

Artículos

La transparencia en el Estado salvadoreño: la perspectiva empresarial

*Marcela Escobar Nolasco**

*Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
El Salvador*

Resumen

En este artículo, la autora pretende exponer la importancia de la transparencia en la gestión pública, a partir de cuatro ejes fundamentales: la rendición de cuentas, el acceso equitativo a información oportuna y veraz, la existencia de reglas claras y la participación y el escrutinio ciudadano. Además, se presentan los resultados de una encuesta empresarial a 350 empresarios salvadoreños de diversos segmentos y sectores económicos sobre su percepción de la transparencia, en sus relaciones con el gobierno y, al mismo tiempo y debido a la ausencia de una estructura transparente de la gestión pública, su percepción sobre la corrupción en el Estado. Los resultados muestran que los empresarios tienen, en su mayoría, una percepción desfavorable de los elementos básicos de la transparencia y, en especial, cabe destacar el fenómeno de la "captura del Estado", una expresión acuñada por el Banco Mundial para definir la corrupción de forma mucho más precisa, en países que han hecho las reformas económicas del consenso de Washington.

Introducción

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental, en las democracias contemporáneas.

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

* Investigadora y analista del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA).

las elecciones periódicas. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable y no merece 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 este pueda ejercerse. Por ello, uno de los debates centrales de la vida pública salvadoreña se centra en la relación que el Estado debe mantener con la información socialmente valiosa a su disposición y la manera cómo debe utilizarla. En realidad, la transparencia no es un fin en sí misma, sino un medio para garantizar la correcta ejecución y gestión gubernamental en una democracia.

1. Aproximación teórica al concepto de transparencia

En la década de los noventa, la transparencia llegó a ser una de las palabras más difundidas, en diferentes campos. El concepto evoluciona desde el siglo XVI¹. Sobre el contenido, utilidad práctica y papel de los diversos actores de la transparencia existen las definiciones más variadas. Este desarrollo ha provocado su expansión empírica, con lo cual aumentó su capacidad y aplicación operativas. Asimismo, en los últimos años, se ha reconocido la imposibilidad de elaborar un manual que establezca recetas y fórmulas preestablecidas sobre transparencia. Sin embargo, existe cierto consenso, en concreto, sobre cuatro áreas, donde el concepto se ha desarrollado con mayor fuerza. Estas áreas pueden considerarse como las principales vertientes del contenido actual.

La transparencia puede definirse como el ambiente en el cual las responsabilidades y las relaciones de las entidades públicas son claras, veraces y abiertas al escrutinio la ciudadanía. Este concepto básico contiene cuatro elementos importantes sobre los cuales hay cierto consenso entre las diversas instituciones públicas y privadas, dedicadas a estudiar la transparencia: claridad de las responsabilidades, los procedimientos y las reglas; acceso a la información pública; rendición de cuentas y controles internos públicos y participación y escrutinio de la ciudadanía. La concepción tradicional de transparencia consideraba que sus actores solo

eran 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 presencia de otros actores no minimiza la responsabilidad central del Estado como principal garante de la transparencia. En este sentido, los actores se desempeñan 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.

Las alianzas entre estos actores y sus intervenciones para impulsar o frenar la transparencia pública cambian, según los ámbitos y las circunstancias. Sin embargo, en este escenario, el actor más presionado es, sin lugar a dudas, el gobierno. A continuación se definen brevemente los cuatro elementos que del concepto de transparencia y sobre los cuales se estructuró el cuestionario y el análisis de los resultados.

El fundamento de la transparencia es, en primera instancia, la identificación clara y la delimitación institucional de las competencias, las responsabilidades, los procedimientos, los criterios estándares de la toma de decisiones y el desempeño general, y las reglas que fundamentan y norman la institución y su relación con las entidades privadas. La falta de reglas claras y, de forma 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. La claridad en las funciones y los procedimientos de cada institución y de todo funcionario público tiene como finalidad eliminar la incertidumbre de la ciudadanía y desarrollar 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.

Las condiciones de gobernabilidad, necesarias para el funcionamiento de la gestión pública, están

1. La transparencia es una idea presente en casi todas las grandes corrientes políticas. Desde el siglo XVII, es un aspecto 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 las 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".

condicionadas, en buena medida, por la capacidad del Estado para informar a la ciudadanía acerca de 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 sobre las acciones públicas, desarrolladas por el gobierno. Por lo tanto, la capacidad para informar y la posibilidad de acceder a la información son dos circuitos que interactúan y permiten hacer efectivo el ejercicio de la transparencia. El acceso a la información, tanto la que está en poder del Estado como la que atañe a la empresa privada, suministrada por los servicios públicos, potencia una mejor rendición de cuentas y favorece una mayor participación de la ciudadanía en la vida pública. Es, además, una herramienta crítica en la lucha contra la corrupción. En definitiva, el acceso a la información puede definirse como la capacidad de la ciudadanía para obtener aquella información "propiedad" del Estado.

No obstante, es necesario aclarar que el acceso a la información no es un fin en sí misma, sino una herramienta útil y necesaria para acercar las actividades del gobierno a la población. Por sí misma no puede generar una transformación radical. De tal forma que los elementos de la transparencia, aquí analizados, solo constituyen un medio. En efecto, la transparencia es, en sí misma, un medio para alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y desarrollo. A través del desarrollo de sistemas eficientes para acceder a información se puede tener éxito en la prevención de la corrupción y en la disminución de sus efectos negativos. "La información es poder", por lo tanto, aquellos que la concentran también concentran poder. Los despotismos permiten el secreto, porque se niegan a compartir el poder con el pueblo soberano. En cambio, 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.

La generación y transmisión de información debe ser útil, oportuna, comprensiva, confiable y verificable. La información debe circular en dos direcciones. Una vertical, de los funcionarios de los niveles operativos a sus superiores y viceversa. Y otra horizontal, al público y a las contralorías, que fiscalizan la gestión y el uso de recursos, y a cualquier otra entidad o ciudadano con facultad para supervi-

sar 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 eficaces. La transparencia en el gobierno, que garantice que los intereses ciudadanos son protegidos por aquellos que están en el poder, es solo una de las razones por las cuales el acceso a la información es esencial para la gobernabilidad.

