

Impacto de la corrupción en la intención de voto ciudadano en el Paraguay

PINV18-1451

Revisión literaria sobre la condicionalidad de los efectos de la
corrupción en el comportamiento electoral y el contexto en
Paraguay

Analía Bogado

Instituto Desarrollo (ID)

Asunción, Paraguay

Claudio Cappello

Instituto Desarrollo (ID)

Asunción, Paraguay

José Molinas

Instituto Desarrollo (ID)

Asunción, Paraguay

Enero – 2021

“Condicionalidad de los efectos de la corrupción en el comportamiento electoral y el contexto en Paraguay”

RESUMEN

La corrupción, uno de los fenómenos más arraigados en la cultura y prácticas políticas de la sociedad, se origina generalmente como consecuencia de las ineficiencias del Estado. La corrupción, además de generar incertidumbre y perjudicar diversos aspectos sociales, económicos y políticos de las sociedades, produce efectos negativos en la participación electoral de los votantes. Al respecto, existen dos modelos que explican este comportamiento electoral. El primero de ellos, denominado modelo prospectivo sugiere que los votantes basan su decisión en las expectativas a futuro respecto a lo que esperan que los candidatos puedan hacer; el segundo modelo, conocido como retrospectivo, plantea que los votantes basan su decisión en el comportamiento pasado de los candidatos. La evidencia sugiere que el primer modelo es el que se da comúnmente, debido a que no se observa que los vínculos entre los candidatos electorales y la corrupción hayan repercutido enormemente en la cantidad de votos a favor o en contra. Por otro lado, en cuanto a Paraguay, el manejo de la cosa pública es percibido como corrupto y los índices no presentan signos de mejoría. Sin embargo, la participación electoral en el país ha ido disminuyendo y la cantidad de votos no válidos se ha incrementado aunque aún representan una proporción baja del total.

CORRUPCIÓN

La corrupción va más allá de simples intercambios monetarios. La corrupción es un fenómeno complejo que se encuentra arraigado en la cultura y prácticas políticas de la sociedad (De Vries y Solaz, 2017). Por su parte, Bayley (1966) señala que se trata de un término general, aunque se lo asocie a actos de soborno; implica el uso inapropiado de la autoridad derivado de situaciones de beneficio personal, no necesariamente monetarios.

La corrupción se encuentra normalizada en el ejercicio gubernamental. De acuerdo a Artaza (2016), la corrupción implica un abuso de la función pública dirigida a obtener una ventaja ilícita. Por otro lado, Lapalombara (1994) señala que la corrupción es un aspecto omnipresente del ejercicio del poder gubernamental. Asimismo, sugiere que un acto de corrupción no solo se relaciona al intercambio de dinero, sino también a favores concedidos por razones de parentesco.

FORMAS EN LAS QUE PUEDE MANIFESTARSE LA CORRUPCIÓN

Este fenómeno puede materializarse de diversas maneras. Según Malem (2014), la corrupción se presenta mayormente de dos formas: el soborno, un pago para obtener beneficios y la extorsión, la exigencia de un pago bajo amenaza de recibir un mal servicio. Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas (1990) sugiere que la corrupción también puede incluir robo, malversación de fondos, apropiación de propiedad, nepotismo y abuso de poder.

Pese a sus diversas formas, una de las principales herramientas de la corrupción es el soborno. De acuerdo al Banco Mundial (1997), los sobornos pueden influenciar los contratos del gobierno y la asignación de recursos gubernamentales, sean estos monetarios o en especies. Así también, pueden ser utilizados como medio para lograr reducciones en el pago de impuestos, agilizar los procesos para gestionar licencias o permisos, así como para afectar el resultado de algún proceso legal para beneficio de partes privadas.

Por otro lado, la corrupción también se presenta en forma de fraude. Morris (2011) indica que el fraude se entiende como un esquema organizado por funcionarios del gobierno, a menudo con cómplices civiles, para asignar fondos públicos. Estos actos de fraude pueden incluir: el establecimiento de empresas falsas, el registro de trabajadores fantasmas para rellenar nóminas, la facturación en exceso al gobierno en los contratos o el arreglo de los libros de contabilidad para ocultar la desaparición de fondos del estado.

El nepotismo, el favoritismo y el conflicto de intereses son igualmente otras formas de corrupción. En estos casos, los beneficios del sector público se canalizan ilegalmente hacia familiares, amigos o en favor de los propios intereses de los tomadores de decisiones. Incluso dentro de los ámbitos partidista y electoral, la corrupción abarca una variedad de actividades tales como las contribuciones ilícitas a campañas, los gastos ilegales, el fraude electoral y la compra de votos (Morris, 2011).

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Las causas de la corrupción se atribuyen constantemente a factores contextuales. En palabras del Banco Mundial (1997), si bien los motivos de este fenómeno se encuentran arraigados principalmente en las políticas, las tradiciones burocráticas, el desarrollo político y la historia social de un país, la corrupción tiende a progresar aún más cuando las instituciones son débiles y las políticas gubernamentales propician espacios para generar ciertas rentas económicas.

En este sentido, algunas características de los países en desarrollo hacen que la corrupción sea particularmente difícil de evitar. Un aspecto crucial explorado por la literatura tiene que ver con las compensaciones y los niveles salariales percibidos en el sector público, ya que se esperaría que salarios más bajos propicien niveles de corrupción más elevados. Así también, la implementación de métodos inapropiados de selección de funcionarios públicos, mecanismos internos de supervisión y disciplina ineficientes, la falta de sanciones para los funcionarios corruptos y la carencia de incentivos para premiar a los de buen desempeño, son factores que podrían incentivar comportamientos deshonestos en el gobierno (Department of International Development, 2015).

Otra característica definitoria del entorno en el que se produce la corrupción es la discrepancia entre las reglas formales e informales que rigen el comportamiento gubernamental. Según el Banco Mundial (1997), cuando la corrupción es sistémica, las reglas formales permanecen vigentes, pero son reemplazadas por reglas informales. De esta manera, puede que sea un crimen sobornar a un funcionario público, pero en la

práctica la ley no se hace cumplir o no se aplica de manera estricta, por lo tanto, prevalecen las normas informales y la corrupción se refuerza.

Esta dinámica de la corrupción en el sector público se puede describir a través de un modelo simple. Klitgaard lo hace por medio de la siguiente ecuación C (corrupción) = M (monopolio) + D (discreción) - A (responsabilidad). Es decir, la *oportunidad* de cometer algún acto de corrupción es una función del tamaño de los potenciales ingresos bajo el control de un funcionario público (monopolio), la *discreción* que tiene el funcionario para asignar esas rentas y los mecanismos de *rendición de cuentas* (o *responsabilidad*) a los que se enfrenta el funcionario por sus decisiones (Banco Mundial & Klitgaard, 1997).

CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

La corrupción implica una serie de diversas consecuencias negativas. De acuerdo con Soto (2003), cada acto de corrupción produce un costo social en la medida en que las decisiones tomadas por los empleados públicos estén motivadas por razones ilegítimas y no se consideren los efectos adversos sobre la comunidad. En suma, se señalan impactos de la corrupción en aspectos económicos, sociales y políticos.

La corrupción perjudica diversos aspectos sociales. En este sentido, Transparencia Internacional (s.f.) argumenta que, la corrupción destruye la confianza, debilita la democracia y dificulta el desarrollo económico. Asimismo, indica que agrava aún más la inequidad, la pobreza, la desigualdad social y la crisis ambiental. Nieto (2017) agrega que, la corrupción disminuye la confianza, la legitimidad de los gobiernos, desestabiliza la democracia e incrementa la injusticia.

