



ASOCIACION ARGENTINA
DE ECONOMIA POLITICA

ANALES | ASOCIACION ARGENTINA DE ECONOMIA POLITICA

XLIX Reunión Anual

Noviembre de 2014

ISSN 1852-0022

ISBN 978-987-28590-2-2

ORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y CORRUPCIÓN
POLÍTICA

Rodríguez García, Giovanna

ORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y CORRUPCIÓN POLÍTICA¹

Giovanna Rodríguez García²

Resumen

El documento tiene el objetivo de determinar si la organización intra-partido afecta la corrupción política. Para ello usa una medida de partidos políticos programáticos, emitida por el *Democratic accountability and linkages Project*. Las estimaciones muestran que los partidos políticos programáticos tiene un impacto positivo y significativo sobre los indicadores de transparencia. Ello se debe a que partidos políticos más organizados, toman decisiones menos discrecionales, disminuyendo las oportunidades de corrupción política.

Abstrat

The paper aims to determine whether the intra-party organization affects political corruption. This paper uses a measure of programmatic parties, issued by the Democratic Accountability and Linkages Project. Estimates show that programmatic political parties has a positive and significant impact on indicators of transparency. This is because most organized political parties take less discretionary decisions, reducing the opportunities for political corruption.

Palabras Clave: Corrupción política, partidos políticos, instituciones.

Clasificación JEL: D71, D72

¹ Este trabajo constituye una parte del desarrollo de la tesis de grado para optar al título de Magíster en Economía de la Universidad Nacional de La Plata.

² Docente Programa de Economía Universidad Autónoma de Bucaramanga - UNAB, Estudiante Maestría en Economía Universidad Nacional de La Plata – UNLP. Todos los comentarios acá contenidos son exclusivos del autor. Comentarios: giovannarodriguezg@gmail.com

Introducción

La Ley 974 de 2005 reglamentó la actuación en Bancadas³ de los miembros de las Corporaciones Públicas⁴ en Colombia. El propósito de la Ley fue fortalecer los partidos políticos en el país y darles un mayor protagonismo incentivando la responsabilidad en la toma de decisiones. La Ley de Bancadas tiene el objetivo de afianzar la democracia colombiana y forma parte de los cambios introducidos en el sistema político después de la Constitución de 1991.

Según Duque (2011), el período posterior a la Constitución de 1991 se caracterizó por una semivolatilidad institucional durante el cual se han presentado varias reformas al sistema político⁵. Luego de sentadas las bases para el nuevo campo político con la Constitución, se dio en 2003 una nueva reforma tendiente a reconfigurar la actividad partidista, la competencia electoral y el protagonismo de los partidos con el Acto Legislativo No. 01 de 2003. Todo ello mediante una serie de medidas que disminuían la fragmentación política y el individualismo electoral (Duque, 2011).

Por los cambios introducidos con el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se redujo considerablemente el número de partidos y consecuentemente el número de listas que competían por curules en los cuerpos colegiados. Sin embargo, la nueva forma de designación de curules desvió en parte el objetivo de afianzar los partidos políticos; pues, tras la introducción de listas cerradas pero no bloqueadas o de voto preferente, no solo fue posible votar por un partido sino también votar por el ordenamiento de la lista o por los candidatos dentro de determinado partido político⁶ (Jaramillo de la Roche, 2008).

Lo anterior es analizado por Carey y Shugart (1995) quienes resaltan la importancia de las reglas electorales para determinar qué prima en un sistema político: si la reputación del partido o la reputación personal⁷. Bajo su análisis, la nueva fórmula electoral colombiana dio un avance al pasar de listas totalmente personalizadas a listas abiertas, que permitían por un lado mayor control del partido sobre sus candidatos y por otro que los votos para un

³ Según la Ley 974 de 2005, una bancada está constituida por los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido, movimiento social o grupo significativo de ciudadanos.

⁴ Las Corporaciones Públicas son aquellos cuerpos colegiados que reúnen a los representantes electos popularmente para cumplir funciones político-administrativas. En Colombia, estos son: Congreso de la República, Asamblea Departamental y Concejos Municipales.

⁵ Duque (2011) destaca que durante este período de semivolatilidad institucional se presentaron cuatro reformas políticas. La primera de ellas la Constitución de 1991 y la segunda el Acto Legislativo No. 01 de 2003. La tercera corresponde a la reforma realizada en el 2005, la cual instituyó la reelección presidencial por un período consecutivo. Por último la reforma del 2009, mediante la cual se implementan medidas para controlar el problema de la "Para-política" que había minado al Congreso.

⁶ Los partidos políticos tienen el objetivo de agrupar a personas con ideologías y preferencias similares para que los represente las preferencias de los ciudadanos, dado que estos últimos no son homogéneos. Así el fin último de los partidos políticos es mejorar la representatividad de los ciudadanos. La idea de que la representatividad mejora con los partidos políticos nace no solo de que agrupan preferencias, sino también que los ciudadanos electos por un partido representarían dichas preferencias. Ahora bien, si una regla electoral no promueve una elección de partidos sobre elección de candidatos, podría suceder que esos candidatos no representen los intereses ciudadanos. Las reglas electorales, en este caso específico la regla de asignación de asientos en la legislatura, cambian la forma de hacer política, porque ahora no se compite entre partidos políticos, sino entre individuos.

⁷ Según Carey Shugart (1995) la regla electoral que da mayor prioridad a la reputación por partido sobre la reputación personal es la regla de listas cerradas.

candidato fueran contabilizados para todo el partido.⁸ No obstante, el avance no fue completo porque se siguieron permitiendo las carreras personalizadas en búsqueda del voto.

