

## 5 Compra de votos

---

*Una de las manifestaciones más flagrantes de la corrupción política ocurre durante las elecciones, cuando los políticos tratan de sobornar directamente a sus representados. Centrándose respectivamente en América Latina y en Asia, Silke Pfeiffer y Frederic Charles Schaffer muestran que los votos suelen ser comprados por agentes que forjan relaciones de largo plazo con las poblaciones elegidas, con frecuencia en las regiones más pobres. Usando estudios sobre compra de votos en Brasil, Claudio Weber Abramo cuestiona las suposiciones sobre los niveles de soborno en las elecciones tanto locales como nacionales. Leslie Busby analiza un espacio muy diferente de la compra de votos: las instituciones políticas internacionales. En su artículo, da cuenta del uso que hace el gobierno japonés de la ayuda extranjera para el desarrollo para fortalecer sus intereses en la Comisión Internacional de Caza de Ballenas.*

### **Compra de votos y sus implicancias para la democracia: evidencias de América Latina**

*Silke Pfeiffer*<sup>1</sup>

Cuando hablamos de corrupción electoral, nos referimos a los arreglos entre partidos o candidatos y sus donantes, por un lado, o partidos o candidatos y las autoridades electorales por el otro. En el primer caso, las donaciones a las campañas electorales son devueltas o compensadas por favores luego de que el candidato llega al poder. En el segundo, los partidos o candidatos manipulan la elección sobornando a los funcionarios electorales. En el caso de la compra de votos, partidos y candidatos tratan directamente con sus representados; los votantes son sobornados para que se comprometan a un particular comportamiento electoral.

¿Por qué vende la gente sus votos? ¿Están sacrificando sus derechos políticos y deberes democráticos a cambio de beneficios materiales inmediatos, o están emitiendo sus votos con el criterio correcto de las preferencias individuales? ¿Dejan los políticos de lado el principio de llegar al poder por medio de una convincente plataforma electoral cuando compran los votos de la gente, o es una forma legítima de influir la conducta de los votantes antes de la elección? ¿Y cómo puede la compra de votos resultar un negocio rentable cuando el secreto del sufragio debe seguramente garantizar que los votantes tomarán su decisión independientemente de compromisos previos?

En una encuesta de los capítulos nacionales latinoamericanos de Transparency International, muchos consultados señalaron a la compra de votos como

un aspecto rutinario de la corrupción electoral y destacaron la necesidad de comprender mejor el problema. Por ejemplo, en las elecciones municipales de marzo de 2001 en Brasil, al 7 por ciento de los votantes se les ofreció dinero por sus votos<sup>2</sup>. Diferentes estudios en México ubican la frecuencia de la compra de votos entre el 5 y el 26 por ciento<sup>3</sup>, mientras que una encuesta de Gallup en Argentina descubrió que el 24 por ciento de los entrevistados conocía a alguien que había vendido su voto<sup>4</sup>.

### **Lo que se compra y se vende**

La compra de votos se refiere al momento en que el incentivo es ofrecido por un candidato o un agente del candidato con la clara intención de cosechar el voto del receptor. Se les puede pedir a los votantes que se comprometan a votar a favor o en contra de un candidato particular; pueden también comprometerse a la abstención.

El votante puede terminar no cumpliendo con el compromiso (véase “Compra de votos en Asia Oriental”, página 110). En los casos en que el compromiso de votar de una manera específica se cumple, el votante puede no haberse guiado por el pago. Una cantidad de partidos han desarrollado campañas centradas en disociar la aceptación de la oferta del voto real: en la campaña presidencial mexicana de 2000, los candidatos de la oposición llamaban a los votantes a “tomar el obsequio y votar como se quiera”.

El objeto de la transacción no es siempre dinero en efectivo. Las ofertas incluyen alimentos, ropa, bienes para la casa, remedios, infraestructura, materiales de construcción, insumos agrícolas y la provisión de otros servicios. En la campaña presidencial colombiana de 2002 se negociaron trabajos de corto plazo y contratos públicos<sup>5</sup>. Se les puede garantizar a los votantes acceso a los programas sociales u otros servicios públicos a cambio de su voto; también se les puede llegar a amenazar con quitarles beneficios si no votan como se les “ordena”. Esas amenazas fueron uno de los fundamentos de la estrategia de reelección de Alberto Fujimori en Perú en 2000: los beneficiarios del programa nacional de ayuda alimenticia, Pronaa, fueron presionados para que dieran su voto a Fujimori, asistieran a los actos de campaña y llevaran distintivos que promovían su partido, como una condición tácita para recibir subsidios de alimentos<sup>6</sup>.

Este ejemplo destaca cómo la compra de votos suele ir acompañada de un segundo delito: la malversación de fondos públicos para financiar adquisición de votos. A medida que la compra y venta de votos se enraíza en la cultura política de un país, se estimula al comprador para que busque más recursos con qué incentivar la actividad. En Colombia, alcaldes del departamento de Nariño, al sudeste del país, fueron acusados de usar fondos del Plan Colombia (una iniciativa sostenida por Estados Unidos para terminar con la producción y tráfico de drogas) para financiar sus actividades de compra de votos<sup>7</sup>. En otro ejemplo, los gobernadores del partido oficialista mexicano, el

Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 2000 amenazaban a los votantes con que les serían retirados los bonos distribuidos en los estados del sur por medio del programa Progresá, paliativo de la pobreza, si votaban por la oposición en las elecciones presidenciales<sup>8</sup>.

### Quién vende y quién compra

Los diferentes objetos de transacción se relacionan con los distintos tipos de relaciones establecidas entre compradores y vendedores. En algunos casos, el intercambio de beneficios o incentivos para un compromiso de voto sucede como una breve transacción inmediatamente antes de la elección. El contacto entre compradores y vendedores está limitado a ese único momento y casi siempre lo que se negocia es dinero o bienes materiales. Resulta bastante efectivo porque alcanza a un alto número de votantes. Sin embargo, sufre de un alto grado de “traición”: votantes que aceptan el incentivo pero que no votan de acuerdo con el pacto.

