

# Comentarios

## *Influencias y captura del Estado salvadoreño: a propósito de la transparencia en el Estado salvadoreño: la perspectiva de los empresarios*

En el imaginario colectivo salvadoreño, los fenómenos de falta de transparencia y de corrupción suelen representarse bajo la figura de un funcionario público, que se aprovecha de su puesto para exigir el pago de sobornos a ciudadanos y empresarios indefensos, a fin de que estos puedan realizar, sin inconvenientes, los trámites administrativos a los cuales están obligados o a los que tienen derecho. En este contexto, la corrupción tiene como únicos beneficiarios a funcionarios y políticos, y como únicas víctimas, a los ciudadanos y empresarios. Sin embargo, este tipo de corrupción parece ser solamente una de las diversas modalidades de esta, en la economía salvadoreña.

Estudios recientes realizados por el Banco Mundial (Kaufmann, Jones y Hellman, 2000) han identificado la existencia de otras formas de corrupción, sobre todo en aquellos que han llevado a cabo procesos de reformas a favor del mercado, desde la década de los noventa. Estas formas de corrupción son la influencia sobre el Estado y su captura, las cuales son consideradas como “la manifestación extrema de corrupción y mala gobernanza en una sociedad”<sup>1</sup>. Ambos fenómenos tienen su epicentro en las complejas relaciones que las empresas y el

Estado establecen. De esta manera, algunas empresas poderosas influyen sobre el Estado para determinar las reglas de la economía, en concreto, para incidir en la formación de leyes, regulaciones y políticas públicas. Cuando las empresas pagan de forma privada a los funcionarios públicos o a los políticos, estamos en presencia de una captura del Estado. En cambio, si la influencia tiene lugar sin que medie este tipo de pagos, estamos ante un fenómeno de influencia sobre el Estado.

Las empresas captoras o influyentes perciben del Estado una serie de ventajas “a la carta”, las cuales les permiten obtener “ventajas competitivas” en el mercado, originadas en factores no ligados a su mayor eficiencia o productividad, sino a costa de las pérdidas de otras empresas y de los consumidores, quienes se ven obligados a pagar una especie de “impuesto” de captura o de influencia. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, en una economía donde el Estado está capturado, la tasa de crecimiento del sector empresarial, en su conjunto, se reduce en alrededor de diez puntos porcentuales, en un período de tres años.

A diferencia de la corrupción administrativa, en la cual es relativamente fácil identificar los me-

---

1. Ver Joel Hellman *et al.*, *Aprovecha el día, aprovecha el Estado: captura del Estado, corrupción e influencia en economías en transición*. Banco Mundial número 2444, septiembre de 2000.

canismos a través de los cuales opera el pago de sobornos entre las partes, cuando se influye en el Estado o este es capturado, los mecanismos son más sutiles y más difíciles de identificar. Los medios de comunicación, por su lado, no están interesados en investigar y denunciar este tipo de corrupción, ya sea porque sus propietarios están ligados al sector empresarial influyente o captor; ya sea porque temen las represalias económicas de este sector; o, sencillamente, porque desconocen que este tipo de acciones de la empresa privada sea una modalidad de corrupción.

En todo caso, un factor determinante de captura e influencia del Estado por los grupos empresariales es la poca transparencia de la gestión pública<sup>2</sup>, lo cual permite que algunas empresas privadas incidan en la aprobación de decretos legislativos y ejecutivos, en la elaboración de políticas públicas, en las decisiones de los tribunales de justicia y en el acceso a información privilegiada, en beneficio de sus intereses particulares y de su rentabilidad.

La influencia y captura del Estado operan por medio de mecanismos de soborno de carácter financiero y no financiero. Entre los primeros se encuentran los mecanismos "clásicos" de soborno, por ejemplo, la compra de votos de diputados o la compra de resoluciones de jueces y magistrados; hasta llegar a otros mecanismos más sutiles, como la contratación de servicios profesionales de funcionarios públicos vinculados a la elaboración de las políticas públicas y el financiamiento de campañas políticas, a cambio de lo cual se pasa luego una "factura política", la cual debe ser cancelada por los funcionarios, mediante decretos, leyes, reformas o información privilegiada. Por el lado de los mecanismos no financieros cabe destacar el nombramiento de empresarios en cargos públicos, la utilización de la influencia política de las empresas para apoyar la elección o reelección de un funcionario público, facilitar la inscripción de un partido político o evitar su cancelación.