El problema de las carreras personalizadas es que lleva a que los votantes no identifiquen al candidato político con un partido, a diferencia de carreras entre partidos⁹. Esta situación conduce a una debilidad en el sistema de partidos que se transforma en una debilidad en el sistema democrático representativo, ya que los partidos son un mecanismo de integración política y mediación social propios de la representación (Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000). Asimismo, tal situación da incentivos a que los candidatos políticos no tengan una adherencia ideológica con su partido, aumentando los riesgos de corrupción política.

Según Jones (2010), los partidos políticos afectan la manera de hacer políticas porque: antes de las elecciones, ellos juegan un rol a la hora de reclutar candidatos, movilizar ciudadanos electores y crear, presentar e implementar políticas; luego de las elecciones su rol se centra en la formación de gobierno y coaliciones que organizan la legislatura y ayudan a la articulación de las preferencias y los intereses de los ciudadanos. Sin embargo, Según *Transparency International*,¹⁰ los partidos están entre las instituciones políticas peor situadas en cuanto a corrupción, transparencia y representatividad¹¹. Lo cual es debido, entre otras cosas, a la falta de programación, al clientelismo y la fragmentación del sistema de partidos (Jones, 2010). Por tanto, lo óptimo serían partidos políticos programáticos, que compitan por políticas y sean juzgados por resultados de política. Lo que al final debería transformarse en mayor *accountability* por parte de los representantes.

Así, la Ley de Bancadas ha sido una herramienta transformadora que intenta institucionalizar el sistema de partidos. En este sentido, la Ley debería ser un instrumento para mejorar la representatividad, transparencia y *accountability* de los representantes políticos (o disminuir la corrupción). Hasta ahora, los resultados en términos de disminución de la corrupción política no han sido notorios¹²; pero cabe resaltar que, aunque fue promulgada en 2005, varias corporaciones públicas no la han implementado en su totalidad¹³.

⁸ Carey y Shugart (1995) presentan un método de evaluación de las distintas fórmulas electorales para determinar si crean mayores incentivos a la reputación personal o a la reputación del partido. Su método es basado en cuatro variables: *Ballot*, mide el grado de control que tiene el líder del partido sobre el acceso a su partido; *pool*, mide si los votos para un candidato son contabilizados para todo el partido; *votes*, distingue entre sistemas en los cuales se emite un solo voto por partido, múltiples votos o un solo voto por candidato; por último una variable que mide el número de asientos en una legislatura.

⁹ Según Becerra et al (2000) la importancia de los partidos políticos radica en que los votantes pueden contar con referentes estables y los representantes políticos pueden adquirir un orden nacional.

¹⁰ *Transparency International* (2012) realiza un estudio para Europa sobre varias instituciones usando el *National Integrity System* para medir los riesgos de corrupción. En su estudio halla que los partidos políticos se encuentran entre las instituciones más débiles y con mayores riesgos de corrupción. Asimismo, el Barómetro Global de Corrupción 2010 halla que 8 de cada 10 personas en el mundo señalan a los partidos políticos como las instituciones más corruptas.

¹¹ Todo ello como círculo en el cual la poca transparencia, los altos índices de percepción de corrupción, así como los escándalos de corrupción deslegitiman el actuar de los partidos y debilitan su institucionalidad.

¹² Según el Barómetro Global de Corrupción 2010 la calificación obtenida por los Partidos Políticos y el Congreso en Colombia fue de 4.2 y 5 respectivamente, donde 1 es nada corrupto y 5 muy corrupto.

¹³ Aunque el Congreso de la República implementó en su reglamento interno la actuación en bancadas, las corporaciones públicas a niveles inferiores del gobierno no lo han realizado. Tal es el caso de los Concejos Municipales y Distritales, quienes aunque toman medidas al respecto de voceros de las Bancadas y el tiempo en el uso de la palabra, aún no toman decisiones de política como un conjunto, como lo evidencia el Boletín No. 1 de la Red de Observatorios a Concejos.

Es claro que la organización interna de los partidos juega un rol al intentar mejorar la representatividad política. Ahora bien, no se ha determinado empíricamente ni teóricamente las consecuencias de esta organización para la corrupción. Puede ser que partidos más organizados y con ideologías definidas representen mejor las preferencias de los ciudadanos y por tanto disminuyan los incentivos a la corrupción, pero también puede ser que su organización interna permita una mayor cohesión que facilite el paso de los sobornos y la captura de rentas.

El objetivo del documento es determinar la importancia de los partidos programáticos para la corrupción política. Para ello, el documento se divide en cuatro secciones luego de esta introducción: en la primera se hará una revisión de la literatura, tanto teórica como empírica, sobre los determinantes de la corrupción política y su posible relación con los partidos políticos; en la segunda se presentarán las variables y la base de datos usada para las estimaciones; y en la tercera se mostraran los resultados. Por último, se dedicará una sección para las conclusiones y posibles trabajos futuros.

Corrupción política: ¿qué es?

La corrupción política, según la definición de *Transparency International*, es el “abuso del poder dado a los líderes políticos, para satisfacer intereses particulares, en detrimento del interés colectivo”. La corrupción política ha sido considerada como uno de los desaceleradores del desarrollo económico de los países, pues la corrupción política no solo puede conllevar a aumentar la concentración del ingreso, sino también lleva a deslegitimar las instituciones políticas. Tal deslegitimación conlleva a desconfianza en los sistemas tanto legislativos como judiciales, que se frenan el desarrollo.