Ocurre algo diferente cuando la compra de votos sucede en el contexto de relaciones de largo plazo entre los candidatos, sus agentes y la población de una comunidad. En este caso, las relaciones son cultivadas a lo largo de todo el ciclo electoral.

En las comunidades en las que el sistema de servicios públicos es disfuncional o no accesible, los agentes privados –que actúan como intermediarios entre los políticos y el electorado– establecen redes de clientelismo dentro de la comunidad. En Brasil esos agentes se han ganado un sobrenombre distintivo, *cabos eleitorais*. Los “cabos” operan en una red de contactos y favores y son una importante referencia de la comunidad en la medida en que tienen el poder para garantizar el acceso a los servicios públicos y proveer algún otro tipo de ayuda para solucionar problemas. Dado que garantizan el acceso a los servicios estatales, generan confianza, compromiso pero, sobre todo, dependencia. Esto da sus frutos el día de la elección: los compromisos de voto generados en esas condiciones resultan en altas tasas de cumplimiento<sup>9</sup>.

El vínculo entre clientelismo y compra de votos parece indicar que los sectores de bajos ingresos son más proclives a ser abordados por los compradores de votos. Mientras que el 6 por ciento de quienes respondieron a un estudio en la Argentina señalaron que habían recibido algo de un candidato o partido en las elecciones legislativas, este porcentaje se elevaba al 17 por ciento entre los encuestados de bajos ingresos<sup>10</sup>. Los estudios mexicanos confirman que los vecindarios de ingresos más bajos son más proclives a quedar sujetos a la compra de votos<sup>11</sup>. Pero la correlación no siempre se cumple, como sugieren los recientes estudios realizados por Transparencia Brasil (véase recuadro 5.1: “Compra de votos en Brasil; ¿un problema menor de lo que se creía?”)

### **Recuadro 5.1: Compra de votos en Brasil; ¿un problema menor de lo que se creía?**

La compra de votos es una preocupación que aparece periódicamente en los medios brasileños, expresada tanto por políticos como por organizaciones de la sociedad civil. Transparência Brasil quiso comprobar si esta preocupación reflejaba la realidad, emprendiendo estudios luego de las elecciones municipales de 2000 y de las elecciones federales y estatales de 2002 (que incluyen la elección de presidente y de gobernador del estado). Ambos estudios trabajaron con una muestra representativa de 2.000 votantes<sup>1</sup>.

En ambas elecciones la concentración de compra de votos se mostró más marcada en las regiones menos desarrolladas (Centro y Noreste) que en las zonas más ricas del país (Sur y Sudeste). Pero su incidencia no alcanzó niveles que corroboraran la perspectiva negativa que suelen proponer los brasileños.

En las elecciones de 2000, el 6 por ciento de los votantes entrevistados informaron de que se les pidió que vendieran sus votos por dinero. En la encuesta de 2002, la pregunta fue reformulada para incluir ofertas de bienes o favores extendidos por la administración pública. A pesar de que la pregunta era más amplia, el porcentaje total de quienes recibieron ofertas de compra de votos en 2002 fue menor, el 3 por ciento.

La caída del 6 al 3 por ciento dos años después no puede interpretarse directamente como una baja en la tendencia a la compra de votos<sup>2</sup>. Se debe más probablemente a la diferente naturaleza de las elecciones. Las elecciones municipales (2002) son más amplias y los votantes tienden a no conocer personalmente a los candidatos.

La nueva legislación adoptada en 1999, que hace más fácil descalificar a los candidatos involucrados en la compra de votos, puede haber jugado cierto papel. En 2000, el sistema de la justicia electoral no estaba totalmente preparado para aplicar la nueva ley. Hacia mayo de 2003, la Suprema Corte Electoral federal había empezado a revisar nueve casos contra gobernadores electos en 2002 y ocho contra legisladores estatales, todos acusados "de conseguir votos ilícitamente" (más que la compra de votos, estos cargos se extienden a la provisión de transporte a los votantes los días de elección y otras prácticas ilegales).

Ambas encuestas indican que hay un malentendido respecto de la compra de votos en Brasil. El nivel educativo de los votantes sólo tiene una moderada influencia en las ofertas por comprar sus votos. Tal vez sorpresivamente, menos votantes con sólo educación primaria o menos fueron sujetos a ofertas que personas con estudios secundarios o mayores. Sin embargo, la edad fue significativa: cuanto más jóvenes eran los votantes, con más frecuencia se les pedía vender su voto.

Otra creencia habitual es que cuanto más pobres sean los votantes, más vulnerables serán a las ofertas. Las encuestas muestran que esto no es cierto. Las ofertas atravesaron todos los niveles de ingreso y, de hecho, fueron menos frecuentes entre los votantes de ingresos más bajos que en aquellos con ingresos más altos. Sin embargo, dado que los pobres constituyen el sector más amplio de la población, se hicieron más ofertas a los pobres que a las personas de clases más adineradas.

También, contrariamente a la creencia habitual, el tamaño y el tipo de ciudad (capital, periferia o interior) parece irrelevante en relación con la frecuencia del fenómeno de compra de votos.

Decir que la compra de votos es un problema menor al que se cree ampliamente no es decir que no sea un problema. Proyectado a la demografía electoral: de 100

millones de votantes (el voto es obligatorio en Brasil) los casos informados sugieren que se ofreció comprarle por dinero su voto a 6 millones de personas en 2000. En 2002, alrededor de 3 millones de personas fueron objeto de ofertas para negociar su voto por dinero, bienes o favores. No son números irrisorios.

Los resultados también indican que las estrategias para combatir las transacciones electorales espurias (como la campaña contra la compra de votos) necesitan dirigirse a todo el espectro de votantes, no sólo a segmentos específicos, a pesar de que la mayor atención debe dedicarse a las regiones más vulnerables.

