

Reevaluando los diseños institucionales: El efecto del presidencialismo sobre la corrupción¹

*Assessing Institutional Design: Presidentialism, Parliamentarism
and Worldwide Corruption*

SERGIO TORO MAUREIRA²

Universidad Católica de Temuco, Chile

RECEPCIÓN: 06/05/2013 • ACEPTACIÓN: 29/07/2013

RESUMEN La presente nota de investigación analiza la incidencia de las variables institucionales sobre el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI). Utilizando la metodología de pares sobre una base de datos de países en serie temporal, se demuestra que las formas de gobierno presidencialistas tienen incidencia significativa en los resultados sobre corrupción en el mundo.

PALABRAS CLAVE Corrupción, presidencialismo, parlamentarismo.

ABSTRACT This research note assesses the impact of institutional variables on the Corruption Perception Index (CPI). Using propensity score matching methodology on a cross-national database it is shown that presidential forms of government have a significant impact on corruption worldwide.

1. Una versión preliminar de esta nota de investigación se presentó en el Congreso Mundial de Ciencia Política. IPSA 2009.

2. Académico Escuela de Ciencias Políticas, Universidad Católica de Temuco, Chile. Correo electrónico: storo@uct.cl. El autor agradece la invaluable ayuda de Claudia Mercado, todo error u omisión es de mi exclusiva responsabilidad.

KEYWORDS Corruption, presidentialism, parliamentarism.

Introducción

El aumento de investigaciones sobre los efectos y características de los sistemas presidenciales y parlamentarios en el mundo ha fomentado una importante discusión entre los estudiosos de la política comparada. Desde que Linz anunció causas estructurales del régimen presidencial que conspiraban contra la estabilidad de las democracias³, ha surgido un interesante debate sobre la aplicabilidad de las hipótesis propuestas por el autor. En efecto, durante más de tres décadas, los académicos se han abocado a refutar las ideas linzeanas sobre quiebres democráticos en los presidencialismos a través del contraste de sistemas multipartidistas⁴, la formación de coaliciones⁵ y su funcionamiento en gobiernos de minoría.⁶ El hallazgo principal de esta seguidilla de trabajos es que la fragilidad de la democracia no provino del diseño presidencial en sí mismo, sino de una estrecha relación de éstas con el tipo de país que las había adoptado en el mundo.

Aunque muy incipiente, el contraste entre los presidencialismos y parlamentarismos ha variado en líneas argumentativas que cambian la variable dependiente «quiebre institucional» por otras enfocadas a los resultados de políticas.⁷ Precisamente de esta rama teórica es que surgen los estudios sobre forma de gobierno y corrupción. Persson y Tabellini, por ejemplo, argumentan que los sistemas presidenciales tenderían a ser menos corruptos producto de su naturaleza competitiva, mayores actores de voto y mejores frenos y contrapesos.⁸ Por otro lado, Kunicova y Rose-Ackerman desarrollan estudios comparados en que comprueban que los presidencialismos son más corruptos que los parlamentarismos, en especial cuando esta variable es medida en forma interactiva con los modelos proporcionales con listas cerradas.⁹

3. LINZ (1978).

4. CHASQUETI (2008); MAINWARING (1993).

5. ALTMAND (2000); CHEIBUB (2007).

6. CHEIBUB (2002); CHEIBUB (2007).

7. TSEBELIS (1995); HAGGARD Y McCUBBINS (2001).

8. PERSON Y TABELLINI (2000); PERSONS Y TABELLINI (2003).

9. KUNICOVA Y ROSE-ACKERMAN (2001); KUNICOVA (2000).

Sin embargo, los trabajos sobre corrupción tienen ciertas lagunas metodológicas en el estudio de los presidencialismos. Como ya señaló Cheibub, uno de los principales problemas de medir una forma de gobierno u otra como causas de determinado fenómeno, es que no existe una distribución uniforme de los casos.¹⁰ Es decir, los presidencialismos han sido acogidos por países con características particulares que tensionan el peso de esta variable en las investigaciones e inferencias en que es aplicada.¹¹

Este trabajo tiene la finalidad de testear mediante otros instrumentos la hipótesis de Kunicova y Rose-Ackerman respecto a que los presidencialismos tienen mayor propensión a la corrupción que los regímenes parlamentarios.¹² Para ello, se aplicarán herramientas metodológicas de pareo, cuya finalidad es disminuir los riesgos que se generan en estos tipos de distribución. Atendiendo la particularidad de los casos, sostengo que este argumento sigue siendo robusto incluso controlando por variables como crecimiento, número efectivo de partidos y libertad de prensa.