Treisman (2000) realiza un análisis de los determinantes de la corrupción política para 64 países, usando datos de corte transversal. El autor plantea varias hipótesis de los determinantes de la corrupción entre los cuales se resalta que en aquellos países donde hay sistemas de derecho consuetudinarios, que han sido colonias británicas, que tienen tradición protestante y con mayores libertades cívicas y políticas, son menos corruptos. Asimismo, resalta que los países con menor apertura comercial y más control estatal, con mayor división lingüística, con una mayor dotación de recursos naturales y mayor inestabilidad política, son más corruptos.

Particularmente, Treisman (2000) argumenta que tener sistemas legales fuertemente legitimados, así como una menor diversidad dentro del país, conlleva a que haya un mayor control por parte de los ciudadanos, reduciendo los riesgos de la corrupción. De igual forma, resalta la importancia de la competencia y el libre mercado para la disminución de la corrupción, toda vez que el Estado interviene en muy pocas ocasiones, disminuyendo las oportunidades de corrupción.

Ahora bien, en un sistema democrático, son las elecciones las que le dan poder a los representantes políticos para actuar en nombre de los ciudadanos. Las elecciones son, a su vez, la única herramienta con la que cuentan los ciudadanos para poder recompensar o castigar a sus representantes por su buen o mal comportamiento. Por ello, los modelos

sobre corrupción política intentan hacer un link entre el poder político que tienen los representantes y la extracción de rentas a expensas de los votantes.

Persson y Tabellini (2000) argumentan que las elecciones pueden jugar tres roles específicos: aumentar competencia electoral, mejorar la *accountability* del representante y dar incentivos a un buen desempeño del político electo. Razón por la cual desarrollan tres grandes modelos teóricos, los cuales se centran en el papel de las instituciones políticas¹⁴ y los incentivos que dan a la corrupción.

En el modelo de competencia electoral, la competencia por ser electo hace que las rentas extraídas por los políticos sean cero siempre y cuando no haya un adherencia ideológica de los votantes y las promesas sean cumplidas y verificables (Persson y Tabellini, 2000). De lo contrario, siempre existe la posibilidad de que los representantes extraigan rentas de sus electores. Las conclusiones de este modelo pre-electoral son importantes en la medida en que destacan los problemas informativos entre los políticos y los votantes.

En el modelo de *accountability*, Persson y Tabellini (2000) parten de ver la Constitución como un contrato incompleto, por lo cual los representantes no tienen incentivos *ex ante* a cumplir las promesas electorales, pero *ex post* sí. El incentivo a cumplir *ex post* viene dado por la reelección, ya que los votantes verán retrospectivamente si el representante cumplió al darles su política preferida y lo elegirán en base a tal comportamiento. Sin embargo, el modelo se basa en una negociación entre el representante y el votante, en donde el representante efectivamente da a sus votantes el nivel de bien público preferido, pero a cambio los votantes deben permitirle extraer algunas rentas al representante. Este nivel de rentas estará determinado por el valor del cargo público y los costos de la extracción de rentas.

Por último, en el modelo de desempeño electoral o *career concerns*, Persson y Tabellini (2000), modelaron no solo los incentivos de las elecciones al buen comportamiento, sino también los incentivos a un mejor desempeño. Ya que la *performance* de un político en el pasado, podría ser un buen indicador de su *performance* en el futuro. Así, a los ciudadanos puede que no solo les interese elegir a los políticos más honestos, sino también a los más competentes. En este modelo, el desempeño de un político es una variable aleatoria desconocida tanto para los votantes como para los políticos en el momento de elegir la política a implementar. En equilibrio, se demuestra que los representantes obtienen rentas, dada la incertidumbre sobre el desempeño de cada uno.

A partir de estos tres grandes modelos, Persson y Tabellini (2000) desarrollan modelos para elecciones mayoritarias y proporcionales, elecciones locales y nacionales y para sistemas presidenciales y parlamentarios. En ellos hallan que aunque los sistemas mayoritarios ayudan a reducir la corrupción sobre los proporcionales, se generan una distribución focalizada de recursos hacia ciertos grupos poblacionales. De otro lado, halla que en elecciones nacionales, los riesgos de corrupción política son más elevados que en las locales, ya que a nivel nacional el representante tiene mayor probabilidad de ser descubierto y castigado. Por último, encuentran que los sistemas presidenciales son más propensos a la

¹⁴ Tales como los diferentes regímenes políticos, las reglas electorales, nivel de centralización, entre otras.

corrupción que los parlamentarios, porque en el primero la división de poderes entre el ejecutivo y el legislativo es fuerte.

De otro lado, Myerson (1993) desarrolla un modelo con el cual pretendía determinar si los diferentes sistemas electorales afectaban la corrupción política. En su modelo, el autor describió cuatro tipos diferentes de sistemas electorales: *approval voting*, *proportional representation*, *plurality voting* y *borda voting*¹⁵. Él concluyó que los dos primeros sistemas son efectivos totalmente para controlar la corrupción, porque no permite que políticos corruptos permanezcan en el poder; mientras que *plurality voting* es parcialmente efectivo, al hallarse equilibrios en los cuales hay cabida a políticos corruptos y el sistema *borda voting* es totalmente inefectivo, al no haber equilibrios en los cuales se garantice la total exclusión de políticos corruptos.