Claudio Weber Abramo (Transparência Brasil)

### Notas

- <sup>1</sup> Para mayor información sobre las encuestas véase [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br). La encuesta de 2000 fue realizada por Ibope a pedido de Transparência Brasil y del Instituto Paulo Montenegro, basada en entrevistas personales dirigidas, del 15 al 20 de marzo de 2001. La encuesta de 2002 fue realizada por Ibope a pedido de Transparência Brasil y la Unión Nacional de Analistas y Técnicos de Finanzas y Control, entrevistas del 14 al 17 de noviembre de 2002. Las entrevistas fueron realizadas en cuatro regiones, con selección de edad e ingresos basada en datos del censo brasileño y la Suprema Corte Electoral. Margen de error: 2,2 puntos y nivel de confianza, 95 por ciento. Auditoría de entrevistas: aprox. 20 por ciento. Las muestras usadas en las encuestas informadas aquí permiten conclusiones sólo respecto de la cuestión primaria. Para poder comprobar hipótesis vinculadas con lo socioeconómico: estratos, cuántos votantes que vendieron votaron realmente por el candidato pagador, u otras similares hubieran necesitado muestras mucho más amplias.
- <sup>2</sup> Transparência Brasil pretende repetir sistemáticamente las encuestas, que proveerán los datos necesarios para identificar tendencias.

Una conclusión que se sigue de la conexión entre clientelismo y compra de votos es que los partidos tradicionalmente involucrados, o identificados, con prácticas clientelísticas son más probables compradores que otros. Los estudios en la Argentina brindan clara evidencia de que no sólo la clase social, sino también el partido –el Partido Justicialista en el caso argentino– está vinculado con la compra de votos<sup>12</sup>. En México, donde el 4,4 por ciento de los entrevistados informó haber recibido regalos del opositor Partido de Acción Nacional (PAN) en las elecciones del 2000, el 15,3 por ciento admitió aceptar regalos del gobernante PRI<sup>13</sup>. Lo que resulta interesante es que la efectividad de la estrategia de compra de votos de ambos partidos difirió considerablemente. Los datos recogidos revelan que mientras que menos del 50 por ciento de quienes recibieron incentivos del PRI votaron por su candidato presidencial, la tasa de efectividad entre los votantes comprados por el PAN fue del 82 por ciento<sup>14</sup>.

### Aplicar el pacto entre compradores y vendedores

El grado de presencia de la compra de votos en una sociedad refleja la capacidad de aplicar y monitorear el pacto establecido entre agentes y votan-

tes. Desde la perspectiva de un candidato, esto determina la relación costo beneficio de su inversión; desde la perspectiva de un votante, determina el riesgo asociado con el no cumplimiento.

Candidatos y agentes hacen uso de un abanico de estrategias para aplicar el pacto con los votantes. Frecuentemente, los votantes temen represalias si no aceptan el incentivo o no votan como se les instruyó. En los casos en que el pago llega después del voto, el riesgo del no cumplimiento es que el votante no recibirá el pago. En la Argentina, Uruguay y Panamá, los propios partidos se ocupan de los sufragios. He aquí una estrategia frecuente, tal como se la describe en un operativo partidario en la provincia argentina de Misiones: “Darles comida y bebida a los votantes, manteniéndolos durante la noche en su casa y luego deslizar las boletas ‘directamente a sus bolsillos’ como si hubieran sido tomadas en el cuarto oscuro”<sup>15</sup>.

Otra estrategia efectiva de compra de votos es el “carrousel”. El comprador entrega al votante una boleta premarcada y ofrece dinero por la entrega de una en blanco. El votante deposita la boleta marcada y regresa la limpia que le entregaron los funcionarios electorales. Entonces el comprador le entrega al votante el dinero o bienes prometidos <sup>16</sup>. En varios países, los operadores de los partidos ofrecen transporte en ómnibus desde las áreas alejadas hasta el lugar de voto, una estrategia que se ha ganado en México su propio nombre, “acarreo”. Aunque no sea un acto de compra real, el servicio refuerza el pacto entre comprador y vendedor.

Pero, una vez más, estas estrategias sólo pueden ser efectivas si los candidatos tienen algún modo de monitorear el resultado. Se pueden llegar a usar sofisticados métodos para impedir que los votantes emitan secretamente su voto, por ejemplo forzándolos a informar cómo votaron o a ensobrar la boleta de un modo distinto.

Un producto secundario de los resultados de contar y declarar los votos en pequeñas áreas de escrutinio –lo que incrementa la transparencia en el proceso de conteo– es que también exige al comprador una información más adecuada de la población elegida. En los casos en que no es posible la observación directa de la elección de un votante, los militantes pueden observar otras acciones y conductas de las cuales deducir la elección del votante. “Sabemos quién está con nosotros y quién no”, dijo un militante del peronismo en Argentina<sup>17</sup>. En este contexto, la noción de voto secreto se vuelve relativa, y lo mismo ocurre con la capacidad del votante para separar la oferta del voto real.

### **La rendición de cuentas: dónde trazar la línea**

Si es cierto que la compra de votos compromete el secreto y la libertad del sufragio, afecta necesariamente las bases de la responsabilidad y la democracia. Esto nos regresa a las preguntas planteadas antes. ¿Se puede trazar una clara línea divisoria entre la compra de votos –una ofensa criminal en la ma-

yoría de las jurisdicciones– y otras formas legítimas de influir y manipular el voto durante la campaña electoral? ¿O se trata de áreas donde la distinción está borrada?

En realidad, estamos acostumbrados a la propaganda electoral que juega con promesas atractivas, que suele estar dirigida a sectores sociales particulares, lo que socava su pretensión de ser programas políticos colectivos. También estamos habituados a campañas partidarias en las que se reparte gratuitamente comida y bebida<sup>18</sup>. Sin embargo, si miramos el problema más de cerca, hay criterios que pueden ayudarnos a colocar en un continuo las acciones y conductas particulares, con la compra de votos en un extremo y el uso del voto como instrumento fundamental para el control democrático en el otro<sup>19</sup>.

La manipulación de votos siempre acarrea un elemento que privatiza y personaliza la relación entre los políticos y el electorado: las campañas electorales se dirigen a grupos particulares de interés. Sin embargo, la compra de votos lleva a esta privatización a un extremo. Cae en una relación bilateral entre un comprador y un vendedor de votos siendo el tributo por el voto pagado la mayoría de las veces antes de la elección. Aunque esto no necesariamente evita que el votante mantenga expectativas respecto del político tras la elección, la aceptación de la oferta puede muy bien influir la percepción del interesado sobre su mandato. Visto desde esta perspectiva, es irrelevante si el voto se emite de acuerdo con lo pactado. En esto, la compra de votos difiere de las promesas electorales que generan expectativas legítimas y pueden razonablemente convertirse en la base con la cual monitorear al candidato una vez que está en el poder.