La nota de investigación constará de cuatro secciones aparte de la introducción. La primera se enfocará en analizar sucintamente las causas de la corrupción en general y la vinculación de ésta con el presidencialismo. La segunda describirá la metodología a utilizar y la aplicación de los métodos de pareo en la selección de casos, técnica que permitiría limpiar aquellos que pueden sesgar el análisis. La tercera mostrará los resultados aplicados y las conclusiones que éstos dejan. Finalizaremos con una discusión sobre la mejor manera de mirar las incidencias del presidencialismo sobre los índices de corrupción y cómo el contraste entre países pares colabora con una mejor inferencia.

Las causas de la corrupción: testeando las variables independientes y su contraste con los presidencialismos

El debate sobre corrupción se ha nutrido de diferentes trabajos que analizan –mediante modelos comparados o estudios de caso– las diferentes variables causales del fenómeno que están presentes en los sistemas políticos. Tanto las dinámicas políticas provocadas por los sistemas electorales¹³, como el juego

10. CHEIBUB (2007).

11. CHEIBUB (2007).

12. KUNICOVA Y ROSE-AKERMAN (2001), KUNICOVA (2002).

13. GEDDES Y RIBEIRO (1992); HOPKIN (1997).

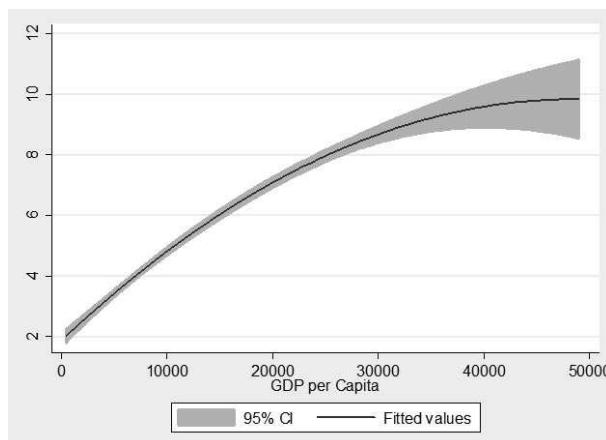


Gráfico 1. Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) versus Producto Interno Bruto (PIB).

Fuente: elaboración propia.

de los agentes dentro de las estructuras económicas¹⁴ sugieren una explicación multidimensional sobre las causas de corrupción en el mundo.

Una de las variables de mayor incidencia en la explicación sobre la corrupción, es el Producto Interno Bruto (PIB). Es más, su sola presencia absorbe buena cantidad de los modelos explicativos en cualquier tipo de inferencia que se obtenga en los análisis entre países. El gráfico 1 demuestra esta relación, comparando el PIB per cápita con el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por su sigla en inglés) de Transparencia Internacional.¹⁵ Aquí se demuestra una muy fuerte correlación entre ambas variables, correlación que ha sido verificada por una importante cantidad de autores relacionados con el tema¹⁶. Sobre este punto, Treisman señala: «En efecto, el desarrollo económico estaba asociado con baja corrupción. A mayor PIB per cápita, menor es el nivel de corrupción de un país.»¹⁷

Otro grupo de investigaciones relacionan fuertemente los sistemas electorales con los incentivos a la corrupción. Algunos enfoques asumen la competitividad y la evaluación de representantes como una buena combinación en el desincentivo de la corrupción.¹⁸ Aunque esta literatura va en contra de

14. TREISAM (1998).

15. El Corruption Perception Index (CPI) tiene un rango de 0 a 10, en que cero es presencia absoluta de corrupción y diez ausencia de corrupción.

16. TREISMAN (2009), KUNICOVA Y ROSE-ACKERMAN (2001).

17. TREISMAN (2009). Traducción libre del autor.

18. ROSE-ACKERMAN (2001); PERSSONS ET. AL (2003).

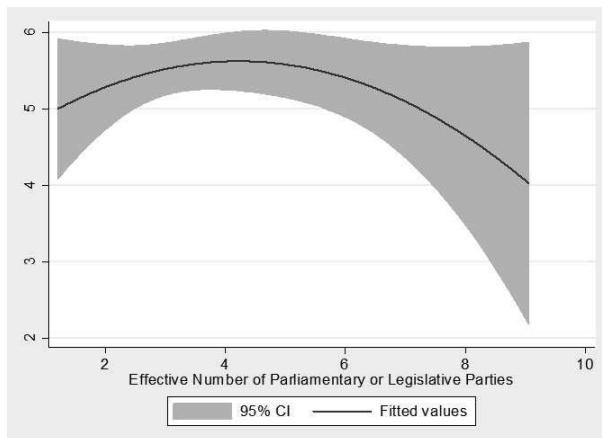


Gráfico 2. Número efectivo de partidos versus Índice de Percepción de la Corrupción.

