

CONDICIONES PARA LA DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL SALVADOR



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

**CAPÍTULO NACIONAL
TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

ALAC
Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de El Salvador

Condiciones para la denuncia de la corrupción en El Salvador

Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE),
capítulo de Transparencia Internacional en El Salvador.

Investigadores:

Jessica Estrada

Jaime López

Estudio realizado con el apoyo de:
Proyecto de USAID Pro-Integridad Pública

San Salvador, El Salvador
Septiembre, 2017

Este estudio 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 Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y no reflejan necesariamente los de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Resumen

Esta investigación tiene por objeto describir las condiciones que propician o limitan la efectividad de los mecanismos de denuncia de corrupción que existen en El Salvador. El estudio se realizó en dos etapas y contó con la colaboración de expertos en materia de transparencia, anticorrupción y participación ciudadana, así como de diez oficinas que atienden denuncias de corrupción, entre ellas instituciones fiscalizadoras, investigadoras o que brindan servicios públicos a amplios sectores de la población. Se presentan resultados sobre condiciones específicas relacionadas con el ejercicio de su mandato, el logro de un buen desempeño, la accesibilidad para los usuarios y el empoderamiento a la ciudadanía. La primera etapa del estudio fue cualitativa, en ésta se construyó el problema de investigación con base en la opinión de expertos; la segunda fue una etapa cuantitativa que se describe en este documento, en la cual se consultó a informantes claves de las oficinas de denuncia. Al final se presenta una discusión de los resultados con implicaciones para futuros estudios, así como medidas prácticas que pueden adoptarse para fortalecer a las oficinas de denuncia, a fin de garantizar en mejor forma el derecho de denuncia y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en el país.

1. Introducción

La participación ciudadana, en especial la labor de denuncia, es importante en el combate de la corrupción. Por medio de la denuncia es posible obtener indicios de faltas o delitos, posibilitando la investigación y sanción a los involucrados. Ferreiro (1996) afirma que la corrupción no es totalmente oculta. Casi siempre existen personas que conocen directamente o que tienen fundadas sospechas de lo que está ocurriendo. Estas personas pueden contribuir a combatir la corrupción o, por el contrario, a favorecer la impunidad. Eso depende de si deciden denunciar en lugar de guardar silencio, y que existan mecanismos efectivos a través de los cuales sus denuncias puedan ser canalizadas.

La literatura sobre denuncia de corrupción en el sector público es escasa. Lo que hay se refiere a otros países; para este estudio no se encontraron referencias sobre El Salvador. En la literatura consultada el objeto de estudio por lo general es el “mecanismo de denuncia”. Se trata de una abstracción de sistema que tiene como entradas las denuncias interpuestas por empleados públicos, contratistas del Estado, usuarios de servicios públicos y ciudadanía en general. Las salidas corresponden a investigaciones por corrupción que han sido abiertas como producto de las denuncias, o en otros casos directamente la imposición de sanciones y la adopción de medidas correctivas o de reparación. El mecanismo en la práctica puede consistir en una o varias oficinas que se encargan de recibir las denuncias, establecer la validez de estas y activar las investigaciones que procedan, así como de la coordinación de medidas específicas para proteger al denunciante y para reparar los daños que el hecho de corrupción hubiese provocado.

Jennett y Chene (2007) analizaron mecanismos de denuncia de programas y proyectos de desarrollo asistidos por la cooperación internacional. Las autoras identificaron que los beneficiarios son empoderados cuando se les proporciona un mecanismo formal que puedan activar. Otro beneficio es la apertura de canales por medio de los cuales comportamientos inapropiados e irregularidades puedan ser detectados y reportados, asegurando que se aplican medidas correctivas. De igual manera, los mecanismos de denuncia son una vía efectiva de retroalimentación sobre la forma en que una organización está operando. Permiten identificar áreas sensibles o procesos particularmente vulnerables a corrupción, y aumentan o restauran la confianza hacia una determinada institución y su personal.

Cuando se establece un mecanismo de denuncia, los desafíos a afrontar incluyen el ganar la confianza de las personas y ayudarles a vencer el miedo, así como establecer un proceso creíble y poder arribar a resultados. Es importante reconocer las desigualdades de poder entre las personas afectadas y los responsables de cometer abusos. Angelucci y Russo (2016), quienes estudiaron casos de contratistas y emprendedores a quienes se les pedían sobornos, señalan que conviene brindar a estos un canal para reportar los casos, aun cuando hayan participado de la irregularidad. Vian (2014), quien estudió un mecanismo para presentar quejas en servicios salud en la India, menciona que otro beneficio de los mecanismos de denuncia consiste en ayudar a aclarar desacuerdos entre las percepciones de los beneficiarios y la información de la organización.

Según los autores antes mencionados, los mecanismos de denuncia que muestran mayor efectividad ofrecen información a los beneficiarios de programas y proyectos sobre su funcionamiento. Además, cuentan con canales adecuados a través de los cuales los denunciantes pueden acceder, tomando en cuenta las distancias, los costos y otros factores. Otra característica importante es que se garantice la reserva sobre la identidad del denunciante, que se permitan denuncias anónimas o que no se requiera a las personas que hagan declaraciones juradas. Destacan también la capacidad que tengan los mecanismos para recibir directamente las quejas o denuncias, hacer las investigaciones pertinentes y, además, imponer las sanciones que correspondan; que tengan capacidades orientadas a la resolución de problemas y que cuenten con la facultad para que las recomendaciones que surjan de la atención a las denuncias o de las investigaciones sean implementadas. Los mecanismos con mayor efectividad disponen de criterios para distinguir entre denuncias válidas y no válidas, cuentan con una organización y procesos confiables, y ofrecen asesoría y protección a los denunciantes.

Existen aspectos clave para que las personas puedan detectar comportamientos inapropiados o irregularidades y, como paso siguiente, interponer una denuncia. Ayuda a la efectividad de los mecanismos que los empleados y los beneficiarios conozcan cual es el comportamiento esperado y particularmente, cuales son las señales de mal comportamiento (Lobel, 2013). Una herramienta útil para ello son los códigos de conducta, el reconocimiento de los derechos de los usuarios, los manuales de procedimientos o guías claras de los pasos a seguir, así como la especificación de los requisitos para denunciar (Vian, 2014).

