



TLATEMOANI
Revista Académica de Investigación
Editada por Eumed.net
No. 32 – diciembre 2019.
España
ISSN: 19899300
revista.tlatemoani@uaslp.mx

Fecha de recepción: 23 de julio de 2019.
Fecha de aceptación: 29 de octubre de 2019.

EL CLIENTELISMO POLÍTICO Y CORRUPTOR COMO CULTURA DE PARTICIPACION ASIMÉTRICA Y LÉGITIMA

AUTORES:

José María Jiménez Munive 1
jose.jimenez@unad.edu.co
Cayetano Jiménez Munive 2
cayejimenez@yahoo.es
Karina Patricia Romero Ibarra 3
karoiba04@gmail.com

Universidad Nacional Abierta y a Distancia –UNAD 1
Escuela Superior de Administración Pública –ESAP 2
Escuela Normal Superior del Distrito de Barranquilla –ENSDB 3

RESUMEN

“El Clientelismo político y corruptor como cultura de participación asimétrica y legítima” es un producto académico en el que sus autores reflexionan sobre temáticas relativas a la conformación y ejercicio del poder político mediatizado por prácticas clientelares de gran arraigo en la cultura ciudadana y su estrecha vinculación con la problemática de la corrupción política y administrativa en Colombia.

El objetivo general que se persigue en el artículo es contextualizar las actuales prácticas clientelares y corruptas que se presentan en el marco de las relaciones Estado – sociedad - mercado en Colombia, comprendiendo que su origen y legitimación social están arraigados en prácticas políticas y sociales con antecedentes en la época colonial y desde los inicios de la república.



Se plantea una reflexión sobre el clientelismo y la corrupción concebidas como problemáticas que tienen su génesis en la reiterada práctica política que asume el acceso al poder y el ejercicio del mismo excluyendo al contradictor, al cual se le otorga tratamiento de enemigo, y en la que se concibe el Estado y la administración pública como un botín que se distribuye entre amigos y copartidarios vencedores.

El artículo es producto de un estudio bibliográfico, en el que a partir de la explicación que la historia hace del proceso político colombiano desde los inicios de la república, y las investigaciones recientes sobre el clientelismo y la corrupción, se articulan categorías conceptuales, prácticas de gobierno, administrativas y ciudadanas, aparentemente inconexas, pero que contextualizadas y analizadas histórica y espacialmente, permiten comprender que las problemáticas de corrupción que afectan actualmente las relaciones Estado – Sociedad en Colombia, tienen su origen y sus causas, en las concepciones y prácticas para acceder al ejercicio del poder, excluyendo a los vencidos y repartiendo entre los amigos los beneficios del Estado y la administración pública.

Como resultado del estudio, se concluye que aquellas concepciones y prácticas que desde el siglo XIX han imperado en Colombia como formas y mecanismos para acceder al poder político, ejercer el gobierno y darle a la administración pública el carácter de botín en manos de los vencedores, se encuentran arraigadas en la psiquis de los colombianos, hacen parte de su cultura política y social y de sus organizaciones políticas (partidos y movimientos), de tal manera que explican las actuales prácticas y comportamientos en las relaciones Estado – Sociedad. Igualmente, se hace análisis de las estrategias de lucha contra la corrupción centradas en la formación y el empoderamiento ciudadanos.

ABSTRACT

POLITICAL AND CORRUPT CLIENTELISM AS A CULTURE OF ASYMMETRIC AND LEGITIMATE PARTICIPATION

"Political and corrupting clientelism as an asymmetric and legitimate culture of participation" is an academic product in which its authors reflect on issues related to the conformation and exercise of political power mediated by clientelistic practices with deep roots in citizen culture and its close relationship with the problem of political and administrative corruption in Colombia.

The general objective that follows the article is to contextualize the current clientelistic and corrupt practices that are presented within the framework of the State - society - market relations in Colombia, understanding that their origin and social legitimization are rooted in political and social practices with a background in the colonial era and since the beginning of the republic.

A reflection on clientelism and corruption is conceived as problematics that have their genesis in the repeated political practice that assumes access to power and its exercise excluding the contradictor, who is given treatment as an enemy, and in which the State and

the public administration are conceived as a treasure that is distributed among victorious friends and co-partners.

The article is the product of a bibliographic study, in which, based on the explanation that history makes of the Colombian political process since the beginning of the republic, and recent research on clientelism and corruption, conceptual categories are articulated, government practices, administrative and citizen, apparently unconnected, but contextualized and analyzed historically and specially, allow us to understand that the corruption problems that currently affect the State - Society relations in Colombia, have their origin and their causes, in the conceptions and practices to access to the exercise of political power, excluding to the defeated and sharing among the friends the benefits of the State and public administration.

As a result of the study, it is concluded that those conceptions and practices that have prevailed in Colombia since the 9th century as ways and mechanisms to access to the political power, exercise government and give public administration the character of a treasure in the hands of the victorious, they are rooted in the psyche of Colombians, they are part of their political and social culture and their political organizations (parties and movements), in such a way that the current practices and behaviors in the State-Society relationship are explicated . In the same way, an analyze

PALABRAS CLAVES: Clientelismo, corrupción, clientela, desigualdad social, intercambio consensual asimétrico, políticas públicas, participación ciudadana.

KEYWORDS: Clientelism, corruption, clientele, social inequality, consensual asymmetric exchange, public policies, citizen participation.

INTRODUCCIÓN

En una sociedad cerrada como la colombiana, donde históricamente los canales de participación democrática los han constituido los denominados partidos políticos tradicionales, mediante el ejercicio del voto en la elección de gobernantes, mediatizado por un sistema corrupto, de carácter *clientelar*, en un contexto de pobreza y miseria, que convierten a la ciudadanía en presa fácil de los mercantilistas del poder político, proclives a orquestar fraudes en épocas electorales, y en donde no se ha desarrollado una cultura de participación sólida que muestre resultados positivos en procesos sostenibles que impacten en lo social y se traduzca en desarrollo humano integral, resulta necesario e importante reflexionar sobre una

problemática compleja y actual, que mediatiza las relaciones Estado – sociedad - mercado.

Desde la época de la independencia de Colombia frente al dominio español, se vivieron en el país diversas guerras intestinas en momentos en que se promulgaba el surgimiento de la República. La denominada “Patria Boba”, no fue otra cosa que ese período histórico comprendido entre 1810 y 1816, en el que las facciones de poder existentes en el territorio Colombiano, al tiempo que hacían sus declaraciones de independencia frente al imperio español, se enfrentaron internamente por tener concepciones diferentes con respecto a la forma que se le debía dar al Estado naciente: por una parte los partidarios de conformar un Estado Federal, en el que se reconociera el gobierno autónomo e independiente de las provincias existentes, liderados por Camilo Torres desde la Provincia de Tunja; y por la otra, los partidarios de constituir un Estado Unitario Centralista, con centro de poder en la Provincia de Santafé de Bogotá, bajo el liderazgo de Antonio Nariño.

Lograda la victoria y expulsión del ejército español del territorio colombiano, las luchas internas de las facciones de poder al interior de las provincias que defendían sus intereses económicos y políticos, el afán por lograr el control del poder del Estado, que era el principal proveedor de empleos, y las diferentes concepciones ideológicas nacidas con la conformación de los dos partidos políticos tradicionales, el liberal (1848) y el conservador (1849), son los principales factores generadores de conflicto en la sociedad colombiana del siglo XIX, y constituyen un referente histórico que ha incidido de manera decisiva en las formas de participación que se han dado posteriormente en nuestro país, así como en la construcción de una cultura política que concibe al Estado como un botín del que se excluyen las facciones o partidos políticos contradictores y vencidos.

Con las guerras de independencia y el triunfo de los patriotas, éstos tenían el desafío de conformar una forma de Estado que garantizara no sólo la independencia del dominio español, sino también la conformación de una nueva Nación o un Pueblo que lograra una identidad cultural, social, económica y política, a partir del nuevo Estado constituido, es decir, no estamos ante un pueblo que crea un Estado,

sino un Estado que tiene como cometido a largo plazo, construir un sentido de Nación o Pueblo. El convulsionado siglo XIX registra, según algunos historiadores, nueve confrontaciones civiles de carácter nacional en el territorio colombiano y alrededor de 14 confrontaciones de carácter regional. Quienes triunfaban militarmente imponían a los vencidos sus concepciones políticas, sus intereses económicos, se repartían los empleos del Estado y excluían a estos últimos del Gobierno y de la administración pública, de tal manera que hubo períodos en el que el Estado asumió formas centralistas, en otros momentos federalista, momentos de hegemonía liberal y otros de dominio conservador. Tal vez una de las últimas confrontaciones armadas del siglo XIX fue la denominada Guerra Civil de 1885, iniciada el año de 1884, y en la cual se enfrentaron los liberales radicales frente una coalición liberal – conservadora liderada por Rafael Núñez, denominada la Regeneración, que culminó con la promulgación de la Constitución Política de 1886, de carácter centralista y que rigió el Estado Colombiano por más de 100 años, con diversas reformas, hasta 1991, año en el que se adoptó una nueva Carta Política como producto de una Asamblea Nacional Constituyente.

La violencia bipartidista iniciada desde el siglo XIX, continuó expresándose en el siglo XX, sin que se llegase a guerras civiles declaradas, pero el conflicto político y social asumió diversas expresiones de violencia, que van desde asesinatos de dirigentes políticos y líderes sociales, derramamiento de sangre generalizado entre liberales y conservadores, exclusión social, afectaciones a la propiedad, secuestro, desaparición forzada, torturas, desplazamiento de la población, entre otras.

