

# Análisis económico del clientelismo y su relación con la justicia penal electoral panameña.

*Ariel Pérez Price*

**RESUMEN:** *El presente artículo pretende esbozar a grandes rasgos las particularidades del fenómeno del clientelismo dentro del sector público panameño, utilizando como instrumento de análisis, los postulados generales puestos a nuestro alcance por la denominada Public Choice Theory<sup>1</sup>. La segunda parte de nuestro análisis se encuentra enfocado a determinar en qué medida la Justicia Penal Electoral en nuestro país cuenta con los instrumentos necesarios para sancionar este tipo de conducta que tanto afecta nuestra institucionalidad democrática.*

**ABSTRACT:** *This present essay mainly focuses on the analysis of the social phenomenon known as clientelism from the economic perceptive given by the Public Choice Theory. Our second purpose is to establish until what extent, our criminal electoral justice is effectively dealing with this specific behavior and whether it has been successful imposing sanctions related to the matter.*

## INTRODUCCIÓN:

El clientelismo como fenómeno social y cultural en los sistemas políticos latinoamericanos se encuentra íntimamente ligado al concepto de “**política redistributiva**”<sup>2</sup>. En términos escuetos, hace alusión a una relación de reciprocidad e intercambio entre políticos y electores, en la cual los primeros son los administradores formales de prestaciones materiales obtenidas a través de la cosa pública o producto de contactos relacionados con ella; mientras que el segundo grupo garantiza el activismo político que sustenta los partidos y por supuesto los votos en cualquier contienda electoral de carácter general o interna.

1. Teoría desarrollada inicialmente por Duncan Black y Gordon Tullock, que utiliza postulados micro-económicos para analizar el fundamento de situaciones socio-políticas. Así las cosas Public Choice, hace uso de los mismos principios utilizados para analizar el comportamiento de las personas en el mercado, y los aplica para entender el proceso de toma de decisiones de los actores políticos. La premisa general es que dentro de la economía de mercado, el actuar de las personas está sustentado en el interés propio o particular, ya sean consumidores o vendedores. En la misma medida, se entiende, que los actores políticos, cualesquiera sea su posición, actúan orientados principalmente en su propio bienestar. Se trata de una posición ampliamente escéptica.

2. ROBINSON, James, VERDIER, Thierry. THE POLITICAL ECONOMY OF CLIENTELISM. 2003.

La redistribución política implica, entonces, el prorrateo de beneficios materiales que devienen de la consecución del Poder Público a través medios legítimos (elección popular), entre aquellos que sustentan popularmente las estructuras político-partidistas. En tal sentido, “un empleo público” viene a constituirse en, quizás, la forma más efectiva y valiosa de redistribución, toda vez que produce un beneficio de carácter económico a mediano y largo plazo, es decir una renta.

## **CLIENTELISMO POLÍTICO Y EMPLEOS PÚBLICOS**

Desde una perspectiva netamente económica, un empleo público se perfila como un bien material de tipo selectivo y reversible (libre nombramiento y remoción) que crea un vínculo moral y económico entre la autoridad nominadora (político) y el sujeto nombrado o funcionario (elector).

En sociedades plagadas de desigualdad económica, con serios problemas de distribución de ingresos y riquezas, los políticos encuentran en el clientelismo un mecanismo exitoso de retribución material, que es sumamente atractivo al elector y que por otro lado constituye la herramienta principal de sustento de cualquier plataforma o estructura partidista. En criollo, significaría que la afinidad ideológica y programática dejó de ser el motivo fundamental de afiliación político partidaria, dando paso al voto cautivo,<sup>3</sup> situación que es el reflejo de la deformación de un sistema político, donde un gran porcentaje del electorado, se inclina políticamente por un determinado candidato, no por sentirse atraído por su plataforma de trabajo, sino simple y sencillamente por el elemento retributivo del que puede ser objeto en el futuro.

Según lo planteado, entonces, un empleo dentro de la administración pública, representa un método real, selectivo, reversible y sobre todo condicionante, que vincula el apoyo de un elector con los intereses particulares de un político determinado. En términos materiales, nos enfrentamos a una efectiva forma de generación y adjudicación de rentas, la cual es manipulada por sectores políticos para beneficio de cierto grupo de electores, en detrimento del sistema económico en general. Así las cosas, las alianzas clientelistas emergen, generalmente, en sistemas políticos sustentados en economías débiles y deformadas. En tal sentido, la pobreza es causada y causa también el fenómeno clientelista.

