

Trabajo de Grado en la Modalidad de Monografía

Para optar por el grado de abogadas

Título

Efectos de la Constitución política de Colombia de 1991, en el clientelismo político

Por

Alba Lucia Bohórquez Muñetones

Adriana Yaneth Ortiz Ubaque

Director: Doctor Fabio Cárdenas Zorro

Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales

Institución Universitaria Colegios de Colombia - UNICOC

Bogotá 2015

Efectos de la Constitución política de Colombia de 1991, en el clientelismo político

Por

Alba Lucia Bohórquez Muñetones

Adriana Yaneth Ortiz Ubaque

Colegio Jurídico y de Ciencias Sociales

Institución Universitaria Colegios de Colombia - UNICOC

Bogotá 2015

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	5
2. OBJETIVOS.....	8
2.1. Objetivo General	8
2.2. Objetivos Específicos	8
3. ENUNCIACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA	9
4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
5. PROBLEMA JURÍDICO	11
6. JUSTIFICACIÓN	12
7. ESTADO DEL ARTE O ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN	13
8. ESTRATEGIA METODOLOGICA.....	13
9. MARCO TEORICO.....	18
10. MARCO JURIDICO	23
11. PRIMER CAPITULO.....	29
¿QUÉ ES LA CONSTITUCÓN POLITICA Y PARA QUÉ SIRVE?.....	29
11.1. Qué es y para qué sirve La Constitución	29
11.2 La Constitución de 1991	30
11.3. Qué Es Política.....	42
11.4. Qué es Democracia Representativa	43
11.4. Como se creó la Constitución de 1991	49
12. CAPITULO II ¿QUÉ ES CLIENTELISMO POLÍTICO?	51
12.1. Definición de Clientelismo.....	51
12.2. Clientelismo y Sistema Político	61
12.3. Clientelismo y Cultura Política en Colombia	62
12.4. Aportes de la ciencia política o desde el clientelismo político.....	63
12.5. El clientelismo y la corrupción.....	64
12.6. Que son redes clientelistas.....	67

13. CAPITULO III – ¿QUE EFECTOS CAUSO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 EN EL CLIENTELISMO POLÍTICO?.....	70
13.1. El nuevo marco legal y reformas constitucionales sobre la actividad partidista.....	72
13.2. Formalización y Clientelismo	74
13.3. La creación de un clientelismo corporativo.....	74
14. APORTES PERSONALES Y CONCLUSIONES	77
15. BIBLIOGRAFIA.....	83

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación está siendo realizada, como requisito de grado para optar por el título de abogadas, para las autoras más que cumplir con una exigencia académica, es iniciar una serie de estudios que se centran en los efectos que causó la Constitución de 1991 sobre el clientelismo político en Colombia, en aspectos generales y jurídicos.

La Constitución política de Colombia de 1991 produjo un importante conjunto de cambios en el régimen político Colombiano. Muchas de estas modificaciones han sido reconocidas como promesas para un nuevo país. El incumplimiento parcial de esas promesas habla de la insuficiencia con que las normas determinan la realidad social y de la interacción de diferentes aspectos del régimen con las del sistema político.

Esta investigación es en parte un reconocimiento de la necesidad de aunar esfuerzos para que la democracia sea efectiva y se aumente el interés en la ciudadanía por defender sus derechos.

Por más de cuarenta años en Colombia el clientelismo político, se ha configurado como objeto de estudio para antropólogos, sociólogos, historiadores, politólogos periodistas y abogados y los frecuentes escándalos de corrupción en instituciones públicas siempre asociados con el clientelismo. Los estudios de las disciplinas antes mencionadas confirman la existencia de razones útiles a quienes retienen el poder, pero ineficientes a un Estado moderno, que debe regirse por principios y fundamentos de meritocracia, transparencia y la participación ciudadana teniendo en cuenta la primacía del interés general.

De acuerdo con Jesús Duarte¹ “El mal funcionamiento de las instituciones públicas es un aspecto que evidencia la ineficiencia estatal y hace del clientelismo no solo un problema administrativo, es también político, cultural y comportamental. Comprenderlo sin judicializarlo, satanizarlo puede contribuir a desarrollar mecanismos democráticos que adopten viejas formas de hacer política en Colombia”.

Mauricio García y Javier Revelo afirman que² “La institución informal del clientelismo se ha transformado a partir de cambios en el régimen legal, desde esa perspectiva el clientelismo es una institución que carece de los formalismos y de la fuerza legal de las relaciones contractuales siendo una relación semi-ilegal y, aunque no viola las leyes, si va en contra de los principios éticos, se trata de un pacto social que está determinado por valores tales como la lealtad, es sin duda, una institución que centraliza las instituciones formales, dando como resultado procesos diferentes a los establecidos dentro de las normas formales”.