Del mismo modo, la corrupción desalienta la inversión privada. En este sentido, según Mauro (1995), existe una fuerte asociación negativa entre la corrupción y la inversión privada. De acuerdo a sus hallazgos, una mejora en los índices de corrupción de una desviación estándar está asociada con un incremento de la tasa de inversión del orden de 2,9% del PIB. Por otro lado, el autor no encontró diferencias significativas entre países con altos y bajos niveles de burocracia, con lo cual desestimó la idea de que la corrupción es beneficiosa al permitir agilizar procesos burocráticos.

La corrupción también tiene efectos sobre la distribución de los recursos. Gupta et al. (1998), al analizar datos para 38 países durante el periodo 1980-1997 hallaron que niveles elevados de corrupción incrementan la desigualdad de los ingresos y la pobreza al reducir el crecimiento económico, la progresividad del sistema tributario, el nivel y la efectividad de los gastos sociales y la formación de capital humano.

De hecho, la población más vulnerable es la más afectada por la corrupción. De acuerdo a Gupta et al. (1998), el aumento de una desviación estándar en la tasa de corrupción reduce el crecimiento del ingreso de la población más pobre en alrededor de 7,8% por año. Cabe destacar que estos resultados se mantienen al incluir factores de control como: la dotación de recursos naturales, la productividad del capital, los logros

educativos de los países, el acceso desigual al sistema educativo y la distribución de la tierra.

La corrupción asimismo pone en riesgo los derechos e instala inestabilidad. En este sentido, Begovic (2005) agrega que la corrupción viola el estado de derecho; el cual es un prerequisite de la economía de mercado que garantiza el cumplimiento y la protección de otros derechos. Asimismo, Barreiro y Sánchez-Cuenca (2000) señalan que la corrupción tiene consecuencias importantes en el ámbito político; proponen que la misma deteriora el clima político y provoca insatisfacción con la democracia.

La democracia y la institucionalidad también se ven amenazadas ante la corrupción. Corral (2008) añade que, una de las principales preocupaciones respecto a la insatisfacción con la democracia se refiere a la desconfianza hacia los partidos políticos, los cuales son necesarios para el funcionamiento de un régimen democrático. Asimismo, Rionda (2002) citado por Soto-Zazueta (2019) agrega que la corrupción es una de las causas del escaso respeto hacia las instituciones.

Al respecto, Clausen et al. (2011) documentaron el efecto negativo de la corrupción sobre la confianza en las instituciones públicas. Estos autores encontraron que el aumento de una desviación estándar de cualquiera de los índices de corrupción en un país conduce a una reducción de la confianza en las instituciones de entre 0,1 y 0,3 puntos. Así también, proporcionaron evidencia de que la falta de confianza en las instituciones genera mayor tolerancia hacia las protestas violentas, aumenta el deseo de migrar y reduce la participación política.

Finalmente, la corrupción erosiona la legitimidad del sistema político. Conforme a Seligson (2002), quien analizó cuatro países latinoamericanos, incluido Paraguay, mayores niveles de corrupción se asocian significativamente con un menor apoyo a la legitimidad del sistema político.

MODELOS DE COMPORTAMIENTO ELECTORAL

Los modelos de votación prospectiva consideran las expectativas de los votantes. De acuerdo a Reed y Cho (1998) en este tipo de modelo el principal supuesto es que los votantes tienen expectativas racionales. Asimismo, se asume que la única información con la que cuentan para formar sus expectativas sobre cierto candidato es su historial previo en la administración pública. Por su parte, Achen (1992) sugiere que este modelo incluso propone que si bien los votantes consideran el desempeño pasado de un candidato, al momento de elegir, se fijan principalmente en sus promesas futuras respecto a la gestión de los asuntos nacionales.

Por otra parte, los modelos retrospectivos consideran que los votantes basan sus decisiones fundamentalmente en el desempeño pasado de los candidatos. Esta teoría, atribuida a Valdimer Orlando Key en el año 1966, sostiene que el electorado juzga retrospectivamente al candidato político basándose en eventos, acciones y desempeño pasado del mismo (Lewis-Beck y Stegmaier, 2007). Este tipo de modelos asumen que ofrecer más información a los votantes fortalece la responsabilidad electoral. De hecho,

de acuerdo a Chong et al. (2015), quienes citan a Manin et al. (1999), se espera que, al informar a los individuos sobre la calidad de los políticos, aumenten las probabilidades de que los titulares con buen desempeño conserven sus puestos y aquellos con bajo desempeño sean destituidos.

Sin embargo, existe evidencia de que dotar de mayor información al electorado, desalienta la participación. Pese a que el modelo retrospectivo sugiere que la información sobre los candidatos es de utilidad para que el electorado dirija sus votos hacia el opositor o para que se involucren personas que de otra manera no participarían en los comicios, la literatura sobre el tema sugiere que la mayor información sobre los hechos de corrupción podría generar menor participación electoral. Conforme a Chong et al. (2015), la información sobre los actos de corrupción en los cuales se vieron involucrados los gobernantes de turno parece debilitar la confianza de los ciudadanos en la capacidad de respuesta de las instituciones electorales y en los funcionarios públicos, lo cual deriva en una mayor abstención por parte de la población en edad de votar.

Asimismo, la información también puede disminuir el apoyo hacia los candidatos opositores. En un entorno corrupto, solo un opositor político que aún no esté profundamente involucrado en las transacciones corruptas en curso ofrece una perspectiva creíble para una mejor gobernanza. El descubrimiento de los actos de corrupción de los gobernantes de turno puede llevar a los votantes a reevaluar la probabilidad de que los opositores tengan la capacidad de reducir la corrupción (Chong et al., 2015).

El modelo retrospectivo cobra relevancia cuando los políticos están asociados a gestiones poco éticas. En este sentido, Nadeau et al. (1996) sugieren que existe evidencia de que los votantes y los candidatos a ocupar cargos públicos se centran solamente en que se realizará en el futuro. No obstante, indican que el comportamiento pasado parece ser relevante solo cuando los candidatos estuvieron envueltos en actividades poco éticas o ilegales.

En resumen, existen características distintivas entre ambos modelos. Mientras que el de votación prospectiva implica una comparación de dos candidatos y se basa en el desempeño pasado para decidir qué candidato es más probable que lo haga mejor si es electo; la votación retrospectiva es más bien una evaluación absoluta. Es decir, la reelección ocurre solo si el candidato en cuestión cumple con ciertos estándares de desempeño establecido. En otras palabras, el modelo prospectivo pregunta: ¿qué candidato me beneficiará?, mientras que el retrospectivo plantea interrogantes como: ¿la economía creció más cuando este titular estuvo en el cargo? (Reed y Cho, 1998).

EVIDENCIA EMPÍRICA

Existe literatura que plantea las consecuencias electorales que podrían darse debido a casos de corrupción. En ese sentido, Peters y Welch (1980) señalan que, si se les preguntara, los ciudadanos se pronunciarían en contra de la reelección de políticos

corruptos. No obstante, agregan que, normalmente, los votantes están desinformados o poco informados respecto a los escándalos de corrupción de los distintos candidatos.

Estos escándalos por casos de corrupción pueden generar diversas reacciones en los votantes. Costas (2014) sugiere que los escándalos políticos podrían afectar la decisión de participación de los individuos en los procesos electorales. Puntualiza que los votantes podrían responder de dos maneras: podrían acudir a los centros de voto para apoyar o castigar al candidato corrupto o, por otro lado, podrían decidir no participar del proceso electoral debido al descontento generado con el proceso democrático.

