

Julio  
2013



Es una entidad privada no lucrativa, conformada por empresarios a título personal, independiente de intereses sectoriales, gremiales o partidistas.

**FUNDESA** nació en 1,984 por el interés de empresarios guatemaltecos de generar e implementar programas que impulsen el desarrollo económico y social de Guatemala de manera sostenible.

## CONSEJO DE FIDUCIARIOS

**Felipe Bosch**  
PRESIDENTE

**José Miguel Torrebiarte**  
VICE-PRESIDENTE

**Salvador Paiz**  
VICE-PRESIDENTE

**Juan Mauricio Wurmser**  
SECRETARIO

**Jaime Camhi**  
TESORERO

## DIRECTORES:

- Alejandro Arenales
- Jaime Arimany
- Álvaro Castillo Monge
- Roberto Gutiérrez
- Edgar A. Heinemann
- Diego Herrera
- Pedro Miguel Lamport
- María Isabel Luján
- Ricardo Mansilla
- Humberto Olavarría
- María Pacheco
- Roberto Paiz K.
- Tomás Rodríguez
- Danilo Siekavizza
- Carmelo Torrebiarte
- Guillermo Castillo



## ¿Cómo atraer más inversión?

IED, Corrupción y Democracia

[www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)

La consolidación de la democracia es una tendencia creciente en la ruta hacia la globalización que enfrentamos, pasando de procesos interrumpidos por gobiernos de facto a situaciones incluyentes, como el sufragio universal, la diversidad de partidos políticos y la formación de cuadros y de jóvenes. Sin embargo, existe un aspecto fundamental de las democracias que tiende a dejarse de lado por considerarse la democratización como un fin en sí misma, y es el aporte que hace en la generación de mayores niveles de desarrollo.

Al hacer mención a la realidad de los ciudadanos, se quiere dar a entender que hay inconformismo en la forma como el desarrollo político se ha dado. El ciudadano se encuentra reacio a la representación que los gobernantes hacen de sus intereses, y se muestra indiferente ante el papel que puede jugar en la sociedad. Lo más importante, su participación se aleja de los mecanismos establecidos y se muestra entusiasmado ante formas alternas para hacerse escuchar; existiendo un preocupante distanciamiento entre los intereses de los ciudadanos y la gestión gubernamental. Se ven amenazados hoy más que nunca los derechos civiles y políticos fundamentales, debiéndose en parte a que las condiciones de desarrollo económico y social siguen sin resolverse.

Esta situación no es ajena a una región tan diversa como Latinoamérica, en donde se presentan casos tanto de democracias fortalecidas como la de regímenes autoritarios que se han preservado en el poder por décadas. Hoy en día vivimos en un mundo dónde más de la mitad de la población del globo vive en países con algún nivel de democracia, aunque sólo el 11.3% residen en países con democracias plenas. No obstante, cerca de **2.6 millones de personas**, 37.1% de la población mundial, **todavía viven bajo un régimen autoritario** (*Democracy Index 2013*, publicado por *The Economist*).

Retomando el análisis que en su momento realizó *the American Enterprise Institute for Public Policy Research*, "**Foreign Direct Investment, Corruption and Democracy**", la presente edición del Boletín de Desarrollo busca contrastar la información más reciente que se tiene sobre el desempeño de Guatemala en las evaluaciones sobre corrupción y democracia y el resultado en los niveles de Inversión Extranjera Directa que ha percibido el país en los años más recientes. El objetivo de **FUNDESA** es dar seguimiento a aquellas variables que inciden directamente en el desarrollo del país, haciendo un llamado de atención sobre los puntos que es necesario priorizar en la gestión pública.

## ¿CUÁL ES LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO?

De forma muy concreta, la **Democracia** engloba, a la vez, los **aspectos normativos e institucionales del proceso de gobernabilidad** y la praxis social, así como la participación efectiva de los ciudadanos en la definición de prioridades y de orientaciones que guían las políticas gubernamentales. El desarrollo de una democracia exitosa tendrá como consecuencia directa la formación de **una sociedad capaz de crear condiciones para un mayor desarrollo económico, social y humano de todos sus habitantes**.

