

SISTEMAS ELECTORALES Y CORRUPCIÓN: ENTRE EL ESTÍMULO Y LA DISUASIÓN

Electoral Systems and Corruption: between Incentives and Dissuasion

RAFAEL PIÑEIRO

Instituto de Ciencia Política-Universidad de la República, Uruguay

RESUMEN:

Esta nota de investigación aborda la relación entre sistemas electorales y corrupción. Para esto, discute las visiones teóricas implícitas en las explicaciones divergentes sobre qué sistemas electorales incentivan y desincentivan la corrupción. En particular, pone de manifiesto la paradoja de que los mismos sistemas electorales que disuaden la corrupción son los que estimulan la personalización, y por lo tanto el gasto electoral. Finalmente, se ilustran las deficiencias de estos enfoques en base a datos de opinión pública de las Encuestas LAPOP-Chile de 2006 y de 2008.

Palabras clave: Sistema electoral, corrupción, opinión pública.

ABSTRACT

This research note analyses the relationship between electoral systems and corruption. First, it discusses the different theoretical conceptions that are implicit in the explanation of which electoral systems generate incentives for political corruption. Particularly, it stresses the paradox that the same electoral systems that dissuade corruption are those that boost personalization and electoral spending. Finally, the theoretical deficiencies are illustrated with public opinion data from the 2006 and the 2008 LAPOP-Chile surveys.

Key words: Electoral system, corruption, public opinion.

I. INTRODUCCIÓN

La corrupción es un tema que ha entrado en la agenda pública y académica en los últimos 20 años, y en este tiempo se han multiplicado los estudios sobre sus causas y sus efectos. La preocupación sobre los impactos negativos de la corrupción sobre la legitimidad de las democracias y en definitiva sobre su estabilidad parece ser el principal estímulo para el análisis del fenómeno. Sin embargo, poco es el espacio que se le ha dado al análisis del impacto de las variables institucionales, y menos aún la atención que se le ha prestado a los sistemas electorales como catalizadores o inhibidores de la corrupción.

Sólo existen tres estudios que han analizado la relación entre sistemas electorales y corrupción de manera sistemática. Los trabajos de Kunicova y Rose-Ackerman (2001), Persson, Tabellini y Trebbi (2003) y de Chang y Golden (2006) intentan determinar la relación entre sistemas electorales y corrupción a partir de estudios estadístico-comparativos que incluyen 105, 80 y 39 países respectivamente. Por otro lado, desde una perspectiva diferente Geddes y Ribero Neto (1992) se centran en el caso brasileño y abordan los estímulos político-

institucionales para la corrupción y en particular los que genera el sistema de lista abierta. Por último, existen diversos trabajos que han analizado cómo los sistemas electorales que favorecen la competencia intrapartidaria y la personalización estimulan el clientelismo, el *pork-barrel* y el gasto en campañas (Carey y Shugart, 1995; Cox y Thies, 2000; y Samuels, 2001, entre otros) mientras que Pinto-Duschinsky (2002) desarrolla el análisis de la relación entre financiamiento de campañas políticas y corrupción.

Los diversos enfoques lejos de converger hacia explicaciones similares de la relación entre sistemas electorales y corrupción muestran una clara divergencia. Kunicova y Rose-Ackerman (2001) y Persson *et al.* (2003) señalan que los sistemas que facilitan la competitividad (entrada de nuevos competidores con chances) y la evaluación de los representantes en forma individual (permiten votar a partidos, pero también a determinados candidatos dentro de estos) desestiman la corrupción de los políticos porque facilitan que los electores los castiguen a través del voto. Inversamente, la literatura sobre los efectos de los sistemas electorales sobre la competitividad intrapartidaria y la personalización presuponen, como lo intentan demostrar Chang y Golden (2006)¹, que los sistemas que permiten mayor personalización generan fuertes incentivos al gasto electoral y por lo tanto estimulan la corrupción como forma de financiamiento.