Los llamados punteros políticos y los partidos construyen redes de activistas de diversos niveles, formando relaciones selectivas con ciertos ciudadanos a través de la adjudicación de beneficios materiales de carácter público. Este tipo de estrategia, sin lugar a duda, tiene un alto costo social, toda vez que

3. CARTULA, Federico. UN INFORME DEJA AL DESCUBIERTO LA RUTA DEL CLIENTELISMO. (en línea) [http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id\\_notas=1372](http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id_notas=1372) CADAL 2005.

es creadora de ineficiencia y trae consigo inequidad en la distribución de los recursos. Esto, por otro lado, limita la capacidad del Estado de dar respuesta a los asociados y por el otro, crea una percepción general y real de corrupción de la administración pública.

El atractivo que produce la consecución/obtención de empleos en el sector público se fundamenta en muy variados factores. Desde la perspectiva del candidato/político, como ya mencionamos, constituye un mecanismo efectivo de generación de rentas y su consecuente redistribución a un sector determinado del electorado que debe garantizarle su continuidad política. Por otro lado, para el elector/cliente se trata de un método idóneo para la consecución de un empleo, al cual difícilmente tiene oportunidad de acceder en el sector privado.

Desde la perspectiva del *Public Choice Theory*, ambos sujetos actúan en razón de sus propios intereses materiales, lo que causa ineficiencia a nivel gubernamental y burocrático. El interés principal del político es garantizar su acceso al poder y extender su continuidad tanto como sea posible<sup>4</sup>; en tanto, el elector busca obtener un beneficio material al comercializar su apoyo político, ya sea a través de su voto o su participación en calidad de activista. Este tipo de interacción crea el fenómeno denominado “**mercado político**”<sup>5</sup>, en el cual electores/clientes de cierto nivel se sienten cada vez más compelidos a utilizar sus votos como elemento de transacción económica, puestos a disposición del mejor postor con el objeto de maximizar su utilidad. Este tipo de figura es fácilmente identificable en nuestro medio, cuando una figura prominente de un partido abandona dicho colectivo y se inscribe en otro donde puede tener mejor proyección, movilizándolo consigo su red de clientes.

La aplicación de este tipo de razonamiento de carácter económico, como herramienta de análisis para entender los procesos políticos, nos lleva a concluir que el interés personal de los actores, juega un papel de alta relevancia en el desarrollo de la política. Siendo así las cosas, debe reconocerse que dicha actividad es, en resumen, el producto de las decisiones tomadas por individuos (políticos, burócratas, electores, grupos de interés) dotados de su propia agenda y objetivos<sup>6</sup>, mismos que no siempre se encuentran alineados con el interés colectivo o bien común.

## **MODIFICACIÓN DEL PATRÓN CLIENTELISTA COMO CONSECUENCIA DE LA ALTERACIÓN DEL MODELO ECONÓMICO.**

4. WANTCHEKON, Leonard. CLIENTELISM AND VOTING BEHAVIOR, EVIDENCE FROM A FIELD EXPERIENCE IN BENIN. 2002.

5. HOPKIN, Jonathan. CONCEPTUALIZING POLITICAL CLIENTELISM: POLITICAL EXCHANGE AND DEMOCRATIC THEORY. 2006.

6. BOWLES, Roger. CORRUPTION. 1999.

La distribución de puestos públicos a través de redes político/clientelistas ha tomado nuevas formas en nuestro país, como resultado de los cambios macroeconómicos y políticos que han operado desde hace más de una década. En general el modelo tradicional que se caracterizaba por la designación en puestos públicos de electores para garantizar su voto en las elecciones generales **se ha tornado altamente ineficiente** en virtud de la creciente limitación de empleos en el sector público, producida por factores tales como la privatización de empresas públicas, recortes de tipo presupuestario, descentralización y en general la denominada reducción del gobierno.

La pregunta de relevancia, según advierte Kemahlioglu<sup>7</sup>, sería entender ¿por qué los políticos/candidatos siguen realizando grandes esfuerzos por distribuir selectivamente puestos de trabajo en el sector público, cuando es evidente que los mismos son insuficientes para provocar una diferencia efectiva en las elecciones generales? Es decir, ¿cuál es el beneficio real, si la renta a distribuir no alcanza para satisfacer a todos los involucrados o clientes?

