busca precisamente trasladar a la ciudadanía que algo está mal, que hay una injusticia y que esa injusticia debe ser tratada a nivel jurídico.</p> <p>Esos espacios de formación son talleres, paneles, debates donde buscamos que la gente interactúe con ciertos formadores o ciertos generadores de opinión o expertos en tema de transparencia y anticorrupción...</p> <p>No buscamos vaciar información en la gente, buscamos que colectivamente haya participación comprendan de lo que estamos hablando, pero también que se genere empoderamiento... la gente se empodera cuando se apropia de ciertos temas, de ciertos derechos.</p> <p>Si de hecho nuestra incidencia de litigio estratégico es abierta, cuando la elaboramos, la elaboramos pensando que podía ser adoptada por otras organizaciones.</p>

Ámbitos de estudio	Eduardo Escobar (Acción Ciudadana)
3. Resultados obtenidos a través de los mecanismos utilizados para ejercer contraloría social.	<p>Entonces cuando generamos conciencia, como dejamos capacidades instaladas y la gente se empodera, en teoría sabe reconocer qué es injusto y que es justo, sabe reconocer que es corrupción y qué no es corrupción, sabe reconocer cuando se violentan sus derechos y no se violentan sus derechos y cuando se ven ante la parte de los valores, es decir, cuando ven corrupción, cuando ven injusticias, cuando ven acciones antiéticas, la gente debería tener la capacidad de en las elecciones expulsar del sistema democrático a los funcionarios públicos que resulten con actuaciones corruptas o acciones antiéticas</p> <p>...cuando expone frente al colectivo que ciertos funcionarios actúan de forma antiética, actúan con corrupción con la intención de que en algún momento la cultura cívica este tan fortalecida de que alcancemos niveles que puedan ser aceptados de corrupción.</p> <p>Yo creo que es como aferrarse a cierta misión donde la sociedad civil, entonces trata de permear sobre el colectivo para que en su momento se pueda tener esta cultura en la que se expulse, pero eso claro es a mediano y largo plazo</p> <p>Un primer resultado ha sido que la organización se fortalece y se fortalece a través de una retroalimentación como un Feedback que se da constantemente entre las comunidades, sectores profesionales, sectores académicos con la organización eso permite enriquecer lo que hacemos, permite tener una perspectiva más amplia de qué debemos hacer y permite también nutrir la misión, en este caso es la superación de la corrupción y la implementación de una cultura dada hacia la transparencia.</p> <p>Un segundo elemento es que nos permite generar cierto tema de agencia, es decir cierta capacidad de incidencia en ciertos sectores de la sociedad, creo nuevamente que esos sectores son los generalmente de media clase y sectores académicos...</p> <p>Somos incómodos para la administración pública y creo que eso es otro de los resultados que tenemos y porque digo que somos incómodos por un lado estamos en boca de ciertas administraciones, las anteriores y las actuales, y pareciera que nos ven como parte de una incidencia o un enemigo cuando lo que buscamos realmente es tratar de fortalecer la democracia sin importar qué partido esté o qué administración esté.</p>
4. Obstáculos enfrentados por las OSC para ejercer contraloría social.	<p>Creo que hay una situación de amenaza en la cual se busca desarticular no solo a ALAC o a FUNDE, sino que en especial a cualquier organización de la sociedad civil que parezca ser disidente o que parezca ser incómoda</p>
5. Desafíos a futuro de las OSC ante el contexto político, social y económico del país.	<p>En cuanto a lo económico creo que es una amenaza que está con relacionada con la anterior y es que si se corta ese financiamiento nos deja sin posibilidades de poder simple y sencillamente trabajar, pero también en lo económico está la situación país y es que mucha de la cooperación internacional que puede financiar a la sociedad civil.</p> <p>La amenaza económica se configura a través de la post-pandemia, los esfuerzos están enfocados en tema de salubridad, en temas sanitarios y no tanto en el tema de la transparencia y la corrupción pasa a segundo plano, pero se olvida que es realmente que la corrupción aparece más en los momentos de emergencia, porque se desactivan los controles anticorrupción.</p> <p>En cuanto al ambiente que nos rodea es un ambiente nocivo un ambiente de amenaza para la constante, donde el sistema parece querer desechar obviamente lo que resulta amenazante...</p> <p>En cuanto a los social creo que hay una deslegitimación de la sociedad civil, y en eso ha afectado a ALAC también, porque hay un discurso oficialista donde la sociedad civil es dañina, es una amenaza y es disidente y como es disidente hay que anularla y hay que suprimirla y en ese discurso populista del oficialismo se han generado dos bandos, el bando de los buenos y el bando de los malos y pareciera ser que el bando de los buenos pertenece al oficialismo y el bando de los malos pertenece a la sociedad civil...</p>

Fuente: elaboración propia.

Conocimiento y percepción de los jóvenes sobre el derecho de acceso y la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos

Young people's knowledge and perception of the right to access and the Law on Access to Public Information and open data

Carlos Eduardo Palomo Sosa

Ingeniero en Mecánica, Universidad de El Salvador
Presidente de la Junta Directiva y representante legal
de la Asociación Transparencia Contraloría Social y Datos Abiertos
carlos.palomo@tracoda.info

Diego Mauricio Jacobo Valladares

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Francisco Gavidia
Vicepresidente de la Junta Directiva de la Asociación de Transparencia Contraloría Social y Datos Abiertos
mauricejacob21@gmail.com

Mirian Guadalupe Pineda Romero

Licenciada en Ciencias Jurídicas, Universidad Dr. José Matías Delgado
Colaboradora Jurídica en la Asociación
Transparencia Contraloría Social y Datos Abiertos
miri@tracoda.org

Resumen

Este documento contiene los resultados de una investigación que se realizó con la intención de conocer y determinar, la información que tenían los estudiantes universitarios y miembros de la sociedad civil del Área Metropolitana de San Salvador y San Miguel sobre los datos abiertos, el derecho de acceso a la información pública, y la Ley de Acceso a la Información Pública. Para ello, se realizaron dos mediciones por medio de encuestas para determinar inicialmente que percepción tenía la muestra como conocimientos generales. A continuación, se llevó a cabo un proceso de formación sobre los temas antes mencionados y se procedió a comprobar si estas personas habían expandido sus conocimientos sobre los mismos. Se encontró un aumento en sus conocimientos como resultado del proceso antes mencionado, sobre el derecho de acceso a la información pública, la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos.

Esta investigación se realizó en el marco del “Diplomado de Investigación Aplicada a Transparencia y Anticorrupción” desarrollado por el Centro Universitario de Monitoreo de Medidas y Políticas Anticorrupción, que implementó la Universidad Francisco Gavidia en alianza con la Universidad Dr. José Matías Delgado, entre abril y diciembre de 2020.

Palabras clave: transparencia, lucha contra la corrupción, participación ciudadana, rendición de cuentas.

Abstract

This document contains the results of an investigation made with the purpose of knowing and determining the information possessed by the university students and members of the civil association of the Metropolitan Area of San Salvador and San Miguel, about the open data, right to access to public information and the Law of Access to Public Information. For this, two measurements took place, initially taking surveys to determine the general knowledge and perceptions of the sample people. Then, a training process about the above-mentioned subjects was carried out and then it was proceeded to test whether the understanding of the people about said subjects had expanded or not. An increase in their knowledge about the right to access to public information, the Law of Access to Public Information, and open data was found as a result of the before mentioned process.

This research was carried out within the framework of the "Diploma in Research Applied to Transparency and Anti-corruption" developed by the Anti-Corruption Measures and Policies University Monitoring Centre, implemented by the Francisco Gavidia University in alliance with the Dr. José Matías Delgado University throughout april - december 2020.

Keywords: transparency, anti-corruption, citizen participation, accountability.

Introducción

El presente informe conlleva una investigación, con la intención de determinar el nivel de conocimiento y la percepción que puedan tener los jóvenes, preliminarmente, sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública, así como también de los datos abiertos; posteriormente se realizó un breve proceso de formación para la muestra que fueron personas miembros organizaciones de sociedad civil y universitarios. Esto con la intención que conozcan sobre el derecho de acceso a la información pública, y puedan realizar ejercicios de fiscalización por medio de solicitudes de acceso a la información y los datos abiertos.

El derecho de acceso a la información pública, es un derecho reconocido vía jurisprudencia constitucional anclado en la libertad de expresión, reconocido en el artículo 6 inciso 1º de la Constitución de la República y regulado por la Ley de Acceso a la Información Pública. Una figura que va de la mano con este derecho, son los datos abiertos y es que a manera de fácil comprensión estos son información que está disponible al público.

Planteamiento del problema

El presente es un ejercicio investigativo, realizado con una muestra de participantes integrada por miembros de organizaciones civiles y estudiantes en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) y San Miguel, con el fin de sondear sus conocimientos sobre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos. Además, determinar cómo perciben la utilidad de estas herramientas para transparentar la función pública, y de qué manera se puede acceder y aprovechar los datos gubernamentales. En la coyuntura actual, donde los colectivos experimentan limitantes para realizar actividades presenciales, tales como reuniones o manifestaciones, y en el que diversas fuentes han señalado posibles casos de corrupción en el manejo de fondos públicos, para hacer frente a las consecuencias de la pandemia por COVID-19, representaría un daño directo a la población al minimizar la cantidad de recursos destinados a la población en general.

Luego del sondeo preliminar de conocimientos, se implementó un breve taller de capacitación con la muestra de participantes, sobre el derecho de acceso a la información pública, la Ley de Acceso a la Información Pública y los datos abiertos, con el fin que comprendieran la importancia de estas herramientas para la ciudadanía. Por último, luego de estas jornadas de formación, se elaboró un segundo sondeo para evaluar si es que, y de qué manera, cambió la percepción de los participantes luego de las capacitaciones, así como definir el tipo de información que consideran más relevante de obtener y analizar en formato abierto. Esto permitirá en futuros ejercicios, canalizar esfuerzos para obtener y sistematizar datos que sean aprovechables para la población en general.

El objetivo que orientó la realización de este estudio fue proveer insumos útiles para promover, que las organizaciones sociales y ciudadanía en general, puedan acceder y utilizar información de instituciones públicas para participar activamente en transparentar el ejercicio de gobierno en El Salvador.

Marco teórico

El derecho de acceso a la información pública (DAIP), es reconocido ampliamente por sendos instrumentos internacionales de derechos humanos. Se ha venido profundizando en Latinoamérica a partir del siglo XXI, mediante la adopción de marcos normativos que establecen mecanismos para que los ciudadanos puedan acceder a la información que producen las instituciones públicas, y demás entes que administran fondos del erario público. A su vez, la relación entre el derecho de acceso a la información, el rol de los individuos y organizaciones colectivas en su aplicación y el uso de datos abiertos a nivel público, ha sido objeto de numerosos estudios tanto en el plano nacional como internacional.

Sobre el DAIP, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), menciona que:

...la búsqueda y recepción de informaciones por parte de los ciudadanos sobre las actividades de los Estados o Gobiernos persigue, como objetivo básico, lograr la transparencia democrática y el control sobre el mandato colectivo que el pueblo soberano otorga al gobernante electo mediante el voto universal (Fuenmayor Espina, 2004).

Calderón *et al.* (2016), argumentan que el DAIP es un “derecho llave”; a través del ejercicio de este derecho, los medios de comunicación y la población en general, tienen en sus manos un importante instrumento que les permitirá saber cómo se administran los recursos públicos y bienes del Estado: haciendo que todas las actuaciones de las autoridades a nivel nacional y local se apeguen a la ley bajo los criterios de apertura y máxima publicidad, buscando con ello la profesionalización de la administración pública, mejorar la confianza ciudadana en el gobierno y fomentar la cultura de transparencia.

Borja *et al.* (2015), expresan en su trabajo de grado que:

DAIP es una herramienta que permite a los ciudadanos distinguir, juzgar y criticar de manera fundamentada las políticas públicas, sobre la base del acceso a la información requerida a los entes estatales. Así, un sistema eficaz supone que el ciudadano esté en condiciones de hacer un juicio fundamentado sobre la acción del Estado. La desinformación y la información inexacta o inoportuna afectan sustancialmente la calidad de participación pública, pero la sola existencia de herramientas para la participación y el control ciudadano no es suficiente. Es vital que el ciudadano pueda acceder a la información que le permita elegir el instrumento más adecuado para la problemática que lo afecta o preocupa. (p. 43-44).

En El Salvador, la base jurídica para el desarrollo del DAIP como derecho llave se encuentra en la Constitución, que establece la libertad de expresión, la jurisprudencia constitucional y en la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP).

En la Constitución (Asamblea Legislativa, 1983), la libertad de expresión se encuentra adscrita a la disposición constitucional que estatuye la libertad de expresión (artículo 6), que refiere: "Toda persona puede expresar y difundir libremente sus pensamientos..." (p. 2). Y es que, tal como se determinó en la Sentencia del 5-XII-2012, emitida en el proceso de Inc. 13-2012, la libertad de expresión tiene como presupuesto el derecho de investigar o buscar y recibir informaciones de toda índole, pública o privada, que sean de interés para la colectividad; situación que, además, es reconocida en similares términos en el ámbito internacional, específicamente, en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En la sentencia I-II-2013, emitida en el proceso de amp. 614-2010:

La protección constitucional de la búsqueda y obtención de información se proyecta básicamente frente a los poderes públicos (órganos del Estado, sus dependencias, instituciones autónomas, municipalidades), y a cualquier entidad, organismo o persona que administre recursos públicos, bienes del Estado o ejecute actos de la Administración en general, pues existe un principio general de publicidad y transparencia de la actuación del Estado y de la gestión de fondos públicos (párr. 2)

Mientras que en las consideraciones de la Ley de Acceso a la Información Pública (Asamblea Legislativa, 2011), romano I, se establece que la "... persona tiene derecho a la libertad de expresión, la cual comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea escrita, verbal, electrónica o por cualquier otra forma" (p. I).

En la sentencia I-II-2013, emitida en el proceso de amp. 614-2010:

La libertad de información asegura la publicación o divulgación, con respeto objetivo a la verdad, de hechos de relevancia pública que permitan a las personas conocer la situación en la que se desarrolla su existencia, de manera que, en cuanto miembros de la colectividad, puedan tomar decisiones libres, debidamente informados. La referida libertad se manifiesta en dos derechos: (i) el de comunicar libremente la información veraz por cualquier medio de difusión; y (ii) el de recibir o acceder a dicha información en igualdad de condiciones (párr. I).

Se manifestó en la sentencia I-II-2013, emitida en el proceso de amp. 614-2010: "De conformidad con los principios de dicha normativa, la información pública debe ser suministrada al requirente de manera oportuna, transparente, en igualdad de condiciones y mediante procedimientos rápidos, sencillos y expeditos" (párr. 4). La democracia exige el ejercicio del poder en público y con la participación efectiva de las personas en la toma de decisiones que les afecten; esa participación ciudadana depende de la información con la que cuenten.

Ahora bien, en contraposición a una cultura de transparencia y rendición de cuentas, donde los ciudadanos participan haciendo contraloría social sobre el ejercicio de gobierno, se estarían creando condiciones que podrían generar opacidad en los actos de gobierno y apatía de la población por participar de la vida pública, lo que puede derivar en actos de corrupción.

Para caracterizar brevemente el concepto de corrupción, se retoman las tipificaciones de Calderón *et al.* (2016), donde definen que la corrupción es “cuando una persona, grupo o sector se beneficia directa o indirectamente, de manera ilícita, poniendo sus intereses personales, grupales o sectoriales por encima de los demás y carente de toda ética” (p. 200).

Habiendo definido una base teórica sólida en relación al DAIP y su base normativa, es necesario ahondar sobre el papel que juegan las organizaciones sociales y las TIC's para el ejercicio de este derecho.

Gil Barvo (2010), menciona que el surgimiento de organizaciones civiles que abogan por la apertura de espacios por la diversidad social, los derechos sociales y la inclusión de nuevos temas en la agenda pública, evidencia el interés ciudadano de intervenir en la vida pública. Haciendo referencia al trabajo de Arteaga Basurto (2003), quien incluye al fenómeno de las organizaciones sociales como parte de un espectro más amplio de participación ciudadana que describe como “un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones en los distintos aspectos de la vida colectiva” (p. 90).

Retomando el trabajo citado de Fuenmayor Espina (2004), menciona que por su parte ya en 1997 el autor David Held señalaba que “los nuevos sistemas de comunicación hacen posible el acceso a un espectro de experiencias sociales y culturales, en el cual el individuo o el grupo puede no haber tenido nunca la oportunidad de intervenir” (p. 6), advirtiendo desde entonces la relación estrecha que surgiría entre las nuevas tecnologías de comunicación e información, y las formas de participación ciudadana en todos los ámbitos de la administración pública, entre ellas incluida la transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

Girón (2013), considera, que “las instituciones públicas están principalmente obligadas y comprometidas en promover la participación ciudadana, la eficiencia de la administración pública, la lucha contra la corrupción y la generación de una cultura de transparencia” (p. 8). Sobre el gobierno abierto, Calderón y Lorenzo (como se citó en Gómez, 2015), que sostienen que un gobierno abierto:

... es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (p. 12).

También Peschar (como se citó en Gómez, 2015), opina que “... no es únicamente la publicación de la información sino la apertura que permite la interacción” (p. 27). El gobierno abierto no posee una conceptualización definida, pero la mayoría de países participantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (Cepal, 2011), incluido El Salvador, lo han adoptado con el objetivo de crear sinergia y vínculos de cooperación para hacer una renovación de la agenda digital, por un enfoque más participativo, donde la información esté más disponible a la población y donde la ciudadanía pueda interactuar bajo un modelo de comunicación horizontal.

En El Salvador ya se han sentado las bases para promover el gobierno abierto: el Plan de Acción del Gobierno de El Salvador en el marco de su pertenencia Alianza para el Gobierno Abierto (2013) (Anticorrupción, 2013-2014), refleja:

... el compromiso del país que busca enriquecer y fortalecer la gestión del gobierno y de la administración pública en su apuesta por una democracia más robusta y un desarrollo equitativo e incluyente, que permitan a la ciudadanía jugar un papel sustantivo en las decisiones que marcan el rumbo del país. (p. 1).

