



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

Informe de Consultoría

¿Clientelismo político en El Salvador?

Estudio de caso de Alba Petróleos y sus empresas relacionadas

Agustín E. Ferraro – Juan José Rastrollo

Universidad de Salamanca

Con el apoyo de



Índice

Resumen ejecutivo.....	4
1. Alba y Petrocaribe en Centroamérica 2005-2013.....	12
2. Alba Petróleos y la posibilidad del clientelismo.....	19
3. Alba Petróleos y los principios de la competencia.....	32
Síntesis y propuestas programáticas	30
Bibliografía y fuentes	38

Resumen Ejecutivo

El presente informe se basa en un estudio realizado en El Salvador por dos consultores internacionales, investigadores de la Universidad de Salamanca, durante agosto y septiembre de 2013. Como parte del estudio se realizaron catorce entrevistas en profundidad a informantes clave en la Ciudad de San Salvador. Los informantes clave incluyeron miembros del gobierno nacional, personal gerencial de la administración pública central, miembros de la Asamblea Nacional y representantes empresarios. El informe se basa, asimismo, en el estudio de la literatura científica relevante, análisis de discursos políticos, examen de legislación, precedentes judiciales y documentos oficiales.

La sociedad de economía mixta Alba Petróleos de El Salvador fue creada el 5 de abril de 2006. En su creación participaron dos entidades: la empresa pública venezolana de hidrocarburos PDV Caribe S.A. con el 60 por ciento del capital y una Asociación de Municipios de El Salvador que lleva el nombre ENEPASA, con el 40 por ciento del capital. Desde entonces, Alba Petróleos ha tenido una importante expansión. En su balance general para el año 2010 la empresa indicaba una facturación anual (ventas) superior a 140 millones de dólares (Alba 2010). En el mes de diciembre del mismo año, la participación de Alba en el mercado de hidrocarburos de El Salvador era del 8,4 por ciento, medida por la venta de productos refinados (Minec 2010). Recientemente, en mayo de 2013, la participación de Alba en el mercado de hidrocarburos ascendía al 15,1 por ciento (Minec 2013). La expansión

de Alba Petróleos ha incluido también la creación de empresas subsidiarias en otros rubros comerciales, como Alba Gas, Alba Alimentos y Alba Medicamentos, e inversiones en empresas de transporte y energía.

Desde sus orígenes, la empresa Alba Petróleos forma parte de un proyecto de integración y desarrollo regional impulsado por la República Bolivariana de Venezuela, con un fuerte componente de responsabilidad y compromiso social. Por sí misma o a través de sus empresas subsidiarias, Alba Petróleos lleva adelante programas de desarrollo humano en diversos campos, incluyendo educación, salud, deporte, créditos para pequeños agricultores, investigación científica y otros. Sin embargo, la actividad de Alba Petróleos ha recibido también numerosas críticas en El Salvador y en el extranjero. Se ha cuestionado, en primer lugar, la vinculación de Alba con un partido político en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La vinculación de Alba Petróleos con un partido político podría tener como consecuencia que sus programas sociales sean usados para fines de clientelismo político, es decir para obtener una ventaja electoral para el FMLN. En segundo lugar, Alba Petróleos ha sido objeto de comentarios negativos, e incluso denuncias ante organismos públicos, porque sus actividades violarían principios de la competencia entre agentes en el mercado, es decir, porque Alba habría llevado a cabo prácticas anticompetitivas en actividades que desarrolla por sí misma o a través de sus empresas subsidiarias.

Los dos grupos de críticas mencionados son objeto de análisis en el presente informe, poniendo a prueba tanto los datos como los argumentos en que están fundadas. Luego de una primera parte dedicada al estudio de la historia de Alba Petróleos, la segunda y tercera parte del informe se concentran, respectivamente, en el grupo de críticas referidas al clientelismo político y en el grupo de críticas referidas a prácticas anticompetitivas. El informe se propone ofrecer así una perspectiva equilibrada e imparcial del impacto de Alba Petróleos sobre la vida pública y el sistema económico de El Salvador. Como vamos a anticipar en este resumen, donde el informe llega a la conclusión de que ciertas actividades de Alba Petróleos podrían afectar negativamente a la consolidación democrática o a la economía del país, proponemos soluciones específicas para corregir esa situación, de modo de preservar las contribuciones positivas de Alba a la sociedad salvadoreña. A nuestro juicio, no solamente dichas contribuciones, sino también la imagen pública de Alba Petróleos, vendrían a quedar preservadas y fortalecidas si se pone fin, mediante un proceso inteligente de reformas, a prácticas que puedan incurrir en la mera sospecha de violación de principios de la competencia o de infracción de principios democráticos.

Como queda dicho, la primera parte del informe analiza la historia de Alba Petróleos. Se hace en esta parte una breve síntesis de algunas publicaciones científicas internacionales que han estudiado tanto las actividades de la empresa en El

Salvador, como la significación regional e internacional del proyecto en que se enmarca, a saber, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba). La primera parte del informe discute así el surgimiento de Alba Petróleos en el contexto de la globalización y de los proyectos políticos que han buscado responder a este fenómeno a nivel regional e internacional.

En la segunda parte del informe, discutimos el primer grupo de críticas sobre las actividades de Alba Petróleos, es decir, las críticas basadas en la sospecha del uso de los programas sociales de la empresa para fines clientelistas. Examinamos estas críticas desde la perspectiva de la ciencia política, considerando el impacto que el crecimiento y el volumen económico de Alba Petróleos y de sus empresas subsidiarias tienen sobre el sistema político salvadoreño. En otras palabras, nuestro estudio analiza no solamente la cuestión puntual del clientelismo, sino de manera más abarcadora y sistemática el impacto de la empresa sobre la vida pública del país, particularmente sus posibles efectos negativos o distorsionadores sobre la competencia equitativa entre partidos. Más allá de la polémica coyuntural entre los actores políticos de El Salvador, como queda reflejada en los medios locales, es posible diagnosticar algunos problemas específicos que resultan del impacto de Alba Petróleos en la vida pública del país. Según la metodología que ya hemos mencionado arriba, se realizan en el informe diversas propuestas de reforma institucional que puedan contribuir a resolver los problemas diagnosticados.

La conclusión de la segunda parte del informe es que, en efecto, la empresa Alba Petróleos podría quedar asociada a prácticas clientelistas por su vinculación con el partido político FMLN. Desde la perspectiva de la ciencia política, por cierto, no es la empresa Alba Petróleos la que realizaría por sí misma actividades clientelistas, como a veces se señala erróneamente en la prensa, sino el partido político mencionado. Sin embargo, a juicio de este informe, no son las prácticas clientelistas las que constituyen el problema más serio cuando analizamos el impacto de Alba Petróleos sobre la vida pública de El Salvador, sino que mayor gravedad revisten las prácticas que se relacionan con el financiamiento partidario. En este ámbito es que la coordinación de hecho entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, hace que este partido político incurra en actividades que podrían condenarse desde el punto de vista de la teoría de la democracia y que posiblemente violen, además, la ley de partidos políticos de El Salvador.

La coordinación de hecho entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, es visible y pública, con muy numerosas menciones en la prensa y en discursos partidarios, de las que detallamos diversos casos representativos en el informe. Dicha coordinación queda manifestada en al menos tres dimensiones de actividad: en primer lugar, Alba Petróleos y el FMLN realizan con frecuencia actividades conjuntas, donde candidatos y líderes del partido político actúan como representantes y portavoces de la

empresa. En segundo lugar, la asociación de municipios ENEPASA (una de las dos entidades que crearon y componen Alba Petróleos, junto con PDV Caribe S.A.) solamente admite como miembros a municipios gobernados por el FMLN. Finalmente, diversos puestos directivos de Alba Petróleos son desempeñados por líderes partidarios o mandatarios electos que forman parte del FMLN.

Todos estos elementos, como decíamos, se presentan con claridad en el discurso político del FMLN, así como en la cobertura periodística de medios salvadoreños con las más diversas orientaciones ideológicas. Se observa a través de estas fuentes una coordinación en la práctica entre las dos organizaciones, es decir una combinación o superposición que corresponde al terreno de los hechos, pero que no está formalizada en documentos oficiales (ni tampoco podría estarlo, por diversas razones que se analizan en el informe). Pese a todo esto, que las prácticas clientelistas sean atribuibles al FMLN, antes que a Alba Petróleos, como ya se mencionaba arriba, hace más simple y efectiva una posible solución para esta situación, así como para los problemas relacionados con el financiamiento partidario que derivan de la combinación de ambas organizaciones. Antes de detallar la propuesta institucional que contiene el informe, que intenta contribuir a una posible solución para ambos tipos de problemas, vamos a describir brevemente la infracción o infracciones que comete el FMLN en relación al financiamiento partidario.

La ley de partidos políticos de El Salvador establece en su artículo 67 que los partidos no pueden recibir contribuciones de cualquier entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste. El mismo artículo también dispone que los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros. Estas dos disposiciones del artículo 67 quedarían infringidas si Alba Petróleos realizara contribuciones al FMLN. En opinión del presente informe, efectivamente ocurre que Alba Petróleos realiza contribuciones al FMLN. Claro está que no se trata de que Alba Petróleos realice formalmente, de manera documentada, contribuciones en dinero al partido político. Pero dada la estrecha vinculación orgánica entre ambas instituciones, es un acontecimiento corriente en El Salvador que un líder o candidato del FMLN sea invitado a actos públicos organizados por Alba Petróleos, como documentamos con diversos ejemplos en el informe. La empresa realiza en tales actos públicos la entrega de beneficios o prestaciones sociales, tales como por ejemplo becas, reparación de edificios escolares, tratamientos médicos y otros resultados vinculados a sus programas de desarrollo humano. Tanto estos actos, como los programas y beneficios sociales que forman su contenido, son financiados por Alba Petróleos. El FMLN logra obtener aquí un efecto importante de promoción de sus ideas y candidatos, con repercusión en la prensa en muchos casos, sin que todo esto le represente costo financiero alguno, pues todos los gastos corren a cuenta de Alba Petróleos o de sus

empresas subsidiarias. Las contribuciones al partido político son así indirectas, pero no por esto menos tangibles y efectivas. Dichas contribuciones pueden constituir una infracción a dos de las disposiciones de la ley de partidos políticos en su artículo 67, a saber, la prohibición a los partidos políticos de recibir contribuciones de una empresa con participación del Estado o empresa mixta y la prohibición de recibir contribuciones de agencias de gobiernos extranjeros. Pues debe recordarse, en este sentido, que Alba Petróleos está conformada, en primer lugar, por una asociación de municipios de El Salvador, ENEPASA, es decir que la empresa tiene participación del Estado. En segundo lugar, Alba Petróleos está conformada por PDV Caribe S.A., que es una empresa pública venezolana, es decir, una agencia del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido debe salvarse un error en la propia página web de Alba Petróleos, donde se indica que PDV Caribe S.A. es una empresa privada (Alba 2013a). Como puede constatarse en cualquiera de los informes anuales de Petróleos de Venezuela S. A., tanto esta empresa como sus filiales son de propiedad del Estado venezolano (ver, por ejemplo PDVSA 2012, pág. 12).

Independientemente de esta posible infracción a la ley de partidos políticos de El Salvador, la estrecha asociación entre un partido político y una empresa no es admisible desde la perspectiva de la teoría de la democracia. Va en contra de los principios del juego democrático que un partido político opere de manera conjunta con una empresa, pues se trata

de organizaciones con finalidades muy diferentes, que pueden entrar en conflicto en diversas circunstancias. Precisamente por esto, la legislación en democracias constitucionales busca siempre separar y mantener la distancia entre uno y otro tipo de organizaciones, como es el caso de la ley de partidos políticos de El Salvador. Por cierto, Alba Petróleos no es una empresa tradicional, pues además de los fines de lucro propios de una sociedad comercial, tiene un fuerte compromiso social que se enmarca dentro del proyecto bolivariano en la región. Este hecho probablemente explica que la conexión entre Alba Petróleos y el FMLN se haya desarrollado sin que los miembros de este partido tuvieran clara consciencia de que sus prácticas políticas posiblemente transgredan la ley de partidos políticos y los principios del juego democrático.

En nuestros días, con todo, es claro que la coordinación de ambas organizaciones tiene un impacto potencialmente negativo sobre la democracia salvadoreña, pues el FMLN obtiene aquí una ventaja indebida en la competencia democrática. Este mismo hecho es perjudicial para la imagen pública del FMLN, lo que también afecta a la democracia salvadoreña, puesto que estamos hablando de uno de los grandes partidos políticos nacionales. Como se dijo antes, sin embargo, existen posibles soluciones institucionales para el problema descrito. La principal solución posible consiste, a juicio del presente informe, en que Alba Petróleos y el FMLN separen estrictamente sus organizaciones y personal directivo, en las tres dimensiones mencionadas

arriba. Para evitar la violación de la ley de partidos políticos y de los principios de la democracia constitucional, la empresa y el partido político deberían dejar de realizar actividades conjuntas, es decir que los candidatos y líderes del partido político no deben ser invitados a actuar como representantes y portavoces de la empresa. En segundo lugar, la asociación de municipios ENEPASA debería admitir como miembro a cualquier municipio que así lo solicite, independientemente de la adscripción política de su alcalde, poniendo fin a la práctica de expulsar de ENEPASA a los municipios que eligen a un alcalde que no está adscrito al FMLN. Finalmente, Alba Petróleos debería evitar que sus puestos directivos sean ocupados por líderes partidarios o mandatarios electos que formen parte del FMLN. Tanto para la imagen pública como para la gestión de Alba Petróleos, resultaría muy positivo que sus puestos directivos sean ocupados por profesionales del área petrolera o de la gestión comercial sin un perfil político-partidario definido.