Los mismos sistemas que son vistos por unos como facilitadores de la representación y del control ciudadano sobre los políticos corruptos, son los que otros catalogan como generadores de representación en base a vínculos particularistas y que hacen a los candidatos más dependientes del dinero para las campañas, y por lo tanto más propensos a la corrupción.

El presente trabajo intentará analizar la relación entre sistemas electorales y corrupción. Para esto se analizará en primer lugar la discusión teórica implícita en las explicaciones divergentes sobre qué sistemas electorales incentivan y desincentivan la corrupción. Finalmente, se intentará ilustrar las deficiencias de estos enfoques en base a datos de opinión pública en Chile de las Encuestas LAPOP Chile en 2006 y 2008.

II. ESTÍMULOS VS. DISUASIÓN

Las diferentes apreciaciones teóricas sobre la relación entre sistemas electorales y corrupción parecen devenir de priorizar el efecto disuasivo de los sistemas electorales sobre la corrupción o hacer énfasis sobre los estímulos que este genera para incurrir en prácticas corruptas.

La idea principal de Persson *et al.* (2003) y, de Kunicova y Rose-Ackerman (2001) es que cuando los electores votan a candidatos y no a listas de partidos, se crea un vínculo entre el desempeño de los representantes y sus posibilidades de reelección. Por lo tanto, los políticos tienen muchos incentivos para tener un buen desempeño y no incurrir en

¹ Chang y Golden (2006) se diferencian en que sostienen que los sistemas de listas abiertas con magnitudes grandes tienden a asociarse a más corrupción que los de igual magnitud que utilizan listas cerradas y bloqueadas.

abusos de poder. Si los electores no tienen la capacidad de votar candidatos y el sistema los obliga a optar entre listas de partidos, la disuasión a las prácticas políticas corruptas que implica la amenaza del castigo electoral en la próxima elección se diluye. La suerte de los representantes depende de su trabajo hacia dentro de su partido y su lealtad hacia los líderes, en lugar de su servicio hacia los electores. En consecuencia, cuanto más los sistemas electorales posibiliten el *accountability* individual de los candidatos mayor será la disuasión para las prácticas corruptas y menores las posibilidades de corrupción.

La capacidad de personalización está asociada a la magnitud de la circunscripción y a la estructura del voto. Sin embargo, la magnitud de la circunscripción parece tener para estos trabajos, en particular para Persson *et al.* (2003), efectos contradictorios. Por un lado facilita la individualización de los candidatos, pero por otro también genera altas barreras a la entrada de nuevos competidores. Altos umbrales de representación hacen más difícil la entrada de nuevos candidatos como opción a los “corruptos”, ya que exigen a los votantes un alto grado de coordinación electoral. Como sugiere Cox (1997), en las circunscripciones uninominales el límite de competidores viables es de dos, y por lo tanto si mi candidato preferido –en términos de cercanía ideológica– entre los dos viables ha incurrido en prácticas corruptas, puedo no tener otra opción que seguirlo votando en tanto votar a un tercero significaría desperdiciar mi voto y favorecer la elección del menos preferido.

Este aparente *trade off* entre posibilidad de personalización y disponibilidad de alternativas que presenta la variable magnitud de la circunscripción –como sugiere Persson *et al.* (2003)– es dejado de lado por Kunicova y Rose-Ackerman (2001). Para ellas, lo relevante son las posibilidades de identificar prácticas corruptas y castigarlas electoralmente. Para los electores esto es más fácil no sólo en circunscripciones uninominales, sino también de tamaño geográfico reducido. En este tipo de distritos no sólo es posible castigar, sino que es más fácil advertir prácticas corruptas y enriquecimiento ilícito, ya que es directamente observable el estilo de vida de los políticos.

En consecuencia, para los trabajos centrados en la disuasión, los sistemas electorales con magnitudes bajas y estructuras de voto que permiten elegir entre candidatos y no sólo partidos, son menos proclives a la corrupción. Inversamente, los sistemas con altas magnitudes de circunscripción y con listas cerradas y bloqueadas son más propensos a prácticas políticas corruptas.