Jennett y Chene (2007) recomiendan que al establecer y desarrollar mecanismos de denuncia se tomen en cuenta criterios de accesibilidad, obligatoriedad, independencia, voluntad política, transparencia y seguridad. El mecanismo debe ser accesible para cualquier parte interesada, sin importar el lugar donde viva, el lenguaje que hable, su nivel de educación o su capacidad económica. Los beneficiarios deben ser completamente informados de la existencia del mecanismo, su propósito, qué es una denuncia, quién puede denunciar y cómo puede hacerlo. Los servicios del mecanismo deben ser gratuitos para las comunidades beneficiarias y además, deben proporcionarles un adecuado nivel de asistencia técnica y legal para las personas más vulnerables, de tal forma que pueden hacer efectiva su denuncia.

Un mecanismo debe imponer las sanciones adecuadas, además de obligar a que haya cambios para resolver los problemas. Si solo puede dar consejos o hacer recomendaciones, es poco probable que gane la confianza de los denunciantes y que tenga un impacto real. Idealmente, cualquier mecanismo de denuncia debe operar en forma independiente de todas las partes interesadas, para garantizar un trato justo, objetivo e imparcial. Los criterios de selección de los responsables de operar el mecanismo deben garantizar los más altos niveles de integridad, independencia y competencia. Por otra parte, un mecanismo de denuncia debe proporcionar pleno acceso a conocer la información relevante sobre su operación, incluyendo los hallazgos de las investigaciones y las decisiones tomadas en correspondencia con ellos. Los resultados de las denuncias deben ser comunicados a todas las partes involucradas.

En El Salvador se han dado pasos importantes en la promoción de la transparencia y acceso a la información. La corrupción definitivamente no es un fenómeno reciente, pero sí el hecho que en los últimos años haya habido un creciente interés para combatir este flagelo y para que exista mayor conciencia sobre los daños que la corrupción produce. Dicho avance puede atribuirse a que la ciudadanía tiene mayor acceso a información y es más demandante. Como lo muestran varios estudios de opinión pública, los salvadoreños reconocen que la corrupción les afecta de forma directa al vulnerar los derechos, limitar el acceso a servicios públicos y frenar el desarrollo. Otro factor importante que explica el avance ha sido la activación de las instituciones en ciertos casos de corrupción, destacando como ejemplos procesos penales emprendidos por la Fiscalía General de la República y juicios sobre enriquecimiento ilícitos tramitados por la Sección de Probidad y la Corte Suprema de Justicia.

Pese a los avances, restricciones institucionales y amenazas de retroceso en el combate a la corrupción están presentes y tienen un peso considerable. Los procesos judiciales por corrupción son complejos y demorados, sin garantías suficientes de que habrá justicia. Las instituciones de control son vulnerables a la influencia partidaria. Las decisiones sobre las acciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción, continúan siendo demasiado discrecionales y con poca rendición de cuentas. Eso hace que exista desconfianza hacia estas instituciones. Las restricciones institucionales igualmente tiene peso sobre las oficinas que atienden denuncias de corrupción y la desconfianza hacia ellas también puede estar presente. Si no existe claridad sobre qué oficinas pueden recibir denuncias, los requisitos que son exigidos, si abren o no investigaciones, las medidas de protección que brindan y otros aspectos, entonces, además de provocar confusión y dudas, esto puede determinar que decaiga el deseo de los salvadoreños de participar y denunciar.

En el caso de El Salvador, de especial atención es el miedo a denunciar. Expertos consultados coinciden en que el miedo puede agravarse debido a los altos índices de criminalidad, violencia e impunidad, así como la falta de garantías de protección y confidencialidad para el denunciante. Por cuestiones culturales, en El Salvador denunciar aún tiende a considerarse una mala práctica o algo que se utiliza solamente con fines políticos, además de que hay una impresión generalizada de que denunciar no sirve para nada. Todo esto puede tener un efecto inhibitorio de la denuncia.

Esta investigación tiene por objeto describir las condiciones que propician o limitan la efectividad de los mecanismos de denuncia de la corrupción que existen en El Salvador. Se realizó con la colaboración de diez oficinas que atienden denuncias de corrupción de instituciones fiscalizadoras y entidades que brindan servicios públicos a amplios sectores de la población: Corte de Cuentas, Fiscalía General, Tribunal de Ética Gubernamental, Sección de Probidad y Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, Oficina de Control Interno de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, Policía Nacional Civil, Unidad de Transparencia y Anticorrupción del Ministerio de Hacienda, Unidad del Derecho a la Salud del Ministerio de Salud y la oficina de recepción de denuncias del Ministerio de Educación.

La investigación ha revelado evidencia sobre aspectos sobresalientes y áreas débiles de los mecanismos de denuncia de la corrupción que existen en El Salvador. En particular, ha identificado hallazgos que se refieren a condiciones específicas de estas oficinas relacionadas con el ejercicio de su mandato, el logro de un buen desempeño, el ser accesibles de los usuarios y el empoderamiento de la ciudadanía. El propósito último de esta investigación es llamar la atención a diferentes sectores del país sobre la necesidad de poner atención en las oficinas de denuncia, como una condición necesaria para promover y garantizar de derecho a la denuncia y la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

2. Metodología

La definición del problema de investigación fue construida a partir de entrevistas con ocho informantes clave, quienes representan perspectivas tanto de funcionarios públicos, denunciantes de corrupción, organizaciones civiles y consultores. Con los informantes se acordó guardar reserva sobre su identidad. Así, la primera parte de la investigación, que se realizó entre abril y mayo de 2017, fue de carácter cualitativo, y tuvo como propósito principal comprender el problema más que explicarlo. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas, a las cuales se aplicaron técnicas de análisis cualitativo de datos. Las entrevistas transcritas registrando más de cuarenta mil palabras, luego, a partir de las transcripciones se asignaron códigos a las diferentes ideas que fueron expresadas por los entrevistados, obteniéndose una lista de setenta y cinco códigos con los cuales fue posible condensar la información. La agrupación de códigos permitió conformar un árbol de categorías, el que fue refinado secuencialmente hasta obtener una versión depurada, la cual se utilizó de base para definir las hipótesis y las variables bajo estudio.