Estas prácticas atrapan las economías en una especie de "círculo vicioso", en el cual las reformas de las políticas e instituciones, necesarias para mejorar la gestión económica del gobierno, son obstaculizadas por la colusión de algunas empresas poderosas y funcionarios públicos y líderes políticos, que cosechan enormes ganancias privadas, mientras se mantenga esa gestión económica gubernamental deficiente. Una vez que un país ha caído en una economía de captura del Estado, la inversión extranjera directa puede exacerbar estos problemas, especialmente en el ámbito de las licitaciones públicas<sup>3</sup>.

En días recientes, se ha publicado el estudio *La transparencia en el Estado salvadoreño: la perspectiva de los empresarios*, elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la UCA (IUDOP), bajo los auspicios de CREA Internacional y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID). A partir de las percepciones de una muestra de 350 empresarios<sup>4</sup> de distintos sectores y tamaños, el estudio comprueba lo que antes solo podíamos proponer como una hipótesis de trabajo: el Estado salvadoreño opera con muy poca transparencia en el ámbito económico, y esto ha dado lugar a un creciente fenómeno de influencia y de captura del Estado, el cual tiene consecuencias importantes en el crecimiento económico y en la competitividad general de la economía.

Algunos resultados presentados en el estudio son reveladores al respecto, y no necesitan mayores comentarios. El 65 por ciento de los empresarios manifiesta que solo un reducido grupo de empresas se beneficia de las políticas, programas y contratos del sector público. De los empresarios que opinan lo anterior, el 75 por ciento afirma que este pequeño grupo de empresas, beneficiado por las políticas del Estado, controla la mayor parte del mercado nacional, lo cual es posible por los estrechos vínculos que las empresas dominantes mantienen con altos funcionarios del gobierno. El 80 por

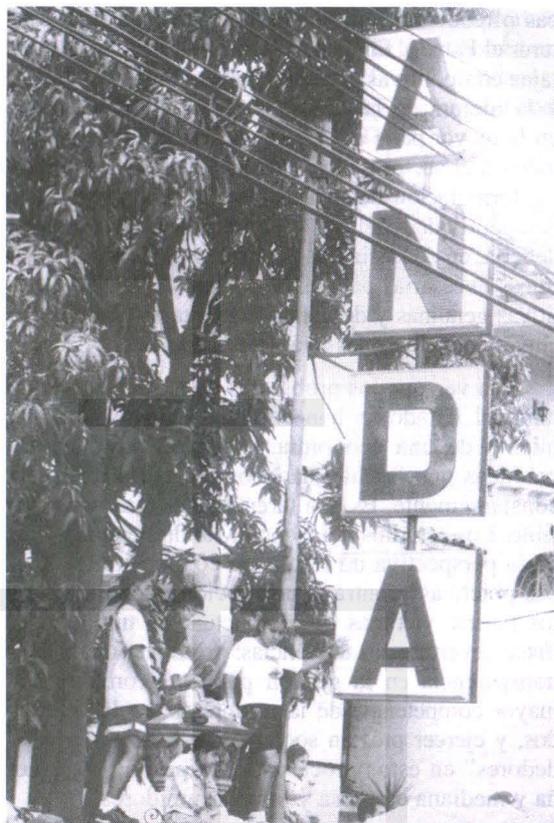
2. El término transparencia designa la mayor o menor apertura de un país respecto a los procesos de toma de decisiones del Estado y el grado de divulgación de las interacciones públicas y privadas, que podrían ejercer influencia en dicho proceso.
3. Ver J. Hellman y Daniel Kaufmann, "La captura del Estado en economías en transición". *Revista Finanzas y Desarrollo*, Fondo Monetario Internacional, septiembre 2001, pp. 31-35
4. La muestra la conforman 117 empresas pequeñas, 11 medianas y 116 grandes, localizadas en los departamentos de San Salvador y La Libertad. Las entrevistas fueron realizadas a los propietarios o gerentes generales de las mismas, en donde el 85 por ciento de personas eran del sexo masculino.

