

La transparencia en el Estado salvadoreño

La perspectiva de los empresarios

Marcela Escobar Nolasco

© Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)
Universidad Centroamericana “José Siméon Cañas”.

Todos los derechos reservados.



Esta publicación fue posible a través del apoyo proporcionado por CREA Internacional de El Salvador con el financiamiento de USAID El Salvador. Las opiniones expresadas en la presente publicación pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista de CREA Internacional de El Salvador o de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) El Salvador.

Portada de Héctor Lardé.

Corrección de estilo: Carolina Córdova

Primera edición, febrero de 2005.

Impreso en los Talleres Gráficos UCA.

800 ejemplares.

San Salvador, El Salvador.

Índice

Introducción	9
Agradecimientos	13
I. Marco conceptual	15
I.1. Definición de transparencia	15
I.1.1. Evolución histórica del concepto de transparencia	15
I.1.2. Desarrollo contemporáneo del concepto	18
I.2. Actores relevantes de la transparencia	18
I.2.1. Gobierno central, gobiernos locales y organismos internacionales.....	19
I.2.2. Medios de comunicación y sociedad civil.....	19
I.2.3. Empresa privada y partidos políticos.....	20
I.3. Elementos de la transparencia	21
I.3.1. Responsabilidades, procedimientos y reglas claras	21
I.3.2. Acceso y oportunidad de la información.....	23
I.3.3. Rendición de cuentas	30
I.3.4. Participación y escrutinio ciudadano.....	34
I.4. La corrupción: definiciones, prevención y combate.	36
I.4.1. Definiciones	36
I.4.2. Prevención y combate a la corrupción.....	41
I.5. ¿Qué lugar ocupa El Salvador en materia de transparencia y corrupción?	41
II. Estructura empresarial salvadoreña	45
II.1. Caracterización del parque empresarial salvadoreño.....	45
II.1.1. Clasificación de las empresas de acuerdo al tamaño	45
II.1.2. Clasificación de las empresas por sector económico y contribución al PIB....	46
II.1.3. Clasificación de las empresas de acuerdo a su ubicación geográfica	49
II.2. Breve aproximación a la historia de las relaciones entre el Estado y la empresa privada en El Salvador	49
II. 3 Organización empresarial salvadoreña.....	55
II.3.1. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)	56
II.3.2. La transparencia en la agenda del sector empresarial	57
III. Aspectos metodológicos del estudio	61
III.1. Determinación de la muestra y procedimiento.....	61
III.2. Cuestionario	64
III.3. Procesamiento y análisis de los resultados.....	65
III.4. Características de la muestra	65
III.4.1. Ubicación de las empresas.....	65
III.4.2. Cargo del entrevistado	66
III.4.3. Organización jurídica de la empresa.....	67
III.4.4. Tamaño de la empresa.....	69

III.4.5. Sector y rama de actividad económica	69
III.4.6. Año de inicio de operaciones	71
III.4.7. Organización empresarial.....	72
III.4.8. Relaciones con el gobierno.....	74
III.4.9. Relaciones comerciales internacionales	75
IV. Análisis de los datos	77
IV.1. Percepción de la transparencia en las relaciones Estado – empresa privada	77
IV.2. Rendición de cuentas	79
IV.2.1. Gestión y manejo eficiente de recursos públicos	79
IV.2.2. Financiamiento de las campañas políticas.....	86
IV.2.3. Instituciones reguladoras y fiscalizadoras.....	88
IV.2.4. Evaluación del sector judicial	94
IV.3. Acceso y oportunidad de la información y existencia de reglas claras	105
IV.4. Participación y criterios para la toma de decisiones de política pública.....	110
IV.5. Percepción de la corrupción: victimización y combate	120
IV.5.1. Definición de corrupción.....	120
IV.5.2. Victimización por corrupción.....	121
IV.5.3. Instituciones públicas en el combate a la corrupción.....	131
IV.5.4. Integridad y honestidad de los funcionarios públicos.....	136
IV.6 Eficiencia de las instituciones vinculadas con la facilitación del ambiente de negocios	138
IV.6.1. Servicios públicos.....	138
IV.6.2. Burocracia.....	139
IV.6.3. Impuestos.....	140
IV.6.4. Servicios empresariales	140
IV.6.5. Ambiente de negocios en general.....	141
IV.6.6. Mercado informal y contrabando	142
V. Conclusiones	147
Bibliografía	154
Anexos	

Índice de gráficos

Gráfico No.	
1. Indicadores de gobernabilidad El Salvador 2002 (comparación regional).....	43
2. Establecimientos del sector industria por rama de actividad económica	47
3. Establecimientos del sector comercio por subsector.....	48
4. Establecimientos del sector servicios por rama de actividad económica	48
5. Distribución de la muestra por ubicación (por departamento)	65
6. Ubicación de la muestra por municipio	66
7. Cargo del entrevistado	67
8. Sexo del propietario (a).....	68
9. Tamaño de la empresa según número de empleados	69

10. Sector económico al que pertenece la empresa	70
11. Año en el que inició operaciones la empresa.....	71
12. Servicios que presta la gremial a sus asociados	74
13. ¿Es su empresa proveedora de bienes o servicios al gobierno? por sector económico	74
14. ¿Exporta algún tipo de producto? según tamaño de empresa.....	75
15. Percepción de la transparencia en las relaciones empresa privada y gobiernos, según tamaño de empresa	77
16. Detección de enriquecimientos ilícitos a través de declaración de bienes de funcionarios	80
17. Preparación y criterios de asignación del presupuesto se hacen públicos, según tamaño de empresa.....	81
18. Información sobre la aprobación del presupuesto en Asamblea, según tamaño de empresa ...	82
19. Información de ejecución presupuestaria publicada, según el tamaño de empresa	83
20. Información sobre destino y plazo de deuda contraída.....	84
21. Publicación, uso y gestión de fondos de instituciones públicas	84
22. Promedio según percepción de la transparencia en las relaciones gobierno - empresa privada	85
23. Partidos deben rendir cuentas de donde provienen los fondos de sus campañas.....	87
24. Calificación de la Corte de Cuentas en el cumplimiento de sus funciones.....	89
25. Investigaciones de la Corte de Cuentas a generar transparencia, según tamaño	90
26. La Corte de Cuentas es una entidad independiente del Ejecutivo.....	90
27. La Corte de Cuentas debe seguir a cargo de representantes de partidos políticos.....	91
28. La Corte de Cuentas investiga a todos los funcionarios e instituciones por igual	92
29. La Corte de Cuentas es lenta para descubrir uso indebido de fondos y/o enriquecimiento ilícito	92
30. Confianza en que el sistema judicial hará valer su derechos en litigio comercial, según tamaño de empresa	95
31. Acceso a una representación legal adecuada, según tamaño de empresa	97
32. Incompetencia de los jueces, según tamaño de empresa	98
33. Dificultades para seguir el debido proceso según tamaño de empresa	98
34. Credibilidad de los jueces según tamaño de empresa	99
35. Legislación complicada y excesiva , según tamaño de empresa.....	100
36. Larga duración del proceso según tamaño de empresa.....	101
37. Es un poder dependiente del Poder Ejecutivo según tamaño de empresa	102
38. Sistema judicial es manipulado por presiones económicas según tamaño de empresa	102
39. Sistema judicial no ayuda a resolver los conflictos, según tamaño de la empresa	103
40. Índice de desempeño judicial, según la percepción que el sistema judicial hará valer sus derechos de propiedad	104
41. Instituciones públicas que generan datos estadísticos generan datos verídicos	105
42. Ejecutivo provee indicadores para evaluar el impacto del gasto y avance en el cumplimiento de programas	106
43. Ejecutivo publica información para evaluar el presupuesto nacional	107
44. Se dan a conocer criterios a interesados en participar en licitaciones públicas	108
45. Es factible por qué se adjudicó o no una licitación	108
46. Se puede verificar el cumplimiento de contratos adjudicados en licitaciones	109
47. Se siente beneficiado de las políticas emprendidas por los últimos 4 gobiernos, según tamaño de empresa	111

48. ¿Las empresas de sus sector se benefician por igual de las políticas y programas del gobierno?	111
49. ¿Este grupo reducido de empresas controla la mayor parte del mercado nacional?	112
50. ¿Considera que esta situación se debe a su estrechos vínculos con altos funcionarios del gobierno?	113
51. Empresarios que son funcionarios públicos tiene a favorecer sólo a ciertos grupos de su sector	114
52. Empresarios salvadoreños tiene la misma capacidad para influir en el rumbo de la política económica	114
53. ¿Quién decide la política económica en el país?	115
54. ¿Existen monopolios y argollas de poder en el país.....	116
55. ¿Se siente afectado directa y negativamente la corrupción? según sector económico	121
56. Corrupción existente entre Estado y empresa privada, según tamaño de la empresa.....	123
57. ¿Es la corrupción un problema para el desempeño de su empresa? Por tamaño de la empresa	123
58. ¿Es la corrupción un problema para el desempeño de su empresa? Por sector económico.....	124
59. Situación de la corrupción después de la implementación de la LACAP en 2000 según tamaño de empresa.....	126
60. Regalos que esperan los funcionarios cuando se asigna un contrato	127
61. Empresa proveedora de bienes al gobierno que da pagos informales por sector económico ...	129
62. Empresas que dan pagos informales para agilizar tramites según tamaño de la empresa	130
63. Porcentaje del valor del contrato que representan estos pagos	131
64. Frecuencia de sobornos en la adjudicación de contratos públicos según tamaño de la empresa.....	133
65. Calificación al desempeño de las instituciones públicas en el combate a la corrupción.....	135
66. Calificación a representantes de las instituciones públicas	136
67. Eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos según tamaño de empresa.....	138
68. Incertidumbre sobre la política económica	141
69. ¿El país va por buen camino o necesita un cambio? Por tamaño de empresa.....	142
70. ¿Le afecta el crecimiento de negocios en el mercado informal? Por tamaño de empresa.....	143
71. ¿Afecta negativamente el contrabando a su empresa y en general? Por tamaño de empresa ...	143
72. ¿El gobierno tomado medidas efectivas para combatir el contrabando?	144
73. ¿Afectó algún acto de criminalidad a su empresa el año pasado? Por tamaño de empresa	145

Índice de cuadros

Cuadro No.	
1. Índice de Percepción de Corrupción El Salvador 1998-2004	42
2. Índices e indicadores de gobernabilidad y transparencia: El Salvador en la región	42
3. Indicadores de gobernabilidad El Salvador 2002 (Banco Mundial)	43
4. Clasificación de las empresas salvadoreñas, según el tamaño del establecimiento (no agrícola) y el número de empleados	46
5. Contribución al producto interno bruto (PIB), según el sector económico (en %).....	47
6. Distribución de los establecimientos por departamento y tamaño, 1998.....	49
7. Gremiales asociadas a ANEP	56
8. Distribución de la muestra por tamaño de empresa	63
9. Distribución de la muestra por sector económico, según su contribución al PIB	63

10. Organización jurídica de la empresa	67
11. Socio o propietario principal de la empresa	68
12. Rama de actividad económica – Sector industrial	70
13. Rama de actividad económica – Sector servicios	71
14. Actividad económica principal de la empresa por año de inicio de operaciones (%)	72
15. Pertenencia a gremial empresarial por tamaño de la empresa	73
16. Gremial a la que pertenece su empresa	73
17. Concepto de transparencia según tamaño de la empresa	77
18. Razón por la que los partidos deben rendir cuentas de donde provienen los fondos de sus campañas	87
19. Favores más comunes que pagan los partidos a quienes financian las campañas	88
20. Calificación al desempeño de las instituciones contraloras.....	94
21. Índice de desempeño del sistema judicial.....	104
22. Sectores o empresas que se relacionan con estas argollas	117
23. ¿Fueron escuchas sus propuestas durante la negociación del TLC?, según tamaño de la empresa.....	119
24. Definiciones de corrupción según tamaño de empresa	120
25. ¿Se siente afectado directa y negativamente por la corrupción?	121
26. Percepción de la situación actual del país según afectación de la corrupción	125
27. Percepción de la corrupción y la transparencia en la relación gobierno y empresa privada	125
28. Empresas que dan pagos informales para agilizar trámites por la actividad económica (%)....	128
29. Frecuencia con se otorgan estos pagos por tamaño de la empresa	130
30. Frecuencia con que las empresas recurren a estos pagos por sector económico.....	130
31. Exigencia de pagos informales por trámites o servicios públicos	131
32. Situaciones de las que usted se pudo haber enterado o visto directamente.....	133
33. Indicadores “Iniciando una empresa” (Banco Mundial).....	139
34. Burocracia y costos de tramites y regulaciones empresariales.....	139
35. Evaluación de aspectos de la administración de impuestos.....	140
36. Evaluación de algunos servicios empresariales que presta el gobierno	140

Introducción

El informe que usted tiene en sus manos constituye el segundo estudio monográfico en El Salvador sobre las percepciones de transparencia y de corrupción en las instituciones del Estado salvadoreño. A diferencia del primer estudio, llamado *La percepción sobre la corrupción en las instituciones en El Salvador*, el cual se concentró en las percepciones de la población en general, esta investigación, mucho más específica, se dedicó a recoger las percepciones y opiniones de un grupo particularmente especial para la dinámica social, económica y política del país: los empresarios. El estudio, cuyos resultados principales se presentan a lo largo de las siguientes páginas, tenía por objetivo establecer las opiniones del sector privado del país sobre la transparencia dentro del Estado salvadoreño.

Este objetivo contempla diversos aspectos. En primer lugar, busca recoger las percepciones sobre las relaciones que los mismos empresarios mantienen con el sector público, tanto como proveedores de servicios y contratistas, cuanto como grupo de presión fundamental para la definición de políticas públicas en el ámbito socioeconómico. En segundo lugar, implica determinar los modos y la calidad de la relación de los diversos sectores y tipos del empresariado con las instituciones públicas; en principio se parte del hecho de que las empresas pequeñas no se relacionan con el Estado de la misma manera con que se relacionan las empresas grandes y que los niveles de transparencia que caracterizan esas relaciones no son necesariamente siempre los mismos. En tercer lugar, con esta investigación se busca también contribuir al debate público sobre la transparencia y la corrupción en el Estado.

El problema de la transparencia en la relación entre los gobiernos y los empresarios no es solo un problema de ética, tampoco es solo un problema con implicaciones económicas. El problema de la transparencia — así como también el de la corrupción — es además un dilema de gobernabilidad. En un país que está intentando construir su institucionalidad democrática por primera vez en su historia y que ha estado acostumbrado a gobiernos autoritarios que basaban el ejercicio del poder en el secretismo, el silencio y la discrecionalidad de la acción pública sin control, el desafío de la transparencia es particularmente grande. Sobre todo cuando uno de los actores fundamentales en la consecución de la misma proviene de sectores que en el pasado se han beneficiado particularmente de la opacidad que ha prevalecido en los gobiernos autoritarios.

Los empresarios constituyen un sector fundamental en la sociedad salvadoreña, tanto los grandes como los pequeños. No sólo por su habilidad de generar crecimiento y bienestar económico, sino también por su capacidad para constituirse en un grupo de presión que puede conducir al país por los caminos de la estabilidad democrática o del desequilibrio sociopolítico. Nunca, en la historia de El Salvador, se ha llegado a un acuerdo nacional de mediana relevancia política — para bien o para mal — sin tomar en cuenta a los empresarios. El hecho de que luego de más de una década del fin de la guerra civil y de la firma de los Acuerdos de paz, El Salvador esté todavía tratando de construir con no pocas dificultades su institucionalidad democrática sugiere que, a la luz de esa considerable

influencia, el papel jugado por el sector empresarial en el proceso de gobernanza no siempre ha sido el de compromiso fiel con las reglas democráticas.

Lo anterior no significa que el sector privado no haya contribuido en ciertos momentos a generar las condiciones para la democratización. Ni tampoco significa que todos los empresarios hayan resistido de la misma manera los cambios a favor de la democracia que se han operado en el país en los últimos quince años. Significa simplemente que en el país es imposible comprender qué tanto se ha fortalecido la democracia por medio de la transparencia de los gobiernos y por medio del combate de la corrupción por parte de las instituciones públicas, sin examinar cómo conciben los empresarios al Estado y cómo formulan sus relaciones con él.

Los vínculos que se fundamentan en los principios de la transparencia (rendición de cuentas, reglas claras, información oportuna y participación ciudadana) son los que a la larga constituyen una de las mejores garantías de que es posible construir una institucionalidad democrática. Por el contrario, las relaciones que se basan en la ausencia de controles externos, en reglas discrecionales, en información segmentada y manejada secretamente, así como también en la falta de participación ciudadana, son más temprano que tarde las expresiones de autoritarismo y de vicios de un Estado que sigue funcionando más a favor de intereses particulares que en beneficio de las mayorías. Esto se vuelve en un asunto crítico en países que, como el nuestro, tienen a casi más de la mitad de su gente viviendo en pobreza y en donde el cumplimiento de los derechos fundamentales aún no es garantizado siquiera medianamente por el Estado.

En breve, para que un Estado sea democrático y justo debe ser suficientemente transparente. Y para ser transparente necesita que sus relaciones con los grupos de poder estén selladas con los controles y el escrutinio de las diversas instituciones políticas y sociales del país. De allí la importancia de esta investigación.

El presente estudio se basa en una exploración de las percepciones de ese sector que juega un papel privilegiado en la gobernabilidad del país. En tal sentido, lo que se muestra en las siguientes páginas es una especie de autoexamen del sector empresarial salvadoreño en el ámbito de la transparencia. Aunque no es un estudio sobre las condiciones objetivas de esa relación, sí constituye un buen indicador del estado de las mismas, en la medida en que las percepciones y las concepciones en ocasiones llegan a ser más importantes para definir el comportamiento de las personas y los grupos que la realidad en sí misma. El estudio se basa en una serie de entrevistas realizadas a líderes empresariales y, sobre todo, en una encuesta cursada a 350 empresarios de diversos sectores económicos del país, en donde se exploran todas las dimensiones de la transparencia en el ejercicio del sector público en El Salvador, de cara al sector privado.

Esta publicación presenta los resultados de ese estudio dividiendo los aportes de la siguiente manera. En primer lugar, hace un recorrido por la teoría que es relevante para el estudio: se exploran las definiciones de transparencia, los actores y sus elementos; así como también se examina el concepto de corrupción y se hace un breve repaso de la situación del país en materia de transparencia y corrupción. En segundo lugar, se estudia brevemente la estructura empresarial salvadoreña: la caracterización de su parque empresarial y la historia de las relaciones entre el Estado y la empresa privada en El Salvador. El tercer capítulo está dedicado a detallar los aspectos metodológicos del estudio. El cuarto apartado—el más grande e importante—presenta los resultados y hace un análisis sobre los mismos. Este capítulo se divide en seis partes: percepción de la transparencia en las rela-

ciones Estado-empresa privada, rendición de cuentas, acceso a la información, participación y criterios para la toma de decisiones en política pública, percepción de la corrupción y eficiencia de las instituciones relacionadas con el ambiente de negocios. El informe se cierra con las conclusiones que resumen los hallazgos y las ideas más importantes originadas por el estudio.

De la misma manera como se pretendió con el estudio precedente, esta investigación busca constituirse en una oportunidad para debatir sobre la transparencia, un aspecto fundamental para la gobernabilidad democrática del país y la cual no ha gozado siempre de la suficiente atención. Si este esfuerzo consigue al menos alimentar ese debate, la buena disposición de los cientos de empresarios que nos dieron su tiempo, la confianza de las instituciones financiadoras, el esmero del equipo de investigación del Instituto y los esfuerzos de su entusiasta autora, no habrán sido en vano. Este país sigue necesitando espacios para el debate serio de sus problemáticas y con este trabajo queremos contribuir a él.

José Miguel Cruz
Director
Instituto Universitario de Opinión Pública

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por todas sus bendiciones y a mi familia por su apoyo incondicional en cada una de las etapas de mi vida. A Otto Vidaurre y David Holiday de Crea Internacional por la confianza puesta en el IUDOP y en mi persona para llevar a cabo esta investigación y a Mauricio Herrera de AID por sus observaciones oportunas al documento. Un merecido agradecimiento a Julia Evelin Martínez, por las palabras de aliento y por sus valiosas observaciones que enriquecieron este documento y a Manuel Castillo de Probidad, por compartir su experiencia en el tema y contribuir a la conceptualización del mismo. Hugo López y Álvaro Artiga, cuyas observaciones permitieron pulir este documento. También, un especial agradecimiento a José Miguel Cruz, cuya orientación acertada, paciente y permanente en todas las etapas del estudio permitió alcanzar el resultado que hoy se presenta en este documento. A Rubí Arana, a Luis Ventoza y a María Santacruz por poner a la disposición su experiencia y por aclarar las muchas dudas de una investigadora novata. A Patricia Jule y al equipo de procesamiento por proveer el apoyo oportuno y necesario llevar a feliz término este estudio. Dentro del equipo del IUDOP, no puedo dejar de agradecer a Bessy Morán y a Carla Artiga por su ayuda en los aspectos administrativos y de logística, sin los cuales esta investigación no hubiese sido posible. Finalmente, agradezco a Henry Cardoza y al equipo de Talleres Gráficos de la UCA por su esfuerzo en hacer de este documento una publicación puntual y presentable al público salvadoreño.

Marcela Escobar Nolasco
Febrero de 2005

I. Marco conceptual

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias contemporáneas. En efecto, hoy en día no puede concebirse una democracia que no garantice un mínimo control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad. Es común decir que la información es un activo muy valioso en las sociedades actuales; además, la información es poder político o, al menos, una condición para que éste pueda ejercerse.

Por ello, uno de los debates centrales en nuestra vida pública se centra en la relación que el Estado debe tener con la información socialmente valiosa que está a su disposición y la manera en que debe utilizarla. En realidad, se trata de un debate muy antiguo, que se remite a las primeras teorías de la justicia y del poder político y que no ha dejado de estar presente en las distintas etapas de la experiencia política.

I.1. Definición de la transparencia

I.1.1. Evolución histórica del concepto de transparencia

La transparencia en los asuntos del Estado no es una moda ni una ocurrencia académica de última hora, todo lo contrario: la transparencia es un concepto que tiene una larga historia intelectual, desde Platón y Aristóteles, pasando por Kant, Bobbio, Habermas, hasta llegar a John Rawls y muchos otros clásicos contemporáneos.

Así, pues, puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todas las grandes corrientes políticas, y ya en el siglo XVII, se convirtió en una de las piezas de la corriente liberal gracias a John Locke: "... el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza... libremente, dotados de la mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado..." (Habermas, 1994). El hecho que todos "tengan a la vista" lo que ocurre al interior del Estado, es una afirmación democrática y moderna de la transparencia, formulada ya en el año de 1690.

Ciertamente, la transparencia no solo es un derecho, sino también una pieza fundamental para la justicia, pues quien esconde, oculta o no provee información sobre los asuntos públicos, difícilmente representa intereses legítimos. Emmanuel Kant decía que "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados" (citado en Habermas, 1994). Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas una intención política, una ley o una decisión de un gobernante es sacándolas del secreto y poniéndolas a la vista de la opinión pública. Solo discutiendo de manera abierta acerca de la naturaleza de estas acciones

políticas, solo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto.

La prueba de la publicidad es, finalmente, una prueba de veracidad para los argumentos, las acciones y las normas de la vida política. Si un gobernante decide mantener ocultas las razones de una decisión, no solo está subestimando a sus interlocutores ciudadanos, sino que está aceptando que si tales razones se hicieran visibles, la decisión sería imposible.

¿Qué país firmaría un pacto internacional si sabe que su interlocutor ha decidido no respetarlo? ¿quién votaría por un político que dijera que su propósito es llenarse los bolsillos con el dinero de las arcas públicas o aceptar pagos indebidos de particulares? La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por ello los políticos autoritarios se muestran profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas en cuanto a dar razones, explicar el por qué de sus decisiones y mostrar transparencia en sus documentos y archivos.

Existe otro elemento cuyo aporte es imprescindible para reflexionar sobre el problema contemporáneo del derecho a la información y los dilemas de la sociedad abierta: la necesidad no solo de la transparencia del gobierno, sino también de la participación y educación de la ciudadanía. Un gobierno transparente sirve muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos o viceversa.

Todavía más, si se sabe que los gobiernos transparentes no se crean de manera espontánea, lo cierto es que ni siquiera podrían crearse si no existe una masa crítica de ciudadanos capaces de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común. Esta capacidad de la opinión pública para discutir las cuestiones que le conciernen y obligar al poder político a tomar en cuenta sus argumentos se denomina *esfera pública de la razón*, que es el espacio de deliberación propio de las sociedades abiertas.

Con su idea de publicidad, Kant heredó uno de los más poderosos argumentos contra el secretismo del poder. Cuando el Estado tiene que dar razones de lo que hace, no puede, en teoría, actuar de manera autoritaria. Pero esta obligación de publicidad no vale solo para los funcionarios del Estado, sino que también supone obligaciones para los políticos, los actores de la opinión pública y todos los que pretenden incursionar en el ámbito que se denomina esfera pública de la razón.

El debate actual acerca de la transparencia y sus implicaciones es mucho más amplio y especializado. Llamamos la atención, en especial, tres filósofos políticos: Norberto Bobbio, John Rawls y Jürgen Habermas. En los tres está presente la convicción de que una sociedad justa exige tanto el control ciudadano de los actos del gobierno, mediante la publicidad de éstos, como la construcción de un espacio público de discusión racional como una garantía de la expresión democrática de los intereses ciudadanos.

Norberto Bobbio ha situado la necesidad de la transparencia de la acción gubernamental, en el marco de su crítica a los poderes ocultos existentes en los sistemas democráticos. Para Bobbio, una de las promesas incumplidas (e incumplibles de la democracia) es la eliminación del "poder invisible". El problema es que "Ningún déspota de la Antigüedad, ningún monarca absoluto de la Edad Moderna, aunque estuviese rodeado de mil espías, logró tener toda la información sobre sus súbditos

que el más democrático de los gobiernos puede obtener del uso de los cerebros electrónicos. La vieja pregunta que recorre toda la historia del pensamiento político: 'quién cuida a los cuidadores', hoy se puede repetir con la siguiente interrogante: ¿Quién controla a los controladores?" (Bobbio, 1989).

Con realismo crítico, Bobbio manifiesta que frente al ideal democrático del poder visible, se han desarrollado formas que lo amenazan: el *subgobierno* (los poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y los actos del gobierno, que los orientan a favorecer los poderes fácticos), el *criptogobierno* (los poderes políticos fácticos de los aparatos de inteligencia y contraespionaje, siempre inclinados a alejarse de todo control legal y visibilidad pública) y el *poder omnividente* (la capacidad del poder político para llevar cuenta de los datos y hechos particulares y privados de la población). No obstante el diagnóstico, Bobbio señala que la virtud de la democracia, en cuanto a estos fenómenos, reside en su capacidad para mantenerlos como excepción y no como regla y que, por lo tanto, el ideal de la visibilidad del gobierno sigue animando los intentos de control democrático de estos fenómenos ilegítimos y alérgicos a la supervisión y la responsabilidad públicas.

La propuesta de Habermas sobre la transparencia gubernamental y el uso de la razón pública están ligadas directamente con su idea de democracia. Para este pensador, una democracia genuina solo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizada de la sociedad civil independiente para plantear sus argumentos. Habermas (1998) considera que en los sistemas democráticos actuales, construidos sobre la vigencia de los derechos civiles, sociales y políticos, estos últimos definen de manera principal el carácter democrático. Los derechos políticos (votar, ser votado) expresan la opinión y decisión ciudadanas, y solo pueden ejercerse de manera adecuada si existe una esfera pública de discusión y argumentación, abierta a todo mundo, que convierta en argumentos válidos los puntos de vista que son sometidos a esta esfera y cumplan con sus requisitos.

Una propuesta muy similar a la de Habermas está en la teoría de la razón pública de John Rawls, quien ha sido considerado uno de los más importantes impulsores, si no es que el más importante, del renacimiento de la filosofía política en el siglo XX. Su obra más famosa, *Teoría de la justicia* (Rawls, 1978), propone un modelo de sociedad ordenada con justicia, en donde las libertades básicas y los derechos fundamentales estén acompañados por una igualdad de oportunidades y una equitativa distribución de los recursos y la riqueza.

Para Rawls, una sociedad justa solo se puede construir si, junto al sistema de derechos y libertades civiles, políticas y sociales que está asegurado en las democracias constitucionales contemporáneas, se garantiza un terreno de debate y diálogo políticos en el cual los argumentos usados no se refieran a cuestiones conflictivas e irresolubles, como creencias religiosas, morales o filosóficas, sino solo a cuestiones propiamente políticas. Éste es el espacio ideal para discutir y tomar decisiones acerca de dos tipos de cuestiones centrales para la vida social: los fundamentos constitucionales de una sociedad y las cuestiones de justicia básica. Estas cuestiones centrales son las relativas a la estructura del poder democrático (división de poderes, régimen presidencial o parlamentario, etcétera) y las relativas a los derechos, libertades, oportunidades y nivel de ingresos que deben tener los ciudadanos en una sociedad justa.

Tanto en Rawls, como en Habermas y Bobbio, la idea de una sociedad democrática y justa supone la transparencia del gobierno y la existencia de una cultura política, que permite la participación y educación de los ciudadanos.

I.1.2. Desarrollo contemporáneo del concepto

En la década de los noventa, la transparencia ha llegado a ser una de las palabras más difundidas en diferentes campos. Su concepto, como ya se vio, se ha venido desarrollando teóricamente desde el siglo XVI. En cuanto a su contenido, utilidad práctica y el papel que juegan los diversos actores, se han producido las más variadas definiciones de transparencia. Este desarrollo ha provocado su expansión empírica, lo cual ha tenido como consecuencia el incremento de su capacidad y aplicabilidad operativas.

También se ha reconocido, en los últimos años, la incapacidad para construir un manual donde se establezcan recetas y fórmulas preestablecidas sobre transparencia. Sin embargo, existe cierto consenso principalmente en cuatro áreas, en donde se ha desarrollado el concepto con más fuerza. Estas pueden considerarse las principales vertientes del contenido actual.

Como exponen Umaña y Monte (2000), una de ellas es la reforma política del Estado y el desarrollo de la democracia como régimen político, en el marco de la segunda generación de reformas en la modernización del Estado y ante las crisis de las democracias representativas y de los sistemas de partidos. Otra área es la revolución tecnológica y científica de los últimos años, la cual ha posibilitado el surgimiento de la sociedad de la información. Una tercera vertiente es la lucha contra la pobreza y la corrupción, donde la transparencia se visualiza como un elemento de primer orden. Esta se convirtió en la bandera de los organismos financieros multilaterales y de la cooperación internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial adoptó el programa “voces de los pobres”, en donde el Banco quiso asegurar que las voces de los pobres, sus experiencias, prioridades y recomendaciones fueran tomadas en cuenta. Y, finalmente, la que se refiere al ámbito económico en los temas referentes a las leyes de información empresarial, como la bancaria y la bursátil.

I.2. Actores relevantes de la transparencia

De acuerdo con la concepción tradicional de transparencia, se consideraba que los actores de la transparencia eran solo el gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, hoy en día se acepta que la transparencia es producto de la interacción entre diferentes actores del ámbito público. Su protagonismo varía y depende del ámbito de referencia. No obstante, la adición de otros actores en ningún momento minimiza la responsabilidad central que tiene el Estado como principal garante de la transparencia. En este sentido, los actores se desempeñan básicamente en dos niveles: el público y el privado. En el primero se encuentran el gobierno central y los gobiernos locales; en el segundo, la sociedad civil, los medios de comunicación, los empresarios, los partidos políticos y las agencias internacionales.

Ciertamente, las alianzas entre estos y los roles para impulsar o frenar la transparencia pública son cambiantes, según los ámbitos y las circunstancias. Sin embargo, el actor más presionado en este

escenario es, sin lugar a dudas, el gobierno. Umaña (2000) agrupa a los actores de la siguiente manera: por un lado está el gobierno central y local, y los organismos internacionales; por el otro están los medios de comunicación social y la sociedad civil; y, por último, están la empresa privada y los partidos políticos.

I.2..1. Gobierno central, gobiernos locales y organismos internacionales

En el caso del gobierno de El Salvador, donde prácticamente no existe tradición de rendición de cuentas ni apertura en la información sobre la formulación y ejecución del presupuesto, los organismos financieros internacionales, como el FMI, Banco Mundial y BID, tienen el gran reto de promover la transparencia en los países en desarrollo, como condición o factor importante para ejecutar su mandato o misión. Por ejemplo, a través de la creación de estándares de difusión de datos especiales del FMI, que es a la vez un requisito y un incentivo para captar la inversión internacional para aquellos países que se sometan a tal estándar.

De manera tradicional, el Banco Mundial había limitado su intervención al manejo correcto de las entidades que administraban los proyectos financiados por éste, sin poner atención a los obstáculos que este sistema enfrentaba. Influenció a los prestatarios para introducir nuevas leyes y regulaciones, sin tener en cuenta que los sistemas legales como un todo no eran operacionales y que las leyes no se implementaban de manera efectiva. A juicio del mismo Banco, esta situación está cambiando con rapidez y se ha ampliado su intervención a través del otorgamiento de préstamos para inversión en otras áreas, como la actualización de los sistemas legales, el entrenamiento de los jueces en leyes económicas y de negocios, el tratamiento de los obstáculos para la ejecución de las leyes, y otros.

En efecto, el Banco Mundial se ha planteado trabajar en el ámbito de la gobernabilidad en las siguientes cuatro áreas, que son las que considera consistentes con su mandato legal: gestión del sector público, rendición de cuentas (*accountability*), información y transparencia, y marco legal para el desarrollo.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo visualiza la necesidad de contar con "condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia en la Administración del Estado, honestidad y responsabilidad del gobierno y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas".

I.2.2. Los medios de comunicación y la sociedad civil

La experiencia ha demostrado que un clima de transparencia no puede garantizarse única y exclusivamente con la creación de leyes de participación, acceso a la información y rendición de cuentas, porque existe la tradición de escaso cumplimiento de las mismas. Por lo tanto, la capacidad de incidencia y vigilancia cotidiana de los medios de comunicación social y de la sociedad civil es lo que, en la práctica, impulsa al gobierno a ser abierto, participativo e incluyente.

Teóricamente, desde la perspectiva de los medios de comunicación, la competencia entre ellos los lleva a la búsqueda de incrementar audiencias y lectores, y en esto la corrupción y los abusos de poder son un tema que atrae a los lectores, lo cual se traduce en mayor circulación y mayores ganancias. En pocas palabras, la revelación de los escándalos de corrupción incrementa las ganancias y mejora su posición en el mercado.

El enorme potencial de influencia que poseen los medios de comunicación induce a preguntarse qué tantas libertades se permiten los medios a sí mismos y en función de qué intereses: los intereses del público en general, de las mayorías o los intereses de solo ciertos sectores. La pregunta fundamental es: "¿Los medios de comunicación son capaces de investigar, documentar e informar al público de cualquier suceso de importancia nacional con la misma intensidad que lo hacen comúnmente, aún cuando el hacerlo implique enfrentarse a grupos de poder o ir contra ciertos intereses económicos vinculados a la empresa de comunicación misma?"¹

Respecto a la sociedad civil, los movimientos ciudadanos que presionan por que exista más transparencia en el ámbito público han proliferado en los últimos años, tanto en el plano internacional como en el nacional. En el primer caso, en 1992, surge Transparencia Internacional, que ha desarrollado una lucha frontal contra la corrupción y ha puesto el tema como punto de agenda en varios países. En el caso nacional, se orienta sobre todo a la participación más efectiva de los ciudadanos en la formulación de las políticas públicas, principalmente a nivel local.

El Banco Mundial sostiene que "la voz (crítica pública) sigue siendo la manera fundamental para asegurar los derechos de la gente a información también para hacer cumplir con la transparencia y responsabilidad, y así mejorar la distribución de recursos públicos. Empoderando la voz de los ciudadanos con la evidencia necesaria a través de datos y análisis, ha demostrado ser un éxito en la implementación de transparencia y cambios efectivos"².

I.2.3. Empresa privada y partidos políticos

Hoy más que nunca, en un escenario de reafirmación de la democracia y la libertad a escala mundial, y ante los cuestionamientos al papel de los partidos políticos en torno a su incapacidad para interpretar apropiadamente las aspiraciones de la sociedad civil, el tema de la transparencia y el rediseño de los partidos políticos adquiere una importancia primordial.

Umaña (2000) sostiene que las presiones a los partidos van orientadas a hacer transparentes sus fuentes de ingreso y el manejo financiero global de las deudas políticas o transferencias del Estado; a democratizar los procesos de elección de sus autoridades y organismos internos, a dinamizar la rotación de los liderazgos y las candidaturas, a una mayor apertura y contacto con la ciudadanía para expresar sus intereses, dejando a un lado o superando las visiones mesiánicas hacia las "masas".

¹ Semanario *Proceso* 725, año 1996.

² Documentos de trabajo Banco Mundial, Kaufmann, D. "Towards transparency in finance and governance". <http://econwpa.wustl.edu:80/eps/fin/papers/0308/0308009.pdf>

Por su parte, el desempeño exitoso de la empresa privada tiene su dinámica en la productividad y el estímulo para estar entre los mejores, pero no puede basarse en prácticas contra la ética y en el ejercicio de actividades que permitan conductas equivalentes a los delitos de cuello blanco o a maneras de burlar las reglas de juego, pese a que no constituyan una conducta censurable, pero sí ventaja indebida en el libre mercado.

Por lo tanto, la empresa privada debe tener en cuenta que la transparencia es una condición transversal que incluye desde el control de calidad y el establecimiento de precios al consumidor, hasta las relaciones comerciales en condiciones de una libre competencia con conocimiento y reglas claras del mercado. Estas reglas deben extenderse al momento de formular ofertas o cuando se presenten propuestas públicas o privadas, o en el momento de participar en licitaciones de cualquier índole o en el desarrollo de políticas sectoriales.

Cuando no existe la cultura de la ética sobrevienen los productos de mala calidad o se obtienen beneficios ilícitos, para sostener empresas que no tendrían ninguna posibilidad dentro del normal y honesto devenir de la lucha por el mercado. También lo propio acontecería frente a los mecanismos de concurso o licitación, que terminarían deteriorando al beneficiario final y a la propia entidad contratante. De allí que la empresa privada desempeñe una de las tareas vitales en la lucha por hacer valer los principios de la transparencia y la lucha contra la corrupción: el rechazo a toda forma ilegal del ejercicio de su actividad empresarial.

I. 3. Elementos de la transparencia

En este estudio, se define transparencia como aquel ambiente en el cual las responsabilidades y relaciones de las entidades con responsabilidades públicas se establecen de forma clara, veraz y abierta al escrutinio público y la participación ciudadana. Este concepto básico contiene cuatro elementos importantes que tienen cierto consenso entre las diversas instituciones públicas y privadas, que trabajan el tema de transparencia. Además, estos elementos varían según los ámbitos de aplicación y los agentes intervinientes en cada ámbito.

Los componentes de la transparencia son:

- claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas;
- acceso a la información pública;
- rendición de cuentas y controles internos públicos, y
- participación y escrutinio ciudadano.

A continuación desarrollamos cada uno de ellos.

I.3.1. Responsabilidades, procedimientos y reglas claras

Toda sociedad se basa en reglas. Las reglas y su acatamiento aseguran la convivencia social y la concreción de fines comunes. Lo mismo sucede en una empresa, en un partido político o en una

organización no gubernamental. Cada uno de ellos depende de la actuación de cada uno de sus miembros para conseguir las metas planteadas.

La falta de reglas claras o, de manera similar, las reglas que no son respetadas representan una invitación a la interpretación libre y tergiversada de los intereses y valores de un grupo, y limitan su capacidad para alcanzar los fines que persigue.

El fundamento que posibilita la transparencia es, en primera instancia, la clara identificación y delimitación institucional de las competencias, responsabilidades, procedimientos, criterios estándares en la toma de decisiones y el desempeño general, así como las reglas que fundamentan y norman la institución y su relación con las entidades privadas.

Para la teoría administrativa, organizar es agrupar y ordenar las actividades necesarias para alcanzar los fines establecidos, a través de la creación de unidades administrativas, la asignación de funciones, autoridad, responsabilidad y jerarquía, y el establecimiento de las relaciones que deben existir entre dichas unidades. Por lo tanto, una estructura organizacional debe diseñarse para determinar quién realizará cuáles tareas y quién será responsable de qué resultado. Lo anterior tiene como objetivos eliminar los obstáculos al desempeño, los cuales resultan de la confusión e incertidumbre respecto a la asignación de actividades, y saber quién toma las decisiones. Esto es, en especial, importante en el sector público, donde por lo regular el funcionario no tiene más atribuciones que las que la ley le atribuye.

Según Umaña (2000), esto es importante por las siguientes razones. En primer lugar, la entidad o el funcionario público tiene que saber de qué es responsable y por qué resultados se le va a evaluar; tiene que tener, en un sentido global, bien delimitado el espacio de su responsabilidad respecto tanto a otras instituciones públicas como a los agentes privados o de otro tipo.

En segundo lugar, cada institución tiene definido a su cliente y el ciudadano sabe muy bien, todo el tiempo, cuál es su papel en este contexto, quién es el funcionario responsable y cuáles son los procedimientos y criterios que se aplican. Además, se ocupan patrones o estándares establecidos con claridad en procedimientos, procesos de toma de decisiones, prestación de servicios, fórmulas de cálculo para precios regulados, reglas para ventilar competencias, definiciones de indicadores y unidades de medidas claramente delimitadas.

Por último, en una situación en la que participan varios actores, el rol de cada uno está reglamentado. Si esto no es así, cuando varias instituciones intervienen en un mismo espacio y nivel de responsabilidad, al final nadie es responsable del resultado ni de la información. El ciudadano no sabe a quién demandar y cuál puede ser su rol constructivo. Al actuar a discreción, sin tener estándares y criterios de toma de decisiones, el funcionario crea incertidumbre en el ciudadano y en el mercado. Incluso, al no tener unidades de medidas definidas para registrar valores puede, al final, ofrecer datos contrapuestos.

Para resumir, la claridad en la organización y en las reglas constituye la base de la transparencia. Siguiendo a Umaña, éste sostiene que dentro del Estado es vital la clara delimitación de los siguientes aspectos.

- Delimitación entre las actividades del sector público y el resto de la economía.

- Delimitación entre las esferas de lo político y administrativo, especialmente en la carrera del servicio civil.
- Delimitación entre entes reguladores y ejecutores.
- Delimitación entre las competencias del gobierno central, regionales y los gobiernos locales.
- Delimitación entre los órganos primarios en cuanto a funciones y procedimientos.
- Unificación de estatus para ciertos órganos estatales, como procuradurías, superintendencias, contralorías o tribunales.
- Delimitación entre las funciones y responsabilidades de los ministerios o secretarías de Estado.
- Creación de estándares de procedimientos y unidades de medida y de evaluación.
- Unificación de espacios o ámbitos geográficos y unidades de medida institucionales.

En definitiva, se trata de ordenar la casa, el Estado, de crear el ambiente despejado, precisando la posición y el procedimiento de cada componente, que permitan generar información clara, deducir responsabilidades, estimular y premiar al buen servidor, y establecer una interacción efectiva entre servidor público y ciudadano. Además, la clara definición de responsabilidades evita la lentitud e ineficiencia en las actividades, reduce los costos e incrementa la productividad; asimismo reduce o elimina la duplicidad de esfuerzos, cuando delimita las funciones y responsabilidades.

La claridad en las funciones y los procedimientos de cada institución y funcionario público tiene la finalidad de eliminar la incertidumbre del ciudadano y desarrolla la predictibilidad del funcionario. En un espacio donde todos los elementos están ordenados con claridad, es fácil identificar qué y dónde está el funcionamiento inadecuado. El desorden sirve para ocultar, no para iluminar.

La clara identificación de funciones y responsabilidades también se propone en el primer *Manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional*³ (1998). Similar propuesta tiene el *Código de buenas prácticas y transparencia en la política monetaria y financiera* (1999).

I.3.2. Acceso y oportunidad de la información

El rol del Estado, ejercido a través de los gobiernos, no consiste solo en implantar sistemas y procesos de gestión pública con valores de eficacia, eficiencia y economía. Las prácticas democráticas también exigen que el accionar de los gobiernos se oriente hacia la transparencia, la ética y la equidad sociales respecto al manejo de los intereses públicos.

Las condiciones de gobernabilidad, necesarias para el funcionamiento de la gestión pública, quizá estén condicionadas por la capacidad del Estado, para notificar a sus ciudadanos sobre sus acciones, y por sus posibilidades y limitaciones para atender sus demandas. A su vez, solo es posible desarrollar la capacidad para gobernar bien si los individuos y las comunidades son capaces de recibir y usar la información y los conocimientos necesarios, respecto a las acciones públicas que los gobiernos están desplegando. Por lo tanto, la capacidad para informar y la posibilidad de acceder a la información son los dos circuitos que interactúan y permiten hacer efectivo el ejercicio de la transparencia.

³ Ver Recuadro 1

El buen funcionamiento de la democracia depende, en gran medida, de la libre circulación de información; en este sentido, las naciones desarrolladas reconocen esta realidad. Ahora bien, la tendencia internacional a la transparencia se demuestra por el hecho de que más de cincuenta países han promulgado, en la última década, sendas leyes de acceso a la información.

El acceso a la información, tanto la que está en poder del Estado como la que atañe a las empresas privadas que suministran servicios públicos, impulsa una mejor rendición de cuentas y favorece una mayor participación de los ciudadanos en la vida pública. Resulta, además, una herramienta crítica en la lucha contra la corrupción. Cabe resaltar también que las leyes de acceso a la información pueden contribuir, a su vez, a mejorar la vida de las y los ciudadanos, ya que los habilitan para solicitar información sobre temas de salud pública, educación, vivienda y otros servicios públicos.

Recuadro 1: Manual de transparencia fiscal

I. CLARA DEFINICIÓN DE FUNCIONES Y RESPONSABILIDADES

1.1. El sector gobierno deberá distinguirse claramente del resto de la economía y, dentro del gobierno, las funciones de política y gestión deberán definirse con precisión.

1.1.1. Deberá definirse claramente la delimitación entre el sector gobierno y el resto de la economía y esta delimitación deberá ser ampliamente comprendida. El sector gobierno deberá corresponder al gobierno general, el cual comprende el gobierno central y los niveles subnacionales de gobierno, incluidas las actividades extrapresupuestarias.

1.1.2. La intervención del gobierno en el resto de la economía (por ejemplo, por medio de reglamentaciones y participación en el capital de las empresas) deberá ser transparente y pública y deberá estar sujeta a normas y procedimientos claros, que se apliquen sin discriminación.

1.1.3. Deberá definirse claramente la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno, y entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

1.1.4. Deberán establecerse mecanismos claros de coordinación y gestión de las actividades presupuestarias y extrapresupuestarias y definirse con precisión las relaciones con otras entidades estatales (por ejemplo, el Banco Central y las empresas financieras y no financieras controladas por el Estado).

1.2. Deberá establecerse un marco jurídico y administrativo claro para la gestión fiscal.

1.2.1. La gestión de las finanzas públicas deberá basarse en leyes y normas administrativas de alcance general que regulen las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias. Todo compromiso o gasto de fondos públicos deberá sustentarse en una autorización legal.

1.2.2. Los impuestos, derechos, tasas y contribuciones deberán basarse en normas jurídicas explícitas. Las leyes y reglamentos tributarios deberán ser fácilmente asequibles y comprensibles y deberán enunciarse claramente los criterios que regirán toda discrecionalidad administrativa en su aplicación.

1.2.3. La conducta de los funcionarios públicos deberá ajustarse a normas éticas claras y ampliamente difundidas. Deberá establecerse un código básico de conducta para los cargos públicos.

Fuente: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/quests.pdf>

Por su parte, el acceso a la información puede definirse como la capacidad de las y los ciudadanos de obtener información que es “propiedad” del Estado. Algunos estados contemplan el acceso en sus constituciones y leyes; sin embargo, aun en aquellos donde se reconoce este derecho, éste está

sujeto invariablemente a limitaciones. Como ejemplo, algunos gobiernos imponen tarifas y requieren el pago de costos administrativos antes que los ciudadanos obtengan la información que buscan.

El acceso a la información es crucial para el establecimiento y la promoción de la democracia. Tal como declararon los jefes de Estado y de gobierno de América, elegidos democráticamente, en Monterrey, 2004 : “El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y formativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información”⁴.

Muchos creen que el acceso a la información es un derecho humano fundamental. Esta creencia se refleja en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos, publicada en diciembre de 1948, cuyo artículo 19 reza así:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Este derecho es ratificado y ampliado en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, el cual fue publicado en 1966, por la ONU, entró en vigencia en 1976, y en cuyo artículo 19 se establece que:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Las palabras claves que nos interesan son: *libertad de buscar, recibir y difundir información*.

La libertad de expresión presupone tener algo que expresar. Por lo tanto, el acceso a la información está inextricablemente ligado a la libertad de expresión (pero no significan lo mismo). Las palabras

⁴ Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, 12 y 13 de enero de 2004. http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/declaration_monterrey_sp.htm

“buscar, recibir y difundir” son establecidas en la Declaración Universal como si fueran partes constituyente de un derecho indivisible.

En este caso, nos interesa el derecho a informar a otros y ser informado sobre asuntos públicos. Sin embargo, a pesar de que los derechos de hablar y escuchar son dos partes de una misma moneda, el derecho a la información no está claramente reconocido. De hecho, es casi imposible descubrir una definición de derecho a la información que no esté ligado de alguna u otra manera a las formas de expresión. Quizá, por lo tanto, la metáfora más apropiada es que “la información es el metal del cual la moneda de la expresión está recubierta”.

¿Por qué interesa definir el derecho a la información? Se debe distinguir entre cuatro nociones diferentes pero relacionadas: libertad de hablar (discurso), libertad de expresión, libertad de prensa y libertad de información. Es esencial mantener los cuatro separados, incluso cuando se intercambian con frecuencia. Aunque se refieren a cosas similares, ciertamente no son idénticos.

La libertad de hablar (discurso) se refiere a la capacidad que tienen las personas para comunicar ideas e información, sin la interferencia del Estado. De manera típica se refiere a la libertad de publicar (escrito, impreso o difusión) sin mayor control impuesto por el Estado, entendido como censura.

La libertad de prensa incluye la ausencia de censura, pero existen circunstancias donde se hallan distinciones, incluso contradicciones entre la libertad de discurso y de prensa. La segunda incluye a la primera, de tal forma que la libertad de prensa asegura que los propietarios de periódicos, de medios televisivos, de estaciones de radios tengan la última palabra para determinar qué publicaran o difundirán.

Por otra parte, la libertad de expresión contienen varios de los elementos básicos de la libertad de discurso, pero su noción es más abarcadora. Incluye la libertad de hablar, escribir, publicar, y, a la vez, protege la comunicación de ideas y opiniones a través de actos puramente físicos.

La libertad a la información posee una noción muy diferente de las otras tres. Esta frase surgió en Estados Unidos y aún es ambigua. Tiene que ver con la capacidad de los individuos de tener acceso a la información del Estado.

I.3.2.1. ¿Por qué es importante el acceso a la información?

Por lo general, el acceso a la información se ha considerado un componente más de la libertad de expresión. En la última década, a medida que más países implementan leyes de acceso a la información, se está volviendo cada vez más claro que esta ocupa un lugar único, aparte de la libertad de expresión, como un derecho socioeconómico. Un derecho liberal tradicional, como el derecho a la libertad de expresión, es una condición necesaria pero insuficiente para la democracia y el goce de las libertades democráticas. La estructura de poder en una sociedad moderna, reforzada y acentuada por las fuerzas económicas de la globalización, requiere un enfoque distinto hacia los derechos humanos. Se reconoce con amplitud que el desarrollo económico sostenible depende de mucho más que simplemente “acertar en el aspecto económico”. Incluye también la promoción de la gobernabilidad, el imperio de la ley y un marco legal apropiado para garantizar la participación y controlar la

corrupción. De manera precisa, el acceso a una amplia gama de información en poder del sector público es lo que posibilita este desarrollo. El acceso a la información es visto ahora con más claridad como un derecho utilizado para promover la inclusión social y económica.

Antes de analizar esta cuestión, es necesario aclarar que el acceso a la información no es un fin en sí mismo, es una herramienta útil y necesaria para acercar las actividades del gobierno a la población, pero por sí misma no puede generar una transformación radical. De tal forma que todos los elementos de la transparencia que aquí se estudian constituyen un medio. La transparencia es, en sí misma, un medio para alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y desarrollo.

Como se apuntaba antes, una persona no puede ejercer su derecho a la libertad de expresión si no tiene antes algo que expresar; por ende, esta persona debe estar informada. La información es, pues, un elemento necesario para la generación de conocimiento. Acceder al conocimiento es un derecho individual para formar opiniones y puntos de vista, para comunicar necesidades, preferencias y juicios. En pocas palabras, es importante para participar en la formulación de objetivos y logros de la sociedad y del mismo Estado. Además, el acceso al conocimiento (a través de la información) evita que los individuos se sometan al control autoritario de otros de manera arbitraria.

Este es un argumento significativo para la apertura y transparencia pública, ya que el acceso a la información estaría contrarrestando el desequilibrio de poder entre los ciudadanos y el Estado y, en consecuencia, asegura la eficiencia y la honestidad. Transparencia Internacional (TI) observa que las leyes que aseguran la apertura del gobierno no sirven solo para satisfacer la curiosidad de las y los ciudadanos. Más bien se trata de un enlace continuo entre el interés que una ciudadana tenga acerca de cómo se está gobernando el país y el derecho a acceder a los registros gubernamentales. Este derecho puede ser de gran importancia para hacer del conocimiento público la ineficiencia e, inclusive, la corrupción. TI considera que el primer paso para combatir la corrupción deber ser descubrir cuál es la percepción pública sobre los niveles de corrupción existentes y dónde se desarrolla. La finalidad de ello es proporcionar una línea de base para medir los progresos de las reformas anticorrupción.

A través del desarrollo de sistemas eficientes de acceso a la información se puede tener éxito en la tarea de prevenir la corrupción y de disminuir sus efectos negativos. “La información es poder”, por lo tanto, aquellos que concentran la información concentran el poder. Los despotismos permiten el secreto porque se niegan a compartir el poder con el pueblo soberano. Y una ciudadanía informada es una ciudadanía con poder. No es casualidad que países con historias de escasa práctica democrática, instituciones débiles y gobiernos autoritarios sean proclives al secreto.

A la inversa, aquellos países que han cultivado, de modo robusto, la transparencia de sus instituciones son hoy sociedades desarrolladas, cuyos habitantes gozan de buena calidad de vida. Peter Eigen, presidente de Transparencia Internacional (TI), sostiene que “aquellos países que tienen mejor calificación en el índice de percepción de la corrupción que elabora TI, son aquellos que tienen normas y políticas de amplio acceso a la información pública. Por esto, es fundamental impulsar legislación y políticas activas en esta dirección”⁵. No parece necesario aclarar que los estados mejor calificados, conforme al mencionado IPC, son algunos de los países más desarrollados del globo.

⁵ Disponible en http://www.transparency.org/tilac/indices/indices_percepcion/2004/ipc2004_cld.pdf

La generación y trasmisión de información debe ser útil, oportuna, comprensiva, confiable y verificable, y debe dirigirse desde los funcionarios ubicados en los niveles operativos a sus superiores y viceversa. Y luego, horizontalmente, al público y a las entidades contraloras, las cuales fiscalizan la gestión y el uso de recursos, y a cualquier otra entidad o ciudadano o ciudadana que tenga la facultad de supervisar dichas actividades. La exposición y la eliminación de la corrupción son importantes para todos los países. Los recursos son finitos y los gobiernos necesitan ser eficientes y efectivos en su aplicación. La transparencia en el gobierno, que garantice que los intereses ciudadanos son protegidos por quienes están en el poder, es solo una de las razones por las cuales el acceso a la información es esencial para la gobernabilidad.

El PNUD enfatiza la necesidad de empoderar al ciudadano común y asegurar su participación en los procesos que afectan su vida cotidiana. Por ende, debe asegurar la rendición de cuentas y la gobernabilidad, a través de la promoción del libre flujo de información y del fortalecimiento del rol de los grupos ciudadanos y no gubernamentales en los procesos de decisión. De tal forma que, gracias al acceso a la información, las personas puedan organizarse para la acción colectiva e influenciar en las decisiones de política pública que afectan sus vidas.

Amartya Sen, economista ganador del Premio Nobel, hizo la observación de que jamás ha existido una hambruna sustancial en un país cuyo gobierno es democrático y que cuenta con una prensa relativamente libre. La desigualdad en el acceso a la información, argumenta Sen, es una forma de pobreza. Sin conocimiento no se puede actuar. Sin información es casi imposible exhortar a la inclusión y a la igualdad. Por lo tanto, tener acceso a la información es un derecho propositivo, que sirve a nuestro anhelo común de igualdad social, política y económica⁶. Se trata de un derecho socioeconómico, muy similar al derecho a la vivienda, a la educación y a la atención a la salud. Asimismo, sirve para frenar la continuada discriminación y desigualdad.

I.3.2.2. Principios generales del acceso a la información

Por lo general, las leyes relacionadas con el acceso a la información son con frecuencia incompletas, inconsistentes e incompatibles; es decir, presentan contradicciones entre unas y otras. Les faltan implementación y aplicación. Por eso, es esencial la aprobación e implementación de una ley integral de transparencia y acceso a la información para mejorar la gestión administrativa y la gobernabilidad.

Según Umaña (2000), en El Salvador, la legislación sobre libertad y acceso a la información es considerada pobre y tradicional, en especial en la Constitución (artículos 6 y 18). No existe legislación secundaria específica que norme, de manera coherente, el acceso a la información pública. En esta materia, se encuentran disposiciones de las más variadas en las diferentes leyes secundarias. En ciertos casos se establece con claridad el carácter público de la información; en otros, en cambio, su confidencialidad (por ejemplo, en la ley de servicio civil se establece la obligatoriedad de la reserva y confidencialidad). En las situaciones en que se establece el carácter público, ésta no está reglamentada o se realiza a discreción de los funcionarios.

⁶ *Las leyes del derecho a la información de los Estados Unidos y México: estudio comparado*, disponible en http://egade.sistema.itesm.mx/investigacion/documentos/documentos/23egade_mcentie.pdf

Así las cosas, todas las legislaciones referidas al acceso a la información incorporan la tensión entre conferir el derecho a acceder a la información estatal y, a la vez, excluir ciertos registros sobre la base de los intereses del Estado o seguridad nacional. Existe un conocimiento claro respecto a ciertos límites de acceso.

Asegurar el acceso a la información requiere que las instituciones públicas editen lineamientos que expliquen al público los detalles sobre los reglamentos. Estos lineamientos deben señalar qué información se posee, a quién debe dirigirse y los límites de tiempo en los cuales debe darse una respuesta a quien requiere la información. Ahora bien, cuando se niegue la petición de información, deben existir instancias pertinentes para apelar. Sin embargo, la motivación de la persona que solicita la información debe ser irrelevante, incluso no debe ser interpelada sobre las razones por las cuales solicita dicha información.