Estas predicciones teóricas han tenido su contra parte empírica. Los trabajos realizados por Persson, Tabellini y Trebbi (2003) y Kunicová y Rose-Ackerman (2005) intenta probar la conexión entre reglas electorales y corrupción.

El primero de estos trabajos comprobó que: *i)* Los distritos electorales más grandes y con bajos umbrales para la representación podrían estar asociados con menos corrupción, ya que hay menos barreras a la entrada de nuevos candidatos. *ii)* Una mayor proporción electos bajo sistemas de listas abiertas o sistemas individuales serían menos corruptos que aquellos elegidos bajo sistemas de listas cerradas, ya que los candidatos debían responderle al electorado individualmente. *iii)* La regla de Pluralidad en múltiples distritos podría estar asociada a menos corrupción que la regla de Representación Proporcional en múltiples distritos, ya que el efecto de competencia por un solo asiento en la legislatura sería más motivante para los candidatos que en un sistema de múltiples asientos.¹⁶

Por su parte, en el trabajo realizado por Kunicová y Rose-Ackerman (2005) se halló evidencia empírica de que los sistemas presidenciales son más propensos a la corrupción que los sistemas parlamentarios, ya que en los primeros el presidente tiene poderes legislativos y no legislativos que dificultan la labor del ejecutivo¹⁷. Asimismo, hallaron que la regla de listas cerradas bajo sistemas proporcionales es más corrupta que la de listas

¹⁵ Myerson (1993) define tales reglas electorales de la siguiente manera: *plurality voting*, *approval voting* y *borda voting* son fórmulas de elección para sistemas uni-distrito o mayoritarios. Bajo *plurality voting*, cada votante solo da un punto a un partido y cero a los otros; bajo *approval voting*, cada votante puede elegir varios partidos a la vez, dándoles un punto a todos con los que se considere de acuerdo y cero si no se considera de acuerdo; bajo *borda voting*, cada votante organiza los partidos según su preferencia y les da puntos en tal orden, 1, 2, 3... Por último *proportional representation* es un sistema para elecciones multi-distrito, en el cual cada votante debe dar un punto al partido de su preferencia y cero a los demás y cada partido obtiene una fracción de asientos en la legislatura proporcional al número de votos obtenidos.

¹⁶ Kunicová y Rose-Ackerman (2002) y Chang (2005), realizan trabajos separadamente para determinar los niveles de corrupción en sistemas proporcionales de listas cerradas y listas abiertas, respectivamente. Ambos trabajos hallaron que los dos tipos de listas, bajo sistemas proporcionales presentan probabilidades de corrupción.

¹⁷ Tal predicción había sido modelada por Persson y Tabellini (2000), donde elaboraron un modelo de *accountability* para determinar donde es más alto el nivel de rentas, si en sistemas presidenciales o en sistemas parlamentarios. Ellos llegaron a la conclusión que en sistemas presidenciales había una mayor extracción de rentas en el equilibrio, pero también que en sistemas parlamentarios la cantidad de dinero dedicada a *pork-barrel spendig* era mayor. Esta última hipótesis fue testeada por Gagliarducci et al (2011), donde usando una particularidad del sistema italiano, que entre 1994 y 2006 permitió a los representantes presentarse a elecciones tanto en sistemas mayoritarios como proporcionales, hallaron evidencia empírica de que bajo sistemas mayoritarios (o parlamentarios) hay más actividades de *target* pero menos apropiación de rentas que bajo sistemas proporcionales (o presidenciales).

abiertas, dado que el poder de un partido se concentra únicamente en el líder de dicho partido, lo cual facilita la captura del líder.

En conclusión, ninguna regla electoral es totalmente efectiva para controlar la corrupción. Al parecer, todas las reglas electorales dan incentivos a que tanto el ejecutivo como el legislativo se comporten de manera corrupta. Aunque la literatura teórica y empírica sobre el efecto de las instituciones políticas, y más concretamente sobre las reglas electorales, en la corrupción es extensa, Kunicová (2006) resalta que aún no se han ahondado en características tales como: los partidos políticos, el bicameralismo, la libertad de prensa, el sistema judicial, entre otros, características que podrían interactuar con el sistema electoral para controlar la corrupción.

La importancia de los partidos políticos como determinante de la corrupción, radica en la conformación de la legislatura. Según Laver (2006), en sistemas presidenciales, la legislatura no es independiente de la rama ejecutiva. Ello se debe a que, aunque un presidente no puede ser derrocado por el Congreso, si depende de este para la aprobación de leyes, al mismo tiempo que el Congreso no puede deshacerse del presidente y tiene una influencia indirecta sobre su comportamiento. Ahora bien, los legisladores pertenecen a partidos políticos, los cuales son vistos como marcas que sirven para que los ciudadanos identifiquen a los candidatos y para la credibilidad de las propuestas de estos últimos. Por lo cual son los incentivos electorales los que llevan a que el *label* del partido sea un bien apreciado para el candidato.¹⁸

Asimismo, Laver (2006) también resalta que la diferencia entre el sistema de partidos, en el sistema parlamentario y el sistema presidencial, radica en que en el primero la disciplina de partidos generalmente nunca falla y en el segundo nunca tiene éxito. Ello se debe a que la desvinculación entre el ejecutivo y el legislativo acaecido en los sistemas presidenciales no da incentivos a la disciplina de partidos, toda vez que para mantener al ejecutivo en el poder no se requiere de partidos legislativos disciplinados. En este sentido, plantea que para disciplinar partidos bajo sistemas presidenciales se deben o bien dar incentivos electorales o dar incentivos estratégicos dentro de la misma legislatura. Esto es, diseñar un sistema de recompensas y castigos que fortalezca la institucionalidad de los partidos.

