



*"El problema radical es la lucha de la vida en contra de la muerte"* Ignacio Ellacuría

**Editorial**

2

*Dos reveses internacionales*

**Político**

4

*Derrota de la diplomacia salvadoreña*

**Político**

6

*¿Premio?*

**Reporte IUDOP**

8

*La transparencia en el Estado salvadoreño.  
La perspectiva de los empresarios (I)*

**Reporte IDHUCA**

13

*Verdad, justicia y paz para Mesoamérica*

**Documento**

15

*Reflexiones sobre el documento La cultura política  
de la democracia en El Salvador (2004)*

## ***La transparencia en el Estado salvadoreño*** **La perspectiva de los empresarios (I)**

Los empresarios salvadoreños evaluaron desfavorablemente a las instituciones fiscalizadoras y contraloras del Estado, como la Corte de Cuentas y las superintendencias, según revela un estudio efectuado por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) de El Salvador. El estudio en cuestión recoge las opiniones de una muestra de 350 empresarios pertenecientes a diversos segmentos y sectores de la actividad económica, acerca de la situación de la transparencia y la corrupción en el Estado. La encuesta fue llevada a cabo en noviembre y diciembre de 2004 y constituye la continuación de una serie de investigaciones sobre corrupción y transparencia financiada por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), a través del Proyecto de Participación Ciudadana y Gobernabilidad de CREA Internacional.

La investigación se centró fundamentalmente en la percepción de los empresarios en cuanto a sus relaciones con el Estado salvadoreño, en términos de transparencia. Se indagó sobre el concepto y la percepción de la 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, su percepción sobre la victimización y combate a la corrupción.

Asimismo, se preguntó sobre la percepción que los empresarios tenían acerca de la eficiencia del gobierno en la prestación de servicios públicos vinculados al sector

empresarial y la facilitación del ambiente de negocios. El principal señalamiento que hacen los empresarios salvadoreños a las instituciones contraloras, en especial, a la Corte de Cuentas, es su falta de independencia, dado que, según éstos, se ha vuelto un ente politizado que responde a intereses partidarios, lo cual provoca que no se investigue a todas las instituciones y funcionarios por igual.

Además, el sistema judicial salvadoreño, desde la visión empresarial, es lento y burocrático y no está ayudando a resolver los conflictos de manera eficaz. Uno de los hallazgos más importantes del estudio es que los empresarios que pertenecen al sector de la construcción son los que más manifestaron ser víctimas de la corrupción y también son los que más dicen recurrir a regalos y pagos extraoficiales para la agilización de trámites o para la adjudicación de contratos.

Esto es particularmente grave en este sector económico que, coincidentemente, es el sector que se relaciona más con el Estado como proveedor de bienes y servicios. En el lado contrario, aquel sector que menos se relaciona con el gobierno, la agroindustria, es la que menos reporta verse afectada por situaciones de corrupción.

Uno de los hallazgos más reveladores es que la mayoría de los empresarios no se sienten beneficiados de las políticas y programas emprendidos por los gobiernos. Más aún, estos manifiestan que sólo "un grupo pequeño" se beneficia de éstas y que esto se debe a sus vínculos estrechos con altos funcionarios públicos, lo cual habría permitido que este grupo controle la mayor parte del mercado nacional.

En ese sentido, más del 80% de los em-

presarios manifestaron que los funcionarios públicos que también son empresarios generan favoritismo para sectores particulares ligados a la gran empresa salvadoreña. Además, la mitad de los empresarios expresó que quienes deciden la política del país son justamente los "grandes empresarios". Aunado a lo anterior, casi el 90% de los encuestados manifestaron que existen *argollas de poder* en el país. Cuando se preguntó sobre los sectores que más se relacionan con esas *argollas*, casi una cuarta parte de los empresarios señaló al sector financiero.

### **Definición de la transparencia**

Al preguntársele a los empresarios: "¿para usted, ¿qué es transparencia?", una tercera parte de las pequeñas empresas y una cuarta de las medianas relacionó la palabra con su significado convencional. 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. En general, las dos terceras partes de los empresarios tienen una percepción bastante acertada sobre las implicaciones que tiene este concepto.

En general, los empresarios tienen una visión relativamente positiva acerca de sus

relaciones con el Estado, en términos de transparencia. Sin embargo, cuando se examinan detalladamente cada uno de los elementos integradores de la transparencia (rendición de cuentas, existencia de reglas claras, acceso y oportunidad a la información, y participación y escrutinio ciudadano) se observa una percepción mucho menos favorable.

### **Rendición de cuentas**

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.

En cuanto a la gestión y manejo de los recursos públicos, se indagó sobre la percepción que tienen los empresarios sobre la frecuencia que se pueden detectar enriquecimientos ilícitos de los funcionarios públicos a través de sus declaraciones de patrimonio. 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.