La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas procede del *accountability* de la cultura anglosajona. Al igual que otros conceptos políticos ingleses, se trata de un término que sin equivalente preciso en español, tampoco tiene 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*. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción *rendición de cuentas* sugiere que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano, que rinde cuentas, por virtud y voluntad propias, no por necesidad. Por consiguiente, *accountability* es *rendición obligatoria* de cuentas.

Además, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). En el control del poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros. En consecuencia, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes implicadas: a quienes rinden cuentas y a quienes las exigen. Así, pues, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado, los políticos y los funcionarios están obligados a informar sobre sus decisiones y a justificarlas ante la opinión pública (*answerability*). Por el otro, la capacidad para sancionar a los políticos y los funcionarios, en caso de faltar a sus deberes públicos (*enforcement*).

De manera genérica, la rendición de cuentas incluye tres medios para prevenir y corregir los abusos de poder: obliga a este 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—, proporcionan a la rendición de cuentas una dimensión multifacética, la cual comprende términos como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, cuyo denominador común es la regulación del ejercicio del poder.

Para poner en marcha procesos de participación ciudadana se necesitan actores políticos, que se apropien del marco institucional (las reglas del juego), y de ciudadanos empoderados, cuya actuación responsable reivindique su protagonismo participativo en la toma de decisiones conducente al cambio social. Se requieren ciudadanos libres y críticos, que exijan al Estado 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. Sin embargo, la fragmentación y la atomización de la sociedad civil limitan seriamente la contundencia política, tan deseable para el fortalecimiento de la democracia. En este sentido, es mayor la necesidad de rendir cuentas (*accountability*) "hacia abajo", es decir, a la ciudadanía, la cual tiene derecho y reclama acceso al escrutinio de la gestión pública.

2. Aspectos metodológicos

La encuesta se pasó a empresarios de la pequeña (10 a 49 empleados), mediana (50 a 99 empleados) y gran empresa (100 o más empleados). No se tomó en cuenta la microempresa, por su carácter informal y su poca o nula relación con el Estado, en cuanto proveedora de bienes y servicios. Además, dado que era necesario escoger de forma aleatoria a las empresas de la muestra seleccionada, todas las microempresas existentes debían estar en una misma base, lo cual, en este momento, no es posible. Por consiguiente, la muestra trabajó con la base de las empresas inscritas en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Asimismo, se tomaron en cuenta aquellos sectores económicos que brindan servicios al Estado. De esta manera, se incluyeron empresas que tienen acceso o pueden tener acceso a los procesos de licitación pública, por ejemplo, las del sector de la construcción. La encuesta se aplicó de manera directa, a través de una entrevista personal concertada con el

propietario o, en su defecto, con quien podía dar la información requerida.

El 82 por ciento de las empresas encuestadas se localizan en San Salvador y el resto (18 por ciento), en el departamento de La Libertad. Los municipios donde se encuentran la mayoría de las empresas son los de San Salvador (68.6 por ciento), Antiguo Cuscatlán (9.7 por ciento), Soyapango (6.6 por ciento) y Santa Tecla (6.0 por ciento). Un poco más del 80 por ciento de los entrevistados eran propietarios, gerente general o gerente administrativo o financiero. Casi las tres cuartas partes de las empresas eran sociedades anónimas de capital variable, cuyos principales propietarios eran individuos (30.3 por ciento), una familia (29.7 por ciento) u

otra sociedad (27.7 por ciento). Cuando el principal propietario era un individuo se indagó si era hombre o mujer, con el resultado siguiente: el 85.6 por ciento son hombres y solo el 14.4 por ciento, mujeres.

El 44.3 por ciento de las empresas era pequeñas (10 a 49 empleados), el 21 por ciento, medianas (50 a 99 empleados), y el 34.3 por ciento, grandes

empresas (100 o más empleados). El 29 por ciento de ellas pertenecía al sector industrial y el 13 por ciento al de la agroindustria. El 9 por ciento se encuentra en el sector de la construcción, mientras que el 23 y 26 por ciento se encuentran en el sector del comercio y los servicios, respectivamente. Casi cuatro de cada diez empresas iniciaron sus operaciones entre 1971 y 1990; la más de la tercera parte comenzó a operar después de 1990. Casi todas (90 por ciento) las grandes empresas están agremiadas, mientras que solo la mitad (56.1 por ciento) de las pequeñas lo está. Las principales gremiales mencionadas por los empresarios fueron la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO) y la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP).

El sector de la construcción es el que más se relaciona con el gobierno (65 por ciento), en cuanto a proporcionarle bienes y servicios; mientras que

[...] la transparencia es, en sí misma, un medio para alcanzar mejores niveles de gobernabilidad y desarrollo. A través del desarrollo de sistemas eficientes para acceder a información se puede tener éxito en la prevención de la corrupción y en la disminución de sus efectos negativos.

el sector de la agroindustria es el que menos se relaciona (23 por ciento). Solo el 25 por ciento de las pequeñas empresas exporta algún producto, mientras que el 72 por ciento de las grandes lo hace.

3. La percepción de los empresarios sobre la transparencia

Al preguntar a los empresarios de forma abierta qué entendían por transparencia, casi la mitad dio repuestas bastante acertadas. Los elementos más mencionados fueron los cuatro, identificados arriba; aunque un buen porcentaje de respuestas se refirieron más bien a actitudes personales, como la honestidad y la ética. Una tercera parte la definió con sinónimos. Una vez conocida la percepción de los empresarios del concepto y de las implicaciones de la transparencia, se les pidió que evaluarán su relación con el gobierno. En términos generales, poseen una visión positiva acerca de la transparencia de sus relaciones con este, ya que solo tres de cada diez manifestaron que existía poca o ninguna transparencia en dichas relaciones.