Tal institucionalidad es importante en la medida en que lleva a que una mayor importancia de la reputación y que haya un mayor compromiso por parte del partido y sus integrantes, para que no solo se cumplan los objetivos de corto plazo. En este sentido, la institucionalidad de los partidos afecta la manera en que se desarrolla el proceso de hacer políticas. Particularmente, Jones (2010) destaca cuatro características del sistema de partidos que afectan la manera en que se hace política. La primera de ellas es precisamente la institucionalización del sistema de partidos; argumenta que mientras más institucionalizado esté el sistema de partidos, hay mayor probabilidad de que los partidos sean programáticos, lo cual asegura una mayor consistencia política. Los componentes que influyen en el nivel de la institucionalización del sistema de partidos según Jones (2010) son: estabilidad en los patrones de la competencia intra-partido, la raíz de los partidos en la sociedad, la legitimación de los partidos y las elecciones y la organización del partido.

¹⁸ Sin embargo, Laver (2006) también destaca que pueden existir incentivos legislativos para pertenecer a un partido político, porque aquellos legisladores que pertenecen a partidos más grandes pueden ganar (en términos monetarios y no monetarios) que aquellos que pertenecen a partidos más chicos.

Como segunda característica, Jones (2010) destaca la nacionalización del sistema de partidos, porque crea vínculos entre votantes y partidos; además, argumenta que tal nacionalización influye en las carreras legislativas de los políticos y en la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Así, a mayor nacionalización es más probable que las políticas públicas vayan dirigidas así el trabajo por un bien común. El tercer factor es la polarización partidista, la fragmentación y apoyo legislativo, porque representa el grado en el cual, los partidos afectan la relación entre el legislativo y el ejecutivo, contrapesando sus poderes.

Por último, el autor resalta la relevancia de los políticos clientelistas contra los programáticos para el funcionamiento del sistema político. Asegura que mientras en los sistemas programáticos los partidos políticos compiten en políticas y son juzgados por los resultados de política, en sistemas clientelistas los partidos políticos compiten en distribución de incentivos selectivos a sus votantes y son juzgados por su habilidad para distribuir tales incentivos. Por lo cual se puede evidenciar algún tipo de relación entre corrupción y partidos políticos no programáticos.

En sentido, lo óptimo serían partidos políticos programáticos, porque si lo son, competirán en políticas y serán juzgados por resultados de política. Lo cual se transforma en mayor *accountability* por parte de los representantes. Esto es, omitiendo problemas de información, los representantes políticos serán juzgados por cómo se desempeñen en sus cargos públicos (efecto *accountability*), que hará que se desempeñen de manera adecuada y disminuyan los incentivos a la corrupción.

No obstante, Snyder y Ting (2002) destacan que si los partidos políticos no son capaces de imponer costos a sus miembros, sus plataformas políticas siempre se alejarán de lo deseado por todo el partido. En este sentido, para que haya partidos programáticos, se necesitará de un sistema de castigos que permitan "alinearse" a los miembros del partido, que vaya más allá de la ideología. Esto es así, porque según los autores, los partidos políticos no tienen una postura política natural, sino que son libres de elegir sus posiciones¹⁹. Asimismo, argumentan que imponer límites a los candidatos es lo que hace que los partidos sean efectivamente informativos y funcionen con señales para los votantes.

Medidas de corrupción y partidos políticos programáticos

El principal limitante para realizar estimaciones sobre los determinantes de la corrupción es la medida de la corrupción. Particularmente, dado que la corrupción (definida según *Transparency International*) es un acto ilegal, no se puede recopilar información confiable acerca de ella. Por tanto, salvo algunas excepciones, la mayoría de trabajos usan medidas de percepción de la corrupción como proxy.²⁰

¹⁹ Snyder y Ting (2002) resaltan que esta es una de las principales diferencias respecto a los grupos de interés los cuales están restringidos a una postura, no solo por intereses políticos, sino por otros.

²⁰ Por ejemplo, Chang (2005) usa como medida de la corrupción los delitos reportados en el sistema judicial italiano. Para ello, toma microdatos correspondientes al año 1994 y toma como tratamiento si el legislador ha sido asociado con corrupción. Estos datos, tienen el problema de que algunos legisladores con comportamientos corruptos pudieron no ser identificados.

Particularmente, hay dos medidas que son las más usadas para medir la corrupción: el índice de percepción de la corrupción (CPI) y el índice de control de la corrupción (GRAFT). El primero de ellos es realizado por *Transparency International (TI)* y es una “encuesta de encuestas” sobre la percepción de la corrupción. Para realizar el índice, TI analiza encuestas a ciudadanos, empresarios y expertos y determina una medida entre 0 y 10, siendo 10 el país con mayor percepción de corrupción. Por su parte, el GRAFT es un indicador recopilado por el Banco Mundial (BM) y forma parte de los datos de *The Worldwide Governance Indicators (WGI)*, los cuales tienen el objetivo de resumir los puntos de vista de empresarios, ciudadanos y diversos expertos sobre la calidad del gobierno. El GRAFT se mide entre -2.5 y 2.5, siendo este último el indicador de un gobierno con un fuerte desempeño.

Para las estimaciones acá realizadas, se usarán los datos tanto del GRAFT como del CPI para los años 2008 y 2009. Las medidas se toman exactamente en la misma escala aportada tanto por *TI* y el Banco Mundial. Aunque las dos medidas tienen altos niveles de correlación, el GRAFT ha sido el preferido en los últimos trabajos.