En el plano nacional, uno de los principales antecedentes en relación a las organizaciones sociales y el uso del DAIP es el estudio de Rivera y Huezco (2016); se enfocó en el conocimiento y percepción de miembros de la sociedad civil salvadoreña sobre el derecho de acceso a la información pública y la LAIP en El Salvador, particularmente en el acceso de información que poseen las municipalidades.

Los hallazgos del estudio arrojan información valiosa sobre la percepción de estos actores en cuanto al DAI en las municipalidades, entre ellos se encuentran:

Tabla 1

Conclusiones de las autoras Nohemy Rivera e Irma Huezco (2016), sobre las razones del por qué no se ejerce el derecho de acceso a la información pública

Tema	Insumos obtenidos de los participantes
1. Percepción sobre el DAIP	Se reconoce al DAIP como un derecho, pero se concibe más como una consecuencia al hecho de pagar impuestos y no como un derecho inherente a las personas, ni tampoco en relación a la existencia de un marco jurídico que lo instrumentalice.
2. Impedimentos percibidos para el ejercicio del DAIP	Entre las razones por las que no se ejerce este derecho se identificó: a) Temor, principalmente a represalias o a ser interrogados sobre el uso que se le planea dar a la información; b) Desconocimiento sobre la existencia de la LAIP y sus procesos; y c) Poco interés de los ciudadanos en la administración pública.
3. Aplicación de la LAIP a nivel municipal	Las autoras destacan que pese al poco conocimiento sobre la LAIP entre la población que fue consultada, éstos sí se reconocen los beneficios del DAIP tanto para la población como para las municipalidades; aunque persiste la percepción que estas últimas incumplen en aplicar plenamente las disposiciones de la LAIP.
4. Experiencias previas con solicitudes de información hechas a municipalidades	Pocos casos de experiencias previas de solicitudes de información a gobiernos locales, dentro de esos hubo inconformidad con la experiencia vivida al ver incongruencias entre los principios que establece la Ley y la respuesta institucional.

5. Preferencias expresadas por las OSC en el tipo de información a solicitar de las alcaldías	En el estudio también se identificó que dentro de las principales necesidades sobre información pública que mencionaron tener las organizaciones de la sociedad civil, se encuentra la información sobre proyectos de infraestructura comunitaria, información financiera y de asuntos relacionados a la administración del municipio.
6. Barreras para el ejercicio del DAIP en el ámbito municipal	Los participantes identificaron como condiciones que limitan la aplicación de la LAIP en el ámbito municipal: a) Las limitaciones por falta de conocimiento de los ciudadanos sobre la LAIP; b) Los que surgen de las municipalidades, como prácticas de opacidad y reserva de información, falta de recursos o capacitación; y c) Las limitantes económicas y temor a represalias de los derechohabientes.

Fuente: Rivera y Huezco, 2016 (p. 7).

Este estudio aporta datos valiosos sobre las apreciaciones de miembros de sociedad civil en relación al uso de la LAIP, destacando varias limitantes percibidas para su ejercicio. Cabe mencionar que cuando este estudio se realizó en 2015, la ley tenía escasos cuatro años de haber entrado en vigor, mientras que actualmente tiene casi una década de estar en vigencia. Además, durante ese tiempo hubo varios casos significativos y de alto perfil en la agenda mediática, sobre denuncias de posibles actos de corrupción que fueron descubiertos a través de solicitudes de acceso a la información, si bien suelen ser periodistas los que más utilizan esta herramienta. Con todo, estos son elementos relevantes que podrían tener una influencia sobre la percepción del DAIP entre la muestra con los que se realizó el estudio aquí propuesto.

Mientras que en la relación acceso a la información pública/ datos abiertos, una experiencia que reviste especial relevancia es la que desarrolló la organización Open Data Lab Jakarta (Yakarta, Indonesia), entre 2014 y 2015, con el objetivo de ver cómo los ciudadanos de la localidad de Banda Aceh hacían uso de la Ley de Libertad a la Información y como los datos abiertos servían para impulsar la participación ciudadana en el tema.

Curiosamente Michael Cañares (World Wide Web Foundation, 2016), gerente regional de investigación en Open Data Lab, relata que había sectores dentro del activismo a favor del acceso a la información que veían con recelo el uso de datos abiertos ya que, según ellos, éstos:

... secuestraban la agenda de libertad de información al darle a los gobiernos una vía alterna para la transparencia, con la preocupación que se dejara de dar prioridad a las solicitudes de acceso a la información y que las instituciones públicas se enfoquen en liberar grandes cantidades de data que un ciudadano común no sepa utilizar, en lugar de responder a sus preguntas. (párr. 2)

Por tanto, los investigadores de Open Data Lab se enfocaron en encontrar maneras de generar sinergias entre ambas, y utilizar los datos abiertos para fortalecer el acceso a la información pública. Para eso el ejercicio comenzó con un análisis de las solicitudes de información, específicamente sobre educación, hechas en la localidad de Banda Aceh, localidad que pese a ser líder en la implementación de acceso a la información sólo recibió 40 solicitudes de información en 2014. Es decir, pese a que la localidad proveía información relevante, la ciudadanía no la solicitaba.

I Nota del editor: Organizaciones de la Sociedad Civil.

Consecuentemente, los investigadores entrevistaron a representantes de sociedad civil y organizaciones comunales, para saber cómo incrementar el acceso de la población a la información e identificar las prioridades de información de la ciudadanía en el sector. Como resultado se encontraron dos obstáculos importantes: la complejidad del proceso para solicitar información, y la poca confianza de los ciudadanos en la capacidad de respuesta de gobierno. Por tanto, los ciudadanos consideraban que, a pesar que no tuviera costo alguno, la complejidad y la tardanza del proceso de solicitud no valía la pena, aunque pudieran obtener información importante.

Para resolver este problema, los miembros de Open Data Lab desarrollaron una idea piloto de crear un portal central en línea con información que los ciudadanos querían, para incrementar la demanda de información gubernamental. Esto se hizo trabajando de forma conjunta con el departamento de educación de Banda Aceh y alojando bases de datos prioritarias. Posteriormente, se trabajó con organizaciones comunitarias y sociedad civil local para enseñarles a comprender y analizar la información pública, para convertirlos en productos relevantes. Además, se contactó de nuevo a los grupos consultados originalmente para implementar talleres de formación para sacar provecho a la información disponible.

Como resultado de este esfuerzo, al cabo de un año los investigadores observaron que, si bien las solicitudes de información no habían incrementado, sí hubo un alza en la cantidad de descargas de datos abiertos. Al ser consultados nuevamente, los miembros de organizaciones mencionaron que la facilidad de acceder a la data a través de portal era un factor importante, puesto que elimina la complejidad de presentar las solicitudes y hacer una serie de pasos, con la posibilidad de no obtener la información. Simplemente se accede a la información a través del portal para analizarla. También se señaló que otro factor importante es la capacidad de la población en utilizar la información, particularmente de la sociedad civil. Por tanto, los resultados de esta experiencia muestran que los esfuerzos en gobierno abierto y acceso a la información pueden ser complementarios, cuando se identifican las necesidades de información prioritarias y se capacita a las personas a identificar que existen las bases de datos, cómo analizarlas.

Todos estos elementos nos llevan a concluir que, el derecho de acceso a la información pública, es un componente vital para promover una cultura de transparencia y combate contra la corrupción, y que las organizaciones sociales, por su propia naturaleza como entes que buscan incidir en la agenda pública, son actores clave para instrumentalizarla a través del uso de la LAIP. Sin embargo, también se han identificado dificultades para que las organizaciones hagan uso de este derecho relacionadas a la poca confianza y demoras en el proceso, así como su complejidad.

Por otro lado, el uso de datos abiertos puede ser una poderosa herramienta para transparentar el accionar de las instituciones públicas, pero que rara vez está al alcance de la ciudadanía, incluyendo organizaciones de sociedad civil, por las complejidades técnicas para su creación, acceso y análisis.

Objetivos

Los objetivos del presente documento están pensados para el desarrollo de una investigación mixta, basado en la información recabada de otras investigaciones y de la extracción de datos realizado por el equipo por medio de encuesta y proceso de formación.

General: diagnosticar el conocimiento y percepciones que, estudiantes universitarios y miembros de organizaciones de sociedad civil del Área Metropolitana de San Salvador y San Miguel, tienen sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública y el uso de datos abiertos, como herramientas para impulsar la transparencia pública.

Concretamente, lo anterior se desglosa en tres **objetivos específicos**, los cuales son:

1. Sondar la percepción de la población encuestada sobre los datos abiertos y la Ley de Acceso a la Información Pública, como herramientas para transparentar el ejercicio de gobierno, así como las principales limitantes percibidas para su uso.
2. Contribuir para que los participantes adquieran o profundicen su nivel de conocimiento sobre el DAIP y los datos abiertos, como herramientas para fomentar la transparencia pública.
3. Identificar las necesidades prioritarias de información pública entre la población encuestada, en particular en lo relativo a las compras públicas.

Hipótesis

Las hipótesis que se desarrollaron determinaron una guía para las respuestas de las interrogantes, sobre la poca participación y uso de la población para ejercer su derecho de acceso a la información pública y datos abiertos.

General: como hipótesis general se espera que una mayoría de participantes en el estudio manifieste no tener muchos conocimientos o perspectivas sobre el derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos. Aunque se prevé que este porcentaje sea particularmente mayor en el tema de datos abiertos que en lo relativo al derecho de acceso a la información pública.

Hipótesis específicas:

1. Menos del 50 % de la población encuestada tendrá conocimientos, o sabrá utilizar el DAIP/LAIP, y ese porcentaje será del 40 % en el tema de datos abiertos.
2. Luego de las capacitaciones, el porcentaje de participantes que exprese tener conocimientos sobre DAIP/LAIP superará el 60 % y llegará al menos al 50 % sobre datos abiertos.

3. Los integrantes de la muestra tendrán mayor interés en los datos sobre gastos públicos.

Metodología

El estudio aquí detallado es de tipo exploratorio: de diagnóstico y de hallazgo para conocer sobre la percepción de una muestra no probabilística respecto de los datos abiertos y la Ley de Acceso a la Información Pública, como herramientas para transparentar el ejercicio del gobierno; además, se pretende identificar qué tanto varía la percepción luego de un proceso de formación acelerado.

Para empezar, la muestra fue compuesta por 30 personas: 20 de las cuales son del Área Metropolitana de San Salvador y 10 más son del departamento de San Miguel, principalmente del municipio de San Miguel. Para construir la muestra, los investigadores enviaron un correo a un banco de datos de la Asociación Transparencia, Contraloría Social y Datos Abiertos, a los que se solicitó también referir a conocidos que cumplieran el criterio de ser estudiantes universitarios o pertenecer a organizaciones sociales.

Para conocer la perspectiva inicial de los participantes del estudio, se elaboró un instrumento de recopilación de datos, tipo encuesta, con preguntas cerradas para obtener datos cuantitativos a partir de los cuales se hizo el análisis respectivo. A partir de los resultados obtenidos, se invitó a los participantes a participar en un breve curso de formación virtual de dos jornadas, realizado en las fechas martes 12 y jueves 14 de enero de 2021, sobre aspectos básicos del derecho de acceso a la información pública y de los datos abiertos respectivamente. Se optó por hacer las jornadas de capacitación de manera virtual para evitar posibles contagios, en el contexto de la pandemia por COVID-19.

Posteriormente, se desarrolló una segunda encuesta, entre los participantes del estudio, para analizar si a partir de la formación recibida, se apreciaban cambios en la perspectiva de los encuestados en relación al derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos como herramientas para transparentar el ejercicio de la función pública.

Resultados obtenidos

Con la intención de obtener la perspectiva de estudiantes y miembros de sociedad civil, pertenecientes al municipio de San Miguel y el AMSS, sobre el uso de los datos abiertos y el derecho de acceso a la información pública como herramientas para impulsar la transparencia y rendición de cuentas, se describe el instrumento y se presentan los siguientes resultados.

Sondeo inicial de perspectivas sobre datos abiertos y derecho de acceso a la información pública

La encuesta se realizó de forma virtual durante el mes de diciembre de 2020 y se estructuró según se muestra a continuación:

Sección identificativa. La primera sección de la encuesta, consistió en una serie de preguntas identificativas de las personas que completaron el sondeo, para determinar quiénes conformarían la muestra para el estudio en función del perfil de participante establecido previamente.

Concretamente, se preguntó: nombre, edad, género, correo electrónico, departamento y municipio de residencia; si pertenecía a una organización de la sociedad civil o era estudiante universitario. Cabe recalcar que dentro del formulario se estipulaba que los datos personales recabados se utilizarían únicamente para el desarrollo del estudio y no se harían públicos.

Sección de derecho de acceso a la información pública. La segunda sección de la encuesta, consistió en preguntas que permitieran indagar sobre el conocimiento y perspectiva de los encuestados en relación al acceso a información pública, y la LAIP. Las preguntas se estructuraron de tipo cerrado (respuesta de sí o no) y fueron las siguientes:

- ¿Conoce qué es el derecho de acceso a la información pública?²
- ¿Considera importante el DAIP para prevenir la corrupción?
- ¿Considera importante que las entidades públicas sean transparentes?
- ¿Considera que es fácil hacer una solicitud de acceso a la información?
- ¿Considera que las instituciones públicas entregan la información que la ciudadanía les solicita?

Sección de datos abiertos. La tercera y última sección de la encuesta, contenía preguntas para indagar sobre el conocimiento y perspectiva de los encuestados en relación a los datos abiertos, particularmente sobre datos abiertos gubernamentales. De igual forma, las preguntas eran de tipo cerrado y fueron las siguientes:

- ¿Conoce qué son los datos abiertos?³
- ¿Considera que los datos abiertos ayudan a transparentar la gestión pública?
- ¿Considera que las instituciones abren datos en El Salvador?
- ¿Considera que los datos abiertos pueden ayudar a combatir la corrupción?
- ¿Considera que los datos abiertos pueden ayudar a prevenir la corrupción?
- ¿Le parece que hay un interés ciudadano en los datos abiertos?

Resultados obtenidos del sondeo inicial

Entre los hallazgos más relevantes obtenidos del análisis de las respuestas que proporcionaron las personas dentro de la muestra, se encuentran los siguientes:

² Si los encuestados respondieron “No” a esta pregunta, automáticamente la encuesta pasaba a la siguiente sección de perspectiva sobre datos abiertos.

³ De igual forma a la sección anterior, si los encuestados respondieron “No” a esta pregunta, automáticamente se enviaba la respuesta.

Caracterización de la muestra. En lo que respecta al género, se comprende que el sondeo fue atendido por un 37 % de hombres y un 63 % de mujeres, mostrando de forma inicial, un mayor interés por parte de las mujeres sobre estos temas. Por otro lado, en relación al porcentaje de personas miembros de sociedad civil que respondieron este sondeo se encuentra el 37 %, en el caso de los estudiantes universitarios que respondieron la encuesta se encuentra un 63 %; de forma inicial, se concluye que, en su mayoría las personas que realizaron este sondeo son los estudiantes universitarios.

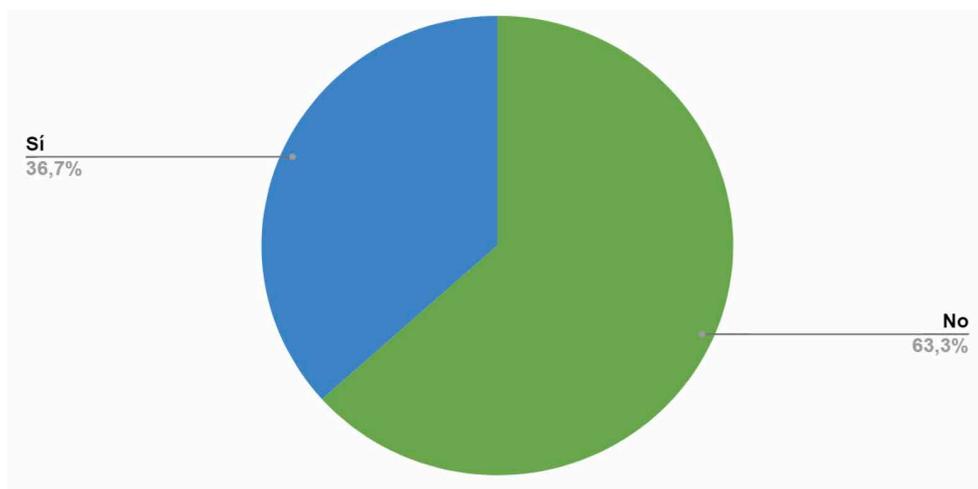
Por consiguiente, de forma preliminar, se infiere que este sondeo fue atendido en su mayoría por mujeres que son estudiantes universitarias.

Conocimiento y perspectivas sobre el derecho de acceso a la información pública. De la totalidad de la muestra, el 63 % manifestó desconocer sobre qué es el derecho de acceso a la información pública, por lo que se puede concluir que hay amplias necesidades de formación en este tema entre la población encuestada. Más del 80 % de las personas dentro de este grupo eran estudiantes universitarios.

En cuanto a los encuestados que sí dijeron conocer qué es el derecho de acceso a la información pública (el 37 %) todos coincidieron que el DAIP es importante para prevenir la corrupción, y que también es importante que las entidades públicas sean transparentes. Por otra parte, dentro del mismo segmento de la muestra hay disenso sobre lo fácil que es hacer una solicitud de acceso a la información, con la mayoría (el 67 %) manifestando que no lo consideran fácil. Por último, un contundente 91 % de estas personas consideran que las instituciones públicas no entregan la información que la ciudadanía les solicita.

Figura I

Población de la muestra que expresa tener conocimientos sobre derecho de acceso a la información pública, en porcentajes



Fuente: elaboración propia.