La rendición de cuentas es entendida como la pro-actividad del funcionario público y de las instituciones públicas al demostrar y justificar sus actuaciones ante la ciudadanía. Se trata de rendir cuentas de sus actividades y responder por ellas. En consecuencia, se preguntó a los empresarios si, según su percepción, era posible detectar enriquecimiento ilícito en la declaración patrimonial que, por ley², el funcionario está obligado a hacer, al inicio y al término de su mandato. Más de la mitad (51.5 por ciento) manifestó que nunca o casi nunca era posible darse cuenta de enriquecimiento ilícito. Según el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP)³, transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y los recursos comprometidos en su aplicación, son accesibles, claros y comunicados a la opinión pública. Por lo tanto,



la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, promueve el uso sensato de los recursos públicos, reduce el margen de discrecionalidad para interpretar la ley y obliga a funcionarios e instituciones a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública.

Pero los empresarios perciben que la frecuencia con que la preparación y los criterios de asignación del presupuesto se hacen públicos es limitada. Casi cuatro de cada diez opina que nunca o casi nunca se hacen públicos los criterios de asignación del presupuesto. Cuatro de cada diez opinan que la Asamblea Legislativa nunca o casi nunca informa sobre el proceso de aprobación del presupuesto. Seis de cada diez empresarios dijeron que nunca o casi nunca se informa sobre los plazos y el destino de la deuda pública. Siete de cada diez dijeron que las instituciones estatales nunca o casi nunca informan de la gestión y el uso de los recursos asignados. Casi el 20 por ciento dijo que informan algunas veces, mientras que solo uno de cada diez dijo que siempre o casi siempre se informa.

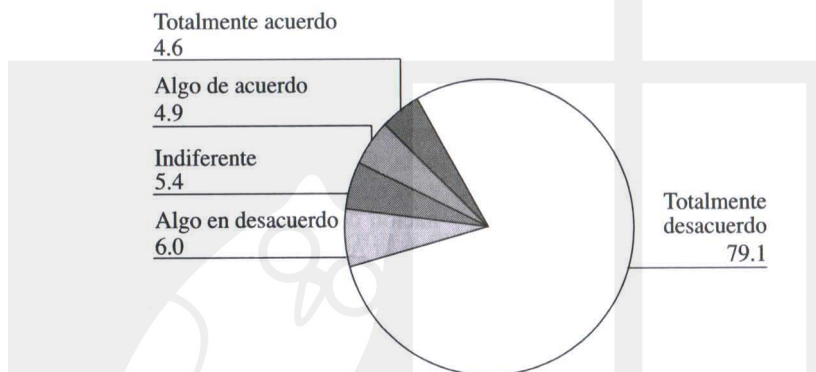
En principio, los órganos fiscalizadores fortalecen la rendición de cuentas y garantizan la efectiva división de poderes. Un Estado que no garantiza el control externo puede ser presa fácil de prácticas corruptas o de desviación de fondos. El 40 por ciento de los empresarios opinó que el desempeño de la Corte de Cuentas⁴ es regular. La tercera parte dijo que lo hace mal o muy mal. De igual

2. La Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos entró en vigencia en mayo de 1959. Algunas disposiciones de dicha ley fueron modificadas, en octubre de 1959, en abril de 1974 y, más ampliamente, en septiembre y diciembre de 1992. Sin embargo, desde su aprobación, en 1959, no se ha registrado ninguna condena por enriquecimiento ilícito.
3. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. *Una comparación de diez países*. México, octubre, 2003.
4. El Artículo 195 de la Constitución establece que "La fiscalización de la hacienda pública en general y la ejecución del presupuesto en particular está a cargo de un organismo independiente del órgano ejecutivo, que se

manera, menos del 10 por ciento dijo que las investigaciones de la Corte de Cuentas 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 dijo que no contribuye en nada. El principal señalamiento de los empresarios a la Corte de Cuentas, tal como se observa en el Gráfico 1, es que no están de acuerdo (85 por ciento) en que esta siga en manos de los representantes de los partidos políticos. Esto tiene graves repercusiones en la imparcialidad de la Corte, al aplicar

la ley a las instancias que fiscaliza. Ya que esta situación puede prestarse a que la revelación de irregularidades en un sector público, obedezca a la conveniencia política del Partido de Conciliación Nacional, el cual la controla desde hace varios años. Tres cuartas partes (76.5 por ciento) de los empresarios dijo que la Corte de Cuentas no investiga a todos por igual. Casi ocho de cada diez empresarios dijeron que estaban totalmente o muy de acuerdo con que la Corte de Cuentas es lenta para detectar prácticas de corrupción.

Gráfico 1
La Corte de Cuentas debe seguir a cargo de representantes de partidos políticos (En porcentajes)



Las categorías para evaluar al sistema judicial fueron modificadas, de tal forma que a “ningún problema” se le asignó un equivalente de 0 y, en el otro extremo, a “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. En el Cuadro 1 se muestra el índice de desempeño del sistema judicial, según las categorías. Al final está el promedio general de todas ellas, 59.9, en una escala de 0 a 100, donde 100 representa un problema grave.

Según los resultados de la encuesta, existen menos problemas en el acceso a una representación legal adecuada y en la dependencia del Órgano Ejecutivo.

El resto de indicadores se encuentra por encima del promedio, siendo los más destacados la larga duración del proceso (77.2) y la credibilidad e incompetencia de los jueces (67.2 y 65.9, respectivamente).

Al evaluar a las superintendencias, se pidió a los empresarios calificar tres aspectos, en una escala de cero a diez. Los aspectos evaluados fueron su eficiencia, su independencia o autonomía en la toma de decisiones y su vinculación con el cumplimiento de sus recomendaciones. La Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones es la que peor perciben los empresarios, tanto en su de-

denomina Corte de Cuentas de la República”. La Corte de Cuentas fue instituida por la Constitución de 1939. Es independiente del Órgano Ejecutivo en lo funcional, administrativo y presupuestario. Su independencia se fundamenta en su carácter técnico y se presupone que sus actuaciones son independientes de cualquier interés particular (artículo 2 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas de la República).