La respuesta a la anterior interrogante podría estribar en el hecho de que las designaciones giran en torno a la figura del **“activista político”**. Se trata de aquel individuo que adquirió durante la campaña política interna del partido la función “voluntaria” de participar de la labor proselitista de un pre-candidato. Se trata de individuos con una participación beligerante, cuya actuación nos obliga a apreciar la figura del clientelismo **como una relación surgida en primer momento, dentro de la competencia intra-partidista**.<sup>8</sup>

Con referencia a lo anterior, aquellos beneficiados con un nombramiento en un cargo público tienen la obligación consuetudinaria de no sólo votar por el partido en elecciones generales, sino hacer sentir su posición dentro de la contienda interna del colectivo, representando así una cuota de poder político para el jerarca de la red clientelista. En dicho orden de ideas, el proceso de selección de candidatos a nivel interno de los partidos representa un período de actividad política de especial relevancia al momento de analizar el modelo actual.

Es una realidad que las campañas políticas intra-partidos se sustentan en la figura del activista voluntario, para quien la promesa de un futuro puesto dentro de la burocracia estatal constituye la más ideal de las recompensas. Este punto nos lleva a visualizar la existencia e interacción de las redes clientelistas a lo interno de los partidos y la forma como aquellas plegadas al candidato vencedor (elecciones internas/generales) se ven beneficiadas y compensadas a

7. KEMAHLIOGLU, Ozge. INTRA PARTY COMPETITION AND CLIENTELISM, AN ANALYSIS OF PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT IN ARGENTINA AND TURKEY. 2005.

8. Ibid. La autora es miembro del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Columbia y del Centro de Gobierno y Globalización de la Universidad de Princeton.

través de puestos públicos y otros beneficios materiales inherentes. Verbigracia, los activistas voluntarios de un precandidato a Representante de Corregimiento dentro de un determinado colectivo político, quien resulta vencedor en el proceso de selección interna del partido y posteriormente en las elecciones generales, muy probablemente serán designados con cargos dentro de la estructura de la Junta Comunal, independientemente de su preparación o idoneidad para tales efectos. Este tipo selectividad, garantiza al candidato, ahora electo, una efectiva redistribución política dentro de su grupo de confianza.

El ejemplo analizado representa una primera etapa dentro del fenómeno clientelista; esto es así, ya que una vez obtenido el Poder, el objetivo principal de un jerarca/puntero político y su red clientelista es, sin lugar a dudas, perpetuarse en el mismo; momento de sumo peligro para la institucionalidad democrática, puesto que no dudará en utilizar los recursos materiales puestos a su disposición, en virtud de su cargo, como objetos de redistribución de mucha mayor proyección o alcance que un puesto público. Nos referimos a la utilización ilegítima de bienes y recursos Estatales en beneficio de un candidato o partido político, situación que implica una maximización ilegítima de recursos con fines políticos, que da pie a actos flagrantes de corrupción.

### **MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA RELACIÓN CLIENTELISTA LABORAL.**

Con el objeto de entender la lógica implementada por nuestra jurisdicción penal electoral en materia de clientelismo, vale la pena describir los mecanismos mediante los cuales “un empleo público” logra ser efectivamente utilizado como elemento de contraprestación dentro de una relación político/clientelista en nuestro medio.

El método o mecanismo convencional utilizado por el político tradicional descansa en la destitución indiscriminada de subalternos nombrados con anterioridad a su administración y extraños a su entorno político, con el objeto de garantizar las posiciones necesarias para compensar a sus redes clientelistas.

Debemos empezar señalando que el obstáculo inicial que enfrenta cualquier político, electo o designado en un cargo público, dentro de su obligación de corresponder los beneficios políticos devengados de sus respectivos clientes, es el de abrir los espacios políticos (empleos públicos) con los cuales retribuirá a los citados individuos. Calificamos dicha situación con la denominación de “obstáculo” toda vez que en la mayoría de los casos se ve en la necesidad de destituir sin fundamento grandes grupos de funcionarios públicos con la finalidad de cumplir con sus compromisos. Esta situación no lo compromete, al menos jurídicamente, toda vez que su actuación se encuentra amparada en el hecho

de que la gran mayoría de empleados públicos panameños tienen la calidad de ser funcionarios de **“libre nombramiento o remoción”**. Ahora bien, resulta lógico entender que esta fase sea ejecutada, mayormente, de forma escalonada en el tiempo, toda vez que ésta puede afectar su imagen pública.

El segundo mecanismo sobreviene cuando el Político/Patrón visualiza la oportunidad de aumentar su red clientelista, al condicionar el nombramiento o la permanencia en cargos públicos, bajo su mando, de individuos ajenos a su entorno político, con el apoyo que estos deben, de ahora en adelante, brindarle a sus actividades proselitistas, mayormente a lo interno del partido. Esto se traduce, en nuevas inscripciones de adherentes, expansión de la red de activistas y en resumen, en el aumento de la cuota de poder político del jerarca o puntero dentro de la esfera intra-partitista.