En opinión de Gutiérrez Sanín³ “Actualmente el clientelismo es asumido como un universo complejo, que puede sufrir transformaciones a partir de las reformas al régimen, las nuevas aproximaciones se caracterizan por posturas más comprensivas del fenómeno en donde la dimensión de la cultura y el comportamiento político adquieren un papel fundamental en el análisis.

¹ Pdf clientelismo político ¿Desviación de la política o forma de representación?, repository urosario.edu.co/bitstream/band/e/.../1020746670-2013pdf?...LO Guerrero García 2013.

² Mauricio García Villegas, Javier Eduardo Revelo R. *Estado Alterado: clientelismo, mafias debilidad institucional en Colombia*, Editorial De justicia, 2010. www.dejusticia.org/files/12-actividades.../fi-name recurso 200 pdf.

³ Repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/.../1020746670-2013pdf? Por Guerrero García 2013.

“El clientelismo burocrático es mucho más proclive, es un sistema oligárquico y excluyente en donde no hay niveles óptimos de participación ciudadana. De esta manera aun cuando se intentan implantar mecanismos formales de democracia, el efecto seguido es una instrumentalización del voto y de todo el sistema democrático en su aspecto formal, por lo cual el Estado, su burocracia y los mecanismos democráticos establecidos por la ley terminan por configurarse como elementos funcionales al sistema clientelista.

“El debate sobre los elementos atávicos en el clientelismo moderno, o la particularidad del mismo, asociado a la construcción de lo estatal permite perfilar agendas futuras, de investigación sobre los procesos de construcción del Estado en Colombia y la exploración de marcos que expliquen el papel del clientelismo en esta construcción, sin acudir a nociones eurocéntricas”.

Con el fin de lograr estos propósitos, el presente ejercicio de investigación se desarrolla a través de 3 capítulos y una conclusión, iniciando con la delimitación de la investigación, haciendo explícito el problema, la hipótesis, los objetivos, el marco jurídico y el teórico. En el primer capítulo presenta una definición y generalidad de la Constitución de 1991. En el segundo capítulo se estableció un marco de referencia que permitió contextualizar la investigación en el marco del Clientelismo y las redes clientelistas. En el tercer capítulo, los efectos que tuvo la constitución política de Colombia de 1991 en el Clientelismo político, que es el eje central de esta investigación, el marco legal y las reformas constitucionales correspondientes. Finalizando con sus respectivos aportes personales, conclusiones y bibliografía. Todo lo anterior nos permitió conocer los enfoques pertinentes para el análisis descriptivo que propone entender los conceptos principales y exponer la metodología aplicada que permite procesar la información.

2. OBJETIVOS

2.1. Objetivo General

- Identificar en la constitución de 1991, en sus enfoques políticos, jurídicos y democráticos, los efectos que presentó sobre el clientelismo político

2.2. Objetivos Específicos

- Reconocer los cambios en las formas de participación política que llegaron con la constitución de 1991
- Identificar en la constitución de 1991, la existencia de normatividad y reglamentación para controlar, disminuir o eliminar el clientelismo político en Colombia.
- Estudiar el enfoque que dio la Carta Magna de 1991 a los partidos políticos y a las diferentes formas de hacer política en Colombia.

3. ENUNCIACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

El objeto de estudio de esta monografía se centra en el efecto que causó la Constitución de Colombia de 1991, más específicamente en lo relacionado con el clientelismo político.

Se pretende comprender el tratamiento que le dio la carta magna a las formas de hacer política en Colombia.

El estudio, es un referente de los temas propuestos que implica a partir de estos, abordar pronunciamientos de la Corte, doctrinantes y expertos politólogos.

4. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Luis Jorge Garay afirma⁴ “Con la entrada en vigencia de la constitución política de 1991, cuantitativamente el país pasó de tres niveles de gobierno que tenía bajo la carta de 1886- nacional, seccional (que agrupó a los departamentos, intendencias y comisarias) y local (municipios y distritos) a 6 niveles de gobierno que se prevén en el artículo 286 de la nueva constitución a partir de una nueva organización administrativa departamental, provincial, entidades indígenas y locales (municipios y distritos). Así mismo el país hizo tránsito de un régimen relativamente centralizado a un régimen claramente descentralizado”.

Las administraciones municipales y departamentales se convirtieron en importantes actores e interlocutores ante el gobierno nacional. Las nuevas entidades territoriales empezaron a vivir desde entonces un proceso de cambio que trajo de la mano la competencia por la elección popular de las autoridades tanto en los diferentes niveles de gobierno, apareciendo un dinamismo muy marcado de la política local, que cambiaría las posibilidades para los diferentes grupos, etnias y partidos políticos.