Lo que se ofrece por el voto en esta relación bilateral es dinero u otros insumos, no una plataforma política de la que el candidato debe hacerse responsable tras ser electo. Y, finalmente, aunque el voto se convierta en un instrumento efectivo sólo a través de su fuerza colectiva, una relación bilateral entre un comprador y un vendedor de votos implica un fuerte desequilibrio de poder, especialmente en los casos en que el voto es vendido como resultado de una coacción.

En suma, cuanto más personalizado, de corto plazo, material y opresivo sea el intercambio entre político y votante, más claramente podemos hablar de ofensa criminal en la compra de votos, y más claras son las implicancias negativas para la responsabilidad.

## **Esfuerzos de reforma**

Dadas estas implicancias negativas, ¿qué puede hacerse para terminar con la compra de votos? Las reformas han tendido a centrarse en ampliar el conocimiento y cambiar las actitudes del votante, por un lado, y en reformar el marco regulatorio e institucional de las elecciones para disminuir los incentivos de los candidatos a comprar votos, por el otro. Esto último comienza obviamente con la criminalización de la compra de votos aplicando las prin-

cipales leyes. La ley necesita establecer una clara definición del delito y proveer las sanciones adecuadas. Dos modificaciones introducidas en la legislación brasileña sobre compra de votos en 1999 la hicieron más efectiva: la nueva ley descalifica a los candidatos que intentan comprar votos y exime de sanciones a quienes los venden como un modo de estimular a los votantes a denunciar a los candidatos compradores de votos<sup>20</sup>.

Además de las leyes específicas sobre compra de votos, el marco general normativo respecto de las elecciones y el financiamiento político puede ayudar a generar un ambiente hostil a la compra de votos, siempre que se apliquen las leyes. Altos niveles de divulgación establecidos por reglas de financiamiento de campañas aumentan los incentivos para que los candidatos canalicen sus gastos hacia áreas legítimas. La capacidad para aplicar y monitorear el compromiso hecho por los votantes puede variar con los resguardos a los secretos del sufragio previstos bajo el sistema electoral. También procedimientos de conteo centralizados (con un máximo y un mínimo de votantes en las oficinas de escrutinio) puede limitar la posibilidad de monitorear resultados electorales, mientras que el sistema de listas partidarias despersiona las campañas electorales <sup>21</sup>. Las boletas partidarias realizadas por entidades públicas con financiamiento público, con cuidadoso control sobre su distribución y con todos los candidatos por cargo listados simultáneamente, ayuda a asegurar un voto libre y secreto. El análisis sistemático de estas medidas permanece como un desafío y una necesidad. El estudio del caso de Tailandia que sigue, para citar un ejemplo, no pinta un cuadro muy alentador (véase “Compra de votos en Asia Oriental”, página 110).

Otro caso digno de estudio es México, donde las tradicionales actividades de compra de votos del PRI perdieron su efectividad en las elecciones de 2000. Una lectura de esto es que siete décadas de gobierno autoritario y dudosas prácticas electorales han desacreditado al partido y, en consecuencia, las prácticas de compras de votos tienen el efecto de repeler a los votantes. Falta un veredicto sobre si esto fue producto del consejo de los partidos opositores de “tomar el regalo, pero votar como se quiera”, o indicativo de un cambio positivo en las actitudes de los votantes. De todos modos, lo que los resultados parecen expresar es que hubo un cambio en la cultura política con implicancias en lo que los votantes perciben y vinculan con la compra de votos <sup>22</sup>. La reciente experiencia mexicana sirve también para recordarnos los factores que motivan y determinan la compra de votos. Aunque sea útil un enfoque estrecho para terminar con la compra de votos, por ejemplo por medio de reformas regulatorias e institucionales, también deben tomarse en cuenta los problemas subyacentes, como la pobreza, el clientelismo y la alienación del votante.

## Notas

<sup>1</sup> Silke Pfeiffer es directora regional de Transparency International para América Latina.