Finalmente, la tercera parte del presente informe analiza la posible violación de principios que garantizan la competencia entre agentes en el mercado por parte de Alba Petróleos, mediante concentración económica, abuso de posición dominante u otras prácticas anticompetitivas. La perspectiva de investigación del informe corresponde, en este caso, a la microeconomía y al análisis legal. A diferencia de lo que discutimos en la segunda parte del informe, sobre posibles prácticas clientelistas y posibles infracciones a la legislación sobre

financiamiento partidario, existen para el caso de prácticas anticompetitivas, cometidas por Alba Petróleos, desde una denuncia hasta una investigación oficial, e incluso la admisión de faltas por parte de la propia empresa. Nos referimos a la solicitud de investigación realizada en febrero del año 2013 por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) ante la Superintendencia de Competencia de El Salvador, la subsiguiente investigación por parte de este organismo y por último, la admisión por parte de Alba Petróleos de haber cometido infracciones a la Ley de Competencia, en lo que se refiere a las disposiciones sobre concentraciones económicas no autorizadas.

La solicitud de investigación realizada por ANEP era mucho más amplia de lo que vino a resultar luego el ámbito de la investigación llevada a cabo por la Superintendencia de Competencia. Como se analiza en el informe, ANEP indicaba que Alba podría haber realizado actos de concentración económica por la creación o adquisición de empresas subsidiarias en diversos rubros comerciales, tales como alimentos, servicios médicos, productos financieros y estaciones de servicio para la venta de combustibles. La solicitud de ANEP proporcionaba numerosos datos y detalles sobre el último punto, es decir, en lo que respecta a la adquisición de estaciones de servicio. Y si bien la Superintendencia de Competencia rechazó la intervención de ANEP como parte en la investigación, por considerar que no tenía un interés directo en el proceso, el procedimiento sancionador que decide iniciar el organismo se limita

también en la concentración económica no autorizada representada por la compra de estaciones de servicio. Aquí es que Alba Petróleos va a admitir, durante el transcurso del procedimiento, que debería haber solicitado autorización antes de adquirir esos establecimientos. La infracción de que se trata está prevista en el capítulo cuarto de la ley de competencia, donde se establece que los agentes económicos deben solicitar autorización de la Superintendencia de Competencia cuando se concentren con otros agentes económicos, mediante adquisición, fusión, u otras formas de combinación o integración, que excedan un monto de activos o ingresos totales establecido en la ley. El procedimiento continúa a la fecha, pero es muy probable que se resuelva con la aplicación de una multa a Alba Petróleos.

Ahora bien, en la tercera parte del informe discutimos por cierto la cuestión de la concentración económica en que podría incurrir Alba Petróleos, puesto que se trata de un tema de relevancia, muy presente en el debate público en El Salvador. Sin embargo, a nuestro juicio, la concentración económica no representa, por sí misma, la falta potencialmente más significativa que Alba Petróleos podría estar cometiendo en contra de los principios de la competencia. Hay otra dimensión de la actividad económica de la empresa que genera interrogantes y cuestionamientos, como hemos podido notar en diversas entrevistas llevadas a cabo en El Salvador, pero que no ha sido hasta ahora definido de manera precisa en términos de teoría económica o doctrina legal. Se trata de

la política de precios de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) para el suministro de hidrocarburos, que ofrece condiciones extraordinarias para Alba Petróleos. En los términos del acuerdo entre ambas organizaciones, Alba Petróleos solamente debe cubrir el 60 por ciento del precio de la factura por los hidrocarburos que adquiere de PDVSA, con pagos en el plazo de 30 a 90 días, mientras que el restante 40 por ciento del precio de la factura es financiado a plazos de 17 a 25 años con un interés del 1 por ciento anual si el precio del petróleo supera los 40 dólares por barril (el precio del petróleo, desde hace aproximadamente cinco años, ha superado de manera consistente los 40 dólares por barril).

Ahora bien, estas condiciones de financiación son sin duda muy favorables para Alba Petróleos y le permiten a la empresa obtener importantes ganancias, que puede entonces utilizar para afianzar y extender su posición en el mercado de hidrocarburos y otros mercados, así como para destinar parte de dichas ganancias a sus amplios y generosos programas de desarrollo social.

Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la competencia, es posible que las condiciones de venta de hidrocarburos ofrecidas por PDVSA constituyan un caso de lo que se denomina "política de precios predatoria." Una problemática similar se había discutido con intensidad en julio y agosto de 2008 en El Salvador, pues hasta ese entonces Alba Petróleos empleaba las excelentes condiciones financieras con que adquiere hidrocarburos de PDVSA para

ofrecer un precio de venta de gasolinas muy inferior al precio promedio ofrecido por otras empresas. Dicha política de precios generó durante los meses referidos una fuerte protesta de las empresas del sector y la intervención del Ministerio de Economía, cuyo titular declaró incluso que consideraba establecido que Alba Petróleos realizaba una práctica de "competencia desleal" al vender gasolinas a precios considerablemente más bajos que sus competidores. Por su parte, una asociación de empresas gasolineras demandó a Alba Petróleos ante la Fiscalía General de la República por supuesta comisión de los delitos de "agiotaje" y "desviación fraudulenta de clientes." Como analizamos en el informe, estas tipificaciones no eran correctas para las prácticas comerciales a que se referían, que representaban también, desde el punto de vista legal y económico, una política de precios predatoria. En cualquier caso, tomando una decisión probablemente vinculada con la fuerte presión pública en su contra, Alba Petróleos deja de vender gasolinas a precios considerablemente más bajos que los ofrecidos por otras empresas en El Salvador. Desde entonces, la empresa ofrece gasolinas a precios que son ligeramente inferiores a los de las empresas competidoras, pero solamente con centavos de diferencia.

Como vemos, una política de precios predatoria aplicada a la venta de gasolinas resultó excesivamente conflictiva en El Salvador; de manera inteligente y estratégica, la dirección de Alba Petróleos evitó la escalada del conflicto y transformó por propia iniciativa su

política de precios para quitarle ese carácter. Ahora bien, por supuesto que la política de precios predatoria en la venta de gasolinas solamente había sido posible por las extraordinarias condiciones de venta que ofrece PDVSA a Alba Petróleos, que suponen una financiación de hidrocarburos muy por debajo del precio con que se adelanta mercancía a crédito, sea en el rubro de hidrocarburos o en cualquier otro rubro comercial. Una política de precios predatoria vendría a quedar así configurada, precisamente, por dichas condiciones extraordinarias de financiación, si hubiera además la intención de afectar negativamente a la competencia de Alba Petróleos en cualquier rubro comercial donde esta empresa pudiera aplicar las ganancias excepcionales obtenidas por medio de tales condiciones extraordinarias. Aquí es que la diversificación de Alba Petróleos, a través de sus distintas empresas subsidiarias, se convierte en un problema, puesto que muchos de los informantes clave entrevistados en El Salvador expresaron la sospecha de que Alba Petróleos utiliza las ganancias extraordinarias, obtenidas de su acuerdo comercial con PDVSA, para obtener ventajas en otros rubros comerciales, aplicando por ejemplo políticas predatorias de precios en menor escala, o realizando en otros sentidos una expansión agresiva de sus actividades, de modo que pequeños o medianos operadores quedarían amenazados o desplazados.

Por medio de un análisis económico y legal, en el informe llegamos a la conclusión de que, efectivamente, la política de

precios desarrollada por PDVSA, en su asociación con Alba Petróleos, es potencialmente predatoria. Ahora bien, estas mismas dos empresas parecen ser conscientes de que su política de precios puede interpretarse de dicha manera y por esto es que destacan, en su discurso y presentación pública, que las ganancias que resultan de las extraordinarias condiciones de financiación ofrecidas por PDVSA *se aplican a objetivos solidarios como son los programas sociales de Alba Petróleos*. Las propias empresas sugieren así las bases para una específica solución institucional a la sospecha de que están llevando a cabo prácticas comerciales anticompetitivas. Dicha solución podría consistir en que la aplicación de esas ganancias extraordinarias a programas sociales se lleve a cabo de manera transparente y documentada, con un modelo de gestión abierta y participativa que incluya procedimientos de auditoría social. Pues el problema, hasta la fecha, es que la aplicación de dichas ganancias extraordinarias a objetivos solidarios o programas sociales es solamente una afirmación que hacen las empresas, sin ningún tipo de documentación o auditoría que así lo certifique. Para el público en general no existen garantías, entonces, que parte de esas ganancias extraordinarias no sean utilizadas por Alba Petróleos y sus empresas subsidiarias para obtener ventajas en diversos mercados, ventajas que serían anticompetitivas, precisamente, porque tales ganancias están basadas en una política de financiación mucho más favorable que la que cualquier competidor puede obtener en el mercado. Es claro que, para Alba Petróleos, ofrecer garantías

de transparencia y auditoría sobre el destino de las ganancias extraordinarias que obtiene, es decir, su aplicación a programas sociales, resultaría en un fortalecimiento de su imagen pública y en la mejora substancial de sus relaciones con otras empresas y actores en la sociedad salvadoreña.

Luego de las tres partes expuestas, el informe finaliza con una síntesis programática de las conclusiones y propuestas institucionales elaboradas durante su desarrollo.

1. Alba y Petrocaribe en Centroamérica 2005-2013

La Alternativa Bolivariana para las Américas (Alba) es un amplio proyecto de cooperación e integración geopolítica (Muhr 2012, 768) que surge originariamente de la iniciativa del presidente de Venezuela, Hugo Chávez. La primera mención del proyecto corresponde a un discurso del presidente Chávez durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, celebrada en isla de Margarita en diciembre de 2001. (Flasco 2007, 7) Tres años después de aquel primer anuncio, el 14 de diciembre de 2004, el presidente Chávez y el entonces presidente de Cuba, Fidel Castro, firman en La Habana el tratado constitutivo del Proyecto Alba. Pocos meses más tarde, en abril de 2005, se lleva a cabo la primera reunión de jefes de Estado firmantes del proyecto, también en La Habana. Con el paso de los años, otros países se van

incorporando al proyecto, así Bolivia en 2006, Nicaragua en 2007, Honduras y Dominica en 2008 y finalmente, en 2009, se incorporan Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda.

Ya desde la propuesta original del presidente Chávez, el proyecto Alba se concibe como una alternativa de integración destinada a contraponerse a las políticas económicas asociadas desde mediados de la década del '80 con los Estados Unidos y con los dos más influyentes organismos financieros internacionales en el mundo actual, a saber, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Dichas políticas económicas han venido a quedar agrupadas y denominadas con la expresión "Consenso de Washington" (Ferraro 2009, 82). La expresión surge de un documento aprobado durante una reunión realizada en 1990 en el Instituto de Economía Internacional (*Institute for International Economics*), que tiene su sede en Washington y es un centro de investigación muy conectado con el Fondo Monetario Internacional. En la reunión, que tuvo el formato de unas jornadas de discusión, los participantes eran economistas y líderes políticos de diversos países latinoamericanos. Al final del evento se aprueba un documento que contiene diversas recomendaciones de política económica que proponen, entre otras medidas, fortalecer la disciplina fiscal de los gobiernos de la región, liberalizar los regímenes comerciales y financieros, privatizar empresas públicas y servicios sociales y proteger los derechos de propiedad privada (Burky y Perry 1998,

3).

Las medidas y reformas recomendadas por el Consenso de Washington se respaldan en la así llamada *economía política neoclásica*, una corriente de ideas que considera al Estado como un factor obstructivo del crecimiento económico, especialmente cuando las instituciones públicas intentan ir más allá de la protección de los derechos de propiedad privada e intervienen en otros ámbitos de la actividad social y empresarial (Colander 1984). Durante la década de los '90, las recomendaciones del Consenso de Washington fueron aplicadas por diversos gobiernos de países de América Latina, con fuerte respaldo en particular del Fondo Monetario Internacional, mientras que el Banco Mundial, como veremos, comienza a tomar distancia de esta agenda de reformas durante ese mismo período.

Hacia fines de la década de los '90 ya se acumulaban las opiniones y datos que mostraban el poco éxito de las recomendaciones de política económica del Consenso de Washington en la región. De entre otras muchas referencias y fuentes que ilustran el creciente desprestigio del Consenso de Washington, vamos a mencionar aquí un trabajo especialmente interesante para el presente informe, a saber, el libro publicado en el año 2002 por Joseph Stiglitz con el título *El malestar en la globalización*. El autor de este importante estudio fue economista jefe del Banco Mundial en el período 1997-2000 y recibió el premio nobel de economía en el año 2001. Precisamente por tratarse de la evaluación "interna" de un muy destacado economista que se

desempeñó en organismos financieros internacionales, son muy reveladoras las fuertes críticas de Stiglitz (2002) hacia las propuestas de liberalización drástica de mercados financieros que el Fondo Monetario Internacional promovió en Asia en la segunda mitad de la década del '90 y que fueron, en su opinión, uno de los determinantes de la devastadora crisis económica que afectó a dicha región. También es blanco de serias críticas por parte de Stiglitz la recomendación de disciplina fiscal en períodos de crisis, que lleva al Fondo Monetario Internacional a proponer ajustes fiscales en situaciones de fuerte depresión económica, como la que iba a experimentar Argentina pocos años después de la crisis asiática. En opinión de Stiglitz, la recomendación de llevar adelante ajustes fiscales en períodos de depresión económica solamente ha contribuido a agravar los problemas que causan dichas situaciones y fue, además, uno de los detonantes de la crisis de la deuda y cesación de pagos que iban a afectar a Argentina a principios de la década del '2000, con consecuencias muy destructivas para las economías del país y de la región.

Las críticas de Stiglitz al Fondo Monetario Internacional son expresión, asimismo, de una toma de distancia entre esta institución y el Banco Mundial, que carecía de precedentes hasta entonces. La creciente distancia entre ambas instituciones ya puede notarse en el documento del Banco Mundial que hemos citado arriba (Burky y Perry 1998) en donde los autores proponían "ir más allá" del Consenso de Washington, es decir

superarlo y dejarlo atrás por ser una visión parcial y equivocada. El Banco Mundial estaba así tomando una directa posición crítica frente a las recomendaciones de política económica del Fondo Monetario Internacional para América Latina, que continuaban basadas en los programas de liberalización financiera y ajuste fiscal cuyos resultados se venían mostrando como mayormente negativos.