Uno de los períodos más aciagos de conflicto entre liberales y conservadores fue denominado precisamente “La Violencia”, el cual los historiadores sitúan entre 1948 y 1958, desencadenado con el asesinato en Bogotá del Líder Liberal y candidato presidencial Jorge Eliécer Gaitán; este periodo histórico incluye la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla, quien dirige un golpe militar el 13 de junio de 1953 y extiende su dominio hasta el año 1957.

Luego de nueve años de violencia partidista, los principales líderes de los dos partidos tradicionales, Alberto Lleras Camargo (Liberal) y Laureano Gómez (Conservador), se reúnen en España en las Ciudades de Sitges y Benidorm, y con el propósito de parar el derramamiento de sangre y la inestabilidad política, pactan algunas reglas de entendimiento orientadas a establecer espacios de convivencia pacífica, que mediante la figura jurídica del plebiscito, pone a decisión del pueblo una reforma constitucional que consagra entre otras medidas, la paridad política de los dos partidos, es decir igual representación en el gobierno y la administración pública para liberales y conservadores y alternancia en el poder presidencial, institucionalizando el denominado Frente Nacional.

Como consecuencia del pacto político, los cuatro periodos de gobierno que se desarrollaron entre 1958 y 1974, se alternaron entre liberales y conservadores y durante ellos, la administración pública se distribuyó paritariamente entre unos y otros. La equitativa distribución de los empleos públicos entre los dos partidos políticos constituía garantía de paz entre ambos partidos. No obstante, aquella institución política y jurídica, dio origen también a un fenómeno de exclusión democrática, a un severo bloqueo del sistema electoral y de los espacios de participación, y a un fuerte debilitamiento de los sistemas de control, coadyuvando a la corrupción, la consolidación de las fuerzas políticas y las maquinarias partidistas burocratizadas y clientelizadas. Para 1974, ambos partidos acuerdan libertad de postulación de candidatos, por cuanto en el Frente Nacional sólo el partido de turno en la presidencia podía postular candidatos a elecciones. Este período se caracterizó por la poca oportunidad de espacios para la participación política (bloqueo de las fuerzas independientes) y un incremento de la distribución asimétrica de la riqueza. Así las cosas, se crean condiciones para la formación de organizaciones guerrilleras que lucharán contra el régimen político desde mediados de los años sesenta del siglo XX.

Con la promulgación de la Constitución de 1991, durante el gobierno del Presidente César Gaviria Trujillo y en el marco de un proceso ciudadano (Séptima papeleta) de impulso de una reforma por intermedio de una Asamblea Nacional Constituyente

que disolvió el Congreso recién elegido, fue derogada la centenaria constitución política de Núñez y Caro y se dio vida a un nuevo contrato social por medio del cual se establecieron las bases para la participación ciudadana. La Asamblea Constituyente se caracterizó por amparar un entorno político dominado por fuerzas oscuras, por la infiltración de personas ligadas con el narcotráfico, cuyos dineros terminaron contaminando las distintas ramas del poder público, derrumbando el sistema de valores y principios, comprando líderes políticos, jueces, policías, militares, periodistas, académicos, ciudadanos.

Mientras que las reglas institucionalizadas en el Estado de Derecho, establecen el voto secreto como mecanismo para que los ciudadanos decidan libre y conscientemente la elección de los aspirantes a cargos de elección popular de su preferencia, en Colombia, el acceso real al poder político canalizado por los partidos políticos, está mediatizado por campañas electorales en los que la voluntad ciudadana es corrompida mediante la entrega a los votantes de “regalos” en especie, dinero y ofrecimiento de empleos en la administración pública, escenario en el que se inicia la corrupción política y administrativa reinante en las relaciones Estado – Sociedad - mercado.

En este contexto, de conflicto político y social, de infiltración del narcotráfico en la política y de prácticas clientelistas, se agudiza la crisis de los partidos tradicionales, inclusive los de aparición más reciente, expresada en la pérdida de liderazgo, de su capacidad de convocatoria y canalización de las necesidades ciudadanas y sociales, consolidándose en el poder político una corrompida clase política – contaminada de narcotráfico y corrupción–, que no sólo gana amplios espacios en el Congreso y en el poder ejecutivo, sino que además, involucra en prácticas ilícitas a jueces, magistrados, fiscales y agentes de los organismos de control del Estado, que han cedido al poder corruptor del dinero y de los empleos del Estado concebido como botín en manos de los vencedores en las elecciones.

Es después de la promulgación de la Constitución de 1991, cuando se producen los más grande escándalos de corrupción en la historia de Colombia. Cuando un gran sector de la sociedad estaba esperanzado que con la nueva Constitución Política

se frenarían los vicios del clientelismo y la corrupción, y se conformaría un sistema político más limpio y transparente, lo que en realidad ha ocurrido ha sido el desbordamiento de las prácticas clientelistas, el fraude en las elecciones y el agudizamiento de la corrupción política y administrativa. Lo que inicia en el proceso electoral con la corrupción del elector y el fraude en las elecciones, continúa en el ejercicio del gobierno y la gestión pública, con la repartición de los empleos públicos entre la clientela, la exclusión de los vencidos en las elecciones, la limitación de la independencia de los poderes públicos, que propicia el cobro de coimas en la contratación pública, y termina facilitando de esta manera el detrimento del patrimonio estatal, el desvío de recursos públicos hacia arcas privadas y el consecuente incremento de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, en la medida en que el Estado fracasa en su cometido de llevar bienes y servicios eficientes y de calidad a los ciudadanos y comunidades, porque gran parte de los recursos se quedan en los intermediarios políticos y empresarios corruptos.

Desde el establecimiento se ha reconocido la crisis institucional y política del país y se han acogido planteamientos realizados desde la academia, que sugieren la necesidad de reformar las instituciones, la administración pública e inclusive las prácticas políticas; sin embargo, los resultados siguen siendo insuficientes e ineficaces, porque priorizan los arreglos institucionales antes que la cultura política. Estamos ante una realidad que si bien no es exclusiva de Colombia, sino que se presenta igualmente en otros países latinoamericanos, en nuestro país adquiere unas dimensiones y características peculiares que amerite comprender.

“Han transcurrido casi dos décadas desde que los países latinoamericanos incorporaron a sus agendas cuestiones destinadas a reformar, al menos en el plano discursivo, la situación de la administración pública. A pesar de la abundante bibliografía (Przeworski, 1991; Geddes, 1994; Acuña y Smith, 1994; Oszlak, 2001; Haggard y Kaufman, 1992), las administraciones públicas de la región no han mejorado sustancialmente y se mantienen vicios culturales y políticos como el clientelismo, la corrupción y el nombramiento por intereses o preferencias personales, sin base en el mérito (Oszlak, 2001). Estos problemas no se relacionan con la falta de legislación, sino con su incumplimiento (Ferraro, 2006).

Los discursos académicos han apuntado a reconocer la informalidad y el poco apego a las leyes dentro de la función pública latinoamericana. Alien Schick (1998) alertó sobre el carácter informal y clientelista del liderazgo político y la ausencia de

una mentalidad de respeto espontáneo a los contratos (Schick, 1998:127). Por su parte, Prats (1999a) alude al sistema de patronazgo (*spoils system*) advertido en las administraciones públicas de la región, donde se privilegia la confianza y el favoritismo político a los méritos profesionales. Mientras tanto, Ferraro recuerda que las irregularidades no se producen por falta de normas claras al respecto, sino por "modos de hacer" culturales (Ferraro, 2007:116). Como explica Oscar Oszlak:

... cada cultura tiene su propia visión sobre cómo deben comportarse los funcionarios públicos y determina la legitimidad de sus roles. El nepotismo, la venalidad, el ausentismo — entre otras prácticas que Parsons denomina particularistas — son propias de ciertas culturas o, en todo caso, se hallan más difundidas en unas que en otras (Oszlak, 1999:19).

Y en Latinoamérica, algunas de estas prácticas se mantienen dentro de lo *hacible* y *tolerable* por el imaginario político (Panizza, 2002: 74).¹

En Colombia, los diseños institucionales de los órganos del Estado que determinan su conformación, funciones y mecanismos de actuación, son desbordados por la praxis ciudadana, social, política y administrativa, inmersa en el fenómeno cultural, de tal manera que lo normado jurídicamente, es burlado por los actores sociales, políticos y empresariales, al punto de asumir comportamientos abiertamente delincuenciales.

“Hay quienes consideran que todo empezó gracias a dos cambios en la arquitectura del Estado: la elección popular de alcaldes y la reforma a las regalías. Por un lado, se abrió la puerta para crear cientos de feudos autónomos, en los cuales el alcalde funge como rey, sin tener que responder a gobernador y presidente como antes; y por el otro lado, se les llenaron las arcas con recursos de regalías, salud y educación, por los cuales tampoco, en la práctica, dan cuentas a nadie.

Pero la elección popular de alcaldes no es el problema. El detonante de la corrupción a gran escala está en la manera como operan las campañas políticas. SEMANA encontró que en esa conclusión coinciden, curiosamente, dos extremos opuestos: un contratista especializado en el sistema del 'serrucho' y de las 'mordidas', que habló con esta revista (vea testimonio en la página 28), y uno de los más afamados teóricos de la democracia en el mundo, el italiano Giovanni Sartori.