Por otro lado, una de las razones por las cuales no se han realizado trabajos sobre el efecto que tienen los partidos políticos sobre la corrupción, se debe a que no hay una base de datos continua que mida la importancia de los partidos en cada país. Asimismo, no se ha estructurado un indicador que permita medir si los partidos políticos son programáticos o clientelistas. Al respecto, cabe resaltar el trabajo realizado por Jones (2010) y los datos recopilados por el *Democratic accountability and linkages Project (DALP)*, desarrollado por el departamento de Ciencia Política de la Universidad de Duke, en colaboración con el departamento de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

Jones (2010) desarrolla un indicador de partidos programáticos y clientelistas, para los países latinoamericanos. Para ello usa datos proporcionados por Latinobarómetro y del Proyecto Élite Latinoamérica (PELA). Su indicador de partidos programáticos está conformado por un subgrupo de indicadores: élites programáticas, electores programáticos y volatilidad. Las élites programáticas corresponden al indicador de las brechas ideológicas y económicas que tienen los partidos dentro de un país. Por su parte, los electores programáticos corresponden a la polarización y las brechas ideológicas entre los votantes. Por su parte, el indicador de volatilidad, mide la estabilidad de la competencia intrapartido. Aunque el indicador planteado por Jones (2010) es interesante, los datos con los cuales realizó su indicador tan solo están disponibles para Latinoamérica.

De otro lado, el *DALP* es un proyecto que estudia el liderazgo en la rendición de cuentas en sistemas con elecciones multi-partido, razón por la cual contiene datos de 80 democracias para el año 2008-2009. La información contenida hace referencia a la percepción que se tiene sobre la *accountability* de los partidos políticos, su identidad, tradiciones, estructuración ideológica y económica. Al respecto, hallar un indicador de la estructuración programática de cada partido y las pesan por el tamaño del partido para hallar un promedio ponderado para cada uno de los países de la muestra. Este indicador mide el grado de cohesión de los partidos, la relevancia de su posición y el grado de distinción espacial o polarización.

Dado que este indicador mide cómo es el comportamiento intrapartido, al tomar en cuenta el grado de cohesión, pero además toma en cuenta su distinción espacial, será el indicador usado como organización de partido. El indicador toma valores entre 0 y 1, donde 1 indica que el promedio de los partidos políticos en el país son totalmente programáticos.

Las demás variables usadas en las estimaciones se resumen en la Tabla No. 1.

TABLA No. 1. DESCRIPCIÓN DE VARIABLES

Variable	Recurso	Descripción
Sistema Político	DPI	Sistema Político es una variable dummy que representa 1. Sistemas Presidenciales, 2. Sistemas Semi-Presidenciales, 3. Sistemas Parlamentarios.
GovFracc	DPI	Representa el fraccionamiento de los partidos políticos que hacen parte de la coalición del gobierno, en cualquiera de las cámaras de la legislatura o parlamento.
OppFracc	DPI	Representa el fraccionamiento de los partidos políticos que hacen parte de la coalición del gobierno, en cualquiera de las cámaras de la legislatura o parlamento.
Polarización	DPI	Máxima polarización entre el partido del ejecutivo y los cuatro principales partidos de la legislatura.
LEGELEC	DPI	Si la elección de la legislatura fue realizada en los años de estudio: 2008 o 2009.
EXELEC	DPI	Si la elección del ejecutivo fue realizada en los años de estudio: 2008 o 2009.
Plurality	DPI	Es una variable dummy que toma valor de 1 cuando el sistema electoral es por mayorías.
CL	DPI	Es una variable dummy que toma valor de 1 cuando el sistema electoral es de representación proporcional y con listas cerradas.
Author	DPI	Es una variable dummy que toma valor de 1 cuando en el país el estado o provincia tiene autoridad sobre impuestos, gastos o legislación.
Fraude	DPI	Grado de percepción de fraude en las elecciones.
Edad Partido	DPI	La edad promedio de los partidos políticos.
Programmatic	DALP	Variable entre 0 y 1, que representa que tan programáticos son los partidos políticos dentro de un país.
Región		Dummies regionales
OECD		Dummy que toma valor de 1 si el país es miembro de la OECD
Colbriths	Treisman	Dummy que toma valor de 1 si el país ha sido colonia británica.
Elg85	Treisman	Variable que representa el grado de fraccionamiento etnolingüístico dentro del país.
Lg_gdp	WB	Promedio del logaritmo del PIB per cápita.
Ave_balance	WB	Promedio de la balanza comercial como porcentaje del PIB.
Freedom	Freedom House	Promedio del indicador de libertades civiles y derechos políticos.
Graft	WB	Índice de control de la corrupción: -2.5 y 2.5
CPI	Transparency International	Indicador de percepción de la corrupción: 0 y 10.

Notas: DPI hace referencia a la base de datos de instituciones políticas recogida por el Banco Mundial. Treisman (2000) hace referencia a la base de datos usada por el autor para realizar sus estimaciones. WB hace referencia a los datos del Banco Mundial.

Las variables sistema político, electoral, año de elecciones, fraccionamiento de partidos y autonomía estatal, intentan recoger los hallazgos de Kunicová y Rose-Ackerman (2005) y Persson, Tabellini y Trebby (2003), sobre la influencia de las instituciones políticas en la

corrupción. Por su parte, las variables fraccionamiento etnolingüístico, colonia británica, PIB per cápita y apertura comercial, intentan recopilar algunas de las hipótesis planteadas por Treisman (2000) sobre los determinantes de la corrupción. Por su parte, la variable Freedom intenta capturar el hecho de que mayores libertades pueden reducir los índices de percepción de la corrupción, planteado por Kunicová y Rose-Ackerman (2005).