La preferencia por elecciones libres y la protección de las libertades civiles son condiciones necesarias para la existencia de la democracia; sin embargo, es poco probable que estas condiciones sean suficientes para una democracia plena y consolidada si no va acompañada por **un gobierno transparente y mínimamente eficiente**, donde prevalezca la participación política y se consolide un apoyo suficiente para la pervivencia de una cultura política pacífica. No es fácil construir una democracia sólida, pero incluso en las democracias mejor establecidas, la misma puede corroerse si se fortalece y protege.



De acuerdo al informe de *the Economist*, la democracia puede ser vista como un conjunto de prácticas y principios que institucionalizan y, en definitiva, protegen la libertad. Incluso, con un elusivo consenso sobre una definición precisa de esta concepto, la mayoría de los observadores e investigadores están de acuerdo en que, como mínimo, las características fundamentales de una democracia son: un Estado sobre la base de **gobierno de la mayoría** y el **consentimiento de los gobernados**, la continuidad de **elecciones libres y justas**, la **protección de las minorías**, y el **respeto de los derechos humanos**. La **democracia presupone la igualdad ante la ley, el debido proceso y el pluralismo político**. No obstante, una pregunta que surge es si la referencia a estas características básicas será suficiente para un concepto satisfactorio de la democracia como un catalizador de los procesos de desarrollo.

Sin embargo, en un análisis del contexto de la región, podemos ver que más que las condiciones económicas relacionadas con el crecimiento de la economía y la estabilidad macroeconómica, **son las variables sociales las que evidencian un descontento de las personas respecto de la administración pública**, y un retroceso de la democracia (La POP, 2012). A esto se suma que la influencia de ciertos grupos al margen de la ley tienen en la toma de decisiones de interés nacional debilita el funcionamiento de las instituciones constituyéndose en un problema serio que no ha podido atenderse adecuadamente, teniendo como consecuencia un alto nivel de desconfianza sobre el desempeño y la eficacia del poder Ejecutivo, escepticismo respecto de la representatividad del poder Legislativo, y cuestionamiento sobre la independencia del Sistema Judicial.

En consecuencia, **la calidad de la democracia se ha visto mermada**, en gran medida porque se hace invisible la relación que existe entre el actuar de las autoridades y las demandas sociales de la población. Para que la Democracia genere desarrollo será necesario lograr niveles superiores de involucramiento político, lo cual implica calidad de los liderazgos y mayor convergencia productiva y territorial, siendo un factor clave la constitución de un pacto explícito entre los actores sociales. En Latinoamérica, las percepciones de injusticia

se asocian principalmente con las opiniones de inexistencia de garantías económicas y sociales básicas, lo cual pone en evidencia la necesidad de acciones de los Estados para implementar medidas a favor de la eficiencia en la gestión pública y con ello, avanzar en la institucionalidad de la democracia.



En conclusión, con la creciente desconfianza en las instituciones políticas y con la creencia de que los gobiernos sirven más a las elites que a las mayorías, **la población percibe que opciones alternativas pueden implementarse para tener mejores resultados sociales**, llegando a violar los principales derechos sobre los que se sustenta cualquier sociedad democrática. Es entonces que se vuelve de vital importancia empezar a dar señales positivas, al mismo tiempo que el involucramiento de los distintos sectores será el mayor validador del avance que tenga el país a favor de la construcción de una sociedad más democrática.

La Democracia es capaz de crear un ambiente propicio para la generación de mayores niveles de desarrollo, sin embargo, cuando los principios fundamentales bajo los que se sustenta pierden vigencia y legitimidad frente a los ciudadanos, el sistema político se vuelve el principal enemigo del crecimiento, sobre todo por el efecto que tiene respecto de la atracción de nuevas inversiones y la consolidación de empresas responsables en el país, punto sobre el cual queremos enfocar nuestro análisis.