La elección de los representantes a la Cámara de Representantes marcó un hecho histórico que vale la pena analizar, al dejar atrás la subordinación anterior a la constitución de 1991 que consistía en que un departamento como Vichada que en ese entonces era Intendencia y estaba subordinada al Departamento de Arauca que por tener mayor votación accedía tradicionalmente a las curules que compartía con la circunscripción de Vaupés, Guañía, Guaviare.

⁴ Luis Jorge Garay. *La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo, el conflicto armado*. Mayo diciembre de 2000, páginas 103-116 – mencionado por Luis Javier Orjuela Escobar en la Revista Colombiana Internacional ISSN 1900-6004 de la universidad de los Andes – versión en línea.

5. PROBLEMA JURÍDICO

Al establecer los efectos de la Constitución de 1991, sobre las diferentes maneras de hacer política surge la siguiente pregunta, ¿Ha conseguido la constitución política de Colombia de 1991 regular, controlar o reducir el clientelismo político?

6. JUSTIFICACIÓN

Es verdad que participación electoral es solo una de las diferentes modalidades de participación política, los estudios electorales se constituyen en un área significativa de la ciencia política, ya que permite conocer a través del análisis de los resultados, los datos electorales, algunos rasgos característicos de una sociedad como son: los niveles de participación política, las preferencias partidistas de los ciudadanos y el grado de competencia entre las fuerzas políticas.

En Colombia existen estudios pioneros realizados de la participación electoral, y el clientelismo a nivel nacional, departamental, distrital y municipal las cuales han motivado la realización de este análisis sobre los resultados electorales, por esta razón, este tipo de investigación, aporta nuevas posiciones en esta temática.

7. ESTADO DEL ARTE O ANTECEDENTES DE INVESTIGACIÓN

-María Camila Manar Clavijo, Director Andrés Casas, *Capital social, Acción colectiva y clientelismo una mirada desde la cultura política*. Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.- Bogotá 2008- Su tema central es el análisis del capital social, partiendo de su dimensión política, la cooperación, teniendo en cuenta su utilidad en la acción colectiva y las externalidades que este capital puede generar en la sociedad.

-Laura Daniela Guerrero García, politóloga, Directora, Roció Rubio Serrano, *Clientelismo político, desviación de la política o forma de representación*. Estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1972-2012. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Facultad de Ciencia Política y Gobierno. Bogotá 2013. La hipótesis de éste trabajo identificó dos aproximaciones al clientelismo, la primera, lo considera una desviación de la política y la segunda lo aborda como característica funcional del sistema.

-María de la Sierra Casanova Moreno. Tesis para la obtención del grado de Doctor en Derecho dirigida por el Profesor, Doctor Virgilio Zapatero Universidad de Alcalá, Departamento de fundamentos de Derecho y Derecho Penal – España 2009. *Clientelismo el pecado original y originador de los partidos políticos en Colombia* de Fernando Augusto Medina Gutiérrez – Su texto se basa en relacionar los conceptos de corrupción política, la democracia y la confianza.

-Misión Jurídica – Revista de Derecho y Ciencias Sociales - ISSN 1794 - 600x número 3 enero – diciembre de 2010.

-La responsabilidad en Colombia un desafío para nuestra democracia. Autor Julián Camilo Arenas Torres .Director: Doctor Julio Robayo Lozano. Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario –Facultad de Ciencia Política y Gobierno – Bogotá D.C. 2009. Analiza la responsabilidad política para generar el proceso de consolidación de la democracia colombiana durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez en el periodo 2002-2008 y además juzgar la responsabilidad la responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado.

-El abstencionismo electoral y su incidencia en la ilegitimidad del ejercicio del cargo en el municipio de Buenavista Departamento del Quindío 2007 -2011. Autor William Echeverri Gómez – para optar por el título de Abogado. Director: Doctor Hernando García. Universidad Libre de Colombia – Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de investigaciones socio –Jurídicas – Bogotá 2012. Estudia la legitimidad que viene dada directamente de los comicios que permiten la elección de administradores y representantes del órgano estatal, y cuando estos arrojan cifras preocupantes de abstención y hace un amplio análisis de si el voto es un derecho o un deber.

-Genealogía del concepto del poder constituyente primario en Colombia. Autor Ronald Zuleyman Rico Sandoval. Director Juan Felipe García Arboleda. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Jurídicas. Carrera de Derecho – Bogotá D.C.2005. El autor estudia un presupuesto de la teoría jurídica moderna, ese punto de partida fundamental que establece que la constitución de una nación es la expresión de la voluntad del pueblo.

8. ESTRATEGIA METODOLOGICA

La presente metodología se elaboró a partir de una exhaustiva revisión documental y de su posterior análisis. Se vincularon fuentes primarias y secundarias y algunas vivencias personales debido a la participación en política ya que nosotras trabajamos y participamos en política en forma directa como candidatas en elecciones populares municipales así: Adriana candidata a la alcaldía del municipio de Pandi en el presente año y Alba candidata al Concejo municipal de Nocaima en el año 2011.