La teoría de la disuasión ante la amenaza del castigo electoral presenta una paradoja, los sistemas electorales que desincentivan a la corrupción son los mismos que estimulan la personalización de la política y por lo tanto los que favorecen el *pork-barrel*, el clientelismo y aumentan considerablemente los gastos de campaña en que deben incurrir los candidatos. En este sentido Chang y Golden (2006) muestran cómo los sistemas que incentivan mayores grados de competitividad interna, los de lista abierta con magnitudes por sobre 15 según el argumento de Carey y Shugart (1995), están asociados a mayores niveles de percepción de corrupción que los de listas cerradas y bloqueadas y de igual magnitud de la circunscripción.

Si bien como acertadamente plantean Kunicova y Rose-Ackerman (2001), el *pork-barrel* y el *constituency service* no pueden considerarse prácticas corruptas, no parece poder decirse lo

mismo respecto al clientelismo, a la utilización de recursos públicos con fines electorales y al financiamiento indebido de campañas. Como sugiere Haywood (1997) y Gardiner (2002) la definición de un concepto único, generalizable e incontestable de corrupción es una tarea imposible. Sin embargo, si optamos por la definición más generalizada que establece que “...*corruption is behavior by a public servant, whether elected or appointed, which involves a deviation from his or her formal duties because private persons with whom the public servant is associated.*” (LaPalombara, 1994: 2), podemos asumir sin dificultad que el patronazgo y el clientelismo como criterio de asignación de bienes públicos, y el conflicto de intereses, son claramente prácticas corruptas. En consecuencia, la paradoja que presenta la explicación del nexo causal entre sistemas electorales y corrupción que realiza Kunicova y Rose-Ackerman (2001), y Persson *et al.* (2003) no se resuelve simplemente apuntando que el *pork-barrel* no es corrupción.

Cox y Thies (2000) señalan, a partir del análisis del sistema electoral japonés de *Single Non-Transferible Vote*, cómo los sistemas que permiten hacer opciones entre candidatos dentro de los partidos estimulan la personalización y el gasto en campañas. En estos sistemas la única forma que tiene un candidato de distinguirse de sus competidores –dentro de su mismo partido– es a través de cultivar su imagen personal y esto estimula por lo tanto el clientelismo y los gastos de campaña, ya que es necesario construir un vínculo en términos particularistas –y no centrado en la oferta de políticas– para obtener votos.

Geddes y Ribero Neto (1992) al analizar el caso brasileño sostienen que los incentivos a la personalización que supone el sistema de listas abiertas, en donde los electores pueden optar por candidatos dentro de las listas partidarias, genera legisladores indisciplinados y necesitados por recursos tanto de *pork-barrel* como financieros, para solventar sus campañas. Para los gobiernos sólo es posible construir mayorías a partir de distribuir *pork* y otro tipo de recursos como licencias para explotar canales de radio y televisión, préstamos subsidiados, reducciones impositivas para emprendimientos productivos y contratos para obras públicas, entre otros.

Si como sugiere Pinto-Duschinsky (2002) el vínculo entre financiamiento político y corrupción política es muy estrecho, la paradoja de que los mismos sistemas electorales que disuaden la corrupción política sean los mismos que la estimulan sigue presente.

III. ¿QUÉ NOS DICE LA REALIDAD CHILENA?

En Chile los 120 integrantes de la Cámara de Diputados y los 38 del Senado se eligen en circunscripciones binominales en que los electores votan a una lista, y a un candidato dentro de los dos de esa lista. En primer lugar las diferentes listas compiten por las dos bancas en disputa en la circunscripción, y luego los candidatos dentro de las listas lo hacen por la o las bancas que la lista haya recibido. La distribución de escaños –tanto entre listas como dentro de las listas– se realiza a través del sistema del divisor (D'Hondt).