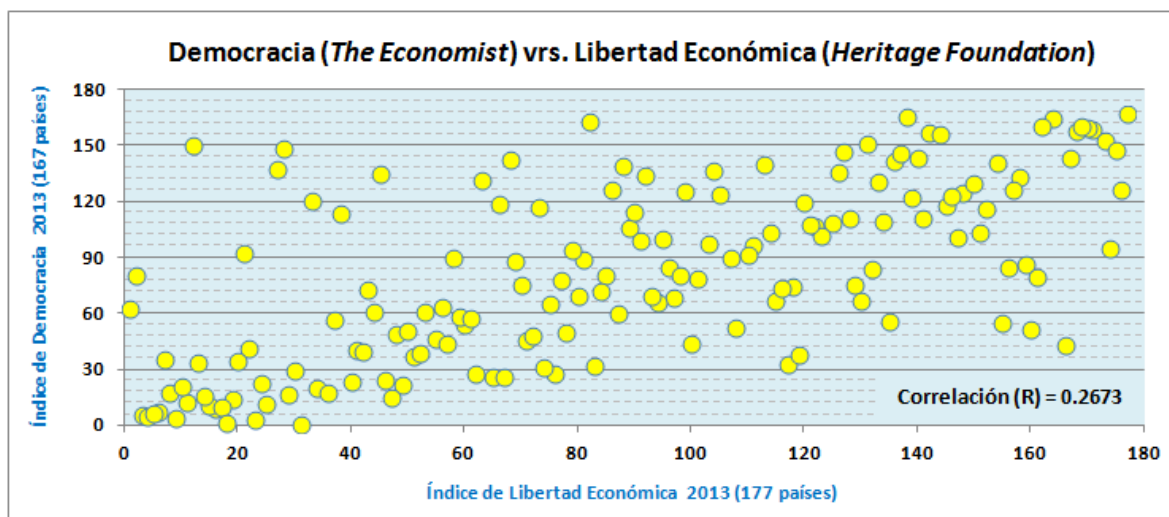
### ¿QUÉ FACTORES TIENDEN A FAVORECER MAYORES NIVELES DE INVERSIÓN?

Para un país con bajos niveles de desarrollo o con una **tasa de crecimiento inferior al 5% del PIB** cada año, la atracción de inversiones es la principal fuente para la generación de ingresos y la creación de empleo. Sin embargo, cuando las condiciones sociales y económicas del país no favorecen la rentabilidad de capitales provenientes del extranjero, la capacidad del país de generar desarrollo por sus propios medios se ve limitada, propiciando altos niveles de endeudamiento (*Hansen, Rand y Tarp: 2003*). Por otro lado, si en el país la tasa de ahorro es insuficiente para generar un mercado crediticio dinámico, con apoyo en los mercados de capitales, la **inversión extranjera directa** se vuelve la principal fuente para la realización de procesos productivos de gran escala con impactos de largo plazo (*Eichengreen y Torg: 2005*).

Estudios más recientes (*Nonneberg: 2004*) han logrado aislar las variables que más inciden en el flujo de inversión que un país puede atraer dadas sus condiciones productivas intrínsecas. Después de analizar un grupo de 38 países en vías de desarrollo por un período de 25 años, el estudio revela que factores como el tamaño de la economía (medido por el PIB de cada país), la tasa histórica de crecimiento económico, la escolaridad promedio de la población adulta, y el grado de apertura al comercio (medido con base en la regulación aduanera de cada país) son los principales determinantes para la atracción de inversiones. Incluso, variables como el **tiempo promedio para la resolución de conflictos civiles** y la **variabilidad de la legislación tributaria** a lo largo del tiempo son factores con un grado mayor de incidencia en comparación con variables como la tasa de inflación y la calificación de riesgo del país.