De otro lado, la variable edad del partido político reemplaza la variable edad de la democracia, ya que las dos representan que tan institucionalizado se encuentra el sistema político en el país. La variable POLARIZACIÓN mide el grado en que el partido político del ejecutivo se diferencia de los cuatro principales partidos de la legislatura; se espera que entre más polarizado este el partido del ejecutivo de los partidos de la legislatura, los índices de corrupción serán menores, porque habrá un sistema efectivo de pesos y contra pesos. Por último, la variable FRAUDE represente la percepción de fraude electoral y puede estar relacionada con la corrupción política, porque en una elecciones fraudulentas pueden ganar aquellos candidatos más corruptos. Al respecto de esta última, se realizaron dos estimaciones: una con la variable FRAUDE y otra sin ella.

Finalmente, es importante resalta la limitación de los datos y la calidad de la información. La mayoría de los datos acá usados corresponde a encuestas de percepción, dado que es difícil hallar indicadores medibles y confiables sobre temas como la ideología política y la corrupción. Por tanto, las estimaciones están sesgadas a la percepción que tienen los ciudadanos, que depende del entorno institucional del momento. Asimismo, las estimaciones se realizaron usando datos del año 2008 y 2009 y solamente para 80 democracias, porque era la única información disponible sobre partidos programáticos; lo anterior reduce la muestra de países y las estimaciones se realizan con pocos datos, generando posibles sesgos en la estimación.²¹

Para estimar el modelo, se usará como variable dependiente los índices de corrupción y como independientes las variables del sistema político, electoral, partidos, económicos y dummies regionales. El modelo se estimó con errores robustos dados los problemas de heterocedasticidad entre los datos.

Estimaciones

La tabla No. 2 resume los principales resultados de las estimaciones realizadas. Como se observa en la tabla, de las variables de sistema electoral, el significativo es el de lista cerrada. Las estimaciones muestran una relación negativa entre los índices de corrupción política y elecciones mediante listas cerradas. Un sistema electoral con lista cerrada implica que los votantes no pueden elegir entre candidatos que pertenecen a un mismo partido político. Es decir, que los candidatos votan por partidos políticos y no por candidatos. La corrupción se puede presentar en esta situación por falta de competencia entre candidatos (Persson y Tabellini, 2000; Chang, 2005). En este sentido, las elecciones no funcionan como

²¹ Al respecto, cabe resaltar que en el trabajo realizado por Treisman (2000), donde se analizan las causas de la corrupción, la muestra fue reducida: entre 30 y 64 países.

una forma de premio y castigo, porque los electores no pueden castigar al candidato por su mal comportamiento.

En la tabla se observa que la edad del partido influye positivamente en la percepción sobre la transparencia de las instituciones. Particularmente, se puede argumentar que una mayor edad del partido, al estar relacionada con la edad de la democracia, indica una mayor estabilidad institucional. En este sentido, entre más tiempo de duración tenga un partido político, más estable será la institución, influyendo positivamente en los índices de transparencia.

TABLA No. 2. DETERMINANTES DE LA CORRUPCIÓN

	1		2		3		4	
	Coef.	Error	Coef.	Error	Coef.	Error	Coef.	Error
Sistema Político	0.2339	0.2347	0.3030	0.5161	0.2003	0.2279	0.2581	0.5068
LegElec	0.0737	0.0874	0.1299	0.2129	0.0826	0.0851	0.1417	0.2071
ExElec	-0.1100	0.1765	-0.3360	0.4119	-0.0794	0.1687	-0.2952	0.3732
Plurality	-0.1343	0.1511	-0.3167	0.3668	-0.1633	0.1431	-0.3554	0.3735
Lista Cerrada	-0.0008***	0.0001	-0.0016***	0.0003	-0.0008***	0.0001	-0.0016***	0.0003
Edad Partido	0.0131***	0.0026	0.0312***	0.0060	0.0131***	0.0025	0.0312***	0.0058
Fracc. Oposición	0.0004	0.0003	0.0008	0.0007	0.0003	0.0002	0.0007	0.0005
Fracc. Coalición	-0.0142***	0.0028	-0.0332***	0.0065	-0.0141***	0.0026	-0.0331***	0.0062
Polarización	0.1611	0.0653	0.2567	0.1639	0.1477	0.0615	0.2389	0.1613
Programáticos	2.4459***	0.6552	5.0243**	1.6945	2.4804**	0.6435	5.0704**	1.7019
Fraude	-0.2087	0.3056	-0.2786	0.7335	--	--	--	--
Autonomía	0.6386 **	0.1990	1.1131	0.4995	0.6787	0.2066	1.1667	0.4990
Constante	52.2515	153.8187	248.7550	343.1768	45.2805	152.7788	239.4487	337.2808
Freedom	X	X	X	X	X	X	X	X
PIB	X	X	X	X	X	X	X	X
Comercio	X	X	X	X	X	X	X	X
ELF	X	X	X	X	X	X	X	X
Región	X	X	X	X	X	X	X	X
OECD	X	X	X	X	X	X	X	X
BrithCol	X	X	X	X	X	X	X	X
R ²	0.9477		0.9385		0.9469		0.9382	
N	66		66		66		66	

*** Sigificancial 1% **Sigificancia al 5% *Significancia al 10%

Columnas (1) y (3) variable dependiente GRAFT.

