

El impacto de la corrupción en la inversión extranjera directa en el Perú. Análisis comparativo con China

Aksel Demir Pantigoso

Colegio Franklin Delano Roosevelt

akseldp@gmail.com

Lima-Perú

Resumen

El trabajo examina el factor de la corrupción dentro de la Inversión Extranjera Directa (IED), con su efecto perjudicial para el desarrollo económico peruano. El mayor defecto de la ley que regula esta inversión es ser remediadora más que preventiva. Se compara el estado de nuestra legislación con el de China, y se comprueba que las reformas administrativas para controlar la corrupción en el Perú no toman en cuenta el inmenso valor de la prevención, porque remediar no es corregir. Sin embargo, tampoco lo es la imposición autoritaria de un partido político y su injerencia en proyectos de infraestructura. Se aclara, sin embargo, que la independencia y la libertad tampoco deben agravar las consecuencias de la corrupción. Al final se sugiere analizar mejor la relación entre la infraestructura del país y las entradas de la IED, así como los efectos a partir de una base o equipamiento adecuado.

Palabras clave: Corrupción, Administración, Autoritarismo, Prevención, Libertad, Control, Inversión, Restricción.

Abstract

This article examines the negative effects of corruption on Foreign Direct Investment (FDI) in relation to Peruvian development. The most important defect of the current Peruvian anti-corruption law is that it is exceedingly reactive as opposed to being preventive. The state of Peruvian anti-corruption legislation is compared with China's, and it is reiterated that Peruvian legislation lacks the preventiveness required to tackle this problem effectively. It is also noted that while a shift in anti-corruption law is sorely needed, this should not be the source



of authoritarian impositions. It is also clarified that freedom and independence should not aggravate the consequences of corruption, and it is suggested that further research should analyze the relationship between FDI inflows and infrastructure.

Keywords: *Corruption, Administration, Authoritarianism, Prevention, Freedom, Control, Investment, Restriction.*

Hipótesis

Si el Perú implementa una purga general de funcionarios gubernamentales corruptos y crea un sistema democrático independiente para controlar de manera efectiva a los funcionarios gubernamentales, se ha de convertir en un país mucho más atractivo para la Inversión Extranjera Directa (IED).



Introducción

En teoría, el Perú tiene un “régimen de inversión abierto y transparente” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE, 2008) mientras que China, por ejemplo, se ubica muy encima de la mayoría de la comunidad internacional en el índice de la (OCDE) sobre la restricción de la inversión extranjera directa (IED), con una puntuación de 0,21 (siendo 1 el más restrictivo). Este es el caso cuando se mira la relación entre el Producto bruto interno (PBI) global y las entradas de IED globales respecto a las cifras del 2019, en donde China obtiene un 0,62 en comparación con el 0,23 del Perú, lo que significa que al contrastar el tamaño de sus economías, el Perú atrae una menor parte de la IED global, en comparación con China. Como se ha comprobado, la IED tiene un efecto significativo sobre el capital humano, el crecimiento económico y la infraestructura (Behname, 2012). Incrementar la entrada del capital, la experiencia y la tecnología que acompañan a las entradas de IED sería, pues, beneficioso para la economía y, por ende, para la población peruana (OCDE, 2008). Nuestro estudio buscará demostrar que la corrupción desenfrenada disminuye las entradas de la IED en el Perú. Brinda también conclusiones y recomendaciones sobre políticas anticorrupción que el Perú puede aplicar tomando como referencia al país asiático que está luchando contra un problema de corrupción similar, con resultados prometedores.

La corrupción en países receptores con menores entradas

Existe un cuerpo de estudios relativamente grande que vincula la corrupción en los países receptores con menores entradas de IED (Ohlsson, 2007). Aunque en los últimos años se han descubierto actos de corrupción a una escala rara vez vista en América Latina, no se han investigado suficientemente sus efectos sobre esas entradas de la IED en países específicos de la región. Estos ingresos también se han relacionado con un mayor desarrollo económico, intercambio de información, capital humano (Behname, 2012) y el producto bruto interno (PBI) per cápita (Ohlsson, 2007). La valiosa fuente de capital ha estado fluyendo hacia América Latina en volúmenes crecientes, pero se ha distribuido de una forma desigual entre los países de la región (OCDE 2008). Comprender las formas en que los países latinoamericanos pueden aumentar las entradas de la IED a sus países, brindará una hoja de ruta adecuada sobre cómo se puede impulsar el desarrollo económico en la región. Analizar las formas

en que los países se han enfrentado con éxito a los problemas de corrupción similares en el pasado, dará una idea sobre las soluciones políticas concretas que se podrían aplicar en el Perú.