Por otra parte, las entidades públicas deben proporcionar toda la ayuda y asistencia necesaria a las personas que demanden información. Muchas veces la solicitud de información puede ser negada por simples razones administrativas: porque la solicitud puede ser muy extensa y requerir un volumen inmanejable de información, o porque la recolección y reproducción de dicha información podría alterar las operaciones normales. Otra razón para denegar una solicitud podría deberse a que esa información está o será publicada pronto. También puede causar incertidumbre la denegación de información debido a que un funcionario determinó que estaba exenta de ser difundida. Por supuesto que existen ciertas categorías exentas que dependen de cada país. Las más comunes incluyen información relacionada con la seguridad nacional, los intereses económicos nacionales, el mantenimiento de relaciones diplomáticas, discusiones confidenciales, privacidad personal, confidencialidad comercial y aplicación de la ley.

Respecto a la privacidad de los individuos, la legislación sobre el acceso a la información debe tomar en cuenta las leyes de protección a la privacidad y a datos personales. Existe un acuerdo común de que la información personal bajo el control de Estado no debe exponerse ni difundirse a nadie, a excepción de la persona interesada, salvo en circunstancias excepcionales.

Las categorías de excepción de acceso a la información se subdividen, por lo general, en *obligatorias* y *discrecionales*. En el primer caso, el material no puede ser difundido nunca. En el segundo, la información puede o no ser difundida dependiendo de la decisión del funcionario pertinente.

Una limitación práctica y crítica para el acceso a la información es el costo de proveerla. Por ejemplo, la legislación puede establecer tarifas para aplicar y reproducir, y otros costos referidos a la preparación de la información. Pero cuando no se tiene claro lo que cuesta obtener determinada información y se deja a discreción del funcionario, esto puede constituir una barrera para acceder a ella. Por lo tanto, si las leyes que regulan este acceso se van a hacer valer, deben cumplirse ciertas condiciones, como estabilidad política, autonomía del sistema judicial y la existencia de una infraestructura de comunicaciones adecuada.

Estabilidad política: un sistema político democrático formal podría no ser una condición suficiente por sí misma para la apertura y transparencia en el gobierno. Es necesario que quienes están en el poder, estén dispuestos a mantener informados a las y los ciudadanos sobre lo que está pasando. Incluso han existido gobiernos democráticos que se han negado de manera activa, al acceso a la información pública. Algo que, en verdad, es importante es el goce de estabilidad política y que en

los gobernantes se deposite suficiente confianza, de tal manera que no teman la apertura ni el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

Autonomía del sistema judicial: un sistema judicial independiente, imparcial e informado juega un rol central en la ejecución justa, honesta, abierta y responsable del gobierno. De hecho, el sistema judicial debe ser independiente si va a llevar a cabo sus funciones constitucionales como mediador entre el gobierno y los ciudadanos, revisando las acciones tomadas por los funcionarios públicos, para determinar si estas cumplen o no con los estándares establecidos en la Constitución, y las leyes dictadas por el órgano legislativo. Esto es primordial cuando los ciudadanos apelan contra las decisiones tomadas por funcionarios públicos.

Infraestructura: esta incluye dos dimensiones, la personal y la estatal. En cuanto a la primera, esta involucra aspectos de desarrollo personal, en particular la alfabetización. En cuanto a la dimensión gubernamental, es necesario establecer y mantener una infraestructura física de telecomunicaciones y transporte.

I.3.3. Rendición de cuentas

El poder es la variable clave de la ciencia política. Pero tal y como ya sabían los teóricos clásicos: en política, primero viene el poder, luego la necesidad de controlarlo. “Al organizar un gobierno la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo”. De esta forma, los pensadores políticos se han preocupado por cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos, cómo supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta. Hoy en día, el concepto de la rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder.

En todo el mundo democrático, los actores y observadores de la política --los líderes de partido, las asociaciones cívicas, los organismos financieros internacionales, los activistas de base, los ciudadanos, los periodistas y los académicos-- han descubierto las bendiciones del concepto y se han adherido a la causa noble de la rendición pública de cuentas. Esta se ha vuelto una exigencia generalizada en el mundo de la política democrática. Todos estamos de acuerdo con que democracia implica rendición de cuentas.

Pero, ¿qué es la rendición de cuentas? La discusión contemporánea sobre este aspecto se origina del inglés *accountability*. Como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es *rendición de cuentas*.

Para empezar, mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas sugiere que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Podemos precisar, entonces, que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por dere-

cho). En el control del poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros; por tanto, la idea de *accountability* contempla de antemano las dos partes involucradas: a quienes rinden y a quienes exigen cuentas.

Por lo tanto, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado, incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*). Por el otro, comprende la capacidad para sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hubiesen violado sus deberes públicos (*enforcement*).

De manera genérica, la rendición de cuentas abarca tres maneras diferentes de prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos, en su conjunto --información, justificación y castigo--, convierten la rendición de cuentas en algo multifacético, que incluye una multiplicidad de términos, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de regular el ejercicio del poder.

I.3.3.1. Información y justificación

La rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación de divulgar todos los datos necesarios. También implica el derecho a recibir una explicación y el deber de justificar el ejercicio del poder. Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Asimismo establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, los involucra en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no solo al ejercicio mudo del poder, sino también a controles mudos y unilaterales del poder.

I.3.3.2. Sanciones

Además de su dimensión informativa (pregunta por hechos) y su dimensión argumentativa (da razones y forma juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, término que describe un conjunto de actividades orientadas a la observancia de la ley. Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo que importa es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones. Ello implica que los actores que exigen cuentas no solo "cuestionen", "eventualmente", sino que también "castiguen" el comportamiento impropio de los servidores públicos. Ahora bien, al analizar el otro lado de la moneda, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solo cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino también que asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo las sanciones negativas eventuales.

Los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, se ven con frecuencia como ejercicios débiles, como ejercicios inofensivos, sin dientes. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que como una restricción real al poder.

En tal sentido, la relación estrecha entre rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones conuerda con lo que nos dice la literatura neoinstitucionalista sobre las fuentes de instituciones efectiva. Como refiere una gran parte de la nueva literatura institucional esta, para que las reglas formales sean efectivas, deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase desapercibido la violación a una norma (la función informativa de la rendición de cuentas). No obstante, las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no se quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuenta).

Ambos mecanismos, la supervisión y la sanción efectivas, son esenciales para contar con una “estructura de incentivos” compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada cumplen funciones disuasorias importantes.

Muchos autores académicos son enfáticos al afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral de la rendición de cuentas. También los mismos protagonistas de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva.

Ahora bien, las reflexiones anteriores se pueden resumir en la siguiente definición de rendición de cuentas: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política abarca, por lo general, tres dimensiones: información, justificación y sanción.

Para Andreas Schedler (1999), la rendición de cuentas es un concepto amplio y comprensivo. Asimismo es un concepto modesto. Su modestia deriva de su realismo. Asume, en principio, la realidad del poder al igual que la opacidad del mismo.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no eliminarlo. En este sentido, presupone el ejercicio del poder [...] Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos. Sin el poder y los poderosos, sin la capacidad para tomar decisiones y para atribuir responsabilidades, no tiene sentido hablar de rendición de cuentas.

Esta noción implica la responsabilidad *ante alguien*; y viceversa, ser responsable *ante alguien* conlleva la obligación de rendirle cuentas. Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto, están obligados a rendirles cuentas. Los portadores del poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirles cuentas.

I.3.3.3. El principio de publicidad

La exigencia de publicidad no solo se dirige a quienes rinden cuentas, sino también a quienes las exigen. En democracia, la rendición de cuentas no solo aspira a sacar a la luz pública el ejercicio del poder. Si quiere ser efectiva y verse como efectiva, tiene que ser pública. Los ejercicios confidencia-

les de rendición de cuentas, realizados a puerta cerrada, por lo general carecen de credibilidad. La falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas. Por ejemplo, hay países, como El Salvador, que exigen a sus funcionarios públicos que realicen declaraciones patrimoniales, aunque al mismo tiempo les permiten no hacerlas públicas. Por tanto, es poco probable que una rendición de cuentas “a escondidas” funcione y se perciba como una práctica eficaz de control. Si opera bajo “el principio de publicidad” (Kant), esta noción se distingue de ciertas prácticas de supervisión. El supervisor puede permanecer en la oscuridad; el ojo que no se ve. El agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás.

Para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, habría que distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: los criterios *políticos*, de acuerdo con los cuales la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisiones y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de los políticos y funcionarios. Los criterios *administrativos*, en donde la rendición de cuentas debe informar si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable. Los criterios *profesionales*, según los cuales debe vigilar la aplicación de normas profesionales, en los ámbitos médico, académico y judicial. Los criterios *financieros*, de acuerdo con los cuales debe supeditar el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, y también a los estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Los criterios *legales*, según los cuales debe *monitorear* el cumplimiento de la ley. Los criterios *constitucionales*, de acuerdo con los cuales debe evaluar si los actos legislativos están acordes con las disposiciones constitucionales. Y, por último, los criterios *morales*, según los cuales debe estar vigilante de la actuación apropiada de los políticos y funcionarios, en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

I.3.3.4. ¿Quiénes son los agentes de la rendición de cuentas en política?

Los protagonistas varían de acuerdo con el tipo de rendición de cuentas. La responsabilidad de juzgar la política de acuerdo con los criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, la rendición de cuentas se encomienda muchas veces a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción. Para vigilar el cumplimiento de las normas profesionales, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Por último, respecto a las cuestiones de legalidad y constitucionalidad, los agentes de rendición de cuentas son, por excelencia, las cortes judiciales, las cuales deben tener la última palabra.

En esencia, la rendición de cuentas “horizontal” se refiere a las relaciones de control entre agencias del Estado; mientras que la rendición “vertical” se refiere a las relaciones de control de la sociedad al Estado.

a. Controles verticales

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes. En las democracias representativas, sus dos expresiones cardinales las encuentra en los controles electorales y societales. La rendición de cuentas electoral descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes, a tra-

vés de elecciones periódicas. La rendición de cuentas societal se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.

b. Controles horizontales

Por su parte, la rendición de cuentas horizontal, desde el punto de vista literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está “a la altura de los ojos” de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión de una relación horizontal de este tipo es la tradicional división de poderes.

En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. Sin embargo, sería poco realista pedir (aproximada) igualdad de poderes para hablar de relaciones “horizontales” en la rendición de cuentas. Además, una institución pública que exige cuentas no puede estar literalmente en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. Por lo menos, en su esfera de jurisdicción, el controlador debe ser más poderoso que el controlado. Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario.

I.3.4. Participación y escrutinio ciudadano⁷

Para poner en marcha procesos de participación ciudadana se necesitan actores políticos, que se apropien del marco institucional (las reglas del juego), ciudadanos empoderados, que con su accionar responsable reivindiquen su protagonismo participativo en la toma de decisiones conducente al cambio social. Se requieren ciudadanos libres y críticos, que le exijan al Estado el desempeño de una gobernabilidad sistémica, democrática y consecuente con la gama de retos que conlleva la coexistencia de lo local, lo nacional y lo global. En suma, ciudadanos que reflejen una cultura política y que, además de disponer de información y de un claro entendimiento del marco institucional del Estado, puedan actuar de acuerdo con los valores democráticos.

En el ámbito del Estado, se requieren regímenes políticos liderados por gobernantes claros frente a sus limitaciones y posibilidades; de estados modernos, racionalizados y democráticos; de gobiernos capaces de liderar agendas gubernativas integradas y sistémicas, en donde lo interno se compagine lógicamente con lo externo. En donde la desburocratización y la desregulación sean consecuentes con la urgencia de reducir el aparato estatal y así poder concentrarse en el cumplimiento de sus tareas esenciales, en cuanto a la satisfacción de las necesidades básicas de los gobernados, a la salvaguarda del orden público y a la generación de la verdadera justicia social, en donde se supere la descoordinación interinstitucional de las entidades públicas y se acabe con la colisión de poderes. En donde se cumpla el equilibrio entre los poderes públicos como expresión del compromiso con la gobernabilidad democrática. En pocas palabras, un Estado que reconozca que ante el imperio de la

⁷ Este apartado se ha basado en una traducción libre de algunos conceptos vertidos en el libro de Elizabeth Jelin y Eric Hershberg, *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, Colorado, Westview Press, 1996.

escasez, el concurso de los gobernados, de la sociedad civil y del sector solidario, en general, es indispensable para lograr el progreso nacional y fortalecer la democracia.

Cuando la crisis de los partidos políticos se generaliza en los países del hemisferio americano, nos ubicamos frente a un dilema: o se someten a una reforma a fondo para rescatar su sentido como opciones políticas viables, para acceder al ejercicio democrático del poder público, o se construyen nuevas formaciones que, al diferenciarse de las tradicionales, reflejen nuevos proyectos políticos, capaces de enfrentar y resolver los graves problemas de la sociedad. De cualquier forma, para sacar adelante cualquiera de estas dos opciones, la sociedad civil es determinante.

Sin embargo, la fragmentación y la atomización de la sociedad civil se constituyen en severos problemas limitantes de la contundencia política, que tanto se desea para el fortalecimiento de nuestras democracias. En esta fragmentación intervienen dos fenómenos políticos, que han impedido su cohesión: el clientelismo y el corporativismo. El clientelismo sigue siendo un elemento articulador preponderante de la política en muchos países latinoamericanos.

Por otra parte, se ha incrementado la necesidad de rendir cuentas (*accountability*) “hacia abajo”, es decir, a la ciudadanía, la cual tiene derecho y reclama el acceso al escrutinio de la gestión pública. Algunas hipótesis sobre las múltiples razones que explican el incremento del escrutinio a las organizaciones de la sociedad civil son las que siguen⁸.

- Las organizaciones del sector civil han sido presentadas como vehículos para la democratización de los países y han adquirido nuevos papeles en los espacios de diálogo político.
- La década de los noventa fue un período donde el crecimiento, la visibilidad y la presencia pública de las organizaciones de la sociedad civil, en América Latina, se incrementó de manera notable. En algunos casos, esta presencia retó o puso en cuestión estructuras de poder existentes.
- Las fuentes de financiación y las alianzas con las organizaciones del sector están variando. En la actualidad, existe un mayor apoyo de los gobiernos, de la banca internacional y de la empresa privada. Cada una de estas fuentes trae consigo nuevas demandas de *accountability* para el sector.
- Los casos de corrupción, los escándalos, los fracasos, la quiebra de las organizaciones del sector suelen tener una visibilidad importante, que deteriora la confianza pública e incrementa los llamados a la rendición de cuentas.

Si las hipótesis anteriores tienen alguna validez, las demandas sobre la rendición de cuentas son y seguirán siendo múltiples, las presiones provendrán de muy diversas fuentes y las formas que adquieran serán diversas. En medio de esas múltiples demandas, el reto es cómo convertir esta demanda de rendición de cuentas en una oportunidad para el sector y cómo pensarla con sentido estratégico, vinculada a la construcción de su identidad.

Hasta este momento, se han expuesto los elementos que integran el concepto de transparencia. Sin embargo, no es posible hablar de ella sin hacer mención a una de sus principales manifestaciones: la corrupción. Ciertamente, aquellas estructuras o instituciones que no proporcionan reglas claras, información oportuna, rendición de cuentas y acceso al escrutinio público, suelen presentar eleva-

⁸ Rodrigo Villar, *¿A quién rendirle cuentas? Ideas sobre el accountability y la democracia en el tercer sector*, CEDES, Guatemala, 2001.

dos niveles de discrecionalidad en el manejo de lo público y prestarse a prácticas de corrupción. De tal manera que, en el siguiente apartado, se exponen los conceptos y las principales teorías sobre el fenómeno de la corrupción, el cual se ha incluido como parte de este estudio.

I.4. La corrupción: definiciones, prevención y combate.

En primer lugar, se aborda la definición de corrupción, la tipología y los actores involucrados en esta. Después se tratan los mecanismos formales de combate y sanción de la corrupción.

I.4.1. Definiciones

Existen numerosas y variadas definiciones del concepto de corrupción. Según una primera acepción, plasmada en el Diccionario de la Lengua Española, corrupción es "putrefacción; alteración o tergiversación, de un libro o escrito; soborno, cohecho; vicio o abuso introducido en las cosas no materiales (corrupción de costumbres)". Referida a las nociones de función pública, interés público y burocracia, corrupción es "toda conducta que se desvía de los deberes normales inherentes a la función pública debido a consideraciones privadas tales las familiares, de clan o de amistad, con objeto de obtener beneficios personales --en dinero o en posición social--" "cualquier violación del interés público para obtener ventajas especiales" o "toda conducta ilícita utilizada por individuos o grupos para obtener influencia sobre las acciones de la burocracia". Finalmente, desde un punto de vista jurídico, las definiciones remiten a ciertas disposiciones del Código Penal o de leyes especiales en la materia (Nye, 1967; Heidenheimer, 1970).

Las definiciones jurídicas permiten establecer una primera serie de tipologías en este sector, basadas en las técnicas de comisión del delito (prevaricato, cohecho, extorsión, concusión, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, etc.) o en la motivación de su autor (hechos cometidos en provecho propio --ya sea con ánimo de lucro o con la finalidad de obtener o conservar poder político o económico-- o para beneficiar a familiares, amigos o compañeros de partido).

Otras tipologías tienen en cuenta los diversos sectores y niveles donde se manifiesta el fenómeno (sectores público o privado, nacional o internacional; gobierno central --o federal--, regional o municipal), las funciones ejercidas en la administración pública por determinadas personas (por ejemplo, miembros del gobierno o del parlamento, funcionarios, policías, fiscales o magistrados) o las actividades llevadas a cabo por dichas personas (contratos, subvenciones, fondos públicos y privados, promulgación y aplicación de leyes y reglamentos, etc.).

En nuestra investigación, siguiendo la línea del estudio anterior, se retoma el concepto de corrupción desarrollado por Probidad, definida como "las transgresiones intencionales que se producen en las relaciones de una sociedad. Estas transgresiones violentan los derechos humanos y son cometidas por quienes actúan en representación de otros o al servicio de la sociedad, haciendo mal uso de sus facultades, con el fin de obtener beneficios ilegítimos para sí mismos o grupos de poder". Esta definición hace énfasis no solo en el uso inadecuado de la posición de funcionarios públicos, sino también en las consecuencias que el mismo tiene para la integridad de las personas.

Las interpretaciones dadas sobre el surgimiento y desarrollo de la corrupción, así como las razones según las cuales este fenómeno adopta diversas formas en función de países y continentes, son numerosas y variadas.

En este sentido, se entiende por corrupción todo acto u omisión de un empleado público a cambio de un beneficio no autorizado por la ley. Se castiga, por consiguiente, no solo la acción del funcionario, sino también la omisión de cumplir con un deber legalmente establecido (por ejemplo, no aplicar una ley o norma jurídica, o aplicarla de manera parcial); en forma similar, un acto de corrupción no tiene necesariamente que resultar en una transferencia de dinero en beneficio del funcionario público, también puede ser la consecuencia de beneficios de otra naturaleza obtenidos por lealtad personal o institucional hacia un dirigente, un partido político, la comunidad, una compañía o un sindicato. Las principales interpretaciones sobre el tema se basan en perspectivas histórico-culturales, políticas, sociológicas, administrativas, económicas y legales (Laparombara, 1994)

I.4.1.1. Definiciones histórico-culturales

Algunos autores consideran que la corrupción es una característica tradicional de los países en vías de desarrollo, que constituye un aspecto integral de la modernización (Huntington, 1990). Otros, sin embargo, han criticado esta caracterización aplicable a los países del Tercer Mundo, y la consideran condescendiente o racista (Laparombara, 1974). Estas generalizaciones culturales han generado una variedad de estrategias reformistas basadas en ciertas hipótesis, según las cuales o bien las cualidades morales de una sociedad pueden ser exportadas a otros países, o bien no se puede juzgar la corrupción de otras naciones por las diferencias culturales existentes entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Se sostiene, por ejemplo, que “el nepotismo, el favoritismo y la corrupción, que caracterizan las instituciones públicas y privadas de América Latina, no deben ser juzgados como corrupción por personas foráneas. Los nacionales reconocen este sistema como la ley de factores recíprocos” y no como factores necesariamente negativos (Maingot, 1994).

Otros autores postulan que la corrupción en América Latina tiene su origen en los gobiernos coloniales, y que la definición de estos actos ha variado de acuerdo con diferentes períodos históricos. Una de las características principales de este sistema fue la venta de cargos, lo cual estableció una tradición de corrupción que persistió después de la independencia (Burkholder, 1977).

En América Latina, se ha sostenido la tesis de la existencia de una cultura que favorece la corrupción, por lo cual lo inesperado sería la ausencia de gobernantes corruptos. En una encuesta realizada en Argentina, entre un grupo selecto de ciudadanos, las personas entrevistadas estimaban que “la manera en que fueron criados” era una de las principales razones para explicar la persistencia de la corrupción en la sociedad (Noguera, 1986).

Desde la colonia, las sociedades latinoamericanas se han caracterizado por la importancia dada a los criterios personales, tales como las relaciones familiares y la amistad. Estas relaciones constituyen reminiscencias del sistema de clan o familiar (según el cual, el jefe es el protector de la familia o del grupo y debe atender a sus necesidades) o del sistema "patrón-cliente" (de acuerdo con el cual la relación política se basa en el intercambio de favores económicos y sociales entre el jefe político y sus subordinados) y condicionan, a su vez, el acceso al poder de ciertos individuos. El uso de estas redes personales es mucho más común y útil para tener acceso a las instituciones públicas y privadas que los medios formales. Con frecuencia, las cartas de presentación de una persona que postula

para un empleo no contienen referencias de trabajos anteriores, sino las relaciones o “palanca” de que dispone. A su vez, el empleado público que le hace un favor a una persona con poder asume que este acto será recompensado, por lo cual tendrá, a su vez, apoyo superior por medio de este nuevo “compadrazgo” (Pérez Perdomo, 1991).

Además de estas explicaciones de tipo histórico-cultural, otras sostienen que el problema de la corrupción es fundamentalmente un problema moral, que refleja en esencia la degradación de los valores tradicionales y la ausencia de ética en política. Esta explicación limita la importancia de otros factores, hace énfasis en la crisis de valores que afecta a nuestras sociedades y estima que la complicidad general y la impunidad son factores esenciales que estimulan la corrupción (Poelo, 1994).

Por último, desde una perspectiva legal, la misma ley puede dar lugar a la corrupción, sobre todo cuando no corresponde a las necesidades, costumbres y aspiraciones de una parte importante de la población, con lo cual deja así una amplia latitud a las autoridades encargadas de aplicarla (por ejemplo, en materia de prohibición de bebidas alcohólicas, prostitución, juegos, drogas blandas, homosexualidad, aborto y otros).

I.4.1.2. Definiciones políticas

De conformidad con un enfoque político, los elementos constitutivos de la corrupción se encuentran en el sistema político y constitucional de ciertos países. El sistema político adoptado por los países latinoamericanos es el presidencialista, basado en la lealtad a un dirigente político y la centralización del poder con base en los favores que se puedan distribuir.

Para mantener y acumular poder, los gobiernos posteriores a la colonia optaron por seguir el modelo colonial del Estado centralizado. Algunos autores sostienen que esta centralización de la estructura gubernamental no solo facilita la corrupción, sino que también la hace necesaria. Esta explicación se debe, en parte, a que la existencia de un número pequeño de centros de poder, en donde se pueden tomar decisiones, limita el acceso del público a tales centros, y llevan consigo un mayor número de regulaciones administrativas, lo cual, a su vez, establece nuevos requisitos que deben cumplirse para recibir servicios del Estado. La ausencia de gobiernos municipales o departamentales poderosos reduce la posibilidad de que surjan iniciativas que erradiquen la corrupción en estos niveles, y el distanciamiento de los dirigentes políticos de los niveles inferiores reduce la posibilidad de tener una apreciación certera de los problemas de corrupción que pudieran surgir en dichos centros (Heidenheimer, 1989).

La tendencia moderna de la administración pública en América Latina es hacia la descentralización del Estado. De manera sorprendente, uno de los argumentos contra este proceso es que favorece la corrupción, ya que el Estado debe regular la proliferación de nuevas entidades que tengan la autoridad de gastar y comprometer fondos públicos. Una respuesta común a este argumento es que la corrupción no va a aumentar, sino que el botín va a ser compartido entre más personas que antes.

La centralización del poder en América Latina no solo se observa en el gobierno central, sino que también caracteriza las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los otros poderes del Estado (Judicial y Legislativo). Aunque todas las constituciones latinoamericanas establecen la separación de poderes entre las tres ramas del Estado, en la práctica, el Poder Ejecutivo ha prevalecido sobre los otros. Así, pese a que todas las constituciones del continente sitúan a los parlamentos como contrapeso del y

en un plano de igualdad con el Poder Ejecutivo, en casi todos los países han tendido a ser instituciones débiles, dominadas por el Ejecutivo. El profesionalismo legislativo es incipiente en un continente donde la Constitución prohíbe con frecuencia a los parlamentarios hacer carrera en la legislatura. Este constante cambio de parlamentarios da como resultado una mala práctica en la redacción de las leyes, ineficiencia en la revisión de las actividades de los otros poderes del Estado (en especial en el control de sus presupuestos) y la percepción de que los puestos de parlamentarios solo sirven como eslabón para posiciones superiores en el Poder Ejecutivo o, peor aún, como un medio para enriquecerse con rapidez. Otro mecanismo de control sobre posibles abusos del Ejecutivo o la corrupción administrativa lo ostenta el Poder Judicial. De acuerdo con el principio de separación de poderes, la independencia del Poder Judicial es fundamental, ya que no solo está destinado a juzgar los conflictos entre los ciudadanos, sino también a servir de contralor de los excesos de los otros poderes. Sin embargo, este poder ha resultado ser aún más débil que el Legislativo frente al Poder Ejecutivo. Además de la debilidad operacional ante los otros poderes del Estado, el Poder Judicial se ve limitado por la posibilidad de diversos tipos de presiones y amenazas, por un lado, y por la existencia de corrupción en el mismo aparato judicial, por el otro (Rico, 1990).

En consonancia con el sistema político centralizado y personalista, la historia de los partidos políticos puede hacerse a partir de la historia de un gobernante en particular. Los partidos establecidos después de la independencia continuaron las prácticas de corrupción que prevalecieron durante la colonia y visualizaron el tesoro público como el medio principal para recompensar a sus seguidores políticos.

En otro orden de ideas, a veces ha sucedido que, después de haber tomado el poder gobiernos supuestamente reformistas, a consecuencia de una campaña electoral anticorrupción, los dirigentes adoptaron con rapidez las mismas prácticas de quienes reemplazaron.

Desde una perspectiva sociológica, representada sobre todo por la tesis funcionalista, la corrupción, al dar satisfacción a diversas necesidades que el sistema oficial no puede cubrir por medios legales, constituye un elemento esencial y dinámico del mismo, ya que garantiza su adaptabilidad y supervivencia (Merton, 1964).

I.4.1.3. Definiciones administrativas

Desde un punto de vista administrativo, los orígenes de la corrupción moderna se encuentran en el siglo XIX con la evolución de la función pública, que deja de ser parte de un sistema patrimonial (heredado o comprado) y se transforma en un sistema burocrático, basado en la idea de servicios específicos prestados a la comunidad a cambio de una remuneración preestablecida. En el contexto de esta transformación, la corrupción se atribuye al hecho de que ciertos funcionarios responsables de cargos importantes no son retribuidos con arreglo al puesto ocupado y a la responsabilidad asumida.

Uno de los expositores más importantes de estas tesis, R. Klitgaard (2000) estima que la corrupción es un problema de motivos y oportunidades. Los motivos se adjudican a los bajos salarios y a la falta de incentivos de los empleados públicos; y las oportunidades se refieren al poder discrecional excesivo y a las deficiencias de información y control. De manera que el punto de partida de la lucha contra la corrupción sería la reforma sistemática de dichos motivos y oportunidades. No cabe la menor duda de que los servidores públicos latinoamericanos han sido muy mal pagados, inclusive existe hasta la expectativa de que completen sus salarios con la corrupción administrativa.

I.4.1.4. Definiciones económicas

Según una perspectiva económica, el descubrimiento de nuevos recursos generadores de riqueza, así como los cambios tecnológicos asociados al desarrollo de las economías modernas llevan a que ciertos hombres de negocios ejerzan presiones sobre los gobiernos, para modificar las reglas del juego económico; si sus demandas son insatisfechas de manera oficial, emplean la corrupción para mantener e incrementar su poder económico (Huntington, 1990). Asimismo, la corrupción se considera como un "acelerador" económico que, pese a que contribuye a la creación de fortunas personales, puede ser económicamente benéfico para el conjunto de la sociedad⁹. Se estima que, en una situación de escasez o de regulación, la operación del sistema requiere de mecanismos paralelos o informales de distribución. Existen, asimismo, otros beneficios posibles de la corrupción, como el permitir un mayor acceso a la economía a grupos excluidos de los medios legítimos.

Finalmente, algunos autores aceptan la corrupción como un factor inevitable de los procesos de modernización; esto se debe a que tales procesos ocasionan cambios bruscos en los valores de la sociedad, crean nuevas fuentes de bienes y poder, e implican un crecimiento de la estructura del Estado y su injerencia en áreas reservadas antes al sector privado (Huntington, 1990).

Al cruzar las variables "poder e interés económico", la corrupción puede entenderse como una forma oculta de participación en el proceso de toma de decisiones, el cual modifica la estructura de oportunidades políticas, es decir, una transacción en la cual se intercambia dinero por influencia en las decisiones de poder. Lo que distingue a la corrupción del clientelismo y del crimen organizado es que, en la primera, ambos actores, corruptor y corrupto, tienen conciencia de estar cometiendo una mala acción.

Los actores del proceso pueden ser políticos, funcionarios, magistrados, empresarios, profesionales, sindicalistas y periodistas. Entre las estructuras posibles de corrupción se señalan las asambleas legislativas, los concedentes de obras públicas, los concursos para obtener empleos públicos, los financiamientos públicos, las autorizaciones y controles, y el mercado de dinero. Los elementos fundamentales de la corrupción son las empresas que manipulan el mercado, las cuales lo llevan a formas de monopolio y oligopolio. Para él, en las sociedades contemporáneas, la economía y la política se sostienen de manera recíproca y producen un "neopatrimonialismo", forma actual del poder invisible, que implica inevitablemente corrupción.

Se consideran ocasiones para el desarrollo de corrupción el aumento de la intervención pública en la economía, el crecimiento de la normativa regulatoria, la competencia partidista, la disminución de la autonomía de la burocracia y de la magistratura, la falta de confianza en el Estado y, desde el lado de la oferta, las presiones de los empresarios.

La noción de "Estado capturado" apunta a la forma en que las firmas influyen sobre el Estado, en especial los funcionarios públicos y los políticos, para obtener ventajas de las economías en transición: algunas empresas (firmas "captoras") logran diseñar o alterar a su gusto las reglas del juego en beneficio propio, con alto costo social. En una economía capturada, los funcionarios públicos y los políticos venden o conceden, en beneficio propio, bienes públicos y diversas ventajas discrecionales

⁹ De acuerdo con este enfoque, la corrupción puede estimular la formación de capital en situaciones con respecto a las cuales los impuestos producirán un efecto contrario, así como promover el desarrollo de nuevos capitales al evitar las trabas originadas por las reglas administrativas. En conclusión, si el soborno más elevado lleva consigo la obtención de un contrato, la corrupción representa un premio a la eficiencia. (Nye, op. cit)

generadoras de renta a empresas individuales. Para competir contra firmas influyentes, establecidas desde mucho tiempo atrás y que poseen fuertes lazos con el Estado, los nuevos aspirantes a ingresar al mercado tratan de capturar al Estado como opción estratégica, no como un sustituto de innovación, sino para compensar la debilidad de los marcos legales y regulatorios. Las firmas "captoras" compran directamente del Estado tales beneficios privados, y mejoran su desempeño, pero solo en una economía capturada, ya que en una economía donde hubiera real competencia no podrían subsistir. (Hellman y otros, 2000)

I.4.2. Prevención y combate a la corrupción

Dado que la corrupción pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, en el sentido de que afecta la lucha contra la pobreza, perjudica a la incipiente industria nacional y desestabiliza la democracia, en cuanto a que afecta la credibilidad del sistema político, la lucha contra la corrupción y la mayor parte de las reformas del Estado y la administración se encuentran gravitando sobre un mismo marco teórico, basado en el institucionalismo económico. Ambas tratan, en última instancia, de generar mejores condiciones para las relaciones ciudadano / Estado, sobre la base de menores costos de transacción (mayor y mejor información) y mayores posibilidades de control social y rendición de cuentas (participación y transparencia).

Klitgaard (2000) propone una estrategia de lucha contra la corrupción, basada en las mismas bases teóricas de las reformas antes analizadas, a saber, $C = M + D - R$; donde (C) es corrupción, (M) poder monopólico, (D) discrecionalidad de los funcionarios y (R) rendición de cuentas. Lo que esta fórmula nos muestra es que para aumentar los niveles de probabilidad de que los actos corruptos sean descubiertos y castigados, se debe reducir el monopolio de servicios en manos de la administración pública; se deben incrementar los niveles de información para que los ciudadanos sepan exactamente los costos y el número de pasos reales en cada trámite público, para que así los funcionarios no puedan cobrar sobrepagos o ser ineficaces en los tiempos; de esta forma, se maximiza la rendición de cuentas sobre patrones medibles de desempeño.

I.5. ¿Qué lugar ocupa El Salvador en materia de transparencia y corrupción?

En este primer aparato se pretenden exponer brevemente los principales indicadores a nivel internacional y regional sobre el tema de la transparencia y corrupción, con el objetivo de situar en un contexto definido a El Salvador, para verificar sus avances en la materia y contrastar su posicionamiento en estos ámbitos confrontado con los demás países de la región latinoamericana.

A nivel internacional, el tema de la transparencia ha sido abordado por diversas instituciones públicas y privadas, dentro de las cuales se destaca Transparencia Internacional (TI), la cual es una organización no gubernamental integrada por la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Esta se encarga, desde hace varios años (1995), de hacer una medición a escala mundial sobre la percepción de la corrupción.

En el Cuadro 1 se expone el *ranking* de El Salvador en cuanto al Índice de Percepción de Corrupción en el cual se observa la trayectoria que el país ha tenido desde que se incluyó en la lista de países que conforman el IPC a nivel mundial. Asimismo encontramos que el país se encuentra en la posición más ventajosa en comparación con su desempeño de años pasados.

Cuadro 1 Índice de Percepción de Corrupción El Salvador 1998-2004

AÑO	Ranking	Puntaje	Total países
1998	51	3.6	85
1999	49	3.9	99
2000	43	4.1	90
2001	54	3.6	91
2002	62	3.4	102
2003	59	3.7	133
2004	51	4.2	145

Fuente: Elaboración propia en base a IPC, varios años

Sin embargo, el IPC está primordialmente basado en encuestas y sondeos que son instantáneas en el tiempo y solo reflejan opiniones. De acuerdo con TI, solo si se tuviera acceso a datos empíricos indiscutibles se podría dictaminar cuál es el país más y menos corrupto. No obstante, en el Cuadro 2 se muestra una serie de índices e indicadores de las diversas áreas que están relacionadas, de manera directa, con la transparencia y/o con la corrupción. Además, se ha querido establecer un parámetro de comparación, por lo cual se ha incluido el país con la más alta y más baja calificación de la región latinoamericana (sin incluir el Caribe).

Cuadro 2 Índices e indicadores de gobernabilidad y transparencia: El Salvador en la región

Índice	No. de países calificados	Calificación El Salvador	País mejor calificado (América Latina)	País peor calificado (América Latina)
IPC, 2004 ¹⁰	145	Posición 51 4.2 de 10.0	Posición 20 Chile (7.4 de 10.0)	Posición 122 Guatemala (2.2 de 10.0)
Reporte de competitividad Mundial (2003) ¹¹	104	Posición 53 4.1 de 7.0	Posición 22 Chile (5.01 de 7.0)	Posición 100 Paraguay (2.99 de 7.0)
International Country Risk Guide "Ley y Orden" ¹² 2002	26 (América)	Posición 15 2.5 de 6.0	Posición 3 Chile 5.0 de 6.0	Posición 26 Colombia 1.0 de 6.0
Libertad Económica 2005 (Fundación Heritage) ¹³	161	Posición 24 2.20 de 5.0	Posición 11 Chile 1.81 de 5.0	Posición 146 Venezuela 4.09 de 5.0

Fuente: Elaboración propia en base a diferentes índices y años (ver notas al pie)

¹⁰ El índice de percepción de la corrupción es un sondeo de encuestas que refleja la percepción de empresarios y analistas de países, sean residentes o no. Está construido en una escala del cero al diez, donde diez representa un país totalmente libre de corrupción y cero un país totalmente corrupto. www.transparency.org.

¹¹ Es un índice que mide la capacidad de una economía nacional para lograr el crecimiento económico a mediano plazo, a partir del actual nivel de desarrollo del país. Está compuesto por tres subíndices: tecnología, instituciones públicas y ambiente macroeconómico. Cabe destacar que dentro del subíndice de instituciones públicas se encuentra el subíndice de corrupción, donde El Salvador se ubica a la mitad del puntaje (40 de 80).

http://www.weforum.org/pdf/Gcr/Growth_Competitiveness_Index_2003_Comparisons

¹² La International Country Risk Guide (ICRG) es, posiblemente, junto a otras, una de las fuentes más recurrentes de indicadores sobre el desempeño y la proyección de las instituciones, expresada en términos de riesgo. Uno de sus indicadores es el índice Ley y Orden (Law and Order). La Ley y el Orden son evaluados de manera separada, con un puntaje de cero a tres puntos (niveles de riesgo) cada uno. El componente Ley es una evaluación de la fortaleza e imparcialidad del sistema judicial, mientras el componente Orden es una evaluación de la observancia popular de la ley. Un país puede tener un alto puntaje (3) en términos del sistema judicial, pero un bajo puntaje (1) si la ley se ve afectada por un índice de delitos muy elevado o si la ley no es observada de manera rutinaria sin sanciones efectivas.

¹³ El Índice de Libertad Económica mide el desempeño de 50 variables independientes, agrupadas según factores de libertad económica. El puntaje más bajo es el más deseable. Las categorías son: política comercial, desempeño fiscal del gobierno, intervención estatal en la economía, política monetaria, flujos de capital e inversión extranjera, banca y finanzas, salarios y precios, derechos de propiedad, regulación y mercado informal. Disponible en: <http://www.heritage.org/>

Por otra parte, desde hace algunos años, el Banco Mundial, a través de su programa de gobernabilidad, ha construido indicadores compuestos basados en más de 190 medidas de percepción de gobernabilidad, que han desarrollado 17 organizaciones en todo el mundo, que cubren hasta 170 países, los cuales han medido seis dimensiones: control de la corrupción, protección de los derechos de propiedad o el imperio de la ley, voz y rendición de cuentas, efectividad del gobierno, calidad de la regulación y estabilidad política. En el Cuadro 3 y en el Gráfico 1 se muestra cada una de estas dimensiones para El Salvador (línea continua) y la región latinoamericana (línea punteada).

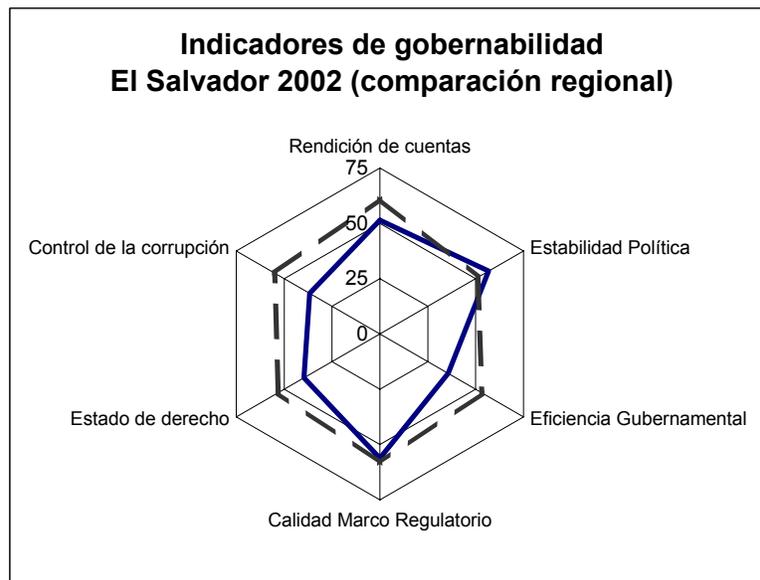
Cuadro 3 Indicadores de gobernabilidad El Salvador 2002 (Banco Mundial)

Indicador de gobernabilidad	Percentil (0-100)	Desviación estándar	Percentil promedio regional
Voz y rendición de cuentas	51.5	0.18	61.2
Estabilidad política	56.8	0.25	51.2
Efectividad del gobierno	35.6	0.18	53.3
Calidad de la regulación	56.2	0.19	58.4
Imperio de la ley	39.7	0.16	53.2
Control de la corrupción	36.6	0.18	54.9

Fuente:: Elaboración propia en base a Kaufmann y otros, 2003.

A excepción de la estabilidad política, el resto de las dimensiones de gobernabilidad aparecen muy por debajo del promedio regional. Se pueden destacar tres áreas que se encuentran en una posición bastante desventajosa: el *imperio de la ley*, que incluye la protección a los derechos de propiedad y la independencia judicial; la *efectividad del gobierno*, donde se incluyen la calidad de la formulación de las políticas públicas, la burocracia y la prestación de servicios y, finalmente, el *control de la corrupción*.

Gráfico 1



Fuente:: Elaboración propia en base a D. Kaufmann, y otros (2003).

II. Estructura empresarial salvadoreña

II.1. Caracterización del parque empresarial salvadoreño

En este apartado, se conocerá más en detalle el universo del que se ocupa el estudio, es decir, el parque empresarial salvadoreño. Dicho universo es heterogéneo, por lo tanto, en este primer capítulo se trata de esbozar una caracterización en tres aspectos fundamentales, para obtener una percepción más acabada del parque empresarial salvadoreño. Para clasificar las empresas, las categorías más ilustrativas obedecen a su tamaño, el sector económico al que pertenecen y su ubicación en el territorio nacional.

II.1.1. Clasificación de las empresas salvadoreñas de acuerdo al tamaño

Las definiciones y los criterios que se utilizan para determinar cuáles empresas son micro, pequeña, mediana y grande varían, según la institución pública o privada que se encargue de un programa o estudio dirigido a algún segmento específico de empresa. Por ejemplo, la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE) clasifica como microempresa a aquella con menos de 10 empleados; y a la pequeña la que posee hasta 50 empleados. Otras instituciones, como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), hace uso de dos conceptos con distintos criterios de clasificación. El primero toma en cuenta el volumen de ventas y el número de empleados; el segundo utiliza el valor total de los activos de las empresas y el número de empleados.

Asimismo, existen diversas clasificaciones provenientes de instituciones, como GTZ, Fundapyme, instituciones de microfinanciamiento, entre otras. Sin embargo, para efectos de esta investigación, se toma en cuenta la definición que utiliza el Ministerio de Economía, como entidad encargada de generar información económica oficial en el país. Además, debe aclararse que no se incluyen las empresas agrícolas por que no se cuenta con información oficial al respecto, ya que se carece de un censo agropecuario nacional oficial.

En el Cuadro 4 se observa la clasificación de acuerdo al tamaño de los establecimientos, según el número de empleados, en 1998, a nivel nacional. Con base en estos parámetros, las microempresas serían las que cuentan con uno a cuatro empleados (90.8%); las pequeñas empresas son las que tienen entre cinco y cuarenta y nueve empleados (8.7%); las medianas empresas, entre cincuenta y noventa y nueve empleados (0.3% y, finalmente, la gran empresa, que cuenta con más de cien personas (0.2%).

Además, se observa el porcentaje de empleos que provee cada una de las categorías, siendo la más importante la microempresa, con un 40.1% del total de empleo (no agrícola), seguida de la gran

empresa con un 27.0%, la pequeña empresa proporciona un 26.7% y la mediana empresa, un 6.2% del total de empleo.

Cuadro 4 Clasificación de las empresas salvadoreñas, según el tamaño del establecimiento (no agrícola) y el número de empleados

Tamaño de establecimientos, según el número de empleados	Número de establecimientos	%	Empleo	%	Empleo promedio por establecimiento
Menos de 4 (micro)	140,514	90.8	249,089	40.1	1.8
5 – 9 (pequeña)	8,667	5.6	52,663	8.5	6.1
10 – 49 (pequeña)	4,797	3.1	112,827	18.2	26.5
50 – 99 (mediana)	465	0.3	38,860	6.2	83.6
100 y más (grande)	308	0.2	167,868	27.0	545
Total	154,751	100.00	621,307.00	100.00	

Fuente: Encuesta Económica de 2002, DIGESTYC / Ministerio de Economía.

II.1.2. Clasificación de las empresas por sector económico y contribución al PIB

El tamaño de las empresas y su contribución, en términos de empleo, es importante para apreciar las principales características del parque empresarial salvadoreño, pero no es suficiente. Es necesario conocer en qué actividad económica se desempeñan principalmente estas empresas, además de cuál es su contribución a la economía nacional, esto es, cuál es su contribución al producto interno bruto.

En el Cuadro 5 se observa el tamaño de las empresas, según el número de empleados, en los tres principales sectores económicos: industria, comercio y servicios; así como el aporte sobre el total al PIB.

Se puede notar el peso de la microempresa en el PIB. Vale hacer la aclaración de que el valor de los activos de los diversos tamaños de empresas puede estar subestimado en comparación con el número de empleados, ya que una microempresa podría ser manejada por menos de cinco personas y tener un volumen alto de activos, que le permitan una elevada producción y facturación que conduciría a una mayor contribución al PIB¹⁴.

En cuanto a la contribución total de los diversos tamaños de empresas al PIB, la microempresa ocupa el primer lugar con un 40.7%, seguida por la pequeña empresa, con un 37.6%; la gran empresa, con un 14.0%, y, por último, la mediana empresa, con un 7.7%

Podemos observar que, en general, la distribución de la microempresa según el sector económico es bastante equitativa y solo vemos un leve aumento en el comercio (40.7%). La pequeña empresa, por su parte (de 5 a 9 empleados), se concentra en el comercio (55%), y la pequeña empresa (de 10 a 49 empleados) se concentra en los servicios (44.3%). En la mediana sobresale su contribución al PIB en el sector industrial (60% y, al igual que la gran empresa salvadoreña, su mayor peso lo tiene el sector industrial con un 58%). El peso que tienen las empresas en el PIB es clave para la determinación de una muestra representativa de las empresas salvadoreñas.

¹⁴ Ver Martínez et Viéytez, 2002, p. 8.

Cuadro 5 Contribución al producto interno bruto (PIB), según el sector económico (en %)

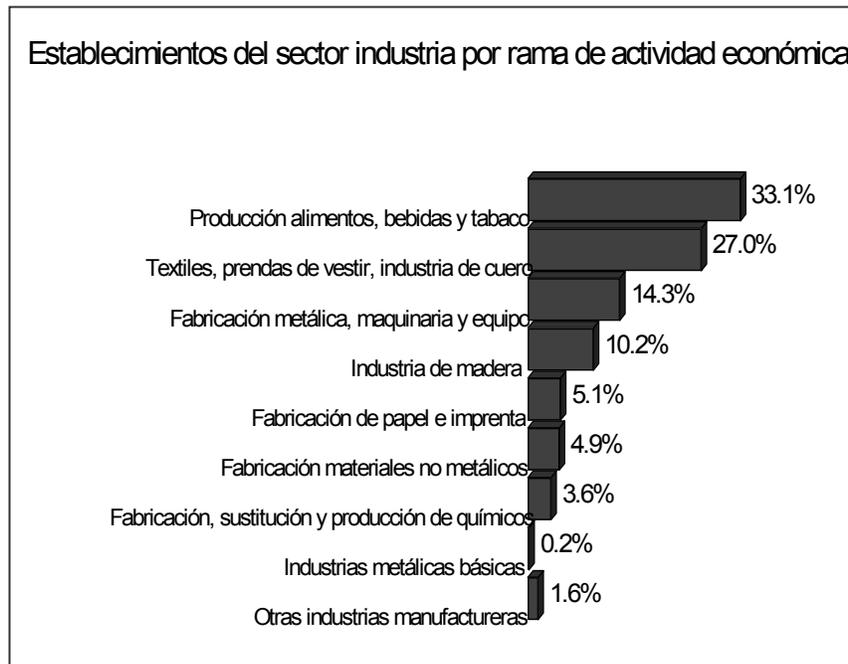
	4 y menos	5 a 9	10 a 49	50 a 99	100 y más
Industria	30.96	19.18	28.4	60.1	58.03
Comercio	40.72	54.75	27.3	23.36	15.16
Servicios	28.32	26.07	44.3	14.28	26.81
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Como % del PIB	40.7	9.9	27.7	7.7	14.0

Fuente: elaboración propia con base en Martínez y Viéytez, 2002, p. 9.

II.1.2.1. Sector industrial

Según la encuesta empresarial de la DIGESTYC 2002, al interior del sector de la industria manufacturera se encuentran las siguientes ramas de actividad económica (Gráfico 2). Se observa con claridad que la producción de alimentos, bebidas y tabaco ocupa la tercera parte de los establecimientos, seguido por el sector textil (27%) y, en tercer lugar, la industria metálica (14.3%).

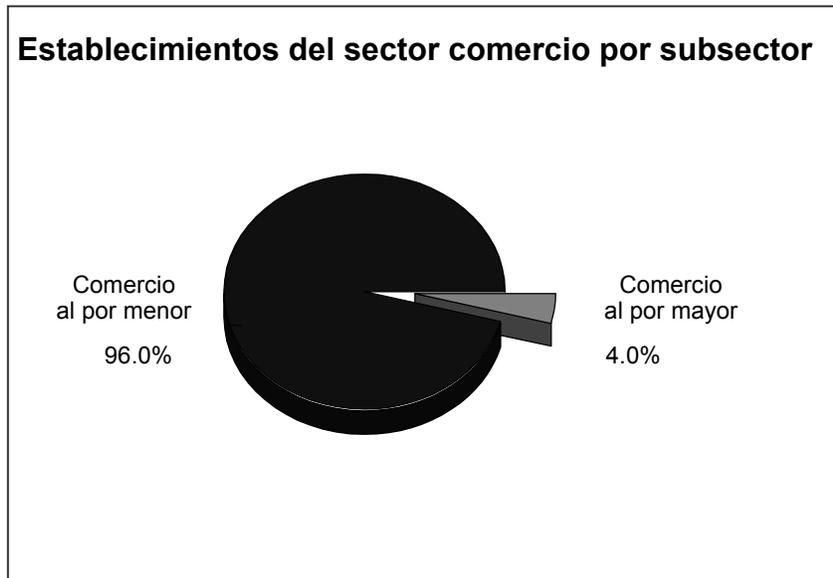
Gráfico 2



II.1.2.2. Sector comercio

En el sector comercio, como se observa en el Gráfico 3, el subsector con mayor número de establecimientos salvadoreños relacionados con esta actividad económica es el comercio al por menor, el cual representa el 96%; en tanto que el comercio al por mayor representa únicamente el 4% del total.

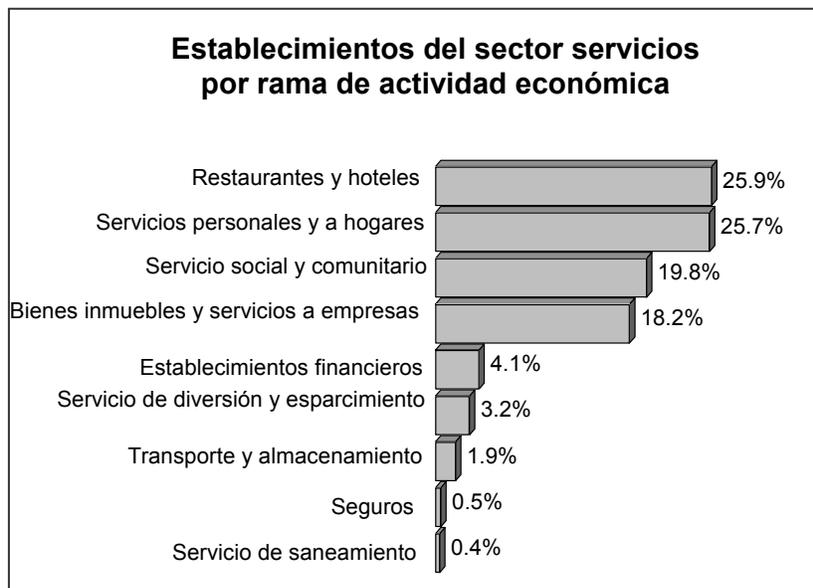
Gráfico 3



II.1.2.3. Sector servicios

Por último, en la encuesta de la DIGESTYC 2002 encontramos la división del sector servicios por rama de actividad económica. Esta se presenta en el Gráfico 4. Más de la mitad de los establecimientos de servicios (53%) se concentran en restaurantes y hoteles, servicios personales y hogares; le siguen los servicios sociales y comunitarios (20%), los servicios inmobiliarios y las empresas (18%).

Gráfico 4



II.1.3. Clasificación de las empresas de acuerdo con su ubicación geográfica

Se toma en cuenta la ubicación en el territorio nacional, con la finalidad de corroborar si existe concentración geográfica de la producción en algunos departamentos. De esta manera, en el Cuadro 6 se presenta la distribución de los establecimientos (no agrícolas) por departamento y tamaño de la empresa, de acuerdo con el número de ocupados, en 1998.

El departamento donde se concentra casi la mitad (44.2%) de las empresas salvadoreñas es en San Salvador. Por su parte, La Libertad y Santa Ana tienen respectivamente 11.1%; seguido de San Miguel con un 10.6%. Otro que sobresale es Sonsonate con el 6.1%. Solo estos cinco departamentos concentran el 82.1% del total de empresas a nivel nacional. El 17.9% restante se reparte en los 10 departamentos restantes.

Cuadro 6
Distribución de los establecimientos por departamento y tamaño, 1998

Departamento	4 y menos	5 a 49	50 a 99	100 y más	TOTAL
Ahuachapán	2.5	1.3	0.7	0.7	2.3
Santa Ana	11.6	8.5	4.8	3.6	11.1
Sonsonate	6.4	4.1	2.4	1.3	6.1
Chalatenango	1.4	0.4	0.1	0.1	1.3
La Libertad	10.4	13.9	28.9	31.8	11.1
San Salvador	42.6	54.1	58.0	59.1	44.2
Cuscatlán	1.9	1.0	0.2	0.0	1.8
La Paz	2.9	1.6	0.5	1.6	2.7
Cabañas	1.3	0.6	0.0	0.0	1.2
San Vicente	1.5	0.7	0.1	0.2	1.4
Usulután	3.3	2.5	0.7	0.0	3.2
San Miguel	10.8	9.4	3.3	1.2	10.6
Morazán	0.8	0.3	0.0	0.0	0.8
La Unión	2.4	0.9	0.2	0.0	2.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Martínez y Véytez, 2001.

Si bien no nos interesa ahondar en las razones por las cuales se ha concentrado la actividad productiva del país en la zona metropolitana, puede decirse que esta concentración territorial tiene lugar debido a que la capital posee ciertas ventajas, las cuales incluyen una mejor dotación disponible de infraestructura, un mayor contingente de fuerza de trabajo, acceso a un mercado más amplio en el ámbito nacional y (la más relevante para nuestra investigación) *una localización más próxima posible al lugar donde se encuentra el poder político nacional.*

II.2. Breve aproximación a la historia de las relaciones entre el Estado y la empresa privada en El Salvador

En este apartado se pretende exponer cómo el Estado salvadoreño se ha relacionado históricamente con la empresa privada. Para ello se toma como punto de partida el período en que se consolidó la República Cafetalera, hacia finales del siglo XIX.

En 1879, mientras Rafael Zaldívar estaba en el gobierno con un dominio cuasi-dictatorial, el café representaba casi la mitad de las exportaciones salvadoreñas. En aquel momento, la modalidad de tenencia de la tierra era dual: privada y comunal. Esta última comprendía los ejidos y la propiedad de la comunidad indígena. Ambas fueron suprimidas en 1881 y 1882, respectivamente. De tal suerte que los cafetaleros impulsaron una reforma agraria campesino-burguesa, con el argumento de que estas tierras obstruían el desarrollo agrícola; así, con base en un nuevo reparto agrario se dinamizó el sistema económico y se reordenó la estructura social correspondiente. El poder oligárquico debió recurrir a mecanismos de fuerza, a fin de hacer compatible la agricultura comercial, destinada a la exportación, con las formas tradicionales de economía campesina. De esta manera, toda esta tierra pasó gratuitamente a manos privadas (Torres- Rivas, E. 1973, p. 73).

Para lograr cambios en esta estructura, se ampararon en el poder estatal para poner en marcha mecanismos de transformación del latifundio extenso (religioso, estatal o ejidal) en la “hacienda cafetalera”. Con este objetivo se promulgaron leyes contra la “vagancia”, mandamientos coloniales y reclutamientos forzosos para trabajar en la recolección de la cosecha cafetalera. Aún en 1920 se seguía hablando de una economía cafetalera dominada por pequeños productores, pero como la cosecha de café tiene un carácter cíclico, los pequeños productores no podían cultivar el café por sus propios medios; por lo tanto, debían recurrir a préstamos casi usurarios, a garantías hipotecarias y adquirir el compromiso de vender la cosecha al prestamista. Y como en las épocas de crisis los precios del café caían, ya no podían pagar a los prestamistas, en consecuencia, los embargaban. De esta manera y en este momento se origina la concentración de la propiedad en manos de los prestamistas.

Por si fuera poco, en la fase de procesamiento y comercialización del grano se necesitaba maquinaria especializada y los únicos con capacidad para importarla eran los mismos prestamistas, quienes, además, eran exportadores del grano. Aquí comienzan a aparecer los apellidos extranjeros, provenientes de España, Alemania, Italia y Estados Unidos. Estas personas, provenientes de estos países, eran empleados de los grandes latifundistas y se encargaban del manejo del mercado internacional. Incluso, ellos fueron los que, más tarde, se casaron con muchas de las herederas de la oligarquía cafetalera.

En definitiva, la producción de café y el comercio exterior aumentaron; asimismo aparecieron los comerciantes y las primeras formas de capital financiero y bancario, en torno a la producción y comercialización del grano. Además, aumentó la concentración de tierras y se consolidaron las casas exportadoras (beneficios de café), y es ahí donde se sitúa socialmente la oligarquía (*ibíd*, p. 84).

Al mismo tiempo, el Estado era otro deudor que, en las épocas de crisis, tendió a favorecer a los acreedores, es decir, éstos tenían un respaldo político que impulsó la modernización del país con base en los nuevos valores: se creó el ferrocarril para el transporte del grano, la casa de la moneda, bancos de emisión de moneda, nuevas vías terrestres, telégrafo, etc.

En la medida que se empobrecían los pequeños productores, al quedarse sin tierra, se consolidó la estructura oligárquica. El espíritu empresarial del hacendado cafetalero se benefició siempre de la protección del Estado: las reparticiones de tierra fueron una orientación definida por el mismo Estado, así como toda la estructura legal y cultural que sancionó las relaciones sociales que hicieron posible la expansión del sistema económico. Prácticamente, a finales del siglo XIX, los intereses de la oligarquía cafetalera pasaron a ser los intereses de la sociedad en su conjunto.

