
CORRUPCIÓN, TRAYENDO A LA LUZ LO OCULTO

RESÚMEN EJECUTIVO ESTUDIO DE EL SALVADOR



CORRUPCIÓN, trayendo a la luz lo oculto¹

Resúmen Ejecutivo,
Estudio de El Salvador

La corrupción se define como el “abuso del servicio público para el goce personal”.² Diferentes estudios demuestran que la corrupción tiene consecuencias dañinas en los ámbitos social, económico, político e, incluso, en el ambiental. Según el Foro Económico mundial (2019),³ la corrupción, el soborno, el robo y la evasión fiscal, y otros flujos financieros ilícitos cuestan a los países en desarrollo \$1.26 billones por año. Eso es aproximadamente el tamaño combinado de las economías de Suiza, Sudáfrica y Bélgica, y el dinero suficiente para levantar a los 1,400 millones de personas que ganan menos de \$1.25 por día por encima del umbral de pobreza y mantenerlas allí durante al menos seis años.

EL ESTATUS DE CORRUPCIÓN Y SU EFECTO ECONÓMICO

El Salvador, con una puntuación de 34/100, se encuentra en la posición 113 de 180 en el índice de percepción de corrupción del organismo Transparencia Internacional,⁴

posición que se ha mantenido relativamente estancada desde el 2012. Los desafíos relacionados con la corrupción en el país son el resultado del nepotismo y el clientelismo generalizado, las actividades arraigadas del crimen organizado y la corrupción política. En esa coyuntura, la corrupción toma muchas formas (por ejemplo, soborno, favoritismo e influencia indebida) y afecta a muchos sectores e instituciones del país, como la administración pública y el sector educativo.

En este sentido, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)⁵ presenta un ejercicio técnico cuantitativo, cuya intención es proveer un insumo indicativo que ayude a ilustrar la magnitud de la corrupción en ese país, pero, sobre todo, que ofrezca una aproximación a sus costos económicos y sociales. El ICEFI calcula que los casos emblemáticos de corrupción analizados ascendieron a US \$550.9 millones, equivalentes al 2.1% del PIB de 2015.

En términos de pérdidas sociales, el ICEFI estima que con los recursos que se dejó de percibir por los casos emblemáticos de corrupción analizados, en 2015 se hubiese podido fortalecer a la Fiscalía General de la República con un incremento de su presupuesto cercano al 661%. Para el caso de las instituciones del ramo de justicia y seguridad, este aumento presupuestario hubiera sido del 125%; para las instituciones del ramo de salud, del 94%, y las del ramo de educación, del 60%.

1 Documento para discusión. Autor, Juan Pablo López, Investigador, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE; Co-Autor, Octavio Martínez, Director, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) y Profesor de Estrategia de Negocios, INCAE Business School. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Octubre, 2020.

2 Banco Mundial, 1997

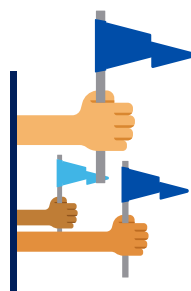
3 <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/corruption-global-problem-statistics-cost/>

4 <https://www.transparency.org/country/HND>

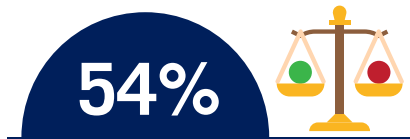
5 https://icefi.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_la_corrupcion_sus_camino_s_e_impacto_en_la_sociedad_y_una_agenda_para_enfrentarla_el_triangulo_norte_centroamericano.pdf

¿Y QUÉ PIENSAN LOS SALVADOREÑOS SOBRE EL TEMA DE CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA?

En El Salvador el apoyo a la democracia disminuyó de **35% a 28%** del 2017 al 2018



86% piensa que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio



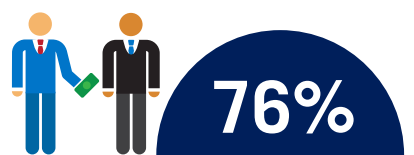
54% de la población le da lo mismo, un régimen democrático que uno no democrático



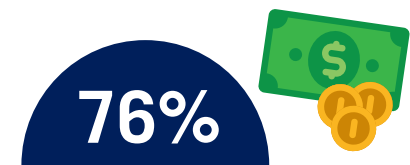
La aprobación del gobierno pasó de un 51% en el 2008 a un **22% en el 2018**



69% afirma que cuando se sabe de algo corrupto es mejor quedarse callado



76% afirma que si no denuncia un acto de corrupción del cual tenga conocimiento se transforma en cómplice



76% afirma que siempre que se solucionen los problemas del país, se puede pagar el precio de cierto grado de corrupción

Fuente: Latinobarómetro, 2018/2019.