Mientras el contratista dice: "Todo empieza en la campaña electoral. Los contratistas

¹ MORICONI BEZERRA. Marcelo. ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. Perf. latinoam. vol.19 no.38 México jul./dic. 2011. Scielo. Encontrado el día 31 de octubre en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200009&script=sci_arttext

financian a los candidatos y hay contratistas que terminan sometiendo al elegido", Sartori, hablando sobre la corrupción en América Latina, advertía que, "en algunos países, el costo de la política se ha vuelto demencial", y proponía como remedio "abaratar la política".

En Colombia, además, hay agravantes: el narcotráfico, que a punta de terror hizo creer a muchos que era mejor someterse a un esquema de ilegalidad y corrupción; grupos armados, como la guerrilla y los paramilitares, que se inventaron todo tipo de argucias para defalcarse al Estado y dejaron sembrada esa funesta práctica en cientos de municipios del país, y bastante culpa le cae a la reelección, que hipotecó inmensos recursos públicos y clientelas²

El Clientelismo

El clientelismo como práctica social en el relacionamiento Estado – sociedad - mercado, está estrechamente alimentado por la corrupción y viceversa, incidiendo dramáticamente en el recrudecimiento de la pobreza, el aumento de la desigualdad social y la afectación de los principales indicadores de los servicios sociales a la población, además de afectar negativamente las inversiones en infraestructura y demás sectores de la acción estatal. Veamos cómo es explicado este fenómeno desde diversas doctrinas sociales.

"El clientelismo... implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más status socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos status (cliente) quien, a su vez, corresponde ofreciendo apoyo y asistencia general, que incluye servicios personales, al patrón³.

Esta definición lo más elemental y abstracta, según Leal Buitrago es diádica, o sea que se refiere al caso especial de vínculos entre dos personas, una relación de intercambio entre roles, como señala la teoría funcionalista; sin embargo, Schmidt –señala que-

... los agentes, operan en tres niveles; el primero, como relaciones entre dos personas, el segundo como conexiones entre agregados de personas y patrones o burócratas, y el tercero, como "interfaces" que vinculan comunidades enteras a la sociedad. Las características de los agentes mínimos, las cualidades personales que empujan a su posición, también emergen como factores importantes para entender su conducta"...⁴.

²SEN Amartya Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 marzo 2011. p.12.

³ (James C. SCOTT, los Ángeles 1970) Citado por LEAL BUITRAGO Francisco p.9).

⁴ LEAL BUITRAGO Francisco p. 10.

La práctica clientelar se produce en una relación dual entre el patrón y su cliente, y luego se va reproduciendo al punto que como por capas, se extiende a grupos secundarios y conglomerados sociales, en donde la frecuencia de intercambio entre el agente-patrón y el cliente se va haciendo cada vez más tenue, asumiéndose así un menor o ningún compromiso con quienes están en la periferia y han cedido o vendido su poder ciudadano.

“Foster desarrolló su análisis de la relación "patrón-cliente" en el contexto de lo que él llama "un modelo de la estructura social de una comunidad campesina" (Foster, 1961). Como una forma especial del contrato diádico, entonces, la relación "patrón-cliente" es visto como una expresión propia del sistema sociocultural campesino, un recurso para defenderse en un mundo mayor amenazante.⁵

“El término "patrón-cliente", en sentido estricto, hace referencia a una relación exclusiva (es decir, no se permite "servir a dos patrones"). Por otro lado, el patrón puede tener visos de benevolencia, pero una benevolencia paternalista y autoritaria. Inspira servilismo y una mezcla de adulación y miedo. El patrón dispensa "justicia", dirime conflictos entre sus clientes y dicta castigos. Ejemplos de este prototipo son el patrón de hacienda y, en el contexto de nuestro análisis de los partidos políticos, los "caudillos" políticos que controlan máquinas electorales, o de "caciques", como los caciques sindicales estudiados por Healy en Bolivia, quienes "monopolizan los recursos sociales (información, habilidades burocráticas y legales, acceso a los títulos de tierras) y los servicios públicos para mantener a la población campesina en relativa dependencia" (Healy, 1982)⁶.

En todo caso, la relación entre patrón y cliente es vertical, de arriba-abajo, por lo que genera no sólo sometimiento sino también se espera lealtad indiscutible al patrón. Es una relación de vasallaje estilo paternalista que oprime, actúa con poder, pero al tiempo suaviza el trato y encubre la verdad.

“Los estudios sobre clientelismo de los años cincuenta y sesenta centraban el análisis en localidades típicamente campesinas. Sin embargo, a principios de los setenta los investigadores empezaron a advertir el hecho de que las comunidades rurales no eran “entidades cerradas” y señalaban la necesidad de ampliar la mirada

⁵ DURSTON. John. El clientelismo político en el campo. Chile 14 de febrero de 2009 Tomado 10 de marzo de 2011 en: http://www.sudamericarural.org/index.php?mc=52&nc=&next_p=1&cod=13. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamerica ipdrs No 7 P. 6.

⁶DURSTON. John. El clientelismo político en el campo. Chile 14 de febrero de 2009 Tomado 10 de marzo de 2011 en: http://www.sudamericarural.org/index.php?mc=52&nc=&next_p=1&cod=13. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica ipdrs No 7 P. 2.

al tejido de relaciones, en las cuales estas micro-sociedades, estaban insertas (Miranda, 1977, 7). En la medida en que los analistas cambiaron el foco de atención de la organización interna de las comunidades a las formas como éstas se relacionan con la sociedad “más amplia”, se introdujo el concepto de “bróker” o “intermediario”. Esta figura permitía caracterizar a aquellos personajes cuya función básica era la de conectar a los individuos de la comunidad que buscaban mejorar sus oportunidades pero que carecían de condiciones económicas y de conexiones políticas, con otros vinculados a instituciones nacionales y cuyo éxito dependía del tamaño y de la fuerza de su séquito personal. Con esta noción de “intermediario” las relaciones clientelistas ya no estaban necesariamente regidas por un contrato “diádico”, podían incluso ser “tríadicas” (Miranda, 1977, 9) ⁷

El dominio de la relación patrón-cliente, se ve alterado en su esencia por la fuerza con que surgen o se expresan algunos líderes o lideresas que han ganado terreno en lo político, se convierten en intermediarios (líderes) que negocian con el patrón, quien es fuerte en lo político-económico y está abierto a ofrecer y dar por su servicio para lograr más adeptos al proyecto político. Estos personajes que cumplen el rol de intermediarios en los procesos comunicacionales y de negocio entre el patrón y los clientes han ganado conocimientos y capacidad para convertirse en líderes de oficio del patrón y en fuentes “confiables” para campesinos, concentradores de centros de acopio de poder, encargados de sumar y multiplicar el poder ciudadano para la época electoral.

... Existen paralelos interesantes del bróker en sentido de intermediador comercial con las funciones de un representante local elegido en el "mercado" de la política nacional. El bróker es el intermediario entre el caudillo y su clientela, un actor clave en las formas modernas de clientelismo, en las cuáles las comunidades tienen un mayor grado de autonomía estructural expresada en la existencia misma de estos brókers. Aquí mantendremos este concepto y también la definición de la relación "patrón-cliente clásico" para poder clasificar ejemplos específicos. En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el

⁷ DURSTON. John. El clientelismo político en el campo. Chile 14 de febrero de 2009 Tomado 10 de marzo de 2011 en: http://www.sudamericarural.org/index.php?mc=52&nc=&next_p=1&cod=13. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica ipdrs No. 7, p. 2.

marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social individual.⁸

De esa forma se va afinando cada vez más la relación cacique-patrón con la de intermediario-negociante, dispuesto a influir en el cliente-servil-vasallo, mediante elementos culturales y de costumbre clientelar profunda, oxigenado por el folclor, las danzas y las festividades, las cuales influyen grandemente en los procesos de consolidación de grupos, partidos y movimientos políticos. Además, lubricado en un contexto donde “reina” el afecto, la igualdad o colegaje, mediante un relacionamiento mediado por el dinero, el placer y las bebidas alcohólicas, lo cual crea adhesión hacia determinado candidato, persona (s), grupos, movimiento o partido político.

No obstante, la aparición en Colombia de nuevas organizaciones políticas a partir de la Constitución de 1991, es muy normal observar a líderes y seguidores, cambiarse de partido como cambiarse de camisetas, lo cual evidencia que la pertenencia a un determinado partido político no se funda en la plataforma ideológica que los identifica, sino en los intereses político-económicos que están en juego. Los nuevos partidos y movimientos conviven con los tradicionales: liberal y conservador, en ocasiones propiciando alianzas y coaliciones alrededor de intereses comunes. La mayoría de partidos y movimientos políticos, salvo pocas excepciones, se mueven articulados por relaciones de clientela. Se ha institucionalizado una cultura clientelar en las relaciones ciudadanos – partidos y movimientos políticos, lo cual cuenta con un nivel importante de legitimidad por parte de ciudadanos que avalan ese tipo de relacionamientos con el poder político.