Frente al creciente desprestigio de las recomendaciones de política económica del Consenso de Washington, incluso entre destacados economistas internacionales, la propuesta del presidente Chávez resultaba muy adecuada para el momento político internacional, pues los gobiernos de la región y los propios ciudadanos ya habían comenzado a notar que el modelo de integración regional definido por esas políticas no había contribuido a incrementar ni el crecimiento económico ni la calidad de vida de las personas.

El Alba venía a proponer un modelo de integración económica basado en muy diferentes ideas y valores a los del Consenso de Washington, entre los cuales la idea de “solidaridad y cooperación entre los pueblos” resultaba quizás la más destacada. En última instancia, el problema central de las propuestas del Consenso de Washington es que estaban alineadas con la ideología *neoliberal*, la creencia en que el mercado resulta la herramienta más adecuada para resolver cuestiones de organización social y para la promoción del desarrollo humano. Más allá de las críticas que pueden hacerse a su implementación, sobre las que

volveremos, el proyecto Alba se propone recuperar para la iniciativa política colectiva las decisiones más importantes que afectan a la vida en sociedad.

Que los principios del Consenso de Washington hayan venido a quedar asociados con los Estados Unidos era inevitable, pero resultó por cierto muy desafortunado para la diplomacia de este país en América Latina. Es necesario aclarar que, pese a la generalizada creencia en este sentido, los principios del Consenso de Washington no tenían ninguna sanción oficial por parte del gobierno de los Estados Unidos. La denominación “de Washington” solamente hacía alusión al hecho de que la reunión donde se aprueba el documento que contiene esos principios, como ya mencionamos arriba, tuvo lugar en un Instituto de naturaleza privada cuya sede está en esa ciudad, el Instituto de Economía Internacional (*Institute for International Economics*). Claro está que la denominación adoptada por los participantes en dicha reunión buscaba sugerir que sus propuestas tenían sanción oficial del gobierno de los Estados Unidos, pero éste no era el caso, esa sugerencia era un mero gesto grandilocuente, con una intención quizás propagandística.

Es importante también notar que en la propia sociedad y sistema político de los Estados Unidos las propuestas de la ideología neoliberal son muy controvertidas y han sido rechazadas por los ciudadanos en diversas ocasiones. Como decíamos arriba, la denominación *Consenso de Washington* ha provocado

la impresión errónea de que las políticas neoliberales cuentan con el respaldo de este país en su conjunto. Pero nada más lejos de la realidad, en diversas ocasiones los ciudadanos de los Estados Unidos han expresado, por mecanismos democráticos y luego de un amplio debate público, su decidido rechazo a las propuestas de la agenda neoliberal. Este fenómeno debe ser tenido en cuenta, pues muchas veces, desde América Latina, los partidarios de la agenda neoliberal invocan el supuesto apoyo de los Estados Unidos a esas ideas como un argumento en su favor. Esto es un error o bien, otra vez, un recurso de propaganda. A veces también los partidarios de una visión antiimperialista incurren en el mismo error, a saber, asociar a las propuestas de la agenda neoliberal con los Estados Unidos en su conjunto. Como veremos, el Alba ha estado exento de cometer esa confusión, al menos en la visión original del presidente Chávez. Para ilustrar y demostrar la falta de consenso de la agenda neoliberal, en los Estados Unidos, vamos a describir de manera muy breve dos significativos casos recientes en que los ciudadanos de este país rechazan de plano reformas neoliberales.

Luego de su reelección, en el año 2005, el presidente George W. Bush propuso para los Estados Unidos una amplia privatización del sistema público de seguridad social, es decir del sistema público federal de pensiones de retiro por edad e incapacidad laboral. La propuesta estaba parcialmente inspirada en el sistema privado de pensiones de retiro e incapacidad adoptado por Chile durante la dictadura de Pinochet, en 1981. El

sistema privado de pensiones supone que los trabajadores realizan aportes a cuentas individuales, que son gestionadas por empresas aseguradoras con fines de lucro. Se trata de una de las propuestas fundamentales de la ideología neoliberal en el terreno de la política social. El presidente Bush realizó en el año 2005 una gira nacional de 60 días para promover la privatización del sistema de pensiones, pero su rechazo masivo por parte de los ciudadanos antes se incrementó que reducirse como consecuencia de esa gira. Finalmente el Congreso de los Estados Unidos, con mayoría republicana, retira de manera discreta la propuesta presidencial de la agenda de discusión. Desde entonces, ya nunca volvió a considerarse seriamente la idea de privatizar el sistema público de pensiones en dicho país.

Otra propuesta de la agenda neoliberal que fue derrotada de manera clara en el proceso político de los Estados Unidos es la privatización del sistema de medicina pública para mayores de 65 años, sistema que tiene el nombre de *Medicare*. Durante las elecciones presidenciales del año 2012, el partido republicano tenía como una de sus propuestas más importantes la privatización del sistema de *Medicare*, es decir reemplazar el sistema actual de provisión pública por un sistema de *vouchers*, en donde cada ciudadano debería buscar y contratar su propio seguro privado de salud, mientras que el Estado se limitaría a proporcionar una ayuda (*el voucher*) para cubrir parte de los costos que cada ciudadano debería afrontar. El resultado de las encuestas de opinión y de las elecciones presidenciales fue muy claro

en este sentido: los ciudadanos apoyan de forma ampliamente mayoritaria mantener el sistema actual de provisión pública de los costos de la atención de salud para los mayores de 65 años. En efecto, este asunto se convirtió en uno de los principales determinantes de la derrota electoral del candidato republicano, las elecciones representaron un verdadero plebiscito en ese sentido y las propuestas de privatizar el sistema *Medicare* han quedado eliminadas del debate público en los Estados Unidos.

En síntesis, la construcción de alternativas al modelo neoliberal es por su naturaleza un proyecto de escala continental, que se corresponde con la visión mayoritaria de los ciudadanos en buena parte de los países de toda América, incluyendo por cierto a los Estados Unidos. Pese a una retórica muchas veces anti-imperialista dirigida contra este país, el proyecto Alba, tal como fue concebido por el presidente Chávez, hace la necesaria distinción entre la agenda neoliberal y los ciudadanos de los Estados Unidos o de cualquier otra nación. Baste mencionar en este sentido el programa de solidaridad de Venezuela con las personas más desfavorecidas en los Estados Unidos, que se pone en marcha luego de los desastres causados por los huracanes *Katrina* y *Rita* en el año 2005 y que continúa hasta nuestros días. El programa consiste en asistencia en la provisión de energía a familias en situación de necesidad y es financiado por la empresa petrolera CITGO, una de las más importantes empresas de venta de gasolina en los Estados Unidos, subsidiaria de la empresa pública de petróleos de

Venezuela (PDVSA). Los recursos que invierte la empresa CITGO, es decir PDVSA, en éste y otros programas sociales son muy superiores a los que invierten en estos rubros las otras empresas petroleras que operan en los Estados Unidos. Se trata, como veremos, de una característica que comparten otras acciones del proyecto Alba en diversos países del continente.

El primer Plan Estratégico para la aplicación del proyecto Alba se aprueba en una reunión llevada a cabo en La Habana en abril de 2005. A través de una serie de programas de acción, contenidos en el plan, se intentan llevar a la práctica los principios de solidaridad y cooperación que representan la justificación y contenido ideal del proyecto Alba desde sus orígenes. La aplicación de los principios se muestra sobre todo en la atención prestada a obras vinculadas a la educación, la salud y otras áreas sociales, siempre con un sentido de acción asistencial y solidario. Por cierto, el plan estratégico preveía programas de acción en diversas dimensiones, incluyendo no solamente el ámbito social, sino también las dimensiones política y económica. En la parte social, se organiza de manera detallada la ampliación de servicios y la cooperación de profesionales de la salud en ambos países. Por parte de Cuba se contemplan medidas destinadas a apoyar distintos programas que buscan mejorar las condiciones de la educación en Venezuela, como las misiones Robinson, Sucre y Vuelvan Caracas. En la dimensión económica, el plan estratégico contempla acciones en 9 proyectos de desarrollo económico interno, tres acuerdos relativos

a transporte aéreo y transporte marítimo y la construcción y explotación de un astillero de reparación naval y construcción de pequeñas unidades navales. También se inauguran durante la reunión una oficina de PDVESA y una filial del Banco Industrial de Venezuela en la Habana, así como se aprueba la apertura de una filial del Banco Exterior de Cuba en Caracas. También se firman diversos convenios que reconocen a la contraparte un carácter preferencial respecto al comercio entre ambos países y se definen una serie de proyectos para el establecimiento de empresas mixtas y otras modalidades de complementación económica. En el plano político, finalmente, se planifica la promoción del ALBA ante organismos internacionales y se reafirman con carácter declarativo los principios normativos que están a la base del proyecto, a saber, solidaridad, cooperación, complementariedad y reciprocidad (Flacso 2007, 9).

En el mismo año 2005 tiene lugar otra iniciativa de gran importancia asociada al proyecto Alba, la creación de Petrocaribe, un amplio acuerdo de cooperación energética por el cual Venezuela se compromete a vender petróleo a precios subsidiados a los países miembros del convenio, a la vez que se promueve la creación y desarrollo de empresas mixtas para operar en el mercado de combustibles y en otros mercados (Altmann 2009, 129). La creación de Petrocaribe tuvo lugar en Puerto la Cruz, Venezuela, el 29 de junio de 2005 y participaron en ella delegaciones de Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Cristóbal y

Nieves, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y República Dominicana. En el encuentro se crean las bases institucionales de Petrocaribe, así como los mecanismos de financiamiento y compensación para la venta subsidiada de petróleo. En la misma ocasión se crea también el Fondo Alba para el Desarrollo Económico y Social, cuya finalidad es en contribuir al desarrollo de la región mediante el financiamiento de programas en las áreas social y económica. En una reunión realizada al año siguiente en La Habana, el 29 de abril de 2006, los presidentes de Cuba, Venezuela y Bolivia acordaron la incorporación de Petrocaribe al proceso y aplicación del proyecto Alba. En la reunión de La Habana en 2006, Bolivia suscribió y adhirió al proyecto Alba y se acordó la participación de Cuba, Venezuela y Bolivia en la propuesta del presidente Evo Morales de suscribir Tratados de Comercio de los Pueblos, que vendrían a ser "instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos, en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que persiguen incrementar el poder y el dominio de las transnacionales."

La literatura científica internacional sobre el proyecto Alba ha sido generalmente positiva en su evaluación del fenómeno, si bien muchos trabajos sobre el tema tienen el defecto de una metodología de investigación relativamente superficial. Como bien señala Absell (2012, 85), esta deficiente metodología de investigación se caracteriza, entre otros rasgos, porque muchos trabajos se limitan a utilizar como

fuentes empíricas a los documentos oficiales de las propias instituciones ligadas con el proyecto Alba. De aquí resultan un conjunto de trabajos que son, o bien puramente descriptivos sin intentar un análisis crítico del fenómeno en estudio, o bien son publicaciones puramente elogiosas, que apoyan al proyecto Alba desde una perspectiva ideológica y que muchas veces, como mencionamos arriba, se limitan en parte a transcribir o reproducir la documentación y discursos elaborados por las propias instancias oficiales del proyecto.

Entre los trabajos descriptivos del proyecto Alba, con carácter más amplio y sistemático, podemos citar a Naím Soto (2004), Linares (2007) y Granato y Odone (2010). La tesis que presenta Naím Soto, en su trabajo, es que el Alba no es una propuesta de integración económica, sino un esfuerzo para relanzar el proyecto de Simón Bolívar de establecer una confederación latinoamericana y caribeña. Con todo, la propia autora debe reconocer que si la retórica de una confederación estaba presente en la propuesta original del presidente Chávez, no se han dado muchos pasos en esa dirección, puesto que “el gobierno venezolano no ha investido a representante alguno de poderes plenipotenciarios para pactar y consolidar un proceso confederativo en Latinoamérica y el Caribe.” (Naím Soto 2004, 59) Es decir que no ha existido, en el marco de la fundación y desarrollo posterior del proyecto Alba, un intento por avanzar hacia una unidad política, sea por ejemplo convocando una conferencia o congreso similar al de Panamá de 1826,

o bien mediante la firma de acuerdos bilaterales que establezcan los pasos hacia dicha confederación.

Es claro que el proyecto Alba se diferencia de otros proyectos de integración en el pasado, puesto que su énfasis no es económico y comercial, si bien por cierto utiliza la comercialización de petróleo como una herramienta para promover y consolidar sus objetivos. Pero esos objetivos, precisamente, se ligan con una idea de cooperación internacional basada en la solidaridad. Se trata de una diferencia de naturaleza muy importante con el proyecto de integración promovido por los Estados Unidos a partir de 1994, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este proyecto ponía su foco de atención en crear una gran zona de comercio sin aranceles, bajo la premisa (de un optimismo ciertamente ingenuo o cínico) de que la desregulación de los mercados habría de conducir por sí misma al crecimiento de la actividad económica y a la reducción de la pobreza. Se trataba, en cualquier caso, de una idea propia de la visión ideológica neoliberal, entretanto desacreditada, como ya hemos considerado arriba. En cualquier caso, el ALCA deja de existir como proyecto de integración real desde la cumbre de Mar del Plata, Argentina, en el año 2005, donde los países que formaban parte del Mercosur y Venezuela expresaron claramente su desconfianza y oposición a la continuidad del proyecto.

Linares (2007, 34) destaca del proyecto Alba su “gran carga ideológica” que busca organizar los procesos de integración

de manera diferente al pasado, aunque retomando los ideales de “justicia social y libertad” que animaron los proyectos de Simón Bolívar a principios del siglo XIX. El enfoque de Linares es interesante, pero en el presente informe, antes que denominar a los principios del Alba como una “carga ideológica”, preferimos referirnos a los “principios normativos” del proyecto, bajo la premisa (clásica en las ciencias sociales) de que la ideología supone una distorsión de la realidad al servicio de cierto fin político. En cualquier caso, se trata de una cuestión quizás puramente terminológica, pero es importante hacer la aclaración.