Las economías se basan en la confianza del marco legal: el caso “Lava Jato”

Para que una transacción ocurra de manera rápida y eficiente, debe existir confianza en el marco legal que rige la transacción. Cuando la corrupción está presente, la incertidumbre del intercambio (la falta de confianza de no saber de antemano el costo real de cualquier transacción) crea un entorno que no es propicio para la inversión extranjera directa. Esta relación negativa entre la corrupción (o la percepción de corrupción) y las entradas de IED a un país, es un hecho comprobado (Ohlsson, 2007). Los efectos negativos de la corrupción en una economía se han demostrado una y otra vez. Como la IED es un agente eficaz para incrementar el desarrollo y el nivel de vida de un país, la reducción de la corrupción debe ser de primordial interés para los ciudadanos y, obviamente, para el gobierno del Perú, ya que (a partir de 2020) obtiene una puntuación preocupante de 38/100 en el índice de percepción de corrupción.

La corrupción en el Perú penetra en todos los niveles del gobierno. El escándalo de corrupción más grande y mejor documentado de la historia reciente del país, el denominado “Lava Jato”, mostró que la cultura del soborno penetró en las más altas esferas del poder. En junio de 2015, se reveló que la constructora brasileña Odebrecht había usado dinero para sobornar a políticos y funcionarios públicos a fin de ganar millones de dólares en contratos de obras públicas que incluían oleoductos y carreteras básicas (Bravo y Tovar, 2020). Este escándalo involucró a toda la clase política y llevó, inclusive, a que cuatro expresidentes fuesen acusados o sancionados por delitos relacionados con la corrupción. Las prácticas corruptas también se manifiestan en los gobiernos regionales. Los políticos y trabajadores públicos pertenecientes a estas instituciones han ganado notoriedad por gastar el “canon”, o impuesto a la renta empresarial obtenido de empresas (mayoritariamente extractivas y extranjeras) en las regiones del país, para su propio beneficio (Dammert y Sarmiento, 2019).

La prevención como requisito fundamental contra la corrupción

Un problema específico que se observa con la ley anticorrupción peruana es que no consigue ser



preventiva. Las fiscalías anticorrupción solo están facultadas para intervenir después de que se ha descubierto un acto de corrupción, hecho que comprensiblemente es desfavorable para acabar con el delito. La equivocada actitud solo alienta a los funcionarios corruptos a simplemente evitar ser atrapados (Dammert y Sarmiento, 2019). Se ha documentado previamente que la ley anticorrupción peruana se aplica de manera deficiente y que las leyes existentes solo cubren la corrupción caso por caso (OCDE, 2017).

Es evidente que para atraer más IED y garantizar un adecuado entorno empresarial en el cual las empresas extranjeras puedan confiar, sobre todo el marco legal sobre el cual operan, el Perú debe abordar a fondo el problema de la corrupción. Necesita acabar con el desfinanciamiento de fondos de su aparato anticorrupción (que en sí mismo también puede ser corrupto) para ser efectivo en la persecución de esta lacra que erosiona la confianza en el gobierno y en el sector privado (Pozsgai-Álvarez, 2018).

Si bien la ley anticorrupción peruana ha experimentado cierta mejoría en cuanto desarrollo y reforma en los últimos años, su estado actual no es suficiente para combatir el problema. El soborno privado, o soborno entre individuos, se convirtió en un delito en el Perú desde 2018. En 2016, el Congreso peruano aprobó una ley que estableció la responsabilidad penal de las empresas por el delito de soborno activo de funcionarios públicos extranjeros. Considerando que este tipo de leyes son relativamente comunes, tanto en la región como a nivel internacional, y que su aplicación aún es insuficiente, se puede decir que el Perú ha tardado mucho en implementar y hacer cumplir estas medidas necesarias (Bravo y Tovar, 2020).