Fuente: elaboración propia.

algunos supuestos, en especial en lo relacionado con la personalización de la política,¹⁹ los autores la entienden como una explicación robusta para el control de los actores en competencia. A esto se puede adicionar la idea de Geddes y Ribeiro sobre lo volubles que pueden ser los sistemas con alta fragmentación partidaria en los regímenes presidencialistas, en especial debido a la necesidad de mantener soportes estables a cualquier precio.²⁰ Lo contrario también es cierto, a pesar que no existen muchos estudios sobre el tema, la corrupción en sistemas de partidos preponderantes y hegemónicos es una constatación que es necesario observar. El gráfico 2 muestra cómo la curva del CPI tiene un comportamiento cuadrático negativo. La explicación de esta tendencia en el lado izquierdo se relaciona con las tendencias de rutinización de la corrupción que presentan los partidos preponderantes. Mientras que un alto número de partidos puede ser sinónimo de alta rotación y baja capacidad de rendición de cuentas (*accountability*) con los electores.

De igual manera, la literatura ha acogido en los análisis otras variables explicativas de la corrupción como la libertad de prensa y la desigualdad económica presentes en los países. La primera se relaciona con los niveles de control ciudadano sobre este flagelo, ya que una mayor información debiera generar un mejor control sobre las actuaciones de los agentes gubernamentales. En este sentido, algunos autores han sostenido que la libertad de prensa ayudaría

19. HOPKINS (1997); KITSCHELT (2007).

20. GEDDES Y RIBEIRO (1992).

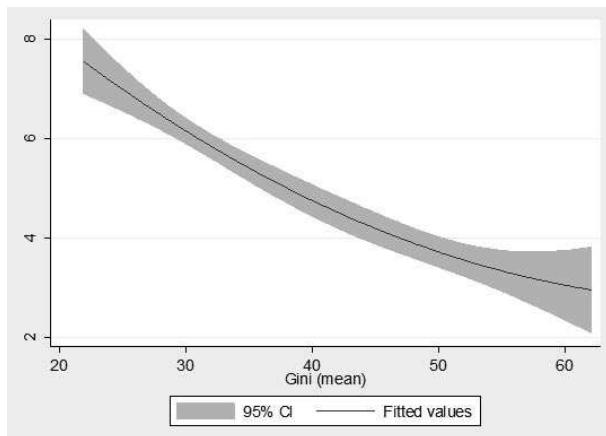


Gráfico 3 Índice de desigualdad (Gini) versus Índice de Percepción de la Corrupción.

Fuente: elaboración propia.

a controlar la relación agente-principal²¹ y encausar la acción colectiva en la toma de decisiones. La misma capacidad causal es posible observarla entre los niveles de desigualdad y el CPI. Si bien existen muy pocos trabajos en este contexto, es posible concluir que los sistemas desiguales generan distorsiones de distribución que redundan en mayores niveles de corrupción. Esto es precisamente lo que se observa en el gráfico 3, que contrasta una relación negativa entre el índice de desigualdad (Gini) con el CPI.

La fuerte relación causal de las variables antes mencionadas, interroga la capacidad de contrastar los niveles de corrupción con los sistemas presidenciales o parlamentarios. En efecto, la fuerte linealidad negativa entre el crecimiento y la corrupción, genera sesgos importantes al momento de observar otro tipo de variables causales. Un análisis descriptivo de las variables PIB y CPI muestran que los parlamentarismos tienen un mayor producto interno que los presidencialismos y también un mayor índice CPI (menor corrupción). Este punto entrega pistas sobre una serie de países que podrían no ser contrastables y que, sin embargo, suelen ser analizadas sin ningún tipo de filtro. En efecto, el promedio del PIB de los parlamentarismos es bastante más alto que el de los presidencialismos. Si seguimos la idea de Goertz, lo más probable es que existan casos irrelevantes para el contraste que podrían estar sesgando el análisis respecto a la verdadera relación causal entre el presidencialismo y el

²¹ TREISMAN (2000).