En México, informar a los votantes sobre la corrupción desalentó la participación electoral. Chong et al. (2015), a través de un estudio experimental realizado en uno de los países con los mayores índices de corrupción de Latinoamérica, encontraron que proporcionar mayor información deriva en pérdida de votos tanto para los partidos de turno como para los opositores. Así también, entre sus resultados se evidencia una disminución en la identificación de los individuos con el partido en el poder.

Otros estudios para América Latina también proponen que la participación electoral se ve desalentada. Hallazgos de Carreras y Vera (2018) sugieren que recibir información creíble sobre el comportamiento corrupto de los políticos que se postulan para cargos públicos desincentiva la participación en las elecciones. Además, mostraron que la corrupción desmoviliza a los votantes incluso cuando estos políticos corruptos pueden llevar bienes o servicios a sus respectivos distritos, lo cual arroja dudas sobre la idea de que los ciudadanos intercambian integridad por resultados políticos favorables.

En Italia, la exposición de actos de corrupción también generó efectos negativos en la participación electoral. Giommoni (2021), quien analizó uno de los países más corruptos de Europa, encontró lo siguiente: mayor información sobre actos corruptos reduce la participación de los votantes y además repercute en la participación de los políticos. Esto último se refleja en el hecho de que el número de candidatos electorales disminuye luego de un escándalo y es más probable que se presenten candidatos con mayor “experiencia” política.

Sin embargo, en España, los escándalos por corrupción parecen no tener un efecto significativo en el apoyo al partido oficialista. Riera et al. (2013) encontraron que el signo del coeficiente estimado (positivo) es diferente al esperado. La inclusión de efectos fijos por partido no modificó el resultado indicado anteriormente. Entonces, es posible que los votantes españoles no tengan en cuenta los escándalos locales por corrupción al tomar su decisión electoral.

La literatura ofrece también evidencia de que en ocasiones se produce solo un castigo ínfimo por parte del electorado. De acuerdo a Muñoz (2013), estudios en Estados Unidos de América sitúan el castigo electoral a los miembros de la Cámara de Representantes afectados por escándalos de corrupción entre el 5% y 11% del voto. Asimismo, la tasa de reelección es superior al 50%. En España, de acuerdo a Costas et al.

(2010), citados por Muñoz, el castigo medio a los alcaldes envueltos en casos de corrupción fue de 3% en el período 1996 – 2009.

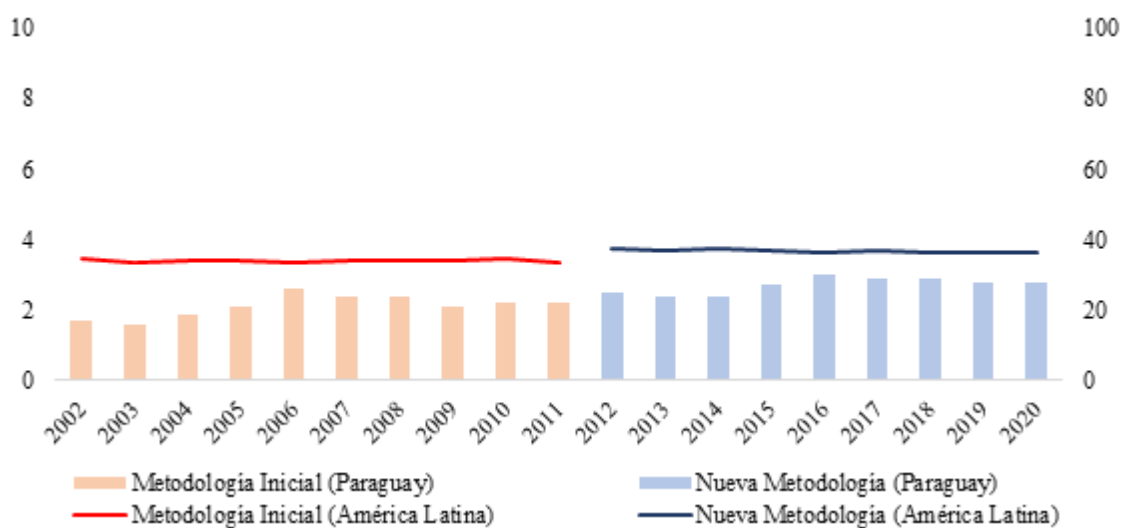
En suma, en determinadas circunstancias, la exposición de actos de corrupción parece no perjudicar a los implicados. De acuerdo a Chong et al. (2011), los estudios realizados en este campo encontraron que la corrupción no es un predictor significativo de que los votos irán para un partido de oposición. No obstante, la decisión de no votar perjudica más a los partidos opositores. En Latinoamérica, las sospechas de corrupción hacen menos probable que los simpatizantes de los partidos de oposición decidan votar (Davis et al., 2004).

CORRUPCIÓN EN PARAGUAY

Transparencia Internacional es una organización que tiene como objetivo erradicar la corrupción. En ese sentido, realiza mediciones del nivel de percepción de la corrupción a través de encuestas en diferentes países alrededor del mundo. Dicha medición inició en el año 1995 con 41 países y ha ido incrementando el número de naciones a lo largo del tiempo. La organización ha recolectado datos para Paraguay a partir del año 2002.

La metodología utilizada por Transparencia Internacional para el cálculo del índice fue cambiando. Inicialmente, este indicador se ubicaba entre 0 y 10 (eje izq. - Figura 1) y era el resultado del promedio de respuestas brindadas por empresarios y periodistas financieros sobre los niveles de corrupción percibidos en el sector público. Valores cercanos a 0 indicaban niveles altos de corrupción, mientras que, valores próximos a 10 implicaban manejos más transparentes. No obstante, en el año 2012 se realizó un ajuste y el índice pasó a ubicarse entre 0 y 100 (eje der. - Figura 1). Los mayores índices (100) se relacionan igualmente con menor corrupción.

Figura 1. Índice de Percepción de la Corrupción. Paraguay y América Latina (prom.).
Período 2002 – 2020



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Transparencia Internacional.

En Paraguay, de acuerdo a este indicador, se percibe un desempeño corrupto. En la Figura 1 se observa la evolución del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) para Paraguay en el período 2002 - 2020. El país está asociado con manejos corruptos e índices bajos. Pese a que se observa una tendencia hacia índices con valores más altos, el CPI para Paraguay se encuentra aún al nivel de gobiernos centroamericanos y africanos. Así también, en la Figura 1 se puede apreciar que, para el período de tiempo considerado, los índices para el país se ubican por debajo de la media de América Latina.

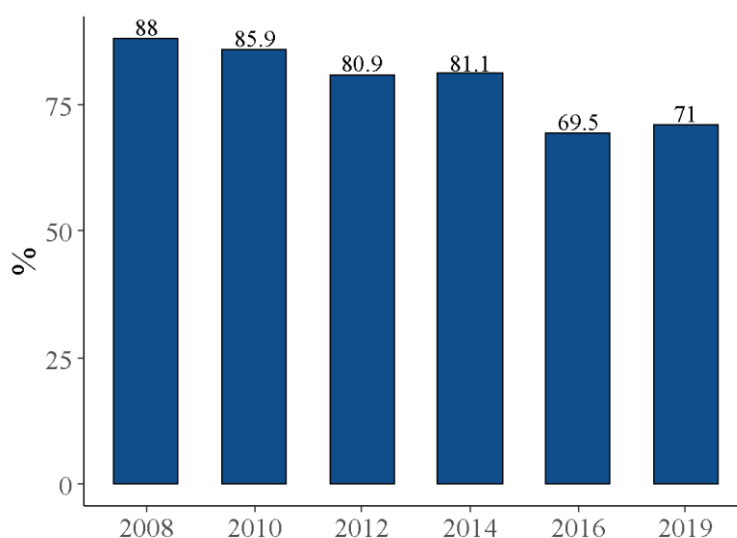
Otra fuente de datos disponible sobre la percepción de la corrupción es el Latinobarómetro. El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que se basa en la aplicación de entrevistas en 18 países de América Latina con el propósito de recabar información sobre temas como: el desarrollo de la democracia, la situación de la economía, la sociedad y los niveles de corrupción percibidos (Corporación Latinobarómetro, s.f.).