Se pretendió un estudio de contenido que se obtuvo de doctrinantes, abogados, politólogos y estudiosos En general; el análisis del temario propuesto, implicó lecturas cuidadosas de artículos, revistas, informes, textos editoriales y de obras de tal forma que nos permitió conocer, las contradicciones, las convergencias, que nos permitieron confrontar los hallazgos de las diferentes fuentes.

La propuesta inicial fue hacer un análisis comparativo de la información obtenida tanto de la doctrina como de la constitución del 91, fuentes del derecho o bibliografía especializada.

Metodológicamente, el manejo de fuentes implicó contextualizar las obras para lograr una referencia teórica adecuada.

Como estrategia metodológica, una revisión bibliográfica acerca de los conceptos de constitución, democracia, clientelismo, política y representación.

Argumentación que se consideró⁵ “el clientelismo es una forma de capital social informal que genera efectos negativos en la cultura política del país”.

⁵ Pdf www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/politica/tesis_130.pdf.

Para lograr los objetivos propuestos en esta investigación se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- Los efectos de la constitución política de 1991 sobre el clientelismo político en Colombia.
- La formas de participación política en Colombia.
- El análisis se realiza sobre información obtenida.

Se acude a la construcción de un marco teórico que planteé los efectos y cambios producidos por la Constitución política de 1991 en el clientelismo político, el cual sirve de punto de referencia para los análisis correspondientes.

Se revisaron los estudios previos sobre el tema tales como por ejemplo: el que realizó la fundación Solidaritat UB sobre el sistema político colombiano, también un documento de la universidad Javeriana titulado Cultura y Participación, un análisis del Diario el Tiempo denominado Educación y Clientelismo entre otros, para aprovechar los contenidos conceptuales y metodológicos con el ánimo de fortalecer los aspectos teóricos a utilizar.

La presente investigación ha sido un estudio de tipo descriptivo analítico, ya que pretende observar el comportamiento de las clientelas y redes clientelares en la cultura política colombiana.

La primera parte de este trabajo está compuesto por los objetivos generales y específicos, el planteamiento del problema, la justificación, la revisión de estudios previos, la descripción de la estrategia metodológica, que se convierte en capítulos introductorio dejando claramente planteado el horizonte de la investigación, el marco teórico que permite precisar algunos conceptos que resultan útiles en el momento de analizar la información. En el

segundo capítulo, se hace una descripción de las principales características del clientelismo en Colombia a manera de contextualización. En el tercero se realiza el respectivo análisis de los efectos de la Constitución del 91 en el clientelismo político en Colombia.

Finalmente se presentan los aportes personales, y las conclusiones de rigor, que permiten identificar el cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente.

“Revisión de los estudios previos”

Se ha considerado importante tener en cuenta los estudios desarrollados anteriormente, con el objetivo de enriquecer los planteamientos aquí propuestos y conocer las diferentes metodologías utilizadas.

9. MARCO TEORICO

En criterio de Gianfranco Pasquino⁶ “La participación política es aquel conjunto de actos y actividades dirigidas a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su selección con vista a conservar o modificar la estructura, por lo tanto los valores del sistema de intereses dominantes. La participación electoral y el clientelismo no es más que una de las modalidades de participación política y quizás una de las más importantes y probablemente una de las más divulgadas y universales”.

Los estudios de Rodrigo Lozada y Eduardo Vélez⁷ “Sobre participación política en Colombia, señalan doce formas de participación con alguna importancia dentro de los cuales se destacan el trabajo comunitario, y la votación en elecciones. La participación electoral, es de las formas de participación política, la más difundida y de común expresión entre los ciudadanos que se convierte en una actividad en donde se escogen los gobernantes para que directa o indirectamente se elaboran las políticas gubernamentales”.

Sin duda el análisis de comportamientos políticos y particularmente del comportamiento electoral de los individuos ha sido uno de los temas más estudiados por la ciencia política. En opinión de Gianfranco Pasquino⁸ “El voto es un acto relativamente simple, sin embargo

⁶ Gianfranco Pasquino. *Agenda lápiz: directorio del arte español contemporáneo*. Editorial Icaria, página 117.

⁷ Fredy Barrero y Carlos Meléndez en la revista *Colombia Internacional de la universidad de los Andes. Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia* – julio-diciembre de 2011, páginas 59-87, ESSN 1900-6004.