Cabe destacar, que ambos mecanismos pueden operar de forma simultánea, toda vez que son complementarios.

## **JUSTICIA ELECTORAL Y CLIENTELISMO LABORAL**

Como siguiente etapa de nuestro análisis, intentaremos definir hasta qué punto el Derecho Penal Electoral panameño, logra ocuparse de forma íntegra, y consecuentemente efectiva, del tema del clientelismo político laboral. Sustentaremos nuestra posición en un análisis detallado de los tipos penales descritos en el Código Electoral, en contraposición con los mecanismos de implementación de la relación clientelista desarrollados en el punto anterior.

Pasamos a analizar las principales normas relacionadas con la materia. El artículo 392 numeral 7<sup>10</sup> del Código Electoral sanciona con pena de prisión de **seis meses a tres años y suspensión de los derechos ciudadanos e inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas de uno a tres años**, a aquellos que incurran en la prohibición de:

*“obligar directa o indirectamente, a los ciudadanos a inscribirse o renunciar de determinado partido político para poder optar por un cargo público o permanecer en él; y en el caso de los empleados o trabajadores, exigirles la afiliación o renuncia a un determinado partido político para poder optar a un puesto o poder permanecer en el mismo; o apoyar cualquier candidatura.”* (Subraya el autor)

La norma transcrita constituye, sin lugar a duda, el principal instrumento de la Justicia Penal Electoral en materia de clientelismo político. Su verbo

9. El nombramiento de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción está fundado en la confianza de sus superiores y en que la pérdida de dicha confianza acarrea la remoción del cargo que ocupan. (Procedimiento Técnico de Nombramiento de la Dirección de Carrera Administrativa, Documento NOM-01-1998)

10. Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, Gaceta Oficial No. 25739 de 28 de febrero de 2007.

rector se encuentra orientado a evitar la utilización de un empleo público como principal fuente de retribución clientelista, al sancionar a aquellos funcionarios de jerarquía que obliguen a sus subalternos (no afines políticamente) a integrarse a sus redes clientelistas como condición para mantenerse en su respectivo cargo público. La redacción del artículo al hacer alusión a obligar directa o indirectamente, implica tanto una proposición formal o directa, como también a través de terceras personas o mecanismos alternos de presión que no impliquen una confrontación directa con el servidor público.

La norma parece estar diseñada a evitar el segundo mecanismo de implementación de la figura, descrito en el punto anterior. Es decir, trata de impedir que el jerarca político aumente su red clientelista, al condicionar el nombramiento o la permanencia en cargos públicos bajo su mando de individuos ajenos a su entorno político con el apoyo que estos deberán brindarle dentro de su organización política, pacto que se materializa con la consecuente inscripción del servidor público en el partido político del caso.

Desde una óptica jurídico formalista, la norma pareciera cumplir su cometido; sin embargo, al aplicar un análisis económico al tipo especificado, concluimos que es muy poco probable que el servidor público decida no inscribirse o peor aún denunciar la actuación de su superior jerárquico ante las instancias de instrucción del caso. Esto es así, ya que las consecuencias de esta decisión en nada lo benefician; muy por el contrario, traen consigo situaciones que en nada garantizan su estabilidad laboral, sobre todo si entendemos que al no formar parte de una *carrera administrativa*<sup>11</sup>, puede ser destituido, bajo cualquier pretexto y sin justificación.

Desde dicha perspectiva, nuestra experiencia como funcionario de instrucción nos indica que este tipo de ilícito es denunciado, en la gran mayoría de veces, por funcionarios públicos que han sido ya destituidos (bajo las condiciones del primer mecanismo tratado) y tratan equivocadamente mediante este mecanismo de alcanzar algún tipo de remedio administrativo, básicamente su restitución. Es decir, son casi inexistentes las denuncias contra funcionarios, en ejercicio de sus cargos, que versen sobre una supuesta presión actual que los compela a adherirse a un partido determinado.