Como resultado, surge el Estado nacional de corte liberal, cuya estructura institucional y jurídica es contradictoria al liberalismo, ya que sus pretensiones de democratización y de una nueva legalidad funcionan, en la práctica, como una “democracia de propietarios”, excluyente y autoritaria (*ibíd*, p. 86). Es lo que este autor denomina “legalidad liberal y dominación oligárquica”, cuyas principales características son el monopolio político y la arbitrariedad burocrática. En el primer caso, se trata del predominio de una elite; en el segundo, de la ausencia de una normatividad universalista y de una cierta “privatización” del poder. Por lo tanto, lo que se va conformando es una separación radical entre ideales políticos (libertad) y las prácticas reales.

Durante el período de 1930 a 1944, se destacan dos fenómenos. El primero consiste en una reorganización del Estado a favor de los cafetaleros, donde Maximiliano Hernández Martínez representa la transición del “liberalismo” clásico (*laissez faire – laissez passer*¹⁵ –) a la intervención del Estado en la economía. En segundo lugar, la militarización del poder.

La promulgación de una política de libre empresa, en un clima histórico (después de 1930) que legitimaba plenamente un Estado interventor, fue el primer signo de una situación contradictoria, en la cual existía protección del Estado para salvar la libre empresa. Es decir, se crearon condiciones de “libre empresa”, pero sin libre competencia. Según Torres Rivas, el Estado se había convertido en el “comité ejecutivo de la burguesía”.

En ese entonces, El Salvador se caracteriza por ser una sociedad de desarrollo capitalista tardío, lo que Giner (en Baylora, 1987, p. 80-81) califica como “despotismo reaccionario”, cuyo esquema de dominación descansa en (1) una coalición reaccionaria¹⁶ de terratenientes e industriales y banqueros, ligados estrechamente entre sí; (2) quienes imponen un régimen político excluyente, que trata de justificarse sobre la base de un pluralismo limitado, que pretende disfrazar el control económico; (3) en el cual el poder del Estado es ejercido a través de clases de servicio provenientes de estratos medios, quienes dependen de la expansión estatal para su empleo y seguridad económica; (4) en donde se niega el derecho de ciudadanía a los adversarios del régimen y (5) en el cual la cooptación y la obediencia pasiva reemplazan al consentimiento activo de la población.

Después del derrocamiento de Martínez, comenzaron las presiones por la industrialización y hubo una crisis al interior de la oligarquía. A partir de esta, surgieron los nuevos “empresarios” que, en el fondo, eran meros desprendimientos modernizados de la antigua oligarquía cafetalera. Ellos estaban ligados a la economía exportadora y, junto a los intereses de los grupos industriales emergentes de banqueros y comerciantes, pretendían convertirse en representantes de los intereses generales de la sociedad. Por lo tanto, se llevaron a cabo una serie de reformas orientadas a la industrialización, aumentó el gasto público a favor de los nuevos grupos industriales, lo cual dotó al país de una infraestructura que el Estado “subsidió” para favorecer a las grandes fábricas.

Los resultados fueron, principalmente, la transformación del sistema económico, sin alterar la estructura rural; la modernización de las instituciones políticas, sin la aceptación del libre juego del sistema de partidos y organizaciones populares; políticas intencionadas de planificación y desarro-

¹⁵ “Dejar hacer, dejar pasar” implica que el Estado se mantiene al margen de la actividad económica y la iniciativa privada.

¹⁶ Torres Rivas define esta coalición como “un núcleo central compuesto por los agricultores más importantes, ganaderos, grandes almacenistas ligados al agro, financistas y banqueros, cuyos principales clientes se ocupan del comercio exterior”.

llo, apoyadas exclusivamente en el sector privado. En fin, los intereses privados (comerciales, industriales, financieros, etc.) se disfrazaron de demandas nacionales.

Según E. Colindres (1977), antes del Mercado Común Centroamericano había un predominio del sector gran terrateniente-beneficiador-exportador de café, que ejerció directamente las riendas del poder político y económico del país hasta principios de la década de los sesenta, lo cual tuvo luego una importancia decisiva a nivel estatal; el ejército controló el aparato de Estado y aquel sector mantuvo el poder político real.

A partir de 1961, se producen ciertos cambios en la distribución del poder político debido al proceso de industrialización y modernización, impulsado, en parte, por Estados Unidos (Alianza por el Progreso). Estos hechos obligaron al directorio cívico-militar a impulsar varias medidas de carácter social, a las cuales se opusieron los sectores dominantes salvadoreños. Ejemplo de ello es que, en 1969, se promulgó la reforma agraria, pero el grupo militar en el poder, de nuevo, cedió ante las presiones de los grupos dominantes, encabezados por el Frente Agrario Oriental (FARO¹⁷).

Sin embargo, estos intentos de cambio fueron muy limitados, debido a la naturaleza del sector que Colindres denomina como "hegemónico de la burguesía salvadoreña", el cual se encuentra constituido por un grupo reducido de familias que reúnen las siguientes características económicas: grandes terratenientes, productores agrícolas de exportación y de productos de consumo interno, beneficiadores y exportadores de los mismos, propietarios de bancos e instituciones financieras (a veces, en alianza con capitales extranjeros), grandes comerciantes y participación en empresas de servicios.

Esta diversificación de las actividades comerciales y la concentración de la riqueza determinan el tipo de evolución del país y las posibilidades de cambio, en cuanto a que cualquier sector económico que se afecte, afecta sus intereses. Además, el autor agrega que "los grupos de la burguesía reclaman para sí explícitamente o de hecho, convertirse en los beneficiarios y artífices de la expansión económica, [...] y que las leyes del mercado fortalezcan las actividades y los grupos económicos dominantes pero bajo la protección estatal" (Torres-Rivas, p. 267).

Se llega a un punto en que la estructura dominante se ha vuelto compleja, hay una recomposición de la cúspide, de la cual se posiciona un grupo que logra interrelacionar intereses cafetaleros, industriales, incluso bancarios. No es que se creen nuevos grupos, es el mismo grupo el que se expande a nuevas actividades. Pero el talón de Aquiles sigue siendo el autoritarismo, porque el país había alcanzado elevados niveles de desarrollo y crecimiento económico (aunque concentrado en pocas manos) y ya no era posible su control a través de la vía militar. Se necesitaba un clima de estabilidad política. En este período comienza la efervescencia de los movimientos sociales, los cuales se consolidan durante la década de los setenta. Sin embargo, poco a poco se van cerrando todos los espacios a la oposición, a tal punto que, en 1977, no existe oposición en la Asamblea Legislativa. Como consecuencia se produce una polarización política creciente y se hace uso de la fuerza para aplacar la crisis. Este es el antecedente de la guerra civil.

Para ilustrar la concentración económica de principio de los ochenta, D. Albiac (1998, p. 14) sostiene que el 1% de las empresas del país absorbía al 72% de excedente del sector agrícola e industrial;

¹⁷ Qué será el antecedente del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA).

mientras que la mitad de las empresas solo el 4%. De las 332 mil sociedades existentes, el 0.7% eran grandes y constituían el 45% de la producción, lo cual representaba el 29% del empleo nacional y absorbía el 59% del excedente. Claro que la elite era casi la misma, pues la mayoría de latifundistas eran también los beneficiadores. Así, la lista de mayores empresas agrícolas sumaban solo 18 (de las 56 627 existentes a comienzos de los ochenta). Según el fisco, solo 53 empresas declaraban rentas mayores a los 10 millones de colones.

Después de finalizada la guerra, con la firma de los acuerdos de paz, El Salvador inicia la transición a la democracia con importantes reformas, tanto en los aspectos político como económico. En el primer caso, se da un apertura política; en el segundo, se ponen en marcha la primera generación de reformas del Consenso de Washington. Ahora bien, las que van a determinar la estructura empresarial actual son: la reprivatización de la banca y la privatización del comercio exterior.

En este período, durante la administración de Alfredo Cristiani (1989-1994), se reprivatizó la banca, lo cual conlleva un “saneamiento” de la cartera de préstamos, cuyo principal deudor era la gran empresa privada salvadoreña¹⁸. Además, se da una falta de transparencia en el manejo de la venta de los bancos: se dio el fenómeno de los “prestanombres”; así, los principales compradores fueron los grupos familiares hegemónicos (agrícolas e industriales) que ahora se convirtieron también en banqueros.

En el período de Armando Calderón Sol (1994-1999) se privatizaron las distribuidoras de energía eléctrica, las telecomunicaciones y las pensiones. Además, la privatización se desarrolla de manera progresiva, en forma de concesiones. Por ejemplo, la contratación de servicios vinculados a la red de hospitales, tales como limpieza, vigilancia, cocina, lavandería, mantenimiento, laboratorios, etc.

Aunque en el período de Calderón Sol se produjo un quiebre, es decir, casi un enfrentamiento entre las gremiales empresariales, producto de algunas medidas económicas propuestas por el gobierno, como la fijación del tipo de cambio, la acelerada disminución de los aranceles y el aumento del IVA, que privilegiaba a la inversión extranjera, a la maquila y a los financieros, capaces de establecer alianzas productivas; mientras que los industriales nacionales quedaron desprotegidos.

La reacción empresarial no se hizo esperar y se adoptaron posturas dirigidas a ocultar las raíces de los problemas económicos, que daban lugar a las medidas, a evidenciar o destacar la ineficiencia de las mismas y destacar que el gobierno había roto “el pacto implícito de la policía de ajuste económico” (Briones y Ramos, 1995, p. 340).

Al final, algunas propuestas se suprimieron o modificaron, después de una presión constante a nivel mediático, tipo cabildeo, en las diferentes instancias del gobierno, que llevaron a cabo las gremiales empresariales. El gobierno cedió ante estas presiones, lo cual tuvo un impacto negativo sobre la imagen del Presidente y la gobernabilidad. Por otro lado, este hecho confirmó que atreverse a desafiar los intereses de las élites económicas, a través de la posibilidad de emprender políticas que les afecten, aunque sea para beneficio del resto de la población, es casi imposible en El Salvador. Como bien plantean Briones y Ramos, toda esta confrontación generó la pregunta en los círculos profesionales y académicos: “¿Quién manda en este país?” (*ibíd*, p. 345).

¹⁸ El Estado asumió la mora de 2 800 millones de colones y lo presentó como una forma de “sanear” la cartera.

Siguiendo la misma tendencia, en el período de Francisco Flores, se asistió a una serie de medidas de política pública, específicamente en el ámbito económico, orientadas e impulsadas por la empresa privada entre las que se destacan la firma de varios tratados de libre comercio y la dolarización. En cuanto a los primeros, llama la atención el manejo discrecional de las salvaguardias para proteger sectores muy específicos de la economía¹⁹, tales como la cerveza, el cemento y las líneas aéreas (TLC con México) que coinciden con los sectores tradicionalmente ligados a los grupos hegemónicos (Paniagua, 2002). Además, la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos era una de las medidas propuestas por ENADE 2002, donde a pesar de las múltiples y variadas protestas de sectores de la sociedad civil, se llevó a su término en un tiempo récord de 11 meses.

Luego, llama la atención el proceso de la toma de decisión de la dolarización la cual fue apoyada sólo por algunos sectores empresariales, alejándose un poco del estilo de gobierno que había caracterizado a los anteriores gobiernos, donde la consulta a los principales sectores empresariales hegemónicos. Sin embargo, a pesar de que esta contó con detractores provenientes especialmente del sector industrial y agropecuario, alegando que les afectaría su competitividad, la medida fue implementada en el 2001. Algunos funcionarios y empresarios entrevistados en el marco de esta investigación, manifestaron que el estilo de gobierno de Francisco Flores se caracterizó por ser autoritario, dado a la confrontación y con muy poca concertación y consulta a sus intereses.

Sin embargo, las expectativas de los empresarios han mejorado sustancialmente al asumir la presidencia de la República, Elías Antonio Saca, quien fuera el presidente de la Asociación Nacional de la Empresa Privada y, según los mismos empresarios, está al tanto de la agenda de cada uno de los sectores empresariales representados en ANEP.

Para finalizar esta breve aproximación, es interesante reflexionar sobre los rasgos que se exponían anteriormente sobre las sociedades capitalistas de desarrollo tardío, las cuales, a pesar de tratarse de elementos característicos de naciones europeas, ilustran bastante bien la realidad que vivió El Salvador en aquella época y que todavía se mantienen hasta nuestros días. Inclusive explican algunos rasgos de nuestro proceso de “democratización”, en el cual (1) un grupo pequeño privilegiado controla las esferas políticas y económicas más relevantes y está muy bien cohesionado. Además, (2) se habla de democracia, pero se teme a la alternancia en el poder. (3) Algunos funcionarios poseen cargos, en los cuales parecen estar anquilosados en el poder. Ellos, en su mayoría, provienen de las clases medias profesionales al servicio del partido de gobierno. A pesar de que se ha avanzado en cuanto a no considerar al adversario político como enemigo a muerte, todavía existen rezagos de lo que fue una (4) estructura represiva, la cual impedía la participación ciudadana. No obstante, hoy en día todavía provoca una apatía de la mayoría de la población salvadoreña a formar parte de los procesos políticos. Esto tiene gran relevancia en el tema de la transparencia. Si no existe históricamente la cultura de la rendición de cuentas ni del acceso a la información ni de la participación y escrutinio ciudadano, el Estado puede apoyarse en mecanismos puramente formales de transparencia (publicidad de las obras, leyes, etc.), sin llevar a la práctica una verdadera, efectiva y legítima gestión transparente.

¹⁹ El manejo discrecional no tuvo lugar únicamente para los tratados comerciales, sino para otros sectores de la economía, donde se destaca el caso de la importación de insumos y partes para baterías, donde el Ministro de Economía del período de Flores, Miguel Lacayo, era el dueño de la principal fábrica de baterías del país y que fue quien más se benefició del arancel cero.

II.3. Organización empresarial salvadoreña

Como parte fundamental de esta investigación, se trató de obtener las perspectivas de todos los sectores empresariales salvadoreños. En este sentido, se realizaron varias entrevistas a representantes de las principales gremiales de El Salvador²⁰, durante el mes de septiembre de 2004. Esto permitió tener un panorama más claro de la actividad empresarial en el país y sus apreciaciones principales acerca del tema de transparencia y corrupción en las relaciones con el Estado.

En cuanto a los aspectos generales de la organización gremial en El Salvador, los agremiados coincidieron en que las razones para estarlo incluían, en primer lugar, la ventaja de estar organizados frente a la labor individual, luego la eficiencia de crear una gremial especializada por sector, además de que estas representan un baluarte para el gobierno como concededores de las diversas problemáticas del sector empresarial al que pertenecen. También, en ocasiones, después de la implementación de una política sectorial, un sector queda fortalecido. Sin embargo, también se ha dado el caso de que estos quedan debilitados, desunidos y desarticulados, por lo cual se han visto en la necesidad de tener una voz uniforme que posicione de nuevo al sector en los intereses nacionales.

Entre los principales objetivos del surgimiento de las gremiales se encuentran otorgarle representatividad a los diversos sectores y la defensa de sus intereses privados ante el gobierno y los mercados extranjeros, en términos de competencia; fortalecer y desarrollar sus sectores, aprovechar mejor las oportunidades de inversión y capacitación a nivel nacional e internacional, buscar mecanismos de contratación pública, que no sean lesivos para el sector, y defender las libertades de la libre empresa.

Es evidente que al interior de las gremiales existe una distribución homogénea, en términos del sector económico o rama de actividad económica a la cual representan. En cuanto a la distribución del tamaño de la membresía, es bastante heterogénea. Hay gremiales donde la mayoría son pequeñas empresas, mientras que un porcentaje más reducido son medianas y grandes; y hay otras que están conformadas solo por uno de los segmentos.

Ciertamente, la mayoría de las gremiales entrevistadas manifestaron que su membresía estaba conformada por pequeñas empresas; sin embargo, en algunos casos existían uno o dos líderes por subsector, que tienen una posición dominante en el mercado nacional. Siempre en el tema de transparencia, se les preguntó a las gremiales si poseían un código de conducta o un código de ética. Solo dos, de las diecisiete entrevistadas, manifestaron que sí, y tres de ellas dijeron que estaban trabajando en ello, debido a que últimamente se ha difundido entre las empresas la necesidad de la responsabilidad social.

²⁰ Se tomaron en cuenta las gremiales afiliadas a la Asociación Nacional de la Empresa Privada. Se realizaron 17 entrevistas a diversos sectores de la industria, agroindustria, servicios, comercio, construcción y agricultura. Dada la naturaleza de la investigación, se garantizó la confidencialidad de los entrevistados y de las gremiales. Por lo tanto, solo se mencionarán generalidades sobre dichas entrevistas y no se hará referencia a ningún empresario o gremial específica. En el Anexo 1 se encuentra el instrumento utilizado.

No se puede hablar de la organización gremial de las empresas salvadoreñas sin hacer referencia al principal ente aglutinador de estas, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

II.3.1. La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)

La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) se fundó en 1966 y su objetivo principal es “contribuir al desarrollo económico, social y cultural de El Salvador, promoviendo el fortalecimiento del sector empresarial y el Estado democrático de derecho”²¹.

Entre sus principales actividades destaca el involucramiento, en el ámbito nacional, en todos los aspectos de la política económica, que beneficien, afecten o promuevan las actividades del sector privado en general. Dentro de ese criterio todo lo relacionado con política fiscal, política monetaria, política crediticia, salarios mínimos, Código de Trabajo, actividades del Seguro Social para la Vivienda, son materias de análisis, cabildeo e interés de ANEP. Asimismo mantiene una constante relación con los más altos niveles del gobierno nacional, para gestionar o plantear las posiciones del sector privado sobre temas específicos.

Por otra parte, la Asociación Nacional de la Empresa Privada está conformada por 38 gremiales (Cuadro 7), las cuales representan a 55 subsectores de la economía del país y aglutinan en su interior a más de 10 mil empresas. Lo cual la constituye, sin duda alguna, como el referente del sector empresarial del país. Finalmente, ANEP cuenta con 166 de las más importantes empresas a nivel nacional, que son contribuyentes directos, las cuales también han sido incluidas como parte esencial de la muestra de empresas del país.

Cuadro 7: Gremiales asociadas a ANEP

Gremiales
Asociación Azucarera de El Salvador
Asociación Bancaria Salvadoreña (ABANSA)
Asociación Cafetalera de El Salvador
Asociación de Avicultores de El Salvador (AVES)
Asociación de Distribuidores de El Salvador (ADES)
Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Materiales de Construcción (ASDEMAC)
Asociación de Distribuidores de Productos Farmacéuticos (DIPROFA)
Asociación de Industriales Químico-Farmacéuticos de El Salvador (INQUIFAR)
Asociación de Medios Publicitarios Salvadoreños (AMPS)
Asociación de Productores de Caña de Azúcar (PROCAÑA)
Asociación de Productores de Leche de El Salvador (PROLECHE)
Asociación de Propietarios de Plantas Procesadoras de Leche (APPLE)
Asociación de Proveedores Agrícolas (APA)
Asociación Salvadoreña de Agencias de Publicidad (ASAP)
Asociación Salvadoreña de Beneficiadores y Exportadores de Café (ABECAFE)
Asociación de Industriales de la Confección (ASIC)
Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Vehículos (ASALVE)

²¹ Sitio web www.anep.org.sv

Asociación Salvadoreña de Empresarios del Transporte de Carga (ASETCA)
Asociación Salvadoreña de Empresas de Seguros (ASES)
Asociación Salvadoreña de Importadores de Repuestos Automotrices (ASIRA)
Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)
Asociación Salvadoreña de Radiodifusores (ASDER)
Cámara Americana de Comercio de El Salvador (AMCHAM)
Cámara de Comercio e Industria de El Salvador
Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO)
Cámara Salvadoreña de Turismo (CASATUR)
Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada (COPAL)
Cooperativa Ganadera de Sonsonate
Corporación de Exportadores de El Salvador (COEXPORT)
Unión de Cooperativas de Catefaleros de R. L. (UCAFES)
Unión de Dirigentes de Empresas Salvadoreñas (UDES)
Unión de Industrias Textiles (UNITEX)
Bolsa de Valores de El Salvador, S.A. de C.V.
Asociación de la Industria Gráfica Salvadoreña (AIGSA)
Asociación Salvadoreña de Agricultores y Procesadores de Productos no Tradicionales (AGRONATURA)
Sociedad de Comerciantes e Industriales (SCIS)
Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES)
Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras (CAMSEC)
Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS)
Asociación de Consultores de El Salvador (ACODES)

Fuente: www.anep.org.sv

II.3.2. La transparencia en la agenda del sector empresarial

El tema de la transparencia, tanto en el ámbito público y privado, no es nuevo para las gremiales y los empresarios salvadoreños, ya que desde el segundo Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE)²², realizado en 2001, se sostenía que era necesario “superar las imperfecciones inherentes al mismo modelo y las deficiencias que se originan en la falta de una acción más decidida del Estado para dotar de mayor transparencia al mercado, es un requisito *sine que non*, para garantizar la sana competencia, la productividad y la competitividad global del país”.

De igual manera, en términos de corrupción, ANEP sostiene que “los gobiernos tienen la responsabilidad y obligación de evaluar a profundidad a las instituciones públicas y eliminar los procesos que estimulan el burocratismo, elevan los costos de operación y dan espacio a la corrupción. Las fuerzas políticas deben entrar en una firme evaluación para terminar con las prácticas que dan espacio al favoritismo, el inmediateísmo, el clientelismo político, el oportunismo y la corrupción. Los empresarios deben evolucionar en su enfoque y tomar conciencia de la función social de la empresa” (ENADE 2002).

²² ENADE es un evento anual organizado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), que aglutina a los diferentes sectores del ámbito empresarial, donde se propone la agenda económica, política y social que el país debe poner en práctica, con el propósito de alcanzar el desarrollo en dichos ámbitos (sitio web de ANEP).

En cuanto a la rendición de cuentas y a la transparencia presupuestaria, ANEP propone aprobar y poner en vigencia una ley de transparencia fiscal, que garantice al público el acceso a la información sobre el uso de los recursos del Estado. En ese sentido, para las gremiales empresariales es relevante la manera en que se gastan los recursos fiscales, ya que la solución de los problemas sociales y de equidad pasan por una mayor transparencia en el uso de los mismos, la mejora en la calidad de las inversiones y la consideración del costo / beneficio de los proyectos.

En lo tocante a las compras del Estado, con el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto corriente, las gremiales empresariales exigen, a través de ANEP, que debe mejorarse la transparencia del sistema de licitaciones y diseñar un esquema de estándares para aquellas obras de infraestructura que, tanto en los ámbitos central como municipal, demandan grandes recursos.

Por otro lado, los empresarios proponen reformar la Corte de Cuentas para “convertirla en el ente contralor de los fondos públicos, mientras se transfieren las atribuciones de juzgar y sancionar a la instancia correspondiente. Esto le permitirá cumplir con su cometido de fiscalizar y auditar la gestión de los fondos públicos, recuperando su credibilidad y evitando que opere con una lógica de presiones e intereses políticos”.

En el cuarto ENADE, realizado en 2003, cuyo tema principal fue “Gobernabilidad en democracia”, ANEP subraya que la gobernabilidad está profundamente asociada con la transparencia en la gestión pública y el combate a la corrupción, en particular cuando se limita el acceso a información relevante, que por su naturaleza debe ser pública, y no permite el ejercicio de la contraloría social.

Según el documento ENADE 2003²³, en los informes anuales de la Sociedad Internacional de Prensa (SIP) y de la Asociación Internacional de Radiodifusión (AIR), se han planteado los problemas de acceso a la información de parte de instituciones públicas como la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas, las superintendencias, las municipalidades y entidades del Ejecutivo. De ahí la importancia que reviste el fortalecimiento permanente de la libertad de expresión e información. Por la misma razón, los medios de comunicación social tienen el enorme desafío de mantenerse vigilantes para desarrollar su labor de manera independiente, imparcial y objetiva.

Por último, en el tema de acceso a la información, los empresarios reconocen que uno de los elementos fundamentales para que funcione una democracia de manera adecuada, es la transparencia y veracidad de la información que demanda la población. “Esto ayuda a mantener el escrutinio público sobre la gestión del gobierno y retroalimentar la toma de decisiones, lo que a su vez permite la participación y el ejercicio responsable de la libertad, que le es inherente al sistema. Cuando la información es confiable, oportuna y accesible, las personas en lo individual mejoran su percepción sobre sus gobernantes, mientras que los agentes económicos pueden tomar sus decisiones seguros de que su inversión se realizará en un adecuado clima empresarial” (ENADE, 2003, p. 27).

En cuanto al tema de rendición de cuentas, en ENADE 2003 se propuso establecer un sistema de transparencia y rendición de cuentas de todas las entidades del sector público no financiero y de las

²³ Disponible en <http://www.anep.org.sv/ENADE2003/index.html>

262 municipalidades, a través del mejoramiento de la capacidad de cobertura de auditorías de la Corte de Cuentas.

En los documentos de ENADE, el sector empresarial salvadoreño ha propuesto varias medidas para modernizar la gestión pública con la utilización de la tecnología de la información, las cuales van orientadas a aumentar la eficiencia y la transparencia pública en sus relaciones con los sectores productivos. Por ejemplo, se propone el desarrollo de un gobierno electrónico para que aumente la eficiencia de las entidades públicas, con lo cual al mismo tiempo se mejora la transparencia y se reduce el gasto corriente.

Finalmente, en el aspecto del combate, prevención y sanción de la corrupción, se observa que los empresarios consideran que la corrupción “provoca un debilitamiento de la base tributaria en la medida que desalienta el interés de contribuir, crea desincentivos a la competencia empresarial, aumenta el gasto corriente, al tiempo que representa un alto costo de oportunidad por los servicios que dejan de percibir los pobres”.

Por lo tanto, se propone “fortalecer y mejorar el sistema de investigación de actos de corrupción, a través de la constitución de un equipo técnico investigativo y especializado en esta labor y mejorar la capacidad institucional del sistema de justicia para que juzgue y sancione a los funcionarios públicos vinculados a actos de corrupción” (ENADE, 2003, p. 19).

Por último, una de las propuestas relevantes más recientes, provenientes del sector privado en el tema de la transparencia, se plasmó el año pasado, en ENADE 2004²⁴. Ahí se proyectó la “creación de una Oficina de Ética y Transparencia del Sector Público, administrada y dirigida por el sector privado, como parte de la contraloría social necesaria para asegurar el uso transparente y responsable de los ingresos tributarios” (ENADE, 2004, p. 42).

La mayoría de los representantes de las gremiales empresariales entrevistados en este estudio reconocen también que la transparencia es importante para garantizar un clima de credibilidad y, por ende, de gobernabilidad. Si un gobierno no es transparente, por ejemplo, en el uso, la gestión y rendición de cuentas sobre el destino de los fondos públicos, difícilmente los empresarios y la ciudadanía apoyarían una reforma tributaria que implique un aumento de impuestos, por la sencilla razón de que no existe seguridad de que dichos fondos se van a utilizar de la mejor manera posible. Todavía más difícil sería que apoyaran este tipo de política pública ante casos de corrupción, como el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, desviación o malversación de recursos del Estado, etc.

²⁴ Disponible en <http://www.anep.org.sv/ENADE2004/ENADE%202004.html>

III. Aspectos metodológicos del estudio

Este estudio, que trata sobre la percepción que poseen los empresarios respecto a la transparencia pública y una autoevaluación de las relaciones con el Estado salvadoreño, se basó en una encuesta de opinión dirigida a empresarias y empresarios salvadoreños de diversos sectores económicos. Dicha encuesta fue realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), en noviembre y diciembre de 2004. El estudio constituye la continuación de una serie de investigaciones sobre corrupción y transparencia, patrocinada por la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), a través del proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad de CREA Internacional de El Salvador.

La investigación se centró fundamentalmente en la percepción de los empresarios en cuanto a sus relaciones con el Estado salvadoreño, en términos de transparencia. De tal suerte que se preguntó sobre el concepto de transparencia y se pidió que evaluaran cada uno de sus componentes, es decir, la existencia de reglas claras y acceso a la información, los mecanismos de rendición de cuentas e instituciones de control y fiscalización, la participación ciudadana (empresarial) y los criterios para la toma de decisiones de política pública y, finalmente, sobre la victimización y combate a la corrupción. Asimismo, se indagó sobre la eficiencia en la prestación de servicios públicos vinculados al sector empresarial y la facilitación del ambiente de negocios.

Se trata del primer estudio monográfico sobre la percepción de los empresarios, en cuanto al tema de transparencia y corrupción en el Estado salvadoreño.

III. 1. Determinación de la muestra y procedimiento

El universo de empresas salvadoreñas se compone de 154 751²⁵, el cual se encuentra distribuido de la siguiente manera: las microempresas constituyen el 90.8%; las pequeñas empresas, el 8.7%; las medianas empresas, el 0.3%; y la gran empresa, el 0.2%.

Dado que este estudio se centra en la relación del sector empresarial con el Estado, interesan de manera particular aquellas empresas que posean una relación más estrecha con las estructuras gubernamentales, a todo nivel, ya sea porque son proveedoras de bienes y servicios o porque hacen uso de los diversos servicios técnicos y trámites que presta el gobierno.

Por lo anterior, se decidió dejar fuera de la muestra a las microempresas, por su carácter de informalidad, y porque el surgimiento y término de sus actividades económicas es muy volátil; sin embargo, no por eso debe dejarse de considerar su peso en la actividad económica (40.7% del PIB) y la cantidad de empleo que generan (40.1%). A pesar de lo anterior, la microempresa, conformada por

²⁵ Según la encuesta empresarial de la DIGESTYC para el 2003.

aquellos establecimientos con menos de cinco trabajadores, casi no posee relación con el Estado más allá de los trámites que cualquier persona natural podría requerir como servicio. Tampoco participa en compras gubernamentales ni posee la organización (gremial) necesaria para influir en las decisiones de política pública, a favor de su segmento. Además, no existe un registro fidedigno y actualizado sobre la ubicación exacta de las microempresas salvadoreñas, lo cual haría difícil su escogencia de manera aleatoria. Por lo tanto, para los efectos de esta investigación, nos concentramos en la pequeña, mediana y gran empresa, las cuales representan un universo de 14 237 empresas.

La pequeña empresa tiene entre diez y cuarenta y nueve trabajadores; la mediana empresa, entre cincuenta y noventa y nueve trabajadores; y la gran empresa, cien trabajadores o más.

El marco muestral de este estudio se tomó con base en el número de empresas inscritas en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, en 2002. Se consideró una base completa y actualizada, pues contenía las empresas que estaban en funcionamiento, en ese año, a nivel nacional. No obstante, la base como tal también presentó algunos inconvenientes que provocaron ciertos desajustes en la muestra final. En este sentido, la base se dividió en pequeñas, medianas y grandes empresas, según el número de trabajadores. Pero al recolectar la información, algunas de las empresas encuestadas tenían más o menos trabajadores. Esta situación modificó el tamaño de las empresas y, en consecuencia, variaron las características de la muestra final respecto a la muestra definida en un principio.

Para llevar a cabo la investigación, se aplicaron 350 encuestas a distintas unidades empresariales, ubicadas en San Salvador y La Libertad, dado que esos dos departamentos aglutinan la mayor parte de empresas a nivel nacional. En tal sentido, el Cuadro 3 refleja que las dos terceras partes de las pequeñas empresas, a nivel nacional se encuentran en La Libertad y San Salvador, así como también más del 85% de las medianas y grandes. Asimismo se tomaron en cuenta aquellos sectores económicos que brindan servicios al Estado. Al hacerlo, se incluyeron las empresas que tienen acceso o pueden acceder a los procesos de licitación pública, como son las empresas integradas al sector construcción, aunque, para efectos de esta investigación, se incorporaron al sector de la industria.

El error muestral estimado, si se considera el 95% de confiabilidad (Z), una varianza del 50 por ciento (p) y una muestra (n) de 350 entrevistas, fue de +/- 5.2% y se estableció mediante la siguiente fórmula, diseñada para poblaciones grandes o infinitas:

$$E = \sqrt{z^2 pq / n}$$

donde,

$$E = \sqrt{(1.96)^2(0.5)(0.5) / 350} = 0.052$$

La distribución de la muestra se realizó en varias etapas. En primer lugar, la población total de empresas se dividió en estratos de acuerdo a su tamaño; es decir, se agruparon en pequeñas, medianas y grandes. En un segundo momento, se asignó a cada uno de los estratos un mismo porcentaje de encuestas. El porcentaje asignado fue el 33.3% (ver Cuadro 8). Esto se hizo para contar con un número suficiente de encuestas en cada uno de los estratos y poder realizar después comparaciones entre los distintos tipos de empresa —pequeña, mediana y grande—.

Cuadro 8
Distribución de la muestra por tamaño de empresa

Tamaño	%	Total
Pequeña	33.3	117
Mediana	33.3	117
Grande	33.3	116
Total	100%	350

La muestra se distribuyó después dentro de cada estrato, según el sector económico al que perteneciera cada empresa. Para ello se consideraron los tres principales sectores de la actividad económica: industria, comercio y servicios. La distribución de las distintas actividades económicas al interior de cada estrato, se determinó en función de su contribución al PIB. Y se hizo de esta manera porque este indicador contribuye a visualizar mejor la importancia de determinados sectores al desempeño económico, a nivel nacional. Dado que se quería conocer la visión de las pequeñas, medianas y grandes, se corría el riesgo de que las pequeñas pertenecieran solo al sector comercio, o que las grandes correspondieran al sector industrial, se consideró este parámetro para que todos los sectores económicos estuvieran representados. En el Cuadro 9 se observa la distribución.

Cuadro 9
Distribución de la muestra por sector económico, según su contribución al PIB

Tamaño	Total	Industria ²⁶	Comercio	Servicios	Total			
Pequeña	117	28.4%	33	27.3%	32	44.3%	52	117
Mediana	117	50.1%	59	23.4%	27	26.5%	31	117
Grande	116	58.0%	67	15.2%	18	26.8%	31	116
Total	350		169		79		102	350

Fuente: los porcentajes del PIB por sector económico se tomaron de Martínez y Viéytez, 2002, pp. 9.

Una vez distribuida la muestra según su estrato y sector de actividad económica, se seleccionaron las empresas que comprenderían la muestra. Esto se hizo a través de una selección sistemática. En primer lugar, se alistaron las empresas por estrato (pequeña, mediana o grande) y por actividad económica (pequeñas empresas industriales, pequeñas empresas del sector comercio, pequeñas empresas de servicios, y lo mismo se hizo con las empresas medianas y las grandes).

En segundo lugar, se estableció un intervalo de razón fija para cada listado, la cual resultaba de dividir el total de empresas de un listado entre el total de empresas necesarias para completar la muestra de empresas de ese estrato y sector específico. En tercer lugar, se escogió un número aleatorio entre 1 y el intervalo de razón fija, para determinar un punto de inicio aleatorio de la selección sistemática y la primera empresa que debía incluirse dentro de la muestra. Para elegir la segunda empresa, al número seleccionado aleatoriamente se le sumaba la razón fija estimada. De esta manera, la empresa que ubicada en la nueva posición era la segunda que debía incluirse en la muestra, y así sucesivamente, hasta completar el número de empresas en cada rubro.

En términos más simples, se tomó el listado de las empresas pequeñas pertenecientes al sector industria y si el total de empresas sumaba 495, se dividía 495 entre 33, que era la cantidad de empresas necesarias para completar la muestra de la pequeña empresa del sector industrial. El resultado daba 15. Luego se escogió un número al azar entre 1 y 15. Si el número elegido al azar era 5, la empresa que estaba en la quinta posición era la que se seleccionaba primero. Entonces, a partir de ese

²⁶ Para efectos de la investigación, el sector industria incluye la construcción.

número se escogían las empresas en un intervalo de cada 15 empresas. De la misma manera, para elegir la segunda empresa se le sumó a 5 la razón, que en este caso, es de 15. Esto daba un resultado de 20. Por tanto, la empresa que se encontraba en la posición resultante era la segunda que debía incluirse en la muestra, y así sucesivamente, hasta completar las 33 empresas que se necesitaban dentro de este rubro.

Siguiendo el procedimiento anterior, se seleccionó el total de empresas de la muestra (350) para cada estrato y sector económico, de acuerdo con la distribución del Cuadro 9.

La encuesta se aplicó de manera directa, a través de una entrevista personal previamente concertada. Estaba dirigida, principalmente, al propietario de la empresa o, en su defecto, a la persona que podría brindar la información requerida.

III.2. Cuestionario

El instrumento utilizado en este estudio estaba compuesto por dos grandes áreas²⁷. La primera contenía la información general de la empresa, cuyo objetivo era básicamente construir el perfil socioeconómico de las mismas, en el cual se incluían datos sobre su ubicación, cargo del entrevistado, giro y actividad económica de la empresa, número de empleados para determinar el tamaño, año de inicio de operaciones, organización jurídica y estructura de propiedad y sexo del propietario. Luego se incluían preguntas sobre la pertenencia a una asociación gremial, el nombre de la gremial a la cual pertenecía la empresa y cuáles eran los servicios que la gremial prestaba.

La segunda parte del cuestionario buscaba determinar la percepción de los empresarios en cuanto a la transparencia de sus relaciones con el Estado, además de una evaluación de las instituciones públicas en general. En este sentido, se subdividió en los siguientes apartados: fortalecimiento e independencia de los mecanismos e instituciones responsables del control y de la fiscalización de las instituciones públicas, específicamente sobre el funcionamiento de la Corte de Cuentas y las superintendencias; luego se incluyó un apartado sobre rendición de cuentas y manejo de recursos públicos; también aparece un apartado sobre acceso y oportunidad a la información y la existencia de reglas claras. Seguido de esto se trató el tema de los criterios que sustentan las decisiones sobre el uso de los recursos y las medidas de política económica, con el objetivo de determinar si existía diálogo y consenso, tráfico de influencias y definición de las políticas que benefician deliberadamente a grupos de poder.

Luego se incluyó el apartado sobre victimización, sanción y combate a la corrupción. Otro apartado contenía la evaluación del sistema judicial. Después se preguntó sobre la conducta de los servidores públicos en términos de honestidad e integridad. Finalmente se incluyó un apartado sobre cómo perciben los funcionarios que el gobierno facilita el ambiente de negocios en el país, en cuanto a burocracia, eficiencia en la prestación de servicios públicos, administración de impuestos, servicios empresariales, contrabando, mercado informal y seguridad pública.

²⁷ Ver Anexo 2.

III.3. Procesamiento y análisis de datos

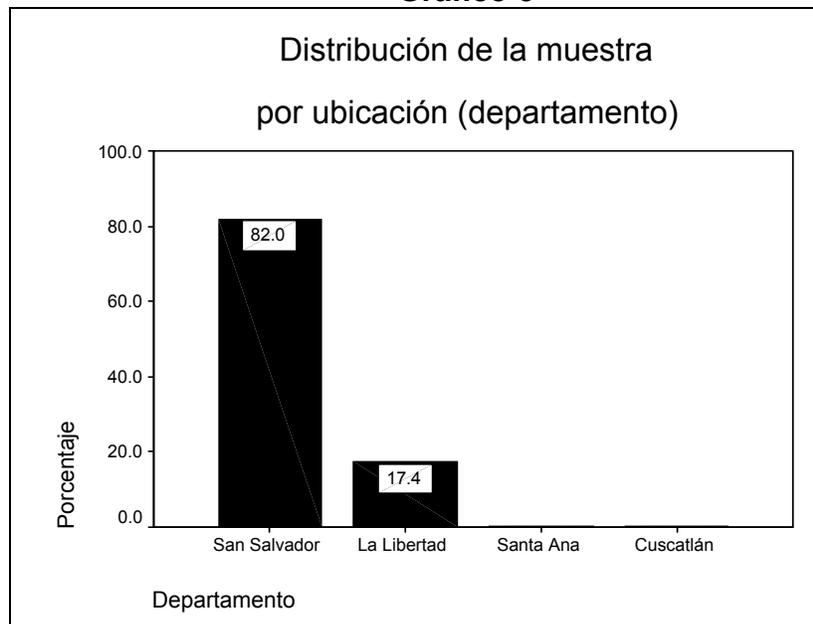
Todas las encuestas se procesaron a partir de la codificación de las respuestas. Los códigos se introdujeron a una base de datos computarizada. Para ello se utilizó el programa Data Entry, que forma parte del programa estadístico para las ciencias sociales (SPSS, por sus siglas en inglés). Luego los datos se analizaron, a través del mismo programa, en su versión 9.0. Todos los datos se analizaron con base en las pruebas estadísticas bivariadas o multivariadas. En la mayor parte de los resultados, que aparecen en este informe, se han utilizado pruebas estadísticas para determinar si las relaciones entre las variables tiene alguna significación o peso estadístico que justifique las afirmaciones hechas. Cuando dichas relaciones no son estadísticamente significativas, pero se considera importante incluir los datos, se especifica en el texto. La mayoría de los cruces se realizaron mediante dos variables: el tamaño de la empresa y el sector económico.

III.4. Características de la muestra

III.4.1. Ubicación de las empresas

Como ya se señaló anteriormente, las encuestas se realizaron, de manera fundamental, en los departamentos de San Salvador y La Libertad, salvo dos empresas cuya planta estaba ubicada en Santa Ana y Cuscatlán. De acuerdo con la DIGESTYC, la suma de los establecimientos ubicados en San Salvador y La Libertad comprende el 55.3% de todas las empresas nacionales. Además, según la encuesta económica anual de 1998, del Ministerio de Economía, en la región central del país se genera, en promedio, el 89.4% del valor agregado, lo cual denota una concentración de la actividad económica en estos departamentos. Por lo tanto, la muestra, que también tiene la misma tendencia, estaría confirmando el comportamiento de las empresas a nivel nacional.

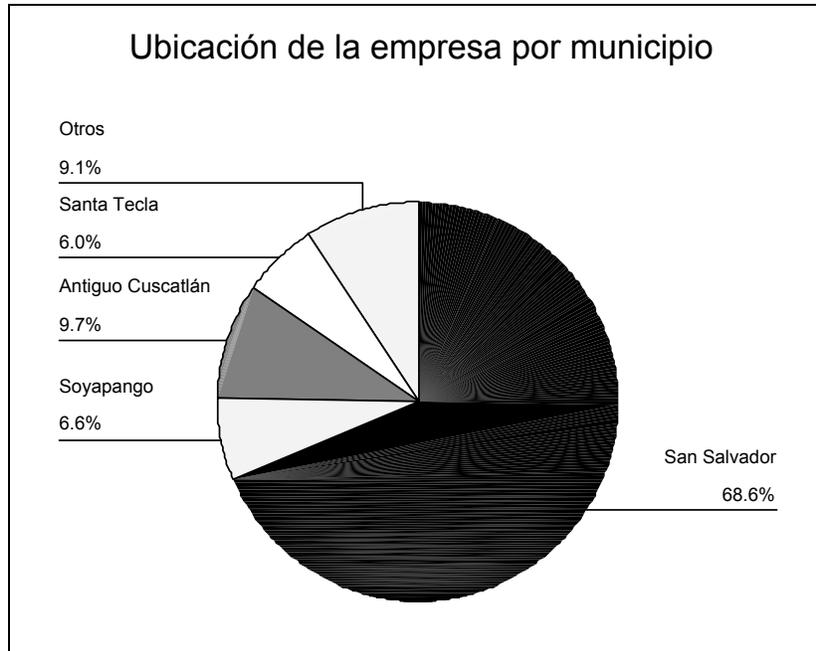
Gráfico 5



En el Gráfico 5, se observa que la mayoría de las empresas encuestadas se ubican en el departamento de San Salvador (82%), un 17.4% se ubican en La Libertad y porcentajes muy pequeños estarían ubicados en Santa Ana y Cuscatlán, respetivamente.

En el Gráfico 6 se muestran, de manera más detallada, los municipios donde se ubican las empresas encuestadas. El 68.6% de las empresas está ubicada en San Salvador; el 9.7%, en Antiguo Cuscatlán; el 6.6%, en Soyapango; y el 6.0%, en Santa Tecla. El resto se reparte en Mejicanos, Apopa, San Marcos, Opico, Cuscatancingo, Colón, Ayutuxtepeque, Ciudad Delgado, Ilopango, El Paisnal y Cojutepeque.

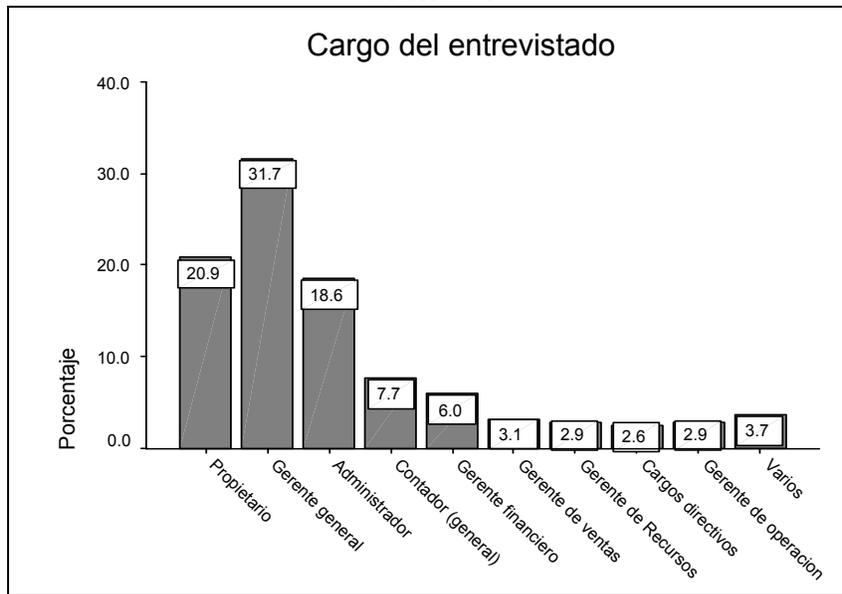
Gráfico 6



II.4.2. Cargo del entrevistado

La encuesta se dirigió, en primer lugar, a los propietarios de las empresas, debido a que el estudio intentaba medir la percepción de los empresarios sobre el tema de transparencia. Por tal razón, se procuró que fuera el propietario o la propietaria de la empresa quien concediera la entrevista. Desafortunadamente, en varias empresas, en especial las que se ubican en la categoría de gran empresa, no fue posible encuestar al propietario, así que se solicitó la asignación de una persona de confianza, que pudiera brindar la información necesaria para la realización de la encuesta. El requisito era que ostentara un cargo gerencial. Por tal motivo, la distribución de los cargos de las personas que fueron encuestadas aparecen en el Gráfico 7, donde se observa que la dos de cada diez empresarios encuestados eran efectivamente los propietarios o propietarias. Los otros porcentajes relevante los comparten el gerente general (31.7%) y el administrador general (18.6).

Gráfico 7



III.4.3. Organización jurídica de la empresa

Aproximadamente, tres cuartas partes de las empresas son sociedades anónimas de capital variable, el 16% son solo sociedades anónimas, el 7% son personas naturales y el 3% lo constituyen las sociedades mixtas y de responsabilidad limitada.

Cuadro 10 Organización jurídica de la empresa (en porcentaje)

Organización Jurídica	%
Sociedad Anónima de Capital Variable	73.4
Sociedad Anónima	16.3
Persona Natural	7.4
Sociedad mixta	1.1
Sociedad de responsabilidad limitada	0.3
Otras	1.4

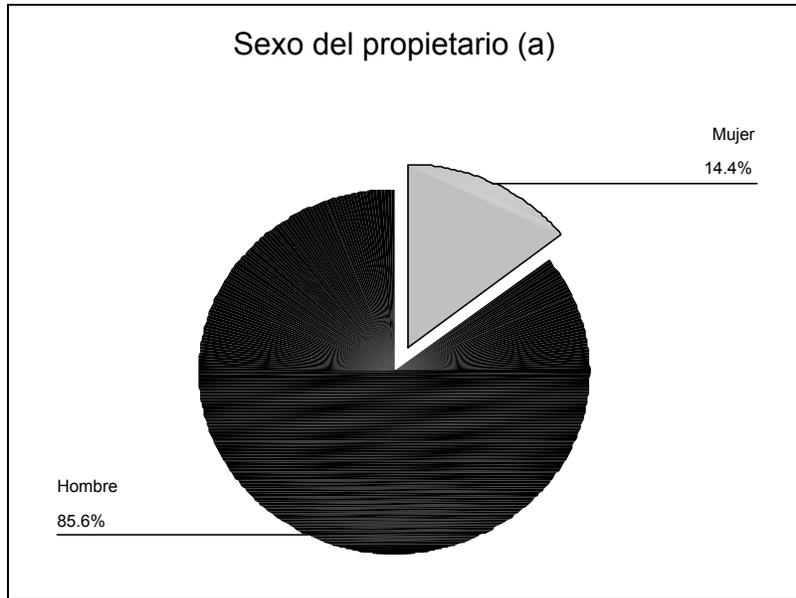
Se preguntó, también, quién era el socio mayoritario o el propietario principal de la empresa y se obtuvieron los siguientes resultados. Casi una tercera parte de las empresas están en manos de familias; una tercera parte pertenece a un solo individuo; el 27.7% corresponde a una sociedad, y casi una de cada diez de las empresas encuestadas pertenece principalmente a una empresa extranjera.

Cuadro 11 Socio o propietario principal de la empresa

Socio / propietario principal	%
Familiar	30.29
Individuo	29.71
Sociedad	27.71
Empresa extranjera	9.43
Capital mixto	2.86

En las empresas que pertenecen principalmente a individuos, se quiso conocer el género del propietario o propietaria, para efectos de conocer si existen desigualdades de género en la distribución de la actividad empresarial. En el Gráfico 8 se observa que el 86% de las personas propietarias son hombres y solo el 14% son mujeres.

Gráfico 8

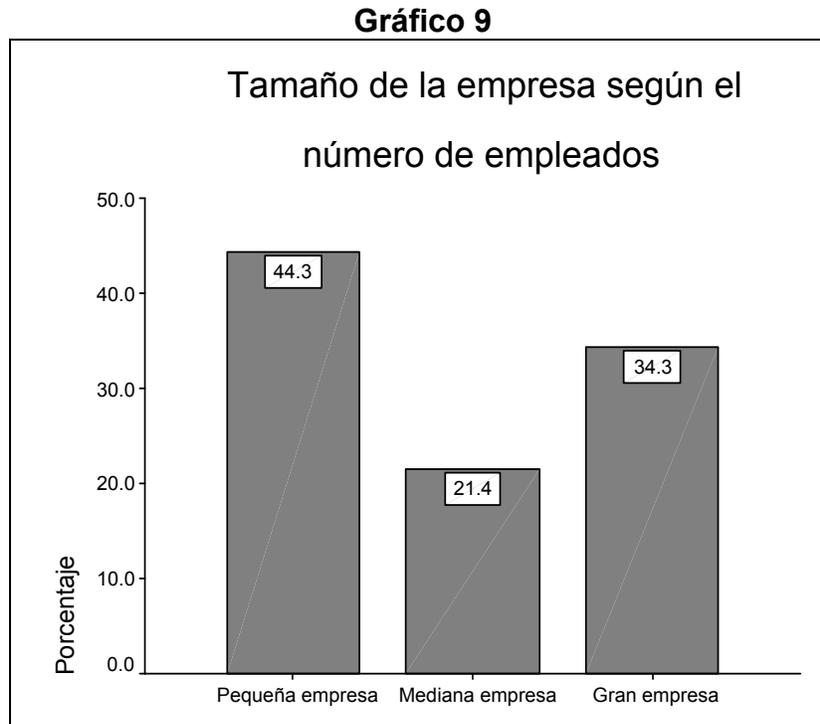


Este hallazgo confirma la tendencia descrita por Martínez (2000,17), la cual establece que la mayoría (73.3) de propietarios de pequeñas y medianas empresas son hombres. Y es evidente porque las mujeres se ubican principalmente en el estrato de la microempresa, y que por los argumentos expuestos anteriormente, no se han tomado en cuenta para efectos de este estudio.

Esta tendencia se agrava si tomamos en cuenta que muchas empresas de la muestra son grandes; en ese caso, casi ninguna mujer es propietaria. Así, de acuerdo con este estudio, del cien por ciento de los casos en los cuales un solo individuo es propietario de una empresa grande, solo el 12.5% es propiedad de la mujeres. Lo mismo pasa con la mediana y pequeña empresa, donde las mujeres son propietarias del 5.0 y 17.6%, respectivamente.

II.4.4. Tamaño de la empresa

Los criterios para definir el tamaño de las empresas varían según la organización y las instituciones públicas. Algunos utilizan criterios según el volumen de ventas, otros lo hacen de acuerdo con los ingresos brutos o los activos, pero, en general, se acepta hacerlo tomando en cuenta el número de trabajadores. Así, en esta investigación se escogió el criterio del empleo. De acuerdo con este parámetro, los resultados de la muestra final indican que el 45% de las empresas encuestadas pertenecen a la pequeña empresa (de 10 a 49 empleados); el 21%, a la mediana; y el 34%, a la gran empresa.



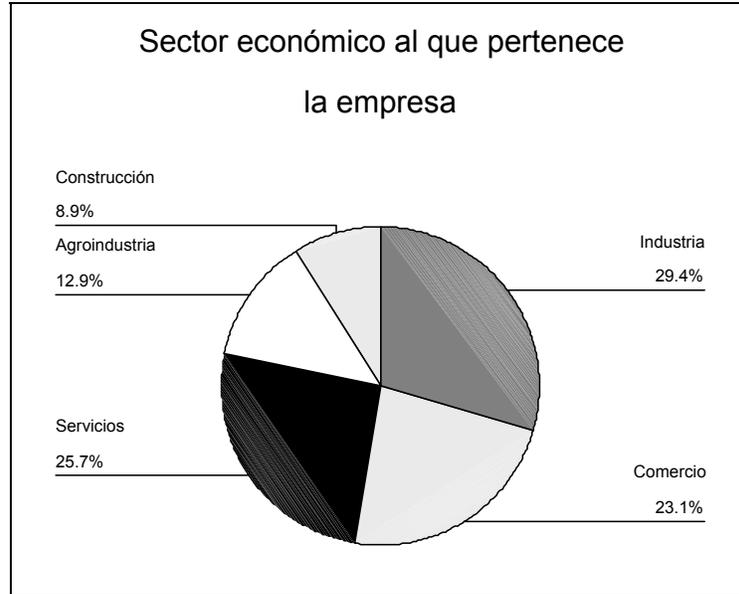
Si bien es cierto que al determinar la muestra del estudio se planteó que cada segmento tendría una participación igualitaria (33.3%), cuando se escogió la muestra se hizo conforme a los datos que arrojó la base de empresas del ISSS. Debido a ello, hubo algunas variaciones en el número reportado en la base respecto al número de empleados que las empresas manifestaron tener. Cabe señalar que la variación se dio principalmente en el segmento de la pequeña y mediana empresa. Así las cosas, se debe aclarar que la pequeña empresa está subrepresentada en la muestra, mientras que la gran empresa está sobrerrepresentada.

III.4.5. Sector y rama de actividad económica

Como se observa en el Gráfico 10, la industria, la agroindustria y la construcción representan el 29, el 13 y el 9%, respectivamente, y su sumatoria equivale al 51%. En la determinación de la muestra se había planteado que estos sectores económicos tendrían el 48% de participación; por ende, hubo una pequeña variación en la muestra final. Por su parte, el comercio ocupa el 23%, tal como se había

plateado en la determinación de la muestra, y, finalmente, los servicios ocupan el 26%, un poco menos de lo planteado al inicio (29%).

Gráfico 10



a. Sector industrial

Dentro del sector industrial están incluidos otros subsectores o ramas específicas de actividad económica, que se presentan en el cuadro 12. Este tiene concordancia, hasta cierto punto, con el Gráfico 2, donde la mayor parte de empresas se concentran en la producción de alimentos y en el sector textil y de cueros. Efectivamente, en nuestra muestra, tres de cada diez empresas industriales se dedican a la producción de alimentos y bebidas (aquí se incluyen las agroindustriales); en segundo lugar se encuentra la fabricación de productos de papel, imprentas y plásticos (20%), y le sigue la industria textil y cuero (18%) y la industria química (11%), entre otros.

Cuadro 12 Rama de actividad económica – Sector Industrial

Giro	(%)
1 Producción de alimentos, bebidas y tabaco	30.4
2 Textiles, prendas de vestir, industria de cuero	18.2
3 Industria/producción de madera	2.7
4 Fabricación/producción de papel, imprenta, plásticos	19.6
5 Fabricación/sustitución/producción químicos, petróleo	10.8
6 Fabricación/producción minerales, no metálicos, fibra vidrio	4.7
7 Industrias metálicas básicas	3.4
8 Fabricación/producción metálica, maquinaria y equipo	4.1
9 Otras industrias manufactureras	6.1
Total	100

b. Sector comercio

Por otra parte, al interior del sector comercio encontramos dos subsectores, comercio al por mayor y al por menor. Tal como se muestra en la encuesta empresarial de la DIGESTYC, en nuestra muestra el subsector con mayor número de establecimientos es el minorista (78%), que es lo mismo que se refleja en la muestra final de empresas. Y al igual que en el país, la cantidad de empresas dedicadas al comercio al por menor es mucho más elevada que el comercio mayorista (Gráfico 3).

c. Sector servicios

El sector servicios se subdivide, a su vez, como se muestra en el cuadro 13, en varias ramas de actividad. Tres de cada diez de las empresas encuestadas brindan servicios profesionales, otro porcentaje importante (20%) lo ocupan los bienes inmuebles y los servicios prestados a las empresas; asimismo se tienen los restaurantes y hoteles (14%), el área financiera y los seguros (11%), transporte y almacenamiento (10%) y comunicaciones (7%), entre otros.

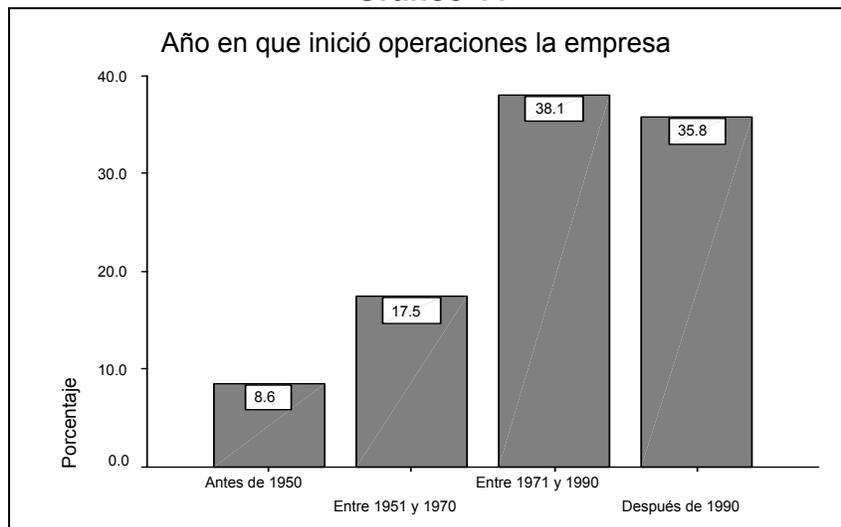
Cuadro 13 Rama de actividad económica – Sector servicios

Giro	%
Restaurantes y hoteles	14.4
Transporte y almacenamiento	10
Comunicaciones	6.7
Financiero y Seguros	11.1
Bienes inmuebles y servicios a la empresa	20
Servicios profesionales	30
Varios servicios	7.8
Total	100

III.4.6. Año de inicio de operaciones

Las tres cuartas partes de las empresas son de reciente creación. Como se observa en el Gráfico 11, la mayoría comenzó a operar desde la década de los setenta hasta hoy.