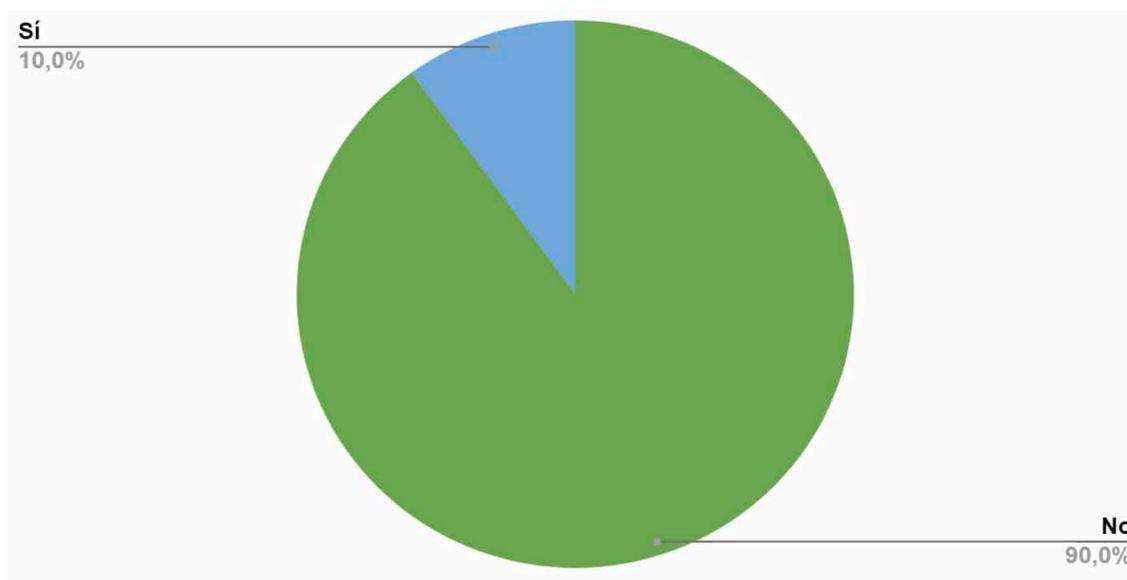
Conocimiento y perspectivas sobre los datos abiertos. De la totalidad de la muestra, el 90 % manifestó desconocer qué son los datos abiertos. Este dato demuestra que las necesidades de capacitación dentro de la muestra son aún mayores en lo relativo al tema de datos abiertos.

Dentro del 10 % restante que contestó conocer qué son los datos abiertos, el 100 % eran miembros de organizaciones de sociedad civil, y entre ellos hubo consenso unánime en que los datos abiertos ayudan a transparentar la gestión pública, pero que las instituciones no abren datos en El Salvador.

Este mismo segmento de la población también coincidió de forma unánime en que los datos abiertos pueden ayudar tanto a prevenir como a combatir la corrupción, pero también coincidieron unánimemente en que, a su parecer, no hay un interés ciudadano en los datos abiertos.

Figura 2

Población de la muestra que expresa tener conocimientos sobre datos abiertos, en porcentajes



Fuente: elaboración propia.

Proceso de formación sobre DAIP/LAIP

A partir de los resultados anteriores, se les planteó a los participantes integrarse a un breve curso de formación de dos jornadas sobre derecho de acceso a la información pública y datos abiertos. La currícula para dichas jornadas fue la siguiente:

Tabla 2

Agenda de capacitación sobre derecho de acceso a la información pública

Currícula para jornada de capacitación sobre DAIP/ LAIP	
Aspectos técnicos: la jornada de capacitación se desarrolló de forma virtual vía Zoom, el día martes 12 de enero de 10:00 am a 12:30 pm (dos horas y media), el encargado de esta actividad fue Diego Jacobo.	
Tema/Actividad	Duración
1.Contextualización: diferencia entre corrupción e impunidad	15 minutos
2. Concepto de transparencia en el marco de las herramientas de contraloría social	20 minutos
3. Marco constitucional y normativo del derecho de acceso a la información en El Salvador: antecedentes y creación de la LAIP	25 minutos
Receso	10 minutos
5. ¿Cómo solicitar información?	20 minutos
6. Plazos de respuesta y recursos que conoce el IAIP ⁴	40 minutos

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3

Agenda de capacitación sobre datos abiertos

Currícula para jornada de capacitación sobre datos abiertos	
Aspectos técnicos: la jornada de capacitación se desarrolló de forma virtual vía Zoom, el día jueves 14 de enero de 10:00 am a 12:30 pm (dos horas y media). El encargado de esta actividad fue Diego Jacobo.	
Tema/Actividad	Duración
1. Conceptualicemos: ¿Qué son datos?	15 minutos
2. ¿Qué son “datos abiertos”?	20 minutos
3. ¿Para qué sirven los datos abiertos?	20 minutos
Receso	10 minutos
4. ¿Cómo abrir datos?	20 minutos
5. Principios de los datos abiertos	25 minutos
6. Datos abiertos gubernamentales y su potencial para la rendición de cuentas	40 minutos

Fuente: elaboración propia.

Sondeo de seguimiento de perspectivas sobre datos abiertos y derecho de acceso a la información pública

Para la parte final de este estudio, se elaboró un segundo instrumento de sondeo de percepción sobre datos abiertos y derecho de acceso a la información pública, con el fin de observar si luego de las jornadas de capacitación sobre los temas, existían cambios apreciables de percepción sobre los temas; este segundo sondeo fue realizado entre el 18 y el 29 de enero de 2021. El instrumento se estructuró de la siguiente forma:

⁴ Nota del editor: Instituto de Acceso a la Información Pública.

Sección identificativa. La primera sección de la encuesta, consistió en una serie de preguntas identificativas de las personas que completaron el sondeo, para determinar que quienes respondieron el instrumento eran las mismas personas que llenaron el sondeo preliminar y participaron de las jornadas de formación. Los datos identificativos no variaron en relación al primer instrumento.

Concretamente se preguntó: nombre, edad, género, correo electrónico, departamento y municipio de residencia; si pertenecía a una organización de la sociedad civil o era estudiante universitario. De igual manera que en el sondeo preliminar, se les informó a los participantes que los datos personales recabados se utilizarían únicamente para el desarrollo del estudio y no se harían públicos.

Sección de derecho de acceso a la información pública. La segunda sección de la encuesta, consistió en preguntas que permitieran conocer si los encuestados manifestaban algún cambio apreciable en cuanto a su conocimiento y perspectiva en relación al acceso a información pública, y la Ley de Acceso a la Información Pública. En este instrumento se retomaron algunas de las preguntas hechas en el sondeo preliminar para analizar si cambiaban las respuestas de un instrumento al otro. Todas las preguntas se estructuraron de tipo cerrado (respuesta de sí o no, o de opción múltiple) y fueron las siguientes:

- ¿Conoce qué es el derecho de acceso a la información pública y la Ley de Acceso a la Información Pública?⁵
- ¿Considera importante el DAIP para prevenir la corrupción?
- ¿Considera que es fácil hacer una solicitud de acceso a la información?
- ¿Qué tan probable es que usted realice una solicitud de acceso a la información pública a corto plazo (de uno a tres meses)?⁶
- ¿Qué tipo de información gubernamental tendría mayor interés en acceder y poder analizar?⁷
- ¿Considera que las instituciones públicas entregan la información que la ciudadanía les solicita?

Sección de datos abiertos. La tercera y última sección de la encuesta, contenía preguntas para indagar si la muestra presentaba cambios apreciables sobre el conocimiento y perspectiva de los encuestados en relación a los datos abiertos, particularmente sobre datos abiertos gubernamentales. Tomando en consideración que, una mayoría considerable de la muestra manifestó desconocer sobre los datos abiertos en el instrumento preliminar, se retomaron algunas de las preguntas de esa primera encuesta. De igual forma, las preguntas eran de tipo cerrado y fueron las siguientes:

5 Si los encuestados respondieron “No” a esta pregunta, automáticamente la encuesta pasaba a la siguiente sección de perspectiva sobre datos abiertos.

6 Las opciones de respuesta fueron: Poco probable, Probable y Muy probable.

7 Las respuestas eran de opción múltiple y los participantes podían elegir más de una opción, entre: Información sobre crímenes y aplicación de justicia; Información sobre servicios y temas educacionales; Información ambiental o climatológica; Información sobre servicios de salud; Información sobre vivienda; Información sobre ingresos y gastos de gobierno; Información sobre mercado laboral; e Información sobre tráfico, parque vehicular y transporte público.

- ¿Conoce qué son los datos abiertos?⁸
- ¿Considera que es importante que las instituciones publiquen información en formatos que facilite poder trabajar con ellos?
- ¿Considera que los datos abiertos ayudan a transparentar la gestión pública?
- ¿Considera que los datos abiertos pueden ayudar a combatir la corrupción?
- ¿Considera que los datos abiertos pueden ayudar a prevenir la corrupción?
- ¿Considera que las instituciones abren datos en El Salvador?
- ¿Cuáles de las siguientes entidades estatales cree que deben tomar un rol más activo en la apertura de datos gubernamentales en El Salvador?⁹
- ¿Le parece que hay un interés ciudadano en los datos abiertos?
- Más allá de fomentar la transparencia en el gobierno ¿Considera que los datos abiertos le pueden ser de utilidad en su vida diaria?
- ¿Considera que es importante que más actores participen en abrir datos abiertos más allá de las instituciones de gobierno?

Resultados obtenidos del sondeo de seguimiento

Entre los hallazgos más relevantes obtenidos del análisis de las respuestas que se proporcionaron en este sondeo de seguimiento, se encuentran los siguientes:

Caracterización de la muestra. La muestra de participantes para este sondeo de seguimiento es la misma que participó en el informe preliminar, por lo que no hay variaciones al respecto.

Conocimiento y perspectivas sobre el derecho de acceso a la información pública. Luego de haber realizado las jornadas de capacitación, el 100 % de la muestra manifestó conocer qué es el derecho de acceso a la información pública, en comparación al 37 % que respondió lo mismo en el sondeo preliminar; por lo que se puede concluir que después de la jornada de formación sobre el tema todos los participantes del estudio pudieron asimilar los conceptos sobre derecho de acceso a la información pública y LAIP.

Asimismo, el 100 % de la muestra afirmó que el derecho de acceso a la información pública es importante tanto para prevenir como para combatir la corrupción.

Por otra parte, dentro del mismo segmento de la muestra hay disenso sobre lo fácil que es hacer una solicitud de acceso a la información, con la mayoría (el 83 %), manifestando que si lo consideran fácil, mientras que solamente un 17 % del total de la muestra consideran que es difícil.

⁸ De igual forma a la sección anterior, si los encuestados respondieron “No” a esta preguntaba, automáticamente se enviaba la respuesta.

⁹ Las respuestas eran de opción múltiple y los participantes podían elegir más de una opción: Órgano Ejecutivo (Casa Presidencial, Ministerios), Asamblea Legislativa, Órgano Judicial, Instituto de Acceso a la Información Pública, municipalidades, otros entes controladores (FGR, CCR, TEG, PGR, PDDH), ninguna de las anteriores.

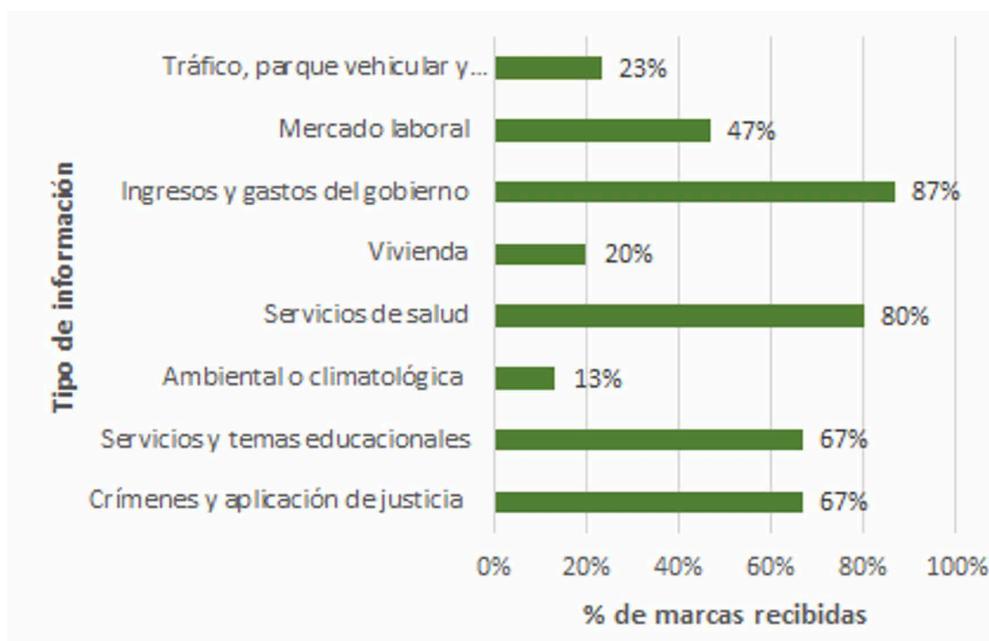
Dentro de ese mismo orden de ideas, a la muestra se le consultó sobre la probabilidad de elaborar una solicitud de acceso a la información pública en el corto plazo (de uno a tres meses), resultando que el 55 % dijo que era probable, un 31 % dijo que muy probable, mientras que solamente un 14 % dijo que era poco probable que realizara una solicitud de información.

En relación a la preferencia sobre información a las que les interesaría tener acceso, según lo muestra la figura 3, la información de mayor interés para los encuestados fue sobre los gastos e ingresos del gobierno con un 87 % marcando esa opción, seguido por un 80 % que marcó la información sobre servicios de salud, lo que podría tener relación al contexto de la pandemia por COVID-19 en el que se realizó este estudio. En términos de preferencias, les siguen tanto la información sobre servicios y temas educacionales, como la de crímenes y aplicación de justicia, ambas con un 67 % de preferencias entre los encuestados.

Por último, en este segundo sondeo un 83 % de la población considera que las instituciones públicas no entregan la información que la ciudadanía les solicita.

Figura 3

Preferencias de la población encuestada sobre información gubernamental a la que le interesa más acceder, en porcentajes¹⁰



Fuente: elaboración propia.

Conocimiento y perspectivas sobre los datos abiertos. En esta segunda encuesta, el 100 % de la muestra señaló conocer qué son los datos abiertos, frente al 90 % que desconocía el concepto

¹⁰ Las opciones no eran discriminatorias, por lo que los encuestados podían elegir una o varias opciones.

en el sondeo preliminar; por lo que de forma similar a lo que ocurrió con el DAIP, se puede concluir que todos los encuestados lograron asimilar los conceptos básicos de datos abiertos luego de la jornada de capacitación.

Los encuestados, estuvieron de acuerdo de forma unánime, en que los datos abiertos pueden ayudar a transparentar la gestión pública y a combatir la corrupción. Asimismo, estuvieron unánimemente de acuerdo en que es importante que más actores participen en abrir datos más allá de las instituciones de gobierno. El 97 % de la muestra, coincidió en que es importante que las instituciones públicas publiquen información en formatos que permitan trabajar con los datos, y el mismo porcentaje de encuestados consideran que los datos abiertos pueden ayudar a prevenir la corrupción; aunque solamente un 13 % considera que las instituciones abren datos en El Salvador. Hay disenso entre los encuestados en la opinión de si hay interés ciudadano en los datos abiertos, con un 60 % opinando que sí y un 40 % que no. Por otra parte, el 83 % de los encuestados considera que los datos abiertos le pueden ser de utilidad en su vida diaria, más allá de fomentar la transparencia ciudadana, lo que refleja una asimilación considerable del potencial de los datos abiertos en influenciar otros aspectos de la vida cotidiana.

Por último, en cuanto a las instituciones que deberían tomar un rol más activo en fomentar la apertura de datos gubernamentales en El Salvador, como muestra en la figura 4 el 97 % de los encuestados señaló al Órgano Ejecutivo como el principal encargado de fomentar activamente los datos abiertos gubernamentales, seguido de las municipalidades con un 90 %, la Asamblea Legislativa con un 83 % y el Instituto de Acceso a la Información Pública con un 73 %.

Figura 4

Preferencias de la población encuestada sobre instituciones que deben fomentar activamente los datos abiertos gubernamentales, en porcentajes^{II}



Fuente: elaboración propia.

II Las opciones no eran discriminatorias, por lo que los encuestados podían elegir una o varias opciones.

Discusión

Al analizar los resultados obtenidos, la primera aclaración que se debe hacer es que la muestra no es lo suficientemente grande, como para permitir hacer inferencias que sean aplicables a nivel general de la ciudadanía, pero sí se han obtenido resultados interesantes.

A través del sondeo preliminar, se pudo constatar, tal como se esperaba, que los porcentajes de la población encuestada que tenían conocimientos previos sobre derecho de acceso a la información pública y datos abiertos, como herramientas para fomentar la transparencia en el ejercicio de gobierno, eran menores que los que sí los conocían, aunque los números reflejaron aún más desconocimiento del esperado: sólo el 33% de la población dijo conocer sobre el DAIP y solamente un 10% sobre datos abiertos, frente al 50 % y 40 % respectivamente que se había planteado en las hipótesis. Nuevamente, hay que reiterar que la muestra no permite obtener conclusiones generalizadas, pero sí describe un fenómeno esperado de desconocimiento que no es sorpresivo, dada la falta de desarrollo que se le ha dado por parte del gobierno salvadoreño, particularmente a los datos abiertos.

Por otra parte, este ejercicio se focalizó con estudiantes universitarios y miembros de sociedad civil, debido a que se puede presuponer una facilidad mayor por conocer, o en su defecto, por aprender a utilizar estas herramientas en comparación a un ciudadano promedio; por lo tanto, forman un sector de la población con amplio potencial para propagar el uso del DAIP y los datos abiertos. Los resultados de este estudio también arrojan resultados positivos, en el sentido que con una base formativa básica, se pueden asimilar los conceptos básicos necesarios sobre los temas en cuestión y reconocer su potencial para transparentar la función pública. De igual forma, al identificar las necesidades prioritarias de información de la población, junto a las instituciones que en su opinión deberían asumir un rol más activo, se parte con dos pasos valiosos hacia formar ciudadanos que exijan rendición de cuentas a sus gobiernos, y proveer insumos, para que tanto la población como las instituciones, puedan implementar procesos de toma de decisión más informados e inclusivos.

Por supuesto, aún queda mucho por hacer en el tema: las instituciones públicas deben mejorar sus procesos de recopilación y sistematización de datos, los procesos de apertura, los recursos destinados para ello y sobre todo tener la voluntad de implementar prácticas de gobierno abierto. Desde sociedad civil, existen muchas necesidades de capacitación continua e impulsar iniciativas multisectoriales donde actores como las ONG, emprendedores, expertos tecnológicos y la academia cooperen para generar un ecosistema de datos en El Salvador.