La segunda etapa de la investigación es de tipo cuantitativo, no experimental y con un diseño de carácter descriptivo, utilizando una medición con base en cuestionarios cerrados. Plano Clark y Cresswell (2015) indican que los estudios de tipo cuantitativo ponen el énfasis en datos numéricos y análisis estadístico para explicar las variables. Las mediciones de carácter descriptivo son estudios cuantitativos no experimentales que los investigadores han utilizado para administrar un cuestionario que permita describir tendencias, actitudes, opiniones, comportamientos o características.

Los resultados de la aplicación metodológica permiten describir conceptual y cuantitativamente las condiciones que tienen diez oficinas públicas de El Salvador relacionadas con la efectividad de los mecanismos de denuncia. Estos mecanismos por su función y alcance son representativas de la institucionalidad con que cuenta El Salvador para garantizar y promover la denuncia de la corrupción.

La hipótesis general que guió la investigación fue que las condiciones que contribuyen a la efectividad de los mecanismos de denuncia en El Salvador son débiles. Las hipótesis específicas, que fueron sometidas a prueba, se refieren a condiciones para ejercer el mandato de las oficinas de denuncia, propiciar un buen desempeño, facilitar el acceso a denunciar y empoderar a la ciudadanía para hacer uso de su derecho de denuncia.

Es importante aclarar que en este estudio los conceptos que se utilizan tienen un carácter específico, éstos están en función de los objetivos fijados y de la operacionalización realizada. La corrupción es la ruptura de una regla por parte del agente encargado de velar por su aplicación, para obtener una ganancia privada (Banerjee, Mullainathan and Hanna, 2012). Así, un acto de corrupción puede implicar la dispensa de requisitos, la imposición de requisitos no establecidos o la exigencia del pago de un soborno para que una persona pueda acceder a un servicio o beneficio público. El efecto de la corrupción es una distribución ineficiente e inequitativa de los servicios y bienes públicos¹.

Por denuncia se considera todo acto por medio del cual se da aviso ante una autoridad acerca de un comportamiento o hecho irregular. Por lo tanto, la denuncia se interpreta en un sentido amplio, aunque en la práctica salvadoreña puede tener diferentes nombres: denuncia, aviso, queja, etc. La denuncia de la corrupción se refiere precisamente a reportar comportamientos o hechos irregulares que son observados y que podrían ser indicativos o constitutivos de corrupción. Por lo general, a partir de las denuncias se hace necesario realizar una investigación para confirmar los hechos reportados, obtener evidencia, calificar en debida forma la falta o delito y establecer las responsabilidades y sus sanciones.

¹ Debe observarse que este concepto de corrupción no necesariamente guarda identidad con todas las faltas o delitos tipificados penalmente en la legislación salvadoreña.

Por otra parte, la efectividad de los mecanismos hace referencia a la capacidad que tienen las oficinas de denuncias para lograr los objetivos trazados y cumplir con el trabajo que les ha sido encomendado (adaptado de Gale, 2009, p. 217). El ejercicio del mandato se relaciona con las condiciones que permiten cumplir con las pautas que rigen el trabajo de las oficinas de denuncia. En este estudio no se ha evaluado el mandato legal, sino las condiciones prácticas en que éste es ejercido. Las condiciones de desempeño procuran un acercamiento a aspectos que contribuyen a cumplir con el trabajo de las oficinas de denuncia de forma diligente. La accesibilidad incluye condiciones que garantizan un trato equitativo y la posibilidad de poder hacer uso de los mecanismos de denuncia. En el empoderamiento se consideran las condiciones de las que se dispone en las oficinas de denuncia para orientar, formar y motivar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos, particularmente en el derecho a denunciar (adaptado de Badie, 2011, pp. 773-776).

A partir de las hipótesis y los conceptos antes expuestos, y tomando como referencia el árbol de categorías generado en la primera etapa, la operacionalización de variables identificó cuatro niveles de análisis: las variables principales referidas a las condiciones para el ejercer el mandato, propiciar un buen desempeño, facilitar el acceso a la denuncia y empoderar a la ciudadanía; subvariables, que siempre en un nivel más conceptual hacen referencia a condiciones específicas; indicadores que enlazan los conceptos con lo observable; y preguntas específicas, que se refieren a hechos observables y percepciones². El diseño de la etapa cuantitativa se realizó en junio y julio de 2017.

Para la recolección de datos se utilizaron tres instrumentos: un cuestionario para informantes clave de las oficinas de denuncia, una guía de observación de campo y una guía de revisión de recursos en línea. El cuestionario para informantes clave cuenta con 82 ítems distribuidos en 33 preguntas, la guía de observación tiene 5 ítems, mientras que la de recursos en línea tiene 6, totalizando 93 ítems de indagación. De estos, 83 son sobre hechos observables y 10 son sobre percepciones de los informantes clave.

² Un supuesto de las investigaciones cuantitativas, obviamente abierto a crítica, es que existe correspondencia entre el nivel conceptual y el nivel empírico, y que es a través de las operaciones primero de desagregación y luego de agregación de las variables que se logra tal correspondencia.

En el estudio se ha tomado en consideración el universo de instituciones fiscalizadoras en materia de ética y combate a la corrupción, además de oficinas especializadas en instituciones que prestan servicios de amplia cobertura. Como se indicó antes, las instituciones participantes son: Corte de Cuentas, Fiscalía General, Tribunal de Ética Gubernamental, Sección de Probidad y Departamento de Investigación Judicial de la Corte Suprema de Justicia, Oficina de Control Interno de la Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción de la Presidencia de la República, Policía Nacional Civil, Unidad de Transparencia y Anticorrupción del Ministerio de Hacienda, Unidad del Derecho a la Salud del Ministerio de Salud y la oficina de recepción de denuncias del Ministerio de Educación. Se realizaron gestiones para incluir en el estudio al Centro de Atención Ciudadana de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, pero no se obtuvo respuesta dentro del período asignado para la recolección de los datos. Los datos fueron recopilados entre los meses de agosto y septiembre de 2017.

Los informantes fueron funcionarios y servidores públicos de las oficinas de denuncia, a quienes se realizó una entrevista utilizando el cuestionario antes mencionado. Para validar la información recolectada, se envió a cada informante una copia de las respuestas brindadas y, en algunos casos, ellos indicaron que debían hacerse modificaciones, las cuales fueron realizadas conforme con sus pedidos.