Gráfico 11



Es interesante hacer notar que antes de las reformas económicas, que tendieron a liberalizar la economía y a fomentar la actividad privada, se crearon casi igual número de empresas en un periodo similar de años.

En el Cuadro 14, podemos ver la creación de empresas por sector de actividad económica. Se debe destacar que efectivamente las empresas salvadoreñas han seguido las tendencias económicas, de acuerdo con cada período de la economía salvadoreña.

Cuadro 14 Actividad económica principal de la empresa por año de inicio de operaciones (%)

Actividad económica	Año en que inició operaciones la empresa			
	Antes 1950	1951 y 1970	1971 y 1990	Después 1990
Industria	2.9	29.1	37.9	30.1
Comercio	16.0	16.0	30.9	37.1
Servicios	4.4	7.8	36.7	51.1
Agroindustria	20.0	17.8	44.4	17.8
Construcción	3.2	9.7	51.6	35.5

De esta forma, la industria tiene un auge enorme después de 1950, en la época en que el modelo de sustitución de importaciones entra en vigencia en el país y la región. Tanto el sector comercio como el de servicios han tenido un auge después de 1970 y, específicamente, después de 1990, cuando surge la tendencia a la terciarización de la economía. Por su parte, la creación de nuevas empresas en el sector de agroindustria decae después de 1990, lo cual confirma el descuido del sector agropecuario, situación que ha caracterizado a los últimos cuatro gobiernos.

Este comportamiento tiene que ver, en gran medida, con las repercusiones de las políticas económicas diseñadas e implementadas por los diversos gobiernos. De ahí deriva la importancia que tiene, para el sector empresarial, conocer los criterios para la toma de decisiones de política pública, lo cual les afecta directamente. Además, darles a conocer los criterios y promover la búsqueda de consenso en torno a estos, constituye un pilar básico para la transparencia del Estado.

III.4.7. Organización empresarial

El estudio también indagó sobre la pertenencia a gremiales empresariales, principalmente porque la organización empresarial tiene un mayor peso cuando se necesita hacer cabildeo de políticas sectoriales, en beneficio de un determinado grupo de empresas que pertenecen a una rama económica definida. Los resultados generales muestran que el 73.1% de las empresas salvadoreñas encuestadas pertenecen a una o más gremiales de empresarios, en tanto que el 26.9% no pertenece a ninguna asociación. En términos generales, este resultado sería un buen indicio de la capacidad de organización e incidencia que puede tener el sector empresarial en la defensa de sus intereses. Como vemos en el Cuadro 15, el panorama cambia cuando se relaciona la pertenencia a una gremial con el tamaño de la empresa. Se debe mencionar que la correlación entre estas dos variables es significativa al nivel 0,01 (bilateral). De aquí en adelante, cada una de las correlaciones que se presentan son estadísticamente significativas, a menos que se indique lo contrario.

Cuadro 15 Pertenencia a gremial empresarial por tamaño de la empresa

Pertenencia a gremial	Tamaño de la empresa (%)			Total
	Pequeña	Mediana	Gran	
No	43.9	18.7	10.0	26.9
Sí	56.1	81.3	90.0	73.1

En este caso, solo el 56.1% de la pequeña empresa pertenece a una o más gremiales, la mediana se encuentra agremiada en un 81.3%, en tanto que la gran empresa participa en un 90%. La diferencia entre la pequeña empresa y los otros dos segmentos es bastante significativa, lo cual hace pensar que la capacidad de incidencia de la pequeña empresa es más limitada cuando se trata de defender sus intereses como segmento empresarial, en materia de política pública, porque no está agremiada en la misma proporción que la gran empresa.

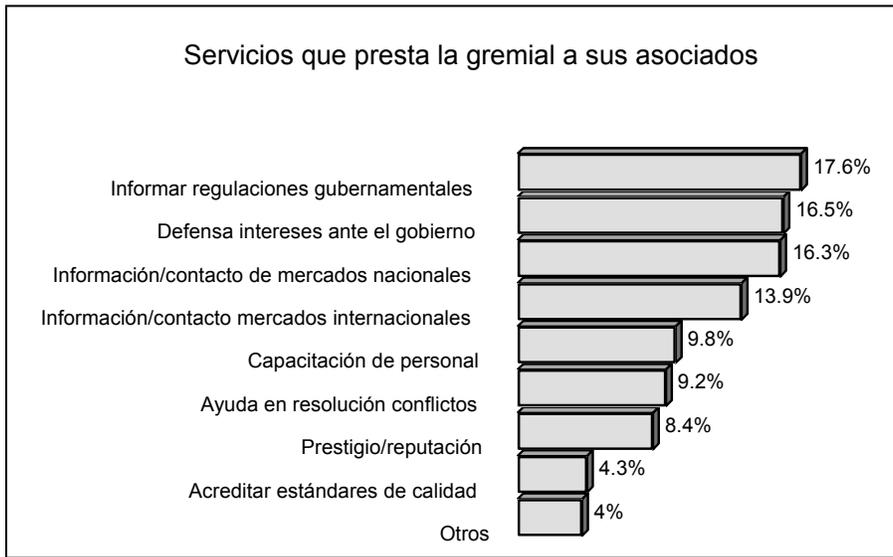
A las empresas se les dio la opción de mencionar hasta tres gremiales, a las cuales pertenecieran. Como resultado se obtuvo una media de 1.62 gremiales por empresa. Las gremiales empresariales más mencionadas se muestran en el Cuadro 16, y de éstas, las más recurrentes son: la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) con un 26.8%, la Cámara de Comercio con un 25.8%, la Asociación Nacional de la Empresa Privada con un 12.8% y la Cámara Salvadoreña de la Construcción con un 9.4%. Al sumar los porcentajes de estas cuatro gremiales se obtuvo casi el 75% del total de las respuestas.

Cuadro 16 Gremial a la que pertenece su empresa

Gremial	%
Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI)	26.8
Cámara de Comercio e Industria de El Salvador	25.8
Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP)	12.8
Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO)	9.4
Cámara Americana de Comercio (AMCHAM)	4.3
Gremiales Agroindustriales (CAMAGRO y afiliadas)	4.1
Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES)	2.9
Gremiales Financieras (ABANSA, ASES, ASAFONDOS, ACABOLSA)	2.2
Asociaciones y cámaras de comercio extranjeras	1.9
Gremiales relacionadas con el sector turismo	1.7
Gremiales vinculadas al sector transporte	1.7
Corporación de Exportadores Salvadoreños (COEXPORT)	1.2
Varias	5.1

Asimismo se les pidió a las empresas que enumeraran los servicios que prestan las diversas gremiales. De igual manera, se les dio la opción a los empresarios de mencionar hasta cuatro de los servicios que obtenían como socios de determinada gremial. Se obtuvo un total de 693 respuestas. Los resultados se muestran en el Gráfico 12.

Grafico 12

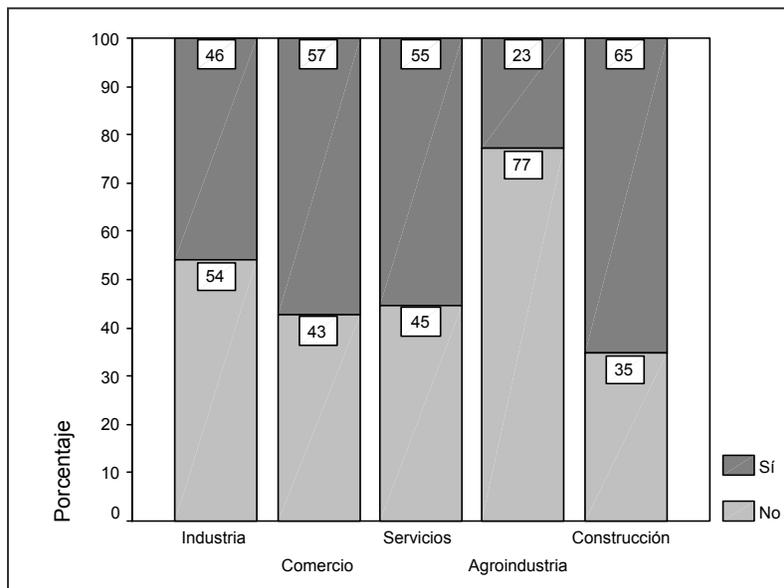


III.4.8. Relaciones con el gobierno

Dada la naturaleza del estudio era importante saber qué porcentaje de empresas encuestadas son proveedoras de bienes o servicios al gobierno, con el objetivo de conocer la calidad de relación que estas tienen y qué tan objetivas pueden ser al emitir determinada valoración. De tal manera que el 45.7% de las empresas, es decir, 160 de las 350 encuestadas, son proveedoras de bienes y/o servicios al gobierno.

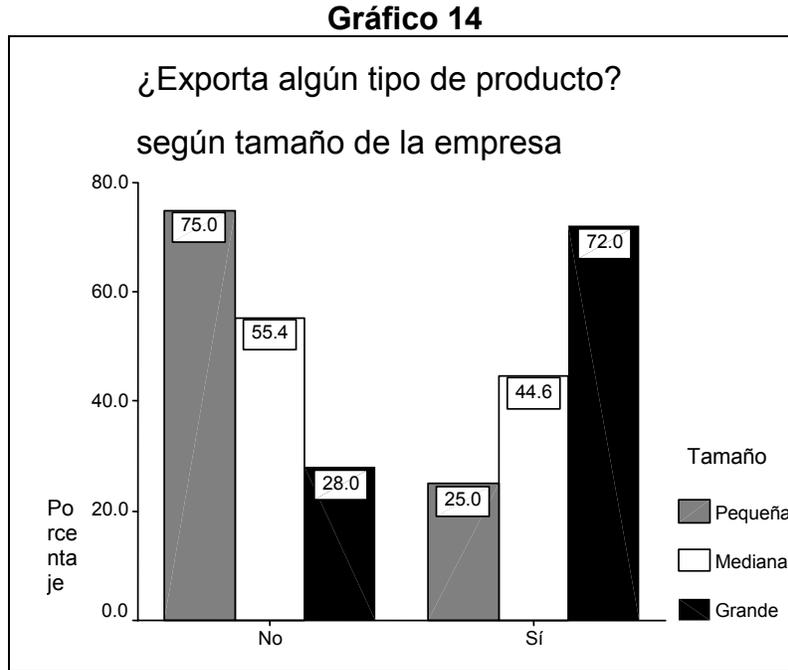
Grafico 13

¿Es su empresa proveedora de bienes o servicios al gobierno?
Por sector económico



III. 4.9. Relaciones comerciales internacionales

También se quiso conocer el porcentaje de empresas salvadoreñas que exporta algún tipo de producto, con el objetivo de determinar el impacto que ha tenido la apertura comercial en nuestro país. En el Gráfico 14 se muestra los porcentajes de las empresas que exportan, según su tamaño.



La diferencia por tamaño es evidente, sobre todo en el segmento de la pequeña y gran empresa, ya que la mediana parece estar más equilibrada. En la muestra final, solo la cuarta parte de las pequeñas empresas exportan; mientras que en el caso de la gran empresa, solo la cuarta parte no lo hace.

IV. Análisis de los resultados

IV.1. Percepción de la transparencia en las relaciones Estado-empresa privada

Para comprender la percepción de los empresarios en términos de transparencia, el primer paso es determinar qué significa y qué implicaciones tiene para ellos este rubro. Para tal efecto, se les preguntó abiertamente: "Para usted, ¿qué es transparencia?". No se proporcionó ninguna alternativa, de tal manera que las respuestas fueron por completo espontáneas. El Cuadro 17 muestra los resultados.

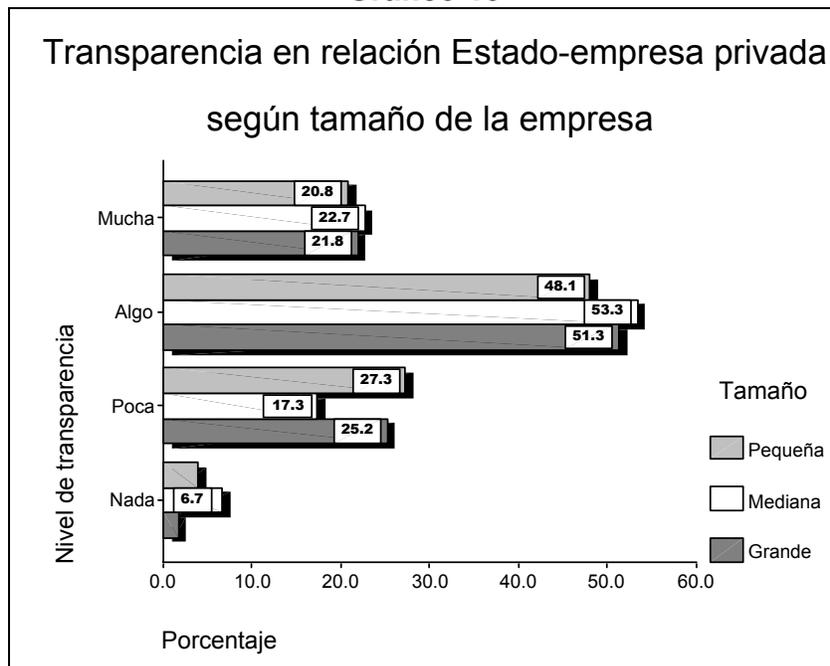
Claridad, algo visible y no ocultar nada (sinónimos).	33.5	26.7	19.3
Ser honesto y ético, hacer lo correcto.	23.2	20.0	27.7
Existencia de reglas claras, aplicación de las leyes.	14.8	16.0	21.0
Rendición de cuentas sobre la gestión del Estado.	11.0	10.7	10.1
Oportunidad, acceso y equidad de la información.	6.5	10.7	9.2
Equidad, no favoritismo hacia grupos o particulares.	1.9	1.3	2.5
Ausencia de corrupción.	0.6	1.3	0.0
Cumplimiento de programas de gobierno (promesas).	4.5	9.3	5.0
Eficiencia en el manejo y la gestión de lo público.	1.9	2.7	2.5
Otras respuestas.	1.9	1.3	2.5

Una tercera parte de las pequeñas empresas y una cuarta de las medianas relacionó la transparencia con su significado etimológico. En tal sentido, la definieron con un sinónimo de la palabra, de tal manera que encontramos respuestas como "claridad", "algo visible", "cristalino", "que se puede ver a través de". A diferencia de las anteriores, la mayor parte de las grandes empresas definieron la transparencia como honestidad, honradez, ética, tanto de los funcionarios públicos como de quienes se relacionan con ellos. Asimismo, una cuarta parte de los pequeños empresarios se refirieron a la transparencia como una actitud más personal de honestidad y de "hacer lo correcto". En tercer lugar, los pequeños y medianos empresarios definieron la transparencia en términos de la existencia de reglas claras, del conocimiento y de la aplicación de la ley o, en su defecto, hicieron referencia a no quebrantar o transgredir las leyes. Por otra parte, también se pueden observar porcentajes más bajos en las respuestas que vinculan el término transparencia a la rendición de cuentas de la gestión pública, a la oportunidad, acceso y equidad de la información, a la equidad --entendida como no-favoritismo hacia grupos o particulares--, a la ausencia de corrupción, al cumplimiento de las promesas de campañas políticas. Algunos se refirieron a la transparencia como eficiencia en el manejo y la gestión de lo público.

Llama la atención que un porcentaje importante de los encuestados se limitaron a definir la transparencia mediante el uso de sinónimos. Esto revela cierto desconocimiento sobre las implicaciones que esta tiene, debido a todo lo que involucra el concepto de transparencia en términos de la gestión pública. Sin embargo, si se suman las siguientes respuestas, el resultado revela que casi dos terceras partes de los encuestados tienen una idea más acertada de una o más de las áreas que incluye la transparencia. Es decir, la existencia de reglas claras, la rendición de cuentas, el acceso y oportunidad a la información, la conducta honesta de los funcionarios, la sanción y combate a la corrupción, el manejo eficiente de los recursos públicos y la participación equitativa en la toma de decisiones. Es importante destacar que los empresarios no reducen la transparencia a la ausencia de corrupción, sino que van más allá al señalar los componentes anteriores que indican un verdadero clima de transparencia. En general, las dos terceras partes de los empresarios tienen una percepción bastante acertada sobre las implicaciones que tiene este rubro.

El gobierno obtiene diversos bienes y servicios por medio de compras y licitaciones públicas, obtenidas a través de concesiones, etc., del sector empresarial. Por lo tanto, la relación Estado - empresa privada, en términos de transparencia, debe caracterizarse por incluir reglas claras del juego, ausencia de favoritismos y tráfico de influencias, información oportuna y equitativa, entre otros. Es por esto que se les pidió a los empresarios que (auto)evaluaran qué tan transparentes eran las relaciones entre el Estado y la empresa privada. Así, a la pregunta “¿Qué tanta transparencia existe en las relaciones entre la empresa privada y el gobierno en el país?”, los empresarios respondieron como lo muestra el Gráfico 15.

Gráfico 15



Los empresarios tienen una idea bastante homogénea sobre la transparencia en sus relaciones con el Estado. Dos de cada diez empresarios, ya sean pequeños, medianos o grandes, opinaron que existe mucha transparencia y casi la mitad opinó que existe alguna. En general, se percibe que los empre-

sarios tienen una visión relativamente positiva acerca de las relaciones con el Estado, en términos de transparencia, lo cual queda demostrado cuando se observa que solo tres de diez opinarían que existe poca o ninguna.

Sin embargo, es necesario incluir cada uno de los elementos integradores de nuestra definición de transparencia: rendición de cuentas, existencia de reglas claras, acceso y oportunidad a la información, y participación y escrutinio ciudadano.

A continuación se desarrollará cada uno de los componentes del concepto de transparencia, la cual se define como aquel ambiente en el cual las responsabilidades y relaciones de las entidades con responsabilidades públicas se establecen de forma clara, veraz y abierta al escrutinio público y la participación ciudadana.

IV.2. Rendición de cuentas

En este apartado se analizan los componentes de la rendición de cuentas, como parte fundamental de la transparencia del Estado. Ciertamente, la transparencia debe obligar al funcionario a demostrar la franqueza de sus actividades. Significa pro-actividad en el funcionario público y en las instituciones públicas, en tanto que debe demostrar y sustentar sus acciones ante la ciudadanía, rendir cuentas de sus actividades, de manera precisa, y responder por ellas.

La rendición de cuentas, entendida como la obligación periódica e institucionalizada que tienen los funcionarios públicos de informar sobre las decisiones adoptadas, las razones de dichas decisiones y costos generados, es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones democráticas. No puede existir un real Estado de derecho sin un efectivo sistema global de rendición de cuentas. De ahí que el control de la corrupción y la transparencia pase necesariamente por mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas.

Por lo tanto, se analiza la rendición de cuentas a los funcionarios públicos, como la transparencia del gobierno y las instituciones involucradas en la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto público. Además, se ha incluido la necesidad de dar cuentas sobre la financiación de las campañas de los partidos políticos en El Salvador. Y existe un tercer componente, que se relaciona con las instituciones públicas encargadas del control, la regulación y fiscalización del gobierno y de la empresa privada.

IV.2.1 Gestión y manejo eficiente de recursos públicos

IV. 2.1.1. Funcionarios públicos

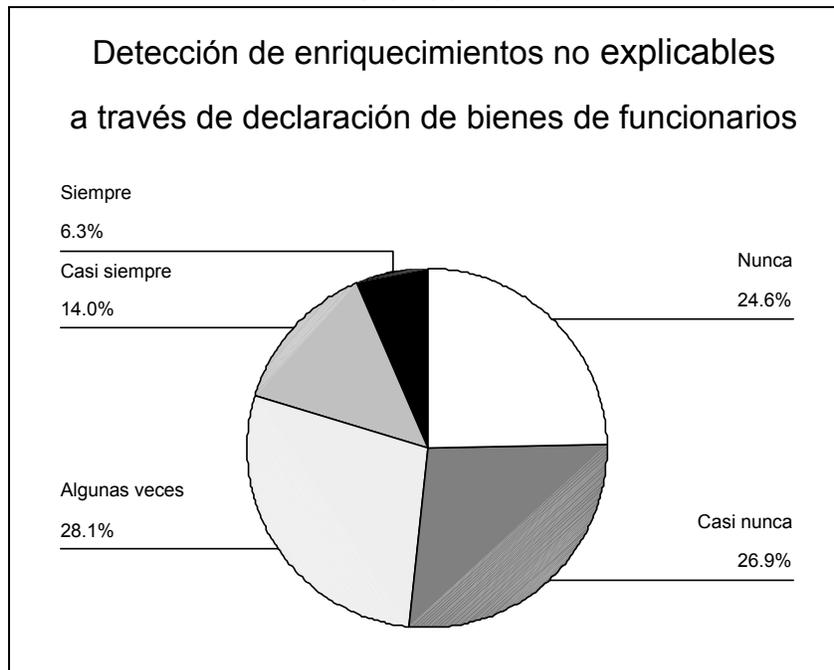
La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos entró en vigencia en el mes de mayo de 1959. Esta define la lista de funcionarios públicos a quienes debe aplicarse la disposición constitucional, establece los requisitos de las declaraciones del estado de patrimonio, y regula los procedimientos y las sanciones aplicables como consecuencia de sus infracciones. Dicha

Ley sufrió modificaciones en algunas de sus disposiciones. Estas reformas se realizaron en octubre de 1959, en abril de 1974 y, más ampliamente, en septiembre y diciembre de 1992. Sin embargo, es importante mencionar que, desde 1959, cuando se aprobó esta Ley, no existen registros o evidencias de funcionarios que hayan sido condenados por enriquecimiento ilícito.

La Ley a la que se hace mención obliga a quienes ejercen autoridad o administran recursos a presentar, al inicio de sus gestiones, una declaración jurada del patrimonio familiar, y otra cuando dejan sus cargos. A quienes no cumplen con esta obligación, se les aplica una multa. La presunción de enriquecimiento ilícito puede hacerse si la diferencia entre la declaración final y la inicial arroja incrementos en el patrimonio, que no pueden explicarse a través de los ingresos legales que percibieron los funcionarios o empleados públicos correspondientes.

Por otro lado, se indagó la percepción de los empresarios en cuanto a la rendición de cuentas de los funcionarios. De manera específica, se les pidió que calificaran la frecuencia con que se puede detectar el peculado o los enriquecimientos no explicables, a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios. Se observó que no existen diferencias relevantes en la opinión de los encuestados, según el tamaño de la empresa; por lo tanto, se incluyeron los resultados generales. El Gráfico 16 muestra que la mitad de los empresarios perciben que nunca o casi nunca se pueden detectar estos enriquecimientos, casi tres de cada diez dijeron que algunas veces, mientras que alrededor del 20% dijo que siempre o casi siempre era posible detectarlo.

Gráfico 16



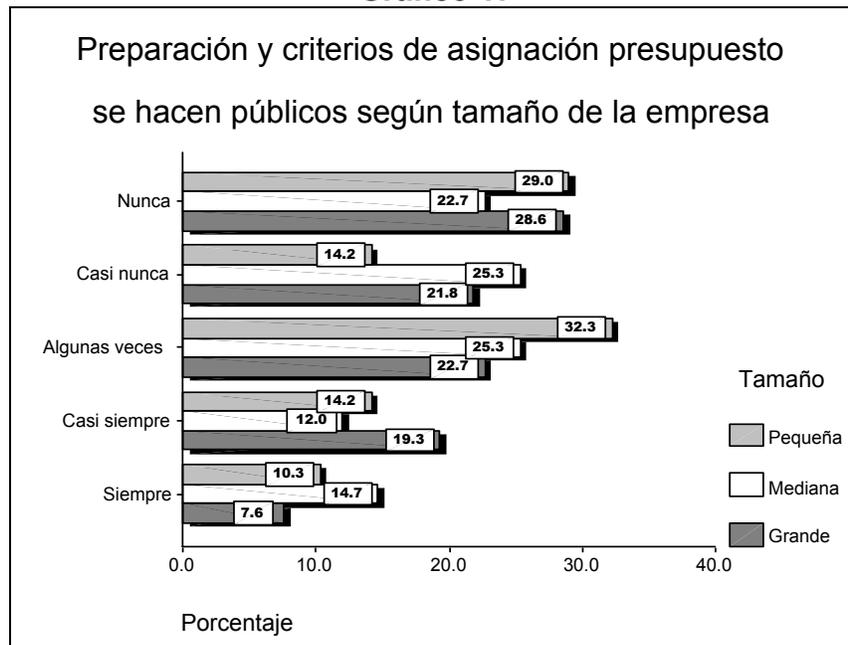
IV.2.1.2. Preparación, aprobación y evaluación del presupuesto nacional

Según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)²⁸, transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esta decisión, son accesibles, claros y se comunican al público en general. En este sentido, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso sensato de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley y obliga a que los funcionarios e instituciones se comporten con honestidad y responsabilidad, en el ejercicio de la autoridad pública. La transparencia en el gasto público tiene una relevancia particular dado el carácter central del presupuesto de la nación, porque en él se expresan, de manera tangible, los objetivos, los compromisos y las prioridades que tiene un gobierno. Por lo tanto, el análisis del presupuesto permite evaluar quiénes ganan y pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, se puede analizar el grado de eficiencia del gasto público, pues ubica casos potenciales de corrupción. En suma, analizar y evaluar el grado de transparencia del proceso presupuestario contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la consolidación del Estado de derecho.

En el Informe de Transparencia Presupuestaria El Salvador 2003, se comenta que la etapa de preparación y la formulación del presupuesto se realiza solo en los altos niveles jerárquicos del Ministerio de Hacienda. No hay registros que muestren que las instituciones escuchan o toman en cuenta las opiniones de representantes de la sociedad civil, y mucho menos que estos sean convocados formalmente a participar en la determinación de las prioridades presupuestarias.

Los empresarios perciben que la frecuencia con que la preparación y los criterios de asignación del presupuesto se hacen públicos es limitada, tal como se muestra en el Gráfico 17.

Gráfico 17



²⁸ Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de diez países. México, octubre, 2003.

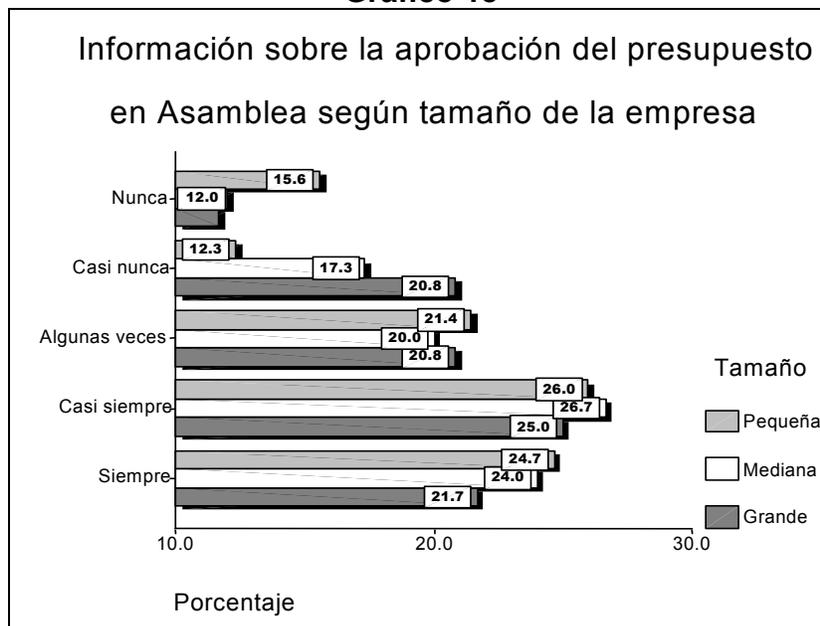
Se observa que un poco más de la tercera parte de los pequeños y cuatro de cada diez empresarios de la mediana y de las grandes empresas, opinan que nunca o casi nunca se hacen públicos los criterios de asignación del presupuesto. Ahora bien, una proporción similar (cuatro de cada diez) consideró que siempre o casi siempre se hacen públicos estos criterios.

En El Salvador, los presupuestos se basan en el programa de cada gobierno. Sin embargo, no existe un sustento legal que especifique los criterios que deben utilizarse para la formulación de los mismos. En la práctica, no está claro cómo se relaciona el programa de gobierno con los presupuestos, es decir, el programa de gobierno no se expresa en términos de indicadores presupuestarios.

En cuanto a la etapa de aprobación del presupuesto, el ILTP 2003 señala que, en el caso de El Salvador, la discusión y aprobación del presupuesto lleva tres meses, comprendidos entre octubre y diciembre de cada año. La experiencia de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto (con base en evidencia testimonial) les indica que el plazo es suficiente para hacer las consultas pertinentes, negociar cambios y efectuar otros ajustes. Cuando el presupuesto no ha sido aprobado en el plazo previsto, ha sido por desacuerdos entre los partidos políticos, no por falta de tiempo para concluir su estudio. Cuando la sociedad civil ha tenido participación, ha sido por iniciativa de la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto o por petición de las organizaciones interesadas. En estas circunstancias, algunos grupos cívicos se han tomado en cuenta en las discusiones sobre el presupuesto. Sin embargo, su número todavía es bastante restringido y limitado.

En el ILTP 2003, El Salvador es el país que obtuvo la más baja calificación de toda América Latina, en cuanto a la oportunidad de la información en el presupuesto. Sin embargo, dado que la discusión en el Legislativo es pública y por lo general se extiende, lo cual confiere suficiente tiempo para los debates y para que los medios de comunicación den una amplia cobertura sobre el mismo, pudiera contestar la pregunta “¿Con qué frecuencia se informa al público sobre la etapa de aprobación del presupuesto?”.

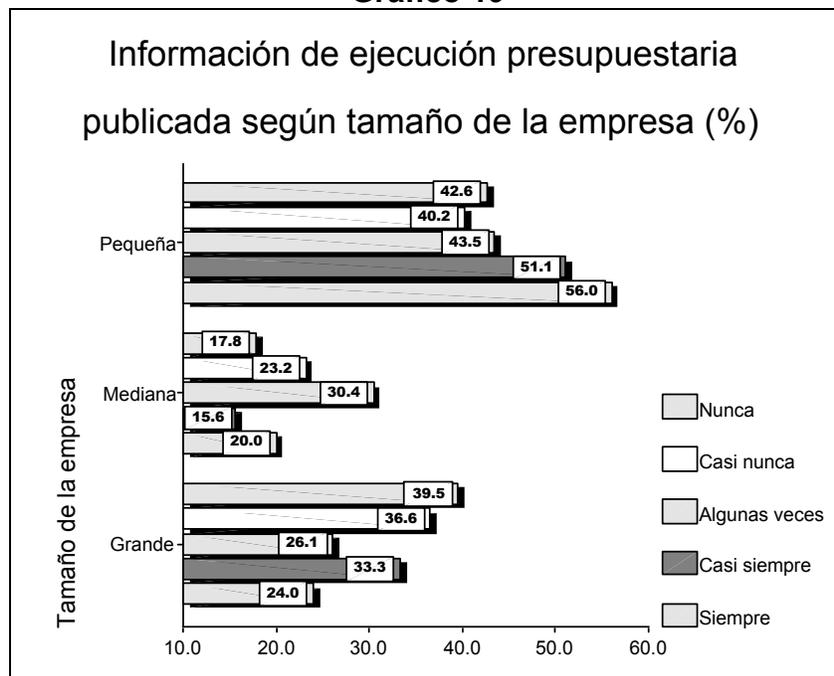
Gráfico 18



Según el Gráfico 18, las diferencias no son muy marcadas según el tamaño de la empresa, vemos que cuatro de cada diez empresarios opinan que siempre o casi siempre la Asamblea Legislativa informa sobre el proceso de aprobación del presupuesto. Curiosamente un porcentaje similar opinan que nunca o casi nunca se hace pública esta información.

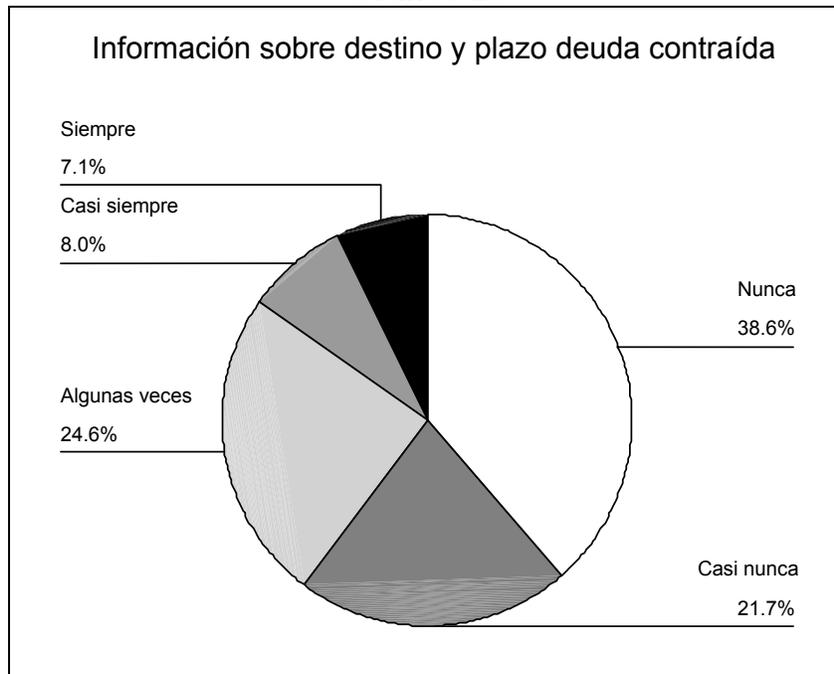
En cuanto a la ejecución del presupuesto, se preguntó con qué frecuencia se publica información al respecto. Como se observa en el Gráfico 19, la percepción de las empresas es un tanto diferente según el segmento al cual pertenecen. En el caso de la pequeña y mediana empresa, un poco más de la tercera parte opina que nunca o casi nunca se informa sobre este rubro. Mientras que cuatro de cada diez empresarios pertenecientes al segmento de la gran empresa tienden a pensar que nunca o casi nunca se informa sobre la ejecución de los recursos públicos asignados al presupuesto.

Gráfico 19



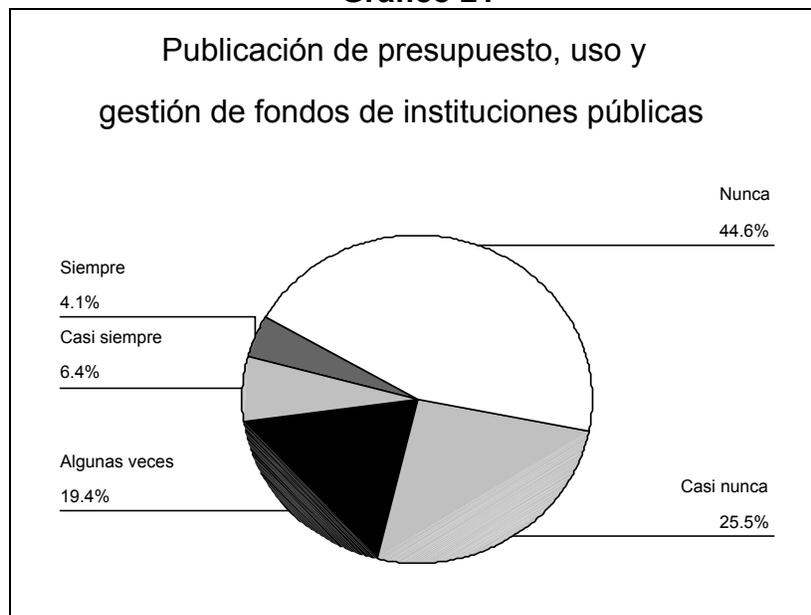
En el caso de la deuda pública contraída por el gobierno, se pidió a los empresarios que evaluaran con qué frecuencia se informa sobre los plazos y el destino de esos recursos. Cuando se relaciona esta variable con el tamaño de la empresa no se observan variaciones marcadas, lo cual indica que existe una opinión homogénea. En este sentido, seis de cada diez empresarios dijeron que nunca o casi nunca se informa al respecto. Una cuarta parte dijo que se hacía solo algunas veces y alrededor del 15% manifestó que se hacía siempre o casi siempre.

Gráfico 20



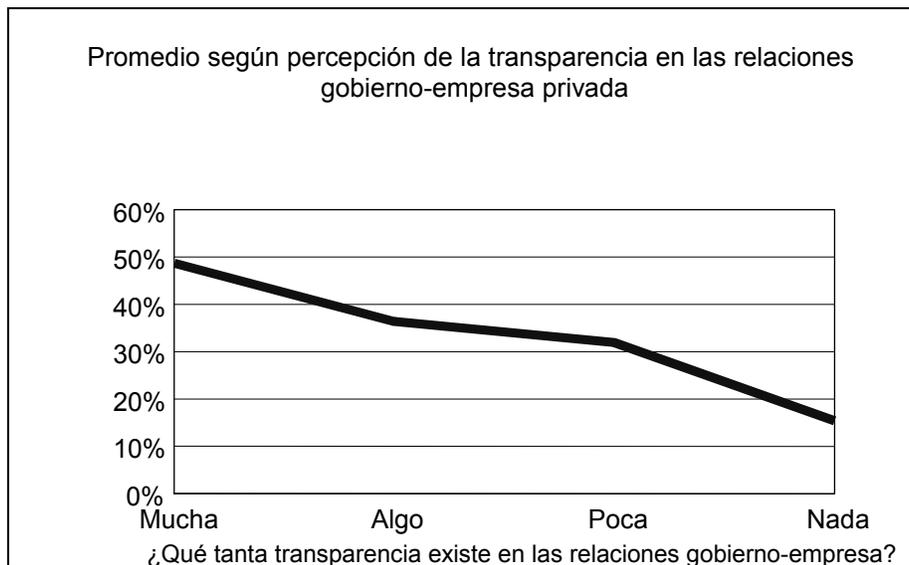
En este apartado sobre la rendición de cuentas de los funcionarios e instituciones públicas, se analiza la frecuencia con que estas publican sus presupuestos respectivos, además de la gestión y el uso que hacen de los recursos que se les asignan. Ante esto, las respuestas fueron contundentes y bastante homogéneas. Siete de cada diez empresarios dijeron que nunca o casi nunca se publica esta información, casi el 20% dijo que algunas veces, mientras que solo uno de cada diez empresarios dijo que siempre o casi siempre se tiene acceso a esta información.

Gráfico 21



En esta primera parte se han abordado las áreas relacionadas con la rendición de cuentas, en cuanto a los recursos públicos. De manera específica, se han tratado las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos y la información sobre los mecanismos de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de la nación y la deuda pública. En este sentido, se calculó un promedio que reunió todas estas variables (de la pregunta 23 a la 28) en un solo dato²⁹. El resultado de nuestro “índice” fue de **37.18**, lo cual indica la poca frecuencia con que las instituciones públicas rinden cuentas sobre los fondos del Estado. Además, como ya se expuso en el marco conceptual, la rendición de cuentas es un componente esencial de la transparencia pública. En este sentido, se hizo una correlación³⁰ con la percepción de los empresarios sobre la transparencia en sus relaciones con el gobierno. La tendencia se observa en el Gráfico 22.

Gráfico 22



Lógicamente, mientras mayor es la percepción de que hay poca o ninguna transparencia en las relaciones entre el gobierno y la empresa privada, menor es la frecuencia de la rendición de cuentas sobre los fondos públicos que hace el gobierno. A tal punto que aquellos que respondieron que no existe ninguna transparencia en las relaciones gobierno - empresa privada, arrojaron un índice de 15.38 en un escala de 0 a 100, donde 100 significa que siempre se rinden cuentas. Aun quienes dijeron que existía mucha transparencia obtuvieron un índice de 48.71, en la misma escala. Por lo tanto, la rendición de cuentas es uno de los talones de Aquiles de la transparencia en El Salvador.

Para concluir es importante recalcar los hallazgos más sobresalientes. En primer lugar, hace falta mucho camino por recorrer para alcanzar niveles de rendición de cuentas aceptables. Los criterios de asignación de cada uno de los rubros del presupuesto de la nación no se publican casi nunca, así como tampoco se hace pública la información sobre la ejecución del presupuesto para que pueda medirse el grado de vinculación del presupuesto público con los programas del gobierno. Tampoco

²⁹ Para facilitar su comprensión, se transformaron los datos a una escala del 0 al 100, donde cero fue asignado a nunca y cien fue asignado a siempre. De tal forma que entre más se acerca a 100, se estaría presentando una mayor rendición de cuentas.

³⁰ Estadísticamente significativa = 0.000 (prueba ANOVA).

se informa al público, de manera periódica, sobre la contratación, el destino y los plazos de la deuda contraída por el Estado. Un dato que llama la atención es que las instituciones públicas, léase ministerios, autónomas, gobiernos locales, entre otros, casi nunca someten al ojo visor de la ciudadanía (incluyendo a los empresarios) sus presupuestos, su gestión y el uso de fondos. Por lo tanto, ni los empresarios ni la ciudadanía pueden fiscalizar si los fondos provenientes de sus impuestos se están manejando de forma acertada, eficiente y limpia.

IV.2.2. Financiamiento de las campañas políticas

Sobre el financiamiento partidario en El Salvador, como mecanismo encaminado a promover la libertad y la democracia partidista, el artículo 210 de la Constitución establece la “deuda política”, la cual se regula mediante el Código Electoral. El procedimiento de cálculo del monto de los subsidios directos en el país es fijado por la autoridad electoral. Cabe señalar que el monto distribuido se ajustó en la elección anterior por la inflación.

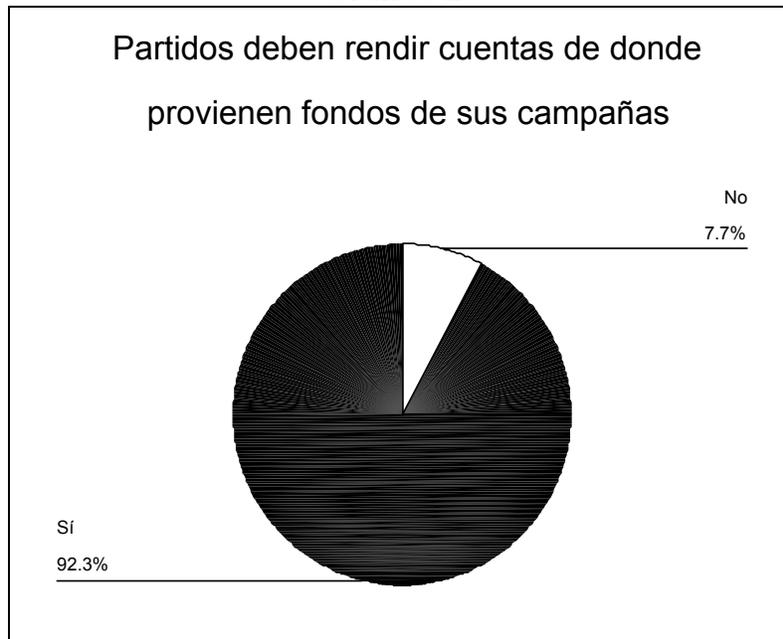
En el caso de El Salvador, no se establece una barrera para acceder al financiamiento, además se distribuyen de manera anticipada porciones sustanciales de la subvención estatal. Esta deuda se encuentra normada por varios artículos del Código Electoral, los cuales establecen los mecanismos para calcular el financiamiento de las campañas políticas, con la ventaja de que los partidos pueden recibir un anticipo de hasta el 75% del monto total del financiamiento. La norma jurídica establece que los partidos políticos tienen obligación de reintegrar al fisco la diferencia que resultare entre el anticipo recibido y la suma que les corresponda como consecuencia de la liquidación poselectoral (Art. 192 del Código Electoral).

En cuanto a las donaciones a los partidos políticos, la ley no establece la fiscalización de los ingresos a estos partidos sea cual fuere la fuente de ingresos y, por ende, no obliga a ningún instituto político a declarar las contribuciones privadas de las que han sido objeto. A lo que se añade que, en El Salvador, no existen disposiciones jurídicas en materia de reglas sobre gastos de partidos políticos. La única limitación que pesa sobre el gasto electoral se refiere a la delimitación temporal de las campañas electorales.

En materia de transparencia financiera partidaria, no existen disposiciones que exijan informes ni auditorías de ninguna clase a los partidos políticos. De hecho, no se tiene conocimiento de la publicación de cuentas de estos institutos políticos en el país ni de iniciativa pública o privada alguna, relacionada con la investigación y verificación del financiamiento partidario en el país.

En este sentido, se les preguntó a los empresarios si, de acuerdo con sus criterios, los partidos políticos debían precisar, como rendición de cuenta, de dónde provienen los fondos, tanto públicos como privados, de sus campañas electorales. La respuesta fue abrumadora y no tuvo diferencias marcadas, según el tamaño de la empresa. Tal como se puede observar en el Gráfico 23, más del 90% de los empresarios respondió que los partidos debían hacerlo.

Gráfico 23



De igual forma se les preguntó abiertamente, sin dar ninguna opción u orientar la respuesta, por qué los partidos debían rendir (o no rendir) cuentas en cuanto a informar de dónde provienen los fondos de sus campañas. En el caso de aquellos que contestaron que los partidos no debían hacerlo (menos del 10%), la principal razón que expuso casi la mitad de los empresarios fue: “porque es privado y debe mantenerse la confidencialidad de los donantes”. En segundo lugar, los empresarios dijeron que “no es obligación ni es necesario” (37%), el resto de respuestas fueron de otro tipo.

Por otra parte, en el caso de los empresarios que dijeron que los partidos políticos debían rendir cuentas sobre la procedencia de los fondos de sus campañas, se observaron algunas diferencias, según el tamaño de la empresa (Cuadro 18). De tal forma que la mayor parte de las respuestas, de las pequeñas y medianas empresas, se referían a que debían hacerlo por transparencia y honestidad. En segundo lugar, para determinar si no provenían de actividades ilícitas, como lavado de dinero o narcotráfico. En tercer lugar, para saber con quienes se “comprometían” los partidos. En el caso de la gran empresa, la razón primordial que expuso, en cuanto a si los partidos debían rendir cuentas, fue para determinar si no provenían de lavado de dinero o narcotráfico. Pero en general, el mayor número de respuestas giró en torno a esas tres razones.

Cuadro 18
¿Por qué deben rendir cuentas los partidos de los fondos de sus campañas? (en porcentaje)

Razones	Peq	Med	Gran
Por transparencia / honestidad	27.2	45.3	23.6
Verificar su procedencia (lavado dinero/narcotráfico)	26.5	14.1	30.0
Verificar con quien se "comprometen" los partidos	17.0	18.8	17.3
Si son fondos públicos, verificar que se manejan adecuadamente	10.2	10.9	13.6
Los partidos están al servicio del pueblo y deben dar cuenta	8.2	6.3	5.5
Para que no haya corrupción / malversación	5.4	0.0	2.7
Para ver si no proceden del extranjero	2.0	3.1	0.0
Otras respuestas	3.4	1.6	7.3

Siempre en la misma línea de la financiación de las campañas políticas, se preguntó a los empresarios si sabían o habían oído si los partidos políticos pagan “favores” a quienes han financiado sus campañas. Aquí la respuesta fue contundente: nueve de cada diez empresarios respondió afirmativamente. Esta respuesta no presentó mayores diferencias según el tamaño de la empresa, es decir, la percepción de los diversos segmentos empresariales fue bastante homogénea.

Entre los favores más comunes que los representantes de los partidos políticos otorgan a cambio de la financiación de sus campañas son: tres de cada diez empresarios opinaron que el favor más común es el otorgamiento de cargos públicos; casi la cuarta parte (a excepción de los grandes empresarios) opinó que era la adjudicación de contratos; en el caso de las medianas y grandes empresas, casi la cuarta parte opinó que la influencia en las decisiones de política económica y/o sectorial, y, finalmente, el acceso a información preferencial ocupa el cuarto lugar de las respuestas. En menor medida, los empresarios mencionaron la evasión de impuestos, el trato preferencial y la no aplicación equitativa de las leyes.

Cuadro 19 Favores más comunes que pagan los partidos a quienes financian las campañas (%)

Favores más comunes	Tamaño de la empresa		
	Pequeña	Mediana	Grande
Otorgamiento de Cargos	32.1	31.5	31.1
Información preferencial	16.1	13.0	19.3
Influencia en decisiones de política	20.0	28.8	23.2
Adjudicación de contratos	25.9	24.7	21.3
Evasión de impuestos	2.3	0.0	2.8
Trato preferencial en las leyes	1.3	0.7	1.6
Otras respuestas	2.3	1.4	0.8

IV.2.3 Instituciones reguladoras y fiscalizadoras

Uno de los elementos clave en el ejercicio de fiscalización del presupuesto lo constituyen las capacidades legales y efectivas que tenga el órgano de control externo para llevar a cabo su misión institucional. En principio, estos órganos fiscalizadores fortalecen la rendición de cuentas y garantizan la efectiva división de poderes. Un Estado que no garantice el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o desviaciones de fondos. En ILTP 2003 se pudo detectar que El Salvador es el país peor calificado de la región, en cuanto a las capacidades de fiscalización de sus órganos controladores, Corte de Cuentas y Ministerio Público, con un porcentaje de aprobación de solo el 8 por ciento.

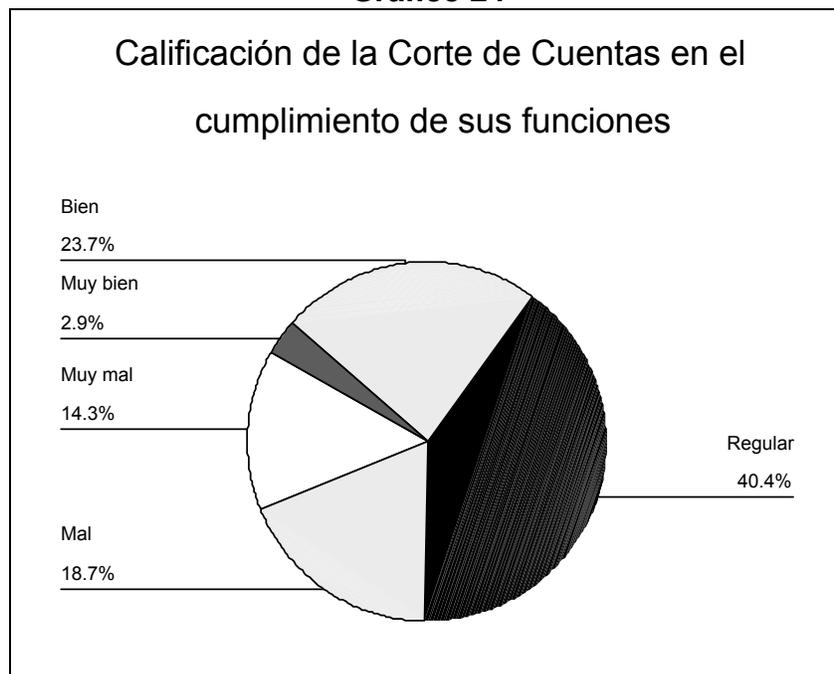
IV.2.3.1. Corte de Cuentas de la República

La Corte de Cuentas de la República (CCR) es el máximo organismo de control gubernamental. La Constitución de la República de El Salvador, en su artículo 195, señala: "La fiscalización de la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular estará a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República". La Corte de Cuentas fue instituida por la Constitución Política del 20 de enero de 1939. La Corte es independiente del Órgano Ejecutivo, en lo funcional, administrativo y presupuestario. La independencia de la Corte se fundamenta en su carácter técnico, y sus actuaciones son totalmente indepen-

dientes de cualquier interés particular (artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República).

Con base en lo anterior, se les preguntó a los empresarios su percepción sobre el trabajo de la Corte de Cuentas como organismo encargado de la fiscalización de la hacienda pública, en general, y la ejecución del presupuesto. Las diferencias entre los segmentos empresariales (pequeña, mediana, grande) no fueron sustanciales; por lo tanto, se incluyeron los resultados generales. Por otra parte, la cuarta parte de los empresarios opinaron que la Corte de Cuentas cumple bien o muy bien sus funciones contraloras, el 40% opinó que su desempeño es regular y la tercera parte dijo que lo hace mal o muy mal. La opinión no es tan favorable para el principal órgano encargado de velar por la transparencia en el país.

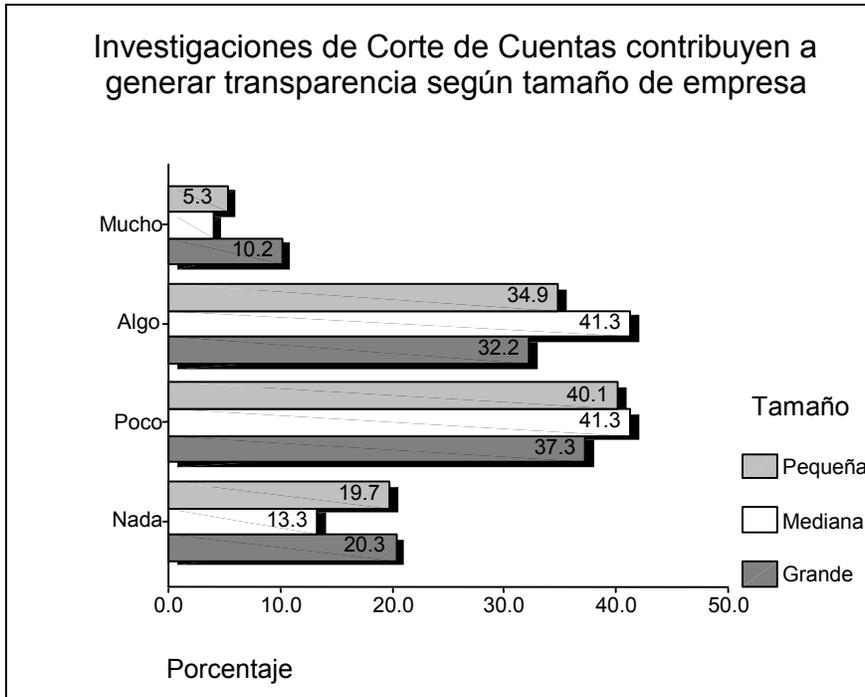
Gráfico 24



Siendo esta su principal función, se preguntó: “En su opinión, las investigaciones y recomendaciones que hace la Corte de Cuentas son tomadas en cuenta y contribuyen a generar un clima de transparencia en el Estado?”.

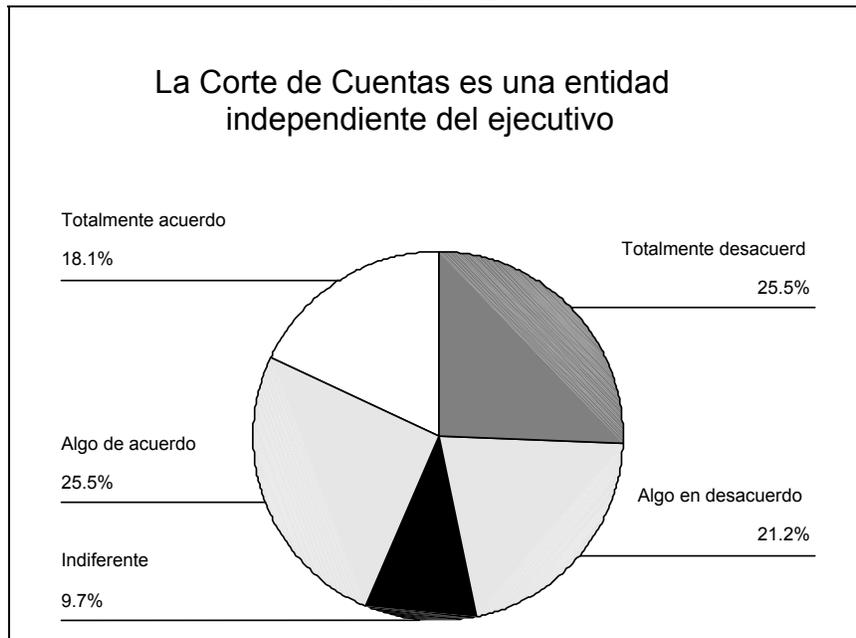
En el Gráfico 25 puede observarse que existe una inclinación hacia una calificación más negativa que positiva. Un porcentaje bastante bajo respondió que las investigaciones de la corte contribuyen mucho a generar un clima transparente, casi una tercera parte dijo que contribuye algo, mientras que casi cuatro de cada diez empresarios opinaron que contribuye poco; el resto dijo que no contribuye en nada, especialmente los pequeños y grandes empresarios.

Gráfico 25



Como se apuntó anteriormente, la Corte de Cuentas es y debe ser una institución totalmente independiente del Órgano Ejecutivo. Por lo tanto, se quiso averiguar cuál es la percepción que los empresarios tienen al respecto.

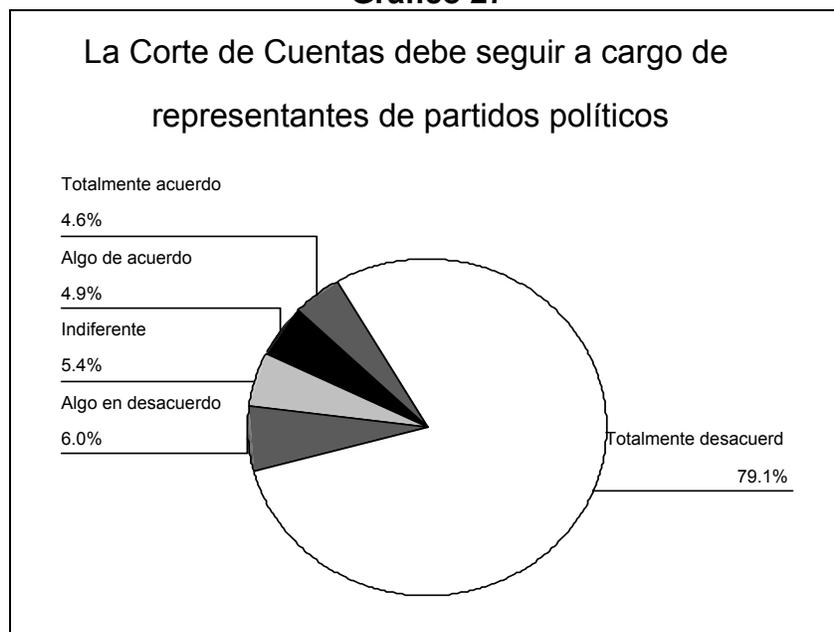
Gráfico 26



De nuevo, las respuestas dadas por los distintos segmentos empresariales no variaron sustancialmente, por lo que se presentaron los datos generales de las preguntas. Así, la impresión que tienen los empresarios está dividida. Casi la mitad dijo estar totalmente o algo en desacuerdo en que la Corte de Cuentas es independiente del Órgano Ejecutivo; mientras que uno de cada diez dijo que no estaba de acuerdo ni en desacuerdo. Finalmente, un poco más del 40% expresó que estaba algo o totalmente en desacuerdo.

Según Probidad, en los últimos veinte años, la designación de los presidentes de la Corte de Cuentas en El Salvador ha obedecido más a criterios políticos que a capacidad, idoneidad y profesionalidad de los mismos. De hecho, durante ese tiempo, todos han sido miembros de un mismo partido político (el Partido de Conciliación Nacional).