Cuadro 1
Índice de desempeño del sistema judicial

| | |
|--|------|
| 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 |

sempañe técnico, como en su autonomía y el efectivo cumplimiento de sus recomendaciones. Aunque, en general, todas ellas obtienen calificaciones bastante cercanas al seis, esto es, apenas logran "pasar el examen". Esto representa un obstáculo para la regulación efectiva de los sectores que supervisan, los cuales son muy sensitivos para la mayoría de la población. La falta de regulación es más grave aún porque las condiciones de libre competencia son difíciles de alcanzar. Por lo tanto, cuando una empresa percibe que la institución reguladora es débil, tenderá a cometer infracciones, violará las normas o atropellará al consumidor. De esta manera, los sectores más vulnerables y desprotegidos resultan perjudicados, en términos de consumo, y la competitividad y el clima de negocios se deterioran. Las superintendencias son criticadas por su forma de operar y, sobre todo, por su falta de independencia y neutralidad política.

El registro fidedigno de la información pública y el acceso a la misma para las empresas y el público, en general, interesados en obtener un panorama macroeconómico y en conocer los trámites y las reglas para invertir en el país. Pero la mitad de los empresarios respondió que solo algunas veces podía confiar en las instituciones que generan las estadísticas nacionales, como la Dirección General de Estadística y Censo y el Banco Central de Reserva, pues la información que suelen proporcionar no es fidedigna. Si las instituciones encargadas de proporcionar la información básica para tomar decisiones sobre política pública e inversiones fallan, es difícil incentivar la inversión privada y, por qué no decirlo, las decisiones de política pública no tendrán el mismo impacto. Por otra parte, la infor-

mación sobre el uso de los recursos públicos es crucial. En consecuencia, es imprescindible y obligatorio, en un sistema democrático, que el gobierno proporcione los indicadores 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, distinguir tres aspectos que, por lo general, tienden a ser confundidos. El primero es el programa, el plan o la política de publicidad institucional; el segundo es la política hacia la prensa y los medios de comunicación, la cual incluye comunicados, boletines y revistas; y finalmente está la política de información pública, que comprende los mecanismos de acceso. Al preguntar a los empresarios la frecuencia con que el Órgano Ejecutivo proporciona indicadores para evaluar el impacto del gasto público e información para conocer el avance de sus programas, casi la mitad dijo que nunca o casi nunca tienen acceso a esta clase de información. La reacción al preguntarles por la frecuencia con que el ejecutivo publica información para evaluar el presupuesto nacional fue la misma.

Otro aspecto importante para la empresa es el acceso a reglamentaciones y procedimientos que norman su actividad económica y sus relaciones con el gobierno. Transparencia Internacional sostiene que las licitaciones deben incluir criterios de adjudicación, objetivos y divulgación pública del proceso. La contratación directa debe ser una excepción extraordinaria y debe ser explicada y registrada, dado que esta clase de contratación, al igual que la licitación limitada, es más propensa a la manipulación y la corrupción. Cuatro de cada diez empresarios dijeron que siempre o casi siempre las reglas de la licitación eran claras; la tercera parte dijo que solo algunas veces se cumple esta condición, mientras que la cuarta parte dijo que nunca o casi nunca se daba.

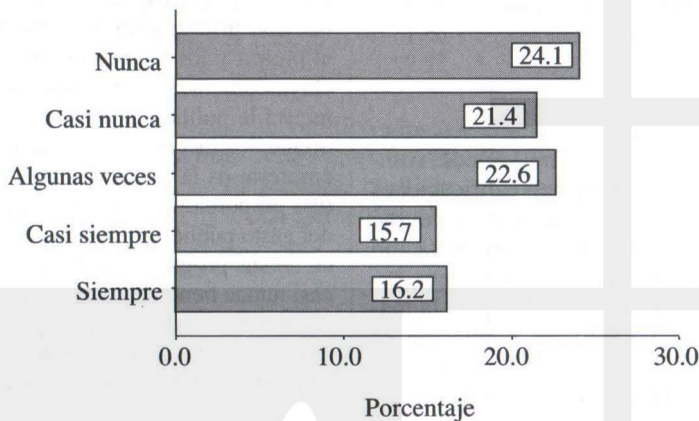
Este panorama es preocupante, dado que la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP)⁵, que pretenda unificar las normas de compras y licitaciones gubernamentales, está en vigencia desde hace cinco años. Al parecer, el desafío es la difusión correcta y la aplicación adecuada de la legislación. La ley en cuestión contempla que el proveedor debe ser informado, de manera oportuna, sobre las resoluciones adoptadas en con-

5. Decreto Legislativo No. 868, del 12 de abril de 2000, y publicado en el *Diario Oficial* 88, el 15 de mayo de 2000.

creto sobre la adjudicación, y debe tener acceso a las ofertas de la competencia. A pesar de ello, tal como se observa en el Gráfico 2, casi la mitad de los empresarios manifestaron que nunca o casi nunca tie-

nen acceso a esta información y un poco menos de la cuarta parte dijo que solo algunas veces tiene acceso a ella.

Gráfico 2
Es factible informarse por qué se adjudicó o no una licitación



Según Umaña (2000), para evaluar la participación y el control ciudadano en la actividad gubernamental, es necesario considerar la incidencia de los elementos claves en los procesos de toma de decisiones de la administración pública. Hay que recalcar que la política pública es, fundamentalmente, un proceso que presupone diversidad de opiniones e intereses, ya sea sobre los objetivos o sobre los medios. La política pública conlleva un proceso de 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 con un peso moral ante la opinión pública o el grupo de referencia. Así, la política pública se orienta a fines alcanzados por una acción colectiva

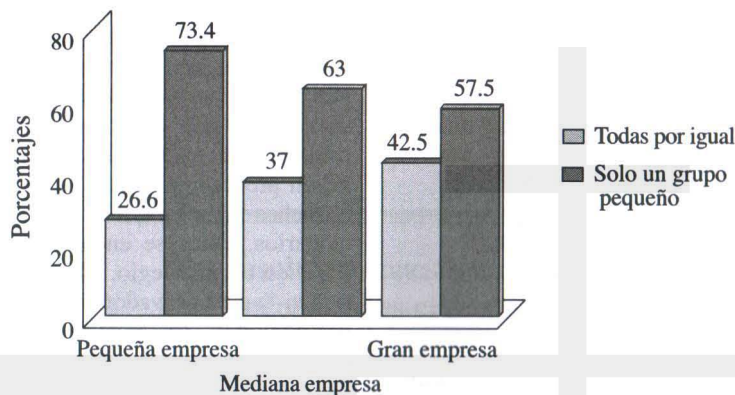
pactada y concertada. La claridad y la transparencia por medio de la cual se toma una decisión que luego se convierte en una obligación es lo que otorga legitimidad y aceptación social. Esto se refleja en el beneficio que obtienen los sectores o los grupos interesados en su ejecución. Por consiguiente, se preguntó a los empresarios qué tan beneficiados se sentían por las políticas de los últimos cuatro gobiernos y, si, en su opinión, todas las empresas se benefician por igual. El 60 por ciento, el cual pertenece a la pequeña empresa, no ve ningún beneficio o percibe poco beneficio de las políticas para su sector. Obviamente, no todas las empresas pueden beneficiarse de las políticas por igual, porque no todas poseen las condiciones óptimas para aprovechar las oportuni-