- <sup>2</sup> Bruno Wilhelm Speck y Claudio Weber Abramo, "Transparência Brasil/Ibope Survey \_Summary Report", [www.transparencia.org.br](http://www.transparencia.org.br), 2001.
- <sup>3</sup> Wayne Cornelius y Luis Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections: The Changing Efficacy of Vote Buying and Coercion in Mexican Electoral Politics" (Voto movilizado en las elecciones 2000: la cambiante eficacia de la compra de votos y la coacción en la política electoral mexicana) en Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson, *Mexico's Pivotal Democratic Election* (Palo Alto, Stanford University Press, en prensa).
- <sup>4</sup> Gallup Argentina, "Informe", [www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/pdf/arg\\_report.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/pdf/arg_report.pdf).
- <sup>5</sup> El Mercado del voto, *votebien.com*, 25 de enero de 2002, disponible en [www.terra.com.co/elecciones\\_2002/cubrimiento\\_especial/financiacion/25-01-2002/nota47324.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2002/cubrimiento_especial/financiacion/25-01-2002/nota47324.html). Los datos empíricos existentes de compra de votos siguen siendo limitados en calidad y cantidad. La variación en los resultados puede vincularse con los diferentes enfoques metodológicos, amplitud de análisis y objetivos de los distintos estudios.
- <sup>6</sup> Asociación Civil Transparencia, "Una historia que no debe repetirse", [www.transparencia.org.pe/publicaciones/2000](http://www.transparencia.org.pe/publicaciones/2000).
- <sup>7</sup> El mercado del voto, *vote bien.com*.
- <sup>8</sup> Cornelius y Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections".
- <sup>9</sup> Bruno Wilhelm Speck, "Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien", *Tópicos-Deutsch-Brasilianische Hefte*, 42, Jahrgang, Heft 4 2002 1 2003.
- <sup>10</sup> Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan C. Stokes, "Clientelism and Democracy Evidence from Argentina" (Pruebas de clientelismo y democracia en la Argentina) presentado en "Political Parties and Legislative Organization in Parliamentary and Presidential Regimes Conference" (Conferencia sobre partidos políticos y organización legislativa en regímenes presidencialistas y parlamentarios), Yale University, 2002.
- <sup>11</sup> Cornelius y Estrada sugieren que el perfil del votante más proclive a ser objeto de compra de votos es mayor de 50, hombre, de educación media, bajos ingresos y urbano.
- <sup>12</sup> Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- <sup>13</sup> Este alto porcentaje puede también atribuirse al hecho de que, en general, el partido gobernante tiene mayor acceso que la oposición a los recursos que pueden usarse para incentivar a los votantes en un cierta dirección.
- <sup>14</sup> Cornelius y Estrada, "Mobilized Voting in the 2000 Elections".
- <sup>15</sup> Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- <sup>16</sup> Esta práctica ha quedado bien documentada por ejemplo durante las elecciones armenias de 2003 (Véase OSCE/ODIHR Election Observation Mission, "Statement of Preliminary Findings and Conclusions Yerevan: February 2003" – "Constataciones preliminares y conclusiones, Yereván: febrero 2003") y las elecciones mexicanas de 2000 (véase el *Christian Science Monitor*, editado en EE.UU., del 26 de junio de 2000).
- <sup>17</sup> Brusco *et al.*, "Clientelism and Democracy".
- <sup>18</sup> Durante las elecciones presidenciales peruanas de 2001, el jefe de la misión de observación electoral de la OEA consideró que el regalo de remeras, calendarios, herramientas y alimentos no debía juzgarse negativamente o ser considerado como actos de compra de votos. Véase [www.peru.com/noticias/Autonoticias/DetalleNoticia4170.asp](http://www.peru.com/noticias/Autonoticias/DetalleNoticia4170.asp).
- <sup>19</sup> Speck, "Wahlen und Stimmenkauf in Brasilien".
- <sup>20</sup> Bruno Wilhelm Speck, "A compra de votos –uma aproximação empírica", *Opinião Pública. Revista do CESOP*, Campinas, vol. 9, Nº 1, 2003.
- <sup>21</sup> Frederic Charles Schaffer, "What is Vote Buying?" (¿Qué es la compra de votos?), presentado en "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying" (Comerciar con derechos políticos: las políticas comparativas de compra de votos), International Conference, MIT, Cambridge, 2002.
- <sup>22</sup> *Ibid.*

## Compra de votos en Asia Oriental

*Frederic Charles Schaffer*<sup>1</sup>

Abunda la compra de votos en Asia Oriental, desde la cuasi democracia camboyana a la establecida democracia japonesa. Este artículo se centra en tres países, Taiwán, Tailandia y las Filipinas, donde los datos sobre compra de votos son inusualmente ricos.

Unas pocas estadísticas: en Filipinas, a un estimado de 3 millones de personas a lo largo de toda la nación se les ofreció alguna forma de pago en las elecciones para *barangay* (nivel de comunidad) de 2002, alrededor del 7 por ciento de los adultos en edad de votar<sup>2</sup>. En Tailandia, el 30 por ciento de los jefes de familia encuestados en una muestra nacional dijo que se les había ofrecido dinero durante la elección general de 1996<sup>3</sup>. En la tercera ciudad más grande de Taiwán, Taichung, y sus zonas aledañas, el 27 por ciento de una muestra aleatoria de votantes elegidos informó en 1999 haber aceptado dinero en las campañas electorales previas<sup>4</sup>. Aunque estos números –todos derivados de encuestas masivas– deben ser considerados con cuidado, brindan un estimado conservador, si bien aproximado, de cuán difundida ha estado la práctica en los últimos años<sup>5</sup>.

La cantidad de dinero ofrecida a los votantes varía enormemente, dependiendo de la competitividad de la elección y los niveles locales de prosperidad. En la parte más baja, votantes de un vecindario pobre de Manila recibieron sólo 30 pesos (60 centavos de dólar) durante una elección relativamente no competitiva de *barangay* en 2002. En contraste, votantes de clase media en el condado taiwanés de Hualien recibieron más de 2.000 dólares taiwaneses (60 dólares) en una muy disputada elección magisterial. En Tailandia, la oferta promedio por jefe de familia en la elección general de 1996 fue de 678 baht (27 dólares), aunque era probable que los residentes de Bangkok recibieran el doble de los pobladores rurales<sup>6</sup>.

La suma total gastada por los candidatos en comprar votos puede ser alta. Un candidato al congreso en la región de Luzón al sur de Filipinas admitió haber entregado 4 millones de pesos (160.000 dólares) a los votantes en la víspera de la elección de 1992<sup>7</sup>. Los fiscales del ministerio de Justicia taiwanés reconocen que un típico candidato legislativo de un área urbana reparte más de 100 millones de dólares taiwaneses (alrededor de 3 millones de dólares)<sup>8</sup>. El Instituto Nakhon Ratchisma Rajabhat que monitorea el fraude de encuestas en Tailandia, estima que los candidatos entregaron un total de 20 millones de baht (460 millones de dólares) a los votantes en las elecciones legislativas de 2001<sup>9</sup>.

En los tres países, la compra de votos tiene causas institucionales. La debilidad de los partidos en Filipinas, la existencia de distritos de múltiples miembros en Taiwán y, hasta hace muy poco, Tailandia funcionaba con sistemas electorales centrados en el candidato de cada provincia. Como resultado, los candidatos (y sus facciones o partidos de sustento) tienen grandes incentivos para construir redes personalizadas de apoyo. Los actores claves en la cons-

trucción de estas redes son los “accionistas de votos”, conocidos como *tiau-aka* (pilares) en Taiwán, *huakhanaen* (jefes de voto) en Tailandia y líderes en Filipinas. Las tradiciones de benevolencia y entrega de regalos hace de la distribución de dinero y bienes el método preferido para construir redes personales. Por lo tanto, la compra de votos suele ser menos un contrato explícito (como la palabra “compra” puede inducir erróneamente) que una forma de entregar regalos destinados a mostrar la compasión, buena voluntad o respeto de un candidato.