Desde una perspectiva netamente racional y desligada de vínculos morales o éticos, el denunciar este tipo de situación no constituye en absoluto una opción atractiva para el funcionario público colocado frente a este dilema. Lo

11. La Ley de Carrera Administrativa fue creada mediante la Ley 20 de 9 de junio de 1994 y aún no ha sido implementada. Según cifras proporcionadas por Transparencia Internacional, en la actualidad sólo el 18% del personal ha sido acreditado como empleado público de carrera, lo que significa que 82% aún no ha tenido la posibilidad de demostrar si tiene condiciones para seguir en su puesto. Transparency Internacional. SERVICIOS PÚBLICOS EN PANAMÁ. (en línea) [http://www.transparency.org/regional\\_pages/recrea/estudios/sistema\\_politico/sp\\_panama](http://www.transparency.org/regional_pages/recrea/estudios/sistema_politico/sp_panama)



anterior lo analizamos desde la siguiente perspectiva:

Al denunciar la situación, el funcionario se expone a represalias directas e indirectas de su superior, las cuales indudablemente acarrearán finalmente su destitución, lo cual no requiere, como ya se anotó, de justificación jurídica alguna, por parte de su empleador.

La Ley Electoral no cuenta con mecanismos para impedir la destitución del denunciante de este tipo de ilícito, ni para producir su reintegro, en caso que el despido efectivamente ocurra.

La denuncia debe ser constatada por el agente de instrucción a través de la práctica de diligencias probatorias que se sintetizan en la recepción de testimonios de otros funcionarios que se encuentran en la misma situación del denunciante, por lo que en la mayoría de los casos se niegan a cooperar.

En virtud de lo expuesto, resulta fácil entender que la elección racional del funcionario, afectado por este tipo de conducta, será la de no formalizar la denuncia mientras se encuentre ocupando su puesto de trabajo, toda vez que las consecuencias de dicho acto conllevan factores de riesgo muy elevados para sus intereses particulares, los cuales se sintetizan en mantener su posición laboral, por encima de cualquier cosa.

El resto de los funcionarios citados a declarar (testigos) por la autoridad competente suele mostrarse reticentes a ratificar lo expuesto por el denunciante, sobretodo si aún se encuentran laborando. Este tipo de actitud es comprensible si la analizamos utilizando los parámetros de la *teoría de juegos*<sup>12</sup>. Desde dicha perspectiva, los testigos (participantes del juego) al momento de emitir su declaración enfrentan un proceso de toma de decisión (estrategia) cuyos resultados (beneficios) en gran medida dependerá de la estrategia de los otros testigos. Así las cosas, se presentan varias opciones:

Si todos los testigos corroboran lo expuesto por el denunciante, lo más probable que acontezca es que el empleador o autoridad nominadora sea efectivamente procesado por la instancia jurisdiccional del caso, lo que implica una medida cautelar de separación del cargo; razón por la cual podría presumirse que los testigos no serán destituidos del cargo como represalia, al menos tempo-

12. La teoría de los juegos (Game Theory) es una rama de la matemática con aplicaciones a la economía, política y el Derecho, que analiza las interacciones entre individuos que toman decisiones en un marco de incentivos formalizados (juegos). En un juego, varios agentes buscan maximizar su utilidad eligiendo determinados cursos de acción. La utilidad final obtenida por cada individuo depende de los cursos de acción escogidos por el resto de los individuos. La teoría de juegos es una herramienta que ayuda a analizar problemas de optimización interactiva y tiene muy variadas aplicaciones en las ciencias sociales. La mayoría de las situaciones estudiadas por la teoría de juegos implican conflictos de intereses, estrategias y trampas. De particular interés son las situaciones en las que se puede obtener un resultado mejor cuando los agentes cooperan entre sí, que cuando los agentes intentan maximizar sólo su utilidad. ANZIL, Federico. TEORÍA DE JUEGOS. (en línea) <http://www.econlink.com.ar/definicion/teoriadejuegos.shtml>



ralmente.

Si algunos testigos corroboran la versión del denunciante, mientras que otros se abstienen, lo más seguro es que no exista suficiente fundamento probatorio para encausar al empleador, razón por la cual probablemente aquellos que declararon en contra sean destituidos, con cierto grado de eventualidad.

Si los testigos se abstienen de declarar en contra del empleador, probablemente esto sea interpretado como signo inequívoco de su voluntad de adherirse a la red clientelista del jerarca o puntero político que ejerce como empleador o autoridad nominadora, razón por la cual serían mantenidos en sus respectivos cargos.