La China como referente promisorio específico

Al tomar en cuenta la carencia de un sólido marco preventivo en la ley anticorrupción peruana, China aparece como ejemplo de un liderazgo que, con las adecuaciones pertinentes, podría servirle al Perú. El país del Asia ha enfrentado problemas similares en cuanto a eficacia y prevención del aparato anticorrupción. Su impulso está bien documentado y ampliamente publicitado. El Perú podría ejecutar algunas de esas políticas y de esos programas puestos en marcha, dentro de un sistema político ajeno al nuestro pero que no por ello tendríamos que ser indiferentes, por ejemplo, a la creación de la Comisión Nacional de Supervisión y a la implementación de una amplia purga de funcionarios



Figura 1. El estado actual de la ley anticorrupción en el Perú no es suficiente para combatir el problema. (Fuente: <https://alponiente.com/contratacion-estatal-en-epoca-de-pandemia/>)

públicos corruptos; también a la observación adecuada de las prácticas de gastos excesivos y extravagantes.

Antes de la existencia de la Comisión Nacional de Supervisión de China (CNS), el sistema anticorrupción de este país iba por dos vías: los casos de corrupción relacionados con miembros del Partido y los casos de funcionarios gubernamentales que eran investigados por la Comisión de Inspección Disciplinaria (CID). Si se consideraba que el investigado había probablemente cometido un delito, el caso se trasladaba al Procurador del Pueblo (PP). Este no fue un sistema eficaz, ya que dejaba muchas oportunidades para la intervención y la colusión de los líderes regionales del Partido (Li, Gong y Xiao, 2016). Como los miembros del PP eran personal subordinado, investigar y enjuiciar a los funcionarios estatales de un nivel superior era sumamente difícil y podía suponer un riesgo para los mismos procuradores (Zhang, J. M. y Jiang, 2019). La Comisión Disciplinaria también estaba autorizada para investigar a los miembros del Partido (los que recibían sobornos) pero no tenía autoridad para perseguir a los empresarios (los que daban sobornos); lo cual significaba que para investigar a fondo todos los casos complejos de corrupción que involucraban a personas del sector público y privado, la comisión tenía que trabajar en estrecha coordinación con el Procurador del Pueblo (PP) (Li y Wang, 2019). Esto implicaba una relación de trabajo cercana a los colegas de la organización complementaria, que era esencial ya que la falta de tales relaciones personales podía deshacer los casos multilaterales. Su efectividad era reducida en cuanto al poder de la investigación y al enjuiciamiento en casos de corrupción, puesto que involucraban la connivencia de actores privados y estatales. Este fue un factor que erosionó la confianza en el sistema judicial chino, ya que estos casos podían pasar sin una sentencia adecuada. El siguiente cuadro explica la evolución de las relaciones institucionales, antes de la instalación de la Comisión Nacional de Supervisión de China (CNS):

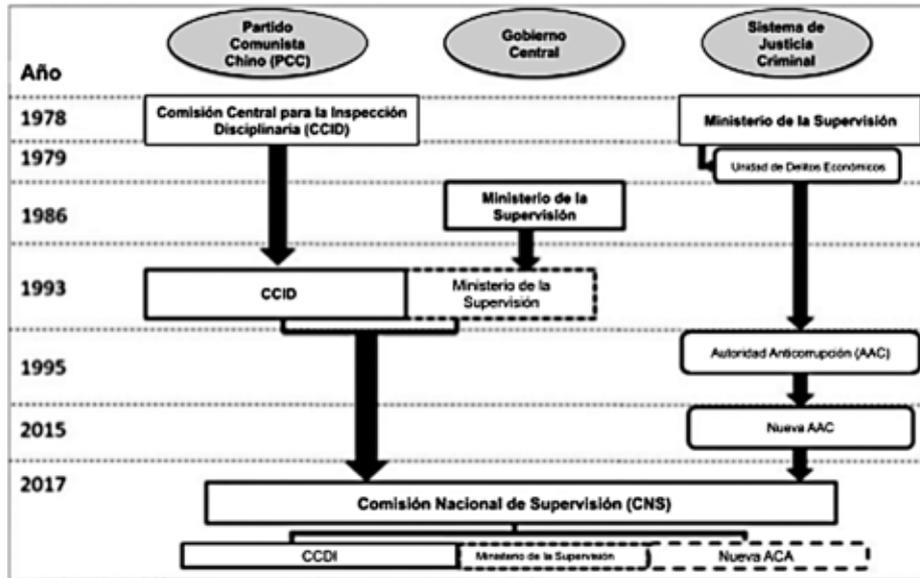


Gráfico 1. Explicando la evolución del sistema anticorrupción chino a través del tiempo. Li y Wang, 2019.