Aun cuando la compra de votos pueda estar condicionada culturalmente, de ninguna manera las ofertas de dinero o bienes garantizan que los votantes emitirán su sufragio como esperan los candidatos o sus agentes. Datos de encuestas en las Filipinas muestran que entre los pobres –que tienden a ser el objetivo de la compra de votos– las ofertas materiales influyeron en el voto de sólo un 30 por ciento de quienes los aceptaron en las elecciones de 2001<sup>10</sup>. Usando un método más afinado, el académico Chin-Shou Wang comparó los números de votos conseguidos por los candidatos del Kuomintang (KMT) en una ciudad taiwanesa con el número de votantes que recibieron dinero de los agentes del KMT, a los que pudo determinar por el acceso a las listas de nombres usadas por los propios agentes<sup>11</sup>. Descubrió que al menos el 45 por ciento de las personas que recibieron dinero no votaron por los candidatos del KMT en las elecciones de 1993.

Cualquiera sea la influencia del dinero y los bienes en las opciones electorales de los votantes, la compra de votos tiene ramificaciones que se extienden más allá de las urnas. Para dar sólo un ejemplo, los candidatos que compran votos suelen estar financiados por los sindicatos de la droga, los dueños del negocio de las apuestas y las mafias fuertemente armadas quienes se sienten a gusto recibiendo fondos a cambio de protección e influencia. Así, la compra de votos refuerza al crimen organizado<sup>12</sup>.

### **Los esfuerzos de reforma han tenido un éxito limitado**

Los reformistas de los tres países han intentado combatir la compra de votos. Los esfuerzos para moderar la demanda generalmente se ocupan de la educación del votante. El gobierno taiwanés lanzó una inmensa campaña publicitaria en ocasión de las elecciones de 2001; incluso se enviaba a los escolares con información a casa para que pudieran así educar a sus padres. En Filipinas, las campañas de educación públicas quedaron a cargo de grupos de la sociedad civil como el Movimiento Nacional de Ciudadanos por Elecciones Libres. En Tailandia, una red de organizaciones de control electoral preparó foros educativos previos a las elecciones de 2000.

Evidencia dispersa sugiere que esos esfuerzos educativos no han sido muy efectivos. Una encuesta de 56 votantes pobres en Filipinas descubrió que sólo uno de cada cuatro tomaba en cuenta los consejos al decidir si aceptaba dinero<sup>13</sup>. Tras entrevistar a alrededor de 1.700 asistentes a cinco foros educativos en

la provincia tailandesa de Chang Mai, los evaluadores descubrieron que “hubo un leve incremento después del foro en el número de participantes que creían que estaba mal vender sus votos y no votar por el comprador”<sup>14</sup>.

Los esfuerzos por moderar la compra eligen como objetivo la conducta de los candidatos y sus agentes. En Taiwán, los fiscales investigaron miles de presuntas compras de votos en los 1990. Sin embargo, pocas investigaciones terminaron en condenas, a menudo por causa de las interferencias políticas. De mayor impacto fue la derrota del candidato presidencial del KMT en la elección de 2000 a manos de Chen Shui-bian, el líder del Partido Demócrata Progresista (DPP) que alcanzó el poder en parte por su prédica por eliminar la corrupción política. Según muchos testimonios, las primeras elecciones pos KMT, realizadas en 2001, fueron testigos de una reducción en la compra de votos, en parte a causa de la estruendosa campaña anticompra de votos de la nueva administración del DPP y en parte a causa de que la maquinaria de compra de votos del KMT quebró en muchas zonas. Sin embargo, muchos candidatos del KMT –y del DPP– siguieron encontrando posible y ventajoso embarcarse en la compra de votos.

La constitución tailandesa de 1997 contiene un conjunto abarcativo de reformas. Entre sus disposiciones estaban: estricto control de las finanzas de campaña; la centralización del conteo de votos a nivel distrital; la introducción de un sistema de lista de partido para incentivar a los votantes a elegir sus miembros del Parlamento basándose en las plataformas partidarias más que en vínculos personales; impedir que los miembros electores del Parlamento se conviertan en ministros (negándoles así acceso a los fondos ministeriales); un paso de distritos electorales de múltiples miembros a otros de miembro único, lo que pretende secar la fuente de segundos y terceros votos “extras” sujetos a compra; la introducción del voto obligatorio para expandir el electorado y así hacer que la compra de votos resulte prohibitivamente cara, y la creación de un nuevo organismo independiente para administrar las elecciones y descalificar a los candidatos que quebranten la ley.

Esta panoplia de medidas alcanzó un éxito apenas limitado en las elecciones posreforma de 2000 y 2001. En la opinión de un observador, “no desapareció en absoluto la compra de votos y candidatos y partidos exhibieron una impresionante flexibilidad para adaptar su compra de votos al nuevo contexto electoral”<sup>15</sup>. Para escapar de la investigación y el castigo, algunos agentes electorales se enfocaron sólo en sus parientes y amigos próximos. Otros comenzaron a valerse más intensivamente de una estrategia ya presente a principio de los 1990, la de la compra “indirecta” de votos, contratando a personas para que trabajaran como solicitadores de votos para ganarse su aceptación. Los agentes también pagaban sobrepagos por el grano a los granjeros, distribuían donaciones en funerales falsos y otorgaban “salarios” a votantes que se unían a sus partidos políticos.

Reflexionando en el sentido general de estos ajustes posreforma, dos académicos concluyeron que “la compra de votos siguió vigente a pesar de que las nuevas leyes la obligaron a ser más discreta”<sup>16</sup>. También digno de mención

es que se piensa que la cifra pagada a los votantes individuales debe haber sido mayor en las elecciones de 2000 y 2001 que en las pasadas. Este aumento en el pago puede explicar parcialmente por qué, según se estima, la circulación de dinero generado en la elección general de 2001 fue un 25 por ciento mayor que en la última elección previa a la reforma de 1996<sup>17</sup>.