Tabla1. Estadística descriptiva de PIB y CPI según forma de gobierno

	Presidencialismo	Parlamentarismo
PIB per cápita (US)	1944,3	4964,2
Índice de Percepción de la Corrupción	3,5	4,2

parlamentarismo.²² ¿Cómo salvar este problema? ¿Qué otras herramientas se pueden utilizar para el análisis comparado de la corrupción?

En la siguiente sección desarrollaremos una idea alternativa y veremos si con ésta se comprueba la hipótesis de Kunicova y Rose-Ackerman respecto a que los presidencialismos tienen mayor corrupción que los parlamentarismos²³.

El modelo de pares para analizar la incidencia de la forma de gobierno en la corrupción

Una de las mayores dificultades de la política comparada es la escasa posibilidad de realizar inferencias que logren controlar tendencias, sesgos y desequilibrios que se presentan en cada uno de los países. En muchas ocasiones, este inconveniente provoca inestabilidad en los resultados y una falta de generalizaciones robustas sobre determinados fenómenos.

Para efectos de esta nota de investigación, se ocupará un modelo de pareos (*matching*) que ayude a salvar estas dificultades. Para ello, se plantean una serie de supuestos que permiten una mejor operacionalización del estudio. En primer lugar, se asume como indicador de la medición el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI). Este indicador permitirá contrastar la hipótesis que los presidencialismos tienen mayor probabilidad de corrupción que los parlamentarismos. Un segundo supuesto es sobre los grupos de comparación, pues se asume que los países que han adoptado la forma de gobierno presidencial representan el grupo de observación, y los países con sistemas parlamentarios y semiparlamentarios son el grupo de contraste.²⁴ Luego se consideran una serie de variables de control ya vistas anteriormente.

22. GOERTZ (2007).

23. KUNICOVA Y ACKERMAN (2001).

24. Se dejan de lado todos aquellos régímenes no democráticos. Se utiliza la agrupación de CHEIBUB (2007) donde asume los semipresidencialismos como formas parlamentarias debido a la similitud de interacciones institucionales entre los agentes.

Para llevar adelante el análisis, se utilizará el método de pares de datos, que corrige las diferencias observables entre un grupo (presidencialismo) y otro (parlamentarismos y semiparlamentarismos), buscando para cada país del primer grupo, el más parecido del segundo. Para lograr aquello se modelará estadísticamente presidencialismo (variable P), y posteriormente calcular para los países de ambas muestras, la probabilidad de ser presidencialista de acuerdo a las variables de control que propone la teoría sobre corrupción. La idea es que si se analiza teóricamente que los presidencialismos están casualmente en ambientes de mayor desigualdad y menor crecimiento (factores muy determinantes en el CPI), sería importante encontrar los parlamentarismos que presentaran esas mismas condiciones.

La formula sería de la siguiente manera:

$$P_i = \alpha + \beta x_i + \varepsilon_i$$

Donde:

P_i : Es igual a 1 si presidencialista y 0 si es parlamentarista.

βx_i : Son las variables de control.

ε_i : Es un término de error.

La ecuación anterior obtiene, para cada país de la muestra, un índice que refleja su probabilidad condicional de ser presidencialista. Luego para cada uno de los países con régimen presidencial se le busca su mejor vecino parlamentario, a través del índice más cercano. En seguida, se observan las diferencias entre las medias de los casos que tienen correspondencia de la variable resultado: el índice de corrupción (E CPI). Este método es robusto puesto que permite eliminar el sesgo causado por las diferencias observables.

Resultado el modelo de pares en el análisis de presidencialismo y corrupción

Como se ha señalado, una de las ideas principales para llevar a cabo el modelo de *pares*, es limpiar del análisis a los casos que no son comparables y dejar aquellos que sí permitan aislar el efecto del presidencialismo. En efecto, son muy pocas las naciones que pueden ser utilizadas como contrafácticas de países como Canadá, Luxemburgo, Francia, Noruega, pues sus niveles de desarrollo escapan a la capacidad de los países que han adoptado sistemas presidenciales. La idea de contraste con pares es que solucione este punto a través de la omisión del análisis de aquellos que no tengan un correlato con el