No obstante, algunos expertos<sup>1</sup> hacen hincapié en la importancia de ir más allá de las variables económicas y considerar el efecto que tiene el contexto político del país en la atracción de inversiones. El vínculo entre la inversión extranjera directa y el ambiente político de un país tiene su origen en el grado de libertad económica que se concede al libre tránsito de bienes, personas y capitales, así como la protección de la propiedad privada y la política fiscal aplicable a nuevas inversiones. Derivado de esta postura teórica, los hallazgos de Mathur y Singh muestran que existe una **fuerte correlación entre la percepción de corrupción y los niveles de libertad económica**, siendo, en contraparte, **poco significativa la correlación entre libertad económica y la institucionalización de la democracia**.

Mientras que democracias sólidas buscan asegurar a través de sus instituciones la protección de los derechos civiles y políticos, esto a su vez no es una garantía para los inversionistas de que se garantizan las libertades económicas. De hecho, la correlación que existe entre el **índice de Democracia** publicado por *The Economist* y el **índice de Libertad Económica** publicado por *Heritage Foundation*, es relativamente baja.



Esta relación se debe a que los países con democracias más consolidadas pueden recibir un menor flujo de inversiones si no son capaces de garantizar garantías económicas básicas para el flujo de capitales. Según la experiencia de los autores, esta situación puede deberse a dos explicaciones:

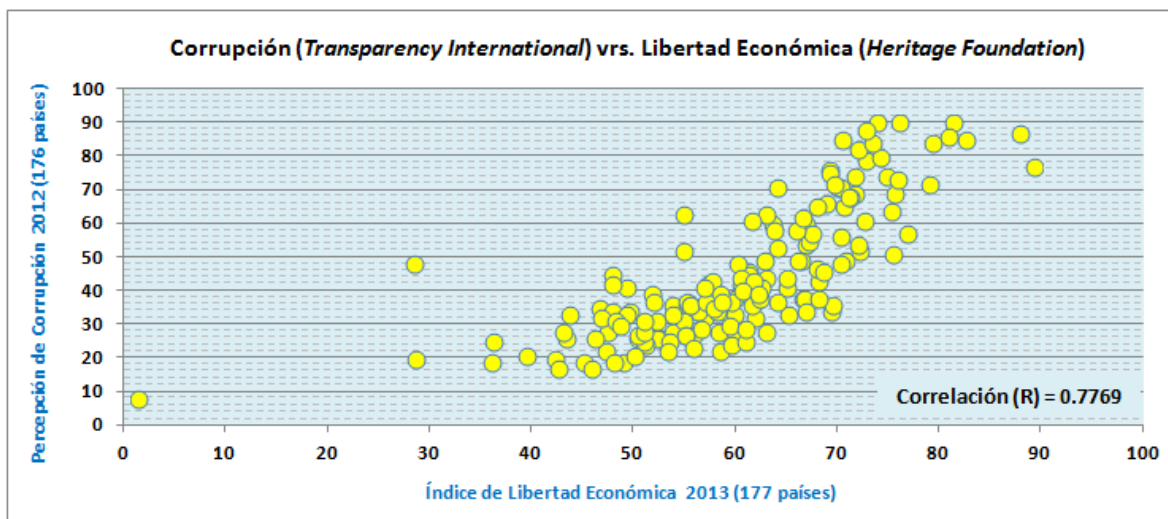
- (1) Los países en procesos de democratización generalmente son **incapaces de realizar las reformas económicas que son necesarias para atraer mayores niveles de inversión extranjera**, en gran medida porque las demandas sociales que más réditos políticos producen son de carácter proteccionista y en contra de la injerencia de corporaciones internacionales en los procesos productivos del país. En los

<sup>1</sup> Aparna Mathur y Kartikeya Singh (2007). *"Foreign Direct Investment, Corruption and Democracy"*. American Enterprise Institute for Public Policy Research. En cooperación con Pricewaterhouse Coopers. Maryland, Washington, D.C.

países donde los procesos de desarrollo se han llevado de la mano con procesos de democratización, los flujos de capital extranjero se tienden a ver por parte de ciertos grupos como antagónicos a los intereses de la población más vulnerable y de la clase trabajadora más pobre.