Según este estudio, también se evidencia un incremento en la percepción del aumento de la corrupción. De acuerdo a la encuesta realizada en el 2018, el 61% de los encuestados reportó que la corrupción había incrementado en Paraguay respecto al año 2017. Asimismo, el 13% manifestó que la corrupción era el principal problema del país en el año 2018. Además, el 65% de los ciudadanos consideraba que el presidente y el funcionariado público estaban involucrados en escándalos de corrupción.

Además de Transparencia Internacional y Latinobarómetro, el Barómetro de las Américas también ofrece datos sobre corrupción. El Barómetro de las Américas es una encuesta comparativa de valores y comportamientos democráticos que abarca a países de América del Norte, Centroamérica y Sudamérica, así como a una cantidad significativa de países del Caribe. En total, este estudio es realizado periódicamente en 34 países del hemisferio occidental (Vanderbilt University, s.f.).

Siguiendo esta línea, 7 de cada 10 paraguayos creían que la corrupción era un fenómeno generalizado en el país en el año 2019. De acuerdo al Barómetro de las Américas, este 70% registrado para Paraguay lo ubica por encima del promedio de América Latina, pero bastante alejado del primer puesto ocupado por Jamaica (85,3%). Cabe destacar también que, según los datos históricos del Barómetro de las Américas, este porcentaje ha ido disminuyendo de manera generalizada en el país desde el 2010, como se observa en la Figura 2.

Figura 2. Percepción de Corrupción Generalizada. Paraguay. Periodo 2008 - 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Barómetro de las Américas por LAPOP, 2016/17 y 2018/19.

Otro aspecto a considerar es la extendida percepción de corrupción entre la clase política. De acuerdo nuevamente al Barómetro de las Américas, en el año 2019 alrededor del 65% de los individuos encuestados creía que más de la mitad o incluso todos los políticos del país estaban involucrados en actos de corrupción. Este resultado es ligeramente inferior a lo obtenido en la encuesta que se llevó a cabo en el 2016 (68,3%).

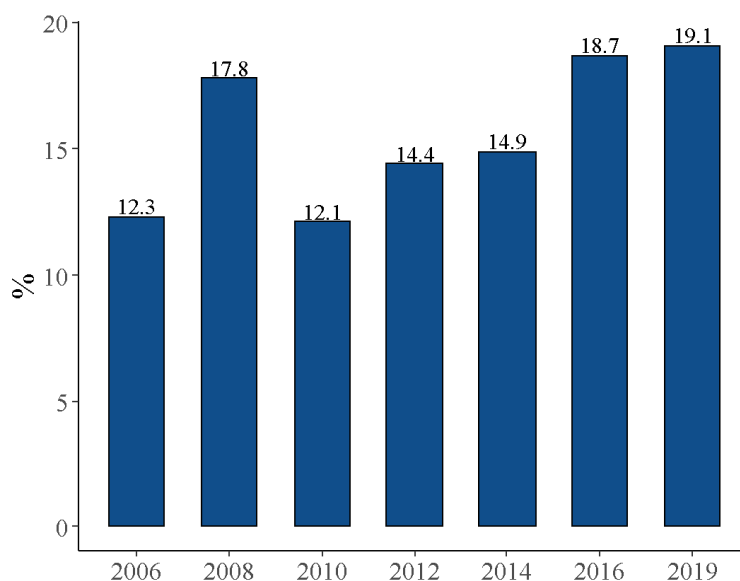
Así también, los empresarios en Paraguay perciben a la corrupción como una de las restricciones más importantes a las que se enfrentan las organizaciones. De acuerdo a los resultados presentados por el Banco Mundial en su *Enterprise Survey 2017*, el porcentaje de firmas que identificaron a la corrupción como una restricción seria o muy seria fue de 42,2%. Las empresas pequeñas (5-19 empleados) de hecho señalaron a la corrupción como la principal limitación del ambiente de negocios en el país. Si bien las medianas y grandes también afirmaron que la corrupción es un obstáculo, no la señalaron como la principal barrera.

JUSTIFICACIÓN CIUDADANA DEL PAGO DE COIMAS EN PARAGUAY

Uno de cada cinco ciudadanos en Paraguay encuentra justificable el pago de una coima. En el año 2019, el Barómetro de las Américas formuló la siguiente pregunta a la ciudadanía: ¿Cree que como están las cosas a veces se justifica pagar una coima? Los encuestados podrían responder solo de forma afirmativa o negativa. Cerca del 20% de los encuestados justificó el pago de sobornos. Esta proporción ubica a Paraguay en el sexto lugar en una comparación regional que sitúa a Jamaica en el lugar más alto (mayor justificación) y a Brasil, Uruguay y Argentina, en los puestos más bajos, con porcentajes que representan cerca de la mitad de los resultados obtenidos para el país.

Cabe destacar que, en Paraguay, la justificación del pago de sobornos experimentó un crecimiento en los últimos años. A partir del año 2010, la proporción de ciudadanos que justifica el pago de coimas ha ido aumentando de manera sostenida, pasando de 12,1% en el año 2010 a 19,1% en el 2019. Esta variación representa un incremento de aproximadamente 60%.

Figura 3. Porcentaje de Personas que Justifica el Pago de Coimas. Paraguay. Periodo 2006 - 2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Barómetro de las Américas por LAPOP, 2016/17 y 2018/19.

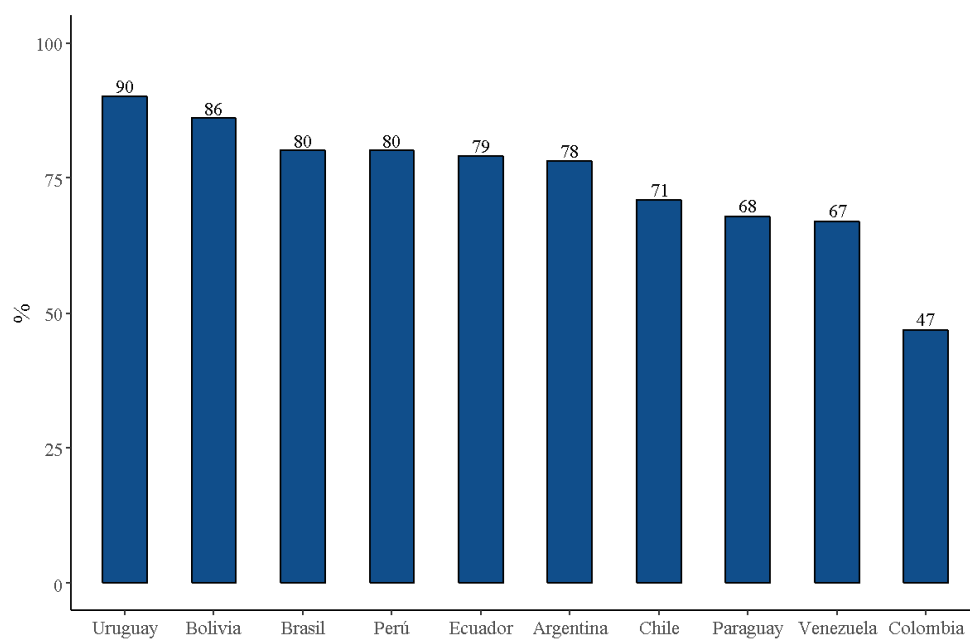
Por otra parte, no solo los individuos se enfrentan a la solicitud de pago de sobornos sino también las empresas. De acuerdo al *Enterprise Survey* del Banco Mundial, el porcentaje de firmas en el país que experimentó al menos una solicitud de pago de sobornos en el año 2017 fue de 13,8%, mientras que el promedio de América Latina y el Caribe se ubicó en 8,6%. Por otro lado, el porcentaje de empresas que afirmó haber enfrentado la exigencia de sobornos por parte de los inspectores de impuestos fue del 16,1%, mientras que el promedio para ALC fue de 6,1%. Así también, el porcentaje de firmas que se enfrentó a la solicitud de pagos extra para la obtención de un contrato gubernamental fue de 34,2%, más del doble de lo observado en la región (14,3%). Esta situación hace que la corrupción sea una restricción importante a la cual se enfrentan las empresas.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN PARAGUAY