Finalmente, Granato y Odone (2010) destacan la contraposición entre los proyectos ALCA y Alba, para estos autores “no se pueden pensar los principios del ALBA sin el antecedente del ALCA.” (Granato y Odone 2010, 7) Si bien se trata de una perspectiva común entre los autores que hemos considerado hasta ahora, el recurso constante a la comparación con el ALCA parece limitar el alcance conceptual del análisis de Alba, un proyecto que los autores coinciden en que tiene una naturaleza diferente a la de aquél. Analizar el proyecto Alba partiendo de su contraposición al ALCA termina por definir al proyecto Alba de manera puramente negativa, como un proyecto meramente de oposición a lo que existía en aquél momento; en otras palabras, como un proyecto que se define, en primer lugar, por no ser el proyecto ALCA. En el presente informe, nos inclinamos por una visión positiva del proyecto Alba, es decir una visión que destaca sus aspectos constructivos y originales, sin contraponer

permanentemente dichos aspectos al proyecto anterior que habían promovido por los Estados Unidos.

Granato y Odone contraponen también al proyecto Alba con el proyecto Mercosur y su desarrollo posterior hasta convertirse en el proyecto UNASUR, considerando que ambos proyectos son compatibles y tienen objetivos similares, a saber, la búsqueda de mayor autonomía económica y política para las naciones latinoamericanas en el contexto global (Granato y Odone 2010, 11-15).

2. Alba Petróleos y la posibilidad del clientelismo

Como una de las realizaciones del proyecto regional Alba, en El Salvador, la empresa Alba Petróleos fue fundada en el año 2005 con la misma inspiración en los principios de solidaridad y cooperación que animan al proyecto en su conjunto, tal como éste ha sido impulsado por la República Bolivariana de Venezuela y por sus otros miembros. Como ya mencionamos arriba, por sí misma o a través de sus empresas subsidiarias, Alba Petróleos lleva adelante programas de desarrollo humano en diversos campos, incluyendo educación, salud, deporte, créditos para pequeños agricultores, investigación científica y otros. Ahora bien, esta actividad de responsabilidad social de Alba Petróleos ha recibido críticas en El Salvador y en el extranjero. La base de estos cuestionamientos es la vinculación de Alba con un partido político en El Salvador, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La vinculación

de Alba Petróleos con un partido político podría tener como consecuencia que sus programas sociales sean usados para fines de clientelismo político, es decir para obtener una ventaja electoral indebida para el FMLN.

La sospecha de clientelismo en torno a las actividades de Alba se ha expresado en diversas ocasiones en la prensa nacional e internacional, pero en este tipo de publicaciones en la prensa podemos observar más bien una intencionalidad de polémica política, antes que un intento de análisis. Se usa en estos casos el concepto de clientelismo de manera confusa y no se establecen los límites del fenómeno con referencia a la teoría del funcionamiento del sistema democrático. Vamos a citar solamente dos referencias en este sentido en la prensa, que son características del tipo de publicación a que nos referimos (La Prensa Gráfica 2013a, ABC 2013).

Las referencias al clientelismo, en medios de prensa, tienden a confundir dos fenómenos muy diferentes, por un lado, el supuesto clientelismo que representa la política de cooperación de Venezuela hacia otros países de América Latina y, por otro lado, el fenómeno mucho más específico del posible clientelismo electoral en la democracia salvadoreña, como efecto indirecto de los programas sociales de Alba Petróleos. En particular, autores brasileños han considerado que el proyecto regional Alba, en su conjunto, representa una forma de clientelismo en la política internacional, por el uso de las rentas del petróleo como incentivo para que otros países suscriban a este proyecto

de integración promovido por Venezuela (Silva y Arce 2011, 76; Lima 2013, 56). Estas críticas están en parte motivadas por la preocupación relativa a que el proyecto Alba quiera desarrollarse como un potencial rival o competidor del proyecto de integración regional UNASUR, que es promovido por Brasil con la participación también de Venezuela, pero se trata de un proyecto ante el cual el presidente Chávez ha tenido una actitud ambigua, en opinión de algunos autores (Duarte 2005; Almeida 2008, 84).

Más allá de la comprensible preocupación por la rivalidad geopolítica de Venezuela ante Brasil, es claro que en torno al proyecto regional Alba no puede hablarse de clientelismo en la política internacional en el sentido propio del término. En efecto, todos los bloques de integración suponen uno o más países económicamente más poderosos que los demás integrantes del proyecto; ese país o esos países económicamente más poderosos, generalmente, son promotores y aportantes financieros a la empresa conjunta. Esto es sin duda aplicable al caso de la Unión Europea en épocas recientes, pero también vale para la *Alianza para el Progreso* lanzada por el presidente Kennedy en 1961 y muchos otros proyectos de cooperación desde entonces. En el caso de la Unión Europea, desde 1994 los Fondos de Cohesión son precisamente mecanismos de ayuda económica que benefician a los países menos favorecidos de la Unión, con recursos provenientes de los países en mejor posición económica. La intención de estos fondos es tender a generar un

nivel de riqueza similar entre los países de la Unión Europea, para que quede así fortalecido el principio de solidaridad entre sus miembros. Demás está decir que, en los últimos años, Alemania ha sido el mayor aportante en términos absolutos y relativos a los Fondos de Cohesión. Pero nunca se ha sugerido que Alemania ejerza un clientelismo en la política internacional, más bien es común el reclamo, entre los ciudadanos de otros países europeos, para que Alemania realice todavía mayores aportes a dichos fondos, algo que encuentra comprensible resistencia política entre los ciudadanos alemanes que deben pagar dichos aportes con sus impuestos (muchos ciudadanos alemanes no son enteramente conscientes del gran beneficio económico que Alemania obtiene por pertenecer a la Unión Europea).

Finalmente, tanto la Unión Europea como los Estados Unidos disponen de agencias de ayuda internacional dotadas de importantes recursos financieros, a saber, EUROPEAID y USAID. Estas agencias de cooperación realizan una labor muy meritoria, pero está claro que su establecimiento presupone que los países que las financian obtendrán una ventaja diplomática al brindar ayuda, lo que se traduce en un incremento del prestigio y autoridad de dichos países en la escena internacional. Sin embargo, no es común en la literatura científica sobre relaciones internacionales descalificar y condenar dicha ayuda por considerarla "clientelista", una visión así corresponde antes bien a la literatura con una intencionalidad política radical y carece de consenso entre expertos.

Ahora bien, más allá de que las alianzas o bloques regionales supongan en muchos casos un componente de beneficio económico para los países económicamente menos favorecidos, como es el caso en el marco del proyecto Alba, el problema principal de entender a este fenómeno como clientelismo es que el sistema de relaciones internacionales no es un sistema democrático, lamentablemente. Que un país beneficie a otro país en forma económica, para ampliar su influencia y su prestigio frente al país beneficiado y a otros, es una herramienta enteramente legítima en las relaciones internacionales. Distinta sería la situación si cada país tuviera la oportunidad de votar en un sistema público internacional, donde todas las decisiones colectivas se tomaran por mayoría de votos, o bien por mayoría de votos se eligiesen representantes para tomar decisiones en nombre de la comunidad internacional. La principal organización supranacional de alcance mundial, las Naciones Unidas, está muy lejos de ser una autoridad comparable a la del Estado a nivel nacional. Y sus decisiones sobre el uso de la fuerza, en el Consejo de Seguridad, tampoco se toman de manera democrática, sino que se reconoce aquí la realidad del mayor poderío y prestigio fáctico que tienen los cinco miembros permanentes, a través del derecho de veto.

Es perfectamente normal y legítimo que los Estados decidan integrar alianzas y bloques internacionales con la expectativa de promover su interés nacional, ya sea porque reciben un beneficio financiero de esta asociación, o bien porque la alianza contribuye a su seguridad, o

bien porque incrementa su prestigio e influencia. En una democracia, en cambio, entendemos que los ciudadanos deben poder ejercer su voluntad política de manera libre, sin que su voto represente un medio de intercambio para obtener un beneficio económico. Con esto entramos al terreno del clientelismo electoral, que es un fenómeno mucho más específico y concreto que el supuesto clientelismo en las relaciones internacionales. Aquí, en el terreno de un sistema democrático nacional, es que la oferta de cualquier tipo de beneficio para influir en la voluntad del votante se condena como una práctica que va en contra del principio de la libertad del ciudadano y, por tanto, en contra de los principios de la democracia.

Esta otra sospecha en torno a las políticas sociales de Alba Petróleos en El Salvador, es decir que sus programas sociales sean utilizados para influir en la voluntad de los ciudadanos de manera ilegítima, se ha expresado también en la prensa. Como queda dicho, generalmente dichas referencias al clientelismo se formulan en términos confusos y en clave de polémica política, sin una clara distinción entre el clientelismo electoral y otras formas de clientelismo, tal como el clientelismo en las relaciones internacionales, cuyas diferentes características discutimos arriba. Esto no se aplica a todas las intervenciones en la prensa, sin embargo, pues existen excepciones dignas de atención, tanto por su precisión conceptual como por intentar realizar un aporte constructivo a la participación democrática de la izquierda salvadoreña. De entre los comentarios en este sentido, nos parece especialmente

interesante considerar para el presente informe las observaciones de un analista de la realidad política del país, Roberto Pineda, las que han tenido una amplia repercusión en el debate político de El Salvador. El autor discute el fenómeno del clientelismo con gran lucidez desde la perspectiva de la izquierda, pues se trata de un simpatizante del FMLN y un reconocido intelectual en el marco de esa orientación política (ver, entre otros, Pineda 2011 y Pineda 2013). La crítica de Pineda, como la que vamos a intentar formular por nuestra parte, es una crítica constructiva y positiva, en el sentido de que sus recomendaciones están pensadas para contribuir a fortalecer la actuación política del FMLN, así como para incrementar el aporte de este partido a la profundización de la democracia salvadoreña. En el mismo sentido, las recomendaciones del presente informe se dirigen sobre todo a poner de relieve la necesidad de que el FMLN adopte recaudos institucionales para evitar práctica que puedan resultar sospechosas de clientelismo electoral.

Pineda, por su parte, pone de relieve el potencial conflicto entre los principios de solidaridad que deben animar al proyecto Alba Petróleos y el principio del propio beneficio o lucro que anima a la empresa capitalista. El éxito empresarial de Alba Petróleos puede producir así, en su opinión, una “sustitución de la militancia social por el clientelismo político” (Pineda 2013). El peligro del clientelismo político es que dichas prácticas debiliten los fundamentos normativos del FMLN y su impacto como fuente de motivación para la participación y compromiso de sus

colaboradores, o incluso como fuente de motivación para que los votantes elijan a este partido. Como estrategia, le parece a Pineda que la práctica del clientelismo en base a los fondos generados por Alba Petróleos resulta riesgosa o bien contraproducente. En su opinión, los éxitos de una tal estrategia probablemente sean de corto plazo, pues en el marco del clientelismo “la gente no responde a la organización ni a la conciencia sino a la oferta de productos y servicios. Y si surge un ofrecimiento mejor se irá seguramente con el mejor ofertante. Se sustituye la conciencia por la conveniencia. Pero hay que reconocer que parece ser a corto plazo muy efectivo” (Pineda 2013).

Pineda, en conclusión, analiza de manera crítica el efecto que las actividades empresariales de Alba Petróleos y sus amplios programas sociales pueden tener sobre los fundamentos normativos del FMLN, dando por supuesto que dichos programas sociales se hayan convertido en la base u ocasión para prácticas clientelistas en la política salvadoreña. Esta suposición no es discutida de manera explícita por Pineda, sin embargo, lo que es perfectamente lógico dentro de su argumentación, pues su preocupación central y foco de interés es el efecto que tales prácticas clientelistas pueden tener sobre los principios normativos de la izquierda, al poner a éstos en riesgo como fuente de motivación para sus activistas, colaboradores y potenciales votantes. Pero Pineda da simplemente por supuesto el clientelismo político que atribuye a las actividades de Alba Petróleos, en otras palabras, que hay aquí clientelismo le

parece evidente. En el presente informe, sin embargo, vamos a analizar en detalle y someter a examen a esta sospecha o crítica de clientelismo político hacia las actividades de Alba Petróleos, tanto desde la perspectiva de la ciencia política como desde la perspectiva legal, es decir, analizando el marco jurídico de las actividades de los partidos políticos en El Salvador.

A los fines del análisis desde la perspectiva de la ciencia política, vamos a considerar el impacto que el crecimiento y el volumen económico de Alba Petróleos y de sus empresas subsidiarias tienen sobre el sistema político salvadoreño. En otras palabras, nuestro estudio examina no solamente la cuestión puntual del clientelismo, sino de manera más abarcadora y sistemática el impacto de la empresa sobre la vida pública del país, particularmente sus posibles efectos negativos o distorsionadores respecto a la competencia equitativa entre partidos. Más allá de la polémica coyuntural entre los actores políticos de El Salvador, como queda reflejada en los medios de prensa, es posible diagnosticar algunos problemas específicos que resultan del impacto de Alba Petróleos en el sistema político salvadoreño. Según el abordaje metodológico y los fines generales de esta consultoría, como han sido ya descritos arriba, vamos a realizar finalmente diversas propuestas de reforma institucional que puedan contribuir a resolver los problemas diagnosticados.

Ajuicio del presente equipo de consultoría, en efecto, la empresa Alba Petróleos

podría quedar asociada a prácticas clientelistas por su *vinculación operativa* con un partido político, el FMLN. Desde una perspectiva informada por la ciencia política, desde luego, no es la empresa Alba Petróleos la que realizaría por sí misma actividades clientelistas, como a veces se afirma confusamente en la prensa, sino el partido político en cuestión. Con todo, en nuestra opinión, no son las prácticas clientelistas como tales las que constituyen el problema más serio cuando analizamos el impacto de Alba Petróleos sobre la vida pública de El Salvador, sino que mayor gravedad revisten las prácticas que se relacionan con el financiamiento partidario. En este ámbito es que la coordinación o integración de hecho entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, hace que el partido político incurra en actividades que podrían condenarse desde el punto de vista de la teoría de la democracia y que posiblemente violen, además, la ley de partidos políticos de El Salvador.