Conclusiones

Como consecuencia del trabajo realizado, se logró modificar considerablemente la percepción de la muestra en cuanto al derecho de acceso a la información pública y los datos abiertos, con

conocimientos básicos que sirven como un cimiento que se puede irse desarrollando a medida transcurre el tiempo, para que las personas puedan usar ambas herramientas para generar e interpretar datos; fomentando la rendición de cuentas a nivel gubernamental.

Dentro de lo planteado en los objetivos, se cumplió con diagnosticar los conocimientos previos de la muestra seleccionada sobre DAIP y datos abiertos, e implementar un proceso de capacitación que les permitiera asimilar nociones básicas de ambos temas. Así como identificar sus necesidades prioritarias de información mediante una herramienta de sondeo, lo cual es un insumo valioso para infomediarios que busquen acceder y abrir datos gubernamentales y socializarlos con la población.

Dentro de las limitantes cabe mencionar que este ejercicio implementado es uno muy focalizado, debido a la reducida muestra que se utilizó: las características de la misma son muy específicas, aunque lo que se buscaba también era identificar segmentos de la población que ya estuvieran involucrados en iniciativas sociales, o tuvieran facilidad de aprendizaje de las herramientas.

También deben mencionarse las limitantes que se experimentaron en el estudio en el contexto de la pandemia, limitando a los investigadores a realizar los sondeos y los procesos de capacitación en plataformas tecnológicas en línea, lo que reduce su capacidad de réplica ya que hay varias zonas del país donde no hay acceso a internet.

De igual forma, las jornadas de capacitación y los temas abordados fueron breves, por lo que se abre la posibilidad que, al no tener un seguimiento, los participantes no pongan en práctica lo aprendido y caiga en desuso.

Los resultados de este estudio, en resumen, podrían abrir la puerta a futuras investigaciones sobre datos abiertos, sirviéndoles para determinar, por ejemplo: procesos inclusivos, entidad de gobierno, indicadores de impacto, si cambió o ha funcionado, generando un importante resultado que pueda generar datos para su aplicación.

Recomendaciones

Para futuros estudios que tomen como referencia el presente documento, se recomienda retomar la muestra utilizada de estudiantes universitarios y/o miembros de organizaciones de sociedad civil (u otros colectivos que busquen influenciar en temas particulares), ya que éstos han mostrado amplia receptividad y asimilación de los temas impartidos.

Se recomienda también, implementar procesos de capacitación de mayor duración y más integrales que incluyan ejercicios prácticos, a manera que los participantes pongan en práctica los conocimientos impartidos. De igual forma se recomienda hacer evaluaciones de seguimiento y proveer asesoría técnica para que los participantes intervengan satisfactoriamente en procesos de obtención, apertura y análisis de datos gubernamentales.

Asimismo, se recomienda para futuros ejercicios involucrar a otros actores como academia, infomediarios, tanques de pensamiento o incluso instituciones gubernamentales, a fin que los capacitados se beneficien de las perspectivas diversas, exista un espacio de cooperación intersectorial, y no sólo se puedan abrir datos, sino que también retroalimentar los procesos de apertura sobre la marcha. Esto propiciaría un ecosistema más sostenible de datos abiertos.

Referencias

Anticorrupción, S. p. (30 de septiembre de 2013-2014). *Observatorio Planificación CEPAL*. Recuperado el 4 de enero de 2021, de Plan Acción del Gobierno de El Salvador. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/I_PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20AGA%20%202012-2014%20EL%20SALVADOR.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*, París, en la 183ª sesión plenaria del 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Asamblea Legislativa. (1983). *Constitución de la República de El Salvador de 1983*, publicado en el D.O. de la República de El Salvador No. 234, t. 281 de fecha 16 de diciembre de 1983. https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/I7III7_072857074_archivo_documento_legislativo.pdf

Asamblea Legislativa. (2011). *Ley de Acceso a la Información Pública*. Publicado en el D.O. de la República de El Salvador No. 70, t. 391 de fecha 8 de abril de 2011. https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/I7III7_073009410_archivo_documento_legislativo.pdf

Borja, F., González, M. y Posada, J. (2015). *Ley de Acceso a la Información Pública como instrumento generador de transparencia para el combate y prevención de la corrupción*. [Tesis de pregrado, Universidad de El Salvador]. Archivo digital. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/8761//LA%20LEY%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20COMO%20INSTRUMENTO%20GENERADOR%20DE%20TRANSPARENCIA%20PARA%20EL%20COM.pdf>

Calderón, M., Castillo, C. y Hernández, R. (2016). *El cumplimiento del derecho de acceso a la información pública en la función administrativa de la Asamblea Legislativa*. Universidad de El Salvador. San Salvador, El Salvador. [Tesis de pregrado, Universidad de El Salvador]. Archivo digital. <http://ri.ues.edu.sv/id/eprint/9580//EL%20CUMPLIMIENTO%20DEL%20DERECHO%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20PUBLICA%20EN%20LA%20FUNCION%20ADMINISTRATIVA%20DE%20LA.pdf>

Cepal, B. B. (20 de septiembre de 2011). *Alianza para el Gobierno Abierto*. Obtenido de Bibliogúías CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/AGA>

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2012). *Sentencia de inconstitucionalidad con referencia 13-2012*, pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador, el día 5 de diciembre de 2012. Centro de documentación. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/visormlx/pdf/13-2012.pdf>

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. (2013). *Sentencia de amparo con referencia 614-2010*, pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador, el día 1 de febrero de 2013. Centro de documentación. <https://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D//2010-2019/2013/02/9D4F6.PDF>

Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, ratificado y adherido por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Fuenmayor Espina, A. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. Primera edición. Oficina de la UNESCO para América Central. San José, Costa Rica. <https://pdf4pro.com/view/el-derecho-de-acceso-de-los-ciudadanos-a-2fd0.html>

Gil Barvo, M. (2010). Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación. *Revista ENCUENTROS*. Volumen 8. Número 15. Colombia. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3633910>.

Girón Umaña, O. (2013). *Gobierno electrónico y acceso a la información*. [Tesis de posgrado, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas]. Archivo digital. <http://www.uca.edu.sv/gescom/wp-content/uploads/2017/03/tesis19.pdf>

Gómez, L. (2015). *La implementación de políticas de gobierno abierto en entornos locales: el caso del Municipio de Rafaela, Santa Fe, Argentina*. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0282_GomezLD.pdf

Organización de Estados Americanos, Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_american_a_sobre_derechos_humanos.htm

Rivera, N., y Huevo, I. (2016). *Conocimiento y percepción de la sociedad civil en los municipios sobre el derecho y la Ley de Acceso a la Información Pública*. Primera Edición, Instituto de Acceso a la Información Pública, coordinación de Investigación. San Salvador, El Salvador. <https://www.iaip.gob.sv/wp-content/uploads/2017/09/Estudio-Percepci%C3%B3n-civil-PUBLIC-2.pdf>

World Wide Web Foundation. (2016). *Open data and freedom of information: complements or competitors?* <https://webfoundation.org/2016/09/open-data-and-freedom-of-information-complements-or-competitors/>

Medios de comunicación y casos de corrupción en El Salvador: un estudio exploratorio

Media and corruption cases in El Salvador: an exploratory study

Raúl Eduardo Benítez

Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Universidad Dr. José Matías Delgado, El Salvador
MSc. en Gestión Estratégica de la Comunicación, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador
Periodista de Disruptiva, Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, de la Universidad Francisco Gavidia
e.rbenitez@ufg.edu.sv

Jeser C. Candray

Licenciado en Educación, especialidad Matemática, Universidad de El Salvador, El Salvador
MEd. en Educación en Ciencia y en Matemática, Universidade Federal do Paraná, Brasil
Investigador del Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación, de la Universidad Francisco Gavidia
jcandray@ufg.edu.sv

Resumen

Se dice que los medios de comunicación son necesarios para la democracia y para combatir la corrupción, ¿pero sienten confianza de estas publicaciones los ciudadanos? Las redes sociales y las nuevas pautas de consumo, nos hacen preguntarnos sobre la percepción que tienen los ciudadanos del Área Metropolitana de San Salvador, sobre el nivel de confianza que suscita en ellos las noticias que abordan temas sobre la corrupción. A partir de un estudio exploratorio no probabilístico, con apoyo de un cuestionario en línea, la investigación presentada buscó conocer los niveles de credibilidad que tienen estas noticias publicadas en medios de comunicación y compartidas en redes sociales. Los resultados sugieren que, si bien es cierto las redes sociales son las plataformas más consultadas, los ciudadanos confían más en las noticias que provienen de sitios considerados como transparentes, además de esperar que, una vez comprobadas estas publicaciones, los funcionarios acusados de corrupción asuman su responsabilidad.

Palabras clave: medios de comunicación, percepción de corrupción, redes sociales, El Salvador.

Abstract

It's been said that the media is necessary for democracy and to fight corruption, but do citizens trust these publications? The social networks and the new consumption patterns, make us wonder about the perception that the citizens of the Metropolitan Area of San Salvador have about the level of trust they have from news that addresses issues about corruption. Based on a non-probabilistic exploratory study, supported by an online questionnaire, the research presented seeks to know these levels of credibility that these news published in the media and shared on social networks have. The results suggest that, although it is true that social networks are the most consulted platforms, citizens trust more in the news that comes from sites considered as transparent, in addition to hoping that once these publications have been verified, officials accused of corruption will assume their responsibility.

Keywords: media, perception of corruption, social media, El Salvador.

Introducción

En el marco de la celebración del día del periodista salvadoreño, que acontece el 31 de julio de cada año, el periódico digital El Faro dedicó su editorial para hacer fuertes denuncias en contra del Gobierno de El Salvador, acusándolo de crear campañas de difamación, de mentira y desprestigio contra periodistas y medios de comunicación. Para este medio, el gobierno salvadoreño presidido por Nayib Bukele, pretende “silenciar” al periodismo incómodo que realiza fuertes denuncias de actos de corrupción realizados por funcionarios de su gobierno (El Faro, 2020).

Por su parte, el presidente Bukele, haciendo uso de sus redes sociales, ha señalado en distintas ocasiones a medios de comunicación de tergiversar la verdad y de estar en una campaña en contra de su gestión, abriendo un debate directo acerca de las motivaciones de estos medios al publicar cierta información relacionada a su gobierno. Esta situación ha trascendido las fronteras del país. Para José Miguel Vivanco, Director de *Human Rights Watch* el gobierno salvadoreño, en su primer año de gestión, ha destacado por generar, entre otras cosas, “...serias y graves preocupaciones por la falta respeto a las instituciones democráticas en el país, a los medios de comunicación, a quienes ataca y los estigmatiza” (EFE, como se citó en El Economista, 2020, párr. 6).

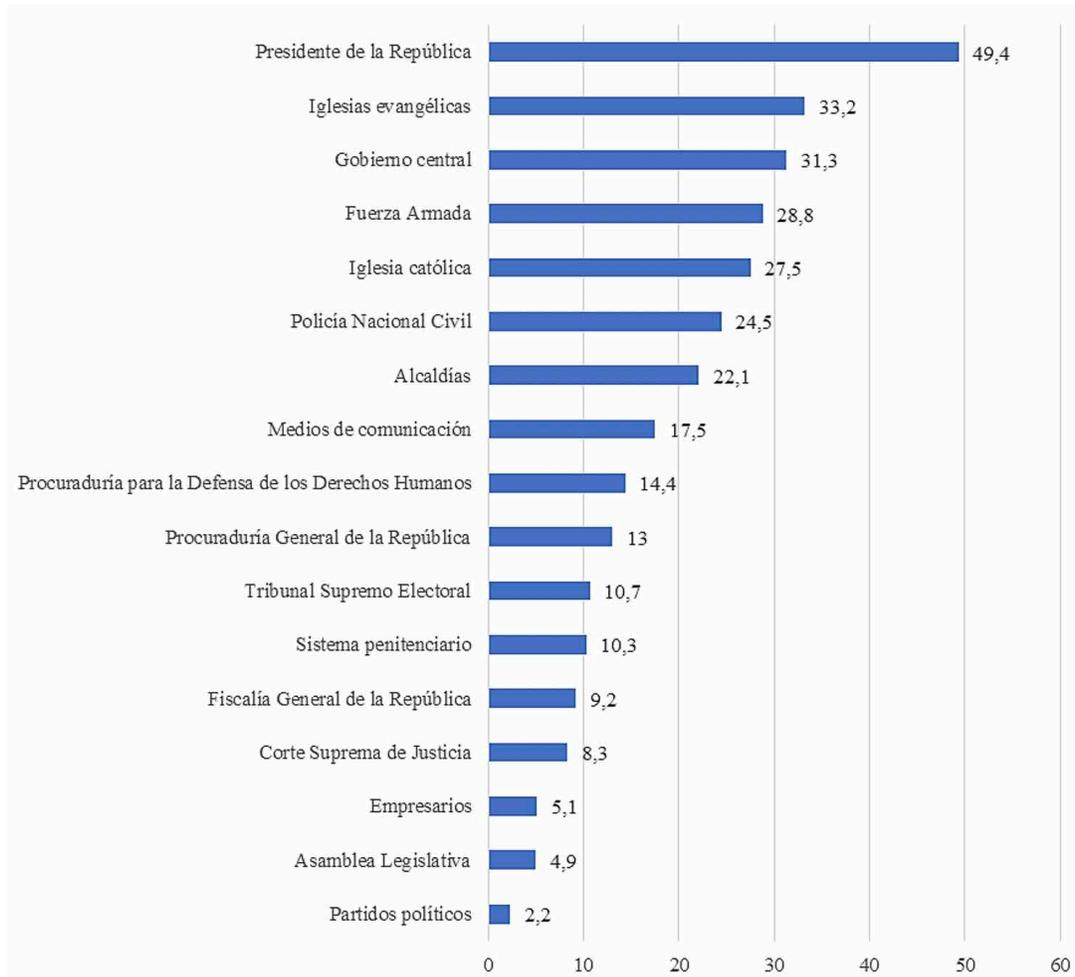
Este debate entre el gobierno salvadoreño y algunos medios de comunicación, pretende poner en tela de juicio el papel de los medios de comunicación en la denuncia de casos de corrupción. Tal discusión no es nueva. Según Restrepo Restrepo (2019), haciendo referencia a los televidentes, afirma que “en la mayoría de las democracias de occidente, los televidentes no creen en los medios que emiten la noticia, básicamente este nivel de desconfianza se puede asociar con los profesionales de la comunicación o con los propietarios de los espacios noticiosos” (p. 349); es decir, una de las razones por las cuales los televidentes desconfían de los medios es por quién los dirige y quien los posee.

De igual forma, en El Salvador se han hecho algunas mediciones para conocer la percepción y la valoración de la ciudadanía acerca de los medios de comunicación en el país. Para el caso, el Instituto Universitario de Opinión Pública, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IUDOP – UCA), en su Boletín XXXIV, N° I, publicado en enero de 2019, consultó a la ciudadanía del país acerca de cuánta confianza tenía en distintas instituciones públicas, privadas y sociales. Ante la pregunta ¿cuánta confianza tuvo durante el año 2019, en los medios de comunicación: mucha confianza, alguna, poca o ninguna confianza?, un 17.5 % de los ciudadanos dijeron sentir mucha confianza, un 29.4 % expresó sentir alguna confianza; en contraste, un 37.9 % y un 12 % dijeron sentir poca o ninguna confianza en los medios de comunicación respectivamente. (IUDOP, 2019, p. 25).

En comparación con otras instituciones, la misma encuesta ubicó a los medios de comunicación en la media de la tabla, en comparación a instituciones estatales y actores sociales, cuando los ciudadanos eran consultados sobre el nivel de confianza en dichas entidades (ver figura I).

Figura I

Instituciones estatales y actores sociales y proporción de la ciudadanía que les otorga mucha confianza (en porcentajes)



Fuente: IUDOP, 2019, p. 5.

En otra encuesta, esta vez realizada por la revista *Disruptiva*, de la Universidad Francisco Gavidia y publicada en enero de 2020, al solicitarles a los ciudadanos que en una escala de uno a diez, ¿qué nota le pondría a cada una de las siguientes personas o instancias de cara a su rol en la crisis del 9 de febrero?, donde uno es malo y diez 10 es excelente, los medios de comunicación nacional tuvieron una nota 6.81, apareciendo debajo de otras instituciones públicas y privadas (*Disruptiva*, 2020).

Pese a los datos de estas mediciones, no se ha hecho un estudio más amplio que pretenda conocer la opinión de los medios de comunicación, y qué tan creíble son sus noticias ante la población; es decir, indagar: ¿qué piensan los ciudadanos de sus medios de comunicación?, ¿creen lo dicho por

el presidente que los medios buscan desprestigiarlo tergiversando la verdad? Un estudio en esa dirección puede brindar algunas respuestas a estas interrogantes.

Planteamiento del problema

Transparencia Internacional ofrece una de las definiciones que ha sido tomada como la más popular a la hora de abordar el tema de la corrupción. Para la institución, esta se puede explicar como el abuso del poder para beneficios privados que finalmente perjudica a todos y que depende de la integridad de las personas en una posición de autoridad (Transparencia Internacional, 2009). Bajo esta afirmación, los medios de comunicación han publicado, durante la coyuntura por la emergencia por COVID-19 en el país, varios textos y reportajes en los que evidencian estos abusos por parte de funcionarios de diversas instituciones en la compra de insumos médicos, alimentos y otros bienes, sobre los cuáles no se ha rendido cuentas. La respuesta frecuente de los burócratas involucrados ha sido el silencio, con la excepción del presidente Bukele, quien ha enfilado críticas y descréditos hacia las instituciones informativas que han publicado estos trabajos periodísticos.

Ante estos ataques a los medios de comunicación, algunos académicos destacan el papel de la prensa, y la consideran como una institución esencial “para la supervivencia del régimen democrático ya que, sin una prensa libre e independiente, capaz de informar sobre los temas más candentes y polémicos de la vida pública, los ciudadanos se encontrarían desarmados para luchar por sus derechos” (Ramírez, 1996, p. 85).