Paraguay se encuentra entre los países con menor participación electoral en la región. Como se aprecia en la Figura 4, al considerar el promedio de participación de las últimas cinco elecciones presidenciales celebradas en los países de la región, Paraguay, en una escala descendente, se ubica en la posición número 8 (de 10), solo por delante de

Venezuela y Colombia, con un 68% de participación. Este porcentaje posiciona al país 22 puntos porcentuales por detrás del promedio observado en Uruguay (90%), el país con mayor participación electoral en la región.

Figura 4. Promedio de Participación Electoral en América Latina de las Últimas 5 Elecciones Presidenciales.



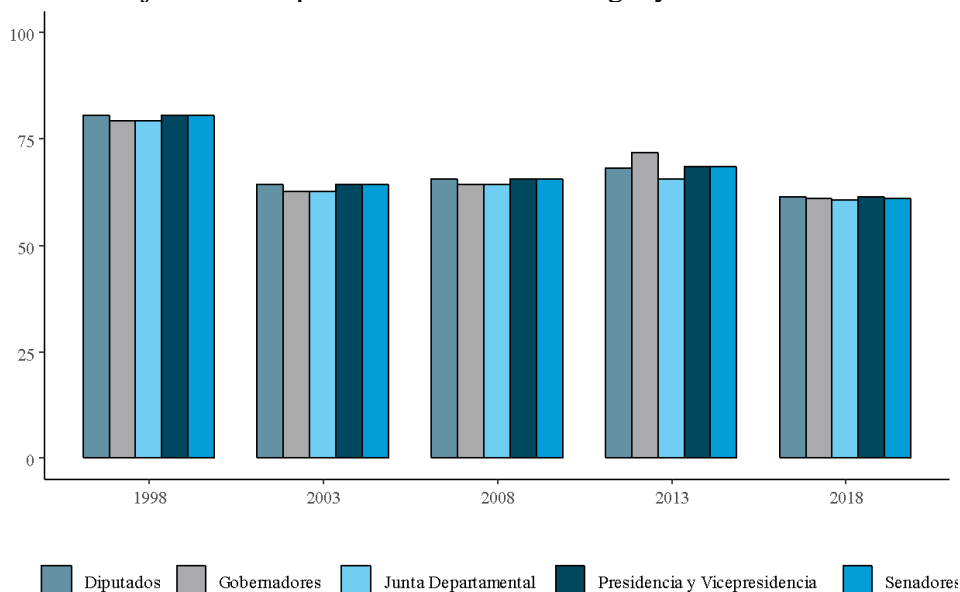
Fuente: Elaboración propia en base a datos International IDEA.

En América Latina la participación está relacionada con variables institucionales y políticas, mas no socioeconómicas. De acuerdo a los estudios de Fornos et al. (2004) entre los años 1980 y 2000 la participación electoral estuvo influenciada, principalmente, por dos variables. En primer lugar, por elementos institucionales, los cuales incluyen factores como el unicameralismo, el voto obligatorio y la concurrencia en las elecciones legislativas y presidenciales (realización simultánea de los comicios). Así también, sus hallazgos sugieren que ciertas variables políticas inciden en la participación electoral; este tipo de variables incluyen elementos como las libertades políticas, ya que en los países donde existe mayor adhesión a los principios democráticos, se observa mayor participación. Sorprendentemente, los autores encontraron que las variables socioeconómicas, que tienen fuertes efectos sobre la participación en las democracias occidentales, no están relacionadas con la participación en los países latinoamericanos.

En tal sentido, la participación electoral ha ido disminuyendo en Paraguay. En la Figura 5 se presenta el histórico de participación electoral en las elecciones generales realizadas cada 5 años. Los cargos a Presidente y Senadores son disputados a nivel nacional, mientras que los restantes (Diputados, Gobernadores y Junta departamental) a nivel departamental. En la figura se observa que la participación ha descendido 20 puntos porcentuales entre los años 1998 y 2018. La tendencia descendente se vio interrumpida

por una mayor participación en los años 2008 y 2013 respecto al año 2003. No obstante, en el año 2018 se registró la menor participación en la historia del período democrático.

Figura 5. Porcentaje de Participación Electoral en Paraguay. Período 1998 – 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Memorias y Estadística Electorales de la Justicia Electoral 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018.

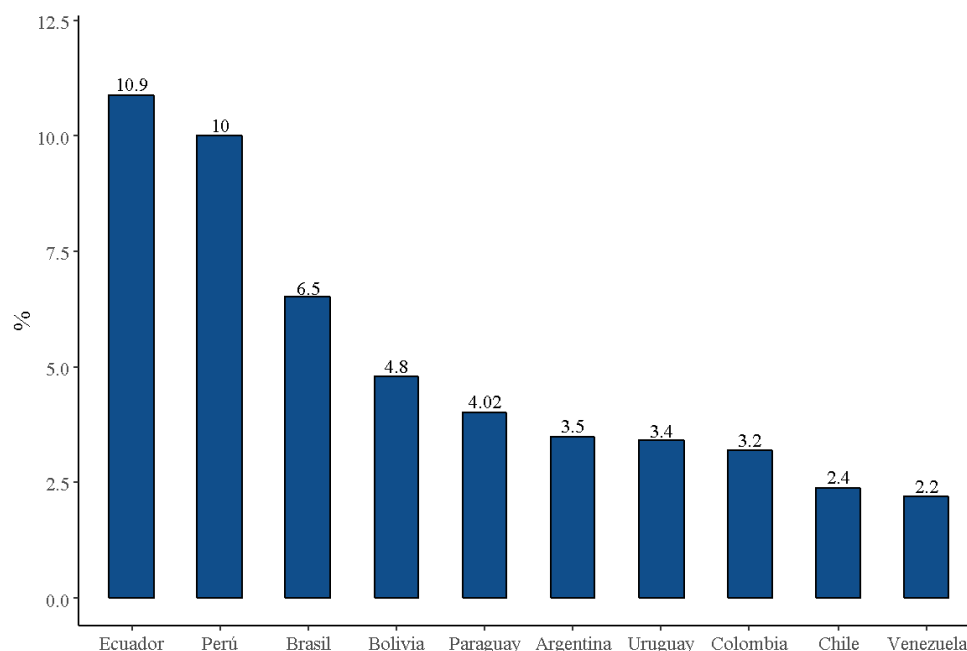
Concretamente, las regiones norte y centro sur son las que presentan la menor participación electoral. A través de los datos de las Memorias y Estadísticas Electorales se ha observado que en Concepción y San Pedro se produjeron disminuciones en la participación electoral. En promedio, la proporción de votantes que acudió a las urnas ha pasado de 75% a 59% entre los años 1998 y 2018 en estos departamentos. Por otro lado, Caazapá, Caaguazú e Itapúa pasaron de promediar una participación de 77% en 1998 a una participación de 58% en el 2018. La participación promedio en la región occidental es bastante similar a la observada en la media del país. En promedio, la participación disminuyó de 72% (1998) a 61% (2018). Asimismo, se observa una disminución de la participación de los paraguayos residentes en el exterior. La misma pasó de 41% a 22% entre las elecciones de 2013 y 2018.