La coordinación o integración de hecho entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, es visible y pública, con numerosas manifestaciones en la prensa y en discursos partidarios. Dicha coordinación queda manifestada en al menos tres dimensiones de actividad: en primer lugar, Alba Petróleos y el FMLN realizan con frecuencia actividades conjuntas, donde candidatos y líderes del partido político actúan como representantes y portavoces de la empresa, algo que ocurre con frecuencia durante la entrega de beneficios o anuncio de programas sociales. En segundo lugar,

la asociación de municipios ENEPASA, una de las dos entidades que crearon y componen Alba Petróleos, junto con PDV Caribe S.A., solamente admite como miembros a municipios gobernados por el FMLN. Finalmente, los puestos directivos de Alba Petróleos son desempeñados por líderes partidarios o mandatarios electos que forman parte del FMLN, ya sea de manera formal e institucional, o bien porque queda implícito en la actuación pública de directivos partidarios del FMLN que, como tales, les corresponde autoridad operativa y capacidad de decisión sobre la empresa.

Todos estos elementos, como decíamos, se manifiestan de manera perceptible en el discurso político del FMLN, así como en la cobertura periodística de medios salvadoreños con las más diversas orientaciones ideológicas, como veremos a través de diversos ejemplos. Se observa a través de estas fuentes una coordinación en la práctica entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, es decir una combinación o superposición que corresponde al terreno de los hechos, pero que no está formalizada en documentos oficiales (ni tampoco sería apropiado que lo estuviera, por razones que veremos más adelante). Vamos a considerar entonces, a continuación, evidencia empírica respecto a las tres dimensiones de coordinación o integración operativa entre Alba Petróleos y el FMLN que hemos definido arriba.

En primer lugar, consideremos algunos casos de realización de actividades conjuntas, donde candidatos y líderes del partido político actúan como

representantes y portavoces de la empresa. Un evento ilustrativo en este sentido ocurre en una cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Managua el 29 de junio de 2013. Salvador Sánchez Cerén, vicepresidente de El Salvador y además candidato por el FMLN para las elecciones presidenciales del 2 de febrero de 2014, tomó parte de dicha cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, según informa un comunicado de prensa de la empresa Alba Petróleos (Alba 2013b). En la cumbre de Managua, el vicepresidente Sánchez Cerén y Nicolás Maduro, Presidente de Venezuela, tuvieron una reunión que el comunicado califica como “privada” y que consiste en una presentación de Sánchez Cerén ante el presidente de Venezuela sobre los “avances de Alba Petróleos” respecto a la realización de programas para asegurar la alimentación de personas desfavorecidas y otras iniciativas de lucha contra la pobreza en el país. Por supuesto, el evento entre Sánchez Cerén y Nicolás Maduro fue cubierto por la prensa (La Página 2013a). Ahora bien, es importante destacar que el vicepresidente Sánchez Cerén no tiene ninguna posición de autoridad en el organigrama de la empresa Alba Petróleos y sería en cualquier caso inapropiado, desde el punto de vista de la ética pública, que el vicepresidente de la República se desempeñase a la vez como directivo de una empresa de capital privado o capital mixto. La participación del vicepresidente Sánchez Cerén en la cumbre de Managua, sin embargo, lo muestra actuando como portavoz o representante de la empresa Alba Petróleos, es decir asumiendo con naturalidad la autoridad para hablar en

nombre de la empresa y presentar sus resultados y logros ante el gobierno venezolano. Los logros puestos de relieve correspondían particularmente a los programas sociales y programas de desarrollo humano de la empresa.

La entrega de beneficios en el marco de los diversos programas sociales financiados por Alba Petróleos se realiza, en muchas ocasiones, durante la realización de actos públicos con participación de la prensa. Esto es por cierto enteramente legítimo, pues una empresa que lleva adelante generosos programas de responsabilidad social corporativa está plenamente justificada en anunciar y promover esos resultados ante la sociedad. Así fue observado por miembros del gobierno y simpatizantes del FMLN durante las entrevistas que realizamos en San Salvador, a saber, el hecho de que Alba Petróleos no hace aquí otra cosa que ampliar y desarrollar de manera más sistemática programas de responsabilidad social corporativa, como los que ponen en práctica muchas empresas del sector privado. Es claro que Alba Petróleos actúa de manera correcta en su política de comunicación, al destacar y anunciar sus programas sociales. Sin embargo, la posibilidad o sospecha de clientelismo aparece debido a la presencia, en dichos actos públicos, de directivos políticos del FMLN, que son además candidatos para puestos políticos de alta responsabilidad en El Salvador. Así por ejemplo, en un período de campaña electoral como corresponde a los últimos meses, por la celebración de las elecciones presidenciales en El Salvador en febrero de 2014, ha sido muy frecuente la presencia

de los dos máximos candidatos del FMLN en actos públicos donde Alba Petróleos hace entrega de beneficios sociales, o bien anuncia nuevos planes, o bien declara los resultados de sus programas de solidaridad. Es relevante notar otra vez, como ya señalamos arriba, que los candidatos a presidente y vicepresidente por el FMLN,

Salvador Sánchez Cerén y Óscar Ortiz, no tienen ninguna posición o cargo institucional formal en Alba Petróleos, su invitación a los actos públicos es meramente una cortesía de la empresa. En el caso de Óscar Ortiz, por ser alcalde del municipio de Santa Tecla, podría pensarse que hay una vinculación natural con ENEPASA, la asociación de municipios de El Salvador que es titular del 40 por ciento del capital de la empresa Alba Petróleos. Pero el municipio de Santa Tecla no es mencionado como uno de los que conforman ENEPASA, en el sitio en internet de Alba Petróleos, ni tampoco Óscar Ortiz está entre los diversos alcaldes de municipios de El Salvador que ocupan posiciones en la Junta Directiva de la empresa Alba Petróleos (Alba 2013c; Alba 2013d).

Entre otros eventos recientes organizados por Alba Petróleos, que contaron con la participación de los candidatos del FMLN, podemos mencionar la ceremonia inaugural de la Copa Alba 2013, un campeonato nacional de fútbol para la juventud organizado y financiado por la empresa, con participación de aproximadamente 15 mil jugadores y gran impacto público. El acto fue realizado el 15

de junio en el centro de San Salvador con la participación de miles de personas; ambos candidatos del FMLN realizaron discursos para el público (Diario Colatino 2013a). El 20 de octubre de 2013, la empresa Alba Petróleos anuncia la extensión del torneo de fútbol Copa Alba al municipio de Santa Ana, que no había sido incluido hasta entonces. Al acto público, con la participación de aproximadamente 4.000 personas, fueron invitados nuevamente los candidatos del FMLN a presidente y vicepresidente de El Salvador, quienes también realizaron discursos ante el público. Existen muchos otros ejemplos de actos de entrega de beneficios sociales por parte de Alba Petróleos, que no es necesario detallar aquí, como donación de computadoras para escuelas, reparación y renovación de edificios de centros escolares, entrega de becas, etc., a los que también son invitados a participar candidatos del FMLN a puestos electivos. Como decíamos antes, en estos meses de campaña electoral este tipo de ocasiones se han incrementado sensiblemente.

El segundo aspecto de la coordinación o asociación de hecho entre Alba Petróleos y el FMLN consiste en que solamente los municipios gobernados por el FMLN son admitidos para formar parte de ENEPASA, la asociación de municipios de El Salvador que, como queda dicho, es titular del 40 por ciento del capital de la empresa Alba Petróleos. Puesto que el otro socio que conforma la empresa Alba Petróleos es PDV Caribe S.A., con el 60 por ciento del capital, en la práctica ENEPASA controla las decisiones de la empresa en El Salvador. En efecto, PDV Caribe S.A. es una

subsidiaria de PDVSA, la empresa pública de petróleos de Venezuela, pero PDV Caribe S.A. no opera en El Salvador con un representante o gerente designado por la empresa venezolana para controlar las operaciones de Alba Petróleos en el país, por el contrario, el gerenciamiento de la empresa salvadoreña está claramente bajo control del socio local. No tenemos espacio aquí para desarrollar este tema, pero es suficiente con hacer notar que se trata de una práctica habitual dentro del proyecto Alba: los socios locales tienen amplio control sobre las empresas mixtas del proyecto Alba en cada país. El proyecto es muy respetuoso, en este sentido, de la autonomía y sensibilidad nacional de cada uno de sus miembros.

Como se hizo notar reiteradamente durante las entrevistas realizadas con actores políticos en San Salvador en septiembre de 2013, se ha convertido en una práctica habitual que cualquier alcaldía gobernada por el FMLN quede excluida de ENEPASA, en caso que el FMLN pierda las elecciones en esa misma alcaldía. La consecuencia de esto, por cierto, es que los ciudadanos de la alcaldía quedan privados de los beneficios que obtienen por ser la alcaldía titular asociada de Alba Petróleos.

La exclusión de ENEPASA de aquellas alcaldías donde el FMLN pierde las elecciones comenzó en el año 2009, cuando el candidato del partido de oposición ARENA ganó las elecciones a la alcaldía de San Salvador, la capital del país. La alcaldía de San Salvador había sido gobernada hasta entonces por el FMLN y la alcaldesa saliente, antes de

dejar el cargo, solicitó que la alcaldía deje de pertenecer a ENEPASA, como entonces efectivamente ocurrió (La Prensa Gráfica 2013b). La situación se repite luego de las elecciones del 11 de marzo de 2012, cuando el partido de oposición ARENA gana las elecciones en cinco alcaldías del Área Metropolitana de San Salvador. Del mismo modo que en el caso de la alcaldía de la capital en 2009, los alcaldes salientes de esos cinco distritos solicitan que las alcaldías sean excluidas de ENEPASA, antes que los nuevos alcaldes electos asuman sus cargos. En este caso hubo, además, una indicación en este sentido a los alcaldes salientes por parte de las autoridades de su partido político, es decir por parte de la Secretaría respectiva en el FMLN (La Página 2012).

Finalmente, la coordinación o integración entre Alba Petróleos y el FMLN se puede percibir en el hecho de que diversos puestos directivos de Alba Petróleos son desempeñados por líderes partidarios o mandatarios electos que forman parte del FMLN, es decir que existe una clara politización de la dirección y gerencia de la empresa. Esto resulta por un lado de la exclusión de ENEPASA de las alcaldías que deja de gobernar el FMLN, como fue discutido arriba, de modo que los miembros de la Junta Directiva de Alba Petróleos son, naturalmente, alcaldes adscritos al FMLN, es decir, líderes de este partido. Pero lo mismo ocurre con los asesores de la Junta Directiva, que son puestos asimismo de alta responsabilidad en la empresa y están desempeñados por dos reconocidos líderes partidarios del FMLN (Alba 2013c). Por último, es

característico de las operaciones de Alba Petróleos que directivos con altos puestos dentro de la organización del FMLN actúen como portavoces o representantes de la empresa, sin que esos líderes partidarios sean titulares de ninguna clase de cargo o función en la empresa misma. Su condición de líderes partidarios del FMLN los acredita de manera suficiente, en la práctica, para hacer declaraciones a nombre de Alba Petróleos, poniendo de manifiesto así la coordinación o integración de hecho entre las dos organizaciones. Vamos a mencionar dos episodios característicos en este sentido. A raíz de la controversia sobre la exclusión de ENEPASA de las alcaldías donde fueron elegidos alcaldes del partido de oposición, una práctica que ya fue descrita, el Secretario General del FMLN, Medardo González, es entrevistado por TCS (Telecorporación Salvadoreña). La transcripción de la entrevista es publicada por el área de noticias del FMLN, es decir que esta entrevista tiene prácticamente el carácter de una declaración de prensa del partido político (TCS 2012). El Secretario González confirma en esta entrevista que ENEPASA no va a aceptar entre sus miembros a las alcaldías que no sean gobernadas por el FMLN, de modo que si un puesto de alcalde es ganado por la oposición, el municipio dejará de pertenecer a la asociación. Y agrega, reafirmando el contexto político regional del proyecto, “que ALBA Petróleos tiene historia para adelante, Enepasa tiene historia para adelante, mientras exista esa alianza entre Pdvsa de Venezuela y las Alcaldías del FMLN, aquí en El Salvador.” (TCS 2012) El acto discursivo realizado por el Secretario del FMLN da claramente

por supuesta su autoridad representativa respecto a Alba Petróleos, es decir, que puede hablar en nombre de la empresa porque tiene autoridad sobre ella. Y cabe hacer notar, nuevamente, que el Secretario del FMLN no tiene ninguna designación formal en la empresa Alba Petróleos, su autoridad proviene de una práctica habitual de interconexión entre ambas organizaciones.

Un segundo episodio característico corresponde a las declaraciones del vicepresidente de la República y candidato a presidente por el FMLN, Salvador Sánchez Cerén, el 14 de enero de 2013. La noticia es titulada por los medios de prensa, de manera sin duda correcta pero significativa, como “FMLN reitera que Alba Petróleos no invertirá en campaña presidencial.” (Diario Colatino 2013b) En su condición, por tanto, de candidato presidencial del FMLN, Salvador Sánchez Cerén hace en este evento declaraciones relativas a la forma en que Alba Petróleos invertirá sus recursos, en este caso para dejar en claro que la empresa no aportará dinero a la campaña electoral del FMLN. Como indica la prensa, el candidato del FMLN “reiteró que en el presupuesto de Alba Petróleos no existe ni un solo centavo destinado a la campaña presidencial de febrero 2014.” Otra vez, en el enunciado discursivo de un líder partidario del FMLN se da por supuesta su autoridad para hablar en nombre de Alba Petróleos y definir su curso de acción, en los terrenos financiero y político.