“La forma particular de ejercer su profesión, a la manera de una casta, le ha dado contenido al nombre de “Clase Política” con que se les identifica. Sin embargo, el medio clientelista no es un factor más dentro de la política. Con el fin de cumplir su función de apoyo para que el liberalismo y el conservatismo prácticamente monopolicen el sistema político, se requirió que las relaciones de clientela se convirtieran en el articulador principal de éste, es decir, de la manera como se ponen en práctica las normas que regulan el ejercicio de la política. De esta manera el sistema político ha llegado a ser el “Sistema Político del Clientelismo”. Los inicios

⁸ DURSTON. Durston. El clientelismo político en el campo. Chile 14 de febrero de 2009 Tomado 10 de marzo de 2011 en: http://www.sudamericarural.org/index.php?mc=52&nc=&next_p=1&cod=13. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica ipdrs No 7. P. 2

de este proceso pueden fijarse en 1958, con el cambio de régimen del Frente Nacional y sus efectos de debilitamiento del sectarismo bipartidista.⁹

La experiencia muestra que dirigentes políticos con altos niveles de formación académica, han incurrido en actos de gobierno o administrativos que se alejan de la oratoria discursiva de campaña, de los principios ideológicos de sus partidos y de los principios orientadores de la función pública, algunos han resultado investigados y condenados por corrupción, por relaciones con el narcotráfico y grupos armados ilegales, como los denominados paramilitares; otros están hoy siendo investigados por el supuesto recibimiento de coimas de la multinacional Brasileira Odebrech a cambio de gestionar la adjudicación de contratos millonarios; algunos por pagar sobornos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia en el propósito de impedir órdenes de captura o detener investigaciones en su contra. El panorama político de Colombia muestra hoy una corrupción galopante que se ha extendido por toda la institucionalidad pública, la ciudadanía, organizaciones sociales y empresariales que ven en el Estado oportunidades de enriquecimiento fácil y rápido, que alimenta y se ve alimentada a su vez por una cultura de clientelismo político.

“...Galán decía que el clientelismo convierte a la gente en siervos. Sería más preciso afirmar que los convierte en adictos y les roba la voluntad. Los programas que reparten plata entre los pobres, como el de Familias en Acción, se utilizan para mutarlos en rehenes de un sistema político al que le interesa que continúen actuando como zombis.

El clientelismo le va a cerrar el paso a la Prosperidad Democrática que anuncia Santos. Un Estado invadido por el clientelismo no tiene el vigor ni la capacidad de utilizar en forma eficiente los recursos que les extrae a los contribuyentes. Les quita recursos que podrían financiar inversión productiva, y los destina a sostener la corrupción que encarece los servicios públicos, como en el caso de la salud, a malos proyectos o los que ejecutan contratistas designados por los políticos, que no tienen la experiencia para ejecutarlos bien, ni la integridad moral para hacerlo sin embolsillarse la plata. Un emblema de ese sistema son las obras inconclusas, avenidas barriales en los que ya se han enterrado miles de millones de pesos y tienen paralizadas a las ciudades, o carreteras ejecutadas a pedazos en los plazos concebidos para concluir las. No contento con despilfarrar los recursos, el clientelismo deja las obras a medio hacer. El problema no es moral, es económico

⁹ (Leal Buitrago en Análisis Político No. 8, p. 9).

porque impide el progreso, y es social pues le impone un yugo político al pueblo con un costo fiscal demasiado alto.¹⁰

Mientras que por disposición legal y directrices del Gobierno Nacional se instruye a todos los niveles para que se implementen acciones orientadas al desarrollo institucional de las organizaciones estatales, en los ámbitos nacional y territorial, aplicando estrategias y técnicas de la doctrina administrativa denominada Nueva Gestión Pública, como la implementación de sistemas integrados de planeación, gestión y evaluación, la orientación al ciudadano-cliente, la gestión por procesos, el mejoramiento continuo y la rendición pública de cuentas, la realidad del gobierno y la administración pública en Colombia evidencian malas prácticas administrativas, propiciadas por el clientelismo y la corrupción política y administrativa, a través de las cuales se accede, conserva y acrecienta el poder político. Los empresarios de la política tienen montadas empresas paralelas al Estado, con las cuales se contrata la provisión de servicios y por medio de ellas, se obtienen los recursos necesarios para cancelar los costos de las campañas electorales y satisfacer los afanes de lucro de dirigentes y grupos políticos.

Según [Libardo Sarmiento Anzola](#)

“Históricamente la corrupción es de carácter «consustancial» a la sociedad colombiana”. Este vicio es un mal endémico y sistémico. Ocupamos el séptimo lugar de corrupción en el mundo. El 67% de los contratistas asevera que paga sobornos. Por cuenta de la corrupción los colombianos debemos pagar un promedio de 32% de sobrecostos en el proceso de contrataciones¹¹

Se oponen a la vida armónica en sociedad y a la viabilidad del sistema político administrativo colombiano, el que se haya consolidado una cultura de clientelismo y corrupción. Cuando se señala que el 67% de los contratistas afirma que pagan

¹⁰ HOMMES Rudolf, El clientelismo se opone a la prosperidad. Revista El colombiano.com Publicado el 20 de junio de 2010 Tomado el 10 de marzo de 2011 en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_clientelismo_se_opone_a_la_prosperidad/el_clientelismo_se_opone_a_la_prosperidad.asp

¹¹ Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, CGR, Foros de Interés Ciudadano: Lucha Contra la Corrupción. Manual Guía para la deliberación, p. 9) Citado por SARMIENTO Anzola Libardo Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corruptcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in [Corrupción, Estado, Libre Opinión](#)

sobornos, es como si ante la propuesta indecente no se tuviese opción alguna que la de trazar o acordar el pago de coimas. Ello es lesivo en un estado social de derecho, porque las prácticas tramposas terminan afectando a los más vulnerables, que no acceden a sus derechos. Basta pensar en tantas necesidades básicas insatisfechas que padecen millones de colombianos, que van desde problemáticas de salud, pasando por una pobre educación en términos de calidad, bajo acceso a la tecnología y a un trabajo digno y productivo, bajo acceso a una vivienda digna, etc., por la sencilla razón que la corrupción minó las entidades del Estado, sedujo y encontró complacencia en la sociedad civil, que se ha tornado cooptada y permisiva y entra a jugar descaradamente en ese juego y qué decir de la empresa privada, ávida de ofrecer y dar para acceder a los contratos estatales.

Clientelismo y Democracia

Un sistema político democrático se funda en elecciones libres, en la activa, informada y responsable participación ciudadana en la conformación del poder público, eligiendo a sus mejores hombres y mujeres en los cargos de elección popular que tendrán a su cargo las funciones legislativas, de gobierno, de control político y de administración de los asuntos públicos.

Dentro del andamiaje institucional, los partidos y movimientos políticos, son las organizaciones creadas para interpretar y canalizar las demandas y necesidades ciudadanas y sociales que requieren de la acción estatal para su resolución, de allí que sean responsables de seleccionar y avalar candidatos que se someterán al escrutinio público. Es por esto que el sistema electoral, resulta de gran importancia para garantizar que las organizaciones políticas cumplan eficazmente con sus funciones. Sin embargo, es allí donde comienzan las dificultades asociadas al clientelismo y la corrupción política y administrativa.

El régimen electoral es uno de los elementos más importantes del sistema político democrático. Está constituido por los principios, normas, reglas y procedimientos que regulan la competencia política, los derechos y responsabilidades de los partidos políticos, la asignación de los espacios de representación, la financiación de las campañas electorales, la organización de las elecciones, las condiciones para el ejercicio del derecho al sufragio, los parámetros para la realización de los comicios y las formalidades a las que deben sujetarse algunos mecanismos propios de la democracia participativa, así como el control sobre las prácticas y procedimientos

electorales, entre otros. Sin un adecuado régimen electoral, pueden aumentar los riesgos de corrupción electoral, pérdida de la representatividad y legitimidad de las instancias de representación, y erosión del sistema de partidos.

El régimen electoral es siempre tan perfectible como la democracia misma, de la cual es parte fundamental e indisoluble. No existen fórmulas mágicas, y con frecuencia, los arreglos institucionales electorales deben ser ajustados en función de la evolución y la transformación de las sociedades a lo largo del tiempo.¹²

El sistema político colombiano se fundamentó durante los siglos XIX y XX en el bipartidismo, en el que los dos partidos políticos tradicionales (liberal y conservador), se disputaron y en ocasiones se aliaron para el acceso y ejercicio del poder político. Los partidos han operado bajo los mecanismos del clientelismo político y si bien los comienzos del siglo XXI registran la aparición de nuevas organizaciones políticas, como el denominado partido de la unidad nacional, el cual ha accedido al poder presidencial en 4 periodos diferentes, en alianzas con los partidos tradicionales y otros de nueva creación, las prácticas implementadas para el acceso y el ejercicio del poder político, siguen siendo clientelistas. Han sido frecuentes los escándalos de corrupción por el ingreso de grandes cantidades de dinero en las campañas políticas que se manejan por fuera de la contabilidad de los partidos, el ingreso de dineros ilícitos originados en el narcotráfico y más recientemente en coimas pagadas por contratistas del Estado, como es el caso Odebrecht. Es el clientelismo y la compraventa de votos los que encarecen las campañas políticas, puesto que los líderes políticos no dudan en acudir a la entrega de dinero o incentivos en especie a los ciudadanos para que participen de las votaciones en favor de sus candidatos y éstos últimos en una gran proporción están siempre expectantes de recibir tales incentivos y los solicitan a los candidatos o sus intermediarios.

En Colombia, los niveles de abstención electoral son cercanos al 60% del potencial habilitado para votar y el 40% que participa de las votaciones, en una altísima proporción, lo hacen siguiendo la lógica del dinero y las prácticas clientelistas,

¹² Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio. Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia. en contexto 11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. IRI, Bogotá D.C., mayo de 2017 p. 1.

permitiendo que se impongan quienes ostentan el poder económico, las familias dedicadas tradicionalmente a la actividad política que heredan su representación y los financistas de la política que buscan oportunidades para hacer negocios con el Estado. Esta recurrente realidad que se presenta en cada proceso electoral, reproduce las prácticas clientelistas, pues muchos ciudadanos entienden que si no participan de las mismas, se verán excluidos de las oportunidades de “empleabilidad” o de contratación con el Estado, así como del acceso a bienes y servicios sociales. La compra de votos, termina por aprovecharse de las necesidades de las personas en condición de pobreza y exclusión, capturadas en la telaraña cruel de un sistema político corrupto y corruptor. Mientras tanto, campea la impunidad en favor de quienes incurren en delitos contra el sufragio y la administración pública.