La corrupción pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, puesto que afecta la lucha contra la pobreza, perjudica la incipiente industria nacional y desestabiliza la democracia, pues afecta la credibilidad del sistema político. Por tanto, luchar contra ella redundaría en la institucionalización económica, en la misma línea de la mayor parte de las reformas del Estado y la administración.

des de un determinado programa para fomentar su actividad sectorial. Las tres cuartas partes de la pequeña empresa sienten que solo un grupo pe-

queño se beneficia de las políticas gubernamentales (ver el Gráfico 3).

Gráfico 3
¿Las empresas de su sector se benefician por igual de las políticas del gobierno?
(En porcentajes)



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 nacional porque, si fuera así, estaríamos frente a una situación de competencia desleal y de concentración de la actividad productiva en pocas empresas o grupos de empresas. Las tres cuartas partes opinan que este pequeño grupo controla la mayor parte del mercado nacional, lo cual indica que las políticas gubernamentales favorecen a grupos específicos, es decir, a aquellos que poseen las empresas que controlan amplios sectores del mercado nacional. Podría objetarse que esas empresas habrían sido capaces de aprovechar las oportunidades brindadas por las políticas económicas del gobierno y que, por consiguiente, son las más beneficiadas, justamente, por su buen olfato empresarial para invertir y predecir las tendencias del mercado. Sin embargo, ocho de cada diez empresarios respondieron que el control de la mayor parte del mercado nacional se explica por la relación estrecha de altos funcionarios con tales empresas (Gráfico 4).

En los últimos gobiernos, muchos empresarios han ocupado cargos públicos, es decir, se han desempeñado en puestos estratégicos para la toma de decisiones, lo cual se presta con facilidad al tráfico de influencias o al favoritismo. Por lo tanto, se 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?”. Poco más del 80 por ciento manifestó que los funcionarios públicos, que al mismo tiempo son empresarios, tienden al favoritismo y a traficar con influencias. La literatura especializada considera que estas prácticas son manifestación de corrupción (Gráfico 5).

Gráfico 4
¿Considera que esta situación se debe a sus vínculos estrechos con altos funcionarios del gobierno?
(En porcentajes)

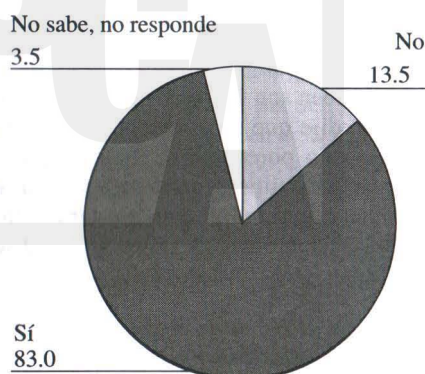
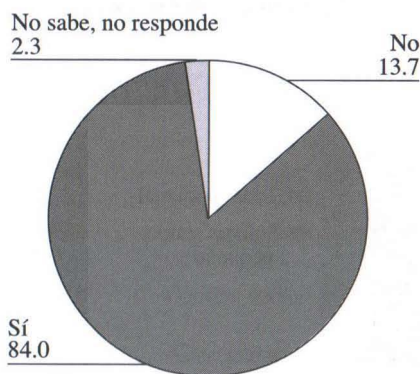
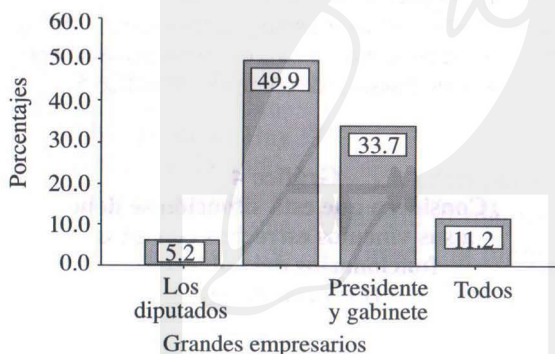


Gráfico 5
Empresarios que son funcionarios públicos
tienden a favorecer solo a ciertos
grupos de su sector
(En porcentajes)



Asimismo, se preguntó a los empresarios quiénes decidían la política económica del país. Sus respuestas se muestran en el Gráfico 6.

Gráfico 6
¿Quién decide la política económica del país?



La mitad de los empresarios encuestados dijo que quienes deciden son los “grandes empresarios”; la tercera parte dijo que el presidente y su gabinete, y otro pequeño porcentaje mencionó que “todos decidimos” la política económica y solo alrededor del 5 por ciento opinó que la establecían los diputados. Es evidente que, a pesar de los discursos

del contenido de los planes de gobierno, en el país no existe tradición para estructurar procesos de concertación entre actores e intereses diversos, con el fin de establecer un curso de acción con objetivos concertados. Sin duda, una de sus mayores debilidades es la falta de institucionalización de mecanismos formales de participación, en la formulación de políticas públicas y proyectos de gobierno.