Desde la salida de la dictadura, los partidos chilenos se han agrupado en dos grandes pactos: la Concertación de Partidos por la Democracia (centroizquierda) y la Alianza por

Chile (centroderecha). Estos dos pactos han logrado capturar la abrumadora mayoría de la representación parlamentaria desde la elección de 1989. En la actualidad la Concertación agrupa al Partido Demócrata Cristiano (PDC), al Partido Socialista (PS), al Partido Por la Democracia (PPD) y al Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Por su parte, la Alianza congrega a Renovación Nacional (RN) y a la Unión Demócrata Independiente (UDI).²

De esta forma, el sistema electoral chileno ayudaría a la disuasión de la corrupción dada la baja magnitud de la circunscripción y a la posibilidad de individualizar el voto entre los dos candidatos que componen las listas. Sin embargo, la competencia interna –dentro de los pactos– también estimula el gasto, la personalización y por lo tanto las prácticas particularistas, y eventualmente la corrupción. En consecuencia, parece necesario conocer cómo los electores advierten que funciona el sistema electoral, cuáles son sus percepciones acerca de las opciones que tienen a disposición y qué tipo de vínculos entre ciudadanos y representantes suelen generarse.

Cuando se les pregunta a los chilenos sobre cuánto influye el dinero en los resultados electorales, una abrumadora mayoría, el 61,3%, responde que los candidatos elegidos en la pasada elección fueron los que gastaron más dinero.³ Este dato es coherente con los hallazgos de Diego Díaz, Pilar Giannini, Juan Pablo Luna y Rodrigo Núñez (2006). Si se pregunta qué es lo que hace que los candidatos tengan una buena performance, un 21,3% responde que es debido a las “cosas” que regalan durante su campaña, un 54,8% sostiene que es gracias a su trabajo constante atendiendo las necesidades de la gente, y sólo un 23,5% responde que la gente se orienta principalmente por partidos.⁴

Las respuestas a estas dos preguntas muestran que menos de un 40% de los entrevistados piensa que los resultados electorales son independientes del gasto electoral de los candidatos, en otras palabras que una buena performance como representante no asegura la reelección si no se dispone de recursos suficientes como para enfrentar una campaña electoral. Por otro lado, entre los encuestados que demuestran algún grado de simpatía partidaria, más del 75% piensa que el resultado electoral depende de la performance individual del candidato en su trabajo hacia la circunscripción y de entre estos cerca de un 30% cree que es producto de retribuciones particulares que los candidatos ofrecen durante su campaña electoral.

Las teorías que se asientan en la lógica de la disuasión tienden a pensar en la posibilidad de que existan electores que sean seducidos a través de retribuciones particularistas, pero que aún estén dispuestos a castigar a los políticos corruptos cuando se sientan víctimas de la corrupción. Si asumimos que la victimización por corrupción hace al efecto que las prácticas corruptas de los representantes tienen sobre la eficiencia en la provisión de bienes públicos, no es descabellado pensar que sistemas que estimulan la personalización y el particularismo forman electores insensibles a la corrupción, en tanto esos mismos políticos

² El Partido Comunista y el Partido Humanista conforman un tercer pacto que no ha logrado desde 1989 obtener representación parlamentaria.

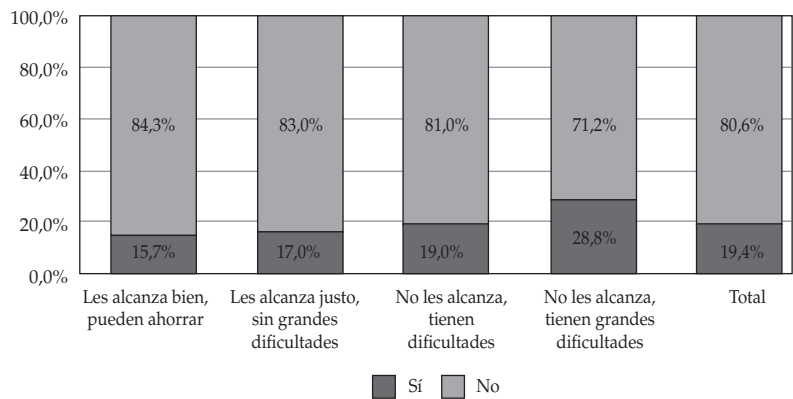
³ Datos de la encuesta LAPOP Chile 2008.