Algunos consideran que es necesaria una reforma a la institucionalidad política como manera de resolver las problemáticas asociadas al funcionamiento del sistema político – electoral; no obstante, diversas iniciativas llevadas al Congreso de la República con ese propósito, han terminado archivadas al no lograrse los acuerdos políticos necesarios para viabilizar su aprobación, es claro que la clase política no quiere y no le conviene reformarse. Una reforma al sistema político colombiano debe resolver acertadamente cuestionamientos como los planteados por Molano 2017:

“El diseño del régimen electoral supone resolver preguntas complejas. Por ejemplo: ¿cómo equilibrar la protección de las minorías con el principio mayoritario propio de la democracia?, ¿cómo balancear la prevalencia del interés general con el mandato específico de los electores?, ¿cómo asegurar la mayor representatividad sin poner en riesgo la gobernabilidad?, ¿cómo fortalecer a los partidos sin caer en la “partidocracia”?, ¿cómo estimular la participación electoral?, ¿cómo financiar las campañas políticas?, ¿cómo sancionar prácticas electorales reprochables?, ¿cómo se debe promover la participación electoral?, ¿debe establecerse el voto obligatorio?, ¿debe garantizarse la financiación pública de las campañas, o por el contrario, permitirse la financiación privada?”¹³

¹³ Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio. Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia. en contexto 11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. IRI, Bogotá D.C., mayo de 2017 p. 1 – 2.

Estas respuestas no pueden contestarse en abstracto. El diseño del régimen electoral no es un asunto puramente técnico o una especulación teórica, sino que debe atender también a las circunstancias concretas y a la trayectoria histórica de los sistemas políticos. En la actualidad, el debate sobre el régimen electoral en Colombia está delimitado por tres elementos fácticos que no pueden ser desconocidos: (i) la corrupción electoral y la permeabilidad de los procesos electorales a la influencia de los recursos provenientes de economías ilegales; (ii) el creciente desencanto de la ciudadanía frente a la política, y en particular, frente a las instituciones propias de la democracia representativa, incluyendo los partidos políticos y (iii) la coyuntura generada por la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto entre el Gobierno Nacional y las FARC.¹⁴

El clientelismo como práctica social en el escenario de las relaciones Estado – sociedad – mercado, si bien contradice principios y valores de la democracia y genera efectos perversos en el funcionamiento del Estado, de la administración pública y la situación social de las personas excluidas de las prácticas clientelares, se debe reconocer también que obedece a un tipo de racionalidad que está arraigado en los ciudadanos colombianos, que validan relaciones de colaboración y solidaridad en virtud de los vínculos familiares y las lealtades políticas.

“En principio, debe descartarse de plano la idea de que el clientelismo constituye un tipo de relación política irracional, aun cuando sea evidente que contradice principios básicos de la organización democrática formal. Muy por el contrario, se observa muy pronto que la relación política de tipo clientelar es sumamente sólida en todos los estados complejos conocidos y responde a dos principios sociológicos clásicos y bien definidos. En primer lugar, la ya citada relación de parentesco, que sitúa a dos sujetos en una relación de solidaridad mecánica cuyas bases de cohesión e integración son directas y firmes. En segundo lugar, al tipo de autoridad carismático que, si bien tiende a disminuir en contextos complejos en donde predomina el tipo burocrático-legal, no termina de desaparecer en ningún contexto de integración vertical del poder social, en el cual la división piramidal de las funciones productivas y comunicativas dan a casi cualquier organización compleja la apariencia de cumplimiento de la “ley de hierro de las oligarquías” (Bolívar Meza, 2002), que no se trata de una ley estructural, sino más bien de un principio funcional sumamente útil, al cual ni los sistemas públicos de mayor alcance pueden renunciar para su integración y cohesión.¹⁵

¹⁴ Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio. Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia. en contexto 11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. IRI, Bogotá D.C., mayo de 2017 p. 2.

¹⁵ SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 217-222 ISSN 2253-6655. 219. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/1117>

Un caso distinto aparece cuando el clientelismo se aplica como una política de estado, vale decir, cuando es el gobierno, a partir de los más altos cargos de su parte política (que en el caso de la democracia formal es variable) el que induce la creación de relaciones de vasallaje y tráfico de influencias. Nuevamente, la piedra de toque de este recurso de tipo corporativista no se encontrará en las razones morales que puedan existir para rechazarlo, sino en sus condiciones de eficacia comprobada. Una observación de largo rango de muchas sociedades contemporáneas induce a creer que el clientelismo es, por una parte, una práctica nada exclusiva de las democracias “poco desarrolladas” y, por otra parte, una necesidad de integración antes que una mala praxis política en muchos estamentos sociales. La acusación que vincula al clientelismo con el populismo (que es utilizado a menudo como un eufemismo para designar a un comportamiento político demagógico) no parece inexacta pero, nuevamente, al cargar el término de un tono firmemente moral olvida medir su eficacia efectiva, que suele ser muy grande en determinados períodos, especialmente en aquellos momentos en los que el capitalismo experimenta mutaciones en el régimen de acumulación de capital, es decir, en el modo en el que reorganiza sus relaciones de producción fundamentales.¹⁶

Es en el escenario del sistema democrático que el clientelismo y la corrupción se relacionan estrechamente, viabilizando la apropiación ilícita de bienes y recursos públicos; se trata de prácticas y fenómenos que si bien son rechazados desde una perspectiva moral y ética, son censurados y sancionados fiscal, disciplinaria y penalmente en el ámbito jurídico del Estado, algunos autores han planteado la doctrina no demostrada, que por esa vía se accede al empleo y se redistribuyen recursos, además de recibir aprobación o legitimación por algunos sectores de la sociedad que participan de tales prácticas.

“Porque de esto se trata, en última instancia, el problema de la corrupción: lo público pasa a manos privadas por canales informales y delictivos. Sin embargo, quizás ingenuamente, es posible preguntarse qué diferencia hay cuando lo público pasa a manos privadas “con todas las de la ley”. Hay una importantísima corriente ideológica que defiende a rajatabla esta doctrina, cuyas consecuencias sociales y masivas rara vez dejan de hacerse notar y que precisamente se ubica en la costa opuesta a lo que suele denominarse populismo. Se aduce que la aplicación de esta doctrina favorece la creación de empleo y que derrama la riqueza social (aunque la

¹⁶ SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 217-222 ISSN 2253-6655 p. 220. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/1117>

mayor parte de ella se queda en unos pocos platos) hasta los confines de la sociedad. Esta teoría del derrame nunca se ha demostrado suficientemente, mientras es más fácil mostrar como gobiernos tachados de populistas han conseguido paliar mejor circunstancias como el hambre y la exclusión social.¹⁷

Ahora bien, no sólo la clase política acepta y reproduce este tipo de prácticas dentro de las dependencias gubernamentales, sino que la literatura científica tolera la reproducción de acciones por fuera de la ley si, finalmente, el resultado de esas acciones incide positivamente en los índices que se desean medir. El buen desempeño de una burocracia, habitualmente centrado en el desarrollo económico (Moriconi, 2010), prevalece a la honestidad, la ética o los valores de servicio público. El caso chileno, con sus particularidades internas, es un ejemplo de esta situación y, a través de su análisis, puede apreciarse cómo el clientelismo y las prácticas ilegales en el seno de la política han sido obviadas, u ocultadas, tanto en los análisis científicos y políticos, como en los diagnósticos técnicos sobre el accionar de la burocracia. Esto permite entender por qué tras veinte años de reformas administrativas aún persisten prácticas culturales nocivas para la buena democracia que no logran erradicarse.

Cabe considerar que la democracia, tal como subraya Meny (1992), además de un sistema de gobierno con procedimientos e instituciones, también es un sistema normativo que determina metas a realizar por, para y en la sociedad. Asimismo, implica la lealtad hacia fines compartidos. Ante esos parámetros éticos, la corrupción — como *pacto oculto* (Delia Porta, 1992) — se relaciona con el clientelismo: "un tipo de intermediación política de carácter particularista, establecida por el intercambio de favores, dádivas o trato privilegiado a cambio de aquiescencia y apoyo político" (Romero, 2007). El patronazgo, por su parte, es un tipo de acuerdo clientelar caracterizado por el reparto de empleo público entre personas cercanas, lo que, debido a la naturaleza paternal del poder político de este tipo, genera una dominación política represiva (Romero, 2007). En definitiva, prácticas todas que, de ser legitimadas, modifican la comprensión y el significado real de la *democracia*.¹⁸

El clientelismo como práctica histórica y su relación con la corrupción

En Colombia, el clientelismo como práctica social tiene sus antecedentes en instituciones de producción esclavista del periodo colonial, cuando los amos les ofrecían a los esclavos protección, alimento y vivienda, a cambio de obediencia, lealtad y

¹⁷ SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 217-222 ISSN 2253-6655 p. 221-222. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/1117>

¹⁸ SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, ISSN 2253-6655 p. 221-222. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/1117>

servidumbre. Una vez constituida la república, el clientelismo se manifiesta como práctica política y social desde la conformación misma de los partidos tradicionales, cuando los ciudadanos toman partido alineándose alrededor de sus líderes naturales, buscando protección estatal, acceso a los servicios y al empleo que provee el Estado. De hecho, es el acceso al empleo y a las oportunidades que ofrece el Estado, el principal motor de las contiendas partidistas, que en varias oportunidades degenera en violencia y muerte del opositor político. Es después del Frente Nacional, que el clientelismo se empieza a ver como un flagelo articulador o propiciador de corrupción política y administrativa.