“Grandes empresarios” es una expresión ambigua, ya que no se trata de cualquier gran empresa, sino que se refiere a las empresas que detentan una posición dominante en el mercado nacional. Esta posición predominante la han llegado a tener por los estrechos vínculos que mantienen con los altos funcionarios. Estos se encargan de garantizarles esa posición de privilegio. Al preguntar a los empresarios si “en El Salvador existen monopolios y argollas de poder”, casi nueve de cada diez dijo que hay argollas y monopolios. Al preguntarles en qué sectores se encuentran estas argollas, el sector financiero —bancos, aseguradoras y administradoras de fondos de pensiones— es, con mucho, el más señalado. Esta apreciación coincide con la de Paniagua (2002)⁶, quien identifica un bloque empresarial hegemónico, conformado por los grupos familiares que controlan el sistema financiero, el cual, además, se ramifica por los diversos sectores de la economía nacional. Paniagua⁷ analiza cómo este bloque hegemónico ha influido en la formulación y aplicación de políticas públicas, como la privatización de la banca y de los fondos de pensiones, y las negociaciones de los tratados de libre comercio. Según él, “las reglas del juego cambian cuando se pertenece al bloque y las posibilidades de éxito de una empresa están determinadas, en alguna medida, por su pertenencia o no al bloque empresarial”.

Las implicaciones, en términos de transparencia, son evidentes, porque sus elementos fundamentales —la participación ciudadana (o empresarial), las reglas claras, la información accesible al público, etc.— estarían siendo reemplazados por la participación de algunos grupos específicos, los cuales deciden las políticas nacionales y las reglas, de acuerdo con sus necesidades. Cabe destacar que las máximas autoridades políticas del país han salido

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

7. *Ibid.*, p. 689.

de este bloque o, al menos, sus candidaturas han sido apoyadas por él. De ahí que, el tráfico de influencia y el favoritismo en la toma de decisiones sean prácticas comunes.

La literatura especializada⁸ conoce este fenómeno como la “captura del Estado”, una “moda” en la tipología de la corrupción. Se entiende por “captura del Estado” la capacidad de los grupos de interés para influir en los procesos de decisión política, a través de mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos, orientado a satisfacer intereses políticos o económicos particulares, con lo cual afectan el cumplimiento de responsabilidades públicas de interés colectivo, así como también la moral social. La cuestión debiera ser debatida, desde la perspectiva de la transparencia en cuanto a los procesos de formación de las leyes y el origen del financiamiento de las campañas electorales. El 92.3 por ciento de los empresarios sostiene que los partidos políticos deberían informar sobre la procedencia de los fondos de sus campañas, ya que así se conocería con quién y a qué se comprometen, pues retribuyen luego con la influencia en las decisiones de la política nacional, con la adjudicación de contratos, con información preferencial, con evasión de impuestos y trato preferencial.

4. Percepción de la corrupción: victimización y combate

No es posible hablar de transparencia sin mencionar una de sus principales manifestaciones: la corrupción. Las estructuras o las instituciones que no proporcionan reglas claras, información oportuna, rendición de cuentas y acceso al escrutinio público suelen presentar elevados niveles de discrecionalidad en el manejo de lo público y se prestan a prácticas corruptas. Probidad define la corrupción 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 enfatiza no solo el uso inadecuado del cargo público, sino que también las consecuencias que tiene para la integridad de las personas.

La corrupción pone en riesgo la estabilidad macroeconómica, puesto que afecta la lucha contra la pobreza, perjudica la incipiente industria nacional y desestabiliza la democracia, pues afecta la credibilidad del sistema político. Por tanto, luchar contra ella redundaría en la institucionalización económica, en la misma línea de la mayor parte de las reformas del Estado y la administración. Tanto una como la otra tratan, en última instancia, de crear mejores condiciones para la relación de la ciudadanía con el Estado. Los costos de transacción (mayor y mejor información) serían menores y las posibilidades de control social y de rendición de

Los resultados muestran que la transparencia no es el fuerte de la democracia salvadoreña. [...] La institucionalidad y los mecanismos formales — las leyes, los reglamentos, etc. —, destinados a garantizar la transparencia o el combate contra la corrupción, son, paradójicamente, los que carecen de credibilidad y, además, son señalados como los más corruptos.

cuentas (participación y transparencia) serían mayores.

Ahora bien, la corrupción no es únicamente un problema de distribución de recursos obtenidos de forma ilegal. Su dinámica también incide en la eficiencia del Estado y en la competitividad de su economía. Los esfuerzos de un país deseoso de competir, para lo cual desarrolla instituciones democráticas y de mercado, pueden ser fútiles si la corrupción a gran escala socava la legitimidad de su gobierno. Según Arland (1999), las prácticas corruptas generalizadas imponen una carga devastadora sobre la economía al reducir la inversión, por las posibles medidas arbitrarias de los funcionarios públicos; disminuir la competencia, puesto que otorga permisos

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

al mejor postor y no al más eficiente; aumentar la economía informal, porque las transacciones de negocios de funcionarios corruptos están libres de impuestos y es imposible probarla en los tribunales; recortar la calidad de los servicios, dado que, a medida que se pagan menos impuestos, el Estado se vuelve más incapaz de mejorar la ecuación costo-calidad.

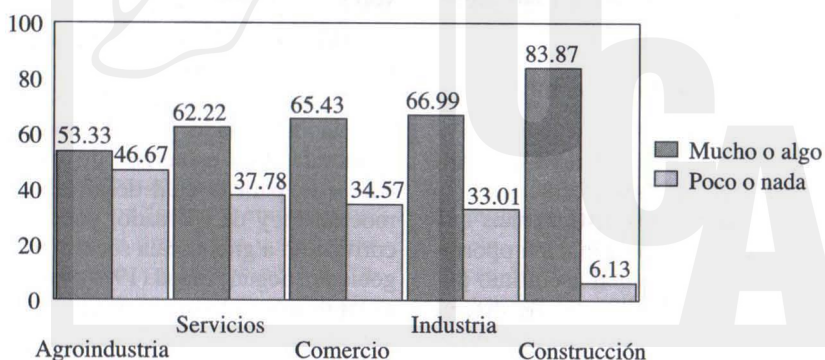
Klitgaard (2000) propone una estrategia para luchar contra la corrupción, basada en las mismas bases teóricas de las reformas analizadas antes, a saber, $C = M + D - R$; donde (C) es corrupción, (M) poder monopólico, (D) discrecionalidad de los funcionarios y (R) rendición de cuentas. Lo que esta fórmula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

A diferencia del estudio anterior del IUDOP (2004) sobre la percepción ciudadana de la corrupción en las instancias públicas, se observa que los empresarios salvadoreños poseen un concepto más acertado de la corrupción. En efecto, al preguntar a la ciudadanía qué entiende por corrupción, una

tercera parte la relaciona con criminalidad y menos de la tercera parte (28.4 por ciento) posee un concepto más congruente con la definición de Probidad: "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". En este estudio, en cambio, se constata que un poco más de las dos terceras partes de los empresarios poseen una noción correcta de lo que significa o implica la corrupción, las cuales asocian con "robo, malversación de fondos y apropiación indebida de recursos", "enriquecimiento ilícito", y "aprovechamiento del cargo o abuso de poder". Al mismo tiempo, los empresarios vinculan al "favoritismo, compra de voluntades y tráfico de influencias" y "sobornos y extorsión" con la corrupción.