⁸ Gianfranco Pasquino. *Participación política, grupos y movimientos*, Manual de ciencia política, Madrid alianza editorial, 1988. <http://books.google.com/books?rsbn=8420681253>.

recuerda que el derecho al sufragio ha sido en la mayoría de los casos el resultado de importantes luchas entre los detentores de poder político y los desafiantes, dice que es relativamente simple, porque es también un acto que traduce con rapidez las preferencias de cada uno de los electores. Con el voto los electores suelen expresar preferencias de gran importancia, pero no ofrecen informaciones concretas (caso diferente en los referendos donde se ha planeado que lo permita explícitamente)”.

A continuación se presentan algunas de las principales perspectivas analíticas que han abordado el problema del comportamiento electoral del clientelismo político, partiendo de la formación, la expresión de las diversas preferencias individuales de los factores que influyen en la participación, así como de los motivos que inducen a dicha práctica, culminando en la decisión a favor de un candidato o partido político o de la abstención.

De acuerdo a los planteamientos propuestos por el Doctor Rodrigo Lozada⁹ en su publicación “Clientelismo y Elecciones”, se analizan tres modelos explícitos del comportamiento electoral. Estos modelos son” El Sico-social, el del votante, el racional y el clientelista”.

En el criterio destacado de Anthony Down¹⁰ “El clientelismo se analiza y aplica con el modelo del votante racional, en donde se destaca, como el primero que propuso en el campo de la ciencia política, una teoría deductiva que busca explicar el comportamiento de los electores y de los partidos políticos presuponiendo que el actor político es ante todo, “un hombre racional”. Asume que todo votante o candidato en unas elecciones tiene un ojo puesto en los costos y otro en los beneficios de cada alternativa a su alcance, sabe

⁹ Rodrigo Lozada, Margarita Valencia Vargas. *Clientelismo y elecciones, tres modelos explicativos del comportamiento electoral colombiano*, Universidad Javeriana -1984- páginas 79-161.

¹⁰ Anthony Downs, por LF de Mantilla 2008-www.redalyc.org/pdf/110/11001916.pdf.

contrabalancearlos y está resuelto a ajustar su comportamiento a los resultados de este ejercicio, el hombre racional es aquel que busca maximizar su utilidad. En este modelo el voto es el resultante de una evaluación prospectiva (futuros beneficios) o de una evaluación retrospectiva (lo que ha recibido), además el modelo clientelista define una relación clientelista de tipo político como aquella que surge por un intercambio personal espontáneo y no contractual de beneficios entre los individuos, dotados de recursos muy desiguales y en la cual uno de los beneficios canjeados es de naturaleza pública”.

Para completar y aclarar esta definición se debe tener en cuenta que en concepto del documento extraído del departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes, Constitución de 1991, 20 años logros y pendientes¹¹: “Dicha definición solo aplica a este tipo de clientelismo, al que tiene que ver con la política que se caracteriza por:

1. “Es una relación diádica, relación directa entre dos personas, el patrón y el cliente y se conocen y tratan personalmente.
 2. “La relación clientelista se basa en un intercambio y si aquella es de tipo político, uno al menos de los beneficios canjeados es de naturaleza política.
 3. “El intercambio clientelista se desarrolla entre personas dotadas de muy dispares recursos, por eso se lo llama asimétrico o desigual. Esta asimetría gira en torno de cinco dimensiones que conviene aclarar.
- “La desigualdad que caracteriza al clientelismo político se relaciona con el logro de algo que no solo interesa al clientelismo, sino, y sobre todo, algo para lo cual los recursos del cliente son insuficientes.

¹¹ <https://c-politica-uniandes.edu.edu.co/docs/descargar.php?...n%2020a>.

- “El clientelismo se basa en una asimetría de tipo socioeconómico y no necesariamente en una de tipo político. Se requiere que exista una asimetría en posición socioeconómica, favorable al patrón.
- “En cualquier relación autentica de tipo clientelista, se registra una desigualdad en los beneficios intercambiados. La asimetría de los beneficios canjeados entre patrón y cliente es más bien consecuencia de la diferencia de nivel socioeconómico.
- “Existe asimetría en la urgencia para obtener los servicios del otro, en la relación clientelista el cliente está más apremiado por obtener un beneficio del patrón, que este de aquel.
- “Se da una desigualdad en cuanto al número y/o viabilidad de las alternativas del cliente.

4. “El intercambio clientelista se funda en sentimientos de reciprocidad:

- I. La gente debe ayudar a quienes lo han ayudado.
- II. La gente no debe hacer daño a quienes le han ayudado.

5. “Los bienes y servicios entre otros que entran en el canje de tipo clientelista suelen ser indeterminados.

6. “La relación entre patrón y cliente es de final abierto.

“Es importante tener en cuenta la influencia directa o indirecta del clientelismo sobre el voto, para el primer caso existen tres formas posibles.

“Al clientelismo se suman las conductas corruptas y la creciente desconfianza de las ciudadanías en la política y los políticos, abriéndose así un abismo ente el ciudadano y las

esferas públicas que de entrada constituye una poderosa barrera a la participación, pues se la asocia además con la política y este se conduce a su estigmatización.