ciento de los empresarios afirma que su empresa o las empresas de su sector no son consultadas ni tomadas en cuenta a la hora de decidir o implementar la política pública. El 50 por ciento de los empresarios afirma que la política económica del país es decidida por los “grandes empresarios”. El 86 por ciento de los empresarios cree que existen monopolios y “argollas” de poder económico en El Salvador, sobre todo en el sector financiero —bancos, aseguradoras y administradoras de fondos de pensiones—. El 90 por ciento de los empresarios opina que los partidos políticos pagan “favores” a quienes contribuyen a financiar sus campañas electorales. Según ellos, los “favores” más frecuentes son nombrar a los benefactores para ocupar cargos públicos, adjudicarles contratos, permitirles influir en las decisiones de política económica y proporcionarles acceso a información preferencial.

El campo de aplicación de los resultados del análisis de la realidad salvadoreña es diverso y posee mucho potencial. Aquí se señalan tres fenómenos de la realidad económica salvadoreña, cuyo análisis puede ser mejorado con la información sobre la influencia y la captura del Estado que proporciona el estudio del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP).

Esta investigación permite avanzar en el análisis de los factores que inciden en la dinámica del crecimiento de la economía salvadoreña. En este sentido, una parte de las razones de por qué la tasa de crecimiento de la economía se mantiene estancada, desde 1996 a la fecha, debería buscarse en la pérdida de eficiencia del sector privado, a causa de estas modalidades de corrupción en las relaciones entre el sector público y el sector privado. En este sentido, es conveniente profundizar en el análisis estructural y coyuntural de la economía salvadoreña, a partir de la captura del Estado por los monopolios y sus efectos en las decisiones de inversión y reconversión productiva del sector empresarial salvadoreño en su conjunto.

El informe arroja mayor información para analizar las condiciones de la competencia entre las empresas, en algunos mercados relevantes. Hasta ahora, la posición dominante en el mercado de algunas empresas ha sido analizada como resultado de una mayor eficiencia de estas o bien como resultado de prácticas unilaterales o de acuerdos entre las empresas, lo cual restringe las condiciones de competencia en un determinado mercado. Ahora se cuenta con nuevos elementos de juicio para eva-



luar una determinada posición dominante en el mercado. ¿Qué papel ha tenido la influencia o la captura del Estado en la configuración de una posición de dominio, en el mercado salvadoreño? ¿Qué medidas se pueden imponer, desde la política de la competencia, para prevenir y sancionar las intervenciones desde el Estado para que algunas empresas compitan en condiciones ventajosas frente al resto? La consideración de estos elementos reviste un especial interés para el diseño de la política de competencia del país, sobre todo, de cara a la reciente aprobación de la Ley de Libre Competencia, la cual entrará en vigor en enero de 2006.

Finalmente, la investigación del IUDOP contribuye a explicar por qué las políticas públicas a favor de la competitividad de la economía salvadoreña, no han dado los resultados esperados, en el nivel microeconómico, sobre todo en mejorar las condiciones de competitividad de las pequeñas y medianas empresas. La influencia y la captura del Estado salvadoreño han favorecido la concesión de “ventajas competitivas espurias” a algunas empresas, es decir, a las empresas con conexiones políti-

cas o recursos económicos para influenciar y capturar el Estado. En esta medida, la creación de “ventajas competitivas genuinas” —como la innovación y la mejora de la calidad— ha perdido relevancia en la mayor parte del sector empresarial, pero sobre todo en el sector de la pequeña y mediana empresa. La formulación de una estrategia para fomentar la competitividad del sector empresarial salvadoreño debería, en consecuencia, considerar las medidas políticas necesarias para estimular las ventajas competitivas genuinas y descartar las ventajas espurias, incluyendo las surgidas a raíz de la acción del Estado.

Una vez que los problemas de influencia y captura del Estado se han enraizado en el funcionamiento de una economía, es difícil erradicar las prácticas que les han dado origen o las refuerzan constantemente. Es una tarea difícil, mas no imposible. Los estudios del Banco Mundial citados, desde la perspectiva de lo que se conoce como “buenas prácticas” contra la corrupción, recomiendan a los países, víctimas de ella, actuar en tres grandes líneas revertir estas tendencias: promover una mayor transparencia en la gestión pública, promover una mayor competencia de las empresas, en los mercados, y ejercer presión social sobre los grupos “perdedores” en estos procesos, en especial, la pequeña y mediana empresa y los consumidores.