JORNADA SOBRE CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

La Fundación Internacional de Seattle (SIF) se alió por segundo año consecutivo con el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE Business School para fomentar espacios en los que se aborde la ética y la transparencia en la región centroamericana. En esta ocasión, SIF y CLACDS/INCAE realizaron una Jornada sobre corrupción y desarrollo económico San Salvador a principios de diciembre del 2019. A lo largo del día se discutió junto con expertos e invitados de diferentes institutos nacionales las causas y las consecuencias de la corrupción en el desarrollo económico y el progreso social. Los resultados de El Salvador fueron los siguientes:

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN EN EL SALVADOR:

Como resultado del taller se identificaron de manera consensuada las siguientes cinco causas:

- **Institucionalidad débil:** En algunas evaluaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) se ha señalado que algunos de los institutos nacionales tienen ciertas limitaciones principalmente en el ámbito de cobertura territorial (focalización de la presencia en la ciudad capital y, escasamente, en el ámbito municipal); en la falta de capacitación permanente y especializada en materia presupuestaria; y en la escasez de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones. Otro aspecto citado, se refiere a la falta de coordinación entre entidades que deben desarrollar operaciones o acciones conjuntas para la detección, inves-

tigación, persecución y sanción de los actos de corrupción.

- **Falta de idoneidad de funcionarios:** Otro aspecto citado, que corresponde al ámbito general de la conducción estratégica de las fiscalías, se refiere a los peligros y vulnerabilidad en la selección de las altas autoridades, dado el procedimiento que se lleva para definir candidatos y designarlos. Este cambio de autoridades puede representar un freno en la dinámica de la persecución penal de delitos de corrupción. Se puede deber también a la falta de aplicación de mecanismos para que los procesos de elección de las altas autoridades de las instituciones del sector atiendan méritos y perfiles profesionales de acuerdo con estándares internacionales.
- **Impunidad:** esta ha sido una muy importante causa que ha sido producto del contexto histórico y de condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y sociales que la han favorecido. Sin embargo, lo importante es que, como respuesta a las demandas sociales de los últimos años, y un mayor acceso a información pública, las respuestas institucionales para enfrentar la impunidad han comenzado a visualizarse con mayor claridad y se dirigen a intentar cambios estructurales en toda la cadena del sistema de justicia.
- **Falta de formación ética y moral:** otra causa mencionada es la conducta deshonesto del actor público. Si el individuo ya ha decidido cometer un acto corrupto, planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control. En todo caso está en él la decisión de actuar o frenarse. La ética de la función pública es la ciencia del

buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía. Es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.

- **Discrecionalidad:** por último, se cita como causa de la corrupción la discrecionalidad de los funcionarios públicos en la adopción de decisiones. La posibilidad de llevar a cabo la violación de un deber será mayor cuanto más prevalezca el poder de discrecionalidad de la autoridad tomadora de decisiones, puesto que ello aumenta las opciones de ganancias extra, especialmente si nos remitimos al ámbito estatal.

Figura 1. RESULTADOS DEL TALLER DURANTE LA JORNADA SOBRE CORRUPCIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO EN EL SALVADOR, INCLUYENDO LAS PRINCIPALES CAUSAS Y POSIBLES ESTRATEGIAS PARA MITIGAR LA CORRUPCIÓN

INSTITUCIONALIDAD DÉBIL	FALTA DE IDONEIDAD DE LOS FUNCIONARIOS	IMPUNIDAD EXITOSA	FALTA DE FORMACIÓN ÉTICA Y MORAL	EXCESIVA DISCRECIONALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de institucionalidad por medio de mejora de leyes ya existentes adecuadas a la realidad y dando fuerza de ejecución a los entes reguladores • Mejorar las leyes que rigen a los cuerpos contralores con énfasis en sus potestades y estructura • Incrementar la formación de los servidores • Comprometer al país con estándares de fortaleza institucional (OCDE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer organizaciones judiciales (Jueces en instancias) para evitar impunidad. Dar seguridad al poder judicial que puede dar sentencias sin repercusiones • Mejorar mecanismos de selección de funcionarios • Aprobación de ley de función pública • Establecer procesos públicos, auditables y más rigurosos para la elección de funcionarios en puestos claves o de ejecución • Creación de programas permanentes y obligatorios de formación a servidores • Formación ciudadana en gestión pública y derechos ciudadanos • Transparentar los procesos de selección 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparentar los procesos sancionatorios de los servidores públicos • Depuración judicial y policial • Capacitar adecuadamente a los aplicadores de la ley • Incrementar sanciones por prácticas corruptas • Visibilizar o transparentar juicios y procesos disciplinarios • Obligar a la rendición de cuentas a los organismos judiciales • Fortalecer la denuncia • Generar casos ejemplares de sanción, especialmente en órganos de justicia, control y transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar planes de desarrollo a largo plazo donde se forme en ética y moral a los ciudadanos – desde la primera infancia hasta la Universidad • Hacer campañas de concientización ciudadana de los efectos negativos y de crecimiento económico que tiene la corrupción • Programas de formación ciudadana en transparencia e integridad • Sistematizar la formación en ética y moral en el sistema educativo nacional • Incorporar programas de diálogo y construcción de valores colectivos en todos los niveles de educación • Refundar el Tribunal de ética gubernamental 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar que los funcionarios públicos en sus actuaciones se enmarquen en sus atribuciones legales • Fortalecer el mérito en las organizaciones • Castigar los excesos de discrecionalidad • Generar tramitología simplificada y procesos semiautomáticos apoyados en tecnologías • Educar en democracia, estado y derechos • Aumentar las contralorías sociales a las decisiones públicas

Fuente: elaboración propia, 2020.