“El clientelismo y la corrupción, ambos inspirados en el principio de beneficio particular por encima del colectivo y en general la crisis de la política en Colombia han propiciado la desinstitucionalización del Estado a lo que se suma un fuerte corporativismo e incluso, un “individualismo a ultranza en el campo de las relaciones entre el ciudadano y el Estado, lo que tampoco contribuye a la participación”¹².

¹² <https://c-politica-uniandes.edu.edu.co/docs/descargar.php?...n%2020a>.

10. MARCO JURIDICO

La constitución colombiana se ocupa de los partidos políticos para efecto de consagrar y regular los siguientes aspectos; el derecho de asociación con fines políticos (arts. 4 y 107); los distintos tipos de organizaciones de carácter partidista que participan del juego electoral (arts.107 y 108); los principio de organización y funcionamiento (arts. 107 y 108), las condiciones para el reconocimiento y perdida de personería jurídica y los derechos que se le confieren (art.108); la financiación estatal de las organizaciones políticas y de las campañas; deberes y prohibiciones, derecho de acceso a espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, así como a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético (arts.109 - 111); prohibición a quienes desempeñan funciones públicas de hacer contribuciones a los partidos, movimientos o candidatos (art.110); los derechos especiales que se garantizan a los partidos y movimientos que hagan oposición al gobierno (art.112); la prohibición a los miembros de la fuerza pública de ejercer el sufragio (activo y pasivo) y de intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos (art. 219) funciones del Consejo Nacional Electoral, en relación con los partidos políticos (art. 265).

El acto legislativo número 01 de 2003, introdujo importantes reformas para restaurar la institucionalidad de los partidos políticos, particularmente en cuanto concierne a las nuevas reglas del sistema electoral.

En el plano de la legislación relacionada con los partidos rigen los siguientes estatutos: la ley 130 de 1994 o “Estatutos básicos de los partidos y movimientos políticos, financiación

de partidos y campañas electorales” (parcialmente modificador por la ley 616 del 2000, en relación con las consultas internas de los partidos y por la ley 996 de 2005 que reglamenta la elección del presidente de la república), y el decreto 2241 de 1986, que contiene el código electoral , la ley 996 de 2005, conocida como “ley de garantías electorales”, desarrolla el acto legislativo número 2 de 2004, que permitía por primera vez en Colombia la reelección del presidente en ejercicio para el periodo inmediato y por esta razón tiene como propósito esencial garantizar la igualdad electoral entre los candidatos a la presidencia.

Por otra parte el decreto 01 de 1984 contiene el código contencioso administrativo que regula entre otras materias de procedimiento judicial, la acción pública de nulidad electoral, de larga tradición en Colombia, en virtud de dicha acción judicial, todo ciudadano goza del derecho político de solicitar a los jueces administrativos la anulación de cualquier elección, cuando esta se hubiese realizado con violación de las normas superiores del derecho. En caso de prosperar la demanda, según el caso los jueces de lo contencioso administrativo podrán ordenar la realización de un nuevo escrutinio o la realización de unas nuevas elecciones.

Así mismo, el Consejo Nacional Electoral por medio de actos administrativos, expide las medidas necesarias para el debido cumplimiento de las leyes sobre partidos políticos y los decretos que las reglamentan. Estas funciones son especialmente desarrollo de sus facultades constitucionales para velar por el cumplimiento de las normas sobre partidos y movimientos políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política, por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías (art. 265, numeral 5) para “distribuir los aportes que para el financiamiento de la campañas

electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley (art. 265, Numeral 6)” y para reglamentar la participación de los políticos y movimientos políticos en los medios de la comunicación social del estado” (arts. 265, numeral 9). Sus funciones reglamentarias y policivas las ejerce el Consejo Nacional Electoral por medio de actos administrativos que bien pueden ser acuerdos o resoluciones.

Colombia cuenta con un organismo o corte electoral independiente, denominado Consejo Nacional Electoral, al cual corresponde dirigir la organización electoral, que es autónoma e independiente por definición constitucional (art.120), la Registraduría Nacional del Estado Civil es una entidad administrativa desconcentrada, dotada de agencias en todos los municipios y departamentos del país. A su cargo esta proveer todos los servicios necesarios para la preparación, organización, apoyo y culminación de las elecciones y demás votaciones establecidas por la ley para hacer efectiva la participación ciudadana.