Mientras que en Colombia el clientelismo está estrechamente articulado a la corrupción política y administrativa y se alimentan mutuamente, en Chile, país donde los niveles de corrupción son inferiores a los de Colombia, el clientelismo se ha presentado, pero sus manifestaciones en el comportamiento de los servidores públicos y de la clase dirigente, han sido diferentes.

“En épocas democráticas, históricamente, Chile ha sido considerado un caso de probidad pública sin problemas de corrupción significativos (Orellana, 2004). Sin embargo, *el patronazgo y el clientelismo han sido centrales para la conformación de la cultura del funcionario público del país* (Rehren, 2000). Si hasta 1924 la administración creció en torno a un *clientelismo selectivo* que favorecía a las clases medias y altas, entre los años treinta y sesenta los partidos políticos se vincularon con los nuevos sectores sociales que se incorporaban a la política bajo la lógica del patronazgo. El resultado fue un Estado benefactor en el que el sector público crecía a gran escala y en el que los cargos directivos eran desempeñados por personal de exclusiva confianza del presidente (Rehren, 2000:147).

Según explica Rehren, el clientelismo operó en Chile en tres dimensiones: en primer término, se encuentra el control patronal que los partidos políticos han intentado ejercer sobre las dependencias de la administración pública. Bajo estas condiciones, se premiaba la lealtad y militancia partidaria con puestos clave, por lo que se solventaron cargos partidarios con dinero público. Asimismo, esto ha permitido el control de las políticas públicas y sociales. En segundo lugar, debido a que la asignación de recursos en la sociedad ha estado vinculada a procesos políticos y no de mercado, los partidos lograron el apoyo *semicorporativo* de nacentes grupos de presión y élites empresariales con amplios recursos, a cambio del acceso a la formulación e implementación de políticas públicas. Por último, los partidos vincularon el centro con la periferia, mediante un sistema de *brokerage*, en el que se intercambiaban favores políticos por apoyo electoral (Rehren, 2000: 150-152; Valenzuela, 1977).

La profesionalización de la clase política chilena fue altamente dependiente del Estado, ya que se identificó con éste y utilizó a la burocracia como mecanismo para extenderse y sobrevivir. Ante ello, conviene considerar que, en un sistema multipartidista y muy competitivo como el chileno, "las políticas de patronazgo son racionales, puesto que ningún

partido político renunciará a ellas para favorecer a sus adversarios. El clientelismo expresado a través del patronazgo es para los partidos un *all-win-game*" (Rehren, 2000:156)...¹⁹

En Colombia en cambio, el proceso es distinto, si bien la Constitución y la ley establecen el mérito y la igualdad como principios rectores del acceso al servicio público, las relaciones de amiguismo y de clientela son tan fuertes que trascienden lo normado y "viola la norma sin violarla", el cliente prima ante el mérito de otro u otros aspirantes al cargo.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD-, la corrupción constituye un grave problema y una significativa amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, en la medida en que socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y compromete seriamente el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, además de erosionar la moral de las sociedades y distorsionar las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. En el caso colombiano, esta patología²⁰ "presenta elementos similares a la situación italiana.

"Los fenómenos de clientelismo, corrupción, criminalidad organizada y negocios privados, si bien se trata de cuestiones diferentes, se encuentran relacionados y tienen un alcance sistémico, complejo, dinámico y evolutivo. Dinero, poder y violencia fluyen rítmicamente por todos los circuitos hacia un Estado y una economía mafiosas²¹.

"El estudio adelantado por Caciagli, sobresaliente representante de la academia politológica italiana, nos aporta elementos para la comprensión de la situación colombiana. Según Caciagli, la corrupción ha resultado ser otra relación de intercambio como el clientelismo y

¹⁹ SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 217-222 ISSN 2253-6655 p. 221. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/1117>

²⁰ Corrupción es acción y acto de corromper. Según el diccionario de La Real Academia Española, corromper es "echar a perder, depravar, dañar, pudrir". En las organizaciones, especialmente en las públicas, la corrupción es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores Citado por SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in Corrupción, Estado, Libre Opinión. P.1.

²¹ SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in Corrupción, Estado, Libre Opinión P 1.

ambas representan una «privatización» de la política claramente contraria a los principios y a las reglas de la democracia.

El politólogo italiano recuerda que mientras el vínculo del clientelismo es vertical (patrono/cliente en posición jerárquica), el de la corrupción es horizontal ya que la relación entre corruptos y corruptores es igualitaria; en el primero predomina el poder y en el segundo el dinero. De otra parte, el crimen organizado tiene una dimensión política por los vínculos entre las mafias y determinados partidos e instituciones públicas.

Las mafias controlan un submundo social semi-periférico apreciable y, por tanto, tienen influencia política (votos, cargos, finanzas). Por tanto, mientras la mafia ofrezca trabajo, distribuya dineros y proporcione carreras será imbatible, a menos que el Estado sea más eficaz en esos ámbitos y no tolere ser suplantado. Además, la represión policial y judicial ha revelado ser notoriamente insuficiente, tanto por las «infiltraciones» mafiosas en el aparato del Estado como por la notable base social «cómplice» de cosa nostra dada la persistencia de una cultura popular que desconfía de los poderes públicos. Por tanto, ni una parte del Estado ni otra de la sociedad están a la altura de las circunstancias, de ahí que el combate estrictamente penal contra la criminalidad organizada fracase de modo reiterado. Caciagli señala con acierto que entre la criminalidad, el clientelismo y la corrupción existen intrincadas y complejas relaciones, de ahí que acaben confluyendo conjuntamente en el vaciamiento de la democracia.

El clientelismo y la criminalidad pertenecen a una cultura política alternativa a la democrática («manera de ser»), mientras que la corrupción es un medio («manera de actuar»); dicho de otro modo, los dos primeros fenómenos son fisiología (afectan al funcionamiento del sistema), mientras que la corrupción es una patología (una «enfermedad»). Concluye el investigador italiano, afirmando que sólo profundos cambios estructurales en las bases económico-sociales, culturales, políticas y subjetivas de la sociedad, podrían reducir de modo significativo la terrible influencia, condicionante y recíproca, entre mafias, corruptos y clientelistas.²²

El clientelismo político y corruptor en acción y las estrategias para combatirlos

Es importante que como política de gobierno y de Estado en la lucha contra la corrupción, se estimule en el ciudadano un comportamiento ético y transparente, que se le forme en valores democráticos, especialmente en regiones marginales y zonas rurales, se les enseñe que tienen el deber democrático de elegir libremente y a conciencia, que el voto no se vende al mejor comprador, por cuanto además de antiético e inhumano, atenta contra la misma integridad del individuo y de la

²² Caciagli, M, Clientelismo, (1996), corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de casos italianos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Citado por SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corruptcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier ferro in [Corrupción](#), [Estado](#), [Libre Opinión](#). P. 1

comunidad. La corrupción en Colombia comienza con las elecciones para conformar el poder político, comprando líderes y clientelas. Veamos cómo opera esa práctica corrupta:

“... si me pide un cálculo, yo le puedo decir que el 60 por ciento de los senadores, de una u otra manera, hacen el 'complete' con los contratistas. Lo llaman a uno y le dicen: "Ya tengo 25.000 votos, consígame 10.000". Conseguir los votos es fácil: se sostienen cien líderes con un 'salario' de 500.000 pesos mensuales durante tres meses... Se hace de muchas maneras. Por ejemplo, pongo cien líderes para que lleven a su gente a votar por el candidato. O contrato gente del barrio como pregoneros para el día de elecciones: pongo 2.000 personas a 50.000 pesos cada una. Y lo primero que les digo es que voten, y ahí ya van 2.000 votos, y que a los amigos y a la familia que vean por el puesto también les pidan que voten por el candidato. Y ahí va sumando. Otra técnica que se aplica es el carrusel: cojo veinte líderes y los mando a votar con la instrucción de que se traigan el tarjetón en blanco. Salen, les pago y se marca el tarjetón afuera y se le entrega a otra gente para que entre y vote. Y a esos también se les dice que depositen el de ellos y me traigan el otro en blanco. Todo está cuadrado con un enlace en la mesa de votación.

Le suena el teléfono. Es un líder que lo llama desde cualquier pueblo de Colombia y por el altavoz se le escucha decir: "Ya está casi completo, jefe". Se refiere a que ya tiene el número de votos que le puso de tarea para las elecciones de octubre.”²³

La actividad política en Colombia opera como un negocio redondo, que produce grandes dividendos.

“El contratista es la mano amiga: da para recibir. Si yo le doy 100 millones al candidato, él me revierte como alcalde con un contrato de 1.000 millones. Y de ahí uno se puede quedar hasta con el 40 por ciento o más. ¿Cuánto vale un alcalde? Eso depende del presupuesto del municipio. Uno hace las cuentas. Si el municipio tiene 100.000 millones de pesos de presupuesto, se le restan 30.000 o 40.000 millones de pesos que se gastan en lo administrativo. Es decir, tiene para ejecutar 60.000 millones, el contratista solo le apuesta *al 40 o 50 por ciento de esa suma, no más. Porque el resto el alcalde lo da por otro lado*”²⁴

²³ Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 Marzo 2011. P.11.