Para el análisis de los datos, las respuestas fueron convertidas a valores numéricos. La escala utilizada para procesar y presentar los datos es entre 0 y 1, donde cero representa la ausencia de una condición y 1 indica una condición bastante desarrollada. Para calcular el valor de los indicadores con base en las preguntas que tienen asociados se usaron diferentes funciones de agregación: en las preguntas de sí o no, 1 representa sí y 0 representa no; en las preguntas de opción múltiple se usó un promedio simple, en el que cada ítem contribuye en igual proporción; en las preguntas de categorías ordinales, a la opción mayor se le asignó 1 y a las menores la proporción acumulada que les corresponde. Según la naturaleza de la pregunta, en la mayoría se partió del valor inicial 0, sumando valores según los ítems afirmativos que tuvieran; o el valor inicial de algunas preguntas fue 1, descontando el valor de los ítems seleccionados.

La agregación de indicadores a subvariables y de subvariables a variables se hizo por medio de promedios simples. Para la interpretación cualitativa de los resultados, según el intervalo en que se ubica el puntaje, se han utilizado las siguientes categorías: entre 0 y 0.33, la condición es débil; entre 0.34 y 0.67, la condición es intermedia; y entre 0.68 y 1 la condición es fuerte. El conjunto de datos final que se obtuvo del procesamiento tiene 10 observaciones con 254 atributos. Los datos fuente, intermedios y finales, así como las hojas de procesamiento de datos estarán publicados en formato abierto junto con este informe.

3. Resultados

En este apartado se describen los resultados derivados de la investigación. En primer lugar se hace referencia al resultado global a partir de las cuatro variables principales analizadas y, posteriormente, se presenta información más detallada sobre cada una de ellas.

El resultado global es que los mecanismos de denuncia en El Salvador cuentan con condiciones intermedias para ejercer su mandato, propiciar un buen desempeño, facilitar el acceso a la denuncia y empoderar a la ciudadanía. La puntuación global del estudio es de 0.61. Este resultado es el promedio de las variables principales del estudio, cuyos valores oscilan entre 0.48 y 0.72, lo cual puede apreciarse en el gráfico 1.

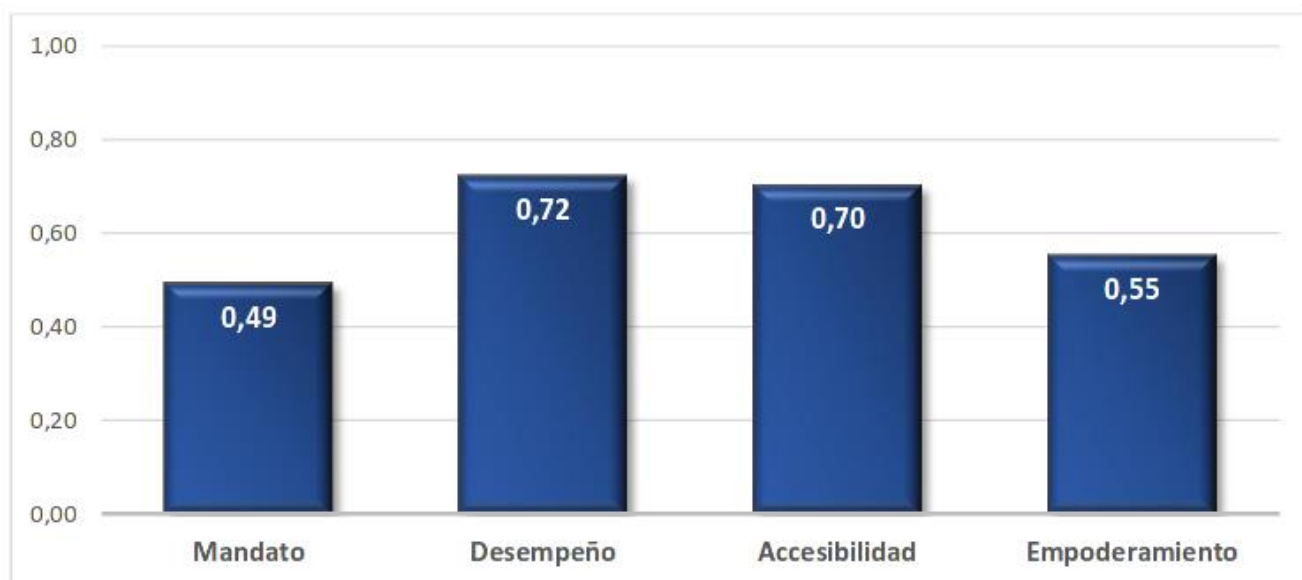


Gráfico 1. Condiciones para la efectividad de los mecanismos de denuncia

Dentro de las condiciones básicas que propician que los mecanismos de denuncia sean efectivos existen dos elementos que tienen mayor desarrollo y dos que presentan menor desarrollo. Las condiciones que están más desarrolladas para contribuir a la efectividad de los mecanismos de denuncia son las del desempeño y accesibilidad de las oficinas de denuncia, mientras que las menos desarrolladas a este respecto son las que se refieren al ejercicio del mandato y al empoderamiento de la ciudadanía. Las variables desempeño y accesibilidad presentan un puntaje igual o mayor a 0.7.

Las condiciones de desempeño denotan la eficiencia con que los mecanismos de denuncia pueden cumplir con su función. Lo anterior toma en consideración la suficiencia de los recursos asignados a la oficina de denuncia, el contar con normas de conducta y procedimientos definidos, trabajar con base en planes y objetivos, la agilidad con la que se tramitan las denuncias y el desempeño del personal de la oficina de denuncia. Los resultados se presentan en la gráfica 2.