- (2) Existe un grupo amplio de países que, a pesar de no tener democracias fuertes y consolidadas debido a su reciente incursión en esquemas políticos no autoritarios, han realizado fuertes reformas económicas a favor de la **protección de los inversionistas** y el **libre comercio** de bienes y servicios. Esto explicaría por qué países como China y Singapur, a pesar de contar con calificaciones bajas en el índice de Democracia, sus calificaciones sobresalientes en el **índice de derechos de propiedad** y en el **índice de movilidad de capitales** han logrado un incremento constante en los niveles de inversión extranjera directa.

No obstante estos hallazgos, existe una fuerte correlación entre el flujo de inversión extranjera directa y uno de los factores que afectan negativamente el índice de libertad Económica: la **percepción de corrupción**. Mayores niveles de corrupción restringen las libertades económicas no sólo por el desvío de recursos hacia destinos menos productivos, sino por el costo adicional que generan a las empresas para la obtención de permisos, licencias y contratos como pre-requisito para iniciar actividades productivas.

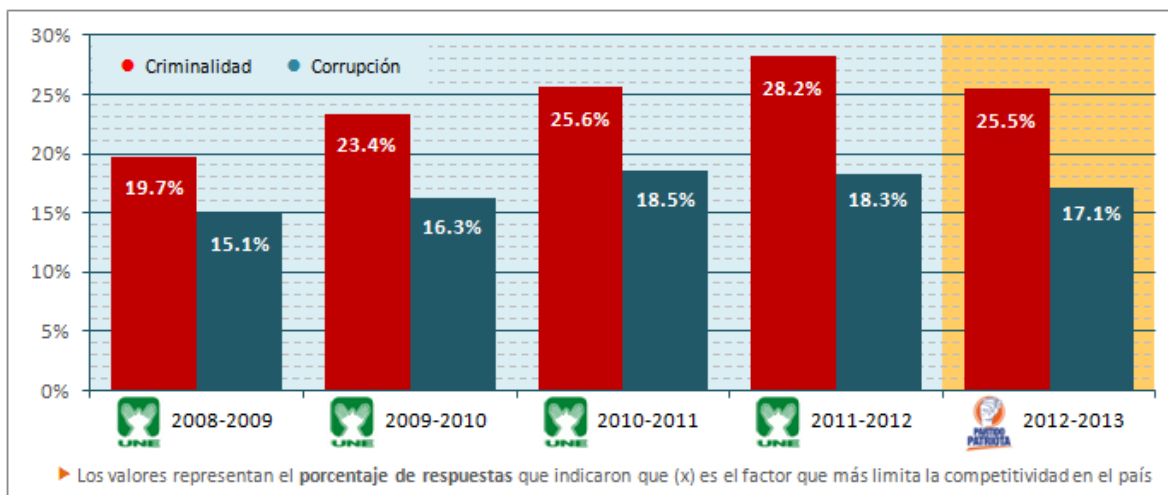


Estudios durante la última década (*Shang Jin Wei: 2010*) muestran el efecto que tiene la percepción de corrupción en la inversión extranjera directa a través del análisis de las relaciones bilaterales entre 12 países inversores y 45 países receptores de inversión. El primer hallazgo muestra que  **aumentos en la percepción de corrupción tienen el mismo efecto sobre los inversionistas que un aumento en la tasa impositiva** del país receptor de la inversión. Complementariamente, el segundo hallazgo muestra que los **rendimientos de la inversión extranjera directa** en países con una alta percepción de corrupción son significativamente menores en comparación con países en donde la percepción de corrupción es menor. Esto se debe a que un monto considerable de recursos se destina a pagos burocráticos que no impidan el inicio de operaciones.

### ¿CUÁLES SON LAS IMPLICACIONES PARA GUATEMALA?

El marco teórico que respalda este documento busca dar paso a un análisis de la realidad reciente del país, enfatizando que las condiciones para la atracción de inversiones que hoy tenemos se deben a factores que se han mantenido constantes a lo largo de los años.