El Consejo Nacional Electoral, además dirige y tiene a su cargo la organización de las elecciones, la coordinación de los escritorios, la ejecución de las leyes electorales y la vigilancia sobre la actividad de los partidos políticos, así como lo relativo a la identidad oficial de las personas. Por su parte el Consejo de Estado, en su condición de tribunal supremo de los contencioso administrativo tiene jurisdicción para pronunciarse en definitiva sobre la legalidad de toda elección además se pronuncia sobre la legalidad de los actos administrativos que expide la organización electoral previa demanda ciudadana a través de la acción de nulidad antes mencionada.

La Corte Constitucional en ejercicio de su facultad para revisar la institucionalidad de las leyes ha incidido naturalmente en la definición del contenido de las leyes sobre partidos y

en la precisión del alcance de sus reglas. Específicamente en las sentencias, C-166/14 C-540/12 C-490/11 C-818/11 C-1153/05 entre otras.

El control de las organizaciones políticas corre por cuenta de Consejo Nacional Electoral, órgano independiente, por definición constitucional, respecto de los ramos racionales del poder público. La organización electoral, en cabeza del Consejo Nacional Electoral, que cuenta con autonomía presupuestal administrativa y de contratación, tiene personería jurídica y está a cargo de una organización desconcentrada con cobertura nacional completa, municipio por municipio.

Según Augusto Hernández Becena¹³ “El Consejo Nacional Electoral se compone de nueve miembros, elegidos por el Congreso de la República, en pleno, para un periodo de cuatro años, previa postulación de los partidos o movimientos políticos y elegidos por el Congreso de La República en pleno, con personería jurídica o por coaliciones entre ellos (art. 264 CPC), lo cual hace que la elección de dichos consejeros está en forma permanente cargada de ingredientes políticos partidista.

En un aparte Luis David, Guerrero García¹⁴ “La Constitución de 1991 buscaba la eliminación de todas las prácticas consideradas como atrasadas o clientelistas. Por ello en la Carta Política se consagraron medidas tendientes a la apertura política del sistema y la profundización democrática del régimen, nuevas fuerzas y movimientos aparecieron en la escena pública gracias a la reducción de los umbrales electorales y la flexibilización de los requisitos de acceso a los órganos y cargos de elección popular, por otra parte la

¹³ Augusto Hernández Becena. *Regulación de los partidos políticos en Colombia*.
pdba.georgetown.edu./parties/Colombia/leyes/regulación jurídica.pdf.-20 de octubre de 2002.

¹⁴ Repository .urosario.edu.co7bitstream/handle7.... /1020746670-2013pdf?

Constitución prohibió los mecanismos que se creía impulsaban la maquinaria clientelista como los auxilios parlamentarios”.

En referencia de Andrés Dávila¹⁵ “La Constitución del 91 estableció incompatibilidades e inhabilidades que limitaban el acceso de políticas clientelistas, colocó topes a la financiación de las campañas electorales, creó el tarjetón e introdujo cambios en las circunscripciones de Senado y Cámara, además de todo lo anterior la Constitución de 1991 intentó recuperar la función de control político del poder Legislativo a partir de figuras como la moción de censura, sin embargo al cumplirse tales objetivos no logró la eliminación total del clientelismo, solo su adaptación a las nuevas realidades institucionales”.

Para Talcott Parsons, 1984¹⁶ “La reprobación ética y moral del clientelismo como componente de un sistema político no implica su ineficacia como dispositivo de distribución del trabajo social, ni de la división del trabajo que resultara de ella. Mientras el sistema consiga re estabilizarse ante una crisis, al adaptarse a nuevos sucesos y en general, reproducirse al funcionamiento general del tipo que implica al predominio de la razón instrumental, poco le importara la calidad democrática porque en el sistema no solo se integra de manea ética o jurídica, sino también en torno a un tipo particular de organización económica como la capitalista que no son democráticas, en la misma forma con el poder burocrático legal asentado en todos los mecanismos estatales de gestión”.

¹⁵ Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. Citado por Gutiérrez Sanín, Francisco en “*El clientelismo y sus enredos*” repository.urosario.edu.co/bitstream/handle7.../102074670-2013.pdf? LD Guerrero García -2013.

¹⁶ Talcott Parsons. *Clientelismo y Democracia* >>eunomia.tirant.com.eunomia,tirant.com/?p=2251.30de septiembre.2013.

La relación clientelista puede situarse en un modelo muy conocido de relación social en la cual existe una distribución del poder absolutamente asimétrica, reciproca, de dependencia mutua, carácter personal, informalidad, voluntad, confianza y lealtad.

11. PRIMER CAPITULO

¿QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN POLITICA Y PARA QUÉ SIRVE?

11.1. Qué es y para qué sirve La Constitución

La Constitución de 1991, se estableció en el gobierno del presidente Cesar Gaviria (1990-1994) ,como un mecanismo para solucionar los problemas del país, desde este punto de vista era una panacea que consideraba que lo dicho en el texto produciría efectos inmediatos, consideramos que una cosa es lo que dice la Constitución y otra cosa lo que hacen los políticos con ella, así se pensó que la burocracia se podía controlar con modificaciones en la Constitución pero como vamos a ver en el curso de este trabajo la situación no mejoró .