²⁴ Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 Marzo 2011. P.11

Javier Reveló, columnista de Semana.com y Mauricio García, columnista del El Espectador efectuaron una investigación, cuyos resultados comparten en el siguiente diálogo:

“En Colombia hay instituciones que funcionan más o menos bien, sobre todo en las grandes ciudades... Pero en el resto del país la mafia parasita las instituciones”. A propósito de la publicación de la investigación. Semana.com habló con Javier Revelo, coautor del libro, quien explicó por qué si bien en Colombia no hay un Estado fallido, tampoco se puede decir que hay un Estado victorioso.

... Colombia siempre ha tenido un Estado débil que no ha logrado llegar a las regiones. Ha delegado poder en caciques y gamonales y a través de esa delegación ha hecho presencia. Esa debilidad y esa delegación generaron prácticas clientelistas. Hay grandes intermediarios que manejan el Estado a su servicio y se usufructúan de él.

Pero eso no es nuevo, eso viene de atrás. Lo que ha pasado en los últimos 15 años es que a ese fenómeno se le sumó el interés de las mafias y las organizaciones criminales de incrustarse en la política. Los intermediarios entre ciudadanos y el Estado pasaron a ser los señores de la guerra.²⁵

“Semana.com: Pero hay quienes destacan que Colombia tiene 200 años de historia republicana. Aun así, ¿las instituciones son débiles?”

J.R.: Se ha construido una historia de exaltación de la democracia que en cierta medida es verdadera. Si se compara la primera mitad del siglo XX de Colombia con la de otros países, se advierte que este país era una de las pocas democracias vigentes de América Latina, aunque criticable. Eso ha creado una idea del civilismo de nuestra democracia, pero hay que revisar qué tan cierto es. Porque, por ejemplo, el fraude electoral, que se conoce muy poco pero que viene de atrás, demuestra que esa “regularidad de las elecciones” está acompañada de prácticas irregulares. Y a esas prácticas fraudulentas se sumó el poder de la coacción.

Semana.com: ¿Qué han hecho los gobiernos recientes?

²⁵ El Estado colombiano está “Alterado”, según DeJusticia *Revista Semana* Publicado en: Semana, Noviembre 03 de 2010. Tomado el día 25 de febrero de 2011 en:

http://www.dejusticia.org/interna.php?id_publicacion=861&id_tipo_publicacion=11

J.R.: Han tratado de fortalecer las Fuerzas Armadas y hacer presencia, pero eso no es per se el fortalecimiento del Estado. Es necesario, pero es importante que se haga dentro de la legalidad. Si el Estado se alía con actores ilegales, que fue lo que pasó en muchas regiones, entra deslegitimado y dejando víctimas a su paso. Tampoco es suficiente. Es necesario fortalecer la administración pública, los servicios sociales, la administración de justicia. Hay que hacer un trabajo de reconstrucción institucional.”²⁶

Al preguntársele a Javier Reveló, sobre el lugar que ocupan los procesos electorales en la escala de importancia de los asuntos de los que se ocupa el Estado, responde:

J.R.: La captura del Estado entró por la política. Los mafiosos, los corruptos, en algunas regiones, ganaron las elecciones, a veces convenciendo a la gente, a veces intimidando, y a veces porque se las robaron. Una combinación de todo eso impulsó el proceso de captura del Estado.

Semana.com: Al final ustedes hacen recomendaciones. ¿Cuáles son las más importantes?

J.R.: Más que una macro reforma de la Justicia, por ejemplo, el Estado tiene que comprometerse con incrementar la probabilidad de que si alguien comete un delito sea sancionado. Eso disuade. Cuando los paramilitares se desmovilizaron sólo había 307 con antecedentes judiciales. Se convirtieron en un monstruo increíble y la justicia no se dio cuenta. Si no tenemos una justicia que sea capaz de enfrentarlos, que los desarticule, se vuelve a crear otro monstruo de ese tipo.

En segundo lugar, es necesario reformar la Constitución para excluir a los partidos políticos del Consejo Nacional Electoral. Hay que integrar ese Consejo con magistrados que puedan actuar independientemente de los intereses partidistas. También es necesario actualizar la normatividad electoral. El Congreso tiene una deuda histórica en ese sentido, porque hay una Constitución y dos grandes reformas constitucionales, la de 2003 y la de 2009, y tenemos un Código electoral del 86. Eso es fundamental, porque los vacíos normativos, generan dobles interpretaciones, y facilitan el esguince a las normas, es decir, la corrupción política y el fraude.

Pero además, hay que hacer un trabajo de concientización para que la sociedad

²⁶ El Estado colombiano está “Alterado”, según DeJusticia *Revista Semana* Publicado en: Semana, Noviembre 03 de 2010. Tomado el día 25 de febrero de 2011 en:

http://www.dejusticia.org/interna.php?id_publicacion=861&id_tipo_publicacion=11

sancione la corrupción con su voto, si no hay una cultura política en este sentido, las capacidades institucionales serán siempre limitadas²⁷

Adicionalmente, es necesario y urgente que se recupere en la praxis la esencia de los partidos políticos en un régimen democrático, es decir, los partidos deben autoreformarse, autoregularse y lograr legitimarse, toda vez que:

“Los partidos políticos han sido el instrumento tradicional de representación política democrática. A fin de cuentas, es a través de los partidos políticos que se articula la competencia electoral, sin la cual no puede hablarse de democracia. Sin embargo, durante las últimas décadas, en Colombia estas colectividades han experimentado una suerte de crisis crónica. Su comportamiento como microempresas electorales, la pérdida de identidad ideológica, su poca capacidad para dialogar con los distintos actores sociales e incorporar sus demandas a sus agendas programáticas, sus limitaciones para asumir las demandas particulares de los territorios, y su vulnerabilidad a la corrupción, han sido algunos de los factores determinantes. Resulta imperativo encontrar explicaciones (y soluciones) tanto en su estructura organizacional interna como en el marco institucional existente. De lo contrario, la crisis del sistema de partidos podría verse agravada como consecuencia de la proliferación de movimientos políticos informales, la multiplicación de mecanismos de participación directa, el activismo de grupos de interés identitarios y la disolución de la frontera entre organizaciones sociales, movimientos sociales y partidos políticos. El tránsito de la guerrilla de las FARC a la competencia política y su eventual constitución como partido o movimiento —tal como está previsto en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto suscrito con esa organización— tendrá lugar en este escenario.”²⁸

La participación ciudadana, social y comunitaria como mecanismo de incidencia en un Estado Social de Derecho

En Colombia, los intentos gubernamentales por propiciar espacios de legitimación del Estado a través de la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y social que oxigenen el sistema político, sumado a la estrategia descentralizadora como instrumento de redistribución del poder, evidencian resultados parciales. El proceso y los instrumentos diseñados institucionalmente se

²⁷ El Estado colombiano está “Alterado”, según DeJusticia *Revista Semana* Publicado en: Semana, Noviembre 03 de 2010. Tomado el día 25 de febrero de 2011 en:

http://www.dejusticia.org/interna.php?id_publicacion=861&id_tipo_publicacion=11

²⁸ Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio. Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia. en contexto 11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. IRI, Bogotá D.C., mayo de 2017 p. 3-4.

han definido desde la norma, la cual muchas veces es poco difundida, además de no haber incorporado suficientemente a la cultura ciudadana los valores y principios participativos en los asuntos públicos, de allí que los resultados sean pobres. Además, es factor determinante en la limitación de los resultados el hecho de que no se cuenta con ciudadanos aptos, ciudadanos preparados para la participación autónoma en los asuntos colectivos, contamos con personas encadenadas a las prácticas clientelistas.

Un documento elaborado por el Ministerio de Salud en julio de 1996, acerca de la política de participación social en el Sistema de Seguridad Social en Salud, señala puntos importantes en cuanto a los resultados logrados a partir de los esfuerzos por propiciar la participación ciudadana y comunitaria en ese sector a través de normas como el decreto 1757 de 1994, el cual destaca²⁹:

- La participación social se ha desarrollado como un complemento del sistema de salud y como un medio para obtener la cooperación comunitaria en apoyo a programas, definiéndose organizaciones para la participación las que han sido previamente definidas desde la norma.
- El ejercicio de la participación social partiendo de organizaciones establecidas e impuestas desde la norma, con objetivos sectoriales puntuales y alrededor de organismos de salud, no permitió superar lo coyuntural e incidir en el desarrollo territorial y de las comunidades.
- No se generaron espacios de encuentro para la deliberación entre los actores institucionales responsables del desarrollo territorial y los actores comunitarios.
- Los Comités de Participación Comunitaria tuvieron una efímera existencia o subsistencia nominalmente, sin que su ejercicio participativo produjera efectos significativos de beneficio para las comunidades, a las que representaban.
- Se observa una clara tendencia a la formación de estructuras burocráticas al interior de las organizaciones comunitarias creadas en el sector, donde los “voceros” o representantes, elegidos o no democráticamente, cada vez se alejan más de sus comunidades y, por tanto, de la legitimidad de su representación.
- La oferta de espacios para la participación ha sido excluyente, aislada y discontinua, tanto a nivel intrasectorial como intersectorial, y no ha tenido en cuenta las formas naturales de organización de la comunidad ya que responden a una génesis meramente normativa.
- El efecto producido ha sido una dispersión y fragmentación y una información demasiado específica, dispersa y desarticulada que le ha permitido a la comunidad asimilarla como conocimiento que le permitiera dar soporte y solidez a su participación.