Tabla 2. Estimación de propensity score

Presidencialismo	
PIB per cápita	-0.0002*** (0.000027)
Libertad de prensa	-0.0303*** (0.0066)
Número efectivo de partidos	0.0503 (0.04987)
Tipo de lista (lista cerrada)	0.6926*** (0.1867)
Índice de desigualdad (GINI)	0.0292*** (0.00693)
Constante	0.0695 (0.4917)
Errores estándar en paréntesis *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1	

presidencialismo. Así, se generaron pares de países comparables en una serie de indicadores resumidos en un índice de *propensity score* y contrastados por la forma de gobierno. Esta operación consiste en regresionar las variables de control con respecto al presidencialismo, lo que permitiría encontrar un mejor par con un sistema parlamentario. Para ello se utilizan las variables que la teoría considera que son significativas en el estudio de la corrupción como PIB per cápita, libertad de prensa, tipo de lista cerrada e índice de desigualdad (Gini). Los resultados están en la tabla 2.

En esta estimación se pueden observar características primordiales para un correcto análisis de la corrupción. El comportamiento de las variables PIB per cápita y libertad de prensa, considera una relación negativa y significativa con los regímenes presidenciales, así como positiva y significativa en tipo de lista y desigualdad. Esto quiere decir que existe un desequilibrio en estos indicadores que deben ser corregidos con la búsqueda de pares parlamentarios que sean similares. Con todo, la interrelación de estas variables generó el índice esperado. Este índice contendría distribuciones tanto para las formas parlamentarias como presidenciales.

Como el gráfico 4 demuestra, existe una serie de casos que no son comparables. Más allá de unos pocos países, las comparaciones entre naciones sólo se podrían hacer a partir de algunas estimaciones. Así muchos países podrían ser considerados como irrelevantes en la comparación y son precisamente éstos los que podrían estar sesgando los análisis de la corrupción. Para llegar a establecer pares comparables con capacidad de ser probados con un test de media, se truncaron aquellos países parlamentarios que estuvieran fuera del rango de comparación.

Gráfico 4. *Pscore* parlamentarismo (0) presidencialismo (1)

Tabla 3. Estimación ATT con vecinos más cercanos

	ATT	error estándar	t-student
Presidencialismos vs Parlamentarismo	-1.951	0.079	-24.623

Enseguida se utilizó una herramienta de análisis media²⁵ que permitirá desplegar dos conclusiones importantes: a) testear la hipótesis nula de que la resta entre las esperanzas de los índices de corrupción del parlamentarismo y el presidencialismo es igual a cero, es decir, ver si existe alguna diferencia significativa; y b) observar la variación del índice en esta resta. Los resultados son los que muestra la tabla 3.

La tabla 3 demuestra que los presidencialismos tienen menor índice CPI que los regímenes parlamentarios, en consecuencia, los primeros tenderían a generar una mayor percepción de corrupción. Desarrollando las comparaciones entre los mejores vecinos, la diferencia entre una forma de gobierno y otra es de -1.951. En otras palabras, el impacto del presidencialismo sobre el índice de percepción de corrupción es negativo y robusto. Todo ello corrobora las teorías sobre la incidencia de las formas presidenciales en este ámbito, incluso controlando por el desarrollo de los países.

²⁵. Específicamente *Average Treatment Test*.

Discusión, conclusiones e implicancias del análisis de la corrupción en el presidencialismo

Los análisis de pares ayudaron a refrendar la tesis de Kunicova y Rose-Ackerman que los presidencialismos tienen mayor propensión a caer en prácticas de corrupción que los parlamentarismos.²⁶ Controlando entre los países pareados se pudo comprobar que hay causas endógenas en el presidencialismo que inciden en la percepción de la corrupción.

Algunas respuestas se pueden ensayar al respecto. Geddes y Ribeiro, por ejemplo, entregan al presidencialismo ciertas limitaciones en el juego político, al señalar la dificultad de los presidentes para lidiar con las conductas partidarias de los parlamentarios.²⁷ Ellos señalan:

El problema principal que enfrenta todo ejecutivo en un sistema presidencial es asegurar el número suficiente de los legisladores para aprobar leyes claves. Este problema es especialmente grande si el partido del presidente no controla la legislatura, si el partido del presidente es pequeño, si el número de partidos en la legislatura es muy alto y por lo tanto diversos acuerdos deben ser negociados, y si la carencia de una disciplina partidista lleva a la necesidad de negociar acuerdos con muchos legisladores individuales más que con algunos pocos líderes de partidos.²⁸

Otro elemento que podría incidir para que los presidencialismos tengan una mayor propensión a la corrupción, son las características del agente político que lidera las negociaciones y coordina la acción política. Se asume que un actor tendría mayores incentivos a la corrupción si existen más actores hacia los cuales este agente se debe mantener vinculado. En este punto, existe una diferencia de quien asume esta función en las distintas formas de gobierno. En efecto, mientras que en los parlamentarismos no está limitado a un partido fijo, en los presidencialismos la mayor parte de las veces es el propio presidente.