Desde las perspectivas arriba planteadas, podemos ensayar una matriz que demuestre cual es la decisión que más probablemente adopten los testigos al momento de declarar. Con el objeto de simplificar el ejemplo, exponremos una matriz estratégica de dos jugadores, estando representadas las opciones del testigo 1 en las casillas horizontales, mientras que las del testigo 2 en las casillas

		Testigo 2	
		Corroboración	Abstiene
Testigo 1	Corroboración	(1)	(-1)
	Abstiene	(-1)	(1)

Partiendo de la premisa de que nos encontramos frente a un *juego no cooperativo*<sup>13</sup>, toda vez que los testigos son entrevistados por separado y en

13. Hay dos clases de juegos que plantean una problemática muy diferente y requieren una forma de análisis distinta. Si los jugadores pueden comunicarse entre ellos y negociar los resultados se tratará de juegos con transferencia de utilidad (también llamados juegos cooperativos), en los que la problemática se concentra en el análisis de las posibles coaliciones y su estabilidad. En los juegos sin transferencia de utilidad, (también llamados juegos no cooperativos) los jugadores no pueden llegar a acuerdos previos; es el caso de los juegos conocidos como “la guerra de los sexos”, el “dilema del prisionero” o el modelo “halcón-paloma”. INTRODUCCION A LA TEORIA DE JUEGOS. (en línea) <http://www.eumed.net/cursecon/juegos/index.htm>

principio sin que uno tenga conocimiento de la intención del otro, la matriz demuestra que existe una estrategia dominante, la cual es, sin lugar a dudas, abstenerse de corroborar los hechos planteados por el denunciante. El fundamento de lo anterior se expone de la siguiente forma:

Si el testigo 1 corrobora y el testigo 2 se abstiene, lo más probable es que el testigo 1 pierda su empleo, mientras que el 2 lo mantenga.

Si el testigo 1 se abstiene y el testigo 2 corrobora ocurre lo inverso; es decir, el testigo 1 mantiene su empleo.

Si ambos testigos se abstienen, ambos mantienen su empleo.

Si ambos testigos corroboran, ambos mantienen su empleo.

En vista de lo anterior y entendiendo el carácter no cooperativo del juego, el testigo 1 siempre se abstendrá de ratificar los cargos del denunciante, toda vez que esto significa su permanencia en el puesto de trabajo, sin importar lo que decida declarar el testigo 2. No existe razón para cambiar de estrategia ante tal tipo de situación, ya que los testigos tienen una salida satisfactoria a sus intereses primarios (mantener su empleo) que depende exclusivamente de ellos y cuyo resultado no depende en absoluto a la estrategia de los otros testigos. La opción de ambos testigos de abstenerse representa un *Equilibrio de Nash*<sup>14</sup>, toda vez que ninguno de los testigos puede optimizar su estrategia sin que el otro no cambie igualmente la suya.

Si todos los testigos corroborasen la denuncia, probablemente se obtendría un mayor grado de eficiencia (**Regla de Pareto**<sup>15</sup>), toda vez que los testigos probablemente mantendrían su puesto y se liberarían de una inminente presión política que definitivamente atenta contra su libertad de asociación política. No

14. Frente a la ausencia de una clasificación de las salidas que logre la unanimidad de los participantes, los teóricos de juegos adoptan un punto de vista más limitado, que se puede calificar de “local” en el sentido de estudiar separadamente cada una de las salidas y las combinaciones de estrategias de las cuales ellas son el resultado; se le acuerda un estatuto privilegiado a las que son de “equilibrio”, esto es, a las que los individuos, tomados uno a uno no tienen interés en desechar -es típico de una situación en la cual “nada se mueve”-, porque el matemático John Forbes Nash estableció un importante resultado en 1950, sobre la existencia de situaciones de este tipo; se habla entonces de la existencia de equilibrios de Nash. Así, por definición, se dice de una combinación de estrategias (una por jugador) que está en equilibrio de Nash si ningún jugador puede aumentar sus ganancias por un cambio unilateral de estrategia. Ver: GUERRIEN, Bernard. EL EQUILIBRIO DE NASH. (en línea) <http://www.eumed.net/cursecon/libreria/bg-micro/5b.htm>

15. Como se sabe, la regla de Pareto (el más extendido criterio de eficiencia distributiva en Economía) postula que un estado de cosas “X” es superior respecto de otra “Z”, si y solo si alguien prefiere “X” a “Z” y nadie prefiere “Z” a “X”, de modo tal que “X” implica mayor utilidad que “Z”. De ese modo un óptimo de Pareto queda configurado cuando no hay ningún estado que sea Pareto superior, lo cual indica que cualquier otra posible distribución implica al menos alguien que disminuye su utilidad. Ver: ESTORDEUR, Eduardo. LA EFICIENCIA DE PARETO Y LAS TEORÍAS DEONTOLÓGICAS: UNA RESPUESTA LIBERTARIA A KAPLOW & SHAVELL. (en línea) [http://www.cema.edu.ar/conferencias/download/Pareto\\_y\\_Teorias\\_Deontologicas.pdf](http://www.cema.edu.ar/conferencias/download/Pareto_y_Teorias_Deontologicas.pdf)