⁴ Esta pregunta se le formuló a los 281 entrevistados que en una respuesta anterior mostraron simpatía por algún partido.

continúen siendo eficaces en la entrega de recursos clientelares. En la medida en que el *trade off* entre práctica política corrupta y provisión de bienes públicos es evidente, pero no entre corrupción y retribuciones particularistas, la hipótesis de que los sistemas que fomentan la personalización de la política son también los más eficaces para controlar la corrupción no parece del todo sólida. Más aún, si la provisión de *pork-barrel* no sufre de este *trade off*, la lógica de la teoría tanto de Persson *et al.* (2003) como de Kunicova y Rose-Ackerman (2001) necesariamente encuentra aquí sus límites.

En este sentido, un 15% de los entrevistados de la encuesta LAPOP en Chile en 2008 dijo conocer a alguien que recibió un regalo o favor de un candidato, y un 48,7% sostiene que quienes reciben regalos y favores se sienten obligados a votar por dichos candidatos. Más aún, como lo muestra el Gráfico 1 más de un 19% renunciaría a su derecho a votar si el gobierno le duplicara su ingreso familiar. En otras palabras estarían dispuestos por una retribución particular a dejar de decidir sobre aspectos políticos y juzgar a sus representantes. Es interesante observar también que este porcentaje trepa hasta cerca del 29% entre los sectores de menor ingreso subjetivo.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base a datos de la encuesta LAPOP Chile del año 2006.

Estos datos muestran que los supuestos efectos disuasivos de un sistema con magnitud de circunscripción baja y voto personalizado son contrarrestados por los estímulos que la misma personalización genera. En particular, los votantes perciben que los recursos son determinantes para que los representantes alcancen el éxito electoral y que un porcentaje importante recibe regalos o favores por los cuales se ven obligados a votar a determinados candidatos. Más aún, cerca de un 30% de quienes tienen un menor ingreso subjetivo optarían por declinar su derecho a voto si se le duplicara su ingreso familiar.

IV. DISCUSIÓN

Un porcentaje significativo de los votantes chilenos parecen sufrir lo que Lyne (2007) llama “*the voter’s dilemma*” y por lo tanto como ella misma sostiene “*When voters opt for a quid pro quo, they necessarily forgo their ability to pass judgment on overall policy, and thus, improvements in overall outcomes that follow from welfare-enhancing policy change are not registered in voters’ choices.*” (Lyne, 2007: 166)

A pesar de que las teorías sobre el impacto de los sistemas electorales sobre los niveles de corrupción política centradas en la disuasión producto del posible castigo electoral son precarias, más en el escenario latinoamericano, tampoco puede rápidamente suscribirse la hipótesis de los estímulos. Como señalan Mainwaring, Bejarano y Pizarro (2006) para los países andinos, los estímulos del sistema electoral no alcanzan a explicar el deterioro de los vínculos de representación. Más aún, crisis políticas que envuelven fenómenos de corrupción y ponen en cuestión al sistema de partidos suelen catalizar cambios en los sistemas electorales que buscan aumentar la legitimidad. Por lo tanto, en casos como Ecuador, sistemas electorales que favorecen una alta personalización son efecto y no causa de la corrupción.⁵

En consecuencia, la ilustración que se ha hecho del caso chileno muestra que si se quiere avanzar en el entendimiento de cómo variables político-institucionales afectan a la corrupción, no parece suficiente preguntarse qué sistemas electorales favorecen o estimulan la corrupción y cuáles la evitan, sino ir más allá y analizar en qué contextos diferentes sistemas electorales pueden terminar teniendo diferentes resultados.