Siete de cada diez pequeños empresarios dijeron sentirse mucho o algo afectados por la corrupción. Por su parte, los empresarios de la mediana y gran empresa también se sienten afectados, aunque no en la misma magnitud que los pequeños. Esta tendencia se acentúa a medida que se ahonda en las relaciones que los empresarios mantienen con el gobierno. Si bien la corrupción afecta a los empresarios en general, afecta más a unos sectores económicos que a otros, tal como se muestra en el Gráfico 7.

Gráfico 7
¿Se siente afectado directa y negativamente por la corrupción?
según sector económico (En porcentajes)



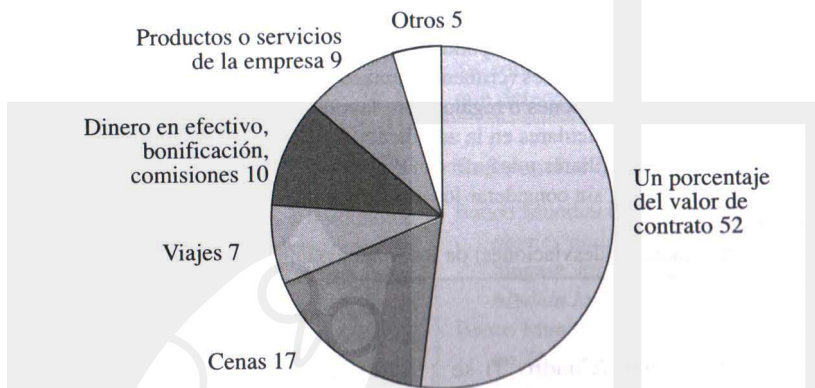
Los datos muestran que el sector construcción es el más afectado, pues ocho de cada diez empresarios dicen sentirse mucho o algo afectados por la

corrupción. En el sector de la agroindustria, un poco más de la mitad de los empresarios se siente 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 por ciento); y el que menos relaciones mantiene con él es, justamente, el sector agroindustrial. Al preguntar a los empresarios si cuando hacen un negocio con el gobierno, en concreto, cuando este les otorga un contrato, los funcionarios esperan algún tipo de reconocimiento, en concepto de “agradecimiento”, la respuesta es contundente. A juzgar por estas, es una práctica aceptada entre las empresas salvadoreñas

y los mismos funcionarios. Los “regalos por agradecimiento” se han convertido en el pan de cada día de las empresas salvadoreñas. Casi las dos terceras partes mencionan que los funcionarios exigen uno o más regalos o bien los empresarios se los ofrecen, bajo el mismo 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. Los “regalos” más comunes se observan en el Gráfico 8.

Gráfico 8
Regalos que esperan los funcionarios públicos cuando se asigna un contrato
(En porcentajes)



Cinco de cada diez empresas otorga un porcentaje del valor del contrato a los funcionarios. Este dato es preocupante, ya que no se trata de un simple “agradecimiento” por adjudicar un contrato, sino más bien de asegurarse su adjudicación. El estudio muestra que la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes, al punto de haberse vuelto sistémica. El 43.1 por ciento de las empresas que hacen trámites

corrientes —aduanas, licencias, permisos, etc.— hacen pagos “informales” o entregan regalos a los funcionarios o empleados para agilizar dichos trámites. El Cuadro 2 muestra que el sector construcción es, de nuevo, el que más recurre a esta clase de pagos. Ocho de cada diez empresarios de la construcción hacen pagos informales para la agilizar los trámites.

Cuadro 2
Empresas que hacen pagos informales para agilizar trámites
(En porcentajes)

| | Actividad económica principal de la empresa | | | | | Total |
|----|---|----------|-----------|---------------|--------------|-------|
| | Industria | Comercio | Servicios | Agroindustria | Construcción | |
| Sí | 49.5 | 38.3 | 37.5 | 22.2 | 80.7 | 43.1 |

Tres cuartas partes (75.9 por ciento) de las empresas que hacen pagos “informales” (43.1 por ciento) aceptaron que es una práctica muy frecuente o algo frecuente. Esta afirmación tiene una gran trascendencia cuando se relacionan con el sector económico y el tamaño de la empresa. La pequeña empresa es la que más recurre a estos pagos, el 84.5 por ciento dice que lo hace algo o muy frecuentemente; frente al 64.8 por ciento de la mediana y el 70.7 por ciento de la gran empresa. De cualquier mane-

ra, estos porcentajes son preocupantes. La construcción efectúa estos pagos, algo o muy frecuentemente (88 por ciento); siguen la industria (72 por ciento), el comercio (79.6 por ciento) y los servicios (78.8 por ciento). Solo cuatro de cada diez empresarios de la agroindustria hacen pagos algo o muy frecuentemente. En la medida que se avanza y se profundiza en el fenómeno, se hace más evidente que el nivel de la corrupción en las relaciones entre el Estado y la empresa privada es sistémica.

Cuadro 3
Situaciones de las que usted se pudo haber enterado o visto directamente
(En porcentajes)

| 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 |

La opinión de los empresarios (Cuadro 3) se explica porque viven “en carne propia” la corrupción, en sus relaciones con el Estado. Son, pues víctimas, en mayor grado, de la corrupción. Los ciudadanos, por su parte, no están informados de todo lo que pasa en el ámbito público, debido a que los medios de comunicación masiva (prensa, radio y televisión) constituyen su fuente principal de información; en cambio, los empresarios están mejor informados, ya que están más en contacto con la corrupción, tienen experiencia directa o a través de otros empresarios.