La coordinación o integración de hecho entre las dos organizaciones, Alba

Petróleos y el FMLN, fue brevemente tratada por un editorial dedicado al tema, publicado por la prestigiosa Universidad Centroamericana “José Simón Cañas” (UCA) el 28 de enero de 2013 (UCA 2013). Como en el caso de otra perspectiva de análisis que citamos arriba, se trata de un enfoque que proviene claramente desde una posición que simpatiza con diversos aspectos de la visión política del FMLN, pues la UCA es una institución fundada y dirigida por la Orden de Jesús en El Salvador, una congregación religiosa que ha tenido, históricamente, una orientación de fuerte solidaridad con los pobres y oprimidos, así como de activa resistencia a la pasada dictadura salvadoreña y denuncia a sus violaciones a los derechos humanos. Esa coincidencia con diversos posibles aspectos de la visión política del FMLN hace que esta opinión sea tanto más interesante, pues no se trata aquí de una polémica al servicio de la confrontación entre partidos, como se encuentra en ocasiones en notas de la prensa, sino de una perspectiva constructiva sobre el fenómeno de que se trata, con la evidente intención de hacer una contribución positiva para fortalecer las prácticas políticas del FMLN y para profundizar la democracia salvadoreña.

El editorial constata como una situación de hecho la integración entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN y define a este proyecto como el intento de construir “una especie de partido-empresa.” A diferencia del presente informe, sin embargo, el editorial de la UCA no analiza a partir de aquí el posible clientelismo en las prácticas políticas del

FMLN, sino que se concentra en el hecho de la “vida que hoy en día llevan muchos dirigentes del FMLN” y en el peligro que eso representaría en cuanto a que “el partido de izquierda olvide los ideales que lo llevaron a la lucha.” (UCA 2013) En síntesis, el análisis del editorial de la UCA se concentra en un enfoque moral de la vida del activista político de izquierda, en el sentido de que su vida debería estar acompañada de austeridad personal en el comportamiento cotidiano. Ello es sin duda consistente con la visión de una moral cristiana desde la perspectiva de la “Iglesia de los pobres”, que es muy importante, e incluso definitiva, de la obra de la Compañía de Jesús. Esa visión nos inspira gran respeto y nos parece admirable desde el punto de vista del presente informe, sin ninguna duda, pero no podríamos asumir dicho enfoque como propio para nuestro análisis, pues desde la visión clásica de la teoría de la democracia las cuestiones de moralidad personal en la vida privada de cada ciudadano no competen al debate público político. En otras palabras, la austeridad personal en la vida de los directivos políticos del FMLN es un asunto que compete a su moralidad particular. Lo que nos interesa, sin embargo, es la constatación de hecho, en el editorial de la UCA, respecto a la coordinación e integración entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, que se expresa en la tesis del editorial sobre la conformación de un “partido-empresa” y que coincide con nuestro propio estudio empírico de las prácticas políticas y del discurso del FMLN.

La coordinación e integración de hecho

entre las dos organizaciones, Alba Petróleos y el FMLN, fundamenta nuestro juicio relativo a que el FMLN podría estar incurriendo aquí solamente en prácticas clientelistas, sino en prácticas incorrectas en el sentido del financiamiento partidario. Es importante aclarar, como se mencionaba antes, que desde el punto de vista de la ciencia política las posibles prácticas clientelistas son atribuibles al FMLN, pero no a Alba Petróleos. Esto hace más simple y efectiva una posible solución para poner fin a las sospechas de clientelismo, así como para las posibles prácticas incorrectas de financiamiento partidario que derivan de la combinación de ambas organizaciones. Antes de detallar nuestra propuesta institucional, que intenta contribuir a una posible solución para ambos tipos de problemas, vamos a describir brevemente la infracción o infracciones que posiblemente comete el FMLN en relación al financiamiento partidario.

La ley de partidos políticos de El Salvador establece en su artículo 67 que los partidos no pueden recibir contribuciones de ninguna entidad de derecho público o empresa de propiedad del Estado o con participación de éste. El mismo artículo también dispone que los partidos políticos no pueden recibir contribuciones de partidos políticos y agencias de gobiernos extranjeros. Estas dos disposiciones del artículo 67 quedarían infringidas si Alba Petróleos realizara contribuciones al FMLN. En opinión del presente informe, es un hecho que Alba Petróleos realiza contribuciones económicas al FMLN. Por cierto, no se trata de que Alba

Petróleos realice formalmente, de manera documentada, contribuciones específicas en dinero al partido político. Pero dada la estrecha vinculación orgánica entre ambas instituciones, hemos visto que es un acontecimiento corriente en El Salvador que un líder o candidato del FMLN sea invitado a actos públicos organizados por Alba Petróleos. La empresa realiza en tales actos públicos la entrega de beneficios o prestaciones sociales, tales como por ejemplo becas, reparación de edificios escolares, tratamientos médicos y otros resultados vinculados a sus programas de desarrollo humano. Tanto estos actos, como los programas y beneficios sociales que forman su contenido, son financiados por Alba Petróleos. El FMLN logra obtener aquí un efecto importante de promoción de sus ideas y candidatos, con repercusión en la prensa en muchos casos, sin que todo esto le represente costo financiero alguno, pues todos los gastos corren a cuenta de Alba Petróleos o de sus empresas subsidiarias. Las contribuciones al partido político son así indirectas, pero no por esto menos tangibles y efectivas. Dichas contribuciones pueden constituir una infracción a dos de las disposiciones de la ley de partidos políticos en su artículo 67, a saber, la prohibición a los partidos políticos de recibir contribuciones de una empresa con participación del Estado o empresa mixta y la prohibición de recibir contribuciones de agencias de gobiernos extranjeros. Pues debe recordarse, en este sentido, que Alba Petróleos está conformada, en primer lugar, por una asociación de municipios de El Salvador, ENEPASA, es decir que la empresa tiene participación del Estado. En segundo lugar,

Alba Petróleos está conformada por PDV Caribe S.A., que es una empresa pública venezolana, es decir, una agencia del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela. En este sentido debe salvarse un error en la propia página web de Alba Petróleos, donde se indica que PDV Caribe S.A. es una empresa privada (Alba 2013). Pero como puede leerse en cualquiera de los informes anuales de Petróleos de Venezuela S. A., tanto esta empresa como sus filiales son de propiedad del Estado venezolano (ver, por ejemplo, PDVSA 2012, pág. 12).

Independientemente de esta posible infracción a la ley de partidos políticos de El Salvador, la estrecha asociación entre un partido político y una empresa no es admisible desde la perspectiva de la teoría de la democracia. Va en contra de los principios del juego democrático que un partido político opere de manera conjunta con una empresa, pues se trata de organizaciones con finalidades muy diferentes, que pueden entrar en conflicto en diversas circunstancias. Precisamente por esto, la legislación en democracias constitucionales busca siempre separar y mantener la distancia entre uno y otro tipo de organizaciones, como es el caso de la ley de partidos políticos de El Salvador. Por cierto, Alba Petróleos no es una empresa tradicional, pues además de los fines de lucro propios de una sociedad comercial, tiene un fuerte compromiso social que se enmarca dentro del proyecto bolivariano en la región. Este hecho probablemente explica que la conexión entre Alba Petróleos y el FMLN se haya desarrollado sin que los miembros de este

partido tuvieran clara consciencia de estar transgrediendo la ley de partidos políticos y los principios del juego democrático.

En nuestros días, con todo, es claro que la coordinación de ambas organizaciones tiene un impacto potencialmente negativo sobre la democracia salvadoreña, pues el FMLN obtiene aquí una ventaja indebida en la competencia democrática. Este mismo hecho es perjudicial para la imagen pública del FMLN, lo que también afecta a la democracia salvadoreña, puesto que estamos hablando de uno de los grandes partidos políticos nacionales. Como se dijo antes, sin embargo, existen posibles soluciones institucionales para el problema descrito. La principal solución posible consiste, a juicio del presente informe, en que Alba Petróleos y el FMLN separen estrictamente sus organizaciones y personal directivo, en las tres dimensiones mencionadas arriba. Para evitar la violación de la ley de partidos políticos y de los principios de la democracia constitucional, la empresa y el partido político deberían dejar de realizar actividades conjuntas, es decir que los candidatos y líderes del partido político no deben ser invitados a actuar como representantes y portavoces de la empresa. En segundo lugar, la asociación de municipios ENEPASA debería admitir como miembro a cualquier municipio que así lo solicite, independientemente de la adscripción política de su alcalde y poner fin a la práctica de expulsar de ENEPASA a los municipios que eligen a un alcalde que no está adscrito al FMLN. Finalmente, Alba Petróleos debería evitar que sus puestos directivos sean ocupados por

líderes partidarios o mandatarios electos que formen parte del FMLN. Tanto para la imagen pública como para la gestión de Alba Petróleos, resultaría muy positivo que sus puestos directivos sean ocupados por profesionales del área petrolera o de la gestión comercial sin un perfil político-partidario definido.

3. Alba Petróleos y los principios de la competencia

En esta tercera parte del informe analizamos la posible violación de principios que garantizan la competencia entre agentes en el mercado por parte de Alba Petróleos, mediante concentración económica, abuso de posición dominante u otras prácticas anticompetitivas. La perspectiva de investigación del informe corresponde, en este caso, a la microeconomía y al análisis legal. A diferencia de lo ya considerado en la segunda parte del informe, sobre posibles prácticas clientelistas y posibles infracciones a la legislación sobre financiamiento partidario, existen para el caso de prácticas anticompetitivas realizadas por Alba Petróleos desde una solicitud de investigación hasta una investigación oficial, e incluso la admisión de faltas por parte de la propia empresa. Nos referimos a la solicitud de investigación realizada en febrero del año 2013 por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) ante la Superintendencia de Competencia de El Salvador, la investigación posterior sobre Alba Petróleos realizada por este organismo público y por último, la admisión por parte de la empresa de

haber cometido infracciones a la Ley de Competencia, en lo que se refiere a las disposiciones sobre concentraciones económicas no autorizadas.

La solicitud de investigación realizada por ANEP era mucho más amplia de lo que vino a resultar luego el ámbito de la investigación llevada a cabo por la Superintendencia de Competencia. En su solicitud, ANEP indicaba que Alba podría haber realizado actos de concentración económica por la creación o adquisición de empresas subsidiarias en diversos rubros comerciales, tales como alimentos, servicios médicos, productos financieros y estaciones de servicio para la venta de combustibles. La solicitud de ANEP proporcionaba datos y detalles sobre el último punto, es decir, en lo que respecta a estaciones de servicio para la venta de combustibles, pero también incluía diversas referencias los otros rubros comerciales mencionados (ANEP 2013). Si bien la Superintendencia de Competencia finalmente rechazó la intervención de ANEP como parte en la investigación, por considerar que no tenía un interés “propio y directo” en el proceso, el organismo público decide en julio de 2013 iniciar un procedimiento sancionador que se concentra sobre la adquisición de estaciones de servicio (SC2013a; SC2013b). Aquí es que Alba Petróleos va a admitir, durante el transcurso del procedimiento, que debería haber solicitado autorización antes de comprar esos establecimientos (SC 2013c). La infracción de que se trata está prevista en el capítulo cuarto de la ley de competencia, donde se establece que los agentes económicos deben solicitar

autorización de la Superintendencia de Competencia cuando se concentren con otros agentes económicos, mediante adquisición, fusión, u otras formas de combinación o integración, que excedan un monto de activos o ingresos totales establecido en la ley. El procedimiento continúa a la fecha, pero es muy probable que se resuelva con la aplicación de una multa a Alba Petróleos.

Ahora bien, los actos de concentración económica no autorizados en que podría haber incurrido Alba Petróleos constituyen un tema de indudable relevancia y muy presente en el debate público en El Salvador. Sin embargo, a nuestro juicio, la concentración económica no representa, por sí misma, la falta potencialmente más significativa que Alba Petróleos podría estar cometiendo en contra de los principios de la competencia. Hay otra dimensión de la actividad económica de la empresa que genera interrogantes y cuestionamientos, como hemos podido notar en diversas de las entrevistas llevadas a cabo en El Salvador, pero que no ha sido hasta ahora definido de manera precisa en términos de teoría económica o doctrina legal. Se trata de la política de precios de Petróleos de Venezuela S. A. (PDVSA) para el suministro de hidrocarburos, que ofrece condiciones extraordinarias para Alba Petróleos. En los términos del convenio entre ambas organizaciones, que reflejan los mecanismos de financiamiento y compensaciones del acuerdo de cooperación energética Petrocaribe (PDVSA 2005), Alba Petróleos solamente debe cubrir el 60 por ciento del precio de la factura por los hidrocarburos

que adquiere de PDVSA, con pagos en el plazo de 30 a 90 días, mientras que el restante 40 por ciento del precio de la factura es financiado a plazos de 17 a 25 años con un interés del 1 por ciento anual si el precio del petróleo supera los 40 dólares por barril (algo que equivale a una condición de cumplimiento automático: el precio del petróleo, desde hace aproximadamente cinco años, supera de manera consistente los 40 dólares por barril). Ahora bien, estas condiciones de financiación son sin duda muy favorables para Alba Petróleos y le permiten a la empresa obtener importantes ganancias, que puede entonces utilizar para afianzar y extender su posición en el mercado de hidrocarburos y potencialmente en otros mercados, así como para destinar parte de dichas ganancias a sus amplios y generosos programas de desarrollo social.

Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la competencia, es posible que las condiciones de venta de hidrocarburos ofrecidas por PDVSA constituyan un caso de lo que se denomina “política de precios predatoria” en la doctrina (Knieps 2005, 171). Una problemática similar se había discutido con intensidad en julio y agosto de 2008 en El Salvador, pues hasta ese entonces Alba Petróleos empleaba las excelentes condiciones financieras con que adquiere hidrocarburos de PDVSA para ofrecer un precio de venta de gasolinas muy inferior al precio promedio ofrecido por otras empresas. Dicha política de precios generó durante los meses referidos una fuerte protesta de las empresas del sector y la intervención del Ministerio de

Economía, cuyo titular declaró incluso que consideraba establecido que Alba Petróleos realizaba una práctica de “competencia desleal” al vender gasolinas a precios considerablemente más bajos que sus competidores (El Diario de Hoy 2008). Por su parte, una asociación de empresas gasolineras demandó a Alba Petróleos ante la Fiscalía General de la República por supuesta comisión de los delitos de “agiotaje” y “desviación fraudulenta de clientes” (El Nuevo Diario 2008).