V. CONCLUSIÓN

Los intentos de explicar la relación entre sistemas electorales y corrupción se han centrado en las posibilidades que los primeros dan a los electores para evaluar la acción de los políticos. Básicamente han supuesto que los sistemas que permiten el voto a personas sobre el voto a partidos favorecen la posibilidad del castigo por parte de los electores a los políticos corruptos, y hacen que estos se vean disuadidos de incurrir en prácticas indebidas. Sin embargo, estos sistemas a la vez tienden a favorecer vínculos particularistas entre votantes y políticos, y a aumentar considerablemente el costo de las campañas. En consecuencia, los mismos sistemas que *a priori* parecen favorecer la disuasión de la corrupción tienden a hacer a los políticos más dependientes del dinero y del clientelismo, y a los electores a dejar de evaluar en términos generales la eficacia en la provisión de bienes públicos y a centrarse en los beneficios de retribuciones particularistas.

Los datos de opinión pública de Chile muestran esta paradoja. Estos datos no nos permiten avalar o descartar ni la teoría de la disuasión ni la de los estímulos. Pero sí parecen

⁵ Hasta 1998, Ecuador tenía un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas. El cambio hacia un sistema de voto en bloque que privilegia la representación personalizada fue producto de una reforma que buscaba aumentar los niveles de legitimidad del sistema político ecuatoriano.

impulsarnos a buscar nuevas explicaciones donde los sistemas electorales sean una pieza de la misma, pero no la única. En particular, parece razonable avanzar hacia el análisis de cómo los sistemas electorales funcionan de distinta forma en diferentes realidades, y en combinación con qué otras variables institucionales y políticas los tipos de representación encuentran equilibrios particularistas o programáticos. Sólo de esta forma podremos entender cómo diferentes equilibrios de representación –distintas estructuraciones de vínculos entre votantes y representantes– tienden a favorecer o desincentivar la corrupción.

REFERENCIAS

- Carey, Jhon y Mathew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal vote: a Rank ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14 (4): 417-439.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral System*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary y Michael F. Thies (2000): "How Much Does Money Matter? 'Buying' Votes in Japan, 1967-1990". *Comparative Political Studies* 33 (1): 37-57.
- Díaz, Diego; Pilar Giannini, Juan Pablo Luna y Rodrigo Núñez. 2006. "El secreto de mi éxito. Seis caminos para llegar y permanecer en Valparaíso". *Revista de Ciencia Política* 26 (1): 169-190.
- Chang, Eric y Miriam Golden. 2006. "Electoral Systems, District Magnitude and Corruption". *British Journal of Political Science* 37 (1): 115-137.
- Gardiner, John (2002): "Defining Corruption". En *Political Corruption: concepts and Contexts*, editado por A. J. Heidenheimer y Michael Johnston, 3rd Edition. New Brunswick, NJ.: Transaction Publishers, 25-41.
- Geddes, Barbara y Artur Ribeiro Neto. 1992. "Institutional Sources of Corruption in Brazil". *Third World Quarterly* 13 (4): 641-661.
- Haywood, Paul. 1997. "Political Corruption: Problems and Perspectives". *Political Studies* 45 (3): 417-435.
- Kunicova, Jana y Susan Rose-Ackerman. 2001. "Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Colsed-List Proportional Representation". Mimeo Yale University.
- LaPalombara, Joseph. 1994. "Structural and Institutional Aspects of Corruption". *Social Research* 61 (2): 325-351.
- Lyne, Mona M. 2007. "Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and democratic accountability". En *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, editado por Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press, 159-181.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez. 2006. "The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview". En *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, editado por Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómes. Stanford, CA.: Stanford University Press, 1-46.
- Persson, Torsten; Guido Tabellini y Francesco Trebbi. 2003. "Electoral Rules and Corruption". *Journal of the European Economic Association* 1 (4): 960-980.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 2002. "Financing Politics: A Global View". *Journal of Democracy* 13 (4): 69-86.
- Samuels, David. 2001. "Money, Elections and Democracy in Brazil". *Latin American Politics and Society* 43 (2): 27-48.

Rafael Piñeiro es docente e investigador de la Universidad de la República en Uruguay. Hoy cursa el Phd en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile.
(e-mail: rpineiro@uc.cl)