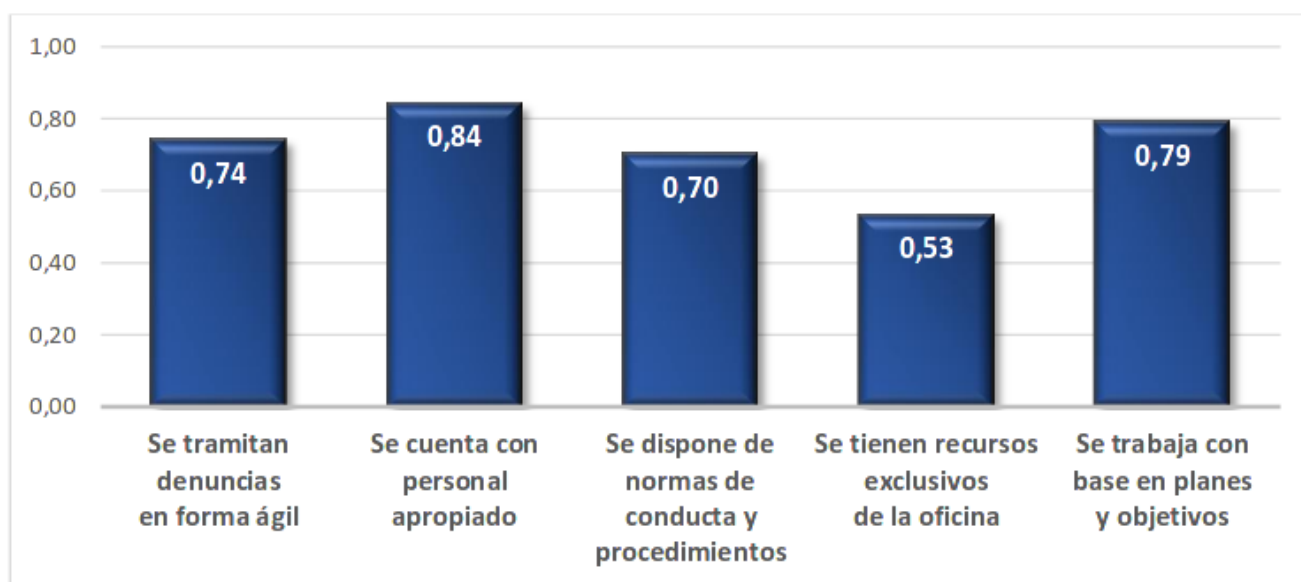


Gráfico 2. Condiciones que propician un buen desempeño

Los resultados señalan que se tienen condiciones fuertes que permiten que el personal de las oficinas de denuncia tenga un buen desempeño (0.84). De igual manera, los mecanismos de denuncias cuentan con condiciones fuertes para tener una buena planificación (0.79), ser ágiles en la admisión de denuncias (0.74) y cuentan con procedimientos y normas de conducta (0.70). Por otra parte, aunque se reconoce que el personal que se tiene en las oficinas cumple con el trabajo asignado, se considera que los recursos asignados a las oficinas de denuncia son limitados (0.52), refiriéndose tanto a recursos financieros como humanos.

La segunda variable que muestra un mayor desarrollo tiene que ver con qué tan accesibles son los mecanismos de denuncia en cuanto a los procesos y los instrumentos que utilizan. Para esto se consideran, además del fácil acceso a las instalaciones de las oficinas, la gratuidad de los servicios ofrecidos, la equidad en la atención que se brinda al usuario y la información que se dispone para orientar sobre los servicios prestados y el trabajo realizado. Los resultados se presentan en la gráfica 3.

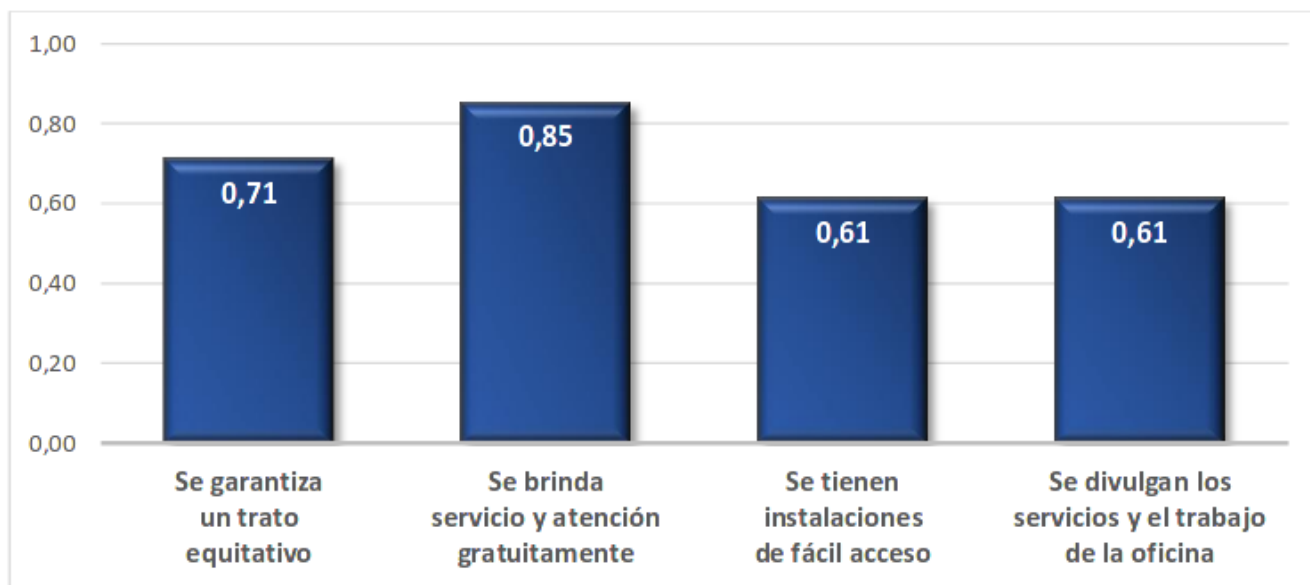


Gráfico 3. Condiciones que facilitan el acceso a denunciar

Se reportan mejores resultados en las condiciones que garantizan en la gratuidad en el servicio (0.85) y en equidad en la atención (0.71). Menor desarrollo se tiene en las condiciones para facilitar el acceso a las instalaciones de la oficina de denuncia (0.61) y para divulgar los servicios y el trabajo de la misma (0.61). Si bien es cierto brindar un servicio gratuito contribuye a la equidad en la atención al usuario, no contar con instalaciones que faciliten el acceso, principalmente de personas con alguna discapacidad, tiene el efecto contrario.