Gráfico 27

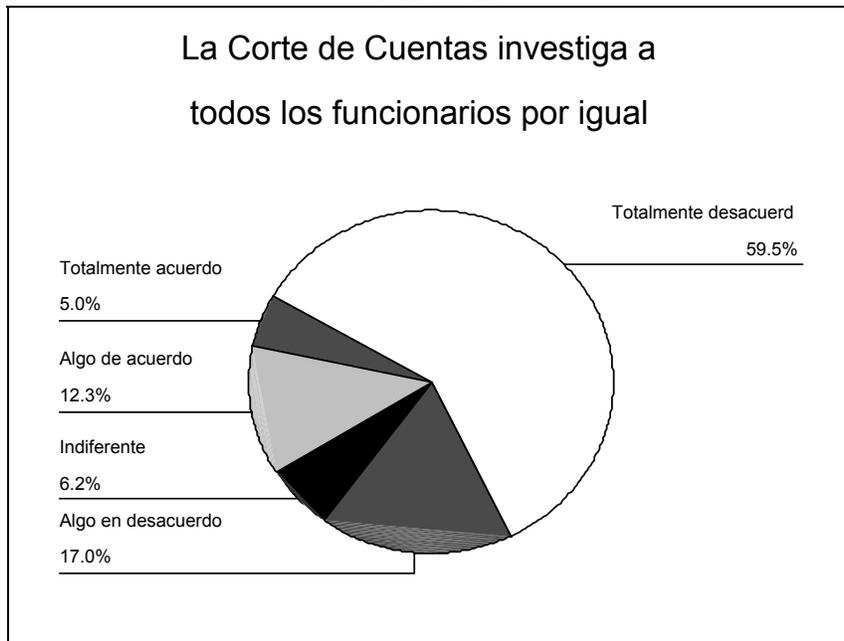


De esta forma, se les preguntó a los empresarios qué tan de acuerdo estaban en cuanto a que la Corte siga en manos de los representantes de partidos políticos. Los resultados obtenidos hablan por sí mismos, ya que alrededor del 85% de los empresarios estuvieron totalmente o algo en desacuerdo con que esa situación se mantenga. Solo uno de cada diez encuestados dijo estar totalmente o algo de acuerdo en que la Corte siga a cargo de representantes partidarios.

Lo anterior tiene graves repercusiones en la imparcialidad de la Corte al momento de aplicar la ley a cada una de las instancias que están bajo su fiscalización. Ya que esta situación puede prestarse a que la revelación de irregularidades en un sector público, corrupción descubierta por los auditores, obedezca solo en aquellos casos que le brinden utilidad política al PCN.

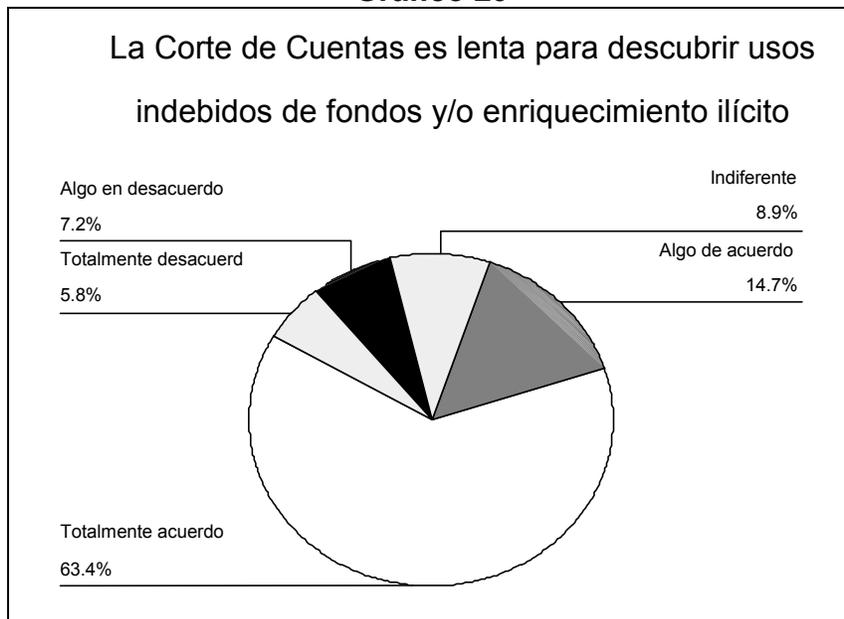
Esto se confirmó cuando se le preguntó a los empresarios si la Corte investigaba a todos los funcionarios e instituciones por igual. Las tres cuartas partes (76.5%) dijeron estar totalmente o algo en desacuerdo, el 6.2% dijo no estar de acuerdo ni en desacuerdo y el 17.3% dijo estar totalmente o algo de acuerdo.

Gráfico 28



Ciertamente, los principales problemas vinculados con la Corte de Cuentas son la falta de independencia política del órgano controlador, la discrecionalidad de la información y la falta de transparencia del órgano y la estructura burocrática: exceso de instancias y predominio de lo administrativo sobre lo técnico (Umaña, 2000). Lo anterior repercute en la eficiencia y rapidez (oportunidad) con que la Corte determina si existe malversación o enriquecimiento ilícito de los funcionarios. De tal manera que al preguntarle a los empresarios si percibían que la Corte es lenta para detectar estas prácticas de corrupción, la respuesta fue contundente: casi ocho de cada diez empresarios dijeron que estaban totalmente o muy de acuerdo con esta afirmación.

Gráfico 29



IV.2.3.2. Otros organismos de control

En el Estado existen otras entidades muy importantes que ejercen el control gubernamental de manera especializada, y entre sus atribuciones aparece de diferente forma la vigilancia de las entidades controladas. Estas entidades tienen diferentes estatus y se encuentran en diferentes órganos. Su jerarquía y ubicación se convierte, por lo general, en una limitante para su funcionamiento independiente e imparcial.

Del Ejecutivo dependen las instancias que se citan en seguida.

- **Superintendencia de Valores.** Le corresponde vigilar a las entidades que participan en la bolsa de valores y otras definidas en su ley. El decreto legislativo que la crea fue publicado el 4 de octubre de 1996. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la República. De acuerdo con la información del sitio web, las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 88.
- **Superintendencia de Energía y Telecomunicaciones.** Tiene como finalidad principal vigilar y aplicar las normas contenidas en tratados internacionales sobre electricidad y telecomunicaciones vigentes en El Salvador, y las leyes que rigen los sectores de electricidad y comunicaciones y sus respectivos reglamentos. Su decreto de creación fue publicado en el *Diario Oficial*, el 9 de octubre de 1996. Su titular es nombrado por el Presidente de la República. Las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 20.
- **Superintendencia de Pensiones.** Es una institución autónoma en lo administrativo y funcional y le corresponde vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales de las entidades que trabajan en el sistema de ahorro para pensiones y el sistema de pensiones público. Su decreto de creación fue publicado en el *Diario Oficial*, el 23 de diciembre de 1996. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la República. Las entidades bajo el control de esta superintendencia originalmente eran siete, ahora se reducen a dos.
- **Superintendencia del Sistema Financiero.** Es una entidad integrada al Banco Central de Reserva que cuenta con autonomía en lo administrativo, presupuestario y funcional. Tiene como finalidad principal vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales establecidas para las instituciones sujetas a su control. Su ley fue publicada en el *Diario Oficial*, el 10 de diciembre de 1990. Su titular es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Presidente de la República, y ratificado por la Asamblea Legislativa. Las entidades bajo el control de esta superintendencia se estiman en 62.

Todas estas entidades surgieron en los últimos cinco años o han sufrido serias modificaciones en su concepción y forma de operar. Todas forman parte de lo que se denomina control gubernamental al mercado o a las entidades que se encuentran en la esfera de lo privado. En este sentido, se le preguntó a los empresarios su apreciación sobre el trabajo de estas entidades. Para ello se les pidió que calificarán, en una escala del cero al diez, tres aspectos importantes sobre la labor que estas realizan. En tal sentido, se tomó en cuenta su eficiencia, la independencia o autonomía en la toma de decisiones y su vinculación en el cumplimiento de sus recomendaciones. El Cuadro 20 muestra el promedio ponderado de las respuestas de los empresarios.

Cuadro 20 Calificación al desempeño de las instituciones contraloras (escala del 1 al 10)

Instituciones contraloras / aspectos	Eficiencia (cumplimiento de su papel regulador)	Independencia (autonomía en la toma de decisiones)	Vinculación (cumplimiento de sus recomendaciones)
Superintendencia del Sistema Financiero	6.32	6.27	6.40
Superintendencia de Valores	6.03	6.16	5.99
Superintendencia de Pensiones	6.06	6.07	6.07
Superintendencia de Electricidad y Comunicaciones	5.81	5.68	5.73

La Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones es la que peor perciben los empresarios, tanto en su desempeño técnico, como en su autonomía y efectivo cumplimiento de sus recomendaciones. Aunque, en general, estas entidades obtienen calificaciones bastante cercanas al seis, esto es, apenas logran “pasar el examen”.

Esto representa un obstáculo para la regulación efectiva de los sectores pertinentes, en los cuales las condiciones de libre competencia son difíciles de alcanzar y, al mismo tiempo, son más sensitivos para la mayoría de la población. Por lo tanto, si una empresa percibe que estas instituciones reguladoras son débiles, esto motivará a cometer infracciones, ya sea a través de trasgresiones a las normas o atropellos a los consumidores.

Esta situación tiene una doble implicación: por una parte, daña, por lo general, a los sectores más vulnerables y desprotegidos (en términos de consumo) y perjudica, además, la competitividad y el clima de negocios. Ciertamente, estas entidades son criticadas en diferentes grados en su estatus, en la forma en que operan y fundamentalmente en la carencia de independencia y neutralidad política.

Según Umaña y Monte (2000), las observaciones se ubican en las siguientes áreas.

- a) Las entidades gubernamentales de control o árbitros en el mercado deben operar con la mayor independencia política y funcional, especialmente del Ejecutivo, porque eso les garantiza su independencia e imparcialidad como garantía hacia las empresas o entes regulados. La propuesta es que el ejecutivo no nombre a los superintendentes, si no que sea la Asamblea Legislativa, con mayoría calificada, a propuesta de las entidades profesionales.
- b) Tener un estatus y una jerarquía institucional homogénea que les permita funcionar de forma coherente, en una visión o marco institucional del Estado.
- c) Buscar su articulación funcional e institucional que permita un trabajo coordinado entre ellas, para garantizar un trabajo consistente. Cada una tiene fuertes oposiciones al trabajo integrado, que argumentan la naturaleza de las entidades fiscalizadas.

IV.2.4. Evaluación del sector judicial

La democracia como sistema político solo es estable y efectivo si genera identidad cultural, estabilidad económica, justicia social y consenso político. Un factor significativo en el apoyo político es un Estado de derecho eficaz.

El problema que enfrenta hoy el mundo, en general, y América Latina, en particular, es la creación de una democracia que sea a la vez posible e históricamente realizable. En otras palabras, un gobierno que funcione y que sea el mejor posible en las circunstancias modernas, en donde sea esencial la división e independencia de poderes con la consiguiente credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía.

Para lograr instituciones eficientes, se requiere un esfuerzo importante en la reforma del Estado, en áreas como la gestión del sector público, transparencia y responsabilidad, elaboración de un marco legal para el desarrollo y velar por el cumplimiento de la ley.

Según el documento de ENADE 2003, la base fundamental de la armonía social en un Estado es la aplicación de un ordenamiento legal, el cual establece lo que debe entenderse por derecho, en un momento dado, y lo que previsiblemente será en el futuro. Por ello, los ciudadanos y los inversionistas actúan, en el primer caso, e invierten, en el segundo, de acuerdo con los parámetros que la ley prescribe, y deben someterse a las sanciones que establece la normativa legal vigente, en caso de incumplimiento.

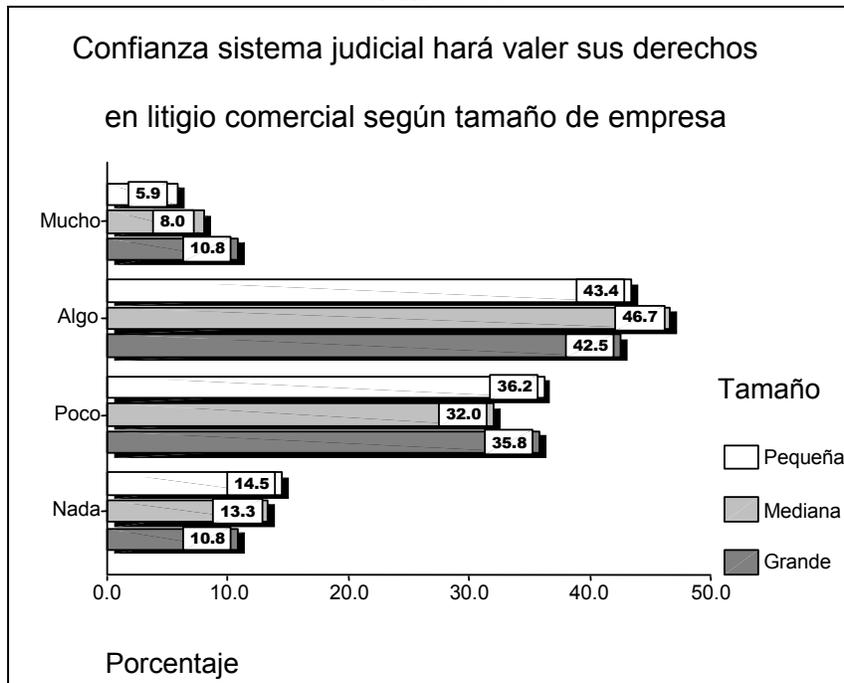
Ciertamente, en un país, el ordenamiento jurídico establece los principios básicos esenciales para que la economía funcione bien. La capacidad para hacer cumplir dichas leyes, a su vez, es crítica para el desarrollo económico y el desarrollo sostenible de un país. Esto requiere de un poder judicial, que preste servicios de forma puntual, equitativa, eficaz y transparente. A medida que se vuelve complejo un sistema económico, la cantidad de litigios relacionados con la actividad empresarial aumenta. Por lo tanto, la capacidad del sistema judicial para manejar el volumen de litigios mercantiles afecta, de manera directa, el nivel de inversión privada (doméstica y extranjera), la eficiencia de los mecanismos del mercado, la percepción del riesgo, el grado de competencia, equidad y transparencia en las transacciones mercantiles.

En un diagnóstico sobre la transparencia judicial en El Salvador, coordinado por Probidad, esta se definió de la siguiente manera: “Es cuando todos los procesos que se dan para el funcionamiento del sistema de justicia son realizados con apego a las reglas y a valores para el beneficio de toda la ciudadanía a iniciativa y con responsabilidad de sus servidores”³¹.

Específicamente, se les preguntó a los empresarios que si se encontraran en un litigio comercial, qué tanto confiaban en que el sistema judicial haría valer sus derechos contractuales y de propiedad. Se observan algunas diferencia entre los diversos segmentos empresariales, según se observa en el Gráfico 30. La tendencia es que mientras el tamaño de la empresa es mayor, mayor es la confianza en que el sistema judicial hará valer sus derechos en una disputa comercial. En general, alrededor de la mitad de los empresarios confían poco o nada en el sistema judicial, en cuanto al respeto de sus derechos de propiedad en un litigio.

³¹ <http://probidad-sv.org/recursos/docs/004.html>

Gráfico 30



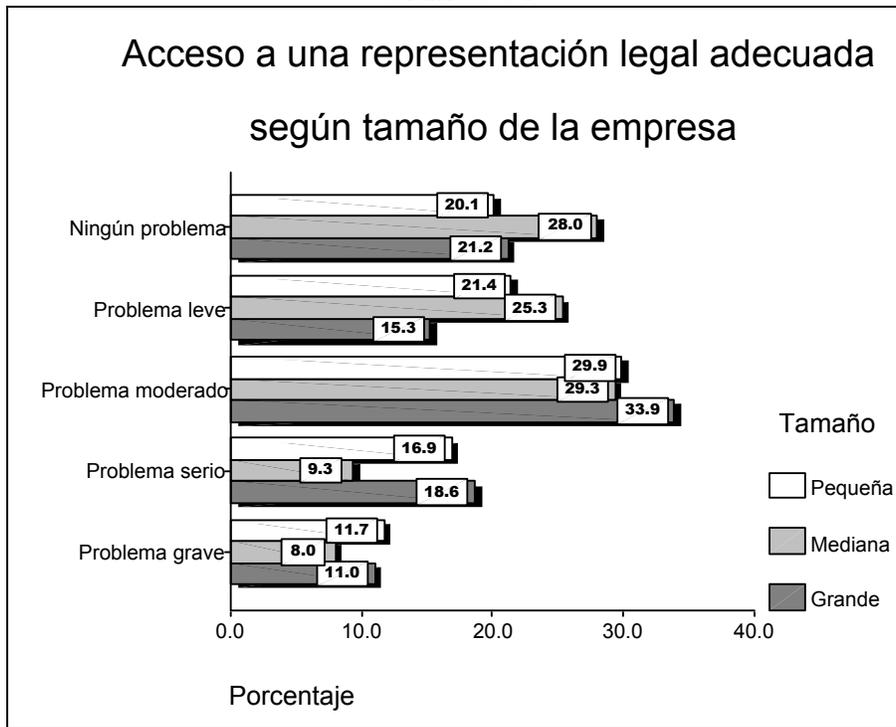
La eficiencia del poder judicial se determina por la rapidez y consistencia con que el sistema presta los servicios judiciales, incluyendo las sentencias de los casos. Las medidas de eficiencia incluyen la relación de despacho (porcentaje de casos dictaminados dentro de cierto tiempo), el número de casos decididos por juez, el tiempo de espera de los casos, los casos asignados, el tiempo entre la presentación del caso y la sentencia, la eficiencia interna de los recursos financieros medida por el costo de casa procesado, entre otros. Además, se debe medir la calidad de los productos, y justamente en este apartado son importantes las encuestas de opinión acerca de la calidad o la confianza en el sistema de justicia, que incluyen características como la independencia de los jueces, la transparencia en el proceso, la excesiva o escasa legislación, entre otros.

En ese sentido, se les preguntó a los empresarios cuáles, en su opinión, eran los factores que limitaban el desempeño eficiente del sistema judicial. A continuación se presentan las respuestas de una batería de preguntas, donde los empresarios debían calificar al sistema judicial en una escala que incluía: problema grave, serio, moderado, leve o ningún problema.

a) Acceso a una representación legal adecuada

El acceso a la justicia se entendió tradicionalmente como un "derecho natural". Si lo analizamos, vemos que existe una ruptura entre la declaración formal de un derecho y su alcance real.

Grafico 31



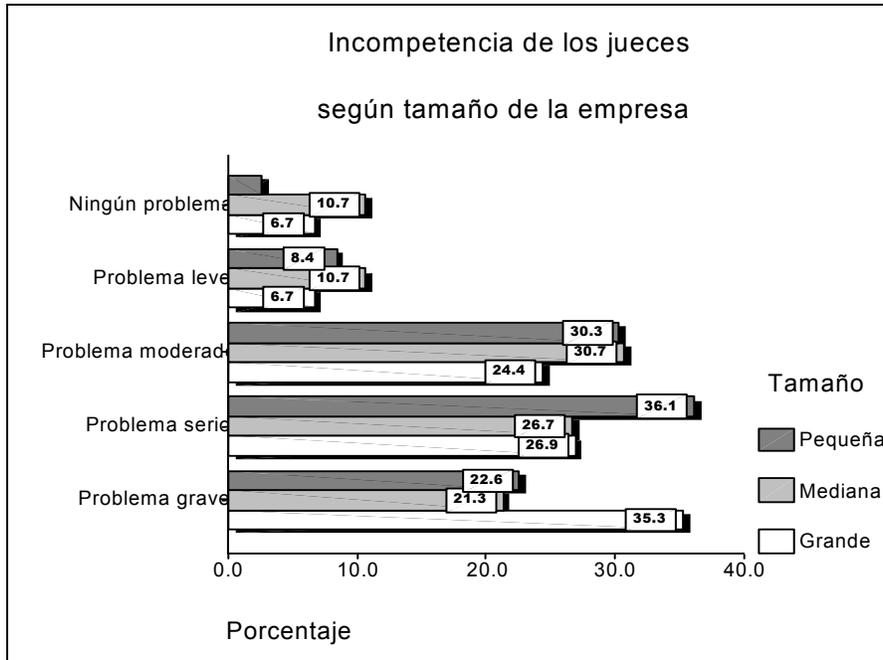
Esto representa un problema para las empresas salvadoreñas, a excepción de las medianas, que reportan un menor grado de afectación. Ciertamente, la cuarta parte de las empresas considera que es un problema grave o serio, casi la tercera parte expresa que es un problema moderado, mientras que cuatro de cada diez empresarios piensan que no representa ningún problema o, en su defecto, que este es leve.

Al intentar relacionar estos apartados sobre el sector judicial, el tamaño de la empresa y el sector económico, se descubrió que no era estadísticamente significativo, lo cual estaría indicando que el sector empresarial, en su conjunto, tiene una percepción bastante homogénea acerca del desempeño del sector judicial.

b) Incompetencia de los jueces

En el Gráfico 32 se observa que, de la pequeña empresa, más de la mitad opina que este es un problema grave o serio. Solo tres de cada diez pequeños empresarios perciben que la impotencia de los jueces no representa ningún problema o que este es leve. Por su parte, los empresarios de la mediana empresa perciben lo contrario. La gran empresa, por su parte, al igual que la pequeña, casi la mitad de los encuestados dijeron que esto representa un problema serio o grave. Sin embargo, cuatro de cada diez dijeron que esto no representaba ningún problema o que este era leve.

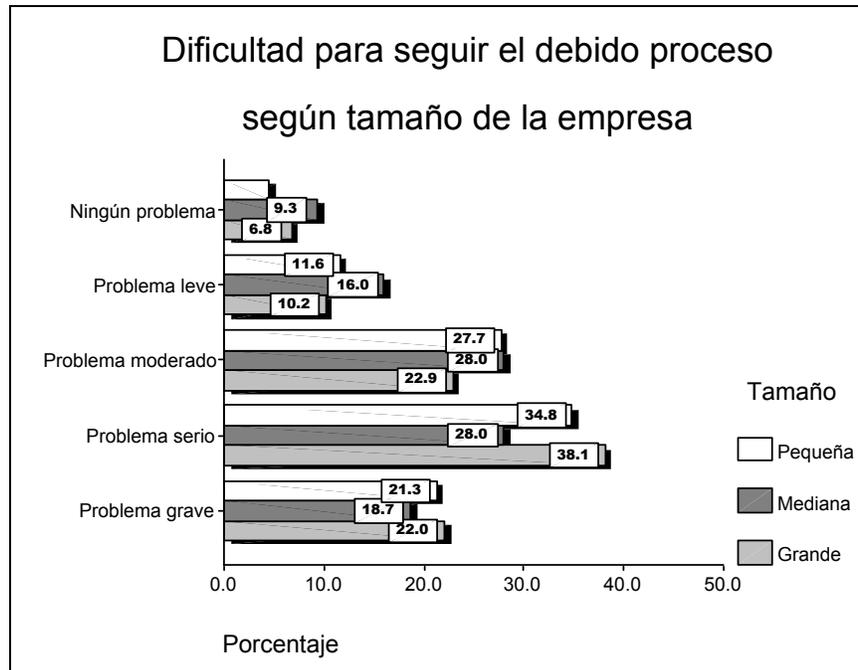
Gráfico 32



c) Dificultades para seguir el debido proceso.

Los pequeños y grandes empresarios coincidieron también en este punto, ya que más de la mitad (55%) comentó que las dificultades para seguir el debido proceso representaban un problema serio o grave. Por otro lado, casi cuatro de cada diez grandes empresarios manifestaron que esto no representaba ningún problema o que este era leve.

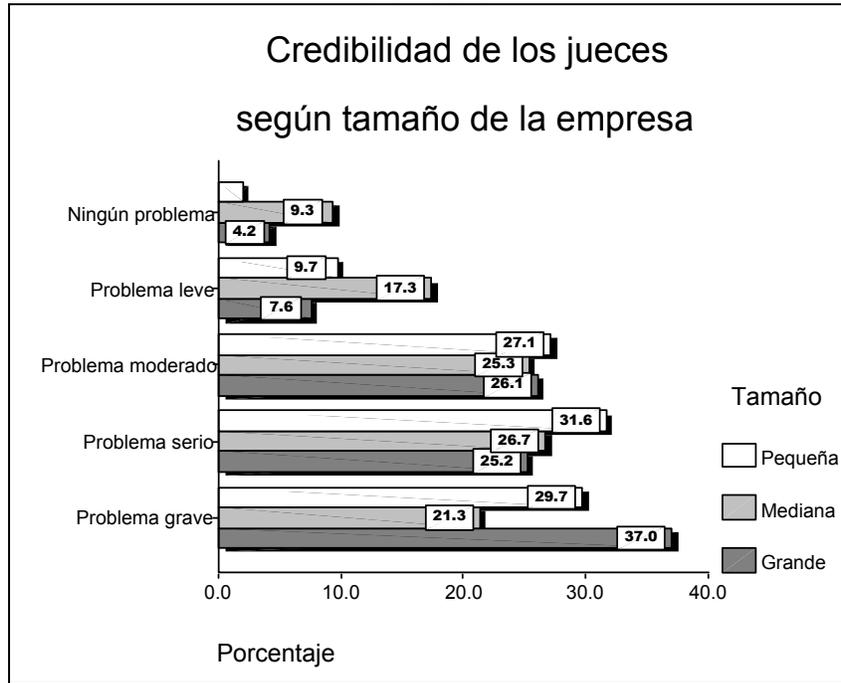
Gráfico 33



d) Credibilidad de los jueces

La baja calificación para los jueces no solo se limita a su eficiencia, sino también a su probidad (transparencia y honestidad), lo cual limita el desempeño del sistema en su conjunto. Al igual que el apartado anterior, más de la mitad de los empresarios, pertenecientes a la pequeña y la gran empresa, manifestaron que la credibilidad de los jueces. Por otra parte, en el caso de las medianas empresas, casi la mitad percibe que esto no representa ningún problema o que éste es leve.

Gráfico 34



Para el Banco Mundial, la credibilidad en el funcionamiento de los tribunales y del sistema judicial es decisivo para que los agentes privados realicen transacciones comerciales y otorguen créditos a clientes, tanto conocidos como desconocidos. Esto constituye un elemento importante en una economía eficiente.

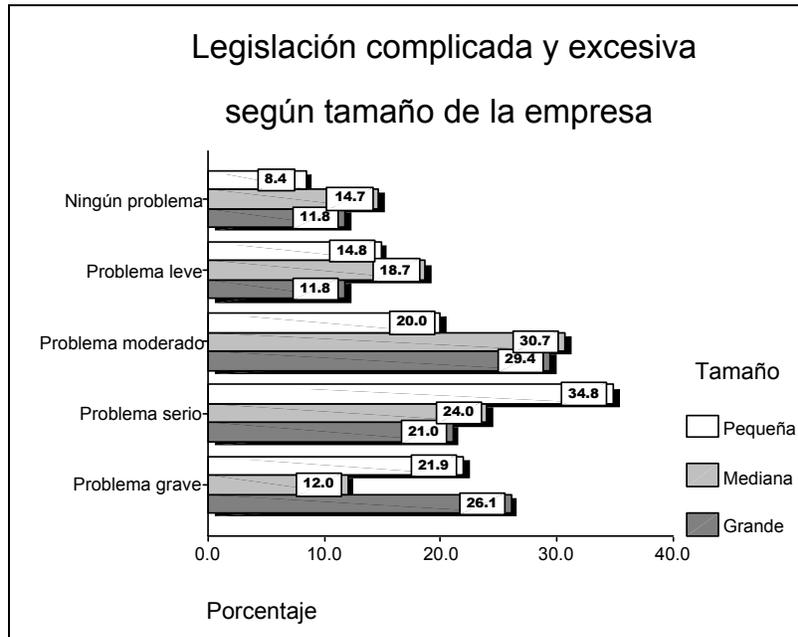
En las diversas encuestas de opinión, realizadas por el IUDOP a lo largo de la última década, la población percibe que el Órgano Judicial padece, hoy en día, una profunda crisis de credibilidad dentro de la sociedad salvadoreña. Esta falta de credibilidad genera, en la población, opiniones negativas que apuntan, principalmente, a la excesiva lentitud o demora en la resolución de las causas y a su creciente politización.

A los ojos de la población, la justicia deja, entonces, de cumplir su función esencial: deja de ser justa y equitativa. A su vez, este deterioro provoca una marcada sensación de desprotección. La mayoría de la gente se siente poco o nada amparada por la justicia y sostiene que ésta no salvaguarda sus derechos, sino que solo favorece a los más ricos y poderosos.

e) Legislación complicada y excesiva

Como se observa en el Gráfico 35, casi la mitad de los empresarios de pequeñas empresas manifiestan que la complejidad y el exceso en la legislación es un problema serio o grave, frente a una cuarta parte, que pertenece a la mediana empresa, que dice lo mismo, y una tercera parte, correspondiente a la gran empresa. Es evidente que la pequeña empresa se siente más directa y negativamente afectada por la legislación salvadoreña.

Gráfico 35

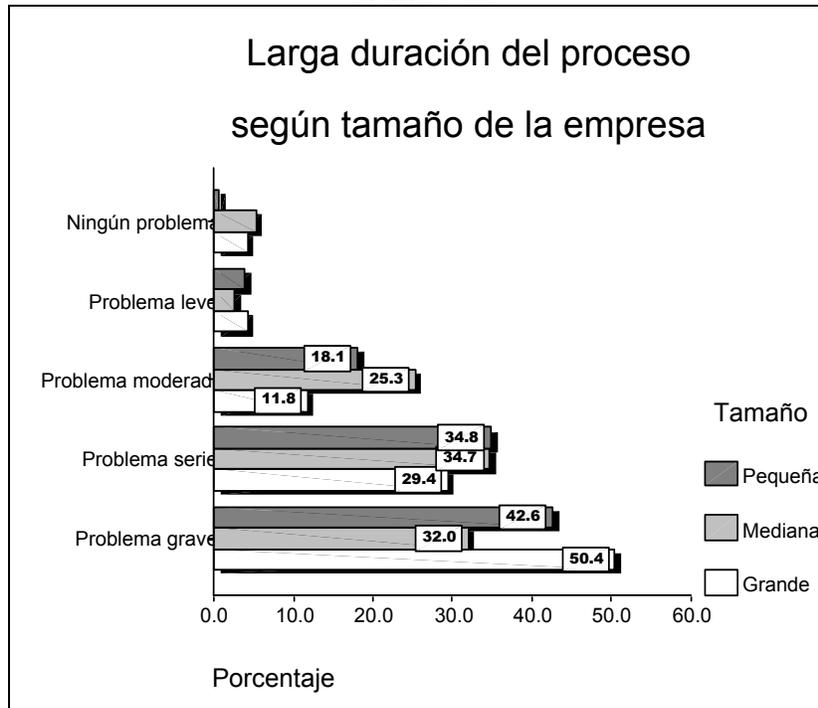


f) Larga duración del proceso

Hoy en día, para muchos salvadoreños, la justicia se caracteriza por ser lenta, injusta y parcial. Los juicios pueden llegar a durar cuatro o cinco años. Según Probidad, el problema de la mora judicial, la cual es usualmente una de las áreas en la que resultan mal evaluados los jueces, es el acumulación de procesos judiciales sin procesar. En las evaluaciones no se contemplan los factores que han generado la retardación en la resolución de casos, tales como la falta de personal, la falta de recursos materiales, la falta de evidencias, etc.

Según el Gráfico 36, otra vez se observa que la pequeña empresa percibe que la excesiva duración del proceso representa un problema grave o serio. Si se observa la diferencia entre las empresas pequeña, mediana y grande, la percepción varía en gran medida. Según muestra la tendencia de los diversos apartados sobre el sistema judicial, parecería que la pequeña empresa es la que percibe ahora más problemas, en comparación con los otros dos segmentos.

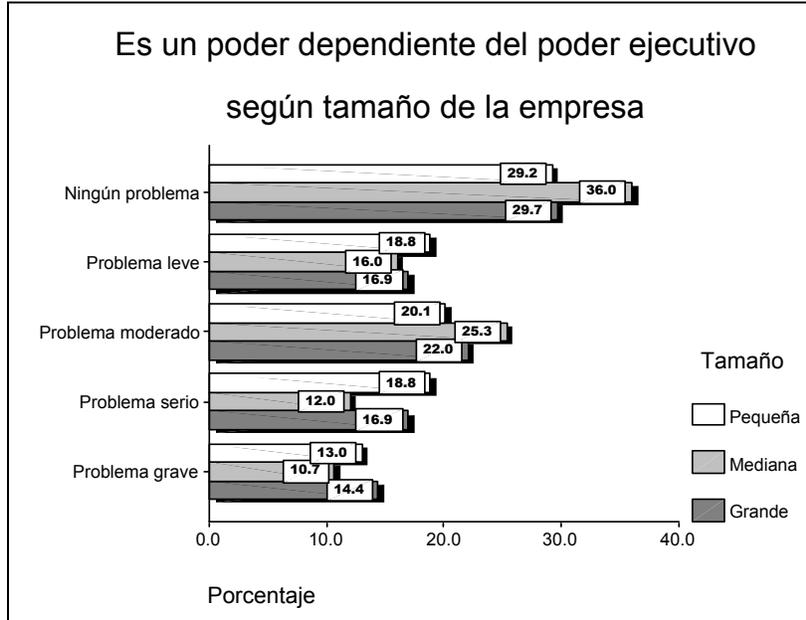
Gráfico 36



g) Es un poder dependiente del poder ejecutivo

De acuerdo con Probidad, la independencia judicial supone que, en un proceso, el juez actúe sin favorecer a ninguna de las partes involucradas y que sus diligencias se hagan de manera imparcial, actuando con criterios de igualdad y objetividad. En este caso, los empresarios, independientemente del segmento al que pertenezcan, perciben que el Órgano Judicial es, hasta cierto punto, independiente del Órgano Ejecutivo. Ya que casi la mitad de los encuestados dijeron que esto no presenta ningún problema o que este es leve. Mientras que tres de cada diez de los encuestados manifestaron que es un problema serio o grave.

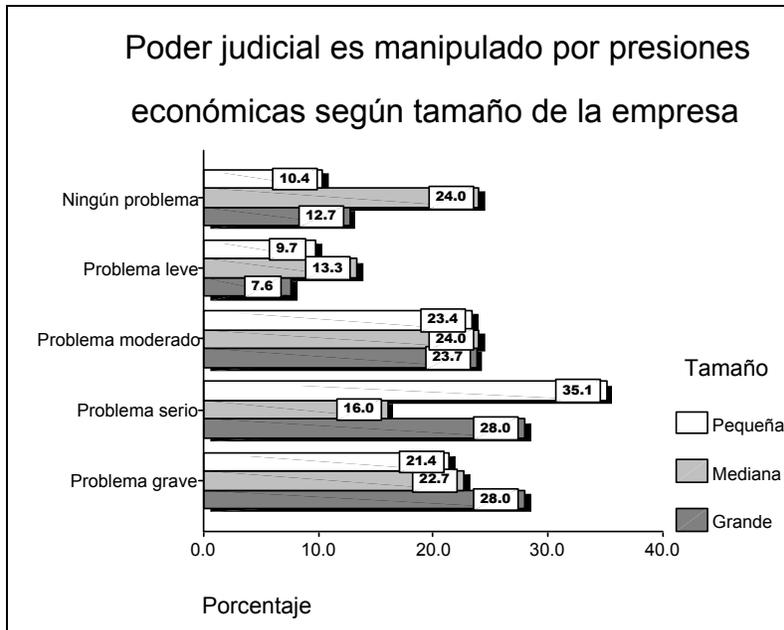
Gráfico 37



h) Es manipulado por presiones económicas

De nuevo, la percepción de las empresas no presenta diferencias marcadas, pues más de la mitad de los empresarios reconocen que el sistema judicial es grave o seriamente manipulado por presiones económicas. Un cuarta parte dijo que estos hechos suceden en forma moderada; otra proporción similar expresó que esto sucede en forma leve o no se da. Lo anterior tiene repercusiones en términos de la independencia y credibilidad de los resoluciones que emite.

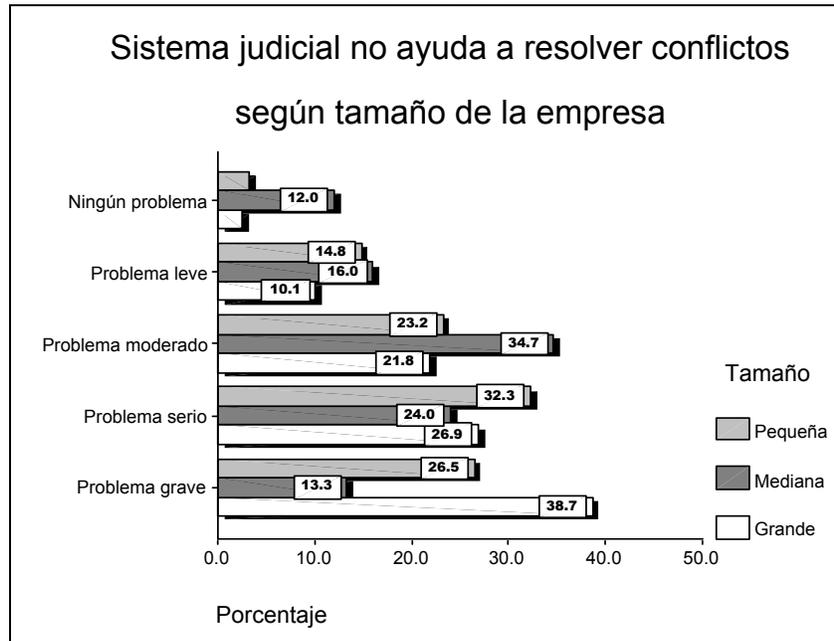
Gráfico 38



i) No está ayudando a resolver los conflictos

Se preguntó también acerca de que si, efectivamente, el sistema judicial está o no ayudando a resolver los conflictos de manera general. Más de la mitad de los empresarios de la pequeña y gran empresa opinan que no lo está haciendo. Llama la atención que más de la mitad de los encuestados, pertenecientes a la mediana empresa, dijeron sentir que esto no representa ningún problema o que este es leve.

Gráfico 39



De manera directa y en relación con el desempeño de su empresa, se preguntó si existen problemas en cuanto a los derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos, y si la eficiencia de los tribunales en la resolución de conflictos les afecta directa y negativamente.

Para casi la mitad de las empresas encuestadas³², la eficiencia de los tribunales en la resolución de conflictos no representa ningún problema o es un problema leve. Dos de cada diez dicen que la ineficiencia es un problema moderado, y cuatro de cada diez encuestados manifiestan que esto constituye un problema serio o grave. Por otra parte, solo una cuarta parte de los encuestados expresaron que el respeto a sus derechos de propiedad y al cumplimiento de contratos es un problema serio o grave; una cuarta parte dijo que es moderado y la mitad de los encuestados manifestaron que esto no constituye ningún problema o que este es leve.

Al igual que el índice de rendición de cuentas, que se mencionó en la sección anterior, se hizo un ejercicio similar para evaluar el desempeño del sector judicial. En este sentido, se transformaron las categorías y a “ningún problema” se le dio un equivalente de 0 y “problema grave” se le asignó un valor de 100. Así, entre más cercano a 100 es el índice, el desempeño del sistema judicial se percibe peor.

³² Tampoco se hizo diferencia según segmento de empresa, ya que no presentaban diferencias relevantes entre ellos.

En el Cuadro 21 se muestra el índice de desempeño judicial, según cada una de las categorías. Al final está el promedio general de todas las categorías anteriores, el cual arroja un resultado de 59.9, en una escala de 0 a 100, donde 100 representa un problema grave.

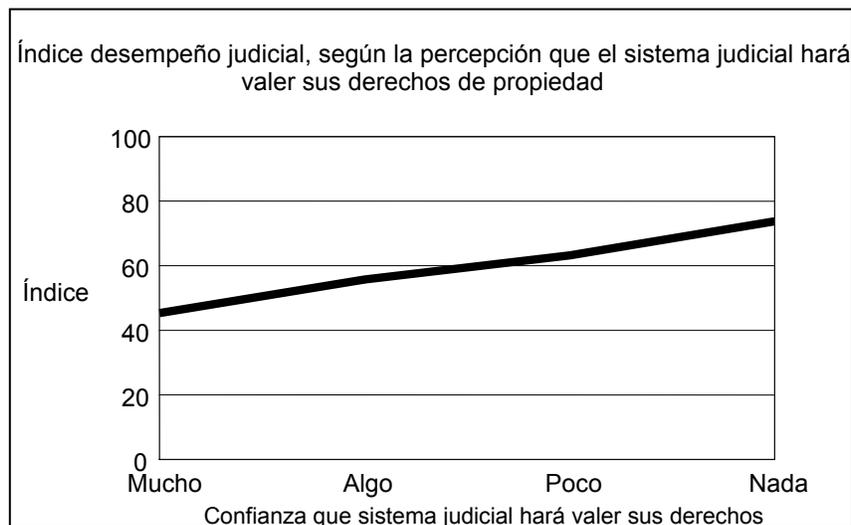
Cuadro 21 Índice de desempeño del sistema judicial

Aspectos del desempeño del sector judicial	Índice
Acceso a representación legal adecuada	42.9
Incompetencia de jueces	65.9
Dificultades para seguir el proceso	62.6
Credibilidad de los jueces	67.3
Legislación complicada y excesiva	58.3
Larga duración del proceso	77.2
Dependiente del ejecutivo	40.6
Manipulado por presiones económicas	59.2
No ayuda a resolver conflictos	65.1
Índice general	59.9

Según los resultados, existen menos problemas en el acceso a una representación legal adecuada y en la dependencia del Órgano Ejecutivo. El resto de indicadores se encuentran por encima del promedio, y los más destacados son la larga duración del proceso (77.2) y la credibilidad e incompetencia de los jueces (67.2 y 65.9, respectivamente).

Al correlacionar³³ el índice con la percepción de los empresarios, en cuanto a que el sistema judicial hará valer sus derechos de propiedad frente algún litigio comercial, el índice tiende a aumentar. Así vemos que, en el Gráfico 40, la relación es directamente proporcional, a tal punto que quienes no tienen ninguna confianza en que sus derechos sean garantizados, presentan un índice de 70.6. A la inversa, aquellos que confían mucho en el sistema judicial presentan un índice de 42.6.

Gráfica 40



³³ Estadísticamente significativa $p < 0.000$ (prueba ANOVA).

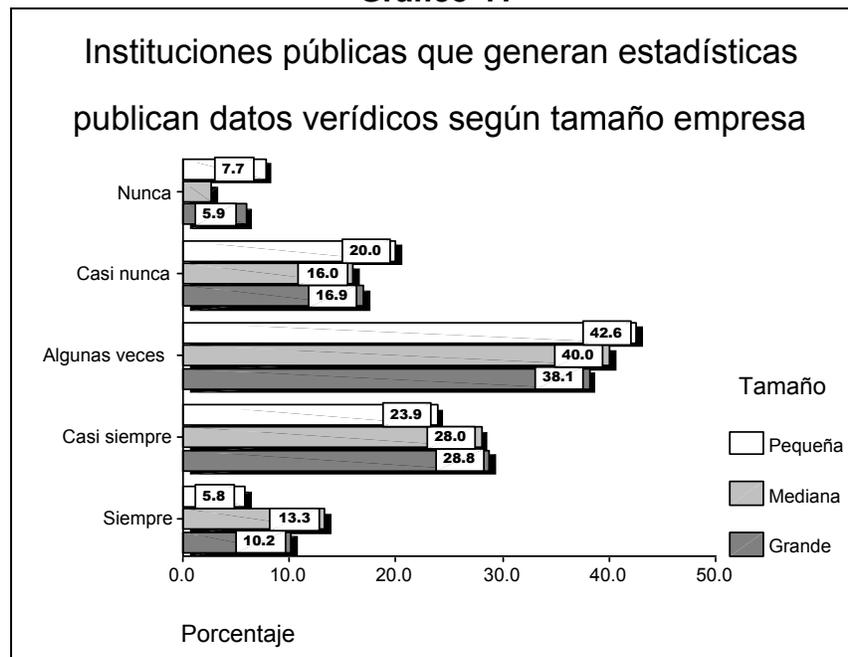
IV.3 Acceso y oportunidad a la información y existencia de reglas claras

Ann Florinni define la transparencia como “la liberación o publicación de información que es relevante para evaluar a las instituciones públicas” (citado en Umaña, 2000). Según Umaña (idem), en El Salvador, la legislación sobre libertad y acceso a la información es considerada pobre y tradicional, en especial en la Constitución (artículos 6 y 18). No existe legislación secundaria específica en el tema, que norme de manera coherente el acceso a la información pública. En esta materia se encuentran disposiciones de las más variadas, en las diferentes leyes secundarias. En ciertos casos, se establece con claridad el carácter público de la información; en otras, en cambio, su confidencialidad (en la ley de servicio civil se establece, por ejemplo, la obligatoriedad de la reserva y confidencialidad). Cuando se establece el carácter público, ésta no está reglamentada o se realiza a discreción de los funcionarios.

En cuanto al marco institucional, cada órgano tiene una unidad de información que, por lo general, es la que establece los lineamientos de información a sus dependencias. Por ejemplo, para el Órgano Ejecutivo existe la Secretaría de Información de Casa Presidencial, para la Corte Suprema de Justicia está la Unidad de Comunicaciones; y para la Asamblea Legislativa, el Departamento de Prensa y Comunicaciones.

En primer lugar, es importante que exista un registro fidedigno de la información pública, tanto para el público, en general, como para las empresas nacionales y extranjeras que deseen tener un panorama macroeconómico y conocimiento sobre trámites y reglas para invertir en el país. De tal forma que le preguntamos a los empresarios qué tan frecuente era que las instituciones que generan estadísticas (DIGESTYC, BCR, etc.) publiquen datos verídicos.

Gráfico 41



Solo tres de cada diez empresarios, pertenecientes a la pequeña empresa, manifestaron que estas instituciones siempre o casi siempre publican datos verídicos, frente a casi la mitad, correspondiente a la mediana y gran empresa, que respondió lo mismo.

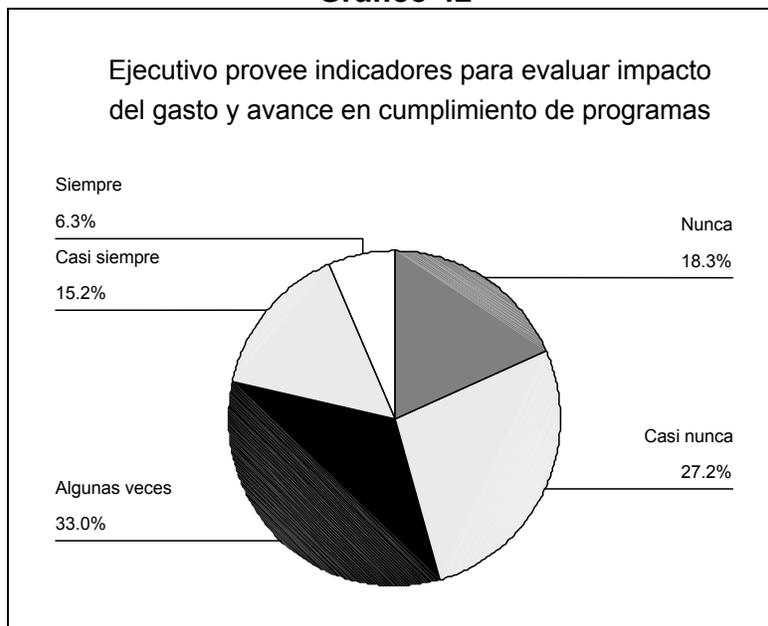
Si las instituciones encargadas de proporcionar la información básica y necesaria para la toma de decisiones sobre política pública, para que un empresario nacional o extranjero decida invertir o no, no proporcionan los elementos que permitan tomar decisiones sobre una base verídica y confiable, difícilmente se podrá incentivar la inversión privada y, por qué no decirlo, las decisiones de política pública no tendrán el mismo impacto.

Un aspecto importante de la información es justamente aquella relacionada con la utilización de los recursos públicos. En este sentido, se hace imprescindible y obligatorio, en un sistema democrático, que el gobierno provea los indicadores necesarios que permitan evaluar, de manera adecuada, el impacto del gasto público y el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.

Es necesario, sin embargo, hacer una distinción entre tres aspectos que tienden a ser confundidos. Por un lado, está el programa, el plan o la política de publicidad de la institución; por el otro, está la política con la prensa y los medios de comunicación, en general, que incluye comunicados, boletines y revistas; y en tercer lugar, está la política de información pública con los mecanismos de acceso a la información pública de la unidad. En este sentido, se les preguntó a los empresarios la frecuencia en que el Órgano Ejecutivo proporciona indicadores para evaluar el impacto del gasto público e información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de sus programas.

En los resultados, según el segmento de la empresa, no se observaron diferencias sustanciales. Esta situación se puede observar en el Gráfico 42. Aquí se presentan los datos generales, donde se observa que solo dos de cada diez empresarios perciben que se hace siempre o casi siempre; la tercera parte dijo que algunas veces, y casi la mitad dijo que nunca o casi nunca se tiene acceso a este tipo de información.

Gráfico 42



Lo mismo sucedió cuando se preguntó la frecuencia en que el ejecutivo publica información necesaria para evaluar el presupuesto nacional. Como se observa en el Gráfico 43, seis de cada diez empresarios dijeron que esto no se hace nunca o casi nunca, casi la cuarta parte dijo que Algunas veces, mientras que un poco menos del 20% dijo que se hacía siempre o casi siempre. Esa percepción no varía sustancialmente según el tamaño de las empresas.

Gráfico 43

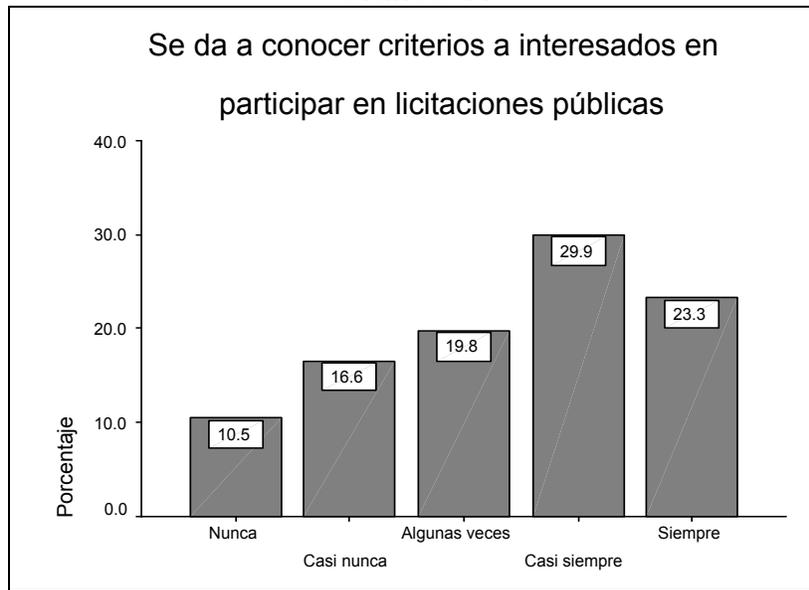


IV.3.1. Información, criterios y evaluación de los contratos por licitación

Transparencia Internacional sostiene que las licitaciones deben incluir criterios de adjudicación, objetivos y divulgación pública de todo el proceso; las excepciones a la contratación directa deben mantenerse al mínimo, explicarse y registrarse, dado que las licitaciones limitadas y las contrataciones directas son más propensas a la manipulación y corrupción. Las agencias de control independientes y la sociedad civil deben *monitorear* las compras públicas.

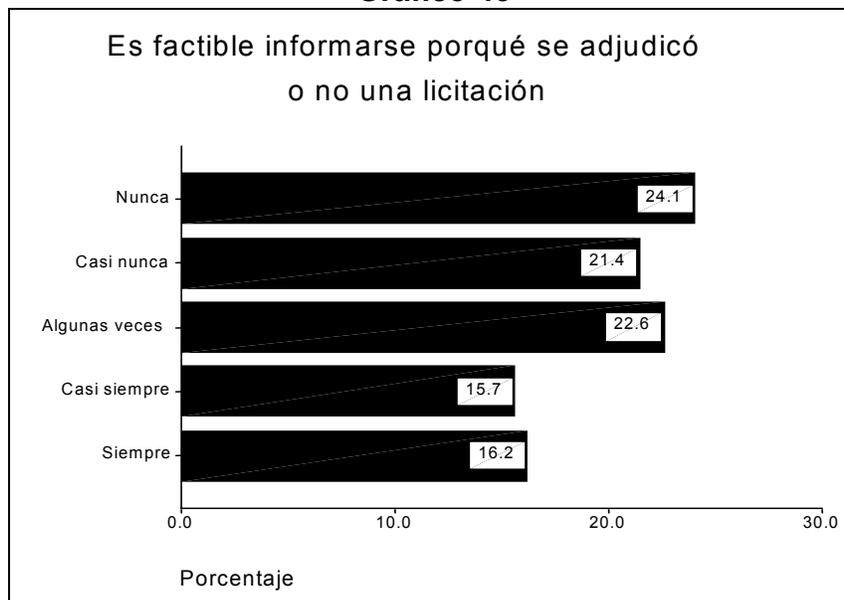
En este sentido, se quiso conocer la percepción de los empresarios al respecto. Los resultados no arrojaron diferencias sustanciales por sectores; por lo tanto, a continuación se presentan los datos generales. Se preguntó si los criterios de adjudicación eran accesibles a todas las personas interesadas por participar, y si, en su opinión, existían reglas claras para los procesos de licitaciones.

Gráfico 44



En más de la mitad de los casos, los empresarios manifestaron que los criterios para participar en las licitaciones se entregan siempre o casi siempre. Dos de cada diez manifestaron que algunas veces y un poco más de la cuarta parte dijo que los criterios nunca o casi nunca se hacían públicos. En el mismo orden, al preguntar por la existencia de reglas claras en los procesos de licitación, el 43% de los empresarios dijeron que sucedía siempre o casi siempre; la tercera parte dijo que habían reglas claras solo algunas veces, y una cuarta parte dijo que nunca o casi nunca existían. Esto es preocupante si consideramos que han transcurrido casi cinco años de haber entrado en vigencia la LACAP, la cual pretendía unificar las normas en cuanto a compras y licitaciones gubernamentales. Al parecer, el reto todavía es la difusión correcta y la aplicación adecuada de esta legislación.

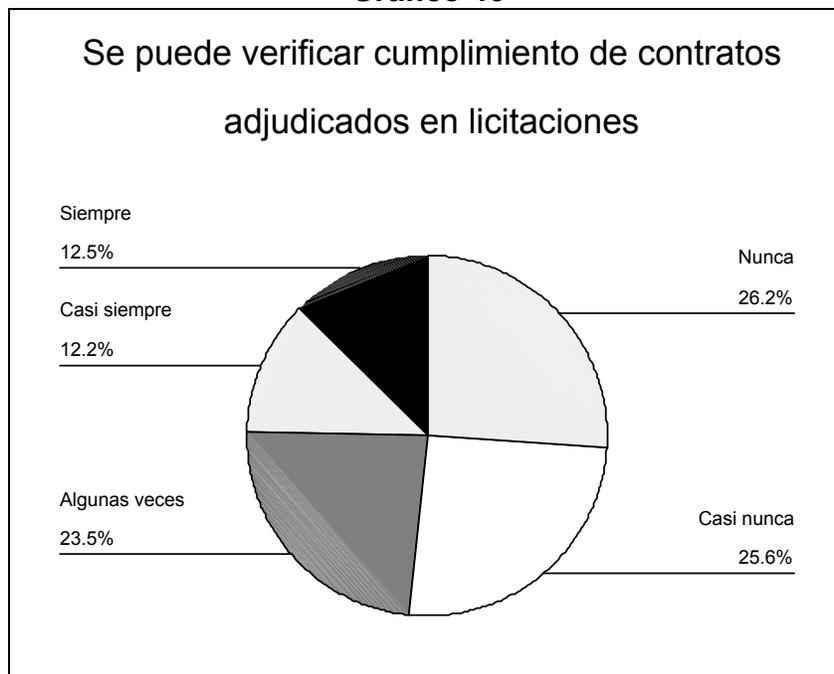
Gráfico 45



La LACAP contempla que un ofertante debe ser informado, de manera oportuna, sobre las resoluciones que se tomen en el proceso, entre ellas, la adjudicación, y tener acceso a las ofertas de los demás competidores. A pesar de ello, casi la mitad de los empresarios manifestaron que nunca o casi nunca se tiene acceso a esta información; menos de la cuarta parte dijo que sólo algunas veces, mientras que una tercera parte expresó que siempre o casi siempre es posible saber los motivos por los que se adjudicó o no una licitación.

Una vez concedida la licitación, la ejecución representa el último paso del proceso y el más importante, ya que constituye la realización de la obra, bien o servicio que se ha requerido. Esta es importante porque revela, muchas veces, si el proceso se realizó en la forma adecuada en lo que se refiere a la contratación de la persona o empresa idónea. También se indagó con las empresas la frecuencia en que es posible verificar el cumplimiento de los contratos adjudicados en las licitaciones. La cuarta parte de los encuestados siempre o casi siempre podían verificar los resultados, un porcentaje similar dijo que algunas veces y la mitad afirmó que nunca o casi nunca era posible hacerlo. Estos hechos tienen una incidencia directa en la confianza sobre la eficiencia e idoneidad de una empresa, para cumplir las obligaciones adquiridas con una institución pública.

Gráfico 46



En cuanto a la reglas que atañen, de manera directa, a las empresas salvadoreñas para facilitar su actividad económica, se indagó sobre la percepción de los empresarios respecto a la existencia de reglas claras en los controles de calidad, fitosanitarios y medioambientales, en los trámites de registro y patentes, y en aquellos procedimientos que debe seguir una empresa para instalarse en el país.

En el primer caso, más del 40% de los empresarios dijeron que nunca o casi nunca habían reglas claras en cuanto a controles de calidad, sanitarios, etc. Mientras que un poco más de la cuarta parte

dijo que siempre o casi siempre existen. Esto genera incertidumbre tanto a las empresas nacionales como a las extranjeras que quieren invertir en el país.

Además, se indagaron los procedimientos para instalar nuevas empresas o fábricas. En este caso parecen existir reglas más explícitas, ya que solo la cuarta parte refirió que nunca o casi nunca se conocían estos trámites. Tres de cada diez empresarios comentaron que algunas veces se sabía de ellos, y casi la mitad dijo que siempre o casi siempre podían conocer lo que una empresa debe hacer para iniciar o ampliar sus operaciones en el país.

Las diferencias entre los diversos segmentos empresariales no fueron relevantes, lo cual revela una percepción bastante homogénea en cuanto a la existencia de reglas claras y la rendición de cuentas.