En el caso de la rendición de cuentas relacionada con el Presupuesto General de la Nación, los empresarios perciben que la frecuencia con que la preparación y los criterios de asignación del presupuesto se hacen públicos es limitada. En cuanto a la ejecución del presupuesto, un poco más de la tercera parte de las pequeñas y medianas empresas opinan que nunca o casi nunca se informa sobre este rubro. Mientras que cuatro de cada diez empresarios pertenecientes al segmento de la gran em-

presa tienden a pensar que nunca o casi nunca se informa sobre la ejecución de los recursos públicos asignados al presupuesto.

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. Seis de cada diez empresarios dijeron que nunca o casi nunca se informa al respecto. Una cuarta parte dijo que se hacía sólo algunas veces y alrededor del 15% manifestó que se hacía siempre o casi siempre.

En cuanto a la rendición de cuentas de las instituciones públicas, se analizó la frecuencia con que éstas 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.

Se calculó un índice de rendición de cuentas que reunió todas estas variables en un solo dato. 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.

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 una escala de cero a cien, en la que cero significa que nunca se rinden cuentas. Aun quienes dijeron que existía mucha transparencia obtu-

vieron 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.

En cuanto a la rendición de cuentas de los fondos que utilizan los partidos políticos para sus campañas, se les preguntó a los empresarios si, de acuerdo a su criterio, los partidos políticos debían precisar de dónde provienen los fondos, tanto públicos como privados, de sus campañas electorales. La respuesta fue abrumadora y no tuvo diferencias marcadas por tamaño de la empresa. Más del 90% de los empresarios respondió que los partidos debían hacerlo.

Cuando se preguntó por las razones por las que debían rendir cuentas, la mayor parte de las respuestas 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. 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.

Para concluir el apartado de la rendición de cuentas, se indagó sobre las instituciones públicas encargadas de la fiscalización y regulación, específicamente se preguntó sobre el desempeño de la Corte de Cuentas de la República, de las superintendencias y del sistema judicial.

Se preguntó si 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. Sólo un porcentaje inferior al 10% respondió que las investigaciones de la Corte contribuyen mucho a generar un clima transparente, una tercera parte dijo que contribuye algo, mientras que casi cuatro de

cada diez empresarios opinaron que contribuye poco; el resto aseguró que no contribuye en nada.

Además, 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 muestran que alrededor del 85% de los empresarios estuvieron totalmente o algo en desacuerdo con que esa situación se mantenga, ya que podría provocar conflicto de intereses al momento de investigar a los funcionarios e instituciones. 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 dijeron estar totalmente o algo en desacuerdo.

Finalmente, al preguntarle a los empresarios si la Corte era lenta para detectar las prácticas de corrupción, la respuesta fue contundente: casi ocho de cada diez empresarios dijeron que estaban totalmente o muy de acuerdo con esta afirmación.

En cuanto al desempeño de las superintendencias, se les pidió a los empresarios que calificaran, en una escala del cero al diez, tres aspectos importantes: la eficiencia, la independencia o autonomía en la toma de decisiones y su vinculación en el cumplimiento de sus recomendaciones.

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, obteniendo una calificación menor al seis. 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.

### **Evaluación del sistema judicial**

Según el documento del Encuentro Nacional de la Empresa Privada, 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. En ese sentido, 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. La tendencia mostrada fue que el tamaño de la empresa es proporcional al grado de confianza en que el sistema judicial hará valer sus derechos en una disputa comercial.

Otro problema serio o grave, señalado por más de la mitad de los empresarios, fue la incompetencia y poca credibilidad de los jueces. Además, se observó que los empresarios perciben que la excesiva duración de los procesos judiciales representa un problema grave o serio. Por otra parte, más de la mitad de los empresarios reconocen que el sistema judicial es seriamente manipulado por presiones económicas, lo cual tendría repercusiones en términos de la independencia y credibilidad de las resoluciones que emite.

Se calculó un índice de ineficacia judicial, donde cero representaba ningún problema y 100 representaba un problema grave. El índice general fue de 59.9.

### **Acceso y oportunidad a la información y existencia de reglas claras**

Es necesario 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, se observó que sólo 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.

Lo mismo sucedió cuando se preguntó la frecuencia en que el ejecutivo publica información necesaria para evaluar el presupuesto nacional. El resultado fue que seis de cada diez empresarios dijeron que esto no se hace nunca o casi nunca y casi la cuarta parte dijo que algunas veces.

Por otro lado, en cuanto a las licitaciones públicas, éstas 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.

En este sentido, se quiso conocer la percepción de los empresarios al respecto. 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. 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.

La Ley de Adquisiciones y Contrataciones Públicas (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.

También se indagó con las empresas la frecuencia en que es posible verificar el cumplimiento de los contratos adjudicados en las licitaciones, la mitad de los encuestados afirmó que nunca o casi nunca era posible hacerlo.