La ley anticorrupción del Perú y el caso de la supervisión en China

Todo lo expresado permite establecer una clara comparación con el estado actual de la ley anticorrupción en el Perú. Al igual que en China, la aplicación de la ley anticorrupción peruana tiene que enfrentarse a la intromisión e injerencia de los miembros del gobierno nacional, regional y local (Dammert y Sarmiento, 2019). El Perú también es un país en el que los funcionarios gubernamentales que pertenecen al poder judicial utilizan con frecuencia sus cargos públicos para el beneficio privado (WJP 2019), lo que erosiona la confianza en esta ley. Veamos, por comparación, lo relacionado con la Comisión Nacional de Supervisión de China.

La Comisión Nacional de Supervisión china se fundó el año 2017 para fusionar los múltiples mecanismos existentes contra la corrupción. Ahora opera independientemente del sistema judicial y gubernamental y es el principal organismo de control contra la corrupción. Es, como se establece en la misma constitución de la República Popular China: “libre de cualquier injerencia de cualquier órgano administrativo, organización social o individuo”. Esta comisión supervisa todo tipo de funcionario público y tiene el poder de administrar la legislación anticorrupción de la República sin rendir cuentas también a los miembros del partido ya que solo depende del Congreso Nacional Popular (Li y Wang, 2019). La CNS se centra en la

prevención en lugar del castigo, es mucho más que el Procurador del Pueblo y la Comisión Disciplinaria. Basa su trabajo en evitar que las infracciones disciplinarias menores se conviertan en grandes actos de corrupción (Li y Wang, 2019).

Los estudiosos chinos señalan, en su mayoría, que todavía no existen datos suficientes para confirmar que la CNS ha sido definitivamente eficaz en frenar la corrupción, pero los resultados han comenzado a mostrar la eficacia del enfoque preventivo antes que del castigo. La CNS se centra en educar a los funcionarios públicos sobre la corrupción y en la acción disciplinaria sobre los miembros rebeldes del Partido. Se ha considerado que en los primeros ocho meses del 2017, un programa piloto que aplicaba estos principios de prevención del CNS en tres ciudades dio como resultado que las denuncias de corrupción aumentaran en un 29,7% en Beijing, un 40,4% en la provincia de Shanxi y un 91,5% en Zhejiang en comparación con el año anterior, cuando no existía tal programa (Li y Wang, 2019). Los datos sugieren, también, que la CNS ha tenido éxito en la disminución de los casos de corrupción de alto nivel al centrarse en corregir las infracciones disciplinarias de bajo nivel.

En el primer trimestre de 2018, 261.000 funcionarios fueron sometidos a las “cuatro formas” de investigación existente, por parte de agentes de la Comisión Disciplinaria. De ellos, solo el 3% (alrededor de 7,800) fueron procesados de acuerdo con la cuarta y más severa forma de disciplina, lo que significa que sus casos



fueron transferidos a la fiscalía para la investigación y el enjuiciamiento penal, en comparación con el 5,6% en 2017. El hecho de que el número total de funcionarios del Partido investigados aumentara en 82.000 (45,8%) en el mismo período de tiempo, significa que las medidas disciplinarias implementadas han funcionado de la manera prevista (Li y Wang, 2019). Si bien los datos tampoco vinculan directamente esta campaña anticorrupción específica con un aumento de la IED, se ha descubierto que las entradas de IED en China se concentran en las provincias que más han hecho para combatir activamente la corrupción (Cole, Elliot y Zhang, 2009).