IV.4. Participación y criterios para la toma de decisiones de política pública

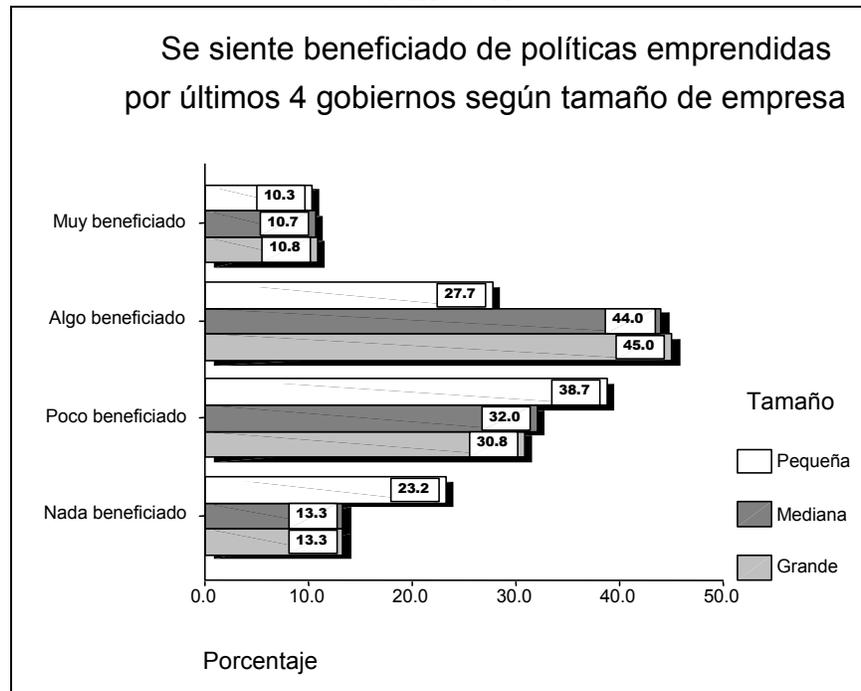
Según Umaña (2000), para evaluar la participación y el control ciudadano en la actividad gubernamental, es necesario evaluar la incidencia de los elementos claves dentro de los procesos de toma de decisiones en la administración pública. Entre ellos se pueden citar la formulación de las políticas públicas, los proyectos de inversión (préstamos), el control social de la ejecución presupuestaria, la participación y el control del proceso de formación de ley y la consulta en la aprobación de empréstitos.

Hay que recalcar que la política pública es, fundamentalmente, un proceso que presupone diversidad de opiniones e intereses, ya sea sobre los objetivos o los medios. La política pública conlleva el método o proceso de la decisión colectiva, lo cual supone la persuasión, la negociación y un mecanismo de decisión final. Este proceso transparente de toma de decisión la convierte en un curso legítimo y con un peso moral ante el público o grupo de referencia. Así, la política pública se orienta a fines que se realizan por medio de una acción colectiva pactada y concertada.

De manera precisa, la legitimidad de la política pública se convierte en obligatoria y legal, y es socialmente asumida y mantenida por medio del ejercicio de la autoridad y la coerción del Estado. Las políticas públicas gozan de legitimidad, de aceptación social, debido a la claridad y transparencia del proceso de participación de su construcción y conversión en obligación.

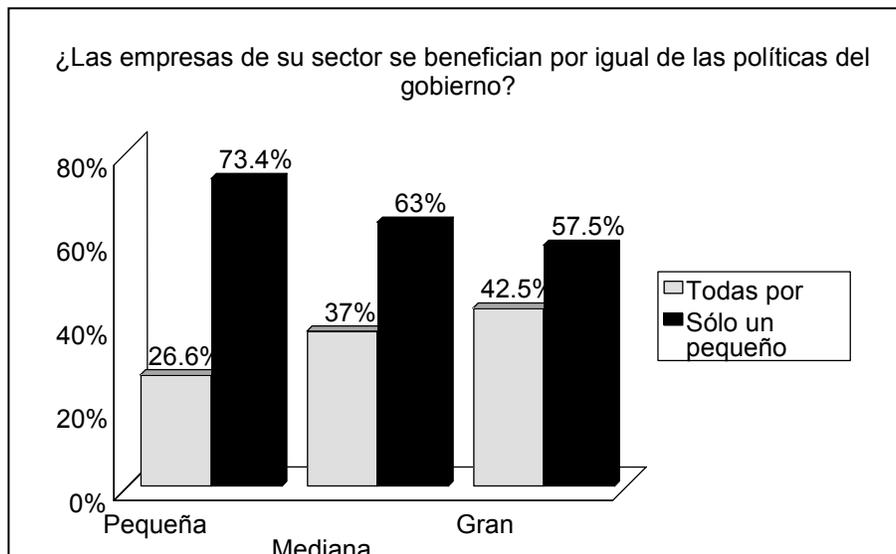
Esto se refleja en el beneficio que obtienen los sectores y grupos interesados en su implementación. De tal suerte que se les preguntó a los empresarios qué tan beneficiados se sentían de las políticas, referidas a su sector, emprendidas por los últimos cuatro gobiernos, y si, en su opinión, todas las empresas se benefician por igual de ellas. Los resultados se observan en el Gráfico 47. El 60% que pertenece a la pequeña empresa no ve ningún beneficio o percibe poco beneficio de las políticas dirigidas a su sector. La mediana y gran empresa, por su parte, se encuentran bastante equilibradas, pues un poco más de la mitad considera que se ha beneficiado mucho o algo de estas políticas.

Gráfico 47



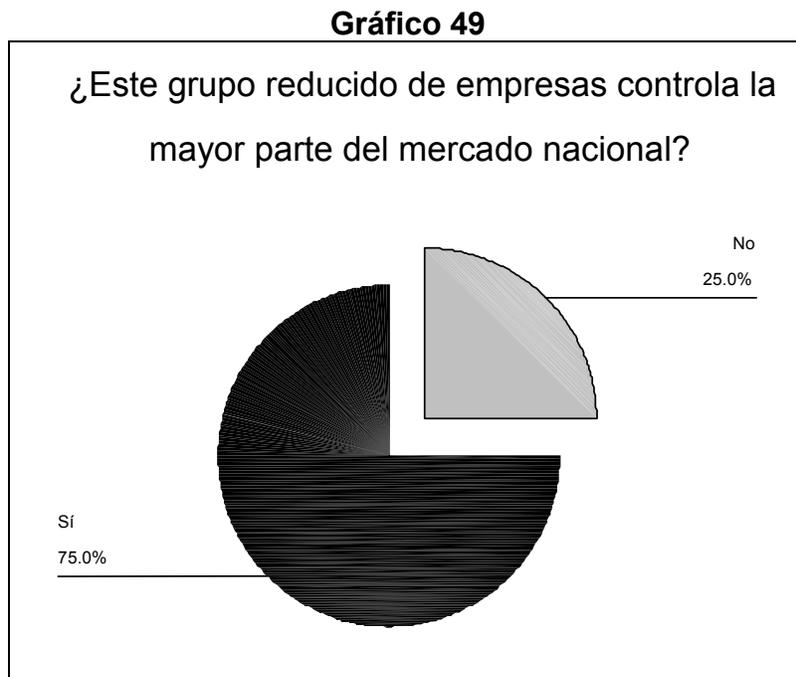
Por supuesto que no todas las empresas pueden beneficiarse de las políticas por igual, ya que no todas poseen las condiciones necesarias y óptimas para aprovechar las oportunidades de determinado programa u otro proyecto dirigido a fomentar su situación sectorial. Eso se refleja en el cuadro siguiente, al preguntárseles a los empresarios si sentían que las empresas de su sector se beneficiaban igualmente de las políticas, programas y contratos del gobierno. El 34.3% dijo que todas se beneficiaban por igual y un preocupante 65.7% dijo que sólo un grupo pequeño se beneficiaba de ellas. Esta situación se agrava cuando se relacionan sus respuestas por tamaño de la empresa, tal como se aprecia en el gráfico 48, la tres cuartas partes de la pequeña empresa es la que más percibe este problema, comparado con un 57.5% de la grande.

Gráfico 48



Profundizando más en el tema de la transparencia en el proceso de toma de decisiones, en materia de política económica, a los empresarios que respondieron que solo un grupo pequeño se beneficiaba de las políticas se les preguntó si este grupo controlaba la mayor parte del mercado a nivel nacional, porque si fuera así, estaríamos frente a una situación de competencia desleal y de concentración de la actividad productiva en pocas empresas y/o grupos de empresas.

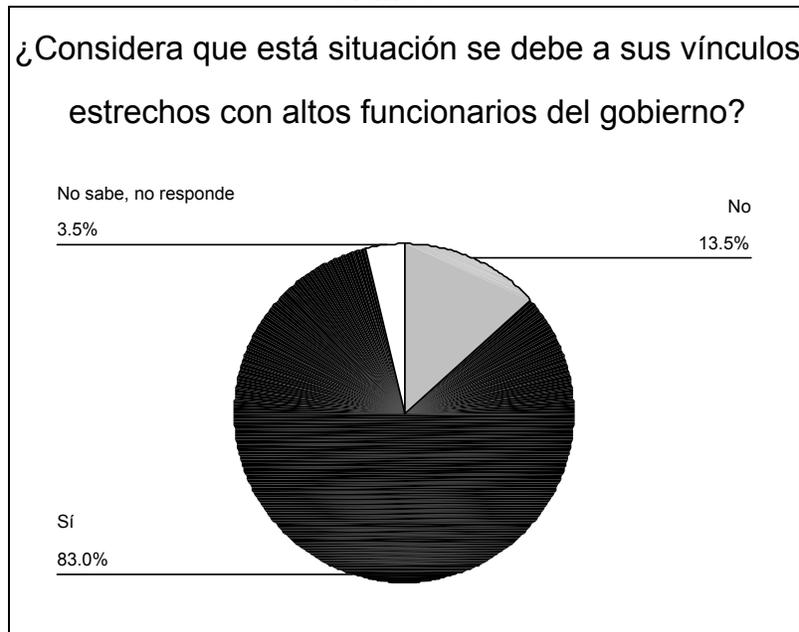
En el gráfico 49 se observa que casi las tres cuartas partes de los empresarios opinan que este pequeño grupo controla la mayor parte del mercado nacional, lo cual indica que las políticas impulsadas por el gobierno favorecen a grupos específicos, que son aquellos que poseen las empresas que controlan amplios sectores del mercado nacional.



Frente a esta situación, el argumento que podría ofrecerse es que solo algunas empresas han sido capaces de aprovechar la oportunidad de las políticas económicas y que han salido más beneficiadas justamente por su buen olfato empresarial, en cuanto a inversiones y predicciones de las tendencias del mercado. Este argumento es, por supuesto, válido desde el punto de vista de la capacidad empresarial (*entrepreneurship*).

Sin embargo, el buen posicionamiento sólo de ciertas empresas se vuelve un problema cuando esta situación se debe a sus vínculos con funcionarios públicos que han posibilitado su posición dominante. Por lo tanto, se investigó la razón del posicionamiento de estas empresas. En este sentido, se preguntó a los empresarios si el control sobre la mayor parte del mercado nacional se debe a sus vínculos estrechos con altos funcionarios de gobierno. Las respuestas se muestran en el Gráfico 50.

Gráfico 50

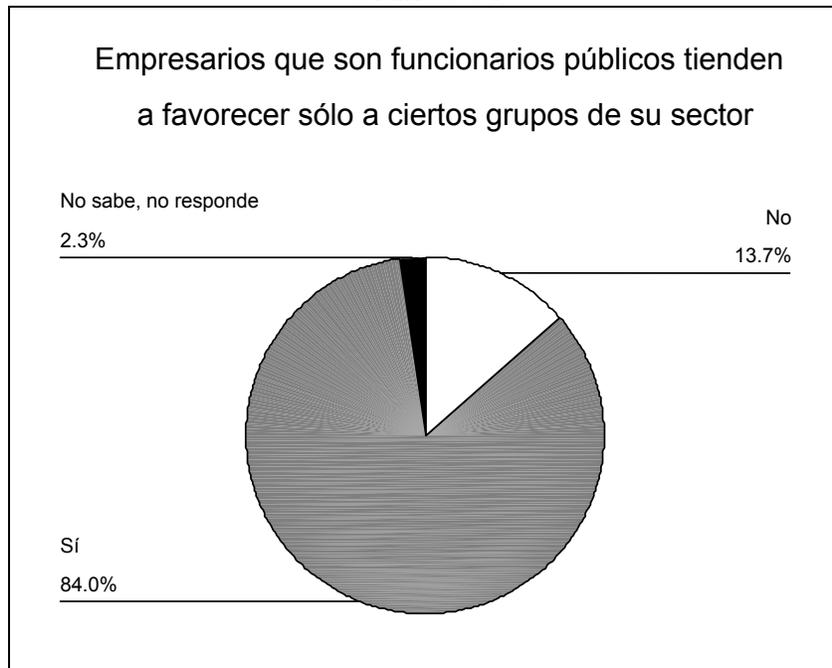


Los resultados hablan por sí mismos: ocho de cada diez empresarios respondieron de manera afirmativa, independientemente del segmento al cual pertenecen, lo cual indica que su percepción es que las empresas han logrado controlar la mayor parte del mercado gracias a sus vínculos con altos funcionarios del gobierno.

En los últimos gobiernos, muchos empresarios han asumido cargos públicos, es decir, se les han asignado puestos estratégicos en la toma de decisiones, lo cual se presta a tráficos de influencias o favoritismos hacia algunos grupos empresariales. Así las cosas, se les preguntó a los empresarios: “Considera, usted, que el hecho de que varios empresarios ocupen puestos como funcionarios públicos puede provocar conflicto de intereses a la hora de tomar decisiones, para favorecer solo a ciertos grupos vinculados con su sector?”.

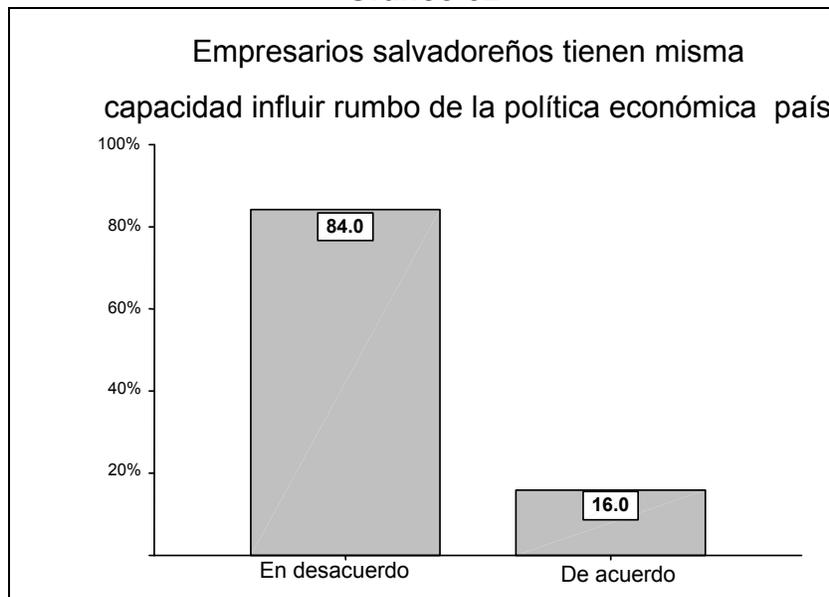
En el Gráfico 51 se confirma esta hipótesis. Un poco más del 80% de los empresarios, tanto de la pequeña, como de la mediana y de la gran empresa, manifestaron que los funcionarios públicos, que al mismo tiempo son empresarios, tienden a caer en estas prácticas de favoritismo y tráfico de influencias que, según la literatura, forman parte de las manifestaciones de la corrupción. Y, ciertamente, es una situación bastante marcada en las relaciones entre el Estado y la empresa privada.

Gráfico 51



Según los hallazgos, se puede asegurar que a los empresarios salvadoreños no se les hacen consultas ni son tomados en cuenta a la hora de decidir, formular e implementar la política pública. Tanto es así que más del 80% de los empresarios están en desacuerdo ante esta afirmación: “Todos los empresarios salvadoreños tienen la misma capacidad de influir el rumbo de la política económica en el país”. Este porcentaje no obtuvo diferencias marcadas según el segmento al que pertenecían.

Gráfico 52

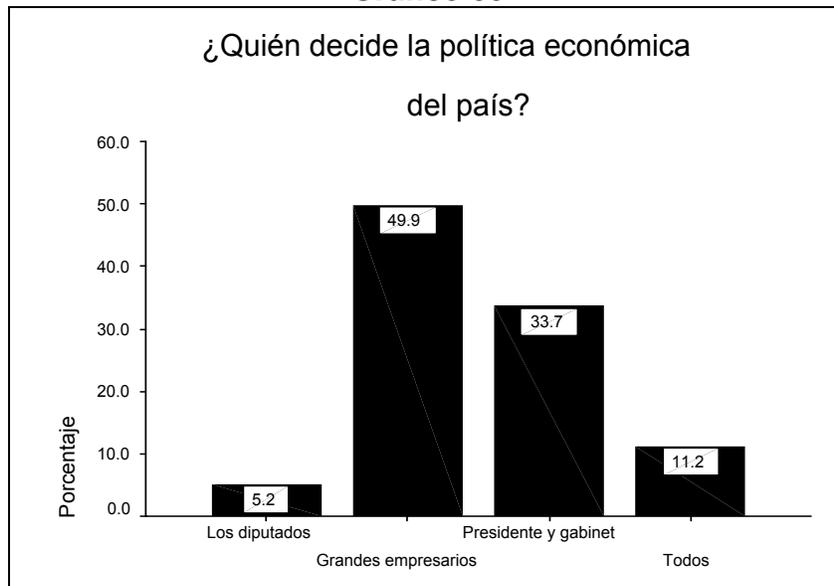


En este apartado vale la pena traer a colación la influencia de ANEP en las decisiones sobre políticas públicas; por tanto, nos remitimos a los informes de ENADE, que proponen aquellas políticas públicas a favor del sector privado. Así los hechos, en el primer Encuentro 2000 se plantearon una cantidad de propuestas en este rubro. Del 100 por ciento de propuestas, en 2001 se había ejecutado la mitad, una tercera parte estaba en proceso y solo el 19% no se había llevado a cabo.

De hecho, en la evaluación que se hizo al siguiente año, los representantes de ANEP señalaban que “en muchos sentidos, los planteamientos de ENADE 2000, coincidieron con la agenda gubernamental y legislativa de ese momento. Esto no fue una mera casualidad. De hecho, ésta se nutría en gran medida de las acciones que individualmente habían formulado los distintos sectores y que de alguna manera fueron retomados por el Órgano Ejecutivo y Legislativo, pero que encontraron en la Propuesta de Reactivación de ENADE el sentido de coherencia e integralidad que requerían para impulsarlas de manera consecuente con la situación prevaleciente. La acogida que tuvieron esas recomendaciones en la persona del propio Presidente de la República y su decisión de integrar diferentes mesas de trabajo con la participación de funcionarios del gobierno de alto nivel y representantes de la empresa privada, para llegar a acuerdos básicos en torno a las mismas”³⁴.

Esto demuestra que la Asociación de la Empresa Privada posee una gran influencia en la agenda nacional. La empresa privada está aglutinada en ANEP, primordialmente, por lo tanto se pensaría que la “voz” de los empresarios está representada en dicha institución, la cual es una herramienta para participar en la formulación de políticas públicas y proyectos de gobierno. Entonces se quiso averiguar quién decide. Se sabe que los funcionarios públicos canalizan la decisión y la convierten en un programa o proyecto determinado y lo ejecutan. En este sentido, se preguntó a los empresarios: “¿Quién decide la política económica del país? Se les proporcionaron cinco opciones: (a) los ciudadanos, (b) los diputados, (c) los grandes empresarios, (d) el presidente y su gabinete y (e) todos. Los resultados se muestran en el Gráfico 53.

Gráfico 53



³⁴ <http://www.anep.org.sv/ENADE2001/2evalua.html>

La mitad de los empresarios encuestados (de todos los segmentos empresariales) opinaron que quienes deciden son los “grandes empresarios”; la tercera parte dijo que el presidente y su gabinete, que por cierto está conformado por empresarios que han salido de las filas de las gremiales adscritas a ANEP, en su mayoría³⁵. Otro pequeño porcentaje mencionó que todos decidimos la política económica en el país y solo alrededor del 5% expresó que los diputados. Es interesante hacer notar que ninguno señaló la opción correspondiente a los ciudadanos.

Es evidente que, a pesar de los discursos y del contenido de los planes de gobierno, en el país no existe la tradición de estructurar procesos de concertación entre actores e intereses diversos, para llegar a la identificación de un curso de acción u objetivos concertados. Sin duda, uno de los mayores problemas es la falta de institucionalización de mecanismos formales de participación en la formulación de políticas públicas y proyectos de gobierno

Es evidente que los “grandes empresarios” es una expresión ambigua, si nos detenemos a pensar que se ha considerado gran empresa a aquella con cien o más empleados. Por lo tanto, no se trata de cualquier gran empresa, más bien se hace referencia a las empresas que ostentan una posición dominante en el mercado nacional, aquellas cuyos vínculos estrechos con altos personeros del gobierno les ha garantizado esta posición y se la siguen garantizado hasta hoy. Se quiso ahondar más acerca de estas “élites” económicas, que también son políticas, y se preguntó si “en El Salvador existen monopolios y argollas de poder?”. Los resultados son más que elocuentes: en general, casi nueve de cada diez empresarios piensan que sí hay argollas y monopolios en el país.

Gráfico 54



No basta con saber que sí existen, pues si se quiere dar paso a una verdadera y efectiva participación de todos los sectores afectados por las políticas económicas y públicas, en general, los grupos

³⁵ Ver http://www.elfaro.net/Secciones/Noticias/20040607/noticias10_20040607.asp

que delinear el rumbo de estas en el país deben ceder espacio; asimismo, el gobierno debe conceder espacio a otros. En este sentido, se pidió a los empresarios que manifestaran qué sectores o empresas se relacionan con estas argollas de poder en El Salvador. Se les dio la oportunidad de mencionar un máximo de tres sectores o empresas. De tal forma que se obtuvieron 620 respuestas, cuyas frecuencias se presentan en el Cuadro 22.

Cuadro 22 Sectores o empresas que se relacionan con estas argollas

Sector o empresas	Frecuencia	%
Sector financiero (bancos, aseguradoras y administradoras de fondos de pensiones)	147	23.7
Grupo Agrisal, La Constancia, Embotelladora Salvadoreña	82	13.2
Grupo Poma / Grupo Roble / Grupo Real	37	6.0
Construcción y bienes raíces	37	6.0
Importadores de vehículos nuevos	34	5.5
Gran comercio	28	4.5
Telecomunicaciones y distribuidoras eléctricas	27	4.4
Gran industria	22	3.5
Grupo Simán	21	3.4
Agroindustria e insumos agrícolas	20	3.2
Concreteira Salvadoreña (CESSA)	19	3.1
Grupo TACA	18	2.9
Sector energético (petroleras)	17	2.7
Grandes empresas y la clase alta	14	2.3
Empresas del ex presidente Cristiani	13	2.1
Medios de comunicación (TCS, LPG y EDH)	11	1.8
Importadores y distribuidores de bebidas alcohólicas y tabaco	9	1.5
Supermercados	9	1.5
Laboratorios farmacéuticos	8	1.3
Transporte colectivo	5	0.8
Textiles	5	0.8
Otros	18	2.9
No sabe, no responde	18	2.9

Es evidente que el sector financiero (bancos, aseguradoras y administradoras de fondos de pensiones) ocupa el primer lugar de las respuestas de manera bastante holgada. Paniagua (2002)³⁶ hace referencia a que el bloque empresarial hegemónico, conformado por los grupos familiares que controlan el sistema financiero, mantiene al mismo tiempo una considerable presencia en otros sectores de la economía nacional. La hipótesis de Paniagua es, pues, que los grupos que controlan la banca también tienen un considerable control sobre otros sectores de la economía, como la exportación de café, distribución de fertilizantes, producción de cemento, producción y distribución de cerveza, producción y distribución de bebidas gaseosas y agua purificada (que ocupan el segundo lugar de nuestra lista), producción y exportación de zapatos, industria siderúrgica y metálica, producción de harina, comercialización de autos nuevos, cadenas de ferreterías, servicios de transporte aéreo, servicio de almacenaje de mercadería, desarrollo de centros comerciales y hoteles.

Como puede observarse, casi la totalidad de estos sectores se encuentran, en menor o mayor medida, representados en las respuestas de los empresarios encuestados. Esta situación tiene implicacio-

³⁶ Carlos Paniagua, "El bloque empresarial hegemónico salvadoreño", *ECA* 645-646, julio-agosto, 2002, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", pp. 682-683.

nes verdaderamente trascendentales para comprender la realidad salvadoreña, en especial la realidad económica política del país.

Siguiendo a Paniagua³⁷, él analiza la manera en que este bloque hegemónico ha influido en la formulación y aplicación de políticas públicas, tal es el caso de la privatización de la banca, la privatización de los fondos de pensiones, las negociaciones de tratados de libre comercio, entre otros. Para este autor, “las reglas del juego cambian cuando se pertenece al bloque y [derivado de ello] las posibilidades de éxito de una empresa están determinadas, en alguna medida, por su pertenencia o no al bloque empresarial”.

Esto tiene implicaciones en términos de transparencia porque sus elementos fundamentales: la participación ciudadana (o empresarial), reglas claras del juego, la información accesible para todo el público, etc. estarían siendo reemplazadas por la participación de grupos específicos que están a cargo de las decisiones relacionadas con políticas públicas (Gráfico 53), las reglas del juego adaptadas a las necesidades de estos sectores, la información privilegiada sobre el mercado, entre otros. Aunado a lo anterior, las máximas autoridades del país han provenido de este bloque o, al menos, han sido apoyados por él. Este hecho conlleva a que exista tráfico de influencia y favoritismo en la toma de decisiones (Gráfico 51).

Entonces se podría argumentar que, en El Salvador, nos enfrentamos a lo que en la literatura especializada³⁸ se conoce como “captura del Estado”, la cual es quizás la nueva “moda” en lo que a tipología de corrupción se refiere. Este concepto significa la capacidad que tienen grupos de interés para influir en los procesos de decisión política, a través de mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos para satisfacer intereses políticos o económicos particulares, con lo cual afectan el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo y de la moral social.

En una economía capturada, los funcionarios públicos y los políticos venden o conceden, en beneficio propio, bienes públicos y diversas ventajas discrecionales generadoras de renta a empresas individuales. Por ejemplo, ahora que la bandera de la apertura comercial ondea en nuestro país y en la región, si una empresa extranjera tiene interés en invertir en el país, en algún ámbito donde existen firmas influyentes, establecidas desde antiguo y con fuertes lazos con el Estado, la inversión extranjera que aspire a ingresar al mercado salvadoreño debe tratar de capturar al Estado, como opción estratégica para compensar la debilidad de los marcos legales y regulatorios. Las firmas “captoras” compran directamente del Estado tales beneficios privados y mejoran su desempeño solo en una economía capturada, ya que en una economía donde existiera una real competencia no podrían subsistir. En este escenario, las empresas internacionales recurren a “pactar” con los sectores hegemónicos, tanto políticos como económicos, y distorsionan las reglas de la competencia³⁹. En otro escenario, estas empresas internacionales se verían desincentivadas a invertir en una economía con estas características, donde los sectores estratégicos están dominados por sectores influyentes y, como resultado, tenderían a buscar otros países para colocar su inversión.

³⁷ *Ibid.*, p. 689.

³⁸ Hellman y Kaufman, “La captura del Estado en las economías de transición”, Finanzas y Desarrollo, Banco Mundial, 2001, pp. 31-35.

³⁹ Un ejemplo de esta situación es el escándalo al que asistimos el año pasado, donde el ex secretario de la OEA y ex presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, fue acusado y encontrado culpable de recibir una comisión ilegal que pagó la empresa francesa de telefonía *Alcatel*, tras ganar una licitación de 149 millones de dólares para instalar 400 000 líneas celulares durante su gobierno.

El tema de la captura del Estado es una visión mucho más amplia, más poderosa y más efectiva para describir lo que es la corrupción, porque tiene unas precisiones y especificaciones, y unas maneras de actuar que van mucho más allá de lo que se conoce como corrupción.

¿Cómo se manifiesta esto? Por ejemplo, una captura del Estado, técnica o corrupción técnica, sucede mediante ciertas conductas, como introducir condiciones o modificaciones en la contratación pública, hechas generalmente en términos jurídicos y técnicos, lo cual favorece sin justificación la contraparte del Estado. Otro tema de corrupción que no se ha estudiado a fondo, y que es un tema crítico, es el de la corrupción en los fallos judiciales. La captura del sistema judicial. Otro tópico que tiene relación con la captura del Estado, que es bien importante, es el manejo de información privilegiada a favor de negocios particulares.

En fin, este es un debate que hay que llevar a fondo sobre todo en el tema de la transparencia en la construcción de las leyes y que tiene que ver con el origen de los fondos de las campañas políticas. En ese sentido, recordemos que en el apartado sobre rendición de cuentas, los empresarios estaban de acuerdo, en un 92.3%, en que los partidos políticos debían informar la procedencia de los fondos de sus campañas políticas porque, entre otras razones, esto permitiría verificar con quién se estaban comprometiendo, ya que los favores que estos pagaban después a quienes financiaban sus campañas se concretizaba justamente en su influencia en las decisiones sobre política pública, adjudicaciones de contratos, información preferencial, evasión de impuestos y trato preferencial (ver gráficos 23 y cuadro 18).

Otra modalidad de la captura del Estado es la conducción de entidades nacionales al servicio de intereses políticos o, un tema más grave aún, la discrecionalidad de los funcionarios en la interpretación de normas legales, para favorecer indebidamente ciertos intereses sin la rendición de cuentas necesaria.

Como evidencia de lo anterior se tiene la participación de las empresas en las decisiones trascendentales sobre política pública, como lo fue la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Esta negociación demuestra que no todas las empresas fueron escuchadas en igual proporción. En el Cuadro 23 se observa que de las 350 empresas encuestadas, una cuarta parte (26.5%) no tenía propuestas para el TLC, cuatro de cada diez no fueron escuchadas, en contraste con una tercera parte que sí fue escuchada. Las diferencias se acentúan más cuando lo vemos desglosado por el tamaño de empresa. El 42.5% de las propuestas provenientes de la gran empresa fueron escuchadas, así como también fueron tomadas en cuenta solo el 24.2% de las pequeñas empresas. De igual forma, los porcentajes de las propuestas que no fueron tomadas en cuenta varió dependiendo del tamaño de la empresa: el 47.7% para la pequeña empresa (casi la mitad) y el 30.8% para la gran empresa.

Cuadro 23 ¿Fueron escuchas sus propuestas durante la negociación del TLC? según tamaño de la empresa (en porcentaje)

Fueron escuchadas sus propuestas durante TLC	Tamaño de la empresa por número de empleados			
	Pequeña	Mediana	Grande	Total
No	47.7	41.9	30.8	40.6
Sí	24.2	35.1	42.5	32.9
No tenía propuestas	28.1	23.0	26.7	26.5

IV.5. Percepción de la corrupción: victimización y combate

IV.5.1 Definición de corrupción

A diferencia del estudio anterior, realizado por el IUDOP (2004), sobre la percepción de los ciudadanos acerca de la corrupción en las instancias públicas, se observa que los empresarios salvadoreños conceptualizan de forma más acertada la corrupción. En efecto, al preguntar qué entienden por corrupción, una tercera parte de los ciudadanos la relacionaba con criminalidad y menos de la tercera parte (28.4%) tenía un concepto más congruente con su definición, utilizada en aquel estudio y en este⁴⁰.

En este estudio se puede constatar que dos terceras partes de los empresarios poseen una noción correcta de lo que significa o implica la corrupción. En el Cuadro 24 pueden observarse las respuestas de los empresarios salvadoreños a la pregunta: “Para usted, ¿qué es corrupción?”.

Cuadro 24 Definiciones de corrupción según tamaño de empresa (en porcentajes)

Definiciones de corrupción	Total	Pequeña	Mediana	Grande
Robo, malversación de fondos, apropiación indebida de recursos	24.6	21.9	24.0	28.3
Aprovechamiento del cargo, abuso de poder	16.6	14.8	20.0	16.7
Actuar indebidamente, ser deshonesto/inmoral/no ético, etc.	12.0	12.3	12.0	11.7
Algo ilegal, contrario a la ley, violar/trasgredir la ley	9.4	12.3	12.0	4.2
Favoritismo, compra de voluntades, tráfico de influencias	8.9	8.4	8.0	10.0
Enriquecimiento ilícito	8.3	7.7	6.7	10.0
Sobornos y extorsión	7.7	6.5	5.3	10.8
Falta de transparencia	4.0	3.9	4.0	4.2
Mala administración de lo público, ineficiencia y burocracia	3.7	4.5	5.3	1.7
Desigualdad o no equidad	1.4	1.3	1.3	1.7
Otras respuestas	3.4	6.5	1.3	0.8

Como puede observarse, las definiciones congruentes con el concepto de corrupción incluyeron “robo, malversación de fondos y apropiación indebida de recursos” y “enriquecimiento ilícito”, que representaron la tercera parte de las respuestas, en el caso de las pequeñas y medianas empresas, y casi el 40%, en el caso de la gran empresa. Otra definición importante fue “aprovechamiento del cargo o abuso de poder”. Al mismo tiempo, los empresarios vincularon algunas manifestaciones de la corrupción como “favoritismo, compra de voluntades y tráfico de influencias” y “sobornos y extorsión”. Las últimas dos categorías fueron más recurrentes en la gran empresa que en las mediana y las pequeñas.

Las categorías anteriores representan las dos terceras partes de las respuestas, lo cual indica una comprensión acertada de lo que es corrupción. Por otra parte, un mínimo porcentaje de las definiciones se relacionó con la actitud y propensión a cometer actos de corrupción. En este sentido, los

⁴⁰ Tomado de Probidad, la corrupción se definió como “ las transgresiones intencionales que se producen en las relaciones de una sociedad, “[...] las cuales violentan los derechos humanos y son cometidas por quienes actúan en representación de otros o al servicio de la sociedad, haciendo mal uso de sus facultades, con el fin de obtener beneficios ilegítimos para sí mismos o grupos de poder”.

empresarios se refirieron a los funcionarios, o a quienes se relacionan con ellos, en términos de “actuar indebidamente, ser deshonesto o inmoral, alguien que no es ético”, en tanto que el 9.43% hizo referencia a una actuación “ilegal, transgredir o violar las leyes”. Algunos dijeron que corrupción era “falta de transparencia” y otro pequeño porcentaje hizo referencia a la “mala administración pública, ineficiencia y excesiva burocracia”, que más bien tiene que ver con algunas de las causas que posibilitan la corrupción. De igual modo puede afirmarse que los empresarios salvadoreños saben qué es corrupción y las implicaciones que esta tiene.

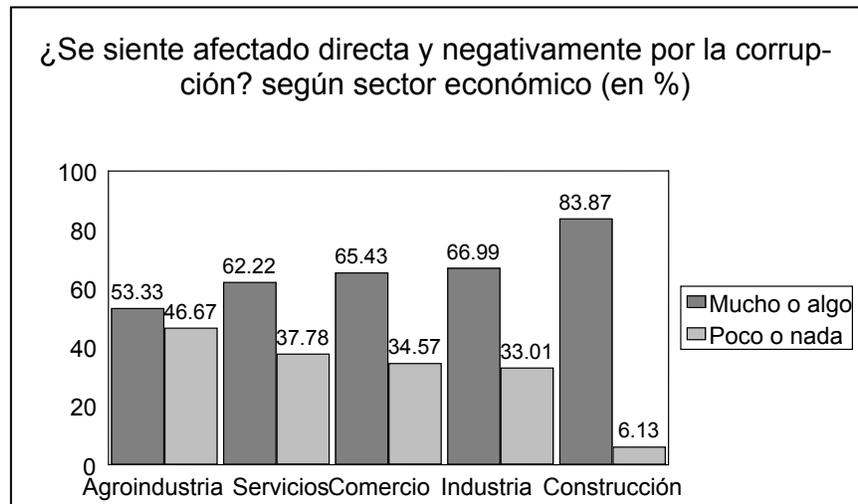
IV.5.2. Victimización por corrupción

A los empresarios se les preguntó, además, qué tan afectados se sentían directa y negativamente por la corrupción. Siete de cada diez pequeños empresarios dijeron sentirse mucho o algo afectados. Por su parte, los empresarios de la mediana y gran empresa también se sintieron afectados, aunque no en la misma magnitud que la pequeña. Esta tendencia se acentúa a medida que se ahonda en las relaciones que los empresarios tienen con el gobierno. Y es que, si bien es cierto que la corrupción afecta a los empresarios en general, también es cierto que afecta más a unos sectores que a otros, tal como se muestra en el Cuadro 25 y en el Gráfico 55⁴¹.

Cuadro 25
¿Se siente afectado directa y negativamente por la corrupción? (%)

¿Qué tanto le afecta?	Total	Pequeña	Mediana	Grande
Mucho	30.9	35.5	25.3	28.3
Algo	34.3	33.5	37.3	33.3
Poco	24.0	21.3	29.3	24.2
Nada	10.8	9.7	8.0	14.2

Grafica 55



⁴¹ Esta correlación no es significativamente estadística, es decir, el hecho que sienta directa y negativamente por la corrupción no depende del sector económico al que pertenece la empresa. Sin embargo, lo que se muestra en los resultados ilustra algunas tendencias interesantes, que ayudarán a sustentar otros resultados más adelante.

Los datos muestran que el sector construcción es el más afectado, pues ocho de cada diez empresarios dijeron sentirse mucho o algo afectados por la corrupción. En el sector de la agroindustria, por su parte, un poco más de la mitad de los empresarios se sintió mucho o algo afectado. Es importante subrayar que el sector de la construcción es el que más se relaciona con el gobierno en cuanto a compras y licitaciones públicas (más del 60%), mientras que el que menos se relaciona con él es justamente el sector agroindustrial (ver Gráfico 13). Por lo tanto, la razón por la cual la agroindustria no está tan afectada por la corrupción, es porque no posee mayor trato con el gobierno; y como el sector de la construcción es el que más se relaciona con el gobierno, sufre más las consecuencias de la corrupción.

Se debe recalcar que la corrupción no consiste solo en sobornos y extorsiones a la hora de hacer negocios con el gobierno de manera directa (en forma de licitaciones y compras gubernamentales), sino también en beneficiarse de políticas públicas y programas focalizados a determinado sector económico (captura del Estado). El sector agrícola, por ejemplo, se ha visto deliberadamente olvidado durante los últimos años, cuyo registro promedio de crecimiento ha sido de 0.4% en los últimos ocho años⁴².

Aunque lo anterior podría parecer lógico, constituye una situación a la que debe prestársele mayor atención, ya que indica que las relaciones entre el gobierno y la empresa privada se caracterizan por un ambiente de corrupción considerable. Por otro lado, el hecho de que sean los mismos empresarios quienes lo afirmen, le da mayor peso a esta hipótesis.

En el estudio anterior, se les preguntó a los ciudadanos qué tanta corrupción existe en la empresa privada. El 34.3% de los ciudadanos respondieron que poca o ninguna, frente al 28.8% de los empresarios que contestaron de la misma forma. Como se observa, los ciudadanos fueron más condescendientes con los empresarios que los empresarios mismos, en cuanto a su autoevaluación sobre la magnitud de la corrupción en las relaciones con el gobierno. Los resultados hablan por sí solos. Casi siete de cada diez empresarios manifestó que existe mucha o alguna corrupción en la relación con el Estado. Ante esto, puede pensarse que ellos se calificaron de esta manera porque son las víctimas o corruptores en estas relaciones.

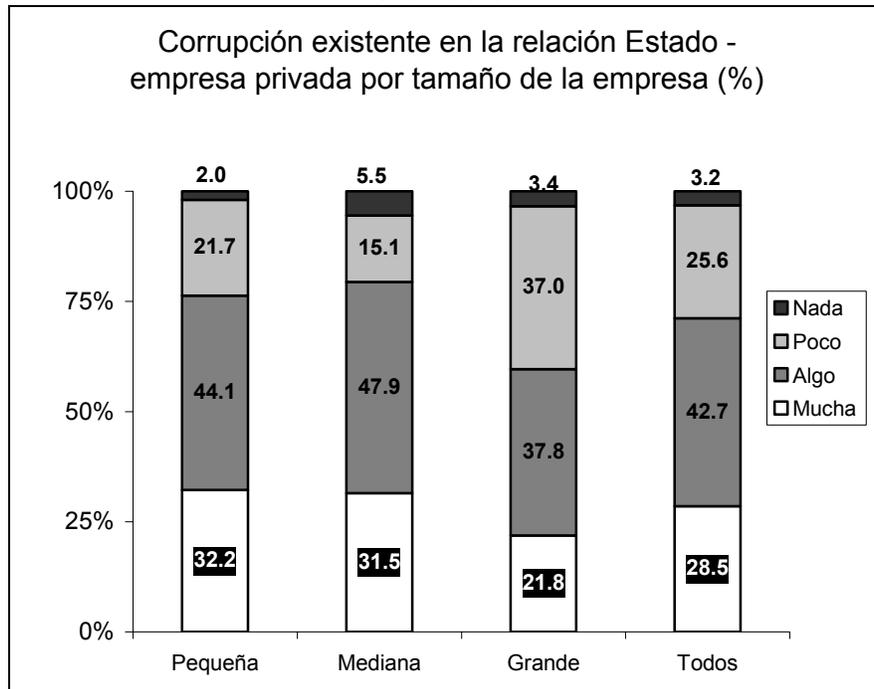
El panorama también es distinto si analizamos lo que respondieron los empresarios, de acuerdo con el tamaño de las empresas. La percepción de los empresarios, pertenecientes a la pequeña y mediana empresa (Gráfico 56), en cuanto a la existencia de corrupción en las relaciones entre el Estado y el sector empresarial, difiere de la percepción de la gran empresa, donde la tendencia indica que en la pequeña empresa se percibe que existe más corrupción en esa relación.

Los empresarios de la pequeña y mediana empresa señalaron que en las relaciones con el Estado existe mucha o alguna corrupción en un 76.3 y 79.5%, respectivamente; mientras que el 59.7% de los empresarios de la gran empresa expresaron la misma opinión. Este resultado merece estudiarse más a profundidad, porque podría tratarse de alguna o varias de las situaciones siguientes: (1) que los empresarios de la pequeña y mediana empresa hayan sido o sean testigos de prácticas corruptas de empresarios con el Estado; (2) que ambos segmentos hayan sido o sean víctimas directas de la corrupción; (3) que la gran empresa no “vive” la corrupción en términos de victimización en la misma magnitud que los otros dos segmentos; y (4) que la gran empresa haya sido o sea protago-

⁴² <http://www.bcr.gob.sv>

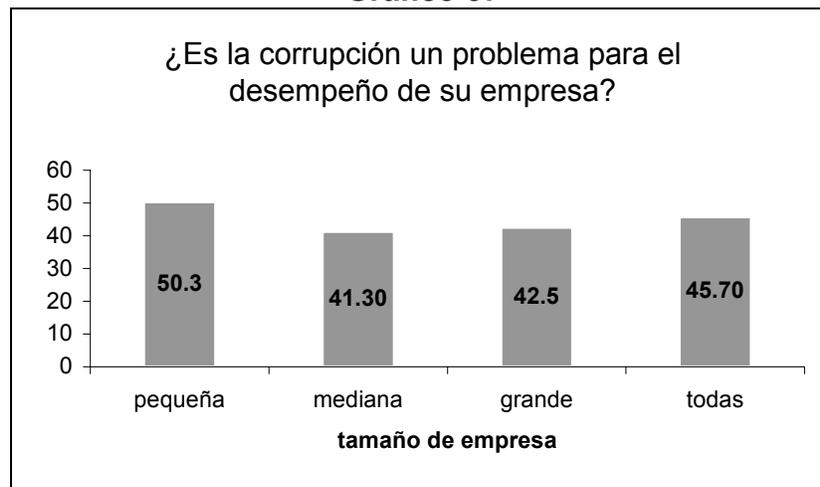
nista de actos de corrupción y, por tanto, la encubra. Sobre estas y otras hipótesis volveremos a medida que se avance en el análisis de los resultados.

Gráfico 56



Anteriormente, se le preguntó a los empresarios, en términos generales, qué tanta corrupción existía entre la empresa privada y el Estado (Gráfico 56). Sin embargo, con esta pregunta no se puede determinar el grado de victimización que pueda existir entre estos segmentos empresariales. En este sentido, se preguntó cómo la corrupción afecta a su empresa, en particular, en términos de su desempeño.

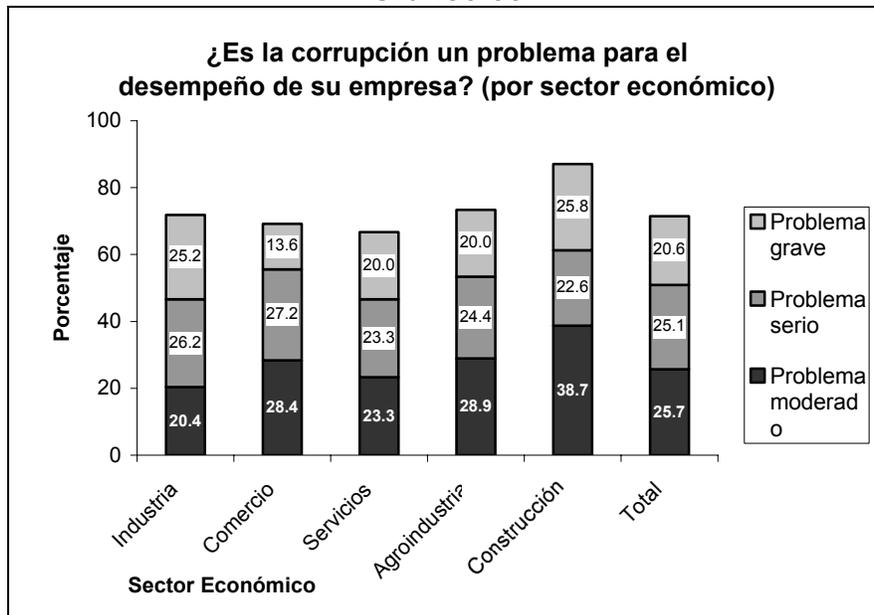
Gráfico 57



En el Gráfico 57 se observa que, en términos generales, el 45.7% de las empresas consideran que la corrupción es un problema grave o serio para el desempeño de su actividad empresarial. Sin embargo, cuando se analizan las respuestas según el tamaño de la empresa, se advierte que cinco de cada diez empresas pequeñas señalan que la corrupción es un problema grave o serio para su desenvolvimiento empresarial, mientras que cuatro de cada diez empresas grandes indican lo mismo. De esta forma se estarían confirmando dos de nuestras hipótesis anteriores: la pequeña empresa se percibe cómo víctima de las prácticas de corrupción, en un mayor grado que la gran empresa.

Cuando se analiza la misma pregunta de acuerdo al sector económico al que pertenece la empresa, se presenta la misma tendencia que se muestra en el Gráfico 58: casi nueve de cada diez empresas constructoras sostuvieron que la corrupción es un problema moderado, serio o grave para el desempeño de su actividad empresarial. Por su parte, en el sector industrial, siete de cada diez empresas señalaron lo mismo. Esto corrobora la hipótesis que se planteó al principio, que los sectores que se relacionan más con el gobierno, por ser proveedores de bienes y servicios (construcción e industria), se ven más afectados en términos de victimización por corrupción. En este sentido, estamos en presencia de un nivel generalizado de corrupción. No obstante, es muy pronto para determinar si esto es así o si las preguntas más directas sobre victimización ayuden a explicar si la corrupción pública es ya un mal sistémico en El Salvador.

Gráfico 58



En el Cuadro 26, se presenta la relación entre los empresarios que opinaron que se sentían afectados directa y negativamente por la corrupción, frente a los que piensan que el país va por buen camino o si necesita un cambio. Es evidente que los empresarios que piensan que el país necesita un cambio se sintieron algo o muy afectados por la corrupción en un 73.3%. Por el contrario, casi la mitad (48.1%) de los empresarios que perciben que el país va por buen camino se sintieron un poco o nada afectados por la corrupción.

Cuadro 26 Percepción de la situación actual del país según afectación de la corrupción (%)

¿Se siente afectado directa y negativamente por la corrupción?	Percepción de la situación actual	
	Va por buen camino	Necesita un cambio
Mucho	18.8	38.2
Algo	33.1	35.0
Poco	27.8	21.7
Nada	20.3	5.1

Esta percepción indica que los empresarios salvadoreños ligan, de alguna manera, el rumbo que sigue el país en cuanto a victimización por corrupción. Incluso los empresarios que perciben que el país va por buen camino, no dejan de sentirse afectados por la corrupción en la mitad de los casos, aproximadamente. Por su parte, quienes consideraron que el país necesita un cambio afirmaron lo mismo en el 75% de los casos.

Por otra parte, al relacionar la percepción de los empresarios en cuanto a los niveles de transparencia y corrupción existentes en las relaciones entre estos y el gobierno, se corrobora que estos vinculan los niveles de corrupción con el nivel de transparencia, a tal punto que la totalidad de los empresarios que dijeron que no existía transparencia en las relaciones público-privada, también expresaron que el nivel de corrupción era escaso o elevado.

Cuadro 27 Percepción de la corrupción y la transparencia en la relación gobierno y empresa privada

Corrupción existente en la relación entre empresa privada y gobierno	Transparencia en la relación empresa privada - gobierno			
	Mucha	Algo	Poca	Nada
Mucha	11.0	22.0	50.6	76.9
Algo	32.9	52.6	32.5	23.1
Poco	45.2	23.7	16.9	0.0
Nada	10.9	1.7	0.0	0.0

Es evidente el peso que tienen los altos niveles de corrupción como negación de un clima de efectiva transparencia. Esto comprueba que, si bien es cierto que la transparencia no implica ausencia de corrupción, la no existencia de transparencia posibilita niveles de corrupción mucho mayores.

IV.5.2.1. Licitaciones públicas

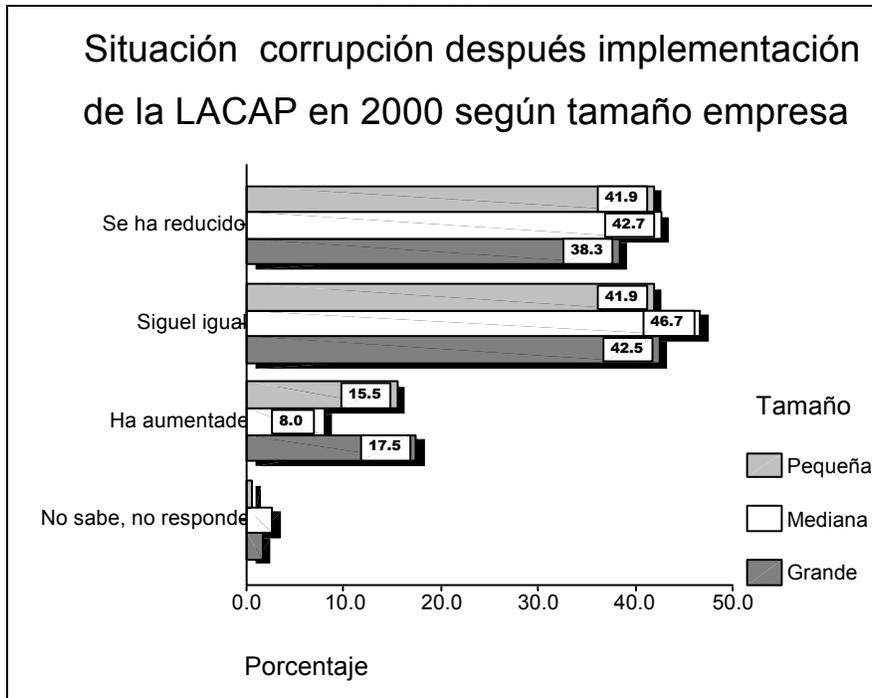
Cada una de las transacciones del sector público con terceros están sujetas a ciertos requisitos y procedimientos establecidos por la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)⁴³, la cual pretende garantizar que exista un proceso que asegure transparencia, calidad, economía y buen uso de los recursos públicos. Desde la entrada en vigencia de la ley, en

⁴³ La LACAP fue emitida mediante Decreto Legislativo 868, fechado el 12 de abril de 2000, y fue publicada en el *Diario Oficial* 88, el 15 de mayo de 2000.

2000, no se había podido medir la percepción de los empresarios en cuanto al impacto que ha tenido en los procesos de licitaciones y compras gubernamentales. Por lo tanto, se preguntó a los empresarios, desde su experiencia, si la LACAP había reducido el nivel de corrupción o si este se mantenía igual o, en el peor de los casos, si esta había aumentado.

El Gráfico 59 muestra que cuatro de cada diez empresarios (independientemente del segmento al que pertenecen, con una leve variación de la mediana empresa) piensan que con la implementación de la ley se ha reducido la corrupción en el sector público. De igual forma, cuatro de cada diez de los encuestados dijeron que la corrupción sigue igual. Por último, el 15% percibió que la corrupción había aumentado. Este resultado es positivo en comparación con el antiguo sistema de licitaciones públicas, el cual se caracterizaba por serias deficiencias y un alto grado de discrecionalidad en los mecanismos y procedimientos de contratación de bienes y servicios. Sin embargo, se percibe que la ley aún no reduce la corrupción de la administración pública de manera significativa.

Gráfico 59



Por otra parte, con el objetivo de medir el grado de victimización de los empresarios por prácticas corruptas, se investigó si al momento de hacer negocios con el gobierno, de manera específica cuando se otorga un contrato, los funcionarios públicos esperaban que la empresa entregara algún tipo de regalo en concepto de “agradecimiento” por haberlo otorgado. La respuesta de las empresas fue contundente. Tal parecería, a juzgar por las respuestas, que ésta es una práctica generalmente aceptada entre las empresas salvadoreñas y los funcionarios públicos. Los “regalos por agradecimiento” se han convertido en el pan de cada día de las empresas salvadoreñas. Ahora bien, solo dos de cada diez empresas salvadoreñas señalaron que los funcionarios no esperaban ningún regalo; menos del 20% dijo que no sabía por que no hacía negocios con el gobierno, pero casi las dos terceras partes restantes mencionaron que los funcionarios exigen uno o más regalos o que son los empresarios quienes los ofrecen en concepto de “agradecimiento”. Esta práctica es casi considerada

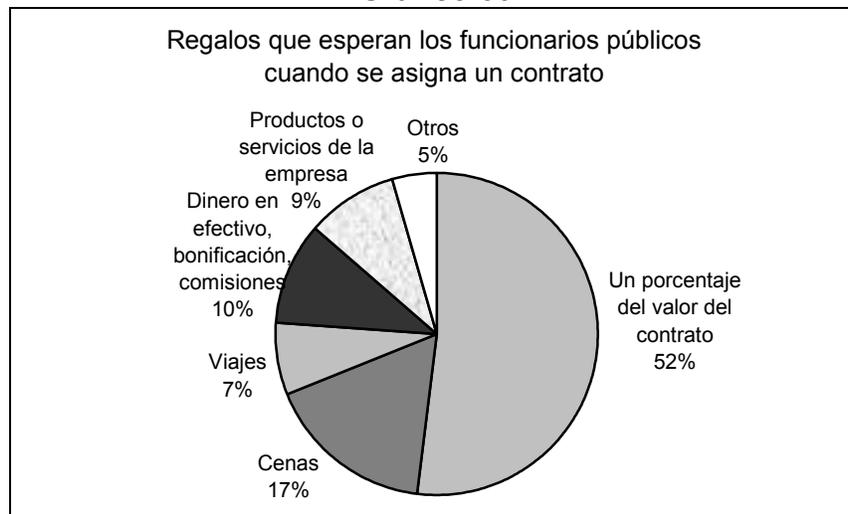
como “normal”, porque “todo el mundo lo hace”, es como si formara parte de los gastos fijos de las empresas que hacen negocios con el gobierno.

Esta es una práctica generalizada, sistemática, que la teoría considera como corrupción, aunque en la práctica no son vistas como tal. Vale recordar la tipología establecida por Heidenheimer (1989) -- corrupción blanca, corrupción gris y corrupción negra--, la cual permite hacer más explícito el carácter subjetivo y volátil de la definición de corrupción. *La corrupción blanca* se emplea para referirse a prácticas que no son reconocidas como corruptas ni por la opinión pública ni por las minorías. En otras palabras, la corrupción está tan completamente integrada en una cultura, que ni siquiera se percibe el problema. Este “relativismo cultural” puede hacer que una situación de corrupción no lo parezca en comparación con otra. Tal es el caso de los regalos en concepto de “agradecimiento” a funcionarios (lo hacen dos terceras partes de los empresarios, sin marcadas diferencias según el segmento al que pertenecen).

Por otra parte, la *corrupción negra* tiene el mismo consenso, pero al revés: todo el mundo está de acuerdo en estigmatizar ciertas prácticas. El desacuerdo aparece en la opción *gris*: lo que unos definen como corrupción, otros no lo consideran como tal. Es en este desajuste donde existe el riesgo de que aparezca el escándalo, en el choque entre las percepciones de unos y las prácticas de otros, como sucede con el asunto de la financiación de los partidos políticos.

En el Gráfico 60 se ilustran las respuestas de los empresarios cuando preguntamos qué tipo de regalo esperan estos funcionarios. Ante esta pregunta se les dieron, como máximo, tres opciones, que generaron 400 respuestas.

Gráfico 60



Quienes respondieron que los funcionarios esperan uno o más “regalos”, en concepto de “agradecimiento” cuando se adjudica un contrato, arrojaron los siguientes porcentajes: más de la mitad señala que esperan un porcentaje del valor del contrato; dos de cada diez señalaron cenas e invitaciones, dinero en efectivo o bonificaciones, viajes, productos o servicios que comercializa la empresa, entre otros.

Según las cifras, cinco de cada diez empresas en el país otorgan un porcentaje del valor del contrato a los funcionarios públicos. Este dato es preocupante, ya que no se trata de un “agradecimiento”

por la adjudicación del contrato, sino más bien de asegurar la adjudicación del mismo. Esto significa que se ha vuelto parte del *modus operandi* de las empresas salvadoreñas, en conjunto con los funcionarios públicos (corruptores y corruptos) a la hora de hacer negocios con el gobierno. Cada vez que ahondamos en las diversas áreas de la administración pública nos damos cuenta que la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes y que se ha vuelto sistémica⁴⁴.

Al profundizar un poco más en estas relaciones, no solo se investigó sobre los funcionarios encargados de las unidades de compras y contrataciones, sino también sobre las pagadurías o tesorerías, es decir, aquellas encargadas de pagarle a las empresas una vez que han recibido el servicio. Por ende, se les preguntó a los empresarios que proveen bienes y/o servicios al gobierno: “Si una empresa quiere agilizar el pago por los servicios prestados al gobierno, ¿debe acudir a otorgar “regalos” para que este sea efectivo?”. Tres de cada diez empresarios manifestaron que sí era necesario. Esto coloca a las pagadurías en mejor posición que las unidades de adquisiciones y contrataciones institucionales (UACI), pero no por eso debe ignorarse este dato.

IV.5.2.2. “Agilización” de servicios y trámites

En el caso de los trámites corrientes que las empresas deben hacer a través del gobierno, como el uso de aduanas, licencias, permisos y regulaciones en general, se quiso investigar si las empresas suelen hacer pagos “informales” o dar regalos a los empleados o funcionarios públicos para que agilicen dichos trámites. En el Cuadro 28 se muestran los resultados generales y por sector económico.

El 43.1% de las empresas recurren a estos pagos para agilizar los trámites, lo cual evidencia el carácter sistémico de la corrupción en el sector público. Pero aún es más relevante que se siga manteniendo la misma tendencia en los sectores.

Tenemos al sector construcción, que es el área que más recurre a este tipo de pagos. Y llega a ciertos extremos en donde ocho de cada diez empresarios, de este sector, otorgan pagos informales para la agilización de los trámites. El caso contrario corresponde al sector agroindustrial, pues es el que menos recurre a estos (22.2%). La industria también presenta un nivel preocupante, ya que la mitad de los empresarios industriales deben recurrir a pagos extraoficiales para que les agilicen sus trámites.