obstante lo anterior, lo argumentado descansa exclusivamente en una presunción del autor basado en su experiencia como funcionario de instrucción, en tanto que la variable lógica descansa en el hecho de que **ninguno de los testigos tiene garantía de que los otros tomarán la decisión de corroborar los hechos denunciados** (dada la naturaleza no cooperativa del juego); por lo que la estrategia óptima es abstenerse y garantizar al menos así su respectivo puesto de trabajo. El análisis esbozado es de carácter escéptico e individualista, por lo que no admite variantes de tipo deontológico.

Tomando lo anterior en consideración, resulta bastante obvio entender que desde la perspectiva del Patrón/Político electo o designado en un cargo público, este tipo de actuación conlleva un riesgo mucho más formal que real, lo que tiene total sentido si aplicamos los modelos económicos de análisis propuestos por Becker<sup>16</sup> en su Teoría sobre Corrupción. Según este modelo, la persona que contempla incurrir en un acto de corrupción inevitablemente tiende a valorar y comparar los beneficios probables por dicha acción en contraposición con el riesgo o las posibilidades reales de que sea detectado por la autoridad correspondiente. Desde dicha perspectiva, si la ganancia esperada supera los elementos o factores de riesgo involucrados, entonces es muy probable que el acto de corrupción efectivamente tenga lugar.

La falta de implementación de la carrera administrativa constituye en nuestro país una variable que opera indiscutiblemente en favor del clientelismo. La facultad del empleador o autoridad de designar o destituir funcionarios a su libre arbitrio resulta claramente un elemento que favorece la ejecución de este tipo de acto de corrupción, toda vez que constituye un factor mitigante de riesgo, desde la perspectiva del sujeto activo, tal como se ha demostrado. Al no tener que justificar, desde el punto de vista jurídico, una destitución dentro del sector público, el patrón o jerarca político, no solamente ve disminuidas las posibilidades reales de ser detectado y efectivamente encausado por la autoridad competente -*situación que le favorece enormemente*- sino que además esta situación lo incita, desde la óptica propuesta por Becker a incurrir en el ilícito analizado, dados los beneficios políticos que obtiene al satisfacer las necesidades laborales de sus activistas y colaboradores políticos cercanos, y al añadir nuevos miembros a su red clientelista.

## EVALUACIONES FINALES

La visión de Becker es ampliamente utilitarista y visualiza al sujeto activo de un ilícito como un actor mayormente racional, que debe valorar sus

16. BECKER, Gary. A THEORY OF COMPETITION AMONG PRESSURE GROUPS FOR POLITICAL INFLUENCE. 1983. Becker es profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Chicago. Obtuvo el Premio Nobel de Economía en el año 1992.

objetivos de acorde a sus medios. (Costo-Beneficio) Lo interesante de estos planteamientos es que con fundamentos a estos, se ha elaborado toda una teoría sobre prevención del crimen fundamentada en **la reducción de las oportunidades y el incremento de los factores de riesgo**.

Dado lo anterior, somos del criterio de que existen diversos elementos que necesitan ser enmendados con la finalidad de erradicar el clientelismo de nuestras estructuras burocráticas. Así las cosas, se hace necesaria la implementación de la Carrera Administrativa y la reducción al mínimo de los cargos públicos de libre nombramiento y remoción. Por otro lado, resulta imperativa la introducción de algún tipo de protección laboral a los testigos o denunciantes que se pronuncien en contra de este tipo de actos de corrupción dentro de la jurisdicción penal electoral. Estas medidas reducirían significativamente la oportunidad de la autoridad electa o designada, de ejecutar los mecanismos de implementación de la relación clientelista, propios de nuestro sistema y que están definidos por:

La destitución indiscriminada de subalternos nombrados con anterioridad a su administración y extraños a su entorno político, con el objeto de garantizar las posiciones necesarias para compensar a sus redes clientelistas.

El aumento de la red clientelista, al condicionar el nombramiento o la permanencia en cargos públicos, bajo su mando, de individuos ajenos a su entorno político con el apoyo que estos deben, de ahora en adelante, brindarle a sus actividades proselitistas, mayormente a lo interno del partido.