²⁹ Ministerio de Salud, Dirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial, Subdirección de Participación Social. Líneas generales para la construcción de la política de participación social en el sistema de seguridad social en salud. Julio, 1996. P. 2-3.

- El ejercicio participativo no ha fortalecido suficientemente la participación ciudadana en la gestión pública de la salud, entendiendo como tal los procesos de toma de decisiones, los desarrollos de gestión y el control y vigilancia de la eficacia y eficiencia de sus acciones.

Más adelante indica el documento en comento que como consecuencia de aquellos resultados, se presenta una situación caracterizada por:

- Falta de compromiso de las autoridades locales frente a la concertación con la comunidad ocasionada por: la poca injerencia en el manejo de recursos y la retención del poder decisorio en las estructuras públicas.
- Apatía en la comunidad frente al ejercicio de la participación social ocasionada por: Escasa información y capacitación para acceder efectivamente a los ámbitos de participación³⁰.

Los resultados que el entonces Ministerio de Salud, hoy de Salud y de la Protección Social, describió hace algunos años en su diagnóstico de la política de participación, permiten destacar que se ha querido obtener resultados reales desde la norma, siendo que la eficacia de la ley en el país es bastante baja. Resulta paradójico que si lo que describe el estado de corrupción es precisamente el incumplimiento de la ley, se quiera enfrentar el problema a través de la misma ley, vía incremento de penas, establecimiento de requisitos especiales para el desarrollo de la función administrativa y señalando a través de la norma mecanismos de participación, que se convierten en nuevas normas incumplidas, lo que alienta la frustración.

Además, el diagnóstico permite destacar la tendencia de las organizaciones comunitarias a burocratizarse. A esto se agrega que en muchos casos, y no es sólo del sector salud, las organizaciones comunitarias y los ciudadanos llamados a participar terminan contagiados no solo de la burocratización, sino también de la clientelización y su interés por beneficiarse de la empleabilidad y la contratación estatal. La situación actual no puede ser otra, como tampoco exclusiva del sector salud, en el sentido de que existe poca voluntad de las autoridades públicas para la *concertación*. Esta palabra hace parte de la retórica que cotidianamente se utiliza; no obstante, es claro que no se actúa en consecuencia. Las autoridades públicas

³⁰ *Ibíd.*, p. 4.

no siempre propician una real participación de la ciudadanía en los asuntos de todos. La comunidad muchas veces es usada o manipulada para legitimar ciertos procesos o decisiones, cuando realmente fueron concebidas, diseñadas e implementadas desde los altos niveles del Estado.

Los resultados serán mejores si en vez de continuar en la perspectiva de resolver la problemática mediante la ley, se redirecciona el énfasis hacia la formación académica y ética de un nuevo ciudadano, como actor de su propio destino y del de su pueblo. Existen deseos de participar, pero la deficiencia entre la ciudadanía de conocimientos, en particular en temáticas relativas a la filosofía del Estado Social de Derecho, los cometidos constitucionales, el sistema de derechos y deberes, la organización y el funcionamiento del Estado, las políticas públicas, la gestión fiscal y presupuestaria, entre otros, hace que se utilicen caminos errados. Las perspectivas serán mejores si se enfatiza en la cultura política de los ciudadanos, en la cultura de la integridad de los servidores públicos, en la ética pública y en la formación ciudadana miradas como políticas de Estado, acompañada estas medidas de estrategias y acciones concretas o pertinentes que busquen fortalecer los partidos políticos mediante procesos racionales y co-participativos que le pongan coto a conductas inspiradas en la mezquindad.

... los siguientes son algunos desafíos específicos que es necesario afrontar para avanzar en ese mismo propósito: Una mejor gobernanza interna. Los partidos políticos deben adoptar reglas de funcionamiento interno de carácter democrático; que establezcan lineamientos básicos, fortalezcan su coherencia y definan con claridad los procedimientos para la construcción de su agenda programática; que fortalezcan el control ético sobre los afiliados que ejercen como servidores públicos; que blinden el manejo de sus cuentas frente al ingreso de recursos ilícitos; que prevean formas de rendición de cuentas efectivas ante sus simpatizantes y ante la ciudadanía en general (no solo por el manejo de recursos sino por su gestión de los asuntos públicos en los que tienen capacidad de incidencia o decisión). Una mayor interacción con otros actores sociales. Los partidos políticos deben establecer canales de interacción explícitos y formales con las organizaciones de la sociedad civil, con las empresas, la academia, los medios de comunicación, los grupos de interés, etc.

Ello les permitirá incorporar a su agenda emergentes demandas sociales, dará más transparencia a sus posiciones frente a temas específicos, y les permitirá tener una aproximación directa con la ciudadanía... Ello no sólo fortalecería la cohesión interna del partido, sino que además mejoraría su capacidad para representar

efectivamente los intereses y los problemas de las regiones, incorporándolos a su vez en una visión de conjunto y de alcance general sobre los problemas del país. Asimismo, el desarrollo de agendas territoriales en el marco de una agenda nacional contribuiría a evitar que, en el nivel regional y local, los partidos actúen como meras franquicias o proveedores de avales electorales. Un relacionamiento más óptimo entre el Ejecutivo y el Legislativo. Lo cual comprende sustituir las relaciones tradicionalmente clientelares, basadas en instrumentos de cooptación de los legisladores por parte del Ejecutivo, por relaciones de posición programática (en términos de apoyo / oposición), por instrumentos transparentes y explícitos de promoción de los intereses y necesidades del electorado que representan. Todo esto incidiría positivamente, por ejemplo, en la calidad del control político sobre la Administración. Un adecuado régimen (Estatuto) de la oposición y un régimen efectivo de bancadas pueden contribuir enormemente a alcanzar este objetivo...³¹

REFERENCIAS

CACIAGLI, M, Clientelismo, (1996), corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de casos italianos, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, Citado por SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in [Corrupción](#), [Estado](#), [Libre Opinión](#).

CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS. Comparativa de Estadísticas Sociales. Centro de estudios latinoamericanos. INDICADORES DE POBLACIÓN Y EDUCACIÓN (2008) En: <http://www.cesla.com/descargas/estadisticas-Sociedad-2009.pdf> Tomado el día 28 de marzo de 2011.

CONTRALORÍA DELEGADA PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CGR, FOROS DE INTERÉS CIUDADANO: Lucho Contrala Corrupción. Manual Guía para la deliberación, p. 9) Citado por SARMIENTO Anzola Libardo Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in [Corrupción](#), [Estado](#), [Libre Opinión](#)

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Corrupción es acción y acto de corromper. Según el diccionario de La Real Academia Española, corromper es “echar a perder, depravar, dañar, pudrir”. En las organizaciones, especialmente en las públicas, la corrupción es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores Citado por SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in [Corrupción](#), [Estado](#), [Libre Opinión](#).

³¹ Andrés Molano-Rojas, Director Académico, Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga Silverio Gómez, Economista y periodista; Profesor universitario; Ex Director, Diario Portafolio. Apuntes sobre el presente y futuro de la democracia en Colombia. en contexto 11. Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga. IRI, Bogotá D.C., mayo de 2017 p. 5.

DURSTON. John. El clientelismo político en el campo. Chile 14 de febrero de 2009 Tomado 10 de marzo de 2011 en: http://www.sudamericarural.org/index.php?mc=52&nc=&next_p=1&cod=13. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica ipdrs No 7 P. 2.

HOMMES Rudolf, El clientelismo se opone a la prosperidad Revista El colombiano.com Publicado el 20 de junio de 2010 Tomado el 10 de marzo de 2011 en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_clientelismo_se_opone_a_la_prosperidad/e_l_clientelismo_se_opone_a_la_prosperidad.asp

LEAL BUITRAGO Francisco y DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA Andrés. Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. Tercer Mundo Editores – Universidad Nacional de Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Segunda edición, febrero de 1991.

MINISTERIO DE SALUD, DIRECCIÓN GENERAL DE DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO TERRITORIAL, SUBDIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL. Líneas generales para la construcción de la política de participación social en el sistema de seguridad social en salud. Julio, 1996.

MORICONI BEZERRA. Marcelo. ¿Ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. Perf. latinoam. vol.19 no.38 México jul./dic. 2011. Scielo. Encontrado el día 31 de octubre en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200009&script=sci_arttext

REVISTA SEMANA.COM. Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 Marzo 2011. P.11.

¹ Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 Marzo 2011. P.11

REVISTA SEMANA.COM El Estado colombiano está “Alterado”, según DeJusticia *Revista Semana* Publicado en: Semana, Noviembre 03 de 2010. Tomado el día 25 de febrero de 2011 en:

http://www.dejusticia.org/interna.php?id_publicacion=861&id_tipo_publicacion=11

SARMIENTO Anzola Libardo, Corrupción y Clientelismo en Colombia. Tomado el día 10 de marzo de 2011 en: <http://javierferro.wordpress.com/2007/04/14/corrupcion-y-clientelismo-en-colombia/> Posted: abril 14, 2007 by Javier fierro in Corrupción, Estado, Libre Opinión P 1.

SEN Amartya Tomado en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/estan-robando-pais/152882.aspx> el día 10 de marzo de 2011. Revista Semana.com. Artículo Se están Robando el país. Hoy es casi imposible ganar un contrato con el Estado en forma honesta. Los carruseles de contratistas se tomaron a Colombia. Sábado 5 Marzo 2011.

SOLTONOVICH. Alejandro. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad N° 5, septiembre 2013 – febrero 2014, pp. 217-222 ISSN 2253-6655. 219. Encontrado el día 31 de octubre de 2017 en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2181/111>