PRINCIPALES ESTRATEGIAS PARA MITIGAR LOS PROBLEMAS RELACIONADOS A LA CORRUPCIÓN:

Tomando en cuenta el resultado de la discusión sobre cuáles eran las principales causas de corrupción en El Salvador, se discutió con el panel de expertos nacionales, cuáles serían las estrategias más relevantes para afrontar la corrupción en una manera efectiva y se llegaron a las siguientes propuestas:

- **Simplificación y digitalización de trámites:** Los trámites digitales se demoran 74% menos que trámites presenciales, cuestan mucho menos, y reducen la incidencia de corrupción. De acuerdo con un estudio del BID (2018), los costos de los trámites son más altos para las personas de bajos ingresos, ya que tienen menos flexibilidad laboral y pierden ingresos cuando tienen que pasar horas en fila para ejecutar un trámite. Dentro de las opciones se podría pensar en la creación de ventanillas únicas para facilitar trámites, así como tener licitaciones en línea para la transparencia de compras de gobierno.
- **Fortalecer los organismos de control gubernamental, privado y social:** Ninguna institución o sector puede luchar contra la corrupción por sí solo. En consecuencia, una estrategia fructífera contra la corrupción debería incluir a todas las instituciones que participan en la lucha contra la corrupción, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores, los ministerios públicos, la policía, las instituciones de supervisión financiera, la administración pública y el sector privado, así como la sociedad civil. Algunos ejemplos de medidas que se podrían tomar serían: la creación de un Observatorio ciudadano de procedimientos de corrupción el cual de seguimiento de los mismos; fortalecer la contraloría social a las de-

cisiones públicas y fortalecer la denuncia y protección de denunciantes.

- **Aprobación de una buena Ley de la Función pública bajo estándares internacionales:** se cree pertinente la aprobación de una ley de función pública en todo el estado, la cual incluya normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
- **Mejorar mecanismos de selección de funcionarios públicos (meritocracia y transparencia):** establecer nuevos mecanismos transparentes donde se de puntuación de acuerdo con cuadros o tablas de cumplimientos de requerimientos mínimos para la aplicación de los diferentes puestos en la función pública. Además, generar instrumentos que permitan calificar la capacidad técnica moral y ética de las personas en los procesos de contratación.
- **Creación de programas de formación a servicios públicos permanentes y obligatorios:** una política de integridad institucional en el ámbito público debe encuadrar necesariamente al empleo público, por lo cual se establece la obligación a las entidades del sector público de incorporar en todos los programas de recibimiento que impartan para el personal de nuevo ingreso se-

siones específicas dedicadas a la Ética Pública e Integridad Institucional, añadiendo que esos programas serían de asistencia obligatoria y se acreditará su aprovechamiento, interiorización y transferencia de conocimiento. Además, se prevé expresamente que también se introducirán tales materias en los programas anuales de formación continua, así como un mejoramiento continuo en los temas pertinentes a sus labores específicas.

- **Implementar programas de formación y diálogo sobre ética y moral en todos los niveles educativos:** se toma como base que la falta de valores propicia la corrupción, por lo cual se propone reformar el sistema nacional de educación considerando como base la erradicación de prácticas corruptas y la elevación de valores ciudadanos. Dentro de las posibles estrategias se propone: implementar planes de desarrollo a largo plazo donde se forme en ética y moral a los ciudadanos desde la primera infancia hasta la Universidad, incorporando programas de diálogo y construcción de valores colectivos en todos los niveles de educación. Además, se propone hacer campañas de concientización ciudadana sobre los efectos negativos que tiene la corrupción en el progreso social y sus costos que afectan el crecimiento económico.
- **Implementar sistemas de gestión anticorrupción de clase mundial:** ISO 37001: 2016: las organizaciones tienen la responsabilidad de contribuir proactivamente en la lucha contra el soborno. La norma ISO 37001 está diseñada para ser utilizada por todo tipo de organizaciones independientemente de su tamaño, tanto en el sector público, privado o sin fines de lucro. Es un instrumento flexible que puede adaptarse en función de la naturaleza de la organización y del riesgo de

soborno al que se enfrenta. Puede ser utilizada en cualquier país, ya que está diseñada para ayudar al cumplimiento por parte de la organización, tanto con las buenas prácticas internacionales como con los requisitos legales anti-soborno en todos los países en los que desempeñe su actividad la organización.

- **Transparentar y visibilizar procesos sancionatorios de actores públicos y privados:** parte de la cultura de la corrupción se debe a la impunidad y la percepción de las personas sobre la impunidad de actores claves en el sector público y privado lo cual normaliza la corrupción. Se propone que se deben generar casos ejemplares de sanción, especialmente en órganos de justicia, control y transparencia. No solo visibilizar más las sanciones como medida de parar la normalización de la corrupción, sino que además transparentar los procesos y toma de decisiones en estos casos para evitar algún tipo de corrupción en estas decisiones.