Por otra parte, las condiciones que están menos desarrolladas para propiciar la efectividad de los mecanismos de denuncia se derivan de las variables de las condiciones para ejercer el mandato y del empoderamiento a la ciudadanía, las cuales puntúan 0.49 y 0.55 respectivamente. A continuación se analizan los resultados de estas variables.

El ejercicio del mandato se refiere a las condiciones que tienen los mecanismos de denuncia para cumplir con las pautas que rigen el trabajo. Para que las instituciones puedan ejercer su mandato se requiere que tengan disposiciones claras, que se realicen investigaciones a partir de las denuncias, que posean independencia para realizar su trabajo, que garanticen protección al usuario y que mantengan coordinación con otras instituciones para fortalecer las medidas de investigación y protección. Los resultados pueden ser apreciados en el gráfico 4.

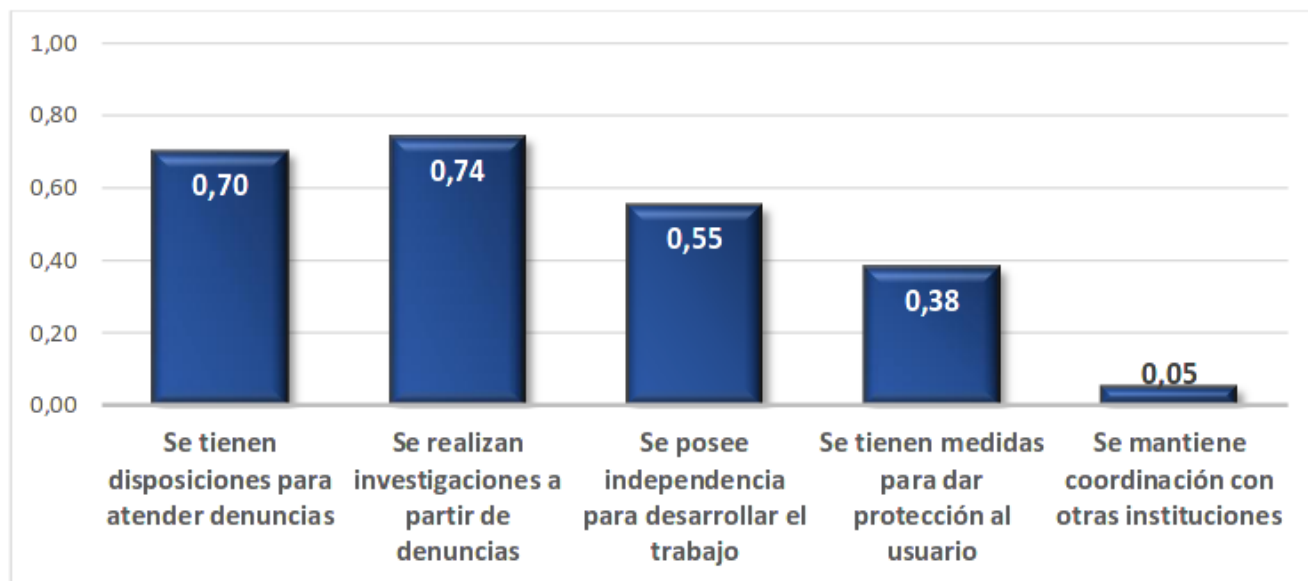


Gráfico 4. Condiciones para el ejercicio del mandato

En relación con el ejercicio del mandato, los resultados indican que los mecanismos de denuncia tienen más desarrolladas las disposiciones para brindar atención al usuario (0.70) y para que se realicen investigaciones a partir de las denuncias que se reciben (0.74). Por el contrario, los mecanismos de denuncia poseen condiciones menos desarrolladas en la independencia para realizar su trabajo (0.55) y las medidas para garantizar protección al usuario (0.37). La coordinación con otras instituciones para investigar y proteger a los denunciantes presenta uno de los resultados más bajos en todas las sub-variables del estudio (0.05), aunque algunos mecanismos reportan coordinar algunas acciones con otras instituciones, no se tienen compromisos formalmente establecidos para ello.

En último lugar, el empoderamiento al ciudadano está relacionado con las acciones que se promueven desde los mecanismos de denuncia para dar poder a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos. Esto toma en consideración la atención y protección que se brinda al usuario en las oficinas de denuncia, así como la orientación que recibe la persona usuaria sobre sus derechos y las actividades formativas e informativas que se realizan para concientizar sobre la importancia de la denuncia ciudadana. Se tienen resultados que denotan capacidades intermedias en todos los elementos incluidos en esta variable. Los resultados se presentan en el gráfico 5.