A nuestro juicio, las tipificaciones utilizadas en las polémicas y denuncias del año 2008 no eran correctas para las prácticas comerciales a que se referían, que representaban también, desde el punto de vista legal y económico, una política de precios predatoria. La competencia desleal consiste, de acuerdo con el artículo 491 del Código de Comercio de El Salvador, en la realización de prácticas claramente maliciosas y dañinas que tienen el objetivo de dañar al competidor, tal como difundir noticias falsas que desacrediten los productos del competidor, sobornar a sus empleados para que desalienten a sus clientes, obstaculizar el acceso de la clientela a los productos o servicios ofrecidos por el competidor, u otros diversos supuestos. Tampoco podemos hablar en ningún caso de agiotaje en torno a las prácticas comerciales de Alba Petróleos, pues el agiotaje consiste en la especulación monetaria o financiera abusiva, por medio de la cual se obtienen intereses financieros con carácter usurario, en beneficio propio. No ocurre tampoco que Alba Petróleos hubiera

desviado clientes de manera fraudulenta de sus competidores, como se señalaba entonces, un supuesto que corresponde nuevamente al artículo 491 del Código de Comercio, es decir a la competencia desleal.

La política de precios predatoria no es una práctica que se defina como competencia desleal, sino que es una práctica anticompetitiva, una distinción conceptual importante desde la perspectiva jurídica, pero que rara vez es reflejada con precisión en los medios de prensa; como vemos, incluso los actores o reguladores del mercado cometen a veces errores y confusiones al respecto. Ya desde un principio la base legal que regula ambos tipos de prácticas es completamente diferente. Mientras que la competencia desleal es tipificada y sancionada por el Código de Comercio, la regulación de las prácticas anticompetitivas se encuentra, en el caso de El Salvador, en la ley de competencia. Las políticas de precios predatorias se definen, entre otros rasgos, por el hecho de que la empresa responsable de estas prácticas tiene como objetivo ejercer un control unilateral del mercado, antes que dañar de manera maliciosa a un competidor como en el caso de la competencia desleal, aunque el daño sea también efectivo, si bien de manera indirecta, como resultado de la práctica anticompetitiva. Las sanciones son en consecuencia muy diferentes: en el caso de la competencia desleal, el competidor de la empresa infractora puede reclamar una indemnización por los daños y perjuicios que le han sido causados de manera maliciosa por dicha empresa. En

el caso de las prácticas anticompetitivas, la autoridad aplica una multa, es decir que se trata de una medida sancionatoria de orden público, que busca preservar el funcionamiento competitivo y eficiente del mercado, el propósito de esta multa no es resarcir a quien ha sufrido un daño por el comportamiento malicioso de un competidor.

En cuanto a la definición característica, la política de precios predatoria consiste en que una empresa establece una política de precios inferiores al costo, con el objetivo de desplazar, doblegar o intimidar a los competidores (Pries 2009, 142; Wurmnest 2012, 411- 412). Para poder hacer esto, la empresa debe tener una posición especialmente fuerte en el mercado, que le permita disponer de recursos financieros para poder sostener esa política de precios y continuar operando pese a obtener ganancias inferiores a las normales. Esta posición fuerte en el mercado ha generado y genera también muchas confusiones en el debate público, pues la denominación usual para dicha posición es “posición dominante”, pero esto no significa de ninguna manera que la empresa con la posición dominante sea la empresa con mayor participación en el mercado, es decir que controle una fracción mayoritaria de la comercialización del producto o servicio de que se trata, como se ha sostenido muchas veces erróneamente en las polémicas sobre el tema en El Salvador (Diario Colatino 2008; La Página 2013b). Amplio consenso entre expertos, en cambio, tiene la definición de posición dominante en el mercado que han formulado la Comisión Europea y el

Tribunal de Justicia de la Unión Europea.¹ De acuerdo con esta perspectiva, una empresa tiene una posición dominante en el mercado cuando tiene el poder de actuar de forma independiente, o sea que tiene el poder de establecer en forma independiente su política comercial y puede hacer esto con la capacidad de ignorar, es decir no tener en cuenta de manera relevante, a sus competidores, compradores o proveedores. La cuota de participación en el mercado es uno de los factores que pueden permitir a una empresa decidir de manera unilateral e independiente los precios de un producto o servicio, pero otros factores son también el acceso a materias primas, acceso a recursos financieros u otras ventajas importantes como la popularidad de su marca comercial (TJUE, 1978).

¹En el presente informe nos basamos de manera general en la doctrina europea sobre regulación de la competencia, que nos parece más precisa y más decisiva que las doctrinas elaboradas en los Estados Unidos sobre el asunto, debido sobre todo a la negativa influencia de la ideología neoliberal sobre algunos organismos de gobierno y organismos jurisdiccionales en este último país. La ideología neoliberal promueve mercados con muy poca o ninguna regulación, incluso en lo relativo a prácticas anticompetitivas, pero esta ideología también extiende la premisa ideológica que busca reducir o eliminar la regulación del mercado a los ámbitos de la protección laboral y social, protección del medio ambiente, protección de

consumidores, etc. En todos estos ámbitos, la ideología neoliberal considera que los actores del mercado no deben estar sujetos a ninguna clase de restricción regulatoria o a lo sumo a un mínimo de regulación. Se trata de una doctrina justamente desacreditada en América Latina ya desde hace más de una década y que ha tenido otro fuerte golpe a su reputación con la serie de crisis financieras mundiales que ocurren a partir del año 2008, que una mayoría de expertos atribuyen a la sistemática desregulación del mercado financiero provocada por la imprudencia ideológica del neoliberalismo.

Que Alba Petróleos tuviera o no una posición dominante en el mercado de hidrocarburos en El Salvador no se llegó siquiera a analizar o discutir en el año 2008, pues las diversas opiniones, denuncias y declaraciones realizadas por los actores se orientaron en aquel entonces, de manera ciertamente errónea, hacia las tipificaciones ligadas con la competencia desleal. En cualquier caso, tomando una decisión probablemente vinculada con la fuerte presión pública en su contra, Alba Petróleos deja de vender gasolinas a precios considerablemente más bajos que los ofrecidos por otras empresas en El Salvador. Desde entonces, la empresa ofrece gasolinas a precios que son ligeramente menores a los de las empresas competidoras, pero solamente con pocos centavos de diferencia.

Como vemos, una posible política de precios predatoria aplicada a la venta de gasolinas resultó excesivamente conflictiva en El Salvador; de manera inteligente y estratégica, la dirección

de Alba Petróleos evitó la escalada del conflicto y transformó por propia iniciativa su política de precios para quitarle toda sospecha de ese carácter. Ahora bien, por supuesto que la sospecha de una política de precios predatoria, en la venta de gasolinas, solamente había sido posible por las extraordinarias condiciones de venta que ofrece PDVSA a Alba Petróleos, que suponen una financiación de hidrocarburos muy por debajo del precio con que se adelanta mercancía a crédito, sea en el rubro de hidrocarburos o en cualquier otro rubro comercial. El acceso a condiciones extraordinarias de financiación podía conferirle a Alba Petróleos la posición dominante que requiere la doctrina europea, es decir, la capacidad de fijar precios de manera independiente y unilateral. Una política de precios predatoria vendría a quedar así fundada, precisamente, en dichas condiciones extraordinarias de financiación, si hubiera además la intención de afectar negativamente a la competencia de Alba Petróleos en cualquier rubro comercial donde esta empresa pudiera aplicar las ganancias excepcionales obtenidas por medio de tales condiciones extraordinarias. El objetivo de afectar negativamente a la competencia puede consistir en diversos supuestos, que incluyen, como se mencionaba arriba, desplazar, doblegar o intimidar a los competidores (Wurmnest 2012, 411-412).

Aquí es que la diversificación de Alba Petróleos, a través de sus distintas empresas subsidiarias, se convierte en un potencial problema: varios de los informantes clave

entrevistados en El Salvador expresaron la sospecha y el temor de que Alba Petróleos utilice las ganancias extraordinarias, que obtiene de su acuerdo comercial con PDVSA, para obtener ventajas en otros rubros comerciales, aplicando por ejemplo políticas predatorias de precios en menor escala, o realizando en otros sentidos una expansión agresiva de sus actividades en diversos mercados, de modo que pequeños o medianos operadores quedarían amenazados o desplazados. En las entrevistas, empresarios o representantes empresarios de las diferentes áreas de producción y servicios en los que Alba Petróleos ha comenzado a operar recientemente, tales como alimentos, transportes, medicina, gas, etc., expresaron la preocupación por tener que competir con una gran empresa cuyos recursos financieros le permiten ingresar a estos mercados con políticas de precios frente a las cuales otras empresas quedarían indefensas.

Ahora bien, tanto PDVSA como Alba Petróleos han buscado en sus documentos constitutivos y en su presentación ante la sociedad enfatizar que sus políticas de precios no están animadas en ningún caso por la intención de tener un comportamiento comercial agresivo, como sería propio, al fin y al cabo, de las corporaciones multinacionales cuya influencia y expansión el proyecto regional Alba se propone contrarrestar desde un principio. De manera consistente con estos objetivos del proyecto regional, la empresa Alba Petróleos ha destacado en su discurso y comunicación pública que sus políticas de precios están basadas en

la noción de solidaridad, que incluye tanto la ayuda a los consumidores de sectores sociales postergados, como la inversión de sus ganancias en programas sociales y programas de desarrollo humano (El Diario de Hoy 2010).

De acuerdo con los principios de cooperación internacional que son su fundamento, PDVSA ofrece extraordinariamente favorables condiciones de financiación a las empresas del proyecto Alba, de modo que éstas puedan aplicar las ganancias resultantes a objetivos solidarios *como son los programas sociales de Alba Petróleos*. Los principios del proyecto regional Alba sugieren así las bases para una específica solución institucional a las sospechas o temores de que Alba Petróleos pueda llevar a cabo actividades anticompetitivas en El Salvador. Dicha solución habría de consistir en que la aplicación de las ganancias extraordinarias de Alba Petróleos y de sus empresas subsidiarias a programas sociales se lleve a cabo de manera transparente y documentada, con un modelo de gestión abierta y participativa que incluya procedimientos de auditoría social. Pues el potencial problema que genera sospechas y críticas, hasta la fecha, es que la aplicación de dichas ganancias extraordinarias a objetivos solidarios o programas sociales es algo que resulta de afirmaciones que hacen las propias empresas y de la evidencia de los resultados de dichos programas, pero sin ningún tipo de documentación o auditoría que certifique la aplicación de las ganancias de Alba Petróleos y de sus empresas subsidiarias a

dichos programas, ni tampoco posibilidad para los ciudadanos salvadoreños de tener un rol activo y participativo en la configuración y objetivos de esos programas tan relevantes para la sociedad. En otras palabras, para el público en general no existen garantías de que parte de sus extraordinarias ganancias no sean utilizadas por Alba Petróleos para obtener ventajas en diversos mercados, ventajas que serían anticompetitivas, precisamente, porque tales ganancias están basadas en una política de financiación mucho más rentable que la que cualquier competidor de Alba Petróleos o de sus empresas subsidiarias puede obtener. Es claro que, para Alba Petróleos, ofrecer garantías de transparencia, auditoría social y gestión participativa sobre el destino de las ganancias extraordinarias que obtiene, es decir, su aplicación a amplios programas sociales y programas de desarrollo humano, resultaría en un sensible fortalecimiento de su imagen pública y en la mejora substancial de sus relaciones con otras empresas y actores en la sociedad salvadoreña.

Síntesis y propuestas programáticas

1. El proyecto regional Alba propone un modelo de integración económica basado en los valores de solidaridad y cooperación.
2. Como parte del proyecto regional Alba, la empresa Alba Petróleos de El Salvador tiene desde su fundación un compromiso de responsabilidad y cooperación social. Por sí misma o a través de sus empresas subsidiarias, Alba Petróleos lleva adelante

programas de desarrollo humano en diversos campos, incluyendo educación, salud, deporte, créditos para pequeños agricultores, investigación científica y otros.

3. La empresa Alba Petróleos presenta una coordinación o integración de hecho con el partido político FMLN. Esto hace que el partido político quede expuesto a la sospecha de incurrir tanto en prácticas políticas clientelistas, como en prácticas incorrectas en el sentido del financiamiento partidario. La estrecha asociación entre un partido político y una empresa no es admisible desde la perspectiva de la teoría de la democracia.

4. Para evitar posibles transgresiones a la legislación salvadoreña y a los principios de la democracia constitucional, la empresa y el partido político deberían ser más cuidadosos en separar sus actividades, en tres dimensiones: a) evitar realizar actos públicos conjuntos, es decir que los candidatos del partido político no deberían ser invitados a los eventos donde la empresa entrega beneficios o anuncia nuevos programas sociales; b) la asociación de municipios ENEPASA debería admitir como miembro a cualquier municipio que así lo solicite, independientemente de la adscripción política de su alcalde; c) Alba Petróleos debería evitar que sus puestos directivos sean ocupados exclusivamente por líderes partidarios o mandatarios electos que formen parte del FMLN.

5. De acuerdo con los principios de cooperación internacional que son su fundamento, PDVSA ofrece

extraordinariamente favorables condiciones de financiación a las empresas del proyecto Alba para el suministro de hidrocarburos, de modo que estas empresas puedan aplicar las ganancias resultantes a objetivos solidarios, como son programas sociales. Sin embargo, desde el punto de vista de la teoría de la competencia, las condiciones de venta de hidrocarburos ofrecidas por PDVSA pueden constituir, bajo determinados supuestos, un caso de lo que se denomina política de precios predatoria en la doctrina.