Cambio radical para el Perú mediante una Ley de Corrupción eficaz y autónoma

No es difícil entender cómo el Perú podría beneficiarse de un cambio radical en su ley de corrupción para hacerla más preventiva. El país necesita establecer un mecanismo de control de la corrupción, imparcial y autónoma, que se centre en medidas preventivas. La creación de un comité, ministerio u oficina con parecidas características y responsabilidades que la CNS china, sería eficaz para introducir medidas preventivas capaces de frenar este problema que afecta no solo las entradas de la inversión extranjera directa sino que también reduce el producto bruto interno (PBI) per cápita (una puntuación baja, en el índice de percepción de corrupción, se correlaciona con un PBI per cápita más bajo) (Ohlsson, 2007). También es importante señalar que el cambio a un sistema preventivo de enjuiciamiento no significa reducir las capacidades de enjuiciamiento, ya que tanto las medidas preventivas como las remediadoras son, en un momento dado, necesarias para garantizar que se minimice la corrupción (OCDE, 2017).

Sin embargo, antes que la implementación de cualquier mecanismo de este tipo, una purga general de los funcionarios corruptos y el castigo de las prácticas corruptas son dolorosamente necesarios para evitar que funcionarios de esta índole se infiltren en una CNS peruana. Esta purga general de funcionarios del sector público debe realizarse sin tener en cuenta posición, estatus o jerarquía, sino siguiendo, por ejemplo, el modelo de ese enfoque metafórico de “tigres y moscas”, referido a los funcionarios de alto nivel del Partido (tigres) y a los burócratas de bajo nivel, regionales o locales (moscas). Fue inusual advertir que muchos líderes del partido antes intocables -como Xu Caihou, un general, y Zhou Yongkang, un miembro retirado del comité permanente del politburó y líder de seguridad

nacional- fueron procesados públicamente en lugar de retirarlos sigilosamente. En 2016, tres años después de la fecha de inicio de la campaña, el PCC informó que “un millón de funcionarios corruptos habían sido castigados por corrupción” (BBC, 2016).

Esta campaña también obtuvo resultados notables en el gasto de bienes lujosos y extravagantes por parte de funcionarios del gobierno chino. La tasa de crecimiento anual de China para el gasto de lujo disminuyó del 7 por ciento en 2012 al 2 por ciento en 2013, y la Asociación del Whisky Escocés informó que las ventas de whisky en China disminuyeron un 11 por ciento de enero a junio de 2014 como resultado de las “medidas antiextravagancia” impuestas por el gobierno. La empresa de licores Remy Cointreau también culpa a esta campaña por la caída del 32 por ciento en las ventas de su marca de alta gama, Remy Martin, en China, de enero a marzo del 2014 (Quah, 2015). Más allá de esta postura vertical, que en sí misma puede llevar también a variadas especulaciones, lo cierto es que el resultado, en cuanto a corrupción, ha sido efectivo.

Por una economía más competitiva y un gasto público más eficiente

Una campaña concentrada en dos frentes: la de los funcionarios y la de los burócratas, con la finalidad de frenar las prácticas corruptas y perseguir a los funcionarios carentes de integridad -en un país como el nuestro en donde la corrupción es el problema más importante que enfrenta el desarrollo- (Dammert y Sarmiento, 2019), sentaría las bases para una economía más competitiva y un gasto público más eficiente. Dicho esto, la implementación y radicalización de medidas adecuadas para el Perú, enfrentaría obstáculos menores que en China. Tanto la efectividad del CNS y la eficiencia de la purga anticorrupción se basaron, en gran medida, en la naturaleza autoritaria del gobierno chino y en el poder que el primer ministro chino Xi Jinping ejerce sobre el Partido y el gobierno (Quah, 2015). Los presidentes peruanos no tienen una autoridad tan amplia sobre el gobierno, y una campaña anticorrupción encabezada por un presidente no tendría un correlato fuerte ya que se considera, además, que el poder ejecutivo es sistemáticamente corrupto (Dammert y Sarmiento, 2019). Por otro lado, si se organiza de manera similar a su contraparte china, una Comisión Nacional de Supervisión en el Perú (CNSP), también enfrentaría cuestionamientos sobre su independencia. Se considera que el CNS chino es muy dependiente de las figuras centrales del Partido, especialmente del mandatario Xi Jinping, y por ello ha sido muy criticado por favorecer los intereses del mandatario (Zhou, 2018).