En El Salvador, esas líneas de acción podrían incluir la aprobación de una ley de partidos políticos, que los obligue a dar cuenta del origen de sus fondos; crear mecanismos de información pública sobre los procesos de formación de políticas públicas y sobre la participación de los sectores en dicho proceso; fortalecer la política de competencia, incluyendo el fortalecimiento de la independencia y de la capacidad de las superintendencias para sancionar a las empresas que utilicen la influencia y la captura del Estado para dominar el mercado; fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones de consumidores y de las organizaciones gremiales de la pequeña y mediana empresa, para presionar al sector público a resistir la influencia de la elite económica e institucionalizar mecanismos independientes para dar seguimiento al grado de influencia y captura del Estado salvadoreño. El éxito de estas, y de cualquier otra medida preventiva o correctiva, depende, en gran medida, de la voluntad

política del Estado para “liberarse” de estas prácticas.

La influencia y captura del Estado no son los únicos problemas de corrupción en las relaciones entre aquel y la empresa privada salvadoreña. Son, sin embargo, los problemas menos estudiados, y en consecuencia, los que deberían ocupar un lugar privilegiado en las investigaciones y en la búsqueda de soluciones para la corrupción.

El informe sobre la transparencia del IUDOP también proporciona una información valiosa sobre las dimensiones y la profundidad de la corrupción administrativa, la cual impacta de forma importante en el desempeño de las empresas salvadoreñas y de la economía, en su conjunto. Cinco de cada diez empresas otorgan un porcentaje del valor del contrato a los funcionarios públicos, en concepto de “agradecimiento” o para asegurarse su adjudicación. Este porcentaje oscila entre el 5 y el 20 por ciento del valor del contrato. El 43 por ciento de las empresas debe hacer pagos adicionales para agilizar trámites para poder desarrollar sus actividades económicas. En el sector construcción, ocho de cada diez empresas debe hacer “pagos informales” para agilizar sus trámites. Estos pagos son necesarios en los trámites relacionados con la conexión de agua, los permisos de construcción e importación, las licencias en general y los registros sanitarios. Siete de cada diez empresarios opina que existe nepotismo en la administración pública, es decir, los funcionarios favorecen a sus familiares y les ofrecen puestos públicos, contratos u otros beneficios, saltándose así los procedimientos establecidos por la ley.

El mercado de las compras y las contrataciones del sector público es importante, desde la perspectiva del Producto Interno Bruto (PIB) y de las posibilidades para reactivación de la actividad económica del país. De los gastos totales del sector público no financiero, un promedio del 17 por ciento es destinado al consumo de bienes y servicios, los cuales son proveídos por empresas privadas. En el año 2003, este porcentaje representó 514.9 millones de dólares, equivalentes al 3.1 por ciento del PIB<sup>5</sup>. Por otra parte, se estima que, en 2005, el Ministerio de Obras Públicas licitó proyectos por

5. Ver UNAC-Ministerio de Hacienda, *Política anual de adquisiciones y contrataciones de las instituciones de la administración pública 2005, 2004*.

60 millones de dólares, los cuales representarán, para las empresas de la construcción, afiliadas a la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO), nada menos que el 90 por ciento de su facturación anual<sup>6</sup>.

Ante estos datos, es innegable que las distorsiones provocadas por la corrupción administrativa en los precios de los bienes y servicios transados en este mercado, no solo dañan la frágil situación

financiera del Estado, sino que, además, comprometen la estabilidad y el crecimiento de la economía en el corto, mediano y largo plazo. He aquí, entonces, otra razón para tomar con seriedad y responsabilidad el informe de transparencia del IUDOP.

JULIA EVELIN MARTÍNEZ  
Catedrática del Departamento  
de Economía de la UCA



6. Ver las declaraciones del presidente de CASALCO, “Estancada la actividad de la construcción”, *La Prensa Gráfica*, 22 de marzo de 2005.