La corrupción no es un tema nuevo, sobre todo en países de América Latina. Durante una conferencia titulada "La corrupción del Estado en América Latina", en la Universidad Nacional Autónoma de México en 2019, el escritor y académico especializado en comunicación Manuel Castells, aseguró que "la corrupción siempre ha existido, pero la corrupción de la globalización se volvió un factor sistémico. Esto, en principio, por el nuevo papel del estado En el sistema de la globalización, que es una red global de redes globales, en la que el elemento conector de los circuitos externos con los externos es, justamente, el Estado" (2019, 5 de abril). Castells planteó a los estudiantes que es posible dejar atrás esta corrupción, pero solo si existe un trabajo colectivo, periodismo valiente y un apoyo del Estado.

Es a partir de este contexto que surge la inquietud de los autores de este estudio, en el sentido de explorar la valoración y la confianza de la ciudadanía acerca del papel de los medios de comunicación en El Salvador. De esta inquietud surgen preguntas tales como: ¿qué medios de comunicación son los más utilizados por la ciudadanía?, ¿qué valor le dan a las noticias referente a casos de corrupción que son publicadas por los medios de comunicación?, ¿cómo ha sido recibida por la ciudadanía la información de investigaciones periodísticas acerca de posibles casos de corrupción del gobierno actual? Para este estudio exploratorio, se decidió consultar a los ciudadanos y ciudadanas que residen en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS). Esta conurbación está compuesta por 14 municipios de los departamentos de San Salvador y La

Libertad, dónde se concentra buena parte de la población del país: aproximadamente 1.8 millones de habitantes, según el último censo de 2007, y que se estima que en 2016 se alcanzó la cifra de más de 2.2 millones salvadoreños en el área urbana; por lo que se considera un grupo importante y representativo para el análisis.

De igual manera, a pesar de que los principales medios escritos y televisivos tienen alcance nacional, algunos medios digitales, a pesar de poder cubrir fácilmente las mismas distancias en línea, tienen menor presencia o conocimiento más allá del área urbana.

Ante estas inquietudes, en el siguiente apartado, se plantean los objetivos y la metodología de esta investigación.

Metodología

Con estas consideraciones en mente, se definen como objetivo general y específicos para esta investigación los siguientes:

Objetivo general: Identificar la percepción que tienen los ciudadanos del Área Metropolitana de San Salvador, sobre la veracidad o no de las noticias sobre corrupción que son publicadas en los medios de comunicación.

Objetivos específicos:

- Identificar los medios o plataformas por los cuáles la población del Área Metropolitana de San Salvador accede a noticias.
- Conocer el nivel de confianza de los ciudadanos de los residentes del Área Metropolitana de San Salvador, sobre las publicaciones sobre temas de corrupción en los medios de comunicación.
- Crear un estudio de base para futuras investigaciones que quieran buscar información, sobre el crecimiento de los medios digitales que son consultados por los ciudadanos del Área Metropolitana de San Salvador.

Para alcanzar estos objetivos, se decidió realizar un estudio exploratorio no probabilístico con apoyo de un cuestionario en línea. Se decidió por un estudio exploratorio dadas las pocas referencias en la literatura salvadoreña, acerca del impacto de las noticias publicadas por los medios de comunicación acerca de casos de corrupción; así, este estudio pretende preparar ese terreno para futuros estudios (Sampieri *et al.*, 2014), que exploren a partir de otras metodologías aportando datos, variables, preguntas de investigación e ideas no concluyentes acerca del mismo.

Además, dadas las condiciones presentadas en El Salvador, y a nivel mundial, causadas por la emergencia del COVID-19, que hacen difícil acceder a la realización de un estudio de campo y con

las implicaciones logísticas que esto conlleva, se decidió que los datos sean recogidos a partir de un muestreo no probabilístico y con criterio de red o muestreo de “bola de nieve” (Sampieri *et al.*, 2014, p. 388).

Para la realización del cuestionario se decidió hacer uso de la plataforma Google Forms. El uso de esta plataforma ha venido ganando espacio en los últimos años, y permite de forma amigable la creación de instrumentos de recolección de información. Además, Google Forms permite el almacenamiento de la información, resguardo y extracción de la misma de forma fácil por medio de una hoja de cálculo en Microsoft Excel.

Con esto en mente, se procedió a construir el cuestionario. Dicho instrumento está diseñado en tres secciones. En una primera parte se consultó acerca de datos personales y profesionales; en esta sección se consultó acerca de su sexo, edad, datos económicos y datos académicos. Además, para dar mayor nivel de confianza a las respuestas que dieran los consultados, se decidió que no se solicitaría el correo electrónico; para garantizar que los participantes son de la población de interés, a decir, del AMSS, se solicitó a los consultados en el formulario que afirmasen si vivían o no en este sector.

Dado que se tiene como objetivo identificar los medios o plataformas por los cuáles la población del Área Metropolitana de San Salvador accede a noticias, se decidió que en la segunda parte del cuestionario se abordarían aspectos relacionados a las preferencias de medios de comunicación de los consultados. Así, en esta sección se hizo una amplia consulta acerca de los medios de comunicación en El Salvador que son más utilizados por los consultados para informarse. Aquí se dividió en tres grandes categorías: medios radiales, medios televisivos, y medios digitales y redes sociales; también se consultó acerca de la frecuencia con la que acceden a estos medios y para finalizar, en esta sección se consultó acerca del medio de preferencia y el nivel de confianza que tienen de una información publicada en radio, televisión, impresos y en redes sociales. Los medios de comunicación seleccionados siguieron como criterio la inclusión de la mayor cantidad de medios que tuvieran programas o secciones informativas.

Por último, en la sección tres y dado que se pretende conocer el nivel de confianza de los ciudadanos residentes en el AMSS, sobre las publicaciones sobre temas de corrupción en los medios de comunicación, se profundizó en las cuestiones relacionadas a la confianza de los consultados sobre las noticias publicadas por medios comunicación acerca de casos de corrupción en El Salvador. Aquí se consultó qué entendían los ciudadanos por corrupción, el papel que creen deben jugar los medios, que casos de corrupción recordaban, que nivel de credibilidad daban a posibles casos de corrupción que han sido publicados, el nivel de confianza en las noticias publicadas por los medios de comunicación, las características que debían seguir las noticias para que sea calificada como creíble, y se consultó de forma específica sobre casos de corrupción de gobiernos anteriores y de la actual gestión. La selección de los casos tuvo como criterio los que estaban judicializados; para los casos

de gobiernos anteriores y para lo de la actual administración, se consideraron los casos publicados durante la pandemia por COVID- 19.

Al final, luego de varias correcciones y revisiones del cuestionario, este contó con treinta y cuatro preguntas. Siete para la sección uno, doce para la sección dos y quince para la sección tres. La mayoría (treinta y uno) de opción múltiple. Una vez diseñado el cuestionario a partir de estas consideraciones, se decidió que antes de aplicar se observaran algunos criterios: primero que este instrumento tuviera el lenguaje comprensible y que no durase más de diez minutos. Para ello se realizó un proceso de validación con cinco personas que responderían el cuestionario y que no serían parte de la muestra. Las observaciones fueron incluidas y se verificó que el tiempo para responderlo no excedía de diez minutos.

Luego de las correcciones, se procedió a compartir el instrumento bajo el criterio de red. Para ello, el link del cuestionario fue distribuido por redes sociales, listas de contacto y se pidió que este instrumento se difundiese con otros conocidos que fueran residentes del AMSS. El cuestionario se mantuvo abierto recibiendo respuestas por una semana.

Una vez se cerró el plazo de recepción de respuestas se procedió al tratamiento de la información. La información fue descargada en una hoja de cálculo de Microsoft Excel. Para decidir qué datos serían parte del estudio se tomaron en cuenta solo las respuestas en las que el participante afirmó residir en el AMSS. La presentación de la información cuantitativa se realizó a partir de tablas y cuadros estadísticos absolutos, y con cruce de variables; la información cualitativa a partir de diagramas y por análisis de contenido.

Resultados

Una vez cerrado el proceso de recopilación de la información, se procedió a darle tratamiento estadístico: se descargó la información en una hoja de cálculo de Microsoft Excel y se obtuvo la matriz base que contiene todas las respuestas de los participantes. Al final se obtuvieron ciento uno respuestas. Luego se procedió a la selección de la muestra que cumplía los requisitos previamente establecidos. Para ellos se descartaron las respuestas de los participantes que declararon no ser parte del AMSS. Estas fueron once respuestas; es decir, que la muestra final de este estudio está sobre la base de noventa participantes.

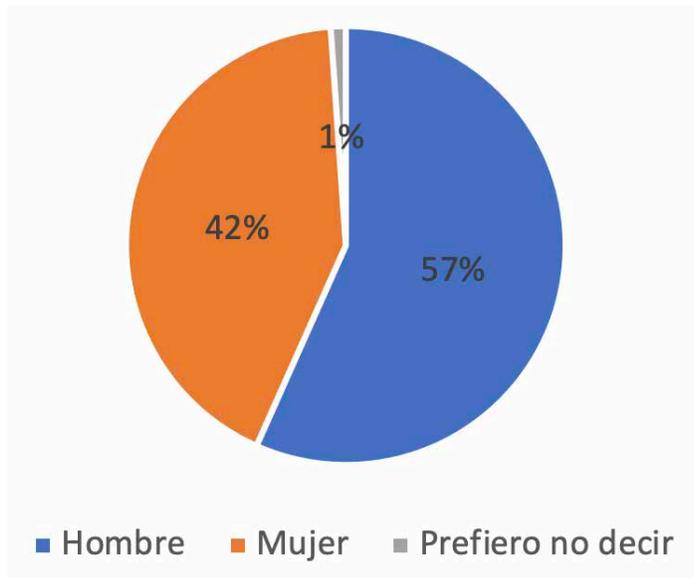
A continuación, se presentan los datos obtenidos mediante tablas y figuras. En primer lugar, se presenta el perfil de los participantes, luego las respuestas relacionadas a las preferencias de medios de comunicación y por último las respuestas relacionadas a las noticias publicadas por los medios de comunicación sobre la corrupción en El Salvador.

Perfil de los participantes

Al consultarles a los participantes sobre aspectos personales, el 57 % dijo ser hombre y el 42 % mujeres (ver figura 2). Respecto a su edad, el 16.67 % expresó tener una edad entre los 18 y 25 años, 34.44 % entre 26 y 35 años, 25.56 % entre 36 y 45 años, 13.33 % entre 46 y 55 y años, y mayores de 55 años fue el 10 %.

Figura 2

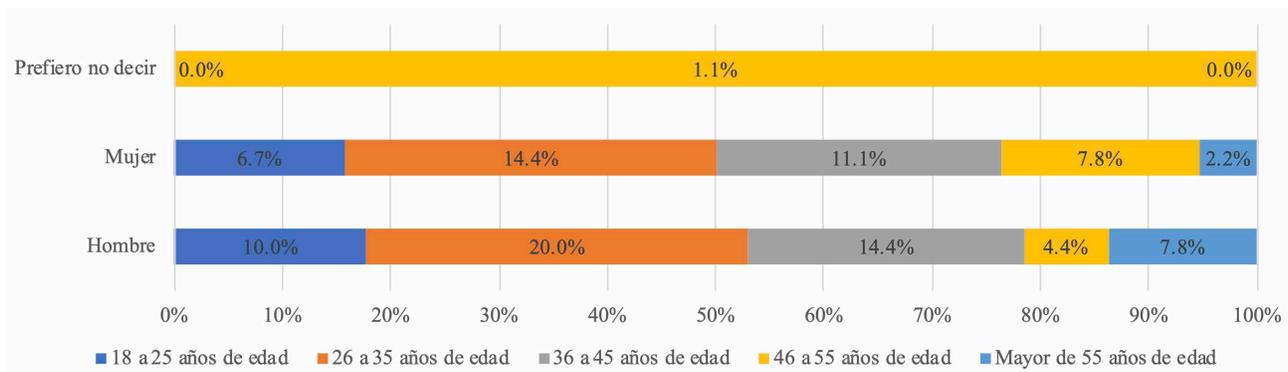
Sexo de los participantes



Fuente: elaboración propia.

Figura 3

Cruce de variables sexo/edad



Fuente: elaboración propia (porcentajes al total general)

Al consultar sobre aspectos económicos a los participantes, los resultados se presentan en la tabla I a continuación.

Tabla I

¿Cuál de las siguientes categorías describe mejor su ocupación?

Ocupación	Porcentaje
Agricultor/a	1.11 %
Empleado/a del sector privado	42.22 %
Empleado/a del sector público	16.67 %
Estudiante	8.89 %
Otro	5.56 %
Pensionado/a	3.33 %
Trabajo propio / <i>Freelance</i>	21.11 %
Trabajos del hogar	1.11 %
Total	100.00 %

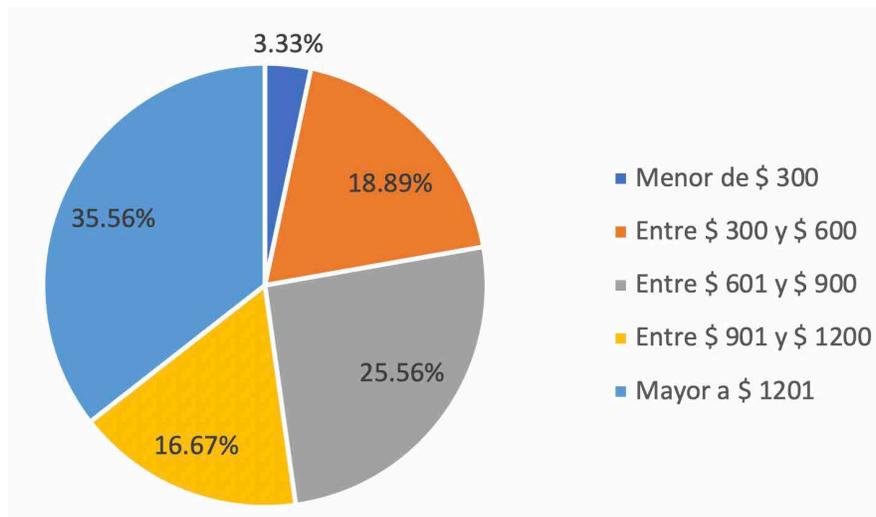
Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse de los datos, cuatro de cada diez participantes es empleado del sector privado y tres de cada veinte son empleados del sector público; un quinto dijo tener un trabajo propio y uno de cada diez es estudiante. Al consultarle si actualmente trabajan, nueve de cada diez dijo que sí y el resto dijo que no.

Además, se consultó el salario mensual de los participantes; este se presenta en la figura 4 a continuación.

Figura 4

¿Cuál es su salario mensual?



Fuente: elaboración propia (cifras en USD).

Referente a la formación académica de los participantes, esta se muestra en la tabla 2, a continuación.

Tabla 2

¿Cuál es su último grado académico alcanzado?

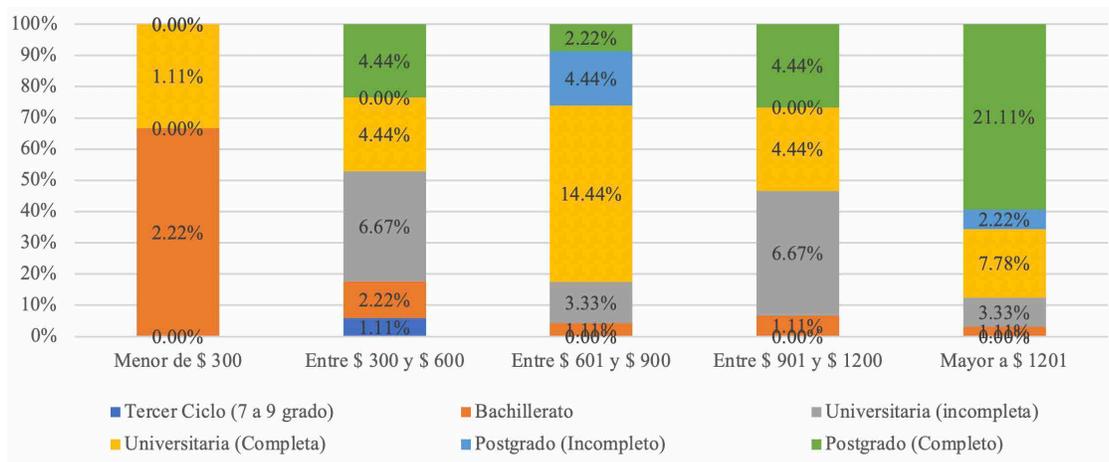
Tercer ciclo (7 a 9 grado)	1.11 %
Bachillerato	7.78 %
Universitaria (incompleta)	20.00 %
Universitaria (completa)	32.22 %
Postgrado (incompleto)	6.67 %
Postgrado (completo)	32.22 %
Total	100.00 %

Fuente: elaboración propia.

En términos académicos, menos del treinta por ciento de los participantes tiene estudios universitarios incompletos. Un porcentaje similar dijo tener una carrera universitaria finalizada y el resto informó tener estudios de postgrado. Al hacer un cruce de variables entre salario y nivel académico, los resultados se muestran en la figura 5.

Figura 5

¿Cuál es su salario mensual?



Fuente: elaboración propia (porcentajes al total general, cifras en USD).

Analizando la información anterior, se puede decir que el perfil de los participantes es el de una persona trabajadora del sector privado, con una edad entre 25 y 45 años, con estudios universitarios y con ingresos tres veces mayores al salario mínimo.

Descrito el perfil de los participantes, a continuación, se presenta información relacionada a las preferencias de medios de comunicación para informarse.

Preferencias de medios de comunicación

Una primera interrogante que se hizo para delinear el perfil informativo de los consultados fue preguntarles acerca de su medio noticioso preferido. Al hacer una pregunta abierta, los resultados se presentan en la tabla 3.

Tabla 3

Plataforma de preferencia

Plataforma	Porcentaje
Televisivo	49,5 %
Radial	0,0 %
Escrito	28,9 %
Digitales	17,5 %
Redes sociales	1,0 %
Ninguno	3,1 %

Fuente: elaboración propia.

Los medios televisivos son los más mencionados por los consultados y, en contraste, los medios radiales no tienen mención. De estos, el más mencionado fue Teleprensa de canal 33 (15 %), Telenoticias 21 (10 %) y El Noticiero de Canal 6 (6 %). La Prensa Gráfica (LPG) es el medio escrito preferido (14 %), seguido por El Diario de Hoy (EDH) con un 8 %, mientras que el recién creado periódico estatal Diario El Salvador solo cuenta con el 1 % de preferencia. De los medios digitales El Faro (10 %) es el mayor mencionado, y el resto no pasó del 2 % de preferencia (ver figura 6).