En una escala de 0 a 10, los empresarios otorgaron al aparato público una nota promedio ponderada global de 5.76, en el combate contra la corrupción. Esta baja calificación significa que el desempeño institucional, en su conjunto, es bajo. Las instituciones públicas y la empresa privada obtuvieron calificaciones promedio entre 6.67 y 4.43. 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) fueron las mejor calificadas. Los últimos lu-

gares, como es usual, se encuentran la Asamblea Legislativa (4.43), la Corte de Cuentas (4.92), los juzgados (5.03) y la Corte Suprema de Justicia (5.52). Es llamativo que las instituciones públicas encargadas de velar por la transparencia y detectar, sancionar y combatir la corrupción hayan obtenido las calificaciones más bajas. En un sistema presidencialista como el salvadoreño, pese a que la Constitución hace de la Asamblea Legislativa el contrapeso del poder ejecutivo, en la práctica, este es más determinante a la hora de tomar decisiones sobre las políticas públicas. El Órgano Judicial también es concebido por la Constitución como otro mecanismo de control del poder ejecutivo, pero tampoco cumple con sus atribuciones. No es extraño, entonces, que la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas y el ministerio público gocen de poca credibilidad entre la ciudadanía y los empresarios.

5. Conclusiones

Los resultados muestran que la transparencia no es el fuerte de la democracia salvadoreña. El análisis detallado de cada uno de los elementos de

la transparencia indica que la percepción de los empresarios es desfavorable a ella, en la mayoría de los casos. La institucionalidad y los mecanismos formales —las leyes, los reglamentos, etc.—, destinadas a garantizar la transparencia o el combate contra la corrupción, son, paradójicamente, las que carecen de credibilidad y, además, son señaladas como las más corruptas. Esto tiene implicaciones graves a la hora de construir y fortalecer la institucionalidad del país. Se percibe una Corte de Cuentas politizada y poco técnica, cuyas investigaciones obedecen a criterios de interés político. Asimismo, las superintendencias son percibidas como instituciones sin dientes y, por lo tanto, sin capacidad para regular sectores privados estratégicos de la economía nacional. Las transgresiones de la ley derivan en manipulación del mercado, según los intereses de las pocas empresas que lo controlan y en detrimento de los derechos de los consumidores, incluso a la misma empresa privada.

Las reglas de los mercados y de los funcionarios son claras, pero no son respetadas ni tampoco aplicadas de la misma forma. Los empresarios se quejan de favoritismo en las licitaciones y en la adjudicación de contratos, y se sienten, por lo tanto, desprotegidos por la ley. El sistema judicial que debiera ser independiente y velar por la aplicación rigurosa de la ley, falla de forma calamitosa. Aparte de la conocida mora judicial y la excesiva burocracia, está la poca credibilidad de los jueces y magistrados. Los empresarios piensan que manipulan sus fallos, lo cual deja en entredicho el acceso a un juicio justo.

La corrupción es ya sistémica e innegable. La práctica del soborno y la extorsión están a la orden del día, sobre todo para quienes se relacionan con los funcionarios, como es el caso de los empresarios. Algunos sectores de la economía solo pueden tener éxito en las licitaciones si pagan un porcentaje del contrato adjudicado por el funcionario. Es evidente que la famosa Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) no ha cumplido sus objetivos básicos.

Hallazgo importante de esta investigación es la confirmación de la poca transparencia con la cual se decide la política nacional, tal como ya lo había señalado Paniagua. Los empresarios perciben con claridad favoritismo y tráfico de influencias de un grupo pequeño, el cual decide el rumbo de la política económica y, más aún, se beneficia directamente de ellas. Este hallazgo cuestiona si el mercado salvadoreño es, en realidad, libre o si es ma-

nipulado por el Estado, debido a la presión que el grupo hegemónico ejerce sobre él. Los datos parecen confirmar lo que el Banco Mundial ha dado en llamar la captura del Estado que, tal como se señaló, es la capacidad para influir en los procesos de decisión política, por medio de mecanismos de presión o de incentivos ilegítimos para satisfacer intereses políticos o económicos particulares.

De seguir por este camino, en el corto plazo, podría estallar una crisis de legitimidad y de credibilidad en las instituciones públicas, en los mecanismos del mercado libre e incluso en la “democracia” salvadoreña. La crisis se puede evitar si los partidos políticos, los gobernantes y las elites se vuelven garantes y cumplidores de la institucionalidad y de sus regulaciones. Es indispensable que la ciudadanía retome su papel de contraloría de la gestión pública y exija a sus representantes rendición de cuentas sobre su gestión del gasto público y los criterios que determinan la decisión de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- 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.
- 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>
- Corzo Fernández, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. WP 206. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Estévez, A. (2004). *Corrupción y políticas públicas*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Administración Pública.
- Fondo Monetario Internacional (1998). *Manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional*. <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spalquests.pdf>
- 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/rics/149/heidenheimer_149.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>
- Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (2003). *Una comparación de 10 países*. México, D. F. www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/GuideSpanish.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>
- Mattio de Mascías, A. (2002). "Ética y política. Necesidad de los códigos de ética: su cumplimiento y aplicación". Ponencia VII Congreso Internacional CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Lisboa. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044128.pdf>
- Mauro, P. (1997). "Why Worry About Corruption?" *Economic Issues* 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.
- 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>
- Nye, J. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". *American Political Science Review* 61, pp. 417-427.
- 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: IESA. Probidad. "Diagnóstico de la transparencia judicial en El Salvador". www.probidad.org.sv
- Rico, J. (1996). *La corrupción pública en América Latina: manifestaciones y mecanismos de control*. Miami, 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. (1978). "The Political Economy of Corruption". En *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics. <http://www.iie.com>
- Soto, R. (2003). "La corrupción desde una perspectiva económica", 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.
- 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>
- Umaña, C. y Monte Domeq, R. (2000). "La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío". CREA/AID El Salvador (inédito). www.probidad.org.
- 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/democracyandgovernance/publications/lac/sector/privatesector.doc