## Notas

- <sup>1</sup> Frederic Charles Schaffer es miembro de la Escuela de Ciencias Sociales del Institute for Advanced Study, Princeton, Estados Unidos, e investigador asociado en el Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.
- <sup>2</sup> Social Weather Stations, "National Survey" (Encuesta nacional), Quezon City, Filipinas, 2002
- <sup>3</sup> Phongpaichit Pasuk, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong y Chris Baker, "Corruption in the Public Sector in Thailand: Perception and Experience of Household" (Corrupción en el sector público de Tailandia: percepción y experiencia de los hogares), *Political Economy Center*, Bangkok, Chulalongkorn University, 2000.
- <sup>4</sup> Kuen-Shan Cheng, Ye Li Wang y Yun-Tsai Chen, "Analysis of the Causes of Vote Buying, and the Study of How to Prevent It" (Análisis de las causas de la compra de votos y el modo de prevenirla), Taipei, Ministerio de justicia, 2000 (en chino).
- <sup>5</sup> La encuesta de Filipinas, conducida por Social Weather Stations del 24 de agosto al 8 de septiembre de 2002, reunió datos por medio de entrevistas cara a cara con 1.200 encuestados a lo largo de la nación, eligiéndose usar muestras de múltiple etapa con un margen de error de un 3 por ciento. La encuesta de Tailandia fue conducida por ABAC-KSC Internet Poll Research Centre en octubre-diciembre de 1999; 4.013 entrevistas cara a cara con jefes de familia a lo largo del país, eligiéndose muestras de grupos de múltiple etapa. La encuesta de Taiwán fue encargada por el ministerio de Justicia, 1.168 entrevistados elegidos al azar y preguntados por teléfono en septiembre de 1999.
- <sup>6</sup> Pasuk *et al.*, "Corruption in the Public Sector in Thailand".
- <sup>7</sup> *Philippine Daily Inquirer* (Filipinas), 8-9 de mayo de 1992.
- <sup>8</sup> Entrevista del autor en el Departamento de Asuntos Fiscales, Ministerio de Justicia, 12 de agosto de 2003.
- <sup>9</sup> *Newsweek* (USA), 15 de enero de 2001.
- <sup>10</sup> Frederic Charles Schaffer, "Disciplinary Reactions: Alienation and the Reform of Vote Buying in the Philippines" (Reacciones disciplinarias: alienación y la reforma de la compra de votos en Filipinas), preparado para la conferencia, "Trading Political Rights: The Comparative Politics of Vote Buying" (Comerciar derechos políticos: la política comparativa de la compra de votos), MIT 2002. La cifra citada fue calculada de una encuesta realizada por Pulse Asia en junio de 2001, con entrevistas cara a cara con 1.200 adultos de todo el país usando muestras de probabilidad multietapa con un 3 por ciento de margen de error.
- <sup>11</sup> Chin-Shou Wang, "The Dilemmas of Clientelism: Electoral Mobilization of Clientelism in Taiwan 1993" (Los dilemas del clientelismo: movilización electoral del clientelismo en Taiwán 1993), *Carolina Papers: Democracy and Human Rights*, N° 1, 2002, University of North Carolina Center for International Studies.
- <sup>12</sup> Véase Yung-mao Chao, *Change and Characteristics of Taiwan's Local Politics* (Cambios y características de la política local de Taiwán), Taipei, Hanlu, 1997 [en chino]; Patrick O. Patiño, "The Color of Money: Elections and Big Business" (El color del dinero: elecciones y grandes negocios), *Conjuncture* (Filipinas, Institute for Popular Democracy, 1998); James Ockey, "The Rise of Local Power in Thailand: Provincial Crime, Elections and the Bureaucracy" (El surgimiento del poder local en Tailandia: delito provincial, elecciones y burocracia), en: *Money and Power in Provincial Thailand* (Dinero y poder en las provincias tailandesas), editado por Ruth McVey (Honolulu, University of Hawaii Press, 2000); y *Philippine Star* (Filipinas), 26 de junio de 2003.

- <sup>13</sup> Schaffer, "Disciplinary Reactions".
- <sup>14</sup> Laura Thornton, "Combating Corruption at the Grassroots: The Thailand Experience, 1999-2000" (Combatiendo las raíces de la corrupción, la experiencia tailandesa, 1999-2000), *National Democratic Institute for International Affairs*, 2000.
- <sup>15</sup> Allen D. Hicken, "The Market for Votes in Thailand" (El mercado de votos en Tailandia) conferencia, MIT, 2002.
- <sup>16</sup> Aurel Croissant y Jörn Dosch, "Parliamentary Elections in Thailand, March 2000 and January 2001" (Elecciones parlamentarias en Tailandia, marzo 2000 y enero 2001), *Electoral Studies*, 22, 2003.
- <sup>17</sup> The Farmers Research Center, "2001 General Election Likely to Generate over Bt 25 billion Cash Flow" (Es probable que la elección general de 2001 genere un flujo de efectivo de más de 25.000 millones Bt), 28 de diciembre de 2000.

### **Recuadro 5.2: Compra de votos en la Comisión Ballenera Internacional**

El gobierno japonés ha sido acusado por años de utilizar la asistencia oficial para el desarrollo (ODA) con el fin de reclutar miembros de los países en desarrollo para la Comisión Ballenera Internacional (CBI) en apoyo a sus intereses. La atención se ha fijado particularmente en la ayuda para la garantía de pesca y la cooperación técnica provista por la Agencia Japonesa de Pesca.

En los últimos años, el número de países en desarrollo que se han unido a la CBI y apoyado sistemáticamente la posición de Japón se han incrementado a 16<sup>1</sup>. Entre ellos están seis islas del Caribe oriental, cuyos votos en la CBI muestran una sorprendente correlación entre los votos en apoyo a los intereses japoneses y el flujo de ayuda de las pesqueras japonesas<sup>2</sup>. Con este apoyo, Japón puede bloquear la adopción por mayoría de tres cuartos de cualquier medida que no le guste y está cerca de alcanzar una mayoría simple (51 por ciento) con lo cual revisar las reglas de procedimiento de la CBI, y poder incorporar el voto secreto en la votación de cualquier tema –la votación es ahora pasando lista– hace así más difícil lograr que los gobiernos individuales se hagan responsables de sus posiciones.