Columnas (2) y (4) variable dependiente CPI.

Por su parte, el indicador de fraccionamiento de la coalición del gobierno tiene un impacto significativo y negativo en los índices de transparencia. Se puede argumentar que esto así porque una coalición dividida, es decir, formada por muchos partidos políticos requerirá de

mayores sobornos para alinear las diversas ideologías. De otro lado, la variable autonomía del estado o provincia tiene un efecto positivo y significativo en una de las regresiones, ello es debido a nivel local o provincial se tiene un mayor control de los ingresos.

Por último, la variable partidos programáticos tiene un efecto positivo y significativo en los indicadores de transparencia. Parece ser que efectivamente una mayor organización de los partidos disminuye los índices de corrupción política. Esto es porque tal y como lo argumenta Jones (2010), los partidos políticos programáticos tiene ideologías estructuradas, que disminuyen la toma de decisiones discrecionales y con ello las oportunidades de corrupción. En este sentido, cobra una mayor importancia hacer análisis de la importancia de las ideologías estructuradas y de la legislación que reglamenta la conformación de partidos políticos.

Conclusiones

La literatura sobre corrupción política ha intentado determinar las causas de la corrupción política, ello como una forma de solucionar los problemas de desarrollo económico. Sin embargo, estas causas que se han centrado principalmente en determinantes económicos y hereditarios y en los últimos años el rol que juegan las reglas electorales y los diferentes sistemas políticos; pero no en la estructura de los partidos políticos.

Los partidos políticos son importantes en la medida en que agrupan las preferencias de los individuos. Este documento mostró estimaciones para 66 países, usando como medida de la corrupción el ICP y el GRAFT y como medida de partidos programáticos un indicador dado por el *Democratic accountability and linkages Project*, el cual mide tanto la cohesión como la relevancia y el grado de distinción de cada partido. Las estimaciones muestran un efecto significativo y positivo de la organización partidista sobre los indicadores de transparencia.

En este sentido, se hace necesario profundizar en indicadores de partidos políticos programáticos, que permitan medir más a largo plazo el efecto de tal programación sobre la corrupción. Asimismo, es importante analizar la legislación tendiente a afianzar las democracias en los diferentes países, especialmente las menos desarrolladas y su impacto sobre la corrupción política.

Bibliografía

- Becerra, Salazar y Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. Aguilar, León y Cal Editores, México.
- Cabrera, Mario. 2009. *El Acto Legislativo 01 de 2003 ¿Herramienta fallida para el fortalecimiento de los partidos políticos en Colombia?* Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C.
- Carey, John y Shugart, Matthew. 1995. *Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas*. *Electoral Studies*, Vol. 14, No. 4, pp. 417-439.
- Chang, Eric. 2005. *Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation*. *The Journal of Politics*, Vol. 67, No. 3, pp. 716-730.
- Diermeier, Daniel. 2006. *Coalition Government*. En: *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press. Cap. 9.
- Duque, Javier. 2011. *Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011*. *Papers Política*, Vol. 16, No. 2, pp. 421-460, Bogotá D.C.
- Gagliarducci, Nannicini, y Naticchioni. 2011. *Electoral Rules and Politicians' Behavior: A Micro Test*. *American Economic Journal*, Vol. 3, No. 3, pp. 144-74.
- Herbert Kitschelt. *Democratic Accountability and Linkages Project*, 2013. Durham, NC: Duke University.
- Jaramillo de la Roche, Sebastián. 2008. *Reputación de partido o reputación personal: los alcances de la reforma política de 2003 en el Concejo de Bogotá*. *Papers Política*, Vol. 4, No. 1, pp. 213-244, Bogotá D.C.
- Jones, Mark. 2010. *Beyond the electoral connection: the effect of political parties on the policymaking process*. En: *How Democracy Works. Political institutions, actors and arenas in Latin America* Policymaking. Scartascini, Stein y Tommasi (Edit). Inter-American Development Bank. Cap. 2.
- Kunicová, Janá. 2006. *Democratic institutions and corruption: incentives and constraints in politics*. En: *International Handbook of Economics of Corruption*. Edward Elgar Publishing Limited. Cap. 5.
- Kunicová, Janá y Rose-Ackerman, Susan. 2002. *Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation*. UC Berkeley: Berkeley Program in Law and Economics.
- Kunicová, Janá y Rose-Ackerman, Susan. 2005. *Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption*. *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, pp. 573-606.

Laver, Michael. 2006. *Legislatures and Parliaments in Comparative Context*. En: The Oxford Handbook of Political Science. Oxford University Press. Cap. 7.

Mulcahy, Suzanne. 2012. *Money, politics, power: Corruption risk in Europe*. Transparency International.

Myerson, Robert. 1993. *Effectiveness of electoral systems for reducing government corruption: A game-theory analysis*. Games and Economic Behavior, Vol. 5, pp. 118-132.

Persson y Tabellini. 2000. *Political Economics. Explaining Economic Policy*. The MIT Press. London.

Persson, Tabellini y Trebbi. 2003. *Electoral Rules and Corruption*. Journal of the European Economic Association, Vol. 1, No. 4, pp. 958-989.

Snyder, James y Ting, Michael. 2002. *An informational rationale for political parties*. American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 1, pp. 90-110

Treisman, Daniel. 2000. *The causes of corruption: a cross-national study*. Journal of Public Economics, Vol. 76, pp. 399-457.