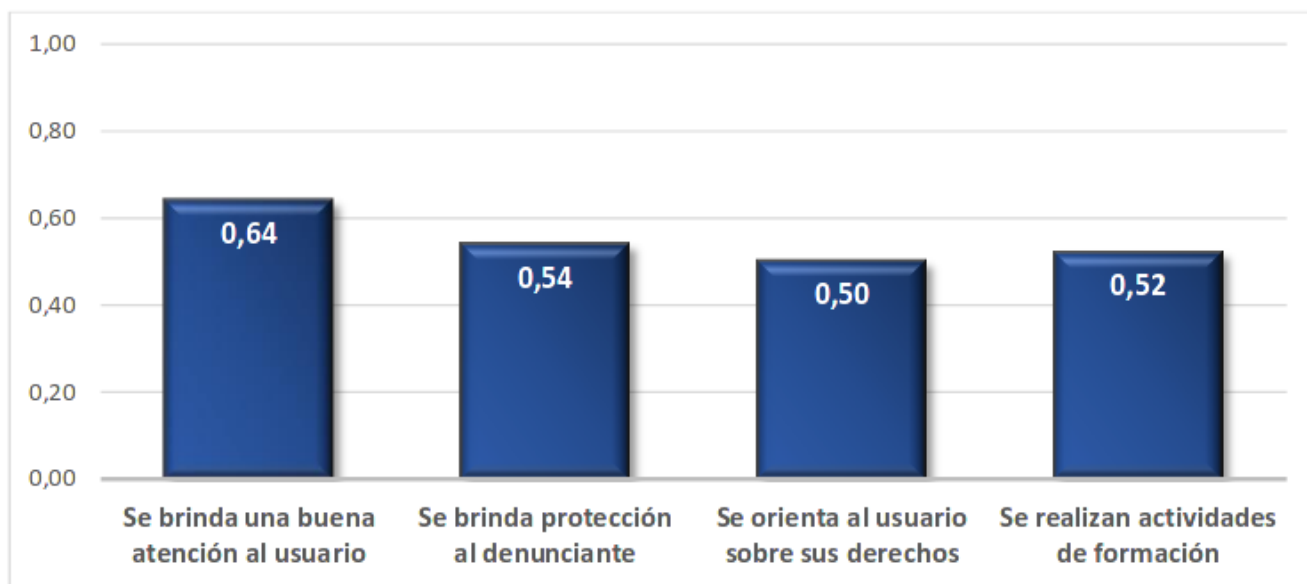


Gráfico 5. Condiciones que empoderar a la ciudadanía

Dentro de las condiciones que contribuyen a empoderar a la ciudadanía, brindar una buena atención a los usuarios es el elemento que, de acuerdo a los resultados obtenidos, tiene mayor desarrollo en los mecanismos de denuncia (0.64). Con menor peso se encuentran acciones para dar protección al usuario (0.53), formar e informar a la ciudadanía (0.51) y orientar al denunciante sobre sus derechos (0.50). En muchas instituciones las acciones de divulgación u orientación no son sobre el trabajo de la oficina de denuncia sino sobre toda la institución en forma general.

En el estudio se parte de la premisa que los mecanismos de denuncia no tienen que ser pasivos y estar solo esperando a que los denunciantes se presenten, sino que tienen que ser activos en ganarse la confianza de sus usuarios y apoyarles para que puedan hacer uso de su derecho.

4. Discusión

Fomentar e instaurar una cultura de denuncia es importante no solo para el combate a la corrupción y la impunidad, sino también para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Contar con condiciones básicas que contribuyan a la efectividad de los mecanismos de denuncia es un elemento importante, más no suficiente. Las oficinas de denuncia representan un área a la todavía que no se le presta suficiente atención, considerado el importante rol que tienen para canalizar la participación ciudadana. Más allá de criticar los resultados de las oficinas de denuncias, que en muchas ocasiones son limitados por las mismas condiciones en que operan, se debe asumir una responsabilidad conjunta para fortalecerlas y proporcionarles más apoyo para que cumplan con su labor.

Contrario a lo que se planteó en las hipótesis de trabajo, los resultados del estudio indican que en El Salvador se tienen condiciones intermedias, aunque diferenciadas, para que los mecanismos de denuncia sean efectivos. Como se mostró en los resultados, las condiciones más desarrolladas para que las oficinas de denuncia logren sus objetivos y cumplan con el trabajo que se les ha encomendado son la accesibilidad de las oficinas de denuncia y el desempeño de las mismas, mientras que las condiciones para ejercer su mandato y empoderar a la ciudadanía son menos desarrolladas.

Estos resultados pueden ser explicados por el hecho que en las condiciones mejor desarrolladas el personal técnico de las oficinas tiene más control, no así en las menos desarrolladas, donde dependen en mayor medida de la interacción con otros tomadores de decisión en el caso del mandato y con la ciudadanía en general en el caso del empoderamiento. Cuestiones como la independencia, la asignación de recursos o la coordinación contra otras oficinas no son aspectos fáciles de consolidar. Una hipótesis para un futuro estudio puede consistir en que el desarrollo de las condiciones de los mecanismos de denuncia dependen del grado de control que el personal técnico de las oficinas correspondientes tengan sobre ellos, sin descuidar desde luego los correspondientes contrapesos. En el plano práctico implica que en las oficinas de denuncia no solo es importante la gestión interna de la misma, sino también el trabajo de generación de acuerdos con otros actores, que pueden ser titulares de oficinas públicas, equipos técnicos de otras instituciones, medios de comunicación y líderes de opinión pública, representantes de organizaciones sociales y de base comunitaria y otros.

Un aspecto clave es que los titulares de las instituciones que cuentan con oficinas de denuncia tienen que expresar y demostrar una fuerte voluntad de apoyo hacia estas. El apoyo a las oficinas de denuncia de parte de los titulares de las instituciones puede equivaler a un mensaje claro de que las prácticas de corrupción no serán toleradas, y que estos mecanismos forman parte de un esfuerzo mayor para brindar servicios públicos eficientes y equitativos.

Este estudio representa un esfuerzo por conocer las condiciones que se tienen en El Salvador para denunciar la corrupción, enfocándose en las que contribuyen a la efectividad de los mecanismos de denuncia. Sin lugar a dudas, para lograr un mejor abordaje del tema es importante ver no solo lo que se tienen en las instituciones de denuncia, sino también lo que recibe el usuario y cómo lo percibe. En este estudio se ha tomado como punto de partida que todas las condiciones cuentan por igual. Esto desde la perspectiva del usuario o denunciante no necesariamente es así. Puede haber aspectos que sean más sensibles que otros, o de hecho puede bastar que una sola condición no tenga el nivel necesario para generar la confianza en el usuario de denunciar. Esto lleva a establecer que la mejora de las condiciones para la denuncia de la corrupción necesariamente implica incluir la perspectiva del usuario y el conocimiento de su sensibilidad hacia distintos factores.

Uno de los hallazgos de este estudio consiste precisamente en las oficinas denuncia existentes en el país se relacionan poco con sus usuarios potenciales o efectivos. Estudios siguientes, apoyándose en las cuestiones desarrolladas en la presente investigación, pueden consistir en explicar o comprender mejor la relación con los usuarios en el contexto particular de cada oficina. Para ello puede consultarse a usuarios de los mecanismos de denuncia mediante encuestas de opinión, estudios experimentales o estudios de casos, entre otros métodos. En términos prácticos, la relación con los usuarios presenta un desafío que en la actualidad puede que aún no tenga el suficiente reconocimiento por parte de las oficinas de denuncia, y que asumirlo les conlleve cambiar varias de sus pautas de trabajo. Que las oficinas de denuncia puedan desarrollarse con orientación al ciudadano es un elemento clave para superar la tradición burocrática y dar más y mejores espacios a la participación.