6. El acceso a condiciones extraordinarias de financiación le confiere a Alba Petróleos la capacidad de fijar precios de manera independiente y unilateral. Una política de precios predatoria vendría a quedar así constituida por dichas condiciones extraordinarias de financiación, si hubiera además la intención de afectar negativamente a la competencia de Alba Petróleos en cualquier rubro comercial donde esta empresa pudiera aplicar las ganancias excepcionales obtenidas por medio de tales condiciones extraordinarias. El objetivo de afectar negativamente a la competencia puede consistir en diversos supuestos, que incluyen desplazar, doblegar o intimidar a los competidores.

7. Los principios del proyecto regional Alba sugieren las bases para una específica solución institucional a las sospechas o temores de que Alba Petróleos pueda llevar a cabo actividades anticompetitivas en El Salvador. Dicha solución consiste en que la aplicación de las ganancias extraordinarias de Alba Petróleos y de

sus empresas subsidiarias a programas sociales se lleve a cabo de manera transparente y documentada, con un modelo de gestión abierta y participativa, que incluya procedimientos de auditoría social. Es claro que, para Alba Petróleos, ofrecer garantías de transparencia, auditoría social y gestión participativa sobre el destino de las ganancias extraordinarias que obtiene, es decir, su aplicación a amplios programas sociales y de desarrollo humano, resultaría en un sensible fortalecimiento de su imagen pública y en la mejora substancial de sus relaciones con otras empresas y actores en la sociedad salvadoreña.

Bibliografía y fuentes

- ABC. 2013. Blasco, Emili J. "Maduro financia al ala radical del FMLN para extender sus tentáculos a El Salvador." *ABC* (Madrid) 16 de agosto de 2013. Consultado en internet el 3 de octubre de 2013: <http://www.abc.es/internacional/20130816/abcvenezuela-financia-salvador-alba-201308152027.html>
- Absell, Christopher David. 2012. "El Alba-TCP mirado con buenos ojos." *Revista Problemas del Desarrollo* 169 (43, abril-junio): 73-95.
- Alba 2013a. Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M., de C.V. "¿Qué es Alba Petróleos de El Salvador?" Consultado en internet el 13 de octubre de 2013: http://albapetroleos.com.sv/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=58%3Aique-es-alba-petroleos-de-el-salvador&Itemid=66
- Alba 2013b. Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M., de C.V. Comunicado de prensa: "Sánchez Cerén expone a presidente Nicolás Maduro avances de Alba Petróleos en El Salvador." Consultado en internet el 13 de octubre de 2013: http://www.albapetroleos.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=394:sanchez-ceren-expone-a-presidente-nicolas-maduro-avances-de-alba-petroleos-de-el-salvador&catid=36:comunicados-de-prensa&Itemid=67
- Alba 2013c. Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M., de C.V. "Junta Directiva." Consultado en internet el 13 de octubre de 2013: http://www.albapetroleos.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=60%3Ajunta-directiva&Itemid=66
- Alba 2013d. Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M., de C.V. "¿Qué es ENEPASA?" Consultado en internet el 19 de octubre de 2013: http://www.albapetroleos.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=56%3Aque-es-enepasa&Itemid=66
- Alba 2010. Alba Petróleos de El Salvador, S.E.M., de C.V. "Balance General al 31 de diciembre de 2010." Documento presentado ante el Registro de Comercio de El Salvador en enero de 2012.
- Almeida, Paulo Roberto de. 2008. "Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: Convergências e divergências." *Temas & Matizes* 14 (Dossiê Mercosul): 73-95.
- Altmann Borbón, Josette. 2009 "El Alba, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?" *Nueva Sociedad* 219 (enero-febrero): 127-144.
- ANEP 2013. Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador. Solicitud ante la Superintendencia de Competencia de El Salvador, con fecha 4 de febrero de 2013.
- Burki, Shaid Javed y Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Diario Colatino. 2013a. Jenny Vázquez – Redacción del Diario Colatino. "Comienza la Copa Alba 2013." *Diario Colatino* (San Salvador) 17 de junio de 2013. Consultado en internet el 19 de octubre de 2013: <http://www.diariocolatino.com/es/20130617/deportes/116909/Comienza-la-Copa-ALBA-2013.htm>

- Diario Colatino. 2013b. Leonor Cárdenas – Redacción del Diario Colatino. “FMLN reitera que Alba Petróleos no invertirá en campaña presidencial.” *Diario Colatino* (San Salvador) 15 de enero de 2013. Consultado en internet el 3 de octubre de 2013: <http://www.diariocolatino.com/es/20130115/nacionales/111694/FMLN-reitera-que-Alba-Petr%C3%B3leo--no-invertir%C3%A1-en-campa%C3%B1a-presidencial.htm?menu=zvetlhjwetgnc>
- Diario Colatino. 2008. Claudia Solórzano – Redacción del Diario Colatino. “Estudio confirma que Alba Petróleos no tiene posición dominante.” *Diario Colatino* (San Salvador) 17 de septiembre de 2008. Consultado en internet el 19 de octubre de 2013: <http://www.diariocolatino.com/es/20080917/nacionales/58900/Estudio-confirma-que-Alba-Petr%C3%B3leos-no-tiene-posici%C3%B3n-dominante.htm>
- Diario de Hoy, El. 2008. “Economía: Alba Petróleos hace competencia desleal.” *El Diario de Hoy* (San Salvador) 7 de agosto de 2008. Consultado en internet el 16 de octubre de 2013: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6342&idArt=2685090
- Diario de Hoy, El. 2010. “Alba Petróleos cambia su promesa de precios bajos.” *El Diario de Hoy* (San Salvador) 26 de octubre de 2010. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=6351&idArt=5262343
- Diario de Hoy, El. 2013. “FMLN y la Alba hacen campaña en Santa Ana.” *El Diario de Hoy* (San Salvador) 20 de octubre de 2013. Consultado en internet el 2 de noviembre de 2013: http://www.elsalvador.com/mwedh/nota/nota_completa.asp?idCat=47673&idArt=8263001
- Duarte Villa, Rafael. 2005. “Venezuela: mudanzas políticas na era Chávez.” *Estudios Avanzados* 19 (55): 153-172.
- Ferraro, Agustín E. 2009. *Reinventando el Estado. Por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Madrid: INAP.
- Flasco 2007 (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). *Dossier Alba. Cuadernos de Integración en América Latina*. San José: Flasco.
- Granato, Leonardo y Nahuel Oddone. 2010 “Alianza Bolivariana y UNASUR a la búsqueda de autonomía, orígenes y objetivos.” *Intellector VII* (13): 1-25.
- Knieps, Günter. 2005. *Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Lima, Anne. 2013 “O protagonismo venezuelano na integração regional: a criação da ALBA.” En: Ana Paula Barcelos Ribeiro da Silva (ed.) *Anais do I Seminário em História Política e do Poder da UFF e IV Colóquio Internacional do LCP: Poder e Política: Pensando a Tolerância e a Cidadania*. Niterói: Laboratório Cidade e Poder, 42-57.
- Linares, Rosalba. 2007. “Alba integración y desarrollo: de ideas a realidades.” *Geoenseñanza* 12 (1): 31-40.

- Minec 2010 (Ministerio de Economía de El Salvador). "Consumo local de productos derivados del petróleo reportados por compañía petrolera. Mes: diciembre de 2010." Consultado en internet el 25 de septiembre de 2013: https://www.edrhym.gob.sv/hidropublic/reportes/ventas_petroleras/2010/Zventas_2010_12.htm
- Minec 2013. Ministerio de Economía de El Salvador. "Consumo local de productos derivados del petróleo reportados por compañía petrolera. Mes: mayo de 2013." Consultado en internet el 25 de septiembre de 2013: https://www.edrhym.gob.sv/hidropublic/reportes/ventas_petroleras/2013/Zventas_2013_05.htm
- Muhr, Thomas 2012. "The Politics of Space in the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America–Peoples' Trade Agreement (ALBA–TCP): Transnationalism, the Organized Society, and Counter-Hegemonic Governance." *Globalizations* 9:6, 767-782.
- Naím Soto, Nayllivis Nathaly. 2004. "Alternativa Bolivariana para la Américas: una propuesta histórica política al Alca", *Geoenseñanza* 9 (1): 57-73.
- Nuevo Diario, El. 2008. Luis Galeano. "¿Alba Petróleos lava dinero en El Salvador?" *El Nuevo Diario* (Managua) 14 de agosto de 2008. Consultado en internet el 21 de octubre de 2013: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/24150>
- Página, La. 2012. Redacción Diario La Página. "FMLN boicotea ingreso de ARENA a Alba Petróleos." *La Página* (San Salvador) 17 de abril de 2012. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/65247/2012/04/16/FMLNboicotea-ingreso-de-ARENA-a-Alba-Petroleos>
- Página, La. 2013a. Redacción Diario La Página. "Sánchez Cerén presenta a Maduro avances de Alba Petróleos en el país." *La Página* (San Salvador) 2 de julio de 2013. Consultado en internet el 22 de octubre de 2013: <http://www.lapagina.com.sv/internacionales/83717/2013/07/01/Sanchez-Cerenpresenta-a-Maduro-avances-de-Alba-Petroleos-en-el-pais>
- Página, La. 2013b. Israel Serrano. "Funes pide a ANEP demuestre señalamientos contra Alba Petróleos." *La Página* (San Salvador) 31 de enero de 2013. Consultado en internet el 24 de octubre de 2013: <http://www.lapagina.com.sv/nacionales/77245/2013/01/31/Funes-pide-a-ANEPdemuestre-senalamientos-contr-Alba-Petroleos>
- PDVSA 2005. "Acuerdo de cooperación energética Petrocaribe." Acuerdo suscrito en la Ciudad de Puerto la Cruz, República Bolivariana de Venezuela, el 29 de junio del año 2005. Consultado en internet el 26 de octubre de 2013: http://www.pdvs.com/index.php?tpl=interface.sp/design/biblioteca/readdoc.tpl.html&newsid_obj_id=1349&newsid_temas=111
- PDVSA 2012. Petróleos de Venezuela, S.A. y sus filiales. "Informe de Gestión Anual 2012." Caracas: Petróleos de Venezuela S.A.
- Pineda, Roberto. 2011. "Apuestas electorales y agenda del movimiento popular." ALAI –*América Latina en Movimiento*, 11 de noviembre de 2011. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: <http://alainet.org/active/50057&lang=es>

- Pineda, Roberto. 2013. El Salvador: paradojas y paradigmas del proceso político ALAI – América Latina en Movimiento, 28 de enero de 2013. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: <http://alainet.org/active/61236&lang=es>
- Prensa Gráfica, La. 2013a. Fernando Romero y Amílcar Mejía. “ANEP: ALBA se vale de los favores del Estado.” *La Prensa Gráfica* (San Salvador) 30 de enero de 2013. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: <http://www.laprensagrafica.com/anep--albase-vale-de-los-favores-del-estado>
- Prensa Gráfica, La. 2013b. Fernando Romero. “Quijano exige que ENEPASA no saque a municipios de ARENA.” *La Prensa Gráfica* (San Salvador) 12 de marzo de 2012. Consultado en internet el 2 de octubre de 2013: <http://www.laprensagrafica.com/elsalvador/politica/253235-qui-jano-exige-que-enepasa-no-saque-a-municipios-dearena.html>
- Pries, Thorsten W. 2009. *Kampfpreissmissbrauch im ökonomisierten EG-Kartellrecht*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- SC 2013a. Superintendencia de Competencia de El Salvador. Comunicado de Prensa: “SC inicia procedimiento sancionador contra Alba Petróleos.” Antiguo Cuscatlán, 18 de julio de 2013. Consultado en internet el 6 de noviembre de 2013: <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=1203>
- SC 2013b. Superintendencia de Competencia de El Salvador. Comunicado de Prensa: “Caso Alba pasa a etapa final.” Antiguo Cuscatlán, 19 de septiembre de 2013. Consultado en internet el 29 de octubre de 2013: <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=1220>
- SC 2013c. Superintendencia de Competencia de El Salvador. Comunicado de Prensa: “Alba Petróleos no informó a SC sobre compra de estaciones de servicio.” Antiguo Cuscatlán, 6 de septiembre de 2013. Consultado en internet el 29 de octubre de 2013: <http://www.sc.gob.sv/pages.php?id=1217>
- Silva, Marcos Antonio y Anatólio Medeiros Arce. 2011. “O petróleo e a democracia na política externa da Venezuela: a difícil conciliação entre ruptura e continuísmo na era Chávez.” *Videre: Revista da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados* 3 (5, enero-junio): 63-84.
- Stiglitz, Joseph E.. 2002. *Globalization and Its Discontents*. Londres: Allen Lane (traducción castellana: *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus, 2002).
- TCS 2012. Telecorporación Salvadoreña. “Entrevista con Medardo González, Diputado reelecto y Secretario General del FMLN y Roberto Lorenzana, Diputado reelecto y Secretario de Comunicaciones del FMLN.” 14 de marzo de 2012. Consultado en internet el 25 de septiembre de 2013 (sitio en internet del FMLN): <http://www.fmln.org.sv/oficial/index.php/noticias-2/notas/569-entrevista-con-medardogonzalez-diputado-reelecto-y-secretario-general-del-fmln-y-roberto-lorenzanadiputado-reelecto-y-secretario-de-comunicaciones-del-fmln-tcs-14-de-marzo-de-2012>
- TJUE 1978. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia del 14 de febrero de 1978 – Re 27/76, United Brands/Comisión. Consultado en internet el 10 de octubre de 2013: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61976CJ0027:ES:PDF>

UCA 2013. Universidad Centroamericana José Simón Cañas. "Editorial UCA: El peligro del partido-empresa." Consultado en internet el 25 de septiembre de 2013: <http://www.uca.edu.sv/noticias/texto-602?Id=602&V=2>

Wurmnest, Wolfgang. 2012. *Marktmacht und Verdrängungsmisbrauch: Eine Rechtsvergleichende Neubestimmung des Verhältnisses Von Recht und Ökonomik in der Missbrauchsaufsicht über Marktbeherrschende Unternehmen*. 2. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.