La gráfica siguiente nos muestra cómo la percepción de los empresarios sobre el efecto que tiene la corrupción en el desempeño de sus actividades productivas se traduce en un serio obstáculo para la competitividad del país, siendo un factor que no sólo limita la operación de las empresas existentes, sino que también se vuelve una fuerte barrera para la atracción de nuevas inversiones hacia el país.



Si tomamos como referencia la información de los últimos 5 años publicada por el **Foro Económico Mundial** en el **Índice de Competitividad Global**, nos damos cuenta que los empresarios identifican la corrupción en el país como el segundo factor que limita la atracción de nuevas inversiones, precedido solamente por el costo que la criminalidad ocasiona a las empresas. Lo más importante de mencionar es que **la percepción de corrupción se sitúa como un fuerte limitante al desarrollo**, estando por encima de factores adicionales que varían en su relevancia a lo largo del tiempo (e. g. calidad de la infraestructura, excesiva burocracia, poca formación de la fuerza laboral, inestabilidad política, y la regulación fiscal, entre otros).

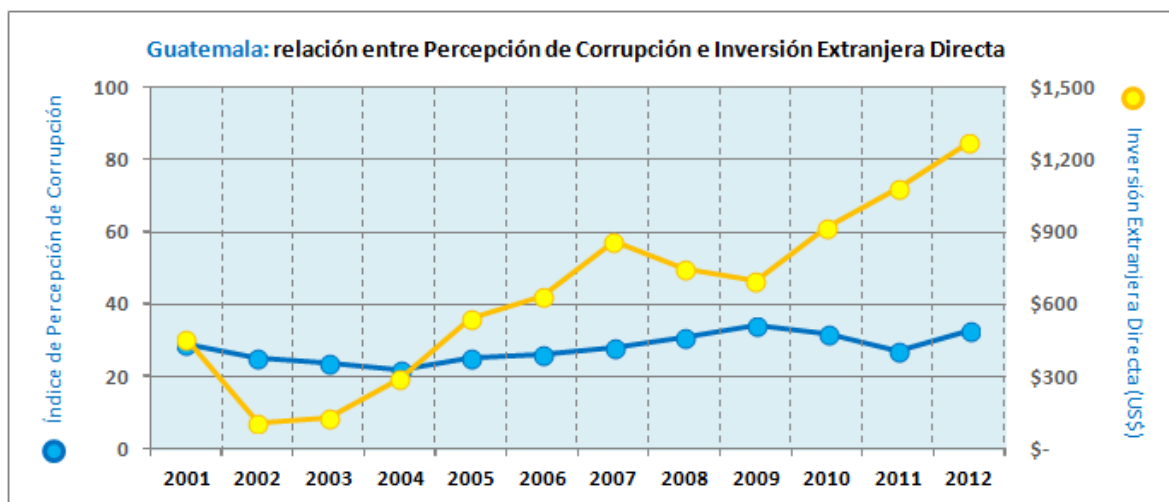
Este primer indicador nos da una idea general de cómo los inversionistas perciben el clima de negocios en Guatemala, teniendo repercusiones sobre la atracción de nuevas inversiones al país. Sin embargo, siguiendo la línea de ideas que planteamos en los apartados anteriores, un análisis más preciso de cómo se relaciona la percepción de corrupción y la inversión extranjera directa nos permitirá validar los hallazgos que expertos internacionales han evidenciado en la última década. Nuestra tesis principal es que **la fluctuación en los niveles de inversión extranjera directa en los últimos 12 años tiene una relación directa con la percepción de corrupción** medida a través del índice generado por Transparencia Internacional.