Los gastos de 33.000 dólares anuales para los países en desarrollo para ser miembro de la CBI fueron reducidos en 2003 a 17.000 todavía más que la mayoría de esos estados paga como contribuciones a la ONU y sus organismos. Esa cuota sustancial sigue siendo pagada regularmente lo que, cuando se las analiza en relación con las posiciones de esos países en apoyo a la industria ballenera del Japón, genera preguntas acerca de las verdaderas motivaciones.

Existe clara evidencia de que Japón se ha valido de promesas de ayuda y de la amenaza de cortarla para construir un bloque de votación que de otra manera no podría existir. En julio de 2002, el ministro de medio ambiente, planificación, agricultura y pesca de Dominica, Atherton Martin, renunció en protesta por el voto de su país en contra de una propuesta de santuario para la ballena del Pacífico Sur, pues el voto negativo contravenía una decisión de gabinete de que Dominica debía abstenerse. Luego se supo que funcionarios japoneses habían visitado la isla y amenazado con cortar la ayuda si Dominica no se oponía a la propuesta<sup>3</sup>.

A pesar de que los funcionarios japoneses y sus colegas de los países receptores generalmente niegan la compra de votos, las informaciones en los medios apoyan las sospechas. El ex viceministro japonés de agricultura, forestación y pesca,

Hiraoki Kameya, dijo en junio de 1999 que era “esencial aumentar el número de naciones que apoyan a Japón... (y por lo tanto) necesario unir la ODA con la promoción del ingreso a la CBI”<sup>4</sup>. El primer ministro de Antigua, Lester Bird, fue incluso más directo: “No hago cuestiones... si podemos apoyar a los japoneses y el *quid pro quo* es que van a darnos alguna ayuda... es la explicación de por qué actuamos así”<sup>5</sup>.

Desde su comienzo, la ayuda japonesa otorgada a los miembros de la CBI del Caribe oriental ha totalizado 190 millones de dólares sólo en el sector pesquero, representando más del 96 por ciento de la ayuda total otorgada por Japón a cada uno de los seis pequeñas islas-estados; como resultado, se han construido o prometido construir alrededor de 22 complejos pesqueros. Este programa de ayuda fue analizado por el economista Bernard Petijean Roget en 2002. Notando que la industria pesquera en esos países llega al 1 o 2 por ciento del PBI, comenta que con tan importantes contribuciones deberían esperarse progresos tangibles en el sector pesquero, pero no encuentra evidencia “para sugerir que este paquete de ayuda esté dando ninguna clase de resultados convincentes en ese sector económico”<sup>6</sup>.

También considera que los presupuestos de construcción de algunos de los complejos eran mayores de lo que podría justificarse con las ayudas reales, generando dudas respecto del destino final de los excesos de fondos. Más aún, los complejos suelen estar ubicados en los distritos de influyentes políticos. En Dominica, el ex ministro Altherton Martin informó que “ hay aquí un patrón de ayuda... para los proyectos que se consideran, que dependen de la ubicación del distrito del primer ministro y no de acuerdo a ninguna planificación razonable para el desarrollo del sector pesquero”<sup>7</sup>.

Aunque es un tema difícil para la CBI, aprobó en 2001 una resolución propuesta por Nueva Zelanda que apoyaba “la completa independencia de países soberanos que deciden su propia política y participan libremente de la CBI (y otros foros internacionales) sin interferencias ni presiones indebidas de otros países soberanos”<sup>8</sup>.

La solución real llegará desde dentro de los países involucrados. En Japón, ONGs y otros organismos están examinando cada vez más de cerca el sistema de la ODA; sería urgente una investigación independiente de su utilización para apoyar lo que Bernard Petitjean Roget llama “la corrupción institucionalizada”.

Leslie Busby (Third Millenium Foundation, Italia)

## Notas

<sup>1</sup> En julio de 2003 esos países son: Antigua y Barbuda, Belice, Benín, Commonwealth de Dominica, Gabón, Grenada, República de Guinea, Marruecos, Mongolia, Nicaragua, Palau, Panamá, St. Kitts y Nevis, St. Lucía, St. Vincent y las Grenadinas, Islas Solomón. Cabo Verde y Costa de Marfil estaban presentes como observadores.

<sup>2</sup> Cifras de ayuda compiladas por el ministerio japonés de relaciones exteriores. Véase “Briefing on Japan’s Vote Buying Strategy in the International Whaling Commission” (Resumen de la compra de votos de Japón en la Comisión Internacional de Caza de Ballenas), *Third Millenium Foundation*, Paciano, Italia, mayo de 2002, disponible en [www.3mf.org](http://www.3mf.org).

<sup>3</sup> Un relato completo de este episodio y un análisis del tema y de lo que representa para Dominica, puede hallarse en Atherton Martin, “Statement on CBI 2001”; publicado como una de las series de trabajos de discusión por la Dominica Academy of Arts and Sciences. Véase [www.da-academy.org/whaling.html](http://www.da-academy.org/whaling.html).

- <sup>4</sup> Suisan Keizai Shimbun, 24 de junio de 1999 (traducción), discurso al club de la prensa del ministro japonés de agricultura, forestación y pesca.
- <sup>5</sup> Entrevista con *CANA News Service*, 14 de julio de 2001.
- <sup>6</sup> Bernard Petitjean Roget, "Socio-Economic and Political Aspects of the Aid provided by Japan to the Fishing Industry in the Small Independent Islands in the East Caribbean" (Aspectos socioeconómicos y políticos de la ayuda dispensada por Japón a la industria pesquera de pequeñas islas independientes del Caribe Oriental), octubre 2002. Publicado por la Eastern Caribbean Coalition for Environmental Awareness, Martinique and the Swiss Coalition for the Protection of the Whales, Wadewell, Suiza. El informe completo se halla en los sitios de ambas organizaciones [www.eccea.org](http://www.eccea.org) y [www.asms-swiss.org](http://www.asms-swiss.org).
- <sup>7</sup> Martin, "Statement on IWC 2001".
- <sup>8</sup> Esta resolución sobre "Transparencia dentro de la OWC" fue prevista en la "Declaración de Principios de Leyes Internacionales Respecto de las Relaciones Amistosas y Cooperación entre Estados según el Acuerdo de Naciones Unidas".