Para iniciar este capítulo, incluimos algunas definiciones de constitución, para luego adentrarnos en el objeto de este trabajo, es decir el clientelismo político en Colombia.

Jorge Machicado considera que:¹⁷ “La Constitución política del Estado es la norma jurídica suprema positiva que rige la organización de un Estado, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo”.

El señor Ferdinand Lassalle afirma que¹⁸ “Una constitución es la fuente primaria de que se derivan todo el arte y toda la sabiduría constitucional y debe ser algo más sagrado, más

¹⁷ jorgemachicado.blogspot.com Apuntes jurídicos

¹⁸ Ferdinand Lassalle. *Qué es una constitución 1862*-www.antorcha inet/biblioteca virtual /derecho/lassalle /l.html.

firme y más inconvencible que una ley ordinaria”. La actual Constitución señala que¹⁹ “Está hecha por el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representada por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente invocando la protección de Dios, con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático, participativo que garantice un orden político, económico y social justo”.

11.2 La Constitución de 1991

Como analizamos en el punto anterior la visión de la Constitución es estática y no dinámica y por eso desconoce muchas veces las realidades sociales, máxime cuando el interés de quienes las promueven tiene finalidades políticas y económicas.

Desde este punto de vista la Constitución de 1886 con sus setenta reformas tampoco se podría llamar clientelista sino una constitución que organizaba el Estado, pero como existen entidades, debería existir funcionarios que las administran, pero el problema no estaba en ellos, sino en la ampliación del aparato institucional para cumplir con necesidades políticas y esto sucedió también con la Constitución del 91 y sus resultados se dieron en otros campos pero no en el campo de la burocracia y en el clientelismo. Por ejemplo se estableció la tutela y las acciones populares con grandes beneficios al país, pero se permitió el nombramiento de funcionarios en la rama judicial y se fomentó el clientelismo allí, dando la oportunidad a importantes funcionarios de cumplir con las altas cuotas burocráticas de sus aliados políticos. Para dar una idea clara de lo que fue la intención y la realidad actual

¹⁹ *Preámbulo a la constitución política de Colombia*, Bogotá. Ed. Temis, 1991, p.711.2. La Constitución de 1991

de la Constitución del 91, transcribimos los conceptos de miembros de la Asamblea Nacional Constituyente sobre este tema:

En palabras de Manuel Antonio Coral, Ana Cristina Chicano y los demás autores del libro *La etnoeducación en la Constitución política de 1991*²⁰ “Esta fue el aporte nacional a una problemática mundial que pretende reconocer y exaltar la diversidad cultural, como consecuencia no solo de la presión ejercida por los pueblos indígenas y la voluntad propia del Estado, sino de los ámbitos nacionales e internacionales, con esta Carta Fundamental Colombia se declara una Nación multicultural y multiétnica. El 4 de julio de 1991, en el Capitolio Nacional, Álvaro Gómez Hurtado, Antonio Navarro Wolff y Horacio Serpa Uribe, presidentes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, proclamaron la Nueva Carta Magna que regiría a Colombia.

“Para los académicos y protagonistas de esta época, La Constituyente fue una respuesta democrática y pacífica a la crisis social y política que enfrentaba el país desde mediados de la década de 1980. Factores como: el auge del narcotráfico en los setenta y ochenta, la toma del Palacio de Justicia (noviembre de 1985), por parte del grupo insurgente M-19, la acción del paramilitarismo a finales del siglo XX e inicios del XXI y el asesinato de tres candidatos presidenciales que fueron: Luis Carlos Galán Sarmiento en el año 1989, Bernardo Jaramillo Ossa en 1990 y Carlos Pizarro León Gómez en 1990, son algunos de los hechos que sirven de ejemplo a la compleja situación de entonces.

²⁰ Manuel Antonio Coral, Ana Cristina Achicano y Sánchez. *La etnoeducación en la constitución política de 1991* editorial. EDUCC Bogotá - 2007, pág. 9-13.

El diario el País publica que²¹ “Desde que se implementó, la Constitución de 1991 ha tenido implicaciones importantes para la vida política, social, económica, ambiental y cultural para el país. Bajo el marco de Estado social de derecho, la Carta, transformó el ordenamiento del territorio, ubicó el tema ambiental en los primeros lugares de la agenda, reconoció la diversidad cultural del país, amplió la carta de derechos y creó mecanismos puntuales para ampliar la democracia participativa, fortalecer la democracia representativa y acercar al Estado colombiano a la ciudadanía en general”.

Según Luis Javier Orjuela Escobar²² “a finales de los 80, convergieron en el país