## IED, Corrupción y Democracia

A continuación mostramos los datos para el período 2001-2012 de la calificación de Guatemala en el **Índice de Percepción de Corrupción** de Transparencia Internacional (escala de 1 a 100, donde valores mayores indican menor percepción de corrupción), y de los flujos de **Inversión Extranjera Directa** (entrada neta de capital, balanza de pagos: millones de US\$ a precios actuales) publicados por Banco Mundial.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
• IPC:	29	25	24	22	25	26	28	31	34	32	27	33
• IED:	455.5	110.6	131.0	296.0	540.0	635.3	859.2	751.1	696.4	920.8	1,080.9	1,271.1

Salvando las variaciones en la escala de medición, la siguiente gráfica muestra la relación que existe entre menor percepción de corrupción y mayores niveles de inversión extranjera directa. De la mano con el fundamento teórico que se expuso con anterioridad, la correlación entre ambas variables es positiva, igual a  $R = 0.6767$ , lo que implica una mayor atracción de inversiones conforme la percepción de menor corrupción en el país se ha hecho presente. No obstante, es importante recalcar que no estamos asociando una variable con el comportamiento de la otra, ya que solo estamos mostrando la relación que existe entre ambas, sin ahondar en la valoración de la magnitud de las dimensiones de cada variable.



Ahora bien, a pesar de que los datos acá presentados son puramente descriptivos, el modelo econométrico diseñado por Mathur y Singh recoge un nivel significativo de causalidad entre ambas variables, expandiendo las implicaciones a cómo la forma en la que se perciben los niveles de corrupción en un país determinado afectan las futuras inversiones que se puedan realizar, impactando de forma negativa la decisión de los inversionistas en el corto plazo. En pocas palabras, al ser amplio, positivo y significativo el coeficiente de la percepción de corrupción respecto de la atracción de inversión extranjera directa, **la falta de transparencia por parte de los Gobiernos se vuelve un desincentivo para la atracción de capitales nuevos al país.**

De forma ilustrativa, **Laura Alcaida Zugaza<sup>2</sup>**, como parte de las investigaciones realizadas por Transparencia Internacional para el análisis del efecto de la corrupción en el crecimiento económica, establece que por cada 5 puntos que empeora la calificación del índice de percepción de corrupción en los países de renta media, la Inversión Extranjera Directa se reduce en 6.58%, lo que equivaldría a más de US\$ 80 millones para Guatemala en 2012 (estimación con base en datos del Banco de Guatemala).

### CONCLUSIONES DERIVADAS DEL ANÁLISIS

Mientras que existe una gran cantidad de estudios sobre la relación que existe entre el flujo de capitales y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, poco se ha profundizado sobre el sentido contrario de la causalidad, es decir, sobre el efecto que las instituciones democráticas tienen en la inversión extranjera directa. El objetivo de exponer este tipo de análisis es enfatizar que a pesar del avance en el proceso de democratización del país, existen puntos pendientes de resolver que inciden negativamente en el desarrollo.

Siendo los altos niveles de corrupción **una amenaza latente a la atracción de inversiones**, sobre todo para países que buscan encaminarse hacia procesos sostenibles de desarrollo, es importante abordar cómo se pueden reducir las prácticas habituales de negociación de favores, otorgamiento de permisos, y compra de voluntades políticas. La corrupción no sólo reduce la capacidad productiva del país – directamente por la disminución en la inversión e indirectamente por el desvío de recursos hacia destinos menos rentables –, sino que afecta negativamente la disponibilidad de recursos públicos orientados a la generación de mayores y mejores oportunidades de desarrollo a través de la inversión social. Esto trae consecuencias al erario público al implicar **mayores niveles de endeudamiento** para cubrir los gastos adicionales que genera la corrupción (e. g. reconstrucción de obra y sobreprecio en la adquisición de bienes, servicios y activos), así como menor cantidad de fondos para temas prioritarios como son educación, salud y seguridad.

En general, es una creencia común que la gobernabilidad democrática refuerza la capacidad de un país para atraer inversiones y, por lo tanto, para obtener beneficios económicos del capital extranjero. Sin embargo, la relación teórica y empírica entre la IED y las instituciones democráticas no está claramente establecida.