Las medidas planteadas contribuirán, en gran medida, a limitar la utilización de empleos públicos como factores de retribución política; situación que a nuestro concepto produciría un cambio real en el modelo de proselitismo cultivado por nuestros partidos políticos, ya que se verían compelidos a descansar en adherentes y activistas realmente voluntarios o al menos, no retribuidos a través de cargos públicos, que a la postre terminan siendo ejercidos con ineficiencia.

El modelo económico utilizado para describir las particularidades del clientelismo, así como su relación con la Justicia Penal Electoral, nos propone una concepción escéptica de nuestra cultura política, que lejos de alejarse de la realidad, es capaz de mostrarnos el camino hacia la erradicación de flagelos asociados con la corrupción.

## BIBLIOGRAFÍA

BECKER, Gary. A THEORY OF COMPETITION AMONG PRESSURE GROUPS FOR POLITICAL INFLUENCE. 1983. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3. (Aug., 1983), pp. 371-400.

BEVIR, Mark, RHODES, R.A.W.: A DECENTERED THEORY OF GOVERNANCE: RATIONAL CHOICE, INSTITUTIONALISM AND INTERPRETATION. (2006) <http://www.igs.berkeley.edu/publications/workingpapers/WP2001-10.pdf>

BOWLES, Roger. CORRUPTION. 1999. <http://encyclo.findlaw.com/8500book.pdf>

BUCHANAN James: PUBLIC CHOICE, POLITICS WITHOUT ROMANCE. (2003) <http://www.cis.org.au/Policy/spr03/polspr03-2.pdf>

CARTULA, Federico. UN INFORME DEJA AL DESCUBIERTO LA RUTA DEL CLIENTELISMO [http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id\\_nota=1372](http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id_nota=1372)

COOTER, Robert, ULEN Thomas: LAW AND ECONOMICS (2004) Addison-Wesley, 4<sup>TH</sup> Edition.

ESTORDEUR, Eduardo. LA EFICIENCIA DE PARETO Y LAS TEORÍAS DEONTO-LÓGICAS: UNA RESPUESTA LIBERTARIA A KAPLOW & SHAVELL. [http://www.cema.edu.ar/conferencias/download/Pareto\\_y\\_Teorias\\_Deontologicas.pdf](http://www.cema.edu.ar/conferencias/download/Pareto_y_Teorias_Deontologicas.pdf)

GAROUPA Nuno: AN ECONOMIC ANALYSIS OF CRIMINAL LAW (2003) [http://esnie.u-paris10.fr/pdf/textes\\_2004/Garoupa\\_criminalaw01.pdf](http://esnie.u-paris10.fr/pdf/textes_2004/Garoupa_criminalaw01.pdf)

HOPKIN, Jonathan. CONCEPTUALIZING POLITICAL CLIENTELISM: POLITICAL EXCHANGE AND DEMOCRATIC THEORY. 2006. <http://personal.lse.ac.uk/hopkin/ap-sahopkin2006.pdf>

KEMAHLIOGLU, Ozge. INTRA PARTY COMPETITION AND CLIENTELISM, AN ANALYSIS OF PUBLIC SECTOR EMPLOYMENT IN ARGENTINA AND TURKEY. 2005. <http://www.columbia.edu/~ok57/apsa2005kemahlioglu.pdf>

LAKOMAA Erick: CAN BEHAVIOURAL ECONOMICS IMPROVE THE UNDERSTANDING OF POLITICS? (2006) [http://pubchoicesoc.org/papers\\_2006/lakomaa.pdf](http://pubchoicesoc.org/papers_2006/lakomaa.pdf)

NJAIM Humberto: CLIENTELISMO, MERCADO Y LIDERAZGO PARTIDISTA EN AMÉRICA LATINA (1996)

REMMER Karen: POLITICAL ECONOMY OF PATRONAGE, EXPENDITURE PATTERNS IN THE ARGENTINE PROVINCES (2001) [http://journalofpolitics.org/files/69\\_2/Remmer.pdf](http://journalofpolitics.org/files/69_2/Remmer.pdf)

ROBINSON, James, VERDIER, Thierry. THE POLITICAL ECONOMY OF CLIENTELISM. 2003 <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/3205.html>

STOKES Susan: POLITICAL CLIENTELES (2007) <http://www.columbia.edu/~mv2191/stokes.pdf>

WANTCHEKON, Leonard. CLIENTELISM AND VOTING BEHAVIOR. EVIDENCE FROM A FIELD EXPERIENCE IN BENIN. 2002. [http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/WP\\_0331.pdf](http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/wantchekon/research/WP_0331.pdf)