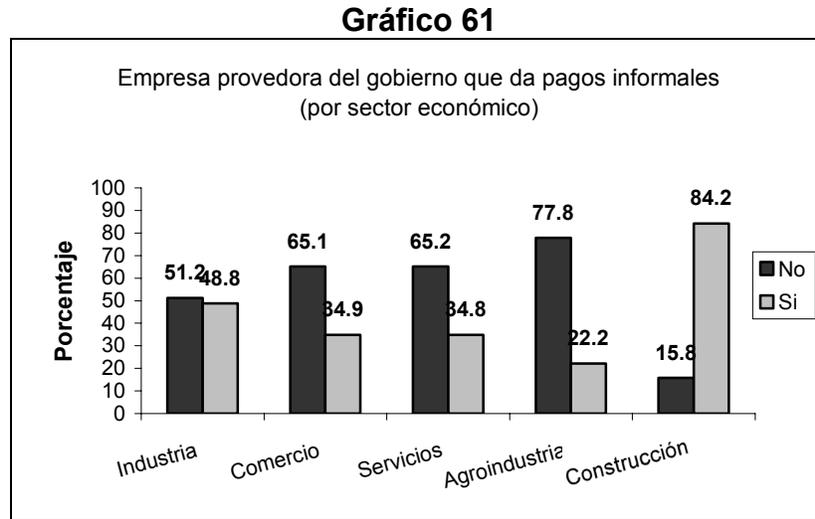
Cuadro 28 Empresas que dan pagos informales para agilizar trámites por la actividad económica (en porcentaje)

	Actividad económica principal de la empresa					Total
	Industria	Comercio	Servicios	Agroindustria	Construcción	
No	50.5	61.7	62.5	77.8	19.3	56.9
Sí	49.5	38.3	37.5	22.2	80.7	43.1

⁴⁴ El caso más reciente y ejemplar es el de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), donde el ex presidente y cuatro gerentes son procesados y algunos se han hallado culpables por los delitos de asociaciones ilícitas, negociaciones ilícitas y peculado. Lo defraudado en la distribuidora estatal de agua asciende a cerca de 100 millones de colones. Ciertamente, la práctica de conceder licitaciones a cambio de “regalos” o porcentajes del contrato era el pan de cada día en la autónoma.

Al profundizar en esta tendencia, se relacionó una variable más: si la empresa era proveedora de bienes y servicios al Estado. De esta forma podría comprobarse si esta tendencia se agravaba en las empresas proveedoras del gobierno y que, por lo tanto, mantenían una relación mucho más cercana con este, en comparación con aquellas con las que solo reciben servicios de manera esporádica.

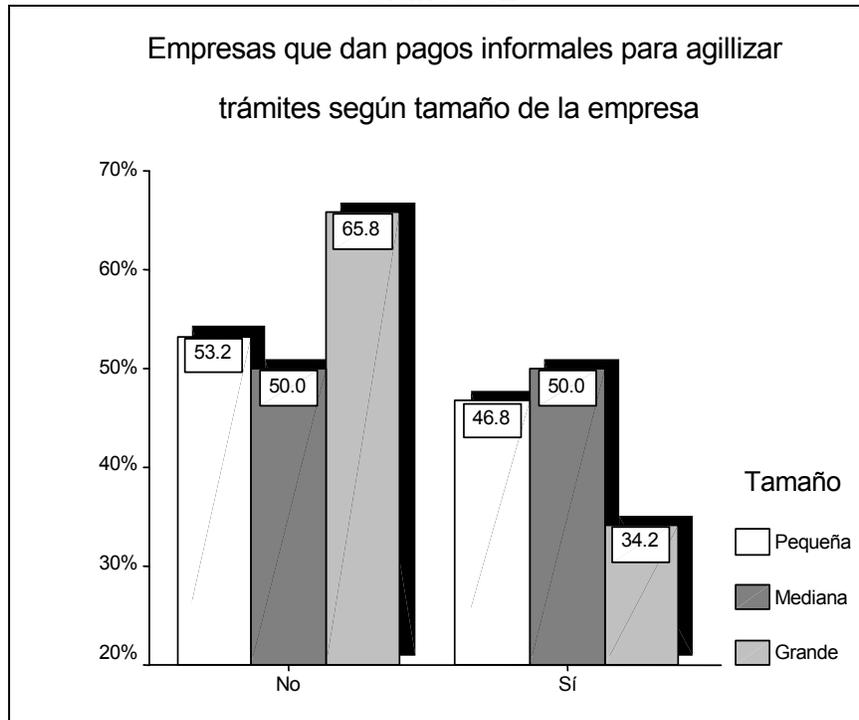
En el Gráfico 61 se evidencia que la corrupción ha alcanzado niveles sistémicos. Vemos que el sector que más se relaciona con el gobierno (la construcción) es el que más recurre a este tipo de pagos, a tal grado que el 84.2% de estos empresarios recurren a este tipo de pagos para agilizar trámites.



Cuando se observa la evidencia por tamaño de la empresa, la diferencia entre la pequeña y mediana empresa, en comparación con la gran empresa, es relevante. Las primeras recurren a este tipo de pagos en un 47 y 50%, respectivamente; mientras que la gran empresa lo hace en un 34%. Entonces surge la pregunta: ¿Será que la gran empresa no es víctima de extorsiones por parte de los funcionarios públicos o no necesita recurrir a estos pagos porque tiene un trato preferencial frente al resto de empresas o, simplemente, posee un nivel ético mucho mayor que las empresas de los otros dos segmentos?

Con el objetivo de profundizar en las hipótesis planteadas al inicio de este estudio, a las empresas que recurren a este tipo de pagos informales (43.1%) se les preguntó: “¿Qué tan frecuente es que las empresas de su sector recurran a esos pagos? Los resultados son elocuentes. Tres cuartas partes (75.9%) aceptaron que los pagos eran muy frecuentes o algo frecuentes. Estos resultados tienen una gran trascendencia, en especial cuando se relacionan con el sector económico y el tamaño de la empresa.

Gráfico 62



Según el Cuadro 29, la pequeña empresa es la que más recurre a estos pagos, pues el 84.5% manifestó que lo hace algo o muy frecuentemente; mientras que el 64.8% de la mediana y el 70.7% de la gran empresa lo hacen de igual forma, porcentajes que también son preocupantes.

Cuadro 29 Frecuencia con se otorgan estos pagos por tamaño de la empresa

Frecuencia	Pequeña	Mediana	Grande	Total
Muy frecuente	35.2%	29.7%	34.1%	33.6%
Algo frecuente	49.3%	35.1%	36.6%	42.3%
Poco frecuente	15.5%	35.1%	24.4%	22.8%
Nada frecuente	0%	0%	4.9%	1.3%

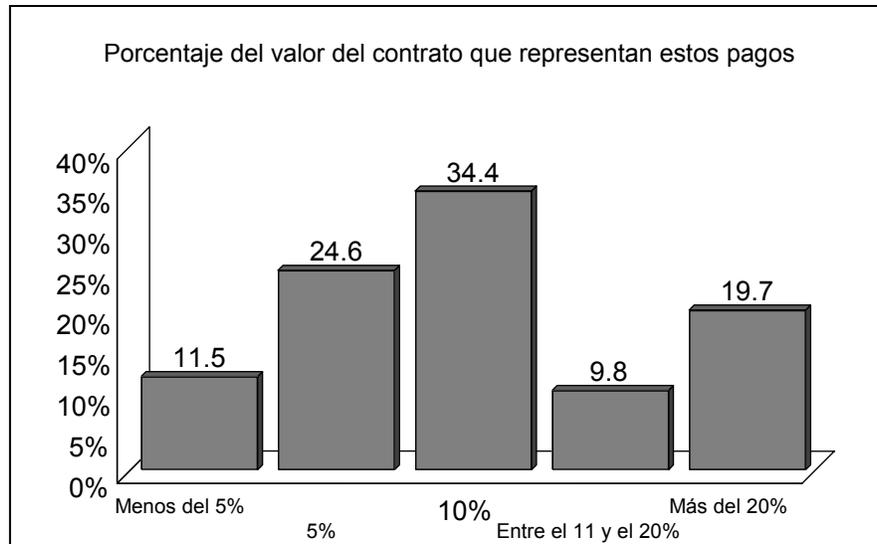
En el Cuadro 30 vemos la frecuencia con que las empresas de cada sector económico recurren a estos pagos. Aquí, la construcción efectúa estos pagos, algo o muy frecuentemente, en un 88%. Asimismo lo hace la industria (72%), el comercio (79.6%) y los servicios (78.8%). La agroindustria, por ser la que menos se relaciona con el gobierno, solo señaló que cuatro de cada diez empresarios agroindustriales recurren a dichos pagos algo o muy frecuentemente.

Cuadro 30 Frecuencia con que las empresas recurren a estos pagos por sector económico

Frecuencia	Industria	Comercio	Servicios	Agroindustria	Construcción	Total
Muy frecuente	42.0%	38.7%	33.3%	30.0%	12.0%	33.6%
Algo frecuente	30.0%	41.9%	45.5%	10.0%	76.0%	42.3%
Poco frecuente	28.0%	16.1%	18.2%	60.0%	12.0%	22.8%
Nada frecuente	0%	3.2%	3.0%	0%	0%	1.3%

A medida avanzamos, se hace más evidente que los niveles de corrupción en las relaciones entre el Estado y la empresa privada han alcanzado niveles sistémicos. En este sentido, se corrió el riesgo de preguntar de manera directa a las empresas si habían sido víctimas de extorsión al realizar un trámite específico. Dado que un gran porcentaje de los empresarios manifestaron que era común el otorgamiento de un porcentaje en el valor del contrato en concepto de “regalo”, para agradecer a funcionarios públicos o incluso para agilizar trámites burocráticos, se determinó cuál era el porcentaje que más comúnmente exigen los funcionarios u otorgan los empresarios.

Gráfico 63



Se les preguntó, pues, si conocían el monto del porcentaje que representaba estos pagos. El 40% de los empresarios expresaron que lo conocían, mientras que el 60% dijo que lo ignoraba. A quienes conocían las cifras (40%) se les preguntó a cuánto exactamente equivalía este porcentaje. Como vemos en el Gráfico 63, el 11.5% de los empresarios manifestó que es menos del 5%; la cuarta parte dijo que el 5%; la tercera parte de los empresarios comentó que es el 10% del valor del contrato; uno de cada diez expresó que se ubica entre el 11 y el 20%; y, por último, dos de cada diez empresarios habían pagado más del 20%. Estos porcentajes no experimentaron diferencias relevantes según el tamaño de la empresa.

Asimismo se les preguntó si por algunos servicios o trámites específicos, propios de su actividad empresarial, se le solicitó algún requerimiento de pago informal (extorsión) por parte de un funcionario o empleado público.

Cuadro 31 Exigencia de pagos informales por trámites o servicios públicos

Servicio licencia o trámite	¿Ha solicitado estos servicios o permisos?	¿Alguien le sugirió que realizara pagos informales, regalos?	De ser afirmativo, ¿cuánto le sugirieron que pagara?
	SI	SI	\$ o % (promedio)
Conexión de agua	25.1%	8%	\$4,933.33 / 8.0%
Permiso de construcción	43.1%	18.5%	\$4,630.77 / 13.0%
Permiso de importación	58.6%	7.8%	\$14,050.00 / 16.2%
Licencias en general	49.1%	8.1%	\$1,433.75 / 28.0%
Registros sanitarios	38.4%	6.8%	\$1,447.50 / 2.0%

Al observar los resultados, salvo algunas excepciones, como los permisos de construcción, las empresas no han sufrido extorsión con tanta frecuencia. El peligro de los porcentajes es que, a veces, cuando son muy bajos, ocultan las situaciones. Si se analiza cuantas empresas fueron víctimas de extorsión al solicitar estos servicios, trámites o licencias, es impactante saber que 74 empresas (21.1% de las 350 encuestadas) fueron extorsionadas cuando solicitaron algunos de esos servicios. Esta cifra podría ser mayor si consideramos que muchas empresas se vuelven renuentes a proporcionar este tipo de información, pese a haberseles asegurado la confidencialidad de la información.

Es interesante subrayar que las empresas del sector construcción fueron las más extorsionadas cuando solicitaron conexión de agua y permisos de construcción. El sector comercio, por su parte, sufrió más la corrupción cuando solicitó permisos de importación, así como el sector de agroindustrial en el caso de los registros sanitarios.

También se les preguntó si su empresa había sido intervenida alguna vez por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), para indagar si el funcionario de esta oficina, adscrita al Ministerio de Hacienda, les había exigido el pago de alguna mordida para no ponerle multas. El resultado fue relativamente bajo. De las empresas encuestadas, el 39.4% fue intervenida alguna vez por la DGII, y de este porcentaje, solo el 4.3% fue extorsionado.

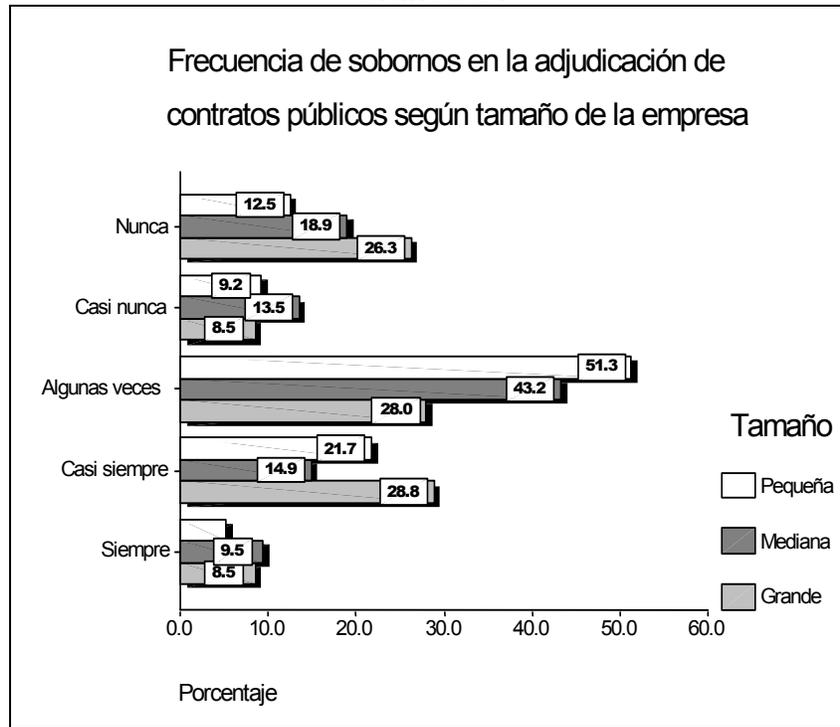
Por último se les preguntó a los empresarios: “En lo que va del año (2004), algún empleado o funcionario público le sugirió algún pago informal o regalos para evitar cargarle con multas, inspecciones o acelerar algún proceso?”. Los resultados muestran que 45 empresas (12.9%) experimentaron esa situación. Además de ellos, se investigó a qué institución pertenecía el funcionario.

El Ministerio de Hacienda, la Alcaldía Municipal y la OPAMSS comparten el primer lugar con el 18% cada una; el 13% de los funcionarios pertenecían a otros ministerios; el 11%, a la Policía Nacional Civil; las diversas aduanas y Migración salieron adjudicadas con el 9%; algunos empleados del ISSS y de varios hospitales nacionales ocupan el 7%; y, finalmente, ANDA ocupa el 4%. El 11% de los encuestados prefirió no responder.

Cuando se les preguntó cuánto (en efectivo) les había exigido el funcionario, las respuestas fueron bastante heterogéneas, pero se situaron en un rango que va desde los diez hasta el millón de dólares. Por otro parte, quienes no establecieron un monto en efectivo mencionaron algunos “regalos” que los funcionarios les habían exigido. Así, una cuarta parte entregó productos que comercializa su empresa, al 40% le exigieron un porcentaje del contrato, y a un porcentaje menor le pidieron “lo que fuera su voluntad”. El 20% restante se abstuvo de contestar. Vemos que siempre sobresale el porcentaje del contrato, lo cual indica que, a pesar de la implantación de la LACAP, los procesos de compras y licitaciones públicas todavía son amañados y poseen niveles significativos de discrecionalidad.

Se intentó medir luego la frecuencia en que los empresarios salvadoreños utilizan los sobornos para acceder a ciertos servicios públicos, asegurarse la adjudicación de contratos o, incluso, para evadir impuestos. En general, en la adjudicación de contratos suelen darse más sobornos. Una cuarta parte de la pequeña y mediana empresa recurre siempre o casi siempre a estos; mientras que más de la mitad de la gran empresa hace lo mismo.

Gráfico 64



En el Cuadro 32 se presentan las respuestas de los empresarios respecto a situaciones de las que pudieron haberse enterado o visto directamente. Se intentó comparar sus respuestas con las de los ciudadanos, presentadas en el estudio anterior. Hay que resaltar la marcada diferencia de apreciaciones que tienen los empresarios y los ciudadanos, cuyas respuestas son presentadas en la última columna.

Cuadro 32 Situaciones de las que usted se pudo haber enterado o visto directamente

Situación	Empresarios	Ciudadanos
Funcionarios que, haciendo uso de sus cargos, se han apropiado de bienes públicos o privados que no les correspondían.	68.3%	33.8%
Funcionarios asociados con grupos criminales (crimen organizado).	47.1%	24.7%
Funcionarios que piden o aceptan comisiones o regalos para favorecer a determinados grupos o intereses particulares en la adjudicación de contratos.	65.4%	26.9%
Funcionarios que favorecen a sus familiares y les ofrecen empleo, contratos u otros beneficios de la institución, sin considerar los procedimientos establecidos por la ley.	70.2%	36.8%
Funcionarios que hacen mal manejo (desviaciones) de los fondos públicos.	76.3%	38.2%

En el primer ítem, casi siete de cada diez empresarios se enteraron o presenciaron directamente la situación de apropiación ilícita de bienes, por parte de los funcionarios públicos. Si lo comparamos con el estudio anterior, la percepción de los empresarios casi dobla a la de los ciudadanos, quienes respondieron afirmativamente en una tercera parte de los casos.

Llama la atención que casi la mitad de los encuestados hizo referencia a las asociaciones entre empresarios y grupos criminales. Este dato supera con creces la percepción de los ciudadanos, pues una cuarta parte de ellos se enteraron o vieron de manera directa la vinculación de los funcionarios públicos con grupos criminales.

De las comisiones ilegales o regalos que los funcionarios exigen para favorecer a determinados grupo o a particulares en la adjudicación de contratos, los empresarios se enteraron o vieron directamente tal situación en el 65.4% de las veces, frente al 26.9% de los ciudadanos. Este porcentaje varía según el tamaño de la empresa, ya que siete de cada diez empresarios, pertenecientes a la pequeña empresa, fueron testigos de estas situaciones; en tanto que las mismas circunstancias fueron experimentadas en seis de cada diez empresarios de las grandes empresas.

Asimismo siete de cada diez empresarios afirmaron que existe nepotismo, es decir, los funcionarios favorecen a sus familiares y les ofrecen puestos públicos, contratos u otros beneficios, sin considerar los procedimientos que dicta la ley. Un porcentaje equivalente a la mitad de los ciudadanos afirmaron lo mismo.

Un poco más de las tres cuartas partes (76.3%) de los empresarios afirmaron haber sido testigos o haberse enterado de algún tipo de malversación de fondos públicos, frente al 38.2% de los ciudadanos.

Se observa, de nuevo, que los empresarios opinan de esta manera porque ellos viven “en carne propia” la corrupción en sus relaciones con el Estado. Esto demuestra que ellos son víctimas, en mayor grado, de la corrupción. A su vez, también indica que los ciudadanos no se enteran de todo lo que pasa en el ámbito público, debido a que la información la reciben a través de los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión); mientras que los empresarios se enteran porque están más en contacto con la corrupción, a través de su propia experiencia o la de otros empresarios.

IV.5.3. Instituciones públicas ante el combate de la corrupción

En otro orden, también se indagó la percepción de los empresarios respecto a las formas en que algunas instituciones públicas y la misma empresa privada contribuyen o no en el combate a la corrupción. Para determinarla, se les pidió que asignaran una nota, en una escala del 0 al 10, donde cero representaba un desempeño muy deficiente en el combate a la corrupción, y diez, un desempeño muy eficiente.

En general, el aparato público obtuvo un nota promedio ponderada global de **5.76** (excluyendo a los empresarios), lo cual reprueba el desempeño institucional, en su conjunto, para combatir la corrupción.

Como se observa en el Gráfico 65, las instituciones públicas y la empresa privada obtuvieron calificaciones promedio que oscilan entre 6.67 y 4.43. Las que calificaron mejor fueron: la Dirección General de Impuestos Internos (6.67), la Presidencia de la República (6.66), la misma empresa privada (6.65) y la Policía Nacional Civil (6.62). Los últimos lugares, como es usual, fueron la Asamblea Legislativa (4.43), la Corte de Cuentas (4.92), los juzgados (5.03) y la Corte Suprema de Justicia (5.52).

Grafico 65



En el estudio anterior, los ciudadanos también colocaron en el último lugar a la Asamblea Legislativa (5.14), y en el penúltimo a los empresarios (5.50). Por otra parte, las instituciones mejor calificadas coinciden con la percepción de los empresarios: la Policía Nacional Civil (6.54), la Presidencia (6.53) y la Procuraduría General de la República (6.37).

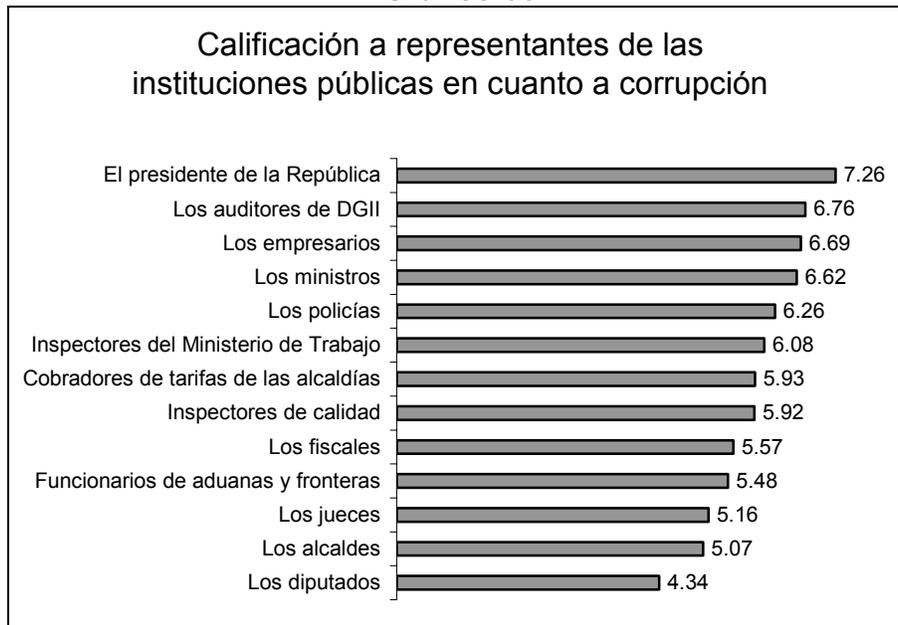
El hecho de que las instituciones públicas encargadas de velar por la transparencia y detectar, sancionar y combatir la corrupción hayan obtenido las más bajas calificaciones, tiene graves implicaciones para la construcción de una estrategia orientada a fomentar la transparencia en El Salvador. En un sistema presidencialista como el del país, a pesar de que la Constitución ubica a la Asamblea Legislativa como contrapeso de y en un plano de igual con el Ejecutivo, éste posee un mayor peso a la hora de tomar decisiones sobre políticas públicas. Asimismo, otro mecanismo de control sobre los posibles abusos del Ejecutivo o la corrupción administrativa es el Órgano Judicial. De acuerdo con el principio de separación de poderes, la independencia de éste es fundamental, ya que no solo está destinado a juzgar los conflictos entre ciudadanos, sino también a servir de contralor de los excesos de los otros poderes.

Sin embargo, la percepción de los ciudadanos y de los empresarios, en cuanto a estas instituciones, pone en duda la credibilidad que éstas puedan tener como entes fiscalizadores de las instituciones públicas. Tanto la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas y el Ministerio Público poseen calificaciones muy bajas, y si estas son las encargadas de fiscalizar y generar un clima de transparencia, entonces estamos ante un problema serio de credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas. Sobre esto profundizamos en el apartado sobre rendición de cuentas y organismos de control.

IV.5.4. Integridad y honestidad de los funcionarios públicos

En cuanto al tema de la corrupción, se les pidió a los empresarios que calificaran a los representantes de las instituciones públicas y a la misma empresa privada, en términos de su honestidad e integridad. Para tal efecto, se les pidió que asignaran una calificación, en una escala del 0 al 10, donde cero es muy corrupto y 10 nada corrupto. En el Gráfico 66 se presentan los resultados de las calificaciones, asignadas por los empresarios, a los diversos funcionarios públicos y a ellos mismos.

Gráfico 66



La nota promedio de los empleados y funcionarios públicos evaluados fue de 5.87, excluyendo a los empresarios. Por lo tanto, los representantes de las instituciones públicas también salen reprobados, en su conjunto, en términos de honestidad e integridad. Y aunque se observan notas destacadas, como la del Presidente de la República, quien obtuvo la mayor calificación (7.26), seguida de los auditores de la Dirección General de Impuestos Internos (6.76), los empresarios se autoevaluaron con una nota que los dejaría en tercer lugar (6.69). Por el contrario, los peores calificados fueron, como siempre, los diputados (4.34), los alcaldes (5.07) y los jueces (5.16). La nota del Presidente de la República, Elías Antonio Saca, está por encima del resto de funcionarios, pero debe recordarse que antes de ser presidente del país fue presidente de ANEP y se dedicó a defender los intereses de las diversas gremiales empresariales del país.

Es evidente que los empresarios tienen una buena percepción de su propio desempeño y esto incluye a quien, alguna vez, fue su principal representante. No menos importante es la influencia que tiene el manejo mediático de la gestión presidencial en sus primeros meses, la cual se ha caracterizado por mostrar un presidente abierto al diálogo, conciliador. Sin embargo, esta apreciación no está directamente relacionada con el tema del combate a la corrupción, pero sí influye cuando los

empresarios o ciudadanos dan su calificación tanto al presidente como a otros funcionarios públicos.

Para concluir este primer apartado sobre percepción y victimización de la corrupción, es importante destacar algunos de los principales hallazgos del análisis. En primer lugar, los sectores que más se relacionan con el gobierno, por ser proveedores de bienes y servicios, son los que más reportan algún tipo de victimización por corrupción; asimismo son también quienes perciben mayores niveles de corrupción en la relación Estado-empresa privada. Por el contrario, quienes casi no se relacionan de manera directa con el gobierno, como la agroindustria, tienen una apreciación diferente, tanto a nivel de victimización como de corrupción en las relaciones con el Estado.

Otro hallazgo importante es que la pequeña empresa es testigo, en mayor medida, de la corrupción, y, a la vez, también es víctima de ella en mayor grado en comparación con la gran empresa. Por su parte, esta última se enfrenta ante dos realidades: la empresa grande no es víctima de la corrupción, porque recibe un trato preferencial y no necesita recurrir a pagos “extraordinarios” o porque participa de ella y, por consiguiente, la encubre.

En términos generales, las consecuencias que estos niveles de corrupción tienen sobre la inversión privada son significativos, porque invertir supone relacionarse con el gobierno en algún momento: inspecciones, trámites, permisos, etc. Así que, de alguna manera, esto podría ser una de las razones del pobre desempeño de la inversión privada en los últimos años⁴⁵. A su vez, el comportamiento de la inversión privada explica la necesidad de que el gobierno asuma cada vez más una política de corte keynesiano en lo que respecta al gasto público, ya que se ve obligado a invertir porque la inversión privada no lo hace. El problema radica en que para que el Estado invierta, necesita contratar servicios de la empresa privada, lo cual aumenta la percepción de corrupción y, por ende, desmotiva aún más al inversionista privado y así sucesivamente. Lo anterior crea un círculo vicioso que debe romperse en algún momento, porque constituye uno de los factores principales que está incidiendo en el pobre desempeño de la economía salvadoreña.

Por otra parte, se ha confirmado el planteamiento de que la corrupción, en el Estado salvadoreño, ha alcanzado niveles generalizados. Se trata de una práctica generalmente aceptada y, aún peor, se ve como normal. Y llega a tal punto que, para hacer negocios con el gobierno, casi está establecido que deben hacerse pagos informales, regalos y, el más alarmante, otorgar un porcentaje del valor del contrato. Esta situación va contra los principios de la libre competencia, el libre mercado, la igual de oportunidades, entre otros.

Las instituciones encargadas de velar por la transparencia, de dictar leyes que sancionen las prácticas corruptas y provean los mecanismos para la prevención y el combate de estas son, precisamente, las menos transparentes. Resulta por completo incoherente, pero es la percepción de los empresarios y de los ciudadanos también.

En definitiva, hay algo que está fallando en estas instituciones; por lo tanto, en el siguiente apartado analizamos más a fondo los aspectos que permitan vislumbrar dónde se encuentran los problemas para que éstas puedan llevar a cabo su labor de manera satisfactoria.

⁴⁵ La tasa de crecimiento de la formación bruta de capital fijo ha tenido un desempeño muy pobre en los últimos 5 años: en 1999 creció 0.0%; en 2001, 2.0%; y según cifras preliminares del Banco Central de Reserva, en 2003 habría crecido 5.7%.

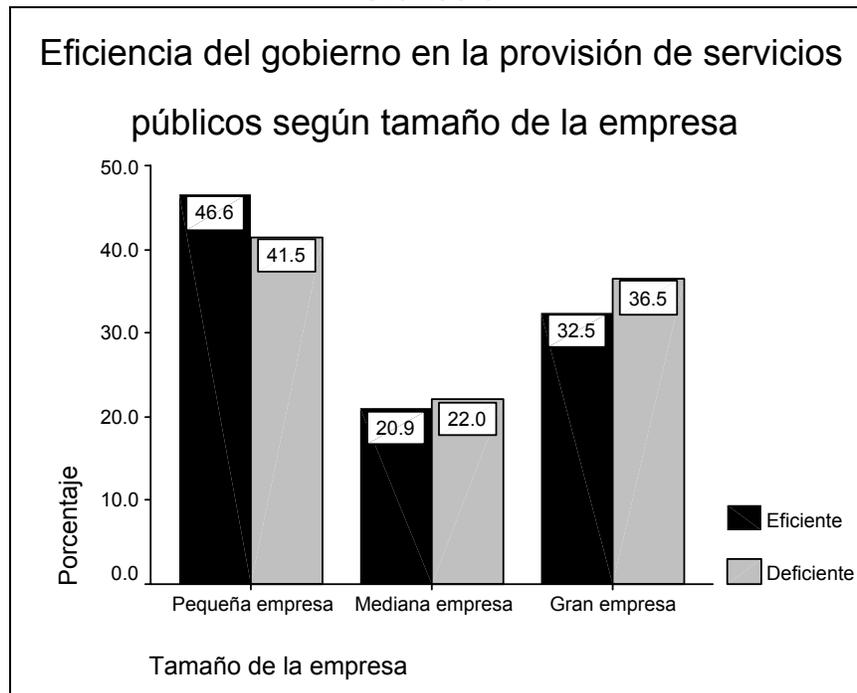
IV.6. Eficiencia de las instituciones públicas vinculadas con la facilitación del ambiente de negocios

IV.6.1. Servicios públicos

Según el Banco Mundial (2005)⁴⁶, una infraestructura eficiente incrementa las oportunidades de crecimiento de la empresa al dar acceso a nuevos mercados domésticos, regionales e internacionales, y a través de la reducción de sus costos de producción y distribución.

El Estado es el encargado de prestar ciertos servicios básicos tanto a los ciudadanos como a las empresas, y ambos determinan en buena medida el buen desempeño empresarial. En este sentido, se preguntó a los empresarios como califican la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos (educación, salud, agua, seguridad pública, alumbrado, etc.). En el Gráfico 67 se observan las respuestas de los empresarios al respecto.

Gráfico 67



Las opiniones están divididas y casi no se observan diferencias según el segmento al que pertenece la empresa. Casi la mitad declara que el gobierno es eficiente en las prestaciones y la otra mitad manifiesta que es deficiente. Al relacionarlos por tamaño de empresa, la correlación no es estadísticamente significativa. Pero es un área donde valdría la pena profundizar para descubrir específicamente a qué segmentos y sectores económicos pertenecen las empresas que consideran que el gobierno es deficiente en la prestación de estos servicios básicos.

⁴⁶ Banco Mundial, *Fortaleciendo el clima de negocios en Centroamérica*, enero, 2005.

IV.6.2. Burocracia

Cada año, en sus países miembros, el Banco Mundial realiza una encuesta sobre el ambiente de negocios. En la encuesta del año 2004, se midieron áreas como costo y duración del proceso para legalizar una empresa en El Salvador, leyes laborales (contrato y despido de trabajadores), registro de la propiedad, obtención de crédito, protección al inversionista y cumplimiento de contratos, entre otros. La calificación obtenida por El Salvador, en cada uno de los indicadores, está por debajo del promedio regional, como se muestra en el Cuadro 33.

Cuadro 33 Indicadores “Iniciando una empresa” (Banco Mundial)

Indicadores	El Salvador	Promedio regional
a) Número de procedimientos	12	11
b) Tiempo (días por año)	115	70
c) costo (% del ingreso per cápita)	128.0	60.4
d) Mínimo de capital (% del ingreso per cápita)	132.5	28.9

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta *Doing Business* – Banco Mundial (2004).

Se observa que El Salvador está en desventaja cuando sus resultados se contrastan con el promedio de la región latinoamericana, en términos de eficiencia y costos para iniciar un negocio o empresa en el país. Ciertamente, esto desincentiva la inversión extranjera, pero también a los inversionistas domésticos.

Alguna literatura sobre corrupción sostiene que el exceso de burocracia, trámites y puestos con amplio margen de discrecionalidad pueden prestarse a prácticas corruptas y desincentivar la actividad empresarial en un país. Por lo tanto, se preguntó a las empresas cuántos días, en promedio, empleaban los administradores de la empresa en lidiar con los requisitos impuestos por las regulaciones gubernamentales (aduanas, cargas laborales, licencias, permisos, impuestos, etc.), incluyendo el tiempo dedicado a atender inspectores, llenar formularios, etc. En la pequeña empresa, los empresarios contestaron, en promedio, 8.32 días al mes (99.8 días al año); en la mediana empresa se toman, en promedio, 9.93 días mensuales (119.2 anual); y la gran empresa, que es a la que le lleva más tiempo, se toma 11.34 días al mes (136.1 anual), muy por encima del promedio encontrado por el Banco Mundial (115 días).

Los trámites y las regulaciones son procedimientos con los que deben lidiar las empresas salvadoreñas, y es pertinente saber si estos representan un problema, en términos de costos y tiempo, para el buen desempeño empresarial. En tal sentido, se pidió que calificaran algunos de estos trámites y regulaciones. Al hacer la diferenciación entre el tamaño de la empresa, las diferencias no son relevantes. Esto indica una percepción bastante homogénea del empresariado salvadoreño.

Cuadro 34 Burocracia y costos de tramites y regulaciones empresariales

Trámites y regulaciones	Problema leve	Problema moderado	Problema serio
Procedimientos para instalar una nueva sucursal o planta	69.5	19.5	10.9
Licencias y permisos para operar	68.2	16.6	15.2
Estándar de calidad y certificaciones	68.9	21.0	10.1
Regulaciones medioambientales	58.7	20.2	21.1
Regulaciones sanitarias y de seguridad	64.8	22.2	12.9
Regulaciones de patentes y marcas registradas	70.5	17.4	12.2
Regulaciones de aduanas	60.9	23.0	16.0
Regulaciones de comercio exterior	71.6	18.7	9.7
Regulaciones laborales	77.7	14.9	7.4

Sin duda se ha avanzado en la simplificación de los trámites y las regulaciones vinculadas con el sector empresarial. Las dos terceras partes de los empresarios salvadoreños no tienen ningún problema con estos trámites y regulaciones o, en todo caso, es leve. Casi dos de cada diez dicen que los problemas son moderados y un porcentaje muy reducido manifiesta que se trata de un problema serio o grave. Las regulaciones medio ambientales y de aduanas son las que causan un poco más de problemas a los empresarios.

IV.6.3. Impuestos

Otra área relevante en las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial es la de los impuestos. El manejo discrecional de las tasas impositivas y de los procedimientos de auditorías y de reclamo de impuestos producen incertidumbre y pueden provocar índices elevados de evasión / elusión de las cargas tributarias. Por eso es necesario que el gobierno garantice la transparencia en este ámbito. En este sentido, se les pidió a los empresarios que calificaran algunos aspectos de la administración de impuestos, con base en la experiencia de sus propias empresas en los últimos cinco años. Sus respuestas se presentan en el Cuadro 35.

Cuadro 35 Evaluación de aspectos de la administración de impuestos

Aspectos	Problema leve	Problema moderado	Problema serio
Tratamiento dado a su empresa por empleados públicos	78.3	16.0	5.7
Disponibilidad de información sobre los trámites e impuestos	68.8	21.7	8.9
Completar y llenar formularios de impuestos	78.3	16.0	5.7
Cambios frecuentes en las regulaciones y tasas de impuestos	62.2	15.5	22.3
Severidad de las penalidades	60.3	18.9	20.8
Eficacia en los mecanismos de reclamo de impuestos	51.2	22.3	26.6

De igual manera, el gobierno, a través de sus oficinas encargadas de la administración tributaria (Ministerio de Hacienda), se encuentra realizando un buen papel en términos generales. A excepción de la eficacia en los mecanismos de reclamo de impuestos, más de la mitad de los empresarios manifiesta que el resto de aspectos no presentan ningún problema o es leve, un porcentaje menor señala que es moderado, mientras que un porcentaje mínimo tiene problemas serios o graves al respecto.

IV.6.4. Servicios empresariales

Es evidente que los empresarios no usan, de manera regular, los servicios empresariales prestados por el gobierno. Las calificaciones de aquellos que si los han utilizado, sin embargo, están por muy encima del promedio. Pero cuando se preguntó si dicho servicio era accesible a todos los empresarios, muchos ni siquiera sabían de su existencia.

Cuadro 36 Evaluación de algunos servicios empresariales que presta el gobierno

Algunos servicios que el gobierno presta a las empresas	¿Ha solicitado estos servicios?		Calificación del servicio (1-10)	¿Es este accesible para todos los empresarios?		
	SI	NO		SI	NO	N.S
Entidad						
Oficina Nacional de Inversiones (Ministerio Economía)	4.9	95.1	7.0	39.1	32.3	28.6
FOEX (Fondo de Fomento a las Exportaciones)	14.0	86.0	7.2	51.4	31.1	17.4
TRADEPOINT	7.7	92.3	8.1	35.4	36.3	28.3
CONAMYPE (FAT MYPE, Bono MYPE, etc.)	18.9	81.1	7.6	63.4	21.4	15.1
INSAFORP	56.0	44.0	7.5	81.1	14.9	4.0

Vale la pena recalcar los resultados, por tamaño de empresa, de algunos de los servicios antes mencionados. Por ejemplo, en el caso del FOEX, alrededor del 20% de las grandes empresas habían solicitado servicios; mientras que solo el 6.5% de las pequeñas lo habían hecho. Esto es lógico, ya que, como se observó en el Gráfico 14, casi las tres cuartas partes de las grandes empresas exportan algún tipo de producto, mientras que solo una cuarta parte de las pequeñas son las que exportan. Esta situación amerita prestarle más atención de cara a la apertura comercial y a la firma de varios tratados de libre comercio, de tal forma que todas las empresas salvadoreñas, independientemente de sus segmentos, puedan beneficiarse de este instrumento de política económica.

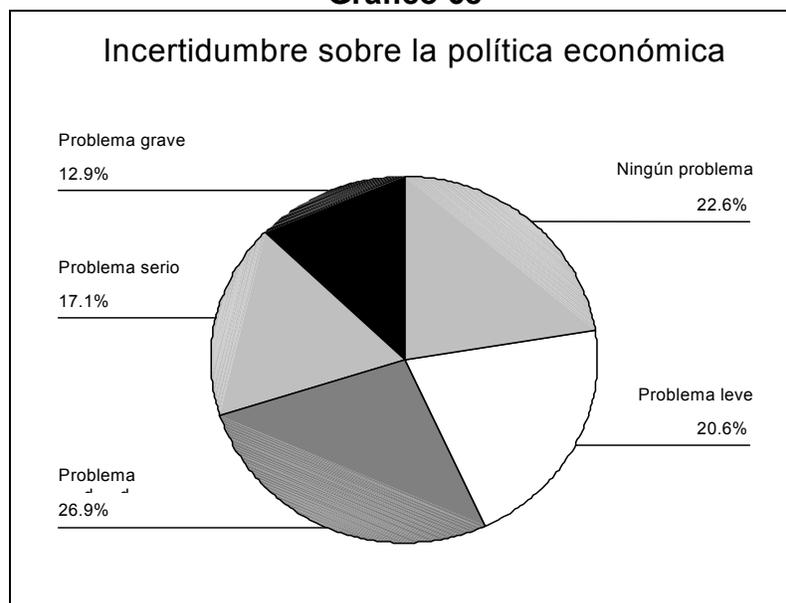
En el caso de INSAFORP, tres cuartas partes de las grandes empresas habían usado este servicio, en comparación con el 40% de las pequeñas empresas. Esto tiene repercusiones en la calificación de la fuerza laboral de los diversos segmentos empresariales.

IV.6.5. Ambiente de negocios en general

Ciertamente, cuando un empresario, nacional o extranjero, realiza una inversión en un país determinado, debe tomar en cuenta los niveles de estabilidad macroeconómica y de predictibilidad de las políticas regulatorias que rigen la actividad económica. Debe existir transparencia en la forma en que el gobierno da a conocer sus decisiones sobre este tema y sobre la información económica, de tal forma que ésta sea para todo el público interesado y que permita hacer una evaluación realista de las posibilidades de retorno de la inversión. En ese sentido, se preguntó a los empresarios si la incertidumbre sobre la política económica y la inestabilidad macroeconómica representaban un problema para el desempeño de su empresa en particular.

En el Gráfico 68 se observa que, para casi la mitad de las empresas encuestadas, la incertidumbre en la política económica y regulatoria no representa un problema o es leve, una cuarta parte dijo que era moderado, y tres de cada diez empresarios dijeron que se trataba de un problema serio o grave.

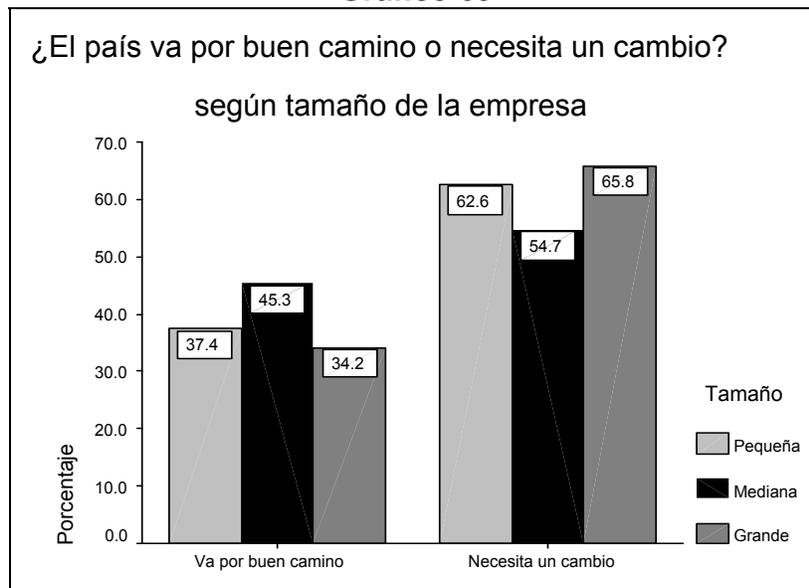
Gráfico 68



En ese mismo orden, se preguntó sobre la inestabilidad macroeconómica y si esta representaba un problema para el buen desempeño de su empresa en particular. De igual manera, para casi la mitad de las empresas no representó ningún problema o, en todo caso, era leve. Una cuarta parte dijo que era moderado, y tres de cada diez señalaron que la inestabilidad macroeconómica era un problema grave o serio.

En términos generales, como es usual en las encuestas de opinión pública, realizadas por el IUDOP, se preguntó: “En su opinión, ¿el país va por buen camino o necesita un cambio?”, con el objetivo de conocer la percepción de las empresas, la cual suele variar en comparación con la opinión de la ciudadanía en general. En el Gráfico 69 se observa que más de la mitad de los empresarios de los diferentes segmentos piensan que el país necesita un cambio.

Gráfico 69

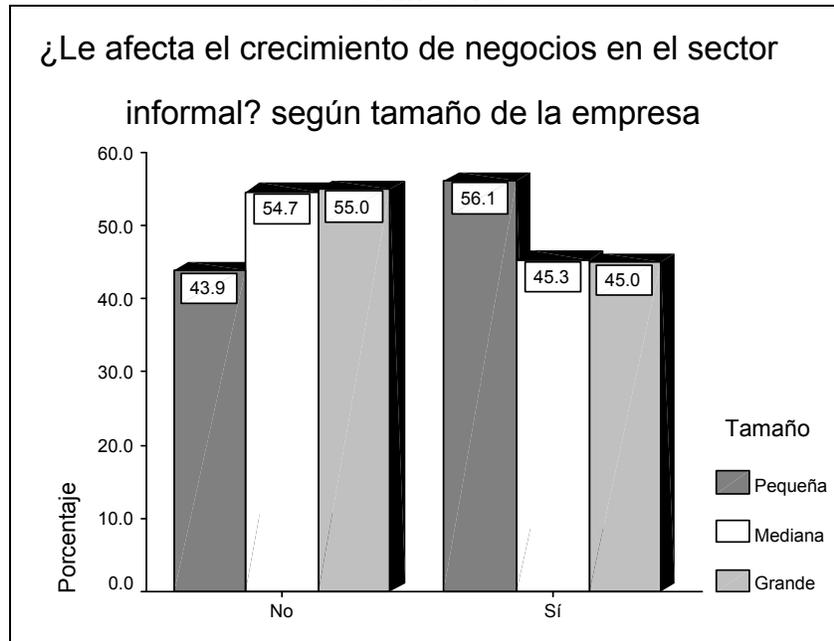


IV.6.6. Mercado informal y contrabando

Uno de los fenómenos crecientes en la última década es precisamente el mercado informal. Según Martínez (2002), el aumento de la competencia, a través de la oferta de bienes y servicios del sector informal de la economía, ha provocado una disminución en las ventas de las empresas pequeñas y medianas. Según el Banco Mundial (2005), existe una correlación positiva entre el tiempo que toma abrir una empresa y el grado de informalidad de una economía. Por ejemplo, en Centroamérica existe un alto nivel de informalidad (40%) y, al mismo tiempo, los días que toma en abrir una empresa, al menos en El Salvador, es de 115 días, comparado con China que tiene un nivel bajo de informalidad (menos del 15%) y la apertura de una empresa tarda aproximadamente 40 días.

Según el Gráfico 70, las pequeñas empresas son las que se han visto más afectadas por el crecimiento del mercado informal frente a la gran empresa. Aunque también esta última no deja de percibir niveles importantes de afectación por la informalidad.

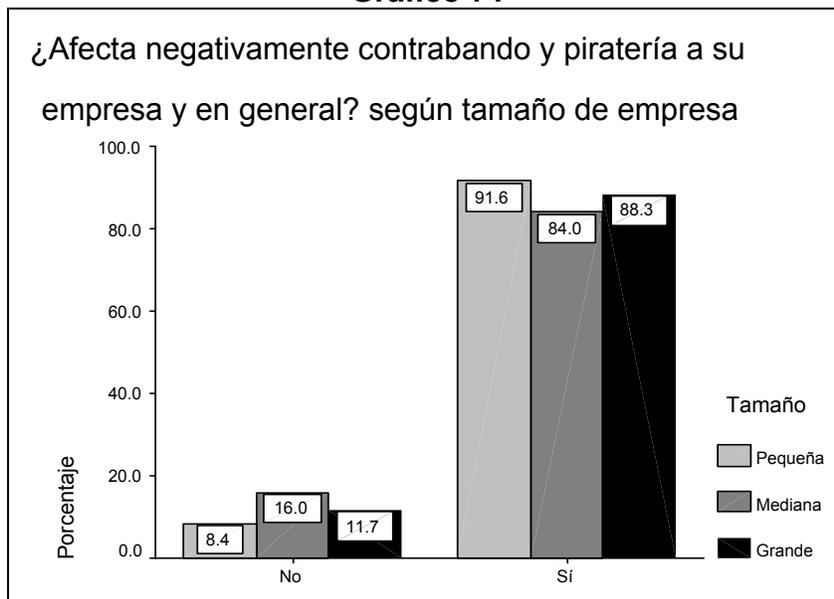
Gráfico 70



Las razones por las cuales las empresas salvadoreñas manifiestan que el crecimiento de la informalidad las perjudica son variadas. Casi nueve de cada diez empresas se ven afectadas por los negocios informales, por que están fuera de la ley y no pagan impuestos. Esto representa competencia en términos de costos y, en consecuencia, se convierten en competencia desleal.

Otro fenómeno que afecta, de manera negativa, a las empresas es el contrabando y la piratería. Ello es evidente cuando se observan las respuestas de los empresarios en el Gráfico 71, donde casi nueve de cada diez empresarios expresaron que el desempeño de su empresa se ve menguado frente al problema del contrabando.

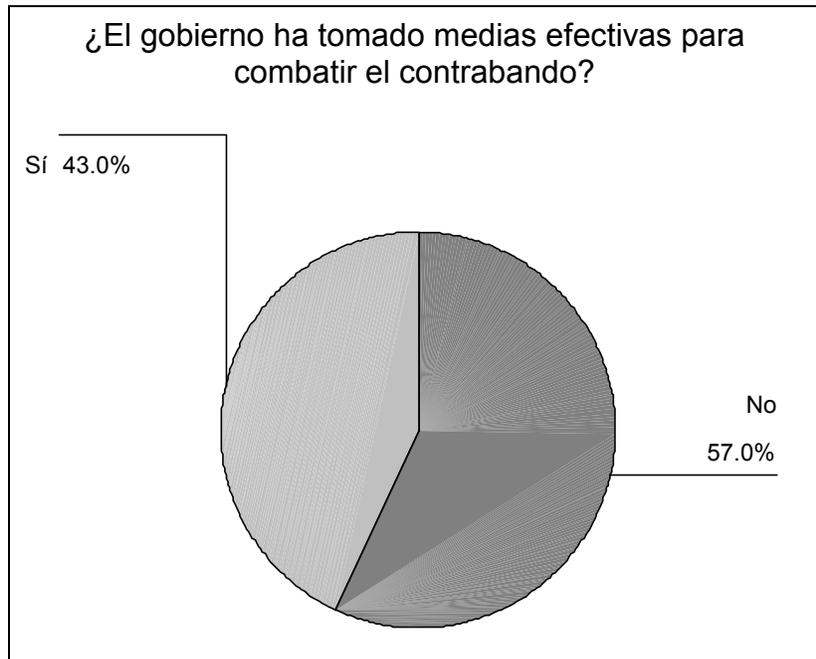
Gráfico 71



Las razones principales por las que las empresas salen perjudicadas son las siguientes. En primer lugar, el que los productos de contrabando son más baratos, porque ello representa una competencia desleal; esto fue señalado por más de la mitad de los empresarios. En segundo lugar, tres de cada diez empresarios manifestaron que estos productos no tienen garantías ni controles de calidad, lo cual representa un peligro para los consumidores. En este aspecto, un porcentaje menor refirió que las empresas tenían que incurrir en gastos mayores en el rubro de seguridad para proteger sus propios productos, de tal forma que no fueran robados y luego vendidos en el mercado negro.

El gobierno tiene la gran responsabilidad de garantizar la seguridad pública en las carreteras (por los asaltos a furgones) y respecto al personal de las aduanas, para evitar que, a través de mordidas, estos dejen pasar productos sin controles de calidad y/o de "dudosa procedencia". Con base en lo anterior, se preguntó a los empresarios si, de acuerdo con su criterio, el gobierno había tomado las medidas necesarias para combatir el contrabando y si estas habían sido efectivas. Más de la mitad de los encuestados (57%) piensa que las medidas no han sido efectivas y solo cuatro de cada diez considera que sí lo han sido.

Gráfico 72

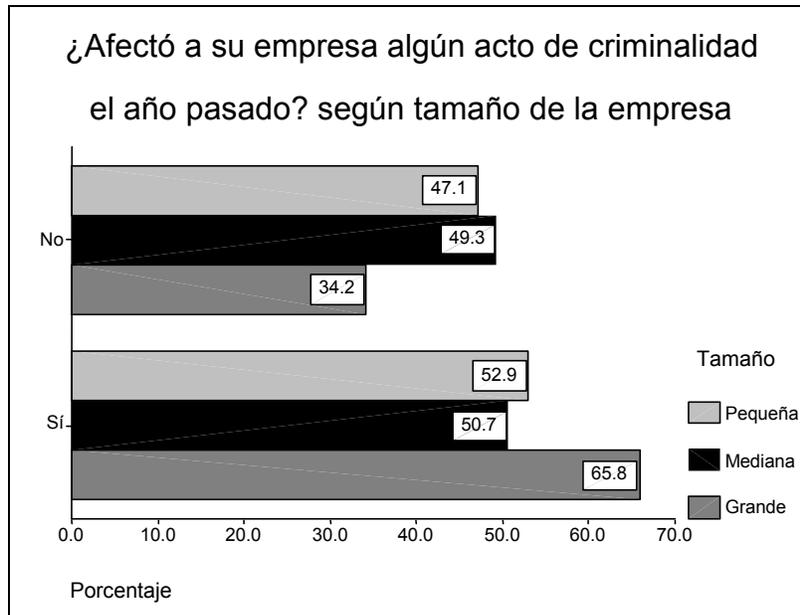


En general, las prácticas anticompetitivas constituyen un problema para las empresas salvadoreñas. Alrededor de la cuarta parte de los empresarios, tanto pequeños, medianos y grandes, manifestaron que estas prácticas no representan ningún problema para el desempeño de su empresa, o que es leve. Mientras que aproximadamente seis de cada diez manifestaron que estas constituían un problema serio o grave.

Es importante recalcar la importancia de la Ley de Libre Competencia, la cual fue aprobada en noviembre de 2004, después de pasar varios años como proyecto de ley en la Asamblea. Pero más allá de la aprobación de la ley, está el cumplimiento efectivo y equitativo de la misma.

También se preguntó a las empresas si el crimen y la violencia representaban un problema para el buen desarrollo de su empresa. Casi las tres cuartas partes de las empresas señalaron que este era un problema serio o grave. Un dato aún más preocupante es que un elevado porcentaje de empresas ha sido víctima de algún hecho delictivo (robo, hurto, etc.). En efecto, como se muestra en el Gráfico 73, más de la mitad de las empresas encuestadas fueron objeto de la delincuencia en el país, durante el año pasado. La gran empresa es la que se ha visto más perjudicada, pues así lo refieren casi dos terceras partes.

Gráfico 73



Según el Banco Mundial, el crimen y la inseguridad afectan significativamente al mercado. La prevención de pérdidas debido a crímenes representa un alto costo para las empresas (guardias de seguridad, alarmas, seguro contra robo de mercadería y vehículos, etc.).

En general, se ha avanzado de manera significativa en la generación de un clima de negocios, que posibilite a las empresas desempeñar su actividad económica de manera más eficiente. Esto es importante, ya que da una sensación de certidumbre al momento de invertir, aunque todavía se debe avanzar en ciertos aspectos, como la eliminación de prácticas anticompetitivas, el combate al contrabando, la regularización del mercado informal, la accesibilidad de servicios empresariales prestados por el Estado y la prevención y el combate del crimen, los cuales son aspectos decisivos para un empresario, tanto nacional como extranjero, al momento de tomar la decisión de invertir en el país.

V. Conclusiones

A lo largo de este estudio se ha destacado la importancia de la transparencia en el desarrollo socioeconómico de un país y cómo ésta contribuye a la gobernabilidad y favorece la generación de un clima de negocios sólido y confiable para la inversión doméstica y extranjera. En este sentido, la transparencia ha formado parte de la agenda nacional e internacional en los últimos años. Por ejemplo, en los Encuentros Nacionales de la Empresa Privada (ENADE) se han planteado importantes necesidades de reformas en los ámbitos de rendición de cuentas, acceso a la información, inclusive se ha llegado a plantear la necesidad de contar con una “Oficina de Ética y Transparencia del Sector Público”, administrada y dirigida por el sector privado.

Frente a esta necesidad impostergable que enfrenta el Estado salvadoreño, de convertirse en garante y practicante de la transparencia, tanto en el ámbito público como en el privado, a través de la regulación del mercado, se midió la percepción de los empresarios salvadoreños sobre la transparencia del Estado y de las relaciones entre la empresa privada y el gobierno.

Se estableció que la transparencia “es un ambiente en el cual las responsabilidades y relaciones de las entidades con responsabilidades públicas se establecen de forma clara, veraz y abierta al escrutinio público y la participación ciudadana”. Este concepto básico contiene cuatro elementos importantes: claridad de responsabilidades, procedimientos y reglas; acceso a la información pública; rendición de cuentas y controles internos públicos; participación y escrutinio ciudadano. Además, la consecuencia de una estructura gubernamental caracterizada por bajos niveles de transparencia, por lo general, significa la presencia de corrupción generalizada, casi sistémica. Por ello se incluyó un apartado sobre victimización de la corrupción y sobre la percepción de los empresarios respecto al combate de ésta por parte de las instituciones públicas. Así, a continuación se citan los principales hallazgos que se desprenden de los resultados de la encuesta empresarial.

En primer lugar, se indagó sobre la noción de transparencia de los empresarios salvadoreños. Los resultados muestran que casi la cuarta parte definió este concepto mediante el uso de sinónimos. Sin embargo, al sumar las respuestas, se descubrió que casi las dos terceras partes tienen una idea bastante acertada sobre una o más de las áreas que incluye la transparencia. Es importante destacar que los empresarios no reducen la transparencia a la ausencia de corrupción, sino que van más allá al señalar los elementos de la misma. Esto, de entrada, tuvo una implicación muy positiva para nuestro estudio, ya que con los empresarios se estaba ‘hablando el mismo idioma’.

Además, los empresarios se autoevaluaron en términos de cuánta transparencia existía en sus relaciones con el gobierno. Aquí se percibe que los empresarios tienen una visión relativamente positiva, ya que para la mitad existe “alguna” transparencia, mientras que para tres de cada diez empresarios existe poca o ninguna transparencia. Esta respuesta tiende a ser bastante ambigua. Por lo tanto, se profundizó en cada una de los elementos que componen el concepto de transparencia, para tener una imagen mucho más holística de la percepción que se tiene sobre la transparencia pública.

En el aspecto de la rendición de cuentas y organismos de control y fiscalización, se tomaron en cuenta cinco áreas: rendición de cuentas de los funcionarios públicos, transparencia presupuestaria (gestión y administración de los recursos públicos), rendición de cuentas del financiamiento de las campañas políticas, evaluación de la eficiencia y autonomía de los organismos fiscalizadores (Corte de Cuentas de la República y superintendencias) y, finalmente, una evaluación del órgano judicial.