La implementación de estas supervisiones en el Perú también enfrentaría la resistencia del poder legislativo unicameral, poco cooperativo y fragmentado, que es visto como intrínsecamente corrupto (Dammert y Sarmiento, 2019).

El Perú, pese a todos los obstáculos, debe enfrentar, con autonomía, pero también con la experiencia de otros países, una situación que necesita desesperadamente cambiar. Mejorar las leyes anticorrupción y, al mismo tiempo, enfrentar importantes obstáculos para su implementación es un imperativo ético y moral para lograr una sana inversión extranjera a favor de la sociedad peruana.

Conclusiones

1. Todas las investigaciones sobre el tema tratado muestran que las entradas de la Inversión Extranjera Directa (IED) constituyen un motor importante del desarrollo y evolución económica de los países en desarrollo.
2. Es indudable el vínculo que existe entre el aumento de la corrupción y la disminución de las entradas de la IED, así como el aumento de las entradas de la IED con los niveles más altos de desarrollo.
3. Los países en desarrollo que buscan aumentar las entradas de la IED, han tenido éxito al reducir los niveles de corrupción.
4. Los elevados niveles de corrupción en el poder legislativo, ejecutivo y judicial del gobierno peruano tienen un efecto perjudicial en las entradas de la IED.
5. La ley anticorrupción en el Perú, es remediadora en lugar de preventiva. Su estado en cuanto legislación actual es comparable a aquel sistema anticorrupción de China antes de la implementación a todo nivel (funcionarios y burócratas) del Consejo Nacional de Supervisión (CNS).

Sugerencias

Considerando los efectos positivos de aumentar la prevención y detener los actos de corrupción antes de que estos se agraven, sugerimos que las áreas de investigaciones futuras analicen a fondo la relación entre la infraestructura del país, las entradas de la Inversión Extranjera Directa (IED) y los efectos de la corrupción en los proyectos de infraestructura peruanos.

Referencias bibliográficas

- Behname, Mehdi. "Foreign Direct Investment and Economic Growth: Evidence from Southern Asia." *Atlantic Review of Economics*, vol. 2, A Coruña: Colegio de Economistas de A Coruña, 2012.
- Dammert, Lucia, and Katherine Sarmiento. "Corruption, Organized Crime, and Regional Governments in Peru." *Corruption in Latin America*, 2019, pp. 179–204, doi:10.1007/978-3-319-94057-1_8.
- (Foreign Direct Investment (FDI) - FDI Restrictiveness - datos OCDE, n.d.; OCDE, 2008)
- Li, H., Gong, T., & Xiao, H. (2016). The Perception of Anti-Corruption Efficacy in China: An Empirical Analysis. *Social Indicators Research*, 3, 885-903.
- Li, Li, and Peng Wang. "From Institutional Interaction to Institutional Integration: The National Supervisory Commission and China's New Anti-Corruption Model." *The China Quarterly*, vol. 240, Cambridge University Press, Dec. 2019, pp. 967–89, doi:10.1017/S0305741019000596.
- Montero, Ricardo and Gustavo Yamada. (2011) *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 8
- Ohlsson, Marcos Hilding. *Impact of Corruption on FDI : A Cross – Country Analysis*. 2007, <https://www.semanticscholar.org/paper/c7fcadc702363e7d56129f7595686c644512f396>.
- Pozsgai-Álvarez, J. (2018). "The Political Cycle of Fighting Corruption: Peru's Experience with its First National Anti-Corruption Commission". *Stability: International Journal of Security and Development*, 7(1), p.15.
- Ponce, Alejandro et al. *Rule of Law Index 2019*. Enero 2019. World Justice Project, 2019, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/ROLI-2019-Reduced.pdf>.
- Quah, Jon S. T. *Hunting the Corrupt "tigers" and "flies" in China: An Evaluation of Xi Jinping's Anti-Corruption Campaign*.
- Zhang, J. M., & Jiang, N. (2019). Changes after Enforcement of Supervision Law in China. *Chinese Studies*, 8, 222-229.

Recibido el 10 de julio de 2021

Aceptado el 16 de septiembre de 2021