Un aspecto que no puede dejarse de lado es que se tienen limitaciones fuertes en cuanto a las condiciones para garantizar protección al usuario. En las preguntas del estudio se consultó acerca de medidas específicas sobre garantías laborales en el caso de que los denunciantes sean empleados públicos, para mantener los beneficios en el caso de usuarios servicios públicos, o para no verse afectado en los contratos en el caso de concesionarios o proveedores del Estado. En ningún caso existen esas garantías. Considerando el contexto salvadoreño y retomando la información proporcionada por expertos, uno de los principales elementos por el cual se considera que la denuncia no se practica mucho en el país es el miedo, principalmente a represalias. Pueden mejorarse las condiciones en muchos sentidos, pero si no se tienen garantías de protección para el denunciante, el miedo puede continuar impidiendo el ejercicio del derecho de denuncia.

Conviene citar que en el marco de la revisión de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el Comité de Expertos (la instancia encargada de la revisión) le ha recomendado a El Salvador reglamentar la presentación por parte de funcionarios y empleados públicos de denuncias sobre actos de corrupción. Dicha reglamentación además de desarrollar la obligación de denunciar, debe contener medidas para que el potencial denunciante no se sienta inhibido. El Comité de Expertos también ha recomendado que se estudie la posibilidad de aplicar las medidas contenidas en la Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos en hechos o casos no tipificados como delitos (por ejemplo, las investigaciones administrativas), que se incluya a funcionarios y ciudadanos entre los beneficiarios, y que se complementen las medidas de protección, en particular con aquellas orientadas a la preservación del empleo o contrato laboral. Para que la aplicación de la ley en materia de protección de denunciantes sea efectiva, el referido Comité ha señalado que deben existir sanciones por el incumplimiento de las normas u obligaciones por parte de los funcionarios responsables de su aplicación (López, 2013).

Aunque en esta investigación se parte de que las oficinas de denuncia son un solo conjunto, los resultados muestran que no es así. La evidencia que se encontró sobre la comunicación y la coordinación indica que la relación entre ellas es débil o inexistente. Esto hace que el ejercicio de la denuncia pueda ser complejo para la ciudadanía debido a que en principio ni siquiera conozca qué oficina es la más indicada para presentar una denuncia, y que al hacerlo se enfrente con diferentes requisitos, criterios de admisión, acciones de seguimiento y en definitiva, distintos niveles de efectividad.

Al igual como ocurre en el campo del acceso a la información pública, donde hay procedimientos uniformes y un órgano garante, la adopción de estándares y garantías uniformes en las oficinas de denuncia, sin renunciar desde luego a sus mandatos propios, puede potenciar el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía. En algunos países se cuenta con manuales específicos para presentar denuncias ante una determinada institución, y en otros se tienen guías que orientan al ciudadano sobre la denuncia o que indican acciones que constituyen delitos de corrupción o prohibiciones éticas que pueden ser denunciadas. El conjunto de conceptos y aspectos observables generados en este estudio pueden eventualmente servir de base para el desarrollo de esos estándares y garantías uniformes. En términos prácticos, un grupo de trabajo interinstitucional con representantes de las oficinas de denuncia, aprovechando el amplio conocimiento de estos de sus mecanismos y contextos, puede ser el espacio idóneo para trabajar en tal esfuerzo de estandarización.

En este informe no se han hecho comparaciones entre oficinas porque las condiciones de estas son desiguales. Aunque si hay características comunes que pueden ser comparadas, la extensión de tal procedimiento a las oficinas como un todo no tendría plena validez. Sin embargo, los datos de cada oficina si pueden ser analizados si se considera su contexto particular. Por tal razón, además de que los datos desagregados están a disposición, se expresa la voluntad de colaborar en el análisis y discusión de los resultados correspondientes con cada una de las oficinas que han participado en este estudio.

Por lo general, las investigaciones abren más preguntas de las que pueden ser respondidas. Esta investigación es una aproximación al funcionamiento de las oficinas de denuncia. Muchos aspectos propios de estos quedan aún como interrogantes o pueden ser vistos de manera diferente con otras metodologías. El aporte real de un estudio es animar una discusión basada en evidencia sobre algún aspecto de la realidad. Se cierra este documento con la expectativa que los planteamientos y resultados acá expuestos generen y ayuden en el diálogo sobre el derecho de denuncia de la corrupción y de la necesidad de contar con mecanismos efectivos para hacer valer tal derecho.

Referencias

- Angelucci, C. & Russo, A. (2015). *Petty Corruption and Citizen Reports*. IEB Working Papers. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2678932
- Badie, B. (2011). *International Encyclopedia of Political Science*. SAGE Publications. Vol. 3.
- Banerjee, A.V., Mullainathan, S. y Hanna, R. (2012). *Corruption*. Cambridge, MA.: MIT Department of Economy Working Paper. No. 12-08.
- Edmonds, W. & Kennedy, T. (2017). *An Applied Guide to Research Designs – Quantitative, Qualitative and Mixed Methods*. California, USA. SAGE Publications, Inc.
- Ferreiro Y., A. (1996). *La denuncia como factor de eficacia en el control de la corrupción*. Revista Ciencia Política Vol.18 - Nº1 y 2, pp.105-114.
- Gale (2009). *Encyclopedia of Management* (6a. Edición). Cengage Learning.
- Jennett, V. & Chene, M. (2007, abril). *Anti-corruption complaints mechanisms*. Anti-corruption Resource Centre. U4 Expert Answer. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/anti-corruption-complaints-mechanisms/>
- Lobel, Orly. (2013). *Linking Prevention, Detection, and Whistle-Blowing: Principles for Designing Effective Reporting Systems*. San Diego Legal Studies paper. Retrieved from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2281423
- López, J. (2013). *El Salvador y la Convención Interamericana contra la Corrupción: resumen de recomendaciones formuladas a El Salvador en las rondas de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. San Salvador: Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).
- Plano, V. & Creswell, J. (2015). *Understanding Research: A consumer's guide*. New Jersey, USA. Pearson Education, Inc.
- Vian, T. (2014). *Mecanismos para presentar denuncias en organismos de salud*. Bergen: Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2014:7). Retrieved from <http://www.u4.no/publications/mecanismos-para-presentar-denuncias-en-organismos-de-salud/>