El rasgo característico de las democracias bien establecidas es la **existencia y la protección de los derechos de propiedad**. Los inversionistas prefieren obviamente estos regímenes debido a la apreciación de que sus activos estarán protegidos contra la apropiación forzosa por parte de grupos de interés, sin embargo, una práctica común por parte de los funcionarios públicos ha sido la sugerencia de relaciones estrechas con los inversionistas para así asegurar la protección contra medidas que incrementen arbitrariamente los salarios, apoyo en las negociaciones con las comunidades, o incluso, anuencia a otorgar incentivos fiscales.



<sup>2</sup> L. Alcaida Zugaza (2005) **“Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad”**. Publicaciones sobre Corrupción, Transparencia Internacional. Depto. de Historia Económica de la Universidad Carlos III de Madrid, España. Economía Exterior: Núm. 31 2004/05.



No podemos dejar de mencionar que ciertas instituciones democráticas favorecen la confianza de nuevos inversionistas, sobre todo la certeza jurídica y el Estado de Derecho. Sin embargo, lo que la evidencia nos enseña es que la **discrecionalidad con la que se desenvuelven los congresistas**, así como las negociaciones que se realizan a lo interno de las asambleas generales ha venido mermando la relación vinculante entre sociedades democráticas y destinos rentables para invertir. Cada vez se percibe una inclinación más fuerte hacia la búsqueda de una legislación estable en materia económica, la vinculación a acuerdos internacionales y la facilidad con la que se pueden iniciar y disolver negocios (factores incluidos en el índice *Doing Business*). En consecuencia, la **percepción de corrupción** se ha vuelto la variable clave en el ámbito político que puede ser un incentivo o no para la atracción de nuevas inversiones al país.

#### COMENTARIOS FINALES

La corrupción necesita de un **“clima propicio”** para prosperar. Este clima lo brindan sociedades que toleran, amparan y fomentan usos corruptos de los fondos públicos en desmedro de las potenciales inversiones que nunca llegan a concretarse. Existen sociedades que son renuentes a estas prácticas, pero los resultados más recientes del **Índice de Percepción de Corrupción** muestran que **75.6% de los países evaluados se sitúan en sociedades donde la corrupción se encuentra continuamente presente en la esfera pública** (calificación por debajo de 60 puntos). No es por ello extraño encontrar que en el primer grupo de países los niveles de desarrollo humano son altos y los regímenes políticos son relativamente estables, mientras que en el segundo grupo la desconfianza en la institucionalidad democrática impacta negativamente el desarrollo.

En Guatemala son pocos los estudios que han abordado este tema, no obstante, uno de ellos<sup>3</sup> muestra que la única variable que estadísticamente se asocia con una disminución en el apoyo al sistema político es la percepción de corrupción. En ese sentido, la corrupción se identifica como uno de los males que ponen en peligro la democracia y debilitan el Estado de Derecho, teniendo adicionalmente efectos contrarios a la competitividad y la inversión social.

Como argumenta **Denise Dresser**, profesora de Ciencias Políticas del ITAM: *“es obvio que la corrupción tiene costos y el país los paga, es claro que la corrupción debe ser combatida y castigada, pero es un síntoma de males más complejos y más difíciles de curar: instituciones débiles, y rendición de cuentas inexistentes, entre otros”*. Para asegurar el progreso no bastará con combatir a quienes se apropian indebidamente de la riqueza, ni es suficiente con tener un líder honesto. Para avanzar hacia una sociedad que no tolere la corrupción es necesaria la participación de la sociedad civil mediante una actitud constructiva y propositiva, mientras que los gobiernos están obligados a adoptar las normas éticas para que la conducta de sus funcionarios sea transparente y efectiva. Asimismo, los gobernantes deben dar muestras de voluntad para castigar ejemplarmente a los funcionarios involucrados en actos de corrupción, los cuales deben responder ante la sociedad de acuerdo a la responsabilidad que su cargo conlleva.

<sup>3</sup> Dinorah Azpurú, Juan Pablo Pira, y Mitchell A. Seligson (2012). Encuesta de LAPOP, 2012, como parte del estudio **“Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades”**.