Finalmente, cabe mencionar que los estudios comparados sobre corrupción todavía se encuentran inmaduros en el análisis de los factores institucionales que la provocan. Una de las principales razones es que los índices de corrupción están muy relacionados con variables económicas como PIB. Con todo,

26. KUNICOVA Y ROSE-ACKERMAN (2001).

27. GEDDES Y RIBEIRO (1992).

28. GEDDES Y RIBEIRO (1992). Traducción libre del autor.

nuevos métodos y técnicas pueden colaborar en dilucidar causas y avanzar en la discusión sobre corrupción. Esta nota de investigación busca ser un aporte en este sentido.

Referencias

- ALTMAN, David. *Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: Uruguay 1989-1999*. En *Party Politics*. Sage Journals. Volumen 6, Número 3, Julio de 2000. p. 259-283.
- ALVAREZ, Michael. *Presidentialism and Parliamentarism: ¿Which Works? ¿Which Lasts?*. Primera Edición. Chicago: University of Chicago, Department of Political Science, 1997. 806 p.
- CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, presidencialismo y partidos políticos*. En *América Latina: evaluando la «difícil combinación»*. Primera Edición. Montevideo: Ediciones CAUCE, 2008. 191 p.
- CAREY, John y SHUGART, Matthew. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. First Published. New York: Cambridge University Press, 1992. 316 p.
- CHEIBUB, José Antonio. *Minority governments, Deadlock situations, and the survival of presidential Democracies*. En *Comparative Political Studies*. Sage Journals. Volumen 35, n° 3, Abril de 2002. Sage Journals, 2002. p. 284-312.
- CHEIBUB, José Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. First Published. New York: Cambridge University Press, 2007. 211 p.
- Cox, Gary y SCOTT, Morgenstern. *Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents*. En MORGESTERN, Scott y NACLF, Benito (ed.). *Legislative Politics in Latin America*. First Published. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 446-468.
- GEDDES, Bárbara y RIBEIRO, Arthur. *Institutional Sources of Corruption in Brazil*. En *Third World Quarterly*. Taylor & Francis Ltd. Volume 13, N° 4, 1992. p. 641-661.
- GOERTZ, Gary. *Social Science Concept: A User Guide*. First Published. Princeton: Princeton University Press, 2007. 296 p.
- KITSCHELT, Herbert y WILKINSON, Steven. *Citizen-politician Linkage: An Introduction*. En H. Kitschelt y S. Wilkinson. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 1-49.

- KUNICOVA, Jana y ROSE-ACKERMAN, Susan. *Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed-List Proportional Representation*. Mimeo: Yale University, 2001. p. 1-42.
- LINZ, Juan. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978. 130 p.
- LINZ, Juan y VALENZUELA Arturo. *Presidencialismo, Semipresidencialismo y Parlamentarismo*. En *Estudios Públicos*. CEP. N° 36, 1989. Santiago de Chile: CEP. p. 48-118.
- MAINWARING, Scott. *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*. En *Comparative Political Studies*. Sage Journals. Volumen 26, n° 2, Julio 1993. p. 198-228.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew. *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. Primera Edición. New York: Cambridge University Press, 1997. 508 p.
- KUNICOVA, Jana. *¿Are Presidential Systems More Susceptible to Political Corruption? Division of Humanities and Social Sciences*. California: Institute of Technology, 2002.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI, Guido. *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2000.
- PERSSON, Torsten y TABELLINI Guido. *The Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, Mass: MIT Press, 2003. 533 p.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido y TREBBI, Francesco. *Electoral Rules and Corruption*. En *Journal of the European Economic Association*. European Economic Association. Volumen 1, N° 4, Junio de 2003. p. 958-989.
- PRZEWORSKI, Adam, et al. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. First Published. New York: Cambridge University Press, 2000. 336 p.
- TREISMAN, Daniel. *The Causes of Corruption: A Cross-National Study*. En *The Journal of Public Economics*. University of California. Volumen 76, n° 3, Junio de 2000. University of California, 2000. p. 399-357