Figura 6

Medios de comunicación con más menciones

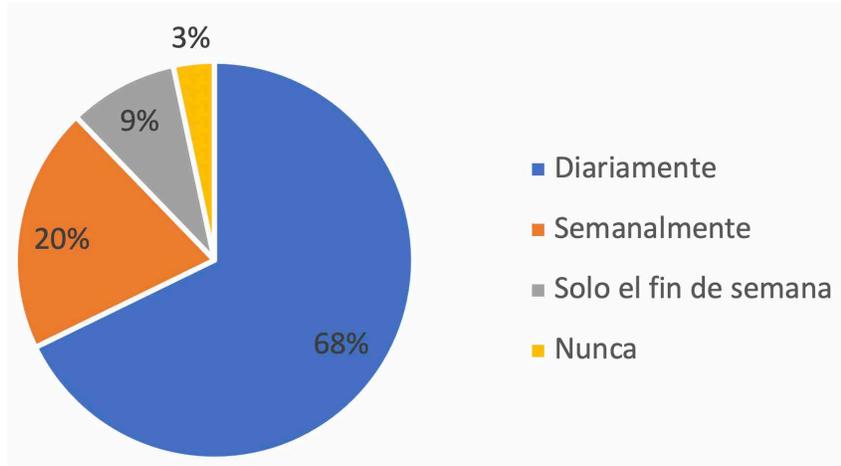


Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, ¿con qué frecuencia es que se informan? Cerca de siete de cada diez personas dicen mirar, escuchar o consultar noticias nacionales diariamente, y un tres por ciento dice que nunca lo hace. Una de cada cinco lo hace semanalmente. Esto se presenta en la figura 7.

Figura 7

¿Con qué frecuencia usted mira, escucha o consulta noticias nacionales?

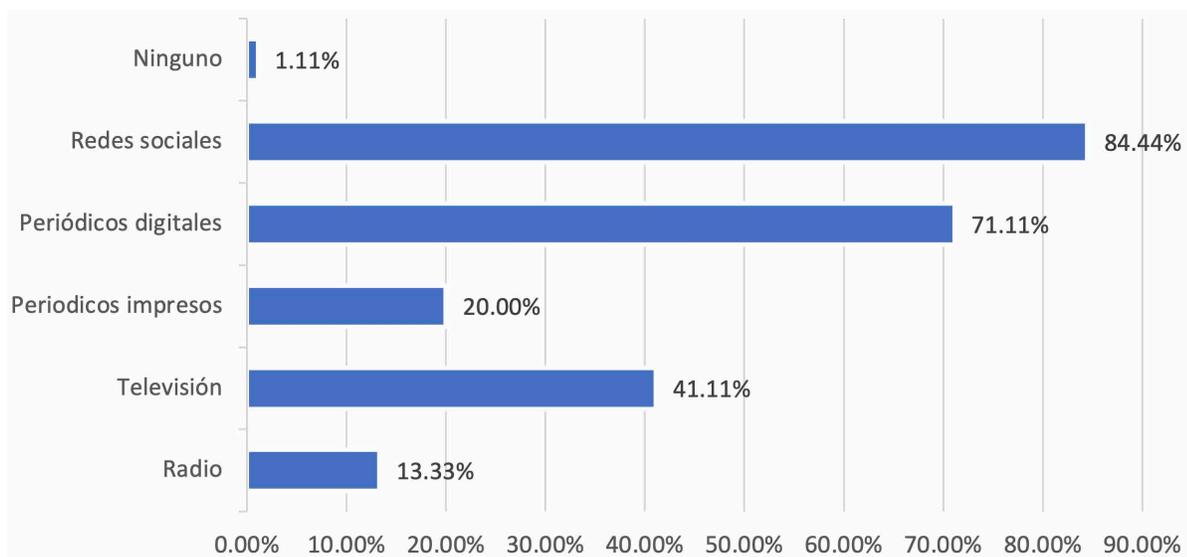


Fuente: elaboración propia.

Al consultar sobre qué modalidades o plataformas de información ellos utilizan para conocer de la realidad nacional, los resultados fueron los siguientes (ver figura 8):

Figura 8

Plataformas de información consultadas

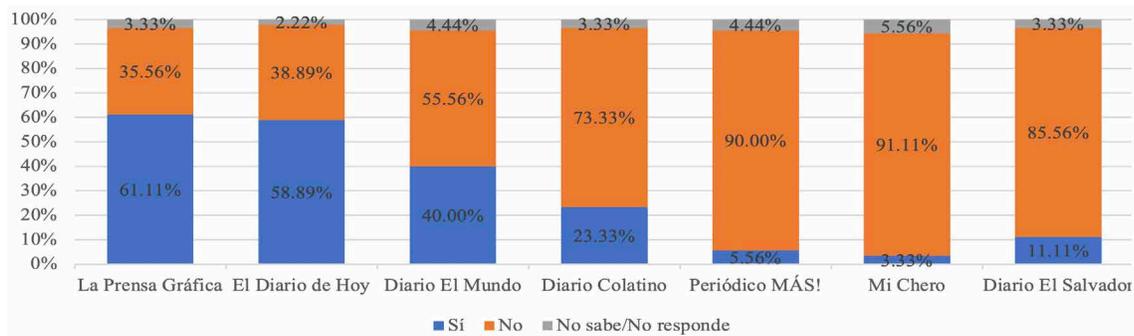


Fuente: elaboración propia (pregunta de opción múltiple).

En esta ocasión, las plataformas digitales como las redes sociales y los periódicos digitales cuentan con mayores menciones, y la radio, nuevamente, aparece en el último lugar de mención lo que parece ir marcando una tendencia. En busca de ampliar estos datos, se consultó a los participantes acerca de si leían, veían o escuchaban algunos medios específicos; para ello se preguntó de forma separada qué medios escritos, televisivos, digitales y radiales eran consultados o no. En la figura 9 se presentan los resultados de la consulta de medios de comunicación escritos.

Figura 9

De los siguientes medios de comunicación escritos ¿cuáles lee usted?

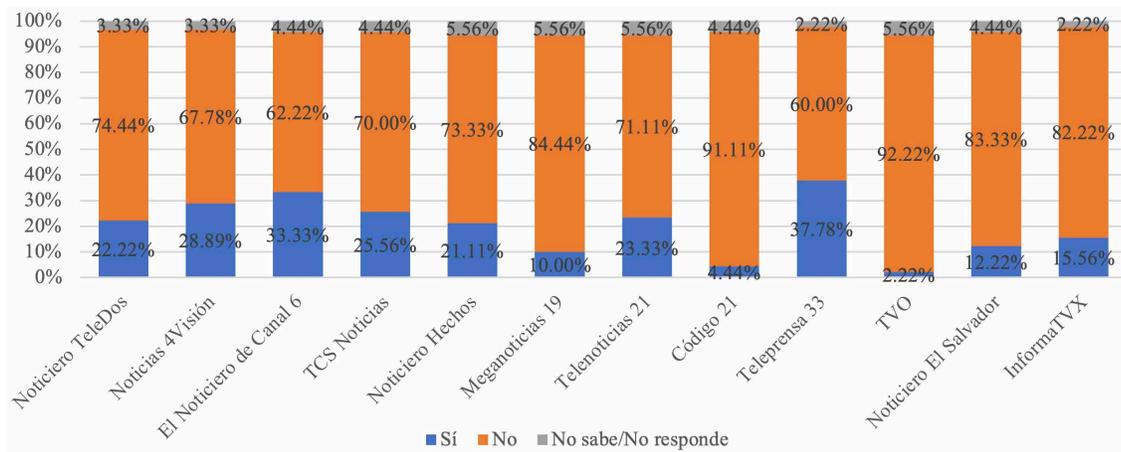


Fuente: elaboración propia.

El periódico más leído por los participantes fue LPG con el 60 % seguido muy de cerca por EDH. El menos leído fue el informativo “Mi Chero” con menos del 4 %. Siguiendo esta misma lógica, se consultó acerca de si sintonizaban o no algunos noticieros transmitidos por televisión nacional. Los resultados se presentan en la figura 10.

Figura 10

De los siguientes noticieros que se transmiten por televisión ¿cuáles ve usted?

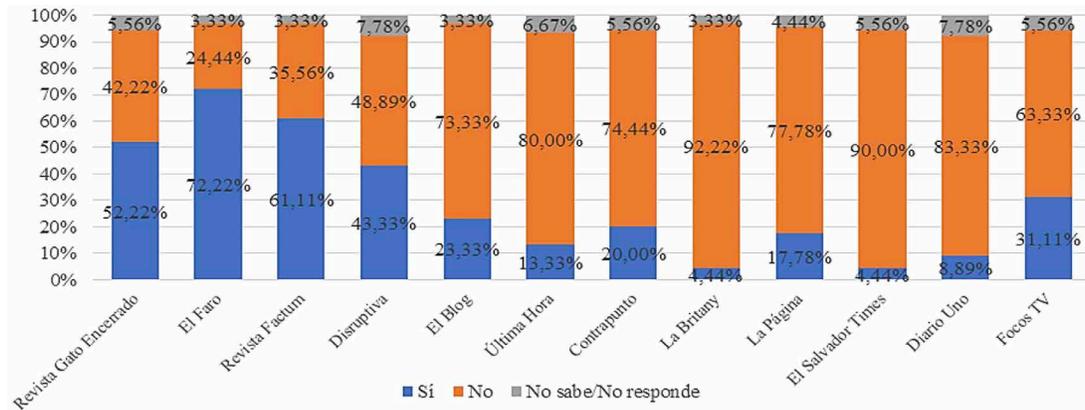


Fuente: elaboración propia.

Los datos de sintonía de noticieros televisivos reflejan un significativo contraste referente a la consulta de medios escritos. En este ámbito, ningún noticiero sobrepasó el 40 %. El medio más sintonizado es Teleprensa 33 (37 %), seguido de El Noticiero de Canal 6 (33 %) y Noticias 4Visión (28 %); los menos sintonizados son TVO y Código 2l con 2.2 % y 4.4 % respectivamente. Referente a la consulta de medios digitales de los participantes, los resultados se muestran en la figura II.

Figura II

De lo siguientes medios digitales ¿cuáles consulta usted?

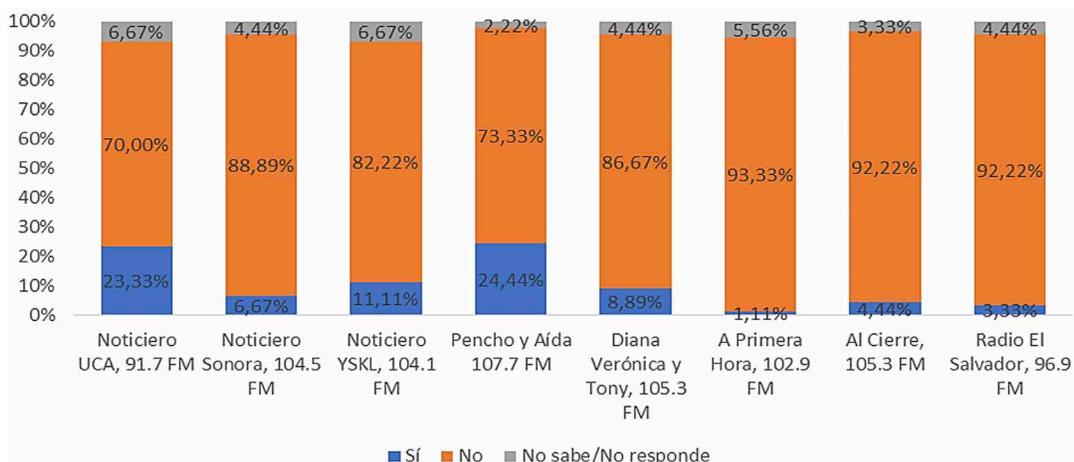


Fuente: elaboración propia.

Los medios digitales más consultados son El Faro (72 %), Factum (61 %) y Gato Encerrado (52 %); en contraste, los medios menos consultados son El Salvador Times y La Britany (4.4 %) y Diario Uno con menos del 4 %. Para cerrar esta consulta por plataformas, se preguntó acerca de medios radiales. Los resultados se presentan en la figura I2.

Figura I2

De los siguientes noticieros o revistas que se transmiten por radio ¿cuáles escucha usted?



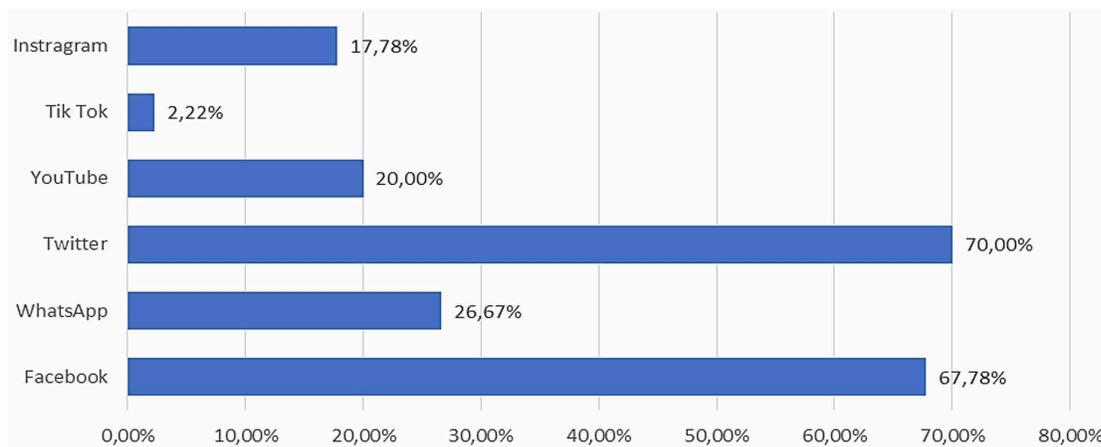
Fuente: elaboración propia.

De los noticieros o revistas radiales el programa de Pencho y Aída 107.7 FM (24 %) y Noticiero UCA 91.7 FM (23 %) son los que cuentan con más menciones. Los medios menos escuchados son Radio El Salvador 96.9 FM (3 %) y A Primera Hora (1 %). Los datos reflejan una tendencia que los medios informativos radiales son los que menos son escuchados: menos del 25 % de los consultados.

Por otro lado, dada la importancia que vienen presentando las redes sociales en la formación de la percepción ciudadana, se buscó conocer qué tanto interactúan los consultados con estas nuevas modalidades. De hecho, el 93 % de ellos confirmó que hace uso de las redes sociales para informarse. Los datos se presentan en la figura 13.

Figura 13

¿Qué redes sociales utiliza para informarse? (puede marcar más de una opción)



Fuente: elaboración propia.

Cerca del 70 % de los consultados utiliza Twitter y Facebook para poder acceder a noticias nacionales, siendo por lejos las preferidas. En un segundo escalón se encuentra WhatsApp (26 %), YouTube (20 %) e Instagram (17 %). La red social menos utilizada es Tik Tok (2 %). Cerrada la etapa de conocer las preferencias de medios de comunicación de los consultados, en los siguientes párrafos se presenta el nivel de confianza de la información publicada por modalidades (ver tabla 4).

Tabla 4

Después de conocer una noticia, ¿qué nivel de confianza le da a una información publicada en un medio de comunicación?

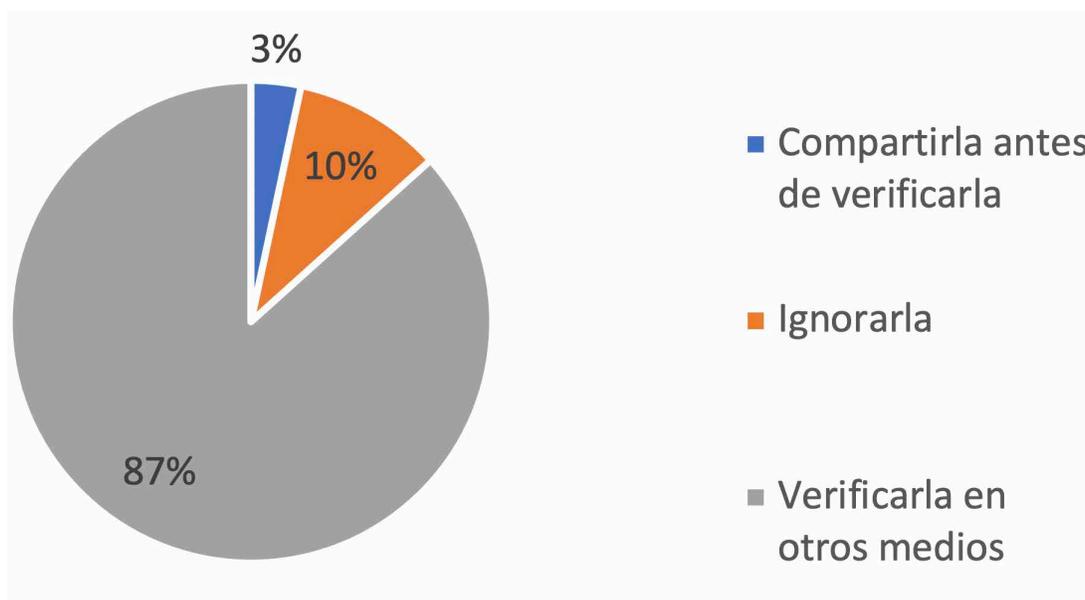
Nivel de confianza	Escrito	Televisivo	Radial	Redes sociales
Mucha confianza	43,33 %	38,89 %	33,33 %	8,89 %
Poca confianza	48,89 %	53,33 %	56,67 %	75,56 %
Ninguna confianza	7,78 %	7,78 %	10,00 %	15,56 %
Total general	100,00 %	100,00 %	100,00 %	100,00 %

Fuente: elaboración propia.

Ninguna modalidad sobrepasó el 50 % al consultarles si tienen “muchísima confianza” de la información publicada en cada apartado. Al revisar el saldo, es decir a las respuestas de “muchísima confianza” se le restan los valores de “ninguna confianza”: los resultados dejan a los medios escritos y televisivos con un 33 % de nivel de confianza. El saldo de la confianza de la información compartida en redes sociales queda en menos del 6 %. De hecho, al preguntar específicamente por el nivel de confianza de las noticias compartidas a través de redes sociales, solo el 11 % dijo tener mucha confianza en ella. Esta desconfianza en la información incide en el tratamiento que los consultados le dan, como puede verificarse en la figura 14, la mayoría (87 %) opta por verificarla en otros medios

Figura 14

Después de recibir una noticia por las redes sociales, ¿qué hace usted?