Solo dos de cada diez empresarios perciben que se pueden detectar enriquecimientos ilícitos, a través de las declaraciones de patrimonio que los funcionarios públicos, por ley, están obligados a presentar a la Corte Suprema de Justicia, al inicio y finalización de su período como servidores públicos. Por consiguiente, desde esta perspectiva, queda en entredicho la honestidad de los funcionarios, quienes casi nunca rinden cuentas al Estado ni a la ciudadanía en general.

En cuanto a la transparencia presupuestaria, hace falta mucho por recorrer para alcanzar niveles de rendición de cuentas aceptables. Los criterios de asignación de cada uno de los rubros del presupuesto de la nación no se publican casi nunca, tampoco se hace pública la información sobre la ejecución del presupuesto para que pueda determinarse el grado de vinculación del presupuesto público con los programas de gobierno. Tampoco se informa al público, de manera periódica, sobre la contratación, el destino y los plazos de las deudas contraídas por el Estado. Un dato que llama la atención es que las instituciones públicas, léase ministerios, autónomas, gobiernos locales, entre otros, casi nunca someten al ojo visor de la ciudadanía (incluyendo a los empresarios) sus presupuestos, su gestión y el uso de los fondos. Por lo tanto, ni los empresarios ni la ciudadanía pueden fiscalizar que los fondos, provenientes de sus impuestos, se estén utilizando de forma acertada, eficiente y limpia.

Se construyó un índice de rendición de cuentas, en donde cien (100) correspondía a una rendición de cuentas del cien por ciento, y cero (0) significaba ninguna rendición de cuentas. Se obtuvo un índice de 37.2, lo cual demuestra que este aspecto es muy incipiente en el país. Por lo tanto, en este rubro hace falta mucho por recorrer para alcanzar niveles favorables de transparencia.

En materia de transparencia financiera partidaria, si bien es cierto que, para los partidos, no existe obligación legal que los obligue a rendir cuentas sobre la procedencia de sus fondos, nueve de cada diez empresarios opinaron que esto sería lo más recomendable. Las razones principales por las que los partidos deben rendir cuentas son: por la transparencia y honestidad, para verificar la procedencia ilícita de los mismos y para saber con quienes se “comprometen” ellos. Para profundizar en este último aspecto, se preguntó si los partidos políticos pagaban favores a quienes financiaban sus campañas y de qué tipo eran estos. Nueve de cada diez empresarios respondieron de manera afirmativa, y los favores más mencionados fueron el otorgamiento de cargos públicos, la adjudicación de contratos, influencia en las decisiones sobre política pública e información preferencial, lo cual empieza a delinear uno de nuestros hallazgos más importantes: la captura del Estado salvadoreño por los grandes empresarios.

Por otra parte, el 85% de los empresarios estuvieron en desacuerdo en que la Corte de Cuentas, que constituye principal órgano encargado de velar por la transparencia pública, continúe en manos de representantes de partidos políticos. Lo anterior tiene graves implicaciones en la imagen de la Corte, dado que la misma es vista como una institución que responde a intereses político partidarios al momento de aplicar la ley a cada una de las instancias que están bajo su fiscalización. Por ejemplo, la Corte es percibida como una institución que puede prestarse a que, en lugar de revelar las irregu-

laridades en el sector público, sólo proceda a señalar aquellos casos de corrupción según la utilidad política que podría obtener el PCN.

En efecto, tres cuartas partes de los empresarios consideran que la Corte no está investigando a todas las instituciones y funcionarios por igual. Ahora bien, otros problemas vinculados con la Corte de Cuentas, aparte de la falta de independencia política del órgano controlador, son la discrecionalidad de la información y la falta de transparencia del órgano y de la estructura burocrática: exceso de instancias y predominio de lo administrativo sobre lo técnico, lo cual queda confirmado cuando el 78% de los empresarios respondieron que la Corte era lenta para descubrir malversaciones y desviaciones de fondos públicos.

Las superintendencias fueron evaluadas en términos de su independencia, autonomía y vinculación de sus recomendaciones. La mayoría obtuvo notas cercanas al seis, es decir, apenas pasaron el examen. Esto representa un obstáculo para la efectiva regulación de los sectores pertinentes, en los cuales las condiciones de libre competencia son difíciles de alcanzar y, al mismo tiempo, son más sensibles para la mayoría de la población. Por lo tanto, si una empresa percibe que estas instituciones reguladoras son débiles, esto motiva a cometer infracciones, ya sea a través de trasgresiones a las normas o atropellos a los consumidores. Esto tiene una doble implicación: daña, por lo general, a los sectores más vulnerables y desprotegidos (en términos de consumo) y perjudica también la competitividad y el clima de negocios.

También se evaluó el desempeño del Órgano Judicial como garante del cumplimiento de la ley. Al igual que el índice de rendición de cuentas, que se construyó en la sección anterior, se hizo un ejercicio similar para evaluar el desempeño del sector judicial. De tal forma que se construyó un índice cuyos parámetros fueron: el acceso a una representación legal adecuada, la competencia de los jueces, las dificultades para seguir un proceso, la credibilidad de los jueces, la legislación, la duración del proceso, la independencia del Órgano Judicial, si existe manipulación a causa de presiones económicas y si ayuda a resolver los conflictos. Además, el índice tenía una escala del 0 al 100, donde cero (0) representaba ningún problema y cien (100), un problema grave. El resultado obtenido fue **59.9** siendo los problemas que obtuvieron los mayores puntajes la larga duración del proceso, la credibilidad y la incompetencia de los jueces. En general, las opiniones de los empresarios son más desfavorables en cuanto al desempeño del sector judicial.

El segundo gran elemento de la transparencia que se analizó fue la oportunidad y el acceso a la información y la existencia de reglas claras. En primer lugar, en términos de información pública se hace necesario contar con estadísticas para que se puedan tomar decisiones de política pública y de inversión. Llama la atención que para las dos terceras partes de los empresarios casi nunca o sólo algunas veces se puede confiar en los datos que revelan las instituciones encargadas de las estadísticas nacionales. En ese sentido, si estas instituciones no proporcionan los elementos que permitan tomar decisiones, con base en datos verídicos y confiables, difícilmente se podrá incentivar la inversión privada y, por qué no decirlo, las decisiones de política pública no tendrán el mismo impacto.

Sobre el uso y la gestión de los recursos públicos, dos de cada diez empresarios perciben que siempre o casi siempre se publica la información para evaluar el impacto del gasto público y, por ende, el avance en el cumplimiento de los programas. La misma frecuencia se observa en la percepción de que el Ejecutivo proporciona la información para evaluar el presupuesto nacional.

Al hablar de reglas claras, se investigaron las áreas específicas con las cuales se relacionan los empresarios, esto es, las licitaciones, regulaciones en general (registros sanitarios, medioambientales, patentes, etc.) y procedimientos para instalar o ampliar sus empresas. Respecto a este último bloque, para las dos terceras partes de los empresarios casi nunca o sólo algunas veces se tienen claras estas reglamentaciones. Esto influye en la calidad y el monto de la inversión en el país. Si no se percibe claridad, esto puede conllevar a que exista un amplio margen de discrecionalidad de los funcionarios y puede, además, generar incertidumbre entre los inversionistas, tanto domésticos como extranjeros.

En el área de las licitaciones, casi la mitad de los empresarios tienen acceso siempre o casi siempre a los criterios para participar. El 40% dijo lo mismo en cuanto a la reglamentación específica de las licitaciones públicas. Esto es preocupante si se toma en cuenta que han transcurrido casi cinco años después de haber entrado en vigencia la LACAP, la cual pretende unificar las normas en cuanto a compras y licitaciones gubernamentales. En tal sentido, el reto todavía es la difusión correcta y aplicación adecuada de esta legislación.

Por otro lado, casi la mitad de los empresarios nunca o casi nunca pueden conocer las razones por las cuales se adjudica o no una licitación. En este aspecto, la LACAP contempla que un ofertante debe ser informado de manera oportuna sobre las resoluciones que se tomen en el proceso, entre ellas, la adjudicación, así como también debe tener acceso a las ofertas de los demás competidores.

En cuanto al proceso de ejecución de una obra, otorgada mediante una licitación, para la mitad de los encuestados nunca o casi nunca es posible verificar el cumplimiento de estos contratos. Este hecho incide de manera directa en la confianza acerca de la eficiencia e idoneidad de una empresa, para cumplir las obligaciones adquiridas con una institución pública.

En el apartado sobre participación y escrutinio ciudadano, se identificaron varios hallazgos relevantes. El participar activamente en el proceso decisorio de una determinada política, además de otorgarle legitimidad se asegura que los participantes resulten beneficiados de ella. Ya en la primera parte del estudio se destacó la importancia que ANEP y las gremiales adscritas a ella han tenido en la definición y los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas (nacionales y sectoriales). En consecuencia, las empresas privadas deben sentirse beneficiadas de estas medidas emprendidas por los gobiernos y cabildeadas por sus gremiales. Sin embargo, más del 50% de las empresas encuestadas no se han sentido beneficiadas o ha sido poco. Esta tendencia se agravó cuando se indagó si todas las empresas se benefician por igual de las políticas o si solo un grupo pequeño es el que se beneficia. En este sentido, para dos terceras partes de las empresas solo un grupo pequeño se beneficia de las políticas públicas dirigidas a su sector. Pero la que percibe en mayor grado esta situación es la pequeña empresa, ya que casi tres cuartas partes lo expresó así.

Otro hallazgo relevante es que, según la percepción de la mayoría de los empresarios, un grupo reducido de empresas controla la mayor parte del mercado nacional. Esto en sí mismo no indica que se está frente a una situación de competencia desleal y de concentración de la actividad productiva en pocas empresas y/o grupos de empresas, porque bien puede suceder que solo algunas empresas han sido capaces de aprovechar las oportunidades que brinda la política económica y han salido más beneficiadas por su astucia empresarial en cuanto a inversiones y capacidad de realizar predicciones de las tendencias del mercado, entre otras. El fenómeno se vuelve un problema cuan-

do esta situación no obedece a razones de competitividad empresarial, sino a los estrechos vínculos que poseen estas empresas con los altos funcionarios del gobierno.

En este sentido, ocho de cada diez empresarios perciben que las empresas que controlan la mayor parte del mercado, lo han logrado gracias a sus vínculos con altos funcionarios del gobierno. Esto se refleja principalmente de cara a los últimos gobiernos, donde muchos empresarios se han convertido en funcionarios públicos, esto es, les han asignado puestos estratégicos en la toma de decisiones, lo cual, según los empresarios entrevistados, se ha prestado a tráfico de influencias o favoritismo hacia algunos grupos empresariales. Este argumento se confirmó cuando se preguntó si el hecho de que los funcionarios públicos sean también empresarios podía generar un conflicto de intereses que favoreciera a determinados grupos empresariales. Más del 80% respondió afirmativamente, lo cual hace énfasis en la tendencia histórica que se esbozó al inicio de esta investigación, en donde los lazos estrechos entre los funcionarios públicos y los grandes empresarios han generado políticas públicas *ad hoc* para el grupo hegemónico empresarial.

Para reafirmar esta tendencia, la mitad de los empresarios encuestados manifestaron que quienes deciden el rumbo de la política económica en El Salvador son los grandes empresarios. Una tercera parte dijo que quien decidía era el Presidente de la República y su gabinete. Y si, a la par, se examina la composición de los últimos gabinetes de gobierno, se puede identificar que los funcionarios públicos, ubicados en puestos estratégicos (ministerios, autónomas, etc.) son, muchas veces, personas provenientes de grupos empresariales importantes. Entonces se cae en la cuenta de que, en realidad, quienes deciden son los grandes empresarios.

Hay que aclarar, sin embargo, qué se entiende por “gran empresario”. Este concepto hace referencia a las empresas que ostentan una posición dominante en el mercado nacional. En el caso salvadoreño, según la opinión de los entrevistados, se trataría de aquellas empresas cuyos vínculos estrechos con altos personeros del gobierno les ha garantizado esta posición y se la siguen garantizado hasta hoy. En este sentido, se profundizó más acerca de estas “élites” económicas y políticas, y se preguntó si en El Salvador existían monopolios y argollas de poder. Los resultados fueron más que elocuentes: casi nueve de cada diez empresarios respondieron afirmativamente.

Por otra parte, se preguntó qué sectores o empresas estaban directamente relacionadas con estas argollas de poder. Los empresarios ubicaron, en un holgado primer lugar, al sistema financiero. Se confirma así el estudio planteado por Carlos Paniagua (2002), cuya tesis principal es que los grupos que controlan la banca también tienen un considerable control en otros sectores de la economía⁴⁷, los cuales están, en menor o mayor medida, representados en las respuestas de los empresarios encuestados. En este sentido, es de vital importancia reflexionar sobre las implicaciones que tiene, para la transparencia y gobernabilidad de un país, la existencia de reglas que cambian cuando se pertenece a estos grupos hegemónicos, donde las posibilidades de éxito de una empresa están determinadas, en alguna medida, por su pertenencia o no al bloque hegemónico empresarial.

⁴⁷ Estos sectores serían la exportación de café, distribución de fertilizantes, producción de cemento, producción y distribución de cerveza, producción y distribución de bebidas gaseosas y agua purificada (que ocupan el segundo lugar de nuestra lista), producción y exportación de zapatos, industria siderúrgica y metálica, producción de harina, comercialización de autos nuevos, cadenas de ferreterías, servicios de transporte aéreo, servicio de almacenaje de mercadería, desarrollo de centros comerciales y hoteles.

Estos resultados sugieren que nos enfrentamos a la “captura del Estado” salvadoreño por parte de estos grupos económicos dominantes, cuya capacidad para influir en los procesos de decisión política, a través de mecanismos de presión para satisfacer sus intereses económicos particulares, afecta el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo, específicamente del parque empresarial en su conjunto. Esta realidad tiene repercusiones directas en los niveles de crecimiento y desarrollo sectorial de las diversas actividades económicas de las empresas privadas del país, repercute también de manera directa en la generación de valor agregado, en el nivel de empleo e ingresos de la población y, en definitiva, no contribuye a asegurar un verdadero crecimiento económico con equidad.

En el apartado sobre corrupción se abarcaron diversos elementos, para conocer el grado de victimización de las prácticas corruptas sobre los empresarios salvadoreños. En primer lugar, se les preguntó a los empresarios qué entendían por corrupción, y se constató que las dos terceras partes de los encuestados tenían un concepto correcto sobre esta práctica y sus manifestaciones. Esto a diferencia del estudio “La percepción sobre la corrupción en las instituciones de El Salvador: los ciudadanos hablan sobre la corrupción”, donde dos terceras partes de los ciudadanos no tenían una idea clara sobre este concepto. Por lo tanto, un hallazgo importante es que los empresarios definen la corrupción de manera acertada y, por lo tanto, su percepción sobre la misma también es más atinada.

Otro hallazgo principal es que los sectores que más se relacionan con el gobierno (construcción), por ser proveedores de bienes y servicios, son los que reportan más algún tipo de victimización por corrupción. Asimismo son también los que perciben mayores niveles de corrupción en la relación entre el Estado y la empresa privada. Por el contrario, quienes casi no se relacionan de manera directa con el gobierno (agroindustria) tienen una apreciación diferente, tanto a nivel de victimización como de corrupción en las relaciones con el Estado.

Se menciona otro hallazgo importante, y es que la pequeña empresa ha sido testigo, en mayor medida, de prácticas de corrupción, y, a la vez, también ha sido víctima, en mayor grado, respecto a la gran empresa en el país. El bajo reporte de corrupción que hacen las grandes empresas en comparación con las pequeñas puede tener dos formas de explicación. Por un lado, según la opinión de los empresarios entrevistados, la empresa grande no es víctima de la corrupción porque recibiría un trato preferencial y no necesita recurrir a pagos “extraordinarios”, o por otro lado, porque participaría de ella y, por lo tanto, la encubriría.

En términos generales, las consecuencias que tienen estos niveles de corrupción en la inversión privada son significativas, porque invertir supone relacionarse con el gobierno en algún momento: inspecciones, trámites, permisos, etc. Así que, de alguna manera, esta podría ser una de las razones del pobre desempeño de la inversión privada en los últimos años. A su vez, este comportamiento de la inversión privada explica la necesidad de que el gobierno asuma cada vez más una política de corte keynesiano, en lo que respecta al gasto público, ya que se ve obligado a invertir porque la inversión privada no lo hace. El problema radica en que para que el Estado invierta, necesita contratar servicios de la empresa privada, lo cual aumenta la percepción de la corrupción y desmotiva aún más al inversionista privado y así sucesivamente, esto es, se crea un círculo vicioso que debe romperse en algún momento, porque constituye uno de los factores principales que inciden en el pobre desempeño de la economía salvadoreña.

Algunas de las respuestas de los empresarios salvadoreños sugieren que la corrupción dentro de algunos sectores del Estado salvadoreño llega a niveles alarmantes. Tal como perciben algunos empresarios, las prácticas de corrupción serían muy comunes cuando se trata de licitaciones y tramites relacionados con su actividad económica. Y esto llega a tal punto, que para hacer negocios con el gobierno muchos recurren a pagos informales, regalos y otorgan un porcentaje del valor del contrato. Lo anterior va en contra de los principios de la libre competencia, el libre mercado, la igualdad de oportunidades, entre otros.

Más grave aún es que, por más paradójico que resulte, las instituciones (y sus funcionarios) encargadas de velar por la transparencia, por controlar el comportamiento de las oficinas públicas, por dictar leyes, que sancionen las prácticas corruptas, y por suministrar los mecanismos para la prevención y el combate de estas prácticas son, precisamente, las menos transparentes. En definitiva, esta situación envía un mensaje negativo respecto a la calidad de la transparencia y al combate de la corrupción en el país, tanto a nivel nacional como internacional.

Para concluir, consideramos que este estudio nos muestra una fotografía de la visión que tienen los empresarios sobre los niveles de transparencia y corrupción en el Estado salvadoreño, tanto de sí mismo como de sus relaciones con ellos. Dada la importancia que tiene la transparencia para alcanzar altos niveles de gobernabilidad democrática, se constituye en una tarea impostergable que las instituciones públicas actúen de acuerdo con lo establecido por la ley y no según intereses particulares, que se actualicen y hagan cumplir estas estructuras formales, es decir, los marcos regulatorios necesarios para la rendición de cuentas, el acceso a la información de carácter público y la participación y escrutinio ciudadanos. En resumidas cuentas, se requiere, por tanto, de un compromiso y una exigencia de doble vía: desde la esfera pública hacia la privada y desde esta hacia aquella.

Finalmente, nos parece importante recalcar que cuando se preguntó sobre la percepción de la situación en general de la transparencia y la corrupción, las opiniones de los empresarios se presentan bastante favorables y optimistas. Sin embargo, a otro nivel de análisis más específico y al desglosar cada uno de los elementos de la transparencia, las opiniones no parecen ser tan favorables, y más bien estarían indicando una percepción en buena medida negativa de la rendición de cuentas, de la existencia y aplicación de reglas claras, del acceso oportuno a la información, de la efectiva participación y escrutinio ciudadano.

En este sentido, las futuras investigaciones deben profundizar en cada una de las áreas expuestas en esta investigación, con el objetivo de elaborar propuestas sobre política pública en donde participen tanto el gobierno central como los gobiernos locales, la sociedad civil, la empresa privada, los medios de comunicación, la cooperación internacional y otras organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema.

Bibliografía

- Albiac, M. D. (1998). *Los ricos más ricos de El Salvador*. San Salvador: Ed. Heinrich Böll.
- Anderson, Ch. y Tverdova, Y. (2003). "Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies". En *American Journal of Political Sciences*. 47, p. 91-109.
- Araujo, M. y otros (1986). *La reducción del estado en la Opinión pública*; Buenos Aires: Ed. SOCMERC.
- Arellano Trejo, E. (2003). *Impacto de la Opinión en la desconfianza política*. México, D. F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Azfar, O. y Lee, Y. (2000). *The Causes and Consequences of Corruption*. Maryland: IRIS Center, University of Maryland at College Park.
- Banco Mundial (1995). *Bureaucrats in Business: the economics and politics of government ownership*. Washington. <http://www.worldbank.org/research/projects/bibdata.htm>
- Banco Mundial (2000). Governance and anticorruption. En *The quality of growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2005). *Fortaleciendo el clima de negocios en Centroamérica*. <http://archive.laprensa.com.sv/20050203/nacion/114922.asp>
- Barraza, B. (1995). "Gobernabilidad y desarrollo: la visión del Banco Mundial y del BID". *Revista Prisma* No. 13. www.prisma.org.sv/pubs/prisma13.pdf
- Baylora, Enrique (comp.) (1987). *Comparing New Democracies : Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and Southern Cone*. Boulder: Westview Press.
- Bobbio, N. (1989). *El futuro de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caniche, D. y Allison, M. (2003). *Corrupted perceptions: the effect of corruption on political support in Latin American democracies*. Documento preparado para la XXIV International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas-Texas.
- Clarke, G. y Colin Xu, L. (2002). *Ownership, Competition, and Corruption. Bribe Takers versus Bribe Payers*. Policy Research Working Paper No. 2783, Banco Mundial. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN019155.pdf>
- Colindres, E. (1977). *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*. San Salvador: UCA Editores.

- Corzo Fernández, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. WP 206. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Dirección General de Estadísticas y Censos (2003). *Encuesta empresarial*. San Salvador: DIGESTYC.
- Drabek, Z.; y Payne, W. (OMC). (1999). "The impact of transparency on foreign direct investment." www.wto.org/english/res_e/reser_e/erad-99-02.doc
- Estévez, A. (2004). *Corrupción y políticas públicas*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Administración Pública, Argentina.
- Fondo Monetario Internacional (1998). *Manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional*. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/quests.pdf>
- Habermas, J. (1994). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Ed. G. Gili.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Ed. Trotta.
- Heideheimer, A. (1970). *Political corruption, readings in comparative analysis*. New Brunswick: Transaction Books.
- Heideheimer, A. (1989). *Political corruption: a handbook*. New Brunswick: Transaction Books.
- Heidenheimer, A. J. "Topografía de la corrupción: investigaciones en una perspectiva comparativa." <http://www.unesco.org/issj/rics149/heidenheimer149.htm>
- Hellman, J.; Jones, G.; y Kaufmann, D. (2000). 'Seize the State, Seize the Day'. *State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Policy Research Working Paper. Washington: Banco Mundial.
- Hellman y Kaufman (2001). "La captura del Estado en las economías de transición". *Finanzas y Desarrollo*, Washington: Banco Mundial.
- Hopkin, J. (2004). "Grabbing hand or helping hand? Corruption and the economic role of the state." <http://www.jhubc.it/ecpr-bologna>
- Huntington, S. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (2003). *Una comparación de 10 países*. México, D. F. www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/GuideSpanish.pdf
- Jelin, E.; y Hershberg, E. (1996). *Constructing democracy: Human rights, citizenship, and society in Latin America*. Colorado: Westview Press.
- Johnston, M. (1999). "Corruption and Democracy: Threats to Development, Opportunities for Reform." Department of political science, Colgate University. people.colgate.edu/mjohnston/MJ%20papers%2001/Tiers%20Monde.pdf

Johnston, M. "La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción." <http://www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm>

Kaufmann, D. (2003). "Replanteando gobernabilidad: las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos". Instituto del Banco Mundial. Artículo traducido de la versión original mas extensa en inglés ("Rethinking Governance") en el *Reporte Global de Competitividad 2002/03* Foro Económico Mundial (Febrero 2003). <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

Kaufmann, D. Kraay, A.; y Zoido-Lobaton, P. (1999). "Governance matters". World Bank Policy. Research Working Paper No. 2196. www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf

Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002). "Growth without governance". World Bank Policy. Research Working Paper www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/growthgov.pdf

Kaufmann, D. y Kraay, A. (2001). "Gobernabilidad y crecimiento en el largo plazo: evidencia para Latinoamérica y el mundo". Banco Mundial. www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm

Klitgaard, R. MacLean-Abaroa, R. y Lindsey Parris, H. (2000). *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Oakland, California: ICS Press and World Bank Institute.

Kopits, G. (2000). "Calidad de gobierno: transparencia y responsabilidad". Documento preparado para la Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. www.iadb.org/leg/seminar/Documents/Calidad%20Gobierno%20Kopitz%20Spa.pdf

Laparombara, J. (1994). "Structural and institutional aspects of corruption". *Social Research* 3, pp. 5.

Licht, A. N. y otros. "Culture rules: the foundations of the rule of law and other norms of governance." <http://www.faculty.idc.ac.il/licht/CR11.pdf>

Maingot, A. (1994). "Confronting corruption in the hemisphere: a sociological perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36. pp. 49-74.

Malik, W. H. (1996). "El desarrollo económico y la reforma judicial: experiencias internacionales e ideas para América Latina". En Soberanes (Ed.), *La reforma del Estado. Estudios comparados*. México: Dirección General de Asuntos jurídicos de la Presidencia de la República - UNAM.

Martínez, J. y Vieytéz E. (2002). *Desafíos y oportunidades de las PYME salvadoreñas: Construyendo un agenda de desarrollo*. San Salvador: FUNDES Internacional.

Mattio de Mascías, A. (2002). "Ética y política. Necesidad de los códigos de ética: su cumplimiento y aplicación". Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044128.pdf>

Mauro, P. (1997). "Why Worry About Corruption?" *Economic Issues* No. 6, Washington: Fondo Monetario Internacional.

Mauro, P. (1998). "Corruption causes, consequences, and agenda for further research". *Finance & Development*, (35): 1. <http://www.worldbank.org/fandd/english/0398/content.htm#FIGHT>

Mauro, P. (2002). *The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth*. IMF Working Paper No. 213, Fondo Monetario Internacional.

Menéndez, M.; y Recanatini, F. (2002). "Access to public services and corruption". www.nip-lac.org/docs_meeting2002/Menendez-access%20and%20corr%20MR%20July%2015%20revisedfrmr.pdf

Mény. Y. (1996). "Corrupción 'fin de siglo': cambio, crisis y transformación de los valores. La corrupción y su análisis: ambigüedades, problemas, divergencias". <http://www.unesco.org/issj/rics149/meny149.htm>

Merton, R. (1964). *Teoría y estructura sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Milovanovic, M. (2001) "Endogenous corruption in privatized companies." www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/RRCI_17_paper_01.pdf

Nielsen, M.; y Haugaard, J. (2000). "Democracy, corruption, and human development". www.opgavebank.dk/gammel_ao/opgaver/democracy_corruption_and_human_development.pdf

Nye, J. (1967). "Corruption and political development: a cost-benefit analysis". *American Political Science Review* 61, pp. 417-427.

OCDE (1997). "Reglas claras, negocios transparentes: convención de la OCDE para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales". www.funcionpublica.gob.mx/ocde/doctos/folletoocde.pdf

Paniagua, C. (2002). "El bloque empresarial hegemónico salvadoreño". *Estudios Centroamericanos (ECA)* 645-646, pp. 609-693.

Pérez Perdomo, R. (comp.) (1967). *Corrupción y control. Una perspectiva comparada*, Venezuela: Ed. IESA.

Poleo, C. (1994). El papel de la contraloría en Latinoamérica. En Carazo, A., *Anticorrupción: legislación y gestión institucional*, La Paz: MSD.

Probidad. "Diagnóstico de la transparencia judicial en El Salvador". www.probidad.org.sv

Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*, México: Fondo de Cultura Económica.

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*. Vigésimosegunda edición.. Madrid: Espasa Calpe.

Rehren, A. (2002). "Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile". En Valdés Prieto, Salvador (editor), *Reforma del Estado. Dirección pública y compras públicas*. II, Santiago: Centro de Estudios Públicos.

- Reinikka, R.; y Svensson, J. (2002). "Using micro surveys to measure and explain corruption". En Donatella Della Porta y Susan Rose-Ackerman (Eds.), *Measuring and Understanding Corruption at the Micro Level*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptionBielefeld1.doc>
- Rico, J. y Salas, L. (1990). *Independencia judicial en América Latina: replanteamiento de un tema tradicional*. Miami, Florida: Universidad Internacional de la Florida, Centro para la administración de Justicia, Colección Monografías 1.
- Rico, J. (1996). *La corrupción pública en América Latina: Manifestaciones y mecanismos de control*. Miami, Florida: Centro para la Administración de Justicia.
- Rose-Ackerman, S. (1996) "Democracia y 'alta corrupción'." <http://www.unesco.org/issj/rics149/ackerman149.htm>
- Rose-Ackerman, S. (2004) "The challenge of poor governance and corruption." www.edesp.edu.br/files/eventos/papers/Rose-Ackerman.pdf
- Rose-Ackerman, S. (1978) "The political economy of corruption". En *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics. <http://www.iiie.com>
- Rose-Ackerman, S. (2001) "Trust, honesty, and corruption: reflection on the state-building process". En *European Journal of Sociology* Vol. 42 pp. 27-71 <http://lsr.nellco.org/yale/lepp/papers/255>
- Schedler, Andreas. (1999). "Conceptualizing Accountability" in Schedler, Andreas, Larry Diamond, and Marc Plattner (Eds) *The Self-Restraining State State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Soto, R. (2003). "La corrupción desde una perspectiva económica". Santiago de Chile: En *Estudios Públicos* 89, pp.23-62. Universidad Católica de Chile.
- Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Fiscal Issues Department. IMF Working Paper No. 63, Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997). *Corruption, Public Investment, and Growth*. Fiscal Issues Department. IMF Working Paper No. 139, Washington: Fondo Monetario Internacional.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (2000). *Corruption, Growth, and Public Finances*. Fiscal Issues Department. IMF Working Paper No. 182, Washington: Fondo Monetario Internacional.
- The Carter Center, Programa de las Américas. (2004) "La promoción de la democracia a través del acceso a la información": Bolivia. <http://www.cartercenter.org/documents/1679.pdf>
- Thomas, M. A.; y Meagher, P. "A corruption primer: an overview of concepts in the corruption literature". IRIS Center. <http://www.iris.umd.edu/DOD/Corruption%20Primer%20DOD.pdf>
- Tonoyan, V. (2003). "The bright and dark sides of trust: corruption and entrepreneurship". Presentado en la International Conference on Trust and Entrepreneurial Behavior: Concepts, Developments and Comparative Aspects. University of Bremen. www.icgg.org/downloads/contribution11_tonoyan.pdf

- Torres Rivas, E. (1973). *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José, Costa Rica: Ed. EDUCA.
- Treisman, D. (2000). "The causes of corruption: a cross-national study". *Journal of Public Economics*, 76:3, pp. 399-457.
- Umaña, C.; y Monte Domeq, R. (2000). *La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío*. Estudio contratado por CREA/AID El Salvador. (documento inédito) Disponible en www.probidad.org.
- UNDP, Oficina para Latinoamérica y el Caribe (1999). "Civil society: participation and transparency in Central America". Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo. http://www.iadb.org/regions/re2/consultative_group/groups/
- Verhoeven, A. (2000). The right to information: a fundamental right?. Conferencia en EIPA (Maastricht). Mayo, 29. Institute for European Law. www.eipa.nl/Publications/Summaries/1997_2000/WorkingPapers/ConferenceProceedings/Amaryllis.pdf
- Villar, R. (2001). *¿A quién rendirle cuentas? Ideas sobre el accountability y la democracia en el tercer sector*. Guatemala: CEDES.
- Webster, R. (2002). "Corruption and the private sector. Sectoral perspective on corruption". www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/ac/sector/privatesector.doc

Anexos

Anexo 1: Entrevista a representantes de gremiales empresariales

✦ Información general de la organización gremial

1. ¿Con qué propósito se fundó la gremial? ¿Cuáles son los objetivos de la gremial?
2. En cuanto a sus socios, ¿cómo clasificaría, según el tamaño, a su membresía? (micro, pequeña, mediana y gran empresa en %) – número aproximado de socios.
3. ¿Cuál es el mecanismo para la toma de decisiones en cuanto a las posturas de la gremial frente a determinado hecho o política?
4. ¿Existe algún segmento empresarial cuya participación sea más destacada al interior de la gremial? ¿Prevalece la opinión de este en el proceso de decisión?
5. ¿Posee su gremial algún código de conducta? De ser afirmativa la respuesta, ¿cómo este se difunde o publicita?

✦ Relación de la gremial con el Estado (Gobierno) – participación en decisiones

1. ¿Considera, usted, que el gobierno (al menos los últimos cuatro) escucha a los empresarios? De ser afirmativa la respuesta, ¿qué canales existen para que se les escuche? Si es negativa, ¿qué mecanismos posee la gremial para la defensa de sus intereses?
2. ¿Alguna vez la gremial o algunos de sus miembros han propuesto al gobierno alguna reforma específica que beneficia a su sector? ¿Cuál? ¿A través de cuál instancia pública?
3. ¿Participó la gremial activamente en el pasado proceso de negociación del TLC? De ser afirmativa su respuesta, ¿considera, usted, que fueron escuchadas las propuestas de su sector?, ¿tuvo alguna incidencia en el texto final?
4. ¿Su gremial utiliza el “lobby” para la incidencia en políticas públicas? ¿Es este mecanismo efectivo?
5. Si una nueva ley, decreto o regulación afecta negativamente a su sector, ¿puede la gremial, o algunos de sus miembros a nivel de gobierno, incidir de alguna forma para la no puesta en marcha de dicha ley o regulación? De ser afirmativa, ¿a qué estructuras acude?
6. En los últimos gobiernos, varios empresarios han llegado a desempeñar cargos públicos, ¿qué ventajas y desventajas ofrece esto, en su opinión?

✦ Percepción de la corrupción (falta de transparencia) al interior de las estructuras de gobierno y en su relación con las empresas

1. En los últimos años, diversas instituciones y organismos internacionales hacen énfasis en la necesidad de que el Estado maneje su gestión con “transparencia”, como condición fundamental para el buen desarrollo de las instituciones públicas, la generación de un clima de competitividad, etc. Para usted, ¿qué significa transparencia? y ¿qué implicaciones tiene?

2. Después de haber definido transparencia, ¿considera, usted, que en las diversas instituciones del gobierno se da una gestión transparente, especialmente en las relaciones entre el gobierno y los empresarios?
3. Hablemos del sector judicial. ¿Cuáles son las debilidades o fortalezas del sector judicial para resolver conflictos entre las empresas y entre las empresas y el Estado?
4. ¿Prefiere, usted, acudir a los tribunales tradicionales o a centros de arbitraje privados? ¿Por qué?
5. La instancia pública que se encarga de velar por la transparencia en el país es la Corte de Cuentas, ¿cómo evaluaría la gestión de esta instancia?, ¿cuáles son sus debilidades y fortalezas para cumplir su papel contralor?
6. En la agenda política de los últimos años, ha cobrado relevancia el tema de la descentralización del Estado, que implica transferir recursos financieros del gobierno central a los gobiernos locales. En su opinión, ¿es la descentralización un mecanismo para un uso más transparente de los fondos públicos? Sí, No, ¿por qué?
7. Pasando a otro tema que afecta a las empresas negativamente, ¿considera usted que en el país existe “mercado negro”? De ser afirmativa su respuesta, ¿en qué sectores se da? y ¿cómo le afecta? ¿Conoce usted si el gobierno ha tomado medidas para combatirlo?
8. En cuanto a los procesos de licitación pública, considera usted que existen reglas “claras”, información oportuna y accesible para todo el público?
9. Alguna vez, como empresario, ¿le ha afectado directa y negativamente alguna experiencia de corrupción, o conoce algún miembro de su gremial que haya pasado por una situación de estas? ¿Qué tipo de experiencia?
10. ¿Cuáles son los casos de corrupción que más le han impactado y por qué?, ¿se han resuelto favorablemente? o ¿han quedado impunes?
11. ¿Alguna vez ha sido víctima de extorsión por algún funcionario público para “agilizar” un trámite? ¿Ha conocido algún caso de extorsión hacia empresarios de su sector?
12. ¿Considera usted que es una práctica común que las compañías de su sector o de otros sectores ofrezcan sobornos para conseguir contratos gubernamentales? ¿Es esta práctica rechazada, se le tiene aversión o es tolerada? (“Todo el mundo lo hace”.)
13. En cuanto a la financiación de las campañas políticas, ¿considera, usted, que los partidos deben rendir cuentas sobre la fuente de donde provienen los fondos de sus campañas?
14. Si el FMLN hubiese ganado la elección presidencial pasada, ¿habría cambiado la relación entre el sector público y los empresarios?, ¿en qué sentido?
15. Desde el fin de la guerra, ¿cuál de los gobiernos cree usted que ha sido más abierto al diálogo con su sector?, ¿qué gobierno ha basado más su política sobre la base del contacto con ustedes?
16. La literatura económica y los organismos financieros internacionales reconocen que las argollas y monopolios minan el desarrollo del sector empresarial en su conjunto. ¿Se da esta situación en El Salvador y en su sector o en otros sectores?
17. En su opinión, ¿cuál es el motivo por el cual no se ha aprobado la ley de libre competencia en El Salvador?
18. ¿Considera, usted, que esta ley de libre competencia contribuiría a fomentar las relaciones en un entorno de transparencia entre las empresas y entre las empresas y el gobierno?

Anexo 2: Modelo de cuestionario (boleta)



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE OPINIÓN PÚBLICA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA "JOSÉ SIMEÓN CAÑAS"

Encuestador: _____ Departamento: _____
Supervisor: _____ Municipio: _____
Fecha: _____

Encuesta sobre percepción de transparencia en las relaciones entre empresarios y el Estado Noviembre 2004

Buenos días (tardes). Pertenezco al Instituto Universitario de Opinión Pública de la UCA y estamos haciendo una encuesta financiada por la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos a través de CREA Internacional. El propósito de esta encuesta es conocer las percepciones de los empresarios sobre los niveles de transparencia con los que funciona el Estado salvadoreño en la actualidad. Esta encuesta es anónima. Le rogamos conteste con total apertura, garantizamos que sus respuestas serán tratadas confidencialmente y no se documentará ni se mencionará el nombre de su empresa o el suyo propio en ningún documento.

I. Información general de la empresa

1. Cargo del entrevistado:
(1) Propietario (2) Gerente general (3) Administrador (7) Otro: _____
2. Giro de la empresa (según factura): _____
3. Actividad económica principal de la empresa (industria, comercio, servicios, agroindustria o construcción)
(1) Industria (2) Comercio (3) Servicios (4) Agroindustria (5) Construcción
4. Número de empleados _____
5. ¿En qué año inició operaciones la empresa en el país? _____
6. ¿Cuál es la actual organización jurídica de la empresa?
(1) Sociedad Anónima (2) Sociedad de Responsabilidad Limitada (3) Sociedad Mixta
(4) Persona natural (5) Sociedad Anónima con Capital Variable (6) Cooperativa (7) Otra: _____
7. ¿Quién es el socio o propietario principal?
(1) Individuo (2) Familiar **(pasa a la 9)** (3) Empresa extranjera **(pasa a la 9)**
(4) Empleados **(pasa a la 9)** (5) Capital Mixto **(pasa a la 9)** (6) Sociedad **(pasa a la 9)**
8. El propietario o socio principal es: (1) Mujer (2) Hombre

Información sobre asociación empresarial a la que pertenece

9. ¿Está la fábrica o empresa inscrita en alguna gremial o asociación empresarial?
(1) Sí (0) No **(pasa a la 12)**
10. ¿Cuál gremial? _____

11. ¿Qué servicios presta la asociación a sus afiliados? (marcar máximo 4)
- (01) Defensa de los intereses de los miembros ante el gobierno (lobby)
 - (02) Ayuda en resolución de conflictos con el gobierno, trabajadores o empresas
 - (03) Información o contacto de mercados nacionales de productos o insumos
 - (04) Información o contacto de mercados internacionales de productos o insumos
 - (05) Prestigio o reputación otorgado a la empresa por pertenecer a la gremial o cámara
 - (06) Acreditar estándares de calidad de los productos
 - (07) Informar sobre regulaciones gubernamentales
 - (08) Capacitación de personal
 - (77) Otro: _____
 - (00) Ninguna

II. Percepción de la transparencia en las relaciones con el Estado

12. Para usted, ¿qué es transparencia?

▪ **Fortalecimiento e independencia de los mecanismos e instituciones responsables del control y fiscalización (contraloría).**

13. El organismo que se encarga de la fiscalización de la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto es la Corte de Cuentas. En su opinión ¿cómo calificaría a la Corte de Cuentas en el cumplimiento de sus funciones?

- (1) Muy bien (2) Bien (3) Regular (4) Mal (5) Muy mal

14. En su opinión, las investigaciones y recomendaciones de la Corte de Cuentas son tomadas en cuenta y contribuyen a generar un clima de transparencia en el Estado?

- (1) Mucho (2) Algo (3) Poco (4) Nada

En el siguiente cuadro, indique que tan de acuerdo está con las siguientes afirmaciones:

Aspectos	Totalmente en desacuerdo	Algo en desacuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Algo de acuerdo	Totalmente de acuerdo
15. La Corte de Cuentas es una entidad independiente del ejecutivo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
16. La Corte debe seguir a cargo de representantes de partidos políticos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
17. La Corte de Cuentas investiga a todos los funcionarios por igual	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
18. La Corte de Cuentas es lenta para descubrir usos indebidos de fondos y/o enriquecimientos ilícitos.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

Además, de la Corte de Cuentas, se han creado otras instituciones que se encargan de regular el funcionamiento de ciertos sectores de la economía. A continuación se le pide que califique a las instituciones siguientes, en una escala del 0 al 10, donde 0 es la peor nota y 10 es la mejor.

Instituciones / Aspectos	Eficiencia (cumplimiento de su papel regulador)	Independencia (Autonomía en la toma de decisiones)	Vinculación (cumplimiento de sus recomendaciones)
19. Superintendencia del Sistema Financiero (regula y supervisa bancos y seguros)			
20. Superintendencia de Valores (regula y supervisa el mercado de valores)			
21. Superintendencia de Pensiones (fiscaliza y regula a las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFPs)			
22. Superintendencia de Electricidad y Comunicaciones (regula los mercados de telecomunicaciones y eléctrico)			

▪ **Rendición de cuentas y gestión y manejo de recursos públicos**

A continuación, se le pide que califique la frecuencia de los siguientes aspectos en cuanto a rendición de cuentas:

Áreas	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
23. Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
24. La preparación y los criterios de asignación del presupuesto se hacen públicos.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
25. Se informa al público sobre la etapa de aprobación del presupuesto en la asamblea legislativa.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
26. Se publica información sobre la ejecución del presupuesto	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
27. Se informa sobre el destino de la deuda contraída (para qué se utilizarán los fondos), así como el plazo de la misma.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
28. Las diversas instituciones públicas publican su presupuesto, el uso y gestión de los fondos.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

29. ¿Considera usted que los partidos políticos deben rendir cuentas de donde provienen los fondos (públicos y privados) de sus campañas?

(1) Sí (0) No

30. ¿Por qué? _____

31. Por lo que usted sabe o ha oído, ¿cree usted que los partidos políticos, una vez en el poder, pagan “favores” a quienes han financiado sus campañas?

(1) Sí (0) No **(pasa a la 33)**

32., ¿Qué tipo de “favores” son los mas comunes? (Marque máximo 3)

- (1) Otorgamiento de cargos públicos
- (2) Información preferencial
- (3) Influencia en las decisiones de política económica
- (4) Adjudicación de contratos
- (7) Otros: _____

▪ **Acceso y oportunidad de la información y reglas claras**

A continuación, se le pide que califique la frecuencia de los siguientes aspectos en cuanto a acceso y oportunidad de la información y reglas claras.

Áreas	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
33. En general, las instituciones públicas que generan estadísticas publican datos verídicos (DIGESTYC, BCR, CNR)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
34. El gobierno provee indicadores que permiten evaluar adecuadamente el impacto del gasto.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
35. El ejecutivo publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de las metas de sus programas.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
36. El ejecutivo publica la información necesaria para evaluar el presupuesto nacional.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
37. En los procesos de licitaciones públicas, se da a conocer los criterios a todos los interesados en participar	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
38. Es factible informarse por qué se adjudicó o no una licitación a determinada empresa	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
39. Se puede verificar el cumplimiento de las contratos adjudicados en las licitaciones	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
40. Existen reglas claras en los procesos de licitaciones	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
41. Existen reglas claras en cuanto a los reglamentos de los controles de calidad, medioambientales, sanitarios, patentes, etc.	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
42. Existen reglas claras sobre los diversos procedimientos que se siguen para instalar y/ o ampliar nuevas empresas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

▪ **Criterios que sustentan las decisiones sobre el uso de los recursos y medidas de política económica (diálogo y consenso, tráfico de influencias, definición de políticas que benefician deliberadamente a grupos de poder)**

43. Como empresario, ¿se siente usted beneficiado de las políticas emprendidas por los últimos 4 gobiernos que afectan directamente a su sector?
(1) Muy beneficiado (2) Algo beneficiado (3) Poco beneficiado (4) Nada beneficiado
44. ¿Cree usted que las empresas de su sector se benefician por igual de las políticas, contratos y programas del gobierno?
(1) Todas por igual (pasa a la 47) (2) Sólo un grupo pequeño
45. Dada esta situación, ¿considera usted que ese grupo reducido de empresas de su sector controlan la mayor parte del mercado a nivel nacional?
(1) Sí (0) No (pasa a la 47) (9) No sabe / No responde (pasa a la 47)
46. ¿Considera usted que esta situación se debe a sus vínculos estrechos con altos funcionarios de gobierno?
(1) Sí (0) No (9) No sabe / No responde
47. ¿Quién decide la política económica del país?
(1) Los ciudadanos (2) Los diputados (3) Los grandes empresarios (4) El presidente y su gabinete (5) Todos
48. ¿Está usted de acuerdo con la siguiente afirmación? "Todos los empresarios salvadoreños tienen la misma capacidad de influenciar el rumbo de la política económica en el país".
(1) De acuerdo (0) En desacuerdo
49. ¿Considera usted que el hecho que varios empresarios ocupen puestos como funcionarios públicos puede provocar conflicto de intereses a la hora de la toma de decisiones para favorecer solo a ciertos grupos vinculados con su sector?
(1) Sí (0) No (9) No sabe / No responde
50. En su opinión, ¿existen monopolios y argollas de poder en El Salvador?
(1) Sí (0) No (Pase a la 52) (9) No sabe / No responde (Pase a la 52)
51. ¿Qué sectores o empresas se relacionan con estas argollas de poder en el país?
-

52. Sintió usted que las propuestas de su sector fueron escuchadas por el gobierno antes y durante la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos?
(1) Sí (0) No (2) No tenía propuestas

▪ **Prevención, sanción y combate a la corrupción**

53. Para usted, ¿qué es corrupción? _____
-
54. Vamos a entender por corrupción el uso indebido de un puesto público para beneficio o ganancia personal del funcionario o de terceros (empresas o individuos). A su criterio, después de la implementación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública del año 2000, ¿se ha reducido, permanece igual o ha aumentado el nivel de corrupción en el sector público?
(1) Se ha reducido (2) Sigue igual (3) Ha aumentado
55. Tomando en cuenta la definición de corrupción que le di en la pregunta anterior, ¿se siente usted, como empresario, afectado directa y negativamente por la corrupción existente en el país?
(1) Mucho (2) Algo (3) Poco (4) Nada
56. ¿Se ha enterado usted si algunas empresas de su sector otorgan pagos informales o dan regalos a empleados o funcionarios públicos, para que estos agilicen trámites como aduanas, licencias, permisos, regulaciones, etc.?
(1) Sí (pase a la 57) (0) No (pase a la 59)
57. ¿Qué tan frecuente es que las empresas de su sector recurran a este tipo de pagos?
(1) Muy frecuente (2) Algo frecuente (3) Poco frecuente (4) Nada frecuente
58. ¿Conoce usted, en promedio, que monto en dólares o que porcentaje de las ventas representa ese tipo de pagos?
(1) Sí ¿cuánto? US \$ _____ o _____ % de la venta (0) No

En los últimos años, indicar si se solicitaron algunos de estos servicios, permisos o licencias.

Servicio licencia o trámite	¿Ha solicitado estos servicios o permisos?		¿Alguien le sugirió que realizara pagos informales o regalos?		De ser afirmativo, ¿cuánto le sugirieron que pagara?
59. Conexión de agua	(1) SI	(2) NO	(1) SI	(2) NO	\$ _____ o _____ %
60. Permiso de construcción	(1) SI	(2) NO	(1) SI	(2) NO	\$ _____ o _____ %
60. Permiso de importación	(1) SI	(2) NO	(1) SI	(2) NO	\$ _____ o _____ %
61. Licencias en general	(1) SI	(2) NO	(1) SI	(2) NO	\$ _____ o _____ %
62. Registros sanitarios	(1) SI	(2) NO	(1) SI	(2) NO	\$ _____ o _____ %

Si en la primera columna la respuesta es NO, ya no se sigue preguntando las otras columnas

63. ¿En lo que va del año, algún empleado público o funcionario le sugirió algún pago informal o regalos para evitar multas, inspecciones o acelerar algún proceso?

(1) Sí (0) No (pase a la 66)

64. ¿A qué institución pertenecía el funcionario? _____

65. ¿Cuánto le sugirieron que pagara? US \$ _____ Regalo? _____

66. Cuando las fábricas o empresas de su sector hacen negocios con el gobierno, ¿qué tipo de regalos esperan los funcionarios en concepto de “agradecimiento” por haber otorgado el contrato? (Marcar máximo 3)

(1) Un porcentaje del valor del contrato

(2) Viajes

(3) Cenas

(7) Otros: _____

(0) Ninguno

67. ¿Es su empresa proveedora de bienes y / o servicios al gobierno?

(1) Sí (0) No (pase a la 69)

68. Si una empresa quiere agilizar el pago, ¿debe recurrir a otorgar “regalos” (como los que se mencionan en la pregunta 66) para que este sea efectivo?

(1) Sí (0) No

69. ¿Ha sido intervenida su empresa alguna vez por la Dirección General de Impuestos Internos?

(1) Sí (0) No (pase a la 71)

70. El funcionario de la DGII, ¿le exigió el pago de alguna mordida para no cargarle con multas?

(1) Sí (0) No

Le voy a hacer una serie de preguntas sobre situaciones que usted se pudo haber enterado o visto directamente...

Situación	SI	NO
71. Funcionarios que haciendo uso de sus cargos se han apropiado de bienes públicos o privados que no les correspondían	(1)	(0)
72. Funcionarios asociados con grupos criminales (crimen organizado)	(1)	(0)
73. Funcionarios que piden o aceptan comisiones o regalos para favorecer determinados grupos o intereses en la adjudicación de contratos	(1)	(0)
74. Funcionarios que favorecen a sus familiares ofreciéndoles empleo, contratos u otros beneficios de la institución sin considerar los procedimientos establecidos por la ley	(1)	(0)
75. Funcionarios que hacen mal manejo (desviaciones) de los fondos públicos	(1)	(0)

76. ¿Qué tanta corrupción existe en las relaciones entre la empresa privada y el gobierno en el país?

(1) Mucha (2) Algo (3) Poco (4) Nada

¿Podría decirme en una escala del 0 al 10, donde 0 es la peor nota y 10 la mejor, cómo calificaría usted el desempeño de cada una de las siguientes instituciones **en el combate a la corrupción**?

INSTITUCIÓN	NOTA
77. La Policía Nacional Civil	
78. Procuraduría General de la República	
79. Dirección General de Impuestos Internos	
80. Juzgados	
81. Empresa privada	
82. Asamblea Legislativa	
83. Alcaldía municipal de su localidad	
84. Fiscalía General de la República	
85. Corte Suprema de Justicia	
86. Corte de Cuentas	
87. Presidencia de la República	
88. Ministerios	
89. Aduanas	
90. Servicios públicos	

Indique qué tan frecuente es la utilización de sobornos en las siguientes acciones.

Áreas	Nunca	Casi nunca	Algunas veces	Casi siempre	Siempre
91. Acceso a créditos bancarios	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
92. Pago (Evasión / Elusión) impuestos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
93. Adjudicación contratos públicos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
94. Conexión a servicios públicos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
95. Obtención de licencias y permisos de todo tipo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

96. En su opinión, el país va por buen camino o necesita un cambio?
 (1) Va por buen camino (2) Necesita un cambio

97. ¿Que tanta transparencia existe en las relaciones entre la empresa privada y el gobierno en el país?
 (1) Mucha (2) Algo (3) Poca (4) Nada

▪ **Evaluación del Sector Judicial**

98. ¿Qué tanto confía usted que en un litigio comercial, el sistema judicial hará valer sus derechos contractuales y de propiedad? (1) Mucho (2) Algo (3) Poca (4) Nada

Finalmente, en cuanto al sector judicial, ¿cuáles son los factores que limitan el desempeño del sistema judicial?

Aspectos	Ningún problema	Problema Leve	Problema Moderado	Problema Serio	Problema Grave
99. Acceso a una representación legal adecuada	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
100. Incompetencia de los jueces	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
101. Dificultades para seguir el debido proceso	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
102. Credibilidad de los jueces	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
103. Legislación complicada y excesiva	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
104. Larga duración del proceso	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
105. Es un poder dependiente del poder ejecutivo	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
106. Es manipulado por presiones económicas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
107. No está ayudando a resolver los conflictos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

▪ **Conducta de los servidores públicos: Honestidad e integridad**

Ahora, evalúe a algunos representantes de dichas instituciones, en una escala del 0 al 10 donde 0 sería muy corrupto y 10 nada corrupto.

REPRESENTANTE	NOTA
108. Los policías	
109. Los auditores de DGII	
110. Los jueces	
111. Los empresarios	
112. Los diputados	
113. Los alcaldes	
114. Los fiscales	
115. El presidente de la República	
116. Los ministros	
117. Funcionarios de aduanas y fronteras	
118. Inspectores de calidad	
119. Inspectores del Ministerio de Trabajo	
120. Cobradores de tarifas de las alcaldías	

▪ **Regulaciones y servicios que presta el gobierno**

121. ¿Cómo calificaría la eficiencia del gobierno en la provisión de servicios públicos (educación, salud, agua, seguridad pública, etc.)?

(1) Muy eficiente (2) Algo eficiente (3) Eficiente (4) Deficiente (5) Algo deficiente (6) Muy deficiente

122. Si pudiera cuantificar, en promedio, ¿cuántos días del mes emplean los administradores de la empresa en lidiar con los requisitos impuestos por regulaciones gubernamentales (impuestos, aduanas, cargas laborales, licencias permisos, etc.), incluyendo en tiempo dedicado a atender inspectores, llenar formularios, etc.? _____

Indique si en alguna de las siguientes áreas existen problemas que afecten las operaciones de su empresa o dificulten su crecimiento:

Áreas	Ningún problema	Problema Leve	Problema Moderado	Problema Serio	Problema Grave
123. Procedimientos para instalar una nueva sucursal o planta	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
124. Estándar de calidad y certificaciones	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
125. Regulaciones medioambientales	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
126. Regulaciones sanitarias y de seguridad	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
127. Regulaciones de patentes y marcas registradas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

Evalúe los siguientes aspectos de la administración de impuestos en base a la experiencia de su empresa en los últimos 5 años, según la escala siguiente:

Áreas	Ningún problema	Problema Leve	Problema Moderado	Problema Serio	Problema Grave
128. Tratamiento dado a su empresa por empleados públicos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
129. Disponibilidad de información sobre los trámites e impuestos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
130. Completar y llenar formularios de impuestos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
131. Costo de las auditorías	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
132. Cambios frecuentes en las regulaciones y tasas de impuestos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
133. Severidad de las penalidades	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
134. Eficacia en los mecanismos de reclamo de impuestos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

135. ¿Exporta algún tipo de producto? (1) Sí (0) No **(pase a la 137)**

136. Cuantos días tuvo que esperar en promedio para pasar sus exportaciones en la aduana salvadoreña por el punto de salida el año pasado? _____

137. La materia prima que utiliza o los productos que comercializa, los compra a: (marcar las que apliquen)
 (1) Productores Salvadoreños **(pase a la 139)** (2) Importaciones Indirectas: Distribuidor **(pase a la 139)**
 (3) Importaciones Directas

138. ¿Cuántos días tuvo que esperar en promedio para pasar sus importaciones por la aduana salvadoreña en el punto de llegada el año pasado? _____

En el siguiente cuadro, marque cual de los siguientes servicios empresariales que ofrecen diversas instituciones gubernamentales ha utilizado, la calificación del servicio y si son o no accesibles para todas las empresas.

Servicio	¿Ha solicitado estos servicios?		Del 1 al 10, ¿cómo calificaría el servicio?	¿Es éste accesible para todos los empresarios?	
	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO
139. Oficina Nacional de Inversiones	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO
140. FOEX (Fondo de fomento a las exportaciones)	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO
141. Tradepoint	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO
142. CONAMYPE (FAT MYPE, Bono MYPE, etc.)	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO
143. INSAFORP	(1) SI	(0) NO		(1) SI	(0) NO

En la primera pregunta, tanto si la respuestas es afirmativa o negativa se debe hacer la pregunta de la tercera columna

144. A su juicio, ¿el crecimiento de negocios en el sector informal, les perjudica significativamente o no?
 (1) Sí **(pase a la 145)** (0) No **(pase a la 146)**

145. ¿Por cuál razón le perjudica? (marque máximo 2)

- (1) Están fuera de la ley y no pagan impuestos
- (2) Fomentan el subempleo en condiciones informales
- (3) Tiene menores costos y son competencia desleal
- (7) Otro: _____

146. ¿Afecta negativamente el contrabando, piratería, lavado de dinero, etc. a su empresa y a las empresas salvadoreñas?
 (1) Sí (0) No **(pase a la 149)**

147. ¿Cómo afecta el contrabando, piratería, etc. en su empresa? (marque máximo 2)

- (1) Los productos del contrabando son más baratos: competencia desleal
- (2) Los productos de contrabando no tienen garantías ni controles de calidad: menores costos
- (3) Aumentan los gastos en seguridad para proteger los productos nacionales
- (7) Otro: _____

148. A su juicio, ¿el gobierno ha tomado medidas concretas y efectivas para combatirlo?
 (1) Sí (0) No

En su opinión, en algunas de las siguientes áreas, existen problemas que afecten al negocio o dificulten su crecimiento?

ÁREAS	Ningún problema	Problema Leve	Problema Moderado	Problema Serio	Problema Grave
149. Servicios públicos (agua, alumbrado, energía, etc.)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
150. Costos de transporte	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
151. Regulaciones de aduanas	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
152. Regulaciones de comercio exterior	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
153. Regulaciones laborales	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
154. Permisos y licencias para operar	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
155. Costo del financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
156. Acceso a financiamiento	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
157. Incertidumbre sobre la política económica y regulatoria	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
158. Inestabilidad Macroeconómica	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
159. Corrupción en general	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
160. Crimen y violencia	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
161. Practicas anticompetitivas (piratería, contrabando)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
162. Derechos de propiedad y / o cumplimiento de contratos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
163. Eficiencia de los tribunales y / o resolución de conflictos	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

164. En el tema de seguridad, ¿Qué porcentaje o cantidad de sus gastos totales se asignó a gasto en seguridad (equipo, personal, seguros antirrobo, etc.)? _____ % o \$ _____

165. ¿Afectó algún caso de criminalidad (robo, hurto, contrabando, etc.) a su fábrica o empresa durante el año pasado?
 (1) Si (0) No **(termina la encuesta)**

166. ¿Cuánto perdió la empresa a causa de este hecho? US \$ _____.

¡MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN!

OBSERVACIONES: _____
_____.

CODIFICADOR

ERRORES