Otro aspecto relevante a considerar es la evolución de los votos invalidados¹ a lo largo de las últimas décadas. Al considerar las últimas 5 elecciones presidenciales, Paraguay se ubica por debajo de la media de América Latina (5,1%) con una proporción de votos invalidados igual a 4,02%. Si bien este porcentaje se encuentra muy por debajo de países como Ecuador o Brasil que reportan porcentajes cercanos al 11%, en el país, este porcentaje, que abarca los votos en blanco y a nulos, muestra una tendencia

¹ De acuerdo a la base de datos de International IDEA, la conceptualización de este tipo de votos varía, ya que depende de cómo cada país lo define (algunos incluyen la sumatoria de los votos en blanco más nulos, otros solo los nulos, etc.). No obstante, se decidió presentar el indicador para crear una noción general respecto a este fenómeno.

ascendente, pasando de 2,89% en 1998 a 5,18% en 2018, según los datos presentados por International IDEA y por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Figura 6. Promedio de Votos Invalidados en América Latina de las Últimas 5 Elecciones Presidenciales.



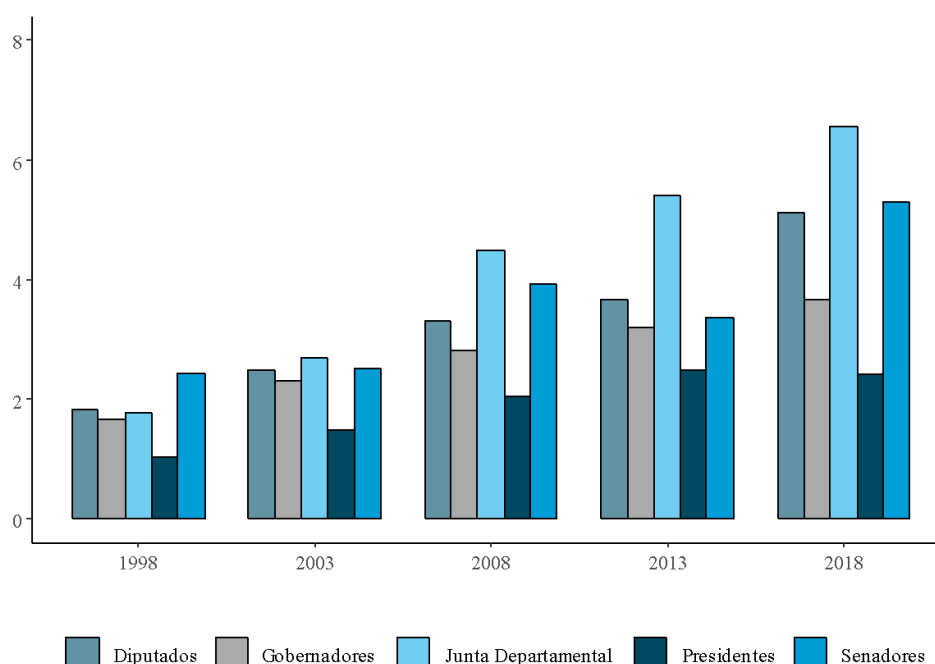
Fuente: Elaboración propia en base a datos de International IDEA.

De acuerdo a la literatura, diversos factores institucionales y la obligatoriedad del sufragio influyen en la cantidad de votos no válidos. Power y Garand (2007) sugieren que en América Latina la propensión a emitir votos inválidos se ve afectada, en primer lugar, por atributos institucionales de los sistemas políticos que promueven o desalientan los votos nulos o en blanco. Por ejemplo: en el sistema de listas abiertas (a diferencia de las listas cerradas) la complejidad de la toma de decisiones aumenta y puede incrementar la cantidad de votos inválidos. Por otro lado, también es probable que votantes descontentos obligados a acudir a las urnas emitan deliberadamente un voto nulo o en blanco como señal de disconformidad. De hecho, Lavareda (1991) citado por Power y Roberts (1995) indica que “en los sistemas de sufragio obligatorio, los votos en blanco y nulos son el equivalente funcional de la abstención en las democracias con sufragio voluntario”.

Así también, los aspectos socioeconómicos y la legitimidad del sistema son otros determinantes de la cantidad de votos no válidos. Según Power y Garand (2007), las papeletas inválidas son más numerosas como proporción del total de papeletas en países con baja urbanización y bajos niveles de alfabetización. Así mismo, el desempeño y la legitimidad de los regímenes políticos influyen en la cantidad de votos no válidos, ya que cuando los votantes ven el sistema político como ilegítimo o desaprobaban de alguna manera el desempeño del gobierno, una posible respuesta es que estropeen su voto como

señal de protesta política. Asimismo, Superti (2018) menciona que los votos en blanco pueden ser considerados como una especie de reclamo, una señal de descontento por parte de los electores hacia la “baja calidad” de ofertas políticas existentes. La autora también propone que este fenómeno podría darse cuando se perciben elevados niveles de corrupción en las élites políticas.

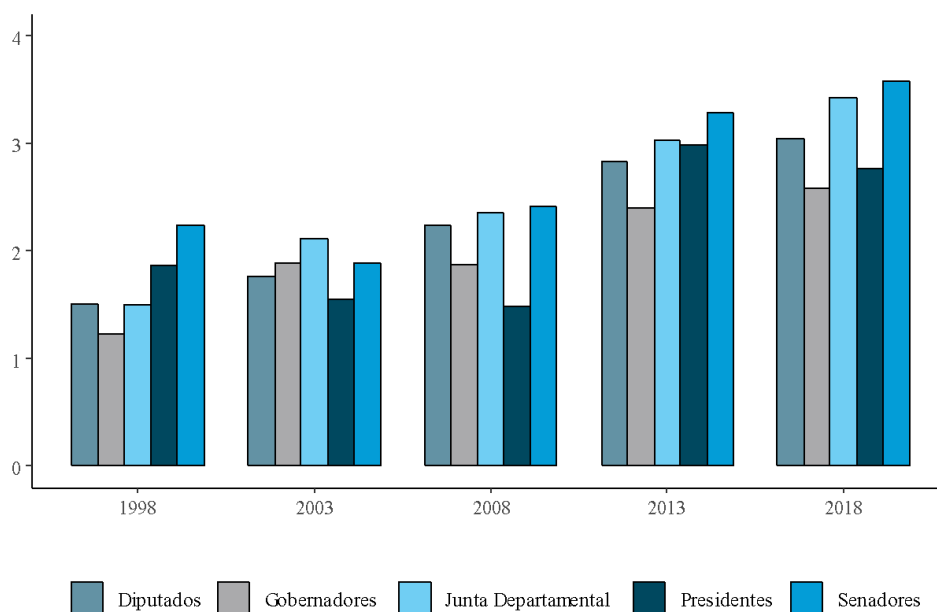
Figura 7. Porcentaje de Votos en blanco en las elecciones en Paraguay.
Período 1998 – 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Memorias y Estadística Electorales de la Justicia Electoral, 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018.