Fuente: elaboración propia.

Presentada la información acerca de las preferencias de información de los consultados y el nivel de confianza general de las noticias nacionales por modalidad, a continuación, se presentan los resultados de la relación entre medios de comunicación y corrupción en El Salvador.

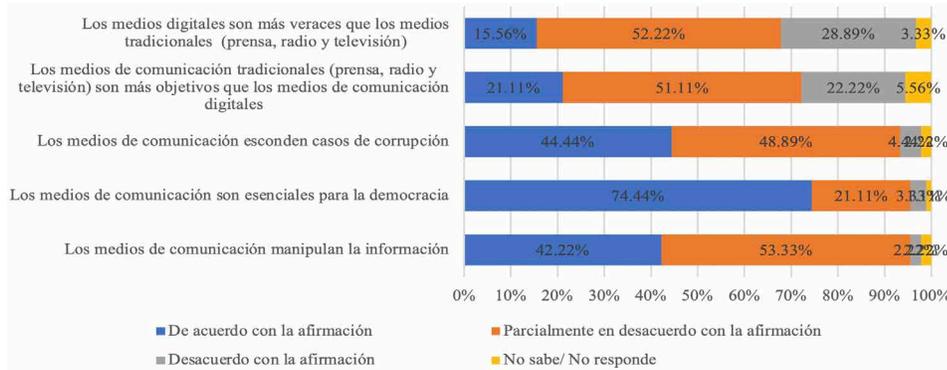
Percepción de la corrupción en El Salvador y los medios de comunicación

En un primer momento, se les pidió a los participantes que escribieran tres palabras que ellos asocian al escuchar la palabra “corrupción”. Sus respuestas se presentan en una nube de palabras (figura 15).

Por otra parte, se buscó relacionar las concepciones ciudadanas acerca de la corrupción en El Salvador y los medios de comunicación, por medio de afirmaciones, pidiéndoles informar si estaban de acuerdo, parcialmente en desacuerdo o en desacuerdo con ellas. Los resultados se presentan en la figura 17.

Figura 17

A continuación, se describen unas afirmaciones acerca de los medios de comunicación. Para cada una de ellas seleccione si está de acuerdo, parcialmente en desacuerdo o en desacuerdo con la afirmación



Fuente: elaboración propia.

Los datos presentados dicen que la afirmación “los medios de comunicación son esenciales para la democracia”, es la que cuenta con mayor grado de aceptación con cerca de tres de cada cuatro participantes que la respaldan. En un segundo escalón están los que en un 44 % aproximadamente creen que los medios “esconden casos de corrupción” y que “los manipulan”. La afirmación con más rechazo es la que dice que “los medios digitales son más veraces que los medios tradicionales” (28 %). Al profundizar sobre afirmaciones hechas sobre las redes sociales como fuente de información, los resultados se muestran en la figura 18.

Figura 18

A continuación, se describen unas afirmaciones acerca de las redes sociales. Para cada una de ellas seleccione si está de acuerdo, parcialmente en desacuerdo o en desacuerdo con la afirmación



Fuente: elaboración propia.

La afirmación con más aceptación de los participantes es la que considera que “las redes sociales viralizan las *fake news* (noticias falsas)” con cerca de nueve de cada diez personas. Los que creen que las redes sociales ayudan a difundir la información son tres de cada cuatro, y en esa misma proporción los participantes consideran que las redes sociales ayudan a manipular las noticias. Otro porcentaje menor (65 %) destaca que las redes sociales son más cercanas en comparación a los medios tradicionales. La afirmación con más rechazo es la que afirma que las redes sociales son esenciales para la democracia (25 %).

También se consultó a los participantes, acerca de cuál creen que debe ser el papel principal de los medios de comunicación en la divulgación de casos de corrupción. El 72 % de los consultados dijo que el papel de los medios debe ser “auditar e investigar al poder”, “solo informar” el 15 %, y solo el 12 % dijo que los medios deben “crear opinión” (ver tabla 5).

Tabla 5

¿Cuál cree que debe ser el papel principal de los medios de comunicación ante la divulgación de un caso de corrupción en El Salvador?

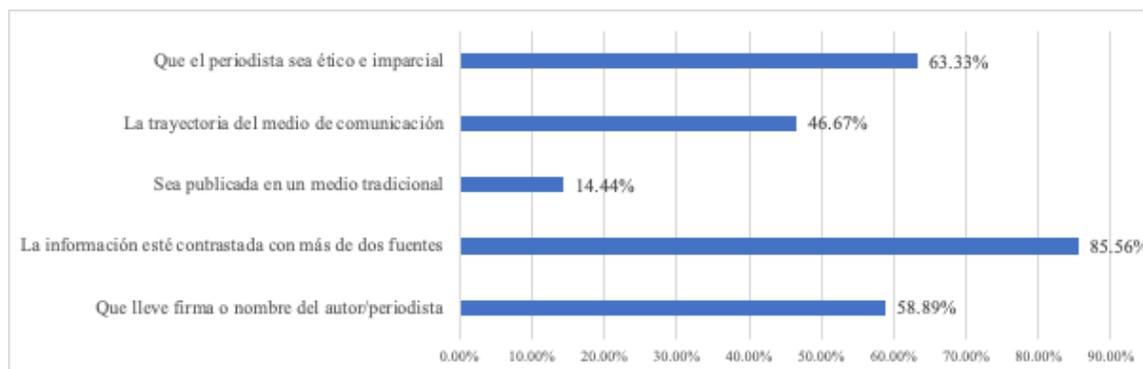
Auditar e investigar al poder	72,22 %
Crear opinión	12,22 %
Solo informar	15,56 %
Total	100,00 %

Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, ante la pregunta ¿qué características debe tener una noticia en un medio de comunicación para que sea creíble para usted?, los ciudadanos tuvieron cinco características para escoger, las cuales se presentan en la figura 19.

Figura 19

¿Qué características debe tener una noticia en un medio de comunicación para que sea creíble para usted?



Fuente: elaboración propia (participante podía seleccionar más de una opción).

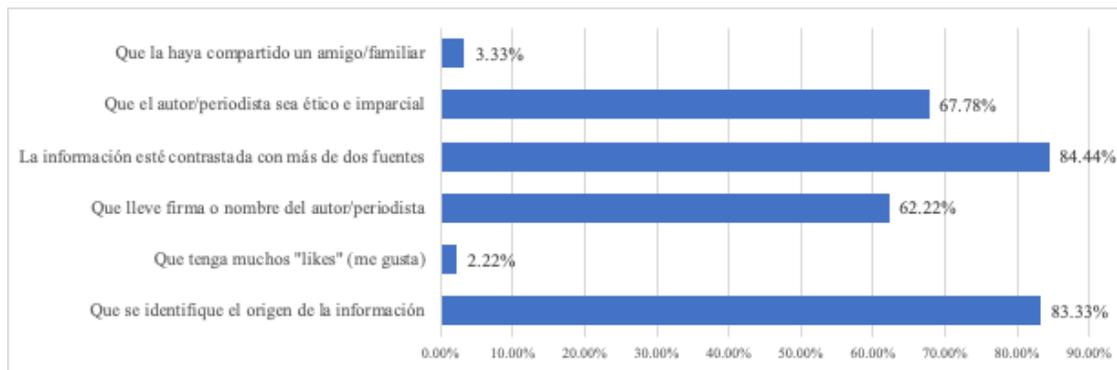
El 85 % de los participantes dijo que una característica que hacía creíble una noticia era si estaba contrastada con dos o más fuentes. Un escalón abajo están las características “el periodista sea ético/imparcial” (63 %) y “que lleve la forma o nombre del autor/periodista” (58 %).

Las menores opciones fueron que vinculan la noticia a un medio tradicional tales como “la trayectoria del medio” (46 %) y que la información haya sido “publicada por un medio tradicional” (14 %).

Haciendo este mismo ejercicio, pero ahora consultando sobre información publicada en redes sociales, se obtuvieron los siguientes resultados (figura 20).

Figura 20

¿Qué características debe tener una publicación en redes sociales para que sea creíble para usted?



Fuente: elaboración propia (participante podía seleccionar más de una opción).

Nuevamente el 85 % consideró que una información publicada en redes sociales gana credibilidad si cuenta con dos o más fuentes que la contrasten. La identificación del autor sube en esta plataforma al pedir que se “identifique el origen de la información” (83 %) y que se cuente con la “firma o nombre del periodista” responsable (62 %).

La característica de imparcialidad del periodista se mantiene casi idéntica en comparación al gráfico anterior (67 %) y las menos seleccionadas fueron “que la haya compartido un familiar” (3 %) y que cuente con muchos “me gusta (*likes*)” (2 %).

Entrando en profundidad sobre casos de corrupción en El Salvador, se les pidió a los participantes que escribieran un caso de corrupción sucedido en el país que recordaran. El resultado de sus respuestas espontáneas aparece en la nube de palabras que se muestra en la figura 21 a continuación.

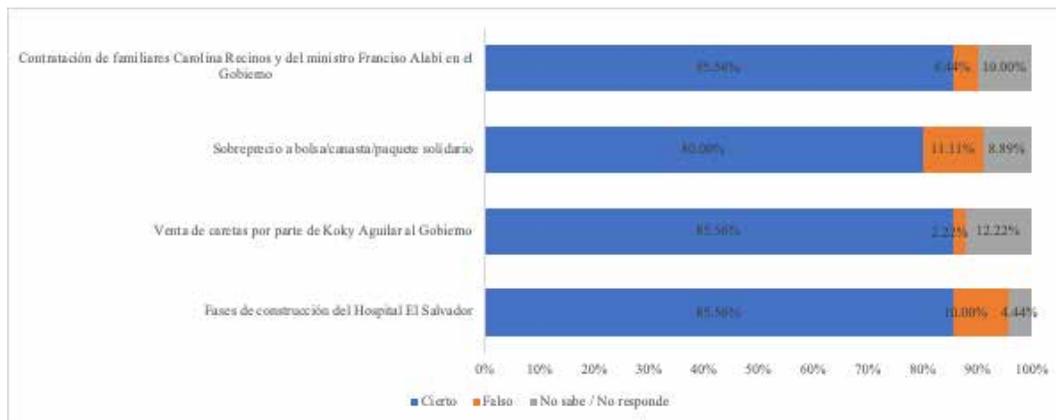
Los datos reflejan que los consultados creen que la información es creíble en los cuatro casos en, al menos, el 92 %. Ahora bien, al consultar sobre noticias más recientes, se preguntó a los participantes si habían escuchado, visto, leído, compartido noticias sobre casos de corrupción durante la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 en El Salvador; los datos reflejan que el 93 % afirmó haberse enterado de posibles casos de corrupción durante la emergencia.

Sobre este punto, se buscó ampliarlo consultando si consideraban si era ciertas o falsas las noticias publicadas por diversos medios de comunicación sobre casos de corrupción relacionadas a funcionarios del actual gobierno.

De igual forma se preguntó sobre cuatro noticias cuyos resultados se presentan en la figura 23 a continuación.

Figura 23

A continuación, se detallan noticias de hechos ocurridos durante la pandemia del COVID 19 que involucran a funcionarios del gobierno de El Salvador. Para cada uno de ellos, seleccione si considera que es cierta o falsa la información publicada por los medios de comunicación



Fuente: elaboración propia.

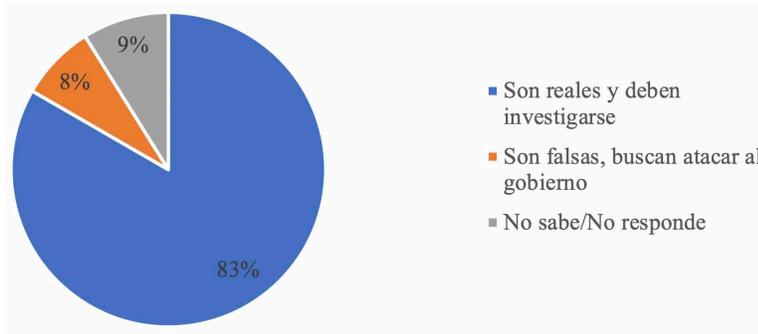
Ocho de cada diez participantes consideraron que era cierta la información acerca de las cuatro noticias publicadas por medios de comunicación, que relacionan a los funcionarios del actual gobierno a casos de corrupción.

El caso con menos credibilidad es el de los “sobrepuestos” de los paquetes, canastas o bolsas solidarias entregadas en la emergencia (11 %).

Igual proporción (ocho de cada diez participantes), considera que esa información es real y que debe investigarse (ver figura 24).

Figura 24

¿Qué opinión tiene acerca de las últimas publicaciones hechas por los medios de comunicación sobre posibles casos de corrupción del actual gobierno?

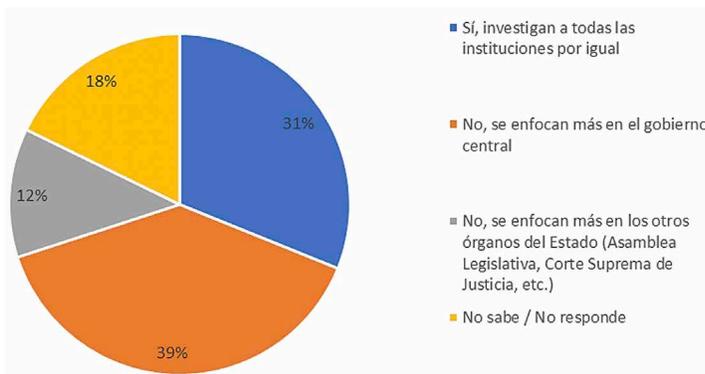


Fuente: elaboración propia.

Buscando hacer un ejercicio de contraste, se preguntó a los participantes si había equidad en la investigación de los medios de comunicación a las distintas áreas del Estado. El 31% dijo que sí, que se investigaba a todas las instituciones por igual, pero el 39% dijo que se investigaba más al Gobierno central (ver figura 25).

Figura 25

¿Considera usted que los medios de comunicación investigan por igual a todas las instituciones públicas en El Salvador?

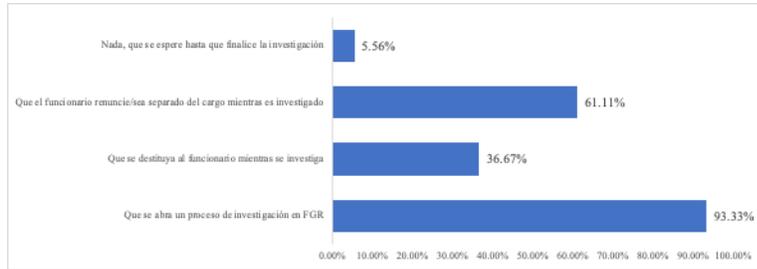


Fuente: elaboración propia.

Ahora bien, ¿qué esperan los ciudadanos consultados que se haga cuando se publica una noticia relacionada a la corrupción en el Salvador? Más del 90% dijo que espera que se abran procesos de investigación en la Fiscalía General de la República, 60% que durante esta investigación el funcionario involucrado sea separado del cargo, y un poco más de un tercio de los consultados esperaba que el funcionario sea destituido durante el tiempo de la investigación. Menos del 6% dijo que las decisiones deben tomarse hasta finalizarse la investigación (ver figura 26).

Figura 26

Ante la publicación de un caso de corrupción por un medio de comunicación, ¿qué esperaría usted que sucediera?

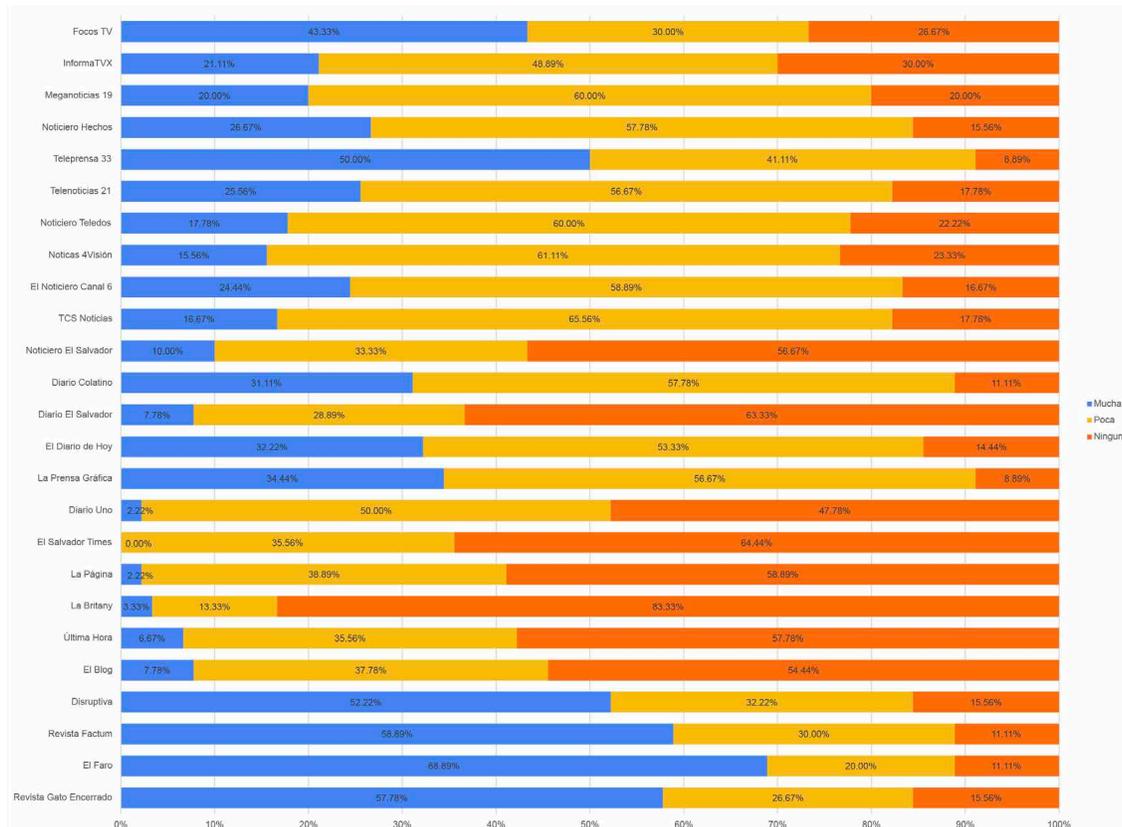


Fuente: elaboración propia (participante podía seleccionar más de una opción).