En Paraguay, el porcentaje de votos en blanco se ha ido incrementando en los comicios electorales. Como se presenta en la Figura 7, entre las elecciones de los años 1998 y 2018 los votos en blanco han crecido significativamente. El incremento más notorio se ha dado en los cargos para Junta Departamental, ya que pasaron del 2% al 7% de los votos entre los años señalados anteriormente. Otros incrementos importantes se han dado en las elecciones de Senadores (2% a 5%) y Diputados (1,8% a 5%). El porcentaje de votos en blanco para los cargos de Presidente y Vicepresidente también ha pasado de 1% a 2,4% entre los años 1998 y 2018. Por otro lado, los votos en blanco para los cargos de Gobernación han aumentado de 1,7% a 3,7%. En valores absolutos, la mayor cantidad de votos en blanco se da en la elección de Senadores, Diputados y miembros de la Junta Departamental. En el 2018, la cantidad de votos en blanco superó los 130.000 en las 3 contiendas.

Figura 8. Porcentaje de Votos Nulos en las elecciones en Paraguay.
Período 1998 – 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Memorias y Estadística Electoral de la Justicia Electoral, 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018.

De la misma manera, el porcentaje de votos nulos también presenta una tendencia ascendente. En la Figura 8 se presenta el comportamiento histórico de los votos nulos en las elecciones entre los años 1998 y 2018. En la figura se observa que el comportamiento fue sufriendo altibajos. No obstante, la comparación del porcentaje de votos nulos en 1998 respecto al 2018 permite observar que se dio un incremento. En ese sentido, la proporción de votos nulos para Presidente y Vicepresidente pasó de 1,9% a 2,8% en ese período. El cambio en la Junta Departamental fue de 1,5% a 3,4% de los votos. El menor porcentaje de votos nulos (1,2%) en 1998 fue para el cargo de Gobernador, no obstante, en 2018 representaba una mayor proporción de votos (2,6%). El incremento también se observó en los cargos a Diputados (1,5% a 3%) y Senadores (2,2% a 3,6%).

Al parecer, se observan signos de hartazgo ciudadano en los comicios electorales. Con respecto al comportamiento del electorado paraguayo, USAID (2008) expone que la elección de Fernando Lugo en 2008 representó un cambio significativo en el equilibrio político en Paraguay y una oportunidad de iniciar procesos de reforma fundamental. La elección de Lugo puso fin a más de 60 años de gobierno del Partido Colorado y sucedió a Nicanor Duarte Frutos. Los últimos años del gobierno de Duarte Frutos fueron turbulentos. La lucha contra la corrupción se vio afectada debido a la salida de autoridades importantes y creíbles del gobierno.

De hecho, en Itapúa y Central la disconformidad ante la clase política se traslada a las urnas. De acuerdo a Lachi y Rojas (2018), en los departamentos de Itapúa y Central, más del 50% de la población percibe que los partidos políticos no buscan con honestidad y eficacia la mejora del país. Asimismo, más del 65% de los pobladores de estos departamentos percibe que los partidos políticos en el Paraguay solo persiguen los beneficios de sus dirigentes. En ese contexto, se ha encontrado que la incomodidad y el

rechazo se ha trasladado a las urnas pues, en las elecciones del 2018, se registró una participación del 57% en Itapúa y del 62% en Central. En la elección de miembros de la Junta Departamental en ambos departamentos se registró un 8% de votos en blanco. El porcentaje de votos en blanco en la elección de Gobernador fue del 6% en Itapúa y del 2% en Central. Mientras que, en la elección de Diputados este porcentaje fue del 8% en Itapúa y del 4% en Central.

No obstante, el grado de identificación y afectividad hacia los partidos políticos siguen siendo altos. Lo comentado anteriormente no es la regla, pues normalmente el voto de la ciudadanía está marcado y dirigido a los candidatos de los partidos políticos a los que están afiliados. En ese sentido, López (2014) señala que en las elecciones del 2008 el Partido Colorado resultó victorioso en los departamentos en los que cuenta con más seccionales. Asimismo, Lachi y Rojas (2018) indican que la mayor parte del electorado paraguayo que se encuentra afiliado a un partido mantiene una identificación de alta afectividad con su partido.

CONCLUSIONES

Como se ha descrito anteriormente, la corrupción puede presentarse en diversas formas, desde sobornos y fraude hasta nepotismo o compra de votos. Asimismo, las principales causas de este fenómeno son generalmente contextuales y tienen que ver con la debilidad institucional del sector público. Por otro lado, la corrupción puede generar diversos efectos económicos, sociales y políticos negativos en los contextos en los que se materializa. De acuerdo a la teoría, es más usual que los votantes tengan en cuenta las propuestas a futuro (modelo prospectivo) antes que el desempeño pasado de los candidatos para decidir su voto (modelo retrospectivo). No obstante, cuando se asocia a los candidatos con manejos corruptos, el modelo retrospectivo sí cobra relevancia.

En Paraguay, el gobierno es percibido como corrupto, aunque el índice de percepción de la corrupción para el país se ubica por debajo de la media latinoamericana. Así también, la participación electoral viene descendiendo mientras que se observa un incremento de la cantidad de votos no válidos (blancos y nulos). Pese a lo observado en el 2018 (derrota del candidato oficialista fuertemente cuestionado), la evidencia empírica y las demás elecciones en Paraguay demuestran que, a pesar de existir un castigo del electorado a los candidatos implicados en casos de corrupción, este aún no parece ser significativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Achen, C. (1957). “*Social Psychology, Demographic Variables, and Linear Regression: Breaking the Iron Triangle in Voting Research*”. *Political Behavior*, Vol 14, N° 3: 195-211. Recuperado de: <https://link.springer.com/article/10.1007%252FBF00991978>

Artaza, O. (2016). “La utilidad del concepto de corrupción de cara a la delimitación de la conducta típica en el delito de cohecho”. *Política Criminal*, Vol. 11, N° 21. Santiago, Chile. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-33992016000100011&script=sci_arttext&tlng=p

Banco Mundial. (1997). *Corruption and Economic Development*. Recuperado 6 de marzo de 2021, de <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/cor02.htm>

Banco Mundial. (2017). *Enterprise Survey: Paraguay*. <https://espanol.enterprisesurveys.org/es/data/exploreconomies/2017/paraguay>

Barreiro, B. y Sánchez-Cuenca, I. (2000). “Las consecuencias electorales de la Corrupción”. *Historia y Política: Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, 4: 69-92. Madrid, España. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/59685>

Bayley, D. (1966). “*The effects of Corruption in a Developing Nation*”. *Political Research Quarterly*, 19: 719-732. Denver, Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/106591296601900410?journalCode=prqa>

Begovic, B. (2005). “Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias”. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. Documento de Trabajo N° 26. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: https://www.cadal.org/Documentos/documento_26.pdf

Carreras, M., & Vera, S. (2018). *Do Corrupt Politicians Mobilize or Demobilize Voters? A Vignette Experiment in Colombia*. http://www.miguelcarreras.com/uploads/9/2/5/9/92597726/paper_carreras_vera.pdf

Chong, A., De La O, A. L., Karlan, D., y Wantchekon, L. (2015). Does Corruption Information Inspire the Fight or Quash the Hope? A Field Experiment in Mexico on Voter Turnout, Choice and Party Identification. *The Journal of Politics*, 77(1). <https://doi.org/10.1086/678766>

Chong, A., De la O, A., Karlan, D. y Wantchekon, L. (2011). “*Looking Beyond the Incumbent: The Effects of Exposing Corruption on Electoral Outcomes*”. *National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 17.679*. Cambridge, Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://www.nber.org/papers/w17679>

Clausen, B., Kraay, A., & Nyiri, Z. (2011). Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey. *The World Bank Economic Review*, 25(2), 212–249.