Los datos reflejan una actitud poco tolerante a los casos de corrupción. Por último, se preguntó a nivel general qué tanta veracidad (mucha, poca o ninguna) se tiene de las noticias e informaciones publicadas en diversos medios nacionales. Los resultados se presentan en la figura 27.

Figura 27

A continuación, se presentan varios medios de comunicación. Para cada uno de ellos seleccione el nivel de veracidad que tienen sus publicaciones



Fuente: elaboración propia (participante podía seleccionar más de una opción).

Los datos muestran que los mayores niveles de veracidad los poseen los medios digitales El Faro (68 %), Factum (58 %) y Gato Encerrado (57 %). El medio no digital con mayor nivel de veracidad es el noticiero Teleprensa de Canal 33. Los menores índices de veracidad los ostentan los medios digitales Diario Uno (2 %), La Página (2 %) y El Salvador Times con ninguna mención. Por último, al encontrar el saldo de veracidad de cada medio de comunicación, es decir, los que opinaron que tenían mucha confianza en la veracidad de los datos, menos los que opinaron que tenían ninguna confianza en la veracidad de los datos ofrecidos, se presentan, de forma descendente, en la tabla 6 a continuación.

Tabla 6*Saldo de niveles de veracidad*

Medio de comunicación	Saldo
El Faro	57,78 %
Revista Factum	47,78 %
Revista Gato Encerrado	42,22 %
Teleprensa 33	41,11 %
Disruptiva	36,67 %
La Prensa Gráfica	25,56 %
Diario Colatino	20,00 %
El Diario de Hoy	17,78 %
Focos TV	16,67 %
Noticiero Hechos	11,11 %
El Noticiero Canal 6	7,78 %
Telenoticias 21	7,78 %
Meganoticias I9	0,00 %
TCS Noticias	-1,11 %
Noticiero Teledos	-4,44 %
Noticias 4Visión	-7,78 %
InformaTVX	-8,89 %
Diario Uno	-45,56 %
El Blog	-46,67 %
Noticiero El Salvador	-46,67 %
Última Hora	-51,11 %
Diario El Salvador	-55,56 %
La Página	-56,67 %
El Salvador Times	-64,44 %
La Britany	-80,00 %

Fuente: elaboración propia.

Presentada la información, en la siguiente sección se discutirán los resultados.

Discusión

En El Salvador hay pocos estudios para medir la confianza de la información que producen los medios de comunicación, específicamente en los temas que están relacionados con las noticias de corrupción. Durante años, se acusó a los medios de censura ante temas que pudieran afectar al poder. Esto se vio marcado de manera profunda durante los años previos al conflicto y durante la guerra en sí. En los medios de comunicación existió una censura gubernamental y estructural, según expuso la profesora Tommie Sue Montgomery en su ponencia "El Salvador ten years later", en el XV Congreso Internacional de la *Latin American Studies Association*, organizado en Puerto Rico en 1989.

La académica indicó que estos grandes medios, en su mayoría, pertenecían “al mismo sector social minoritario que dispone del poder económico, en íntima alianza con el poder estatal” (Montgomery, 1989, p. 2). Por lo que hacían que ciertos sectores de la población cuestionaran la información que se publicaba. Sin embargo, después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1992, inició una mayor apertura de los medios salvadoreños, en la que empezó a darse espacio a sectores políticos y sociales que antes los tenían negados (Urquiza, 2002).

Uno de los casos que se estudia y analiza en distintas universidades es el caso de “Watergate”, escrito por dos periodistas de The Washington Post, Carl Bernstein y Bob Woodward. Los reporteros contaron como el presidente de EE.UU. Richard Nixon realizó espionaje a sus opositores políticos. Las publicaciones obligaron al mandatario estadounidense a renunciar y demostró la importancia que el periodismo tiene para destapar los casos de corrupción.

Este estudio exploratorio pretende sentar las bases para que otros investigadores profundicen no solo en la confianza que la ciudadanía puede tener con los medios de comunicación, sino también con variables como las redes sociales, el consumo de plataformas informativas y los nuevos medios de comunicación social digital.

En el país no existen herramientas que sistemáticamente se encarguen de hacer seguimientos o mediciones de audiencia, por lo tanto, no existe un termómetro que indique cuál es la percepción que existe sobre los medios, más allá de algunos instrumentos utilizados por las agencias para la venta de pauta publicitaria.

Entre los datos que arroja el análisis de las variables consultadas se muestra un interés de los ciudadanos en mantenerse informados. Esto se verifica cuando cerca de siete de cada diez dicen informarse diariamente. Además, los datos reflejan cómo el consumo de los medios ha ido cambiando y trasladándose a nuevas plataformas, siendo las redes sociales el espacio principal en dónde las nuevas audiencias buscan informarse (figura 8); lo cual muestra la consolidación digital de la información y las nuevas prácticas de consumo de las generaciones que son consideradas

como nativos digitales (Pérez, 2016). Las redes sociales con mayor uso son Twitter y Facebook y la menos usada es la china Tik Tok.

A pesar del alto consumo digital, al preguntar por el nombre de un medio de comunicación, son los noticieros de televisión y los periódicos tradicionales los primeros en ser recordados (figura 6), lo cual todavía les da legitimidad. Esto se ve reflejado en las personas que indican que, a pesar de consultar las redes sociales, siempre vuelven, en su mayoría, a los otros medios para constatar si lo que se les ha compartido puede ser considerado verdadero o no. La figura 8 es muestra de ello, dado que al menos el 40 % consulta redes sociales, periódicos digitales y televisión en lo que parecería ser el trabajo de verificación que hacen al ver una noticia, según muestran los datos de las figuras 14 y 20.

Mención aparte merecen los medios de comunicación radiales que no tuvieron referencia dentro de los medios preferidos para informarse; además de las modalidades para informarse es solo del 13 % (figura 8), la más baja de todas las plataformas y cuyo nivel de sintonización no superó el 25 % (figura 12).

Por plataforma La Prensa Gráfica es el medio escrito que más es consultado (61 %), Teleprensa de Canal 33 es el noticiero más sintonizado dentro de los medios televisivos (37 %), El Faro el medio digital más consultado (71 %) y el noticiero de la radio UCA es quien cuenta con mayor sintonía en el espectro radial (25 %).

Los lectores aseguran que les da confianza cuándo se identifica a la persona que escribe la noticia, así como un equilibrio en el uso de las fuentes consultadas (figura 19). En consecuencia, noticias que se comparten en redes sociales y que tienen una dudosa procedencia (falta de fuentes, un medio reconocido que la respalde y nombre de autor) no son siempre tomadas como serias o reales (figura 20).

Según el resultado presentado, las noticias publicadas por medios escritos siguen teniendo un mayor respaldo, en cuanto a la confianza, que sus contrapartes televisivas y radiales. El abordaje refleja que las personas consideran que lo que se publica en estas plataformas les da más confianza; esto muy a pesar de que ninguno de los medios supera el 50 % del saldo de confianza, según el sondeo (tabla 4).

Profundizando en ese contraste entre medios tradicionales (radio, televisión y escritos), medios digitales y redes sociales, se consultó a partir de unas afirmaciones acerca de la veracidad y objetividad de tales medios. Los datos reflejan que hay una duda sobre si los medios tradicionales son más veraces y objetivos que los medios digitales (figura 17). Ahora bien, al consultarles a los ciudadanos sobre su postura acerca del papel de las redes sociales esta parece ser más firme, pero más divergente. Por ejemplo, los consultados señalan que las redes sociales manipulan la información y que viralizan noticias falsas en una proporción de, al menos, siete de cada diez, pero al mismo tiempo, estas son consideradas más cercanas que los medios tradicionales, y destacan

su papel en difundir la información en similares proporciones (65 %).

De igual manera, las personas que fueron abordadas por este instrumento concuerdan con el señalamiento de instituciones como Transparencia Internacional acerca de la definición de la corrupción como beneficio de instituciones gubernamentales hacia privados. Esto puede observarse al relacionar, mediante el ejercicio de una nube de palabras, las definiciones o frases que ellos asociaron a la corrupción. Muchas de ellas fueron nombres de instituciones, políticos, casos y partidos políticos.

Centrándonos en las noticias sobre corrupción y el papel de los medios, se obtuvo datos interesantes. Por ejemplo, al consultárseles sobre casos concretos que recuerden, destacan los casos de corrupción durante los últimos gobiernos de los partidos ARENA y FMLN, y la actual administración. Sabiendo que la encuesta se realiza en un período electoral, se buscó un equilibrio de casos que serían juzgados por los consultados, colocando noticias informadas de gobiernos anteriores y del actual. Así, al preguntar si las investigaciones acerca de casos de corrupción que los medios de comunicación dieron a cuatro casos específicos cometidos en los últimos 20 años y ligados a los gobiernos de turno, los encuestados les dieron el respaldo y confianza. Las publicaciones de estos hechos (Caso de fondos Taiwán, Saqueo público, Sobresueldos Funes y Familiares del FMLN en instituciones gubernamentales) son creíbles para las audiencias en al menos un 90 % de los casos.

El escenario no cambia mucho al hacer esta misma consulta con casos más recientes. Durante la emergencia por COVID-19, y en los primeros meses del gobierno del presidente Nayib Bukele, salieron a la luz algunos casos de supuesta corrupción en compras públicas para atender la pandemia, o de beneficio para familiares de funcionarios. Al menos un 80 % de los encuestados tienen confianza de que, en los cuatro casos consultados, esa información que se ha publicado sobre estos hechos es real. Al menos ocho de cada diez encuestados respaldan las noticias que se han publicado, en temas como el sobreprecio de los paquetes alimenticios que el gobierno ha entregado, así como el uso irregular de fondos en proyectos como la construcción del hospital El Salvador; lo que demuestra un nivel de confianza alto de los ciudadanos en las investigaciones sobre casos de corrupción. De hecho, los consultados consideran que ese es el papel principal de los medios de comunicación: auditar e investigar el poder (72 %, tabla 5).

Ante las declaraciones del presidente Bukele sobre una supuesta manipulación de los medios de comunicación sobre casos de corrupción señalados durante la emergencia por el COVID-19, los ciudadanos en un 80 % consideran que esas indagaciones son reales y deben ser investigadas. Menos del 10 % de los consultados consideran estas investigaciones como falsas y con objetivos oscuros (figura 24).

También se debe destacar que el estudio indica que los participantes esperan que haya más equilibrio en la búsqueda de actos de corrupción en los distintos órganos del Estado.

Los encuestados se encuentran prácticamente divididos. Un 39 % creen que solo se está enfocando en lo que está haciendo el Gobierno y que se debería de poner más atención en otras instituciones; mientras que un 31 % sí cree que los periódicos están tratando de auditar a todas las instituciones por igual.

El rechazo de los ciudadanos a la corrupción en el Estado se ve reflejado cuando los ciudadanos piden que se abran investigaciones en la Fiscalía General de la República (93 %), y el funcionario señalado renuncie o sea separado del cargo mientras se realiza esa investigación (61 %), o sea destituido definitivamente (36 %). Menos del 6 % dijo que habría que esperar hasta la resolución final para tomar decisiones al respecto.

Por último, los índices más altos de veracidad (ver tabla 6) se encuentran en los nuevos medios digitales, aunque también existe, entre ellos, una brecha frente a la confianza de los consultados, dónde medios como El Faro o Factum, quienes han publicado constantemente investigaciones sobre posible corrupción en la atención de la pandemia, tienen un saldo positivo arriba del 50 %; medios como La Página y La Britany, que se han dedicado hablar sobre el buen manejo de la emergencia, pero que también dan mucho espacio a la sátira y crítica política, tienen un saldo negativo en su credibilidad.

Discutidos los principales datos, en la siguiente sección se escriben unas ideas concluyentes y recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

Este estudio tenía como objetivo general identificar la percepción que tienen los ciudadanos del Área Metropolitana de San Salvador sobre la veracidad o no de las noticias sobre corrupción que son publicadas en los medios de comunicación. Para ello, se hizo un estudio exploratorio con apoyo de un cuestionario que indagó sobre la percepción ciudadana del papel de los medios de comunicación. El estudio también pretendió identificar los medios o plataformas por los cuáles la población del Área Metropolitana de San Salvador accede a noticias y se buscó conocer el nivel de confianza de los ciudadanos de los residentes del Área Metropolitana de San Salvador sobre las publicaciones sobre temas de corrupción en los medios de comunicación.

Ante estos objetivos y con los datos recogidos se concluye que: las redes sociales son el principal medio por el cual los ciudadanos del Área Metropolitana de San Salvador acceden a noticias y entre estas la reina es Twitter. El sitio de microblogging es el espacio dónde la mayoría de personas accede para darse cuenta de lo que está ocurriendo, por sobre Facebook y YouTube. En cuanto a los medios informativos por sí mismos, los medios impresos (los periódicos) siguen siendo los que generan mayor confianza entre los ciudadanos. De igual manera, los periódicos digitales se van abriendo paso ganando credibilidad entre los salvadoreños del AMSS.

Los medios de comunicación deben trabajar para dar más elementos que den credibilidad a las noticias que publican. No solo basta con tener un equilibrio de fuentes, también se necesita transparencia a la hora de publicar una noticia en el sentido de conocer quién la trabaja y que sus fuentes sean claras. Mientras menos de estos elementos estén presentes en una información, menos credibilidad presenta para los lectores.

Por otra parte, puede observarse un nivel de confianza moderado de los ciudadanos, acerca de noticias sobre posibles casos de corrupción publicados por los medios de comunicación salvadoreños, sobre gestiones de gobiernos anteriores y posteriores. Los consultados en general creen que esas noticias son reales y, al menos, deben ser investigadas. Frente a los posibles funcionarios corruptos, los datos reflejan que los ciudadanos esperan que, ante un señalamiento de corrupción, los funcionarios en cuestión asuman responsabilidades políticas ya sea renunciando o siendo destituidos y que esa investigación siga su curso sede fiscal.

Con estas ideas finales, consideramos haber alcanzados los objetivos trazados. Próximas investigaciones pueden tomar estos primeros datos como una base para entender la confianza que tienen los lectores sobre el trabajo de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción, y en el seguimiento del trabajo de las instituciones.

Referencias

Castells, M. (2019, 5 de abril). *Conferencia magistral: La corrupción del Estado en América Latina*. [Archivo de video] <https://youtu.be/Gok6OzPEDkI>

Disruptiva. (2020, 27 de febrero). *La ciudadanía ha decidido respaldar al presidente Bukele... pero hay un 20 % que lo califica de autoritario*. <https://www.disruptiva.media/la-ciudadania-ha-decidió-respaldar-al-presidente-bukele-pero-hay-un-20-que-lo-califica-de-autoritario/>

El Faro. (2020, 30 de julio). *Bukele amenaza al periodismo*. <https://elfaro.net/es/202007/columnas/24691/Bukele-amenaza-al-periodismo.htm>

El Economista. (2020, 11 de junio). *El Salvador está a poca distancia de convertirse en una dictadura, según HRW*. <https://www.economista.net/actualidad/El-Salvador-esta-a-poca-distancia-de-convertirse-en-una-dictadura-segun-HRW-20200611-0019.html>

Instituto Universitario de Opinión Pública IUDOP. (2019). *La población salvadoreña evalúa la situación general del país a finales del año 2019*. <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/BOLEVAL2019.pdf>

- Montgomery, T. (1989). *Los medios de comunicación masiva y la opinión pública en El Salvador de 1979 a 1989* [Ponencia]. <https://uca.edu.sv/coleccion-digital-IMB/wp-content/uploads/2015/11/1989-Los-medios-de-comunicaci%C3%B3n-masiva-y-la-opini%C3%B3n-p%C3%ABlica-Ponencia.pdf>
- Pérez, S. (2016, abril). *Los millennials como precursores del consumo informativo en redes sociales*. <http://www.revistalatinacs.org>. http://www.revistalatinacs.org/I5SLCS/2016_libro/090_Perez.pdf
- Ramírez, V. (1996). *Opinión pública y democracia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos Centro de Asesoría y Promoción Electoral.
- Restrepo Betancur, F. (2019). Percepción sobre los noticieros que se emiten en la televisión colombiana por parte de estudiantes universitarios de la ciudad de Medellín, Colombia. *El Ágora USB*, 19(2). 343-351. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7193766>
- Transparencia Internacional. (2009). *Corrupción. En Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción* (Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción ed.). Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- Sampieri, R. H., Collado, C. F. y Lucio, M. P. (2014). *Metodología de la investigación 5ta Edición*. McGrall Hill, Ciudad de México.
- Urquiza, W. (2002, septiembre). *Los medios de comunicación social en El Salvador*. http://www.redicces.org.sv/jspui/bitstream/I0972/765/1/medios_comunicacion_social.pdf

COMPENDIO

DE INVESTIGACIONES ESPECIALIZADAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN

En esta publicación se presentan siete investigaciones desarrolladas en el contexto del Diplomado de Investigación Aplicada a Transparencia y Anticorrupción, impartido por la Universidad Francisco Gavidia; estas han sido coordinadas por el Observatorio de Políticas Públicas de la UFG y por el Centro Universitario de Monitoreo de Medidas y Políticas Anticorrupción (CUM). El CUM es una iniciativa que tiene como fin suplir la falta de un mecanismo independiente del gobierno, o de las entidades públicas, para evaluar cómo están avanzando las medidas y políticas anticorrupción, realizando para ello un seguimiento y evaluación independiente y fiable de las acciones impulsadas por el Gobierno Central y otras entidades estatales.

Las investigaciones han sido desarrolladas por profesionales de diferentes especialidades, quienes se han desempeñado en diferentes ámbitos vinculados a la promoción de la transparencia y anticorrupción. Las mismas abordan distintas aristas, tanto en el sector público como en el sector privado, y se convierten en una herramienta útil para el lector que desee ampliar sus conocimientos en lo referente a la transparencia y la lucha contra la corrupción.

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/opiniones de este documento son responsabilidad de la Universidad Francisco Gavidia y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.