Corporación Latinobarómetro. (s.f.). *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Corral, M. (2008). “(Des)confianza en los partidos políticos en América Latina”. *Revista de ciencia Política*, Vol. 28, 2: 195 – 202. Santiago, Chile. Recuperado de: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200009&lng=es&nrm=iso

Costas, E. (2014). “*Political Corruption and Voters turnout: ¿Mobilization or Disaffection?*”. Instituto de Economía de Barcelona. Documento de Trabajo N° 27. Barcelona, España. Recuperado de: <https://ieb.ub.edu/wp-content/uploads/2018/04/2014-IEB-WorkingPaper-27.pdf>

Davis, C., Camp, R. y Coleman, K. (2004). “*The Influence of Party Systems on Citizens’ Perception of Corruption and Electoral Response in Latin America*”. *Comparative Political Studies*, 37 (6): 677 – 703. California, Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/0010414004265879>

Department of International Development. (2015). *Why corruption matters: Understanding causes, effects and how to address them*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/406346/corruption-evidence-paper-why-corruption-matters.pdf

De Vries, C. y Solaz, H. (2017). “*The Electoral Consequences of Corruption*”. *The Annual Review of Political Science*. 20: 391 - 408. Colchester, Reino Unido. Recuperado de: <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-052715-111917>

Fornos, C. A., Power, T. J., & Garand, J. C. (2004). Explaining Voter Turnout in Latin America, 1980 to 2000. *Comparative Political Studies*, 37(8), 909–940. <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>

Giommoni, T. (2021). Exposure to corruption and political participation: Evidence from Italian municipalities. *European Journal of Political Economy*. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S017626802100001X>

Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (1998). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? *Working Paper of International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>

International IDEA. (s.f.). *Voter Turnout Database*. <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

Justicia Electoral. (1998). Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales y Departamentales 1998. <https://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/1998.pdf>

Justicia Electoral. (2003). Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales y Departamentales 2003. <https://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/2003.pdf>

Justicia Electoral. (2008). Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales y Departamentales 2008. <https://www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008.pdf>

Justicia Electoral. (2013). Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales y Departamentales 2013. <https://tsje.gov.py/e2013/documentos/pdf/2013.pdf>

Justicia Electoral. (2018). Memoria y Estadísticas Electorales: Elecciones Generales y Departamentales 2018. https://tsje.gov.py/static/galeria/contenido/2020/marzo/Memoria_y_Estadistica_Elector_al_Elecciones_Generales_2018.pdf

Klitgaard, R. (1997). Cleaning up and invigorating the civil service. *Public Administration and Development*, 17, 487–509.

Lachi, L. y Rojas, R. (2018). “Correligionarios: Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo”. Asunción, Paraguay. Recuperado de: https://www.conacyt.gov.py/sites/default/files/upload_editores/u294/correligionarios_la_chi.pdf

Lapalombara, J. (1994). “Structural and Institutional Aspects of Corruption”. *Social Research*, Vol. N° 61, 2: 325 – 350. Baltimore, Estados Unidos de América. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/40971035?seq=1>

LAPOP. (2018). *Cultura Política de la Democracia en Paraguay y en las Américas, 2016/17: Tomándole el pulso a la democracia*. <https://www.cird.org.py/publicaciones/cultura-politica-de-la-democracia-en-paraguay-y-en-las-americas-201617/>

LAPOP. (2020). *Cultura Política de la Democracia en Paraguay y en las Américas, 2018/19: Tomándole el pulso a la democracia*. https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/AB2018-19-Paraguay-Country-Report_V5_08.17.20-W-201007.pdf

Latinobarómetro (2018). “Informe 2018”. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Lewis-Beck, M., y Stegmaier, M. (2007). Economic Models of Voting. *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford University Press, Oxford, 518–537.

López, M. (2014). “Elecciones generales y votos en el Paraguay de 1989-2013. Develando algunos mitos”. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de: <https://revistas.unilivre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/215/168>

Malem, J. (2016). “La Corrupción. Algunas consideraciones conceptuales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 104 (2): 25 – 41. País Vasco, España. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=1255>

Mauro, P. (s. f.). Corruption and Growth. *The quarterly journal of economics*, 1995. <https://www.sba.muohio.edu/davisgk/growth%20readings/5.pdf>

Morris, S. D. (2011). Forms of Corruption. *ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München*, 09(2), 10–14.

Muñoz, J. (2013). “El precio electoral de la corrupción ¿Por qué los votantes la castigan tan poco?” *Revista de Pensamiento Contemporáneo*, 42: 22 – 31. Valencia, España. Recuperado de: <https://roderic.uv.es/handle/10550/45550>

Nadeau, R., Niemi, R., y Amato, T. (1996). “*Prospective and Comparative or Retrospective and Individual? Party Leaders and Party Support in Great Britain.*” *British Journal of Political Science*, 26(2), 245-258. Recuperado de: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/prospective-and-comparative-or-retrospective-and-individual-party-leaders-and-party-support-in-great-britain/5329F6E907A66DA023FEF7156EF6A2A8>

Nieto, N. (2017). “Enfoques y Consecuencias de la Corrupción”. *Iberoamérica Journal*, 4: 63 – 84. Moscú, Rusia. Recuperado de: <https://www.iberoamericajournal.ru/sites/default/files/2017/4/nieto.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (1990) . “*Practical measures against corruption: manual/prepared by the Secretariat*”. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/99840?ln=es>

Peters, J. y Welch, S. (1980). “*The Effects of Charges of Corruption on Voting Behavior in Congressional Elections*”. *American Political Science Review*, 74 (3): 697 – 708. Cambridge, Reino Unido. Recuperado de: <https://doi.org/10.2307/1958151>

Power, T. J., y Garand, J. C. (2007). Determinants of Invalid Voting in Latin America. *Electoral Studies*, 26(2), 432–444.

Power, T., y Roberts, T. (1995). Compulsory Voting, Invalid Ballots, and Abstention in Brazil. *Political Research Quarterly*, 48(48), 795–826.

Reed, W. R., y Cho, J. (1998). A Comparison of Prospective and Retrospective Voting with Heterogeneous Politicians. *Public Choice*, 96(1/2), 93–116.

Riera, P., Barberá, P., Gómez, R., Mayoral, J. y Montero, J. (2013). “*The Electoral Consequences of Corruption Scandals in Spain*”. *Crime Law and Social Change*, 60 (5): 515-534. Berlín, Alemania. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/1814/33728>

Seligson, M. A. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408–433.

Soto, R. (2003). “La Corrupción desde una Perspectiva Económica”. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Documento de Trabajo N° 234. Santiago, Chile. Recuperado de: <https://repositorio.uc.cl/xmlui/bitstream/handle/11534/4824/000349738.pdf>

Soto-Zazueta, I. (2019). “Percepción de la Corrupción y Comportamiento Electoral en Culiacán”. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 21, N° 41: 235-250. Bogotá,

Colombia. Recuperado de:
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/5976>

Superti, C. (2018). *The Blank and Null Vote: An Alternative Form of Democratic Protest?*
<https://www.almendron.com/tribuna/wp-content/uploads/2018/04/blankasprotest-final.pdf>

Transparencia Internacional. (s.f.). “*What is Corruption*”. Berlín, Alemania. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

Transparencia Internacional. (s.f.). “*Corruption Perceptions Index*”. Recuperado de: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl>

USAID (2008). “*Evaluación de la Corrupción - Paraguay*”. Recuperado de: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/evaluacion_de_la_corrupcion_py_2008.pdf

Vanderbilt University. (s.f.). *Acerca del Barómetro de las Américas*.
<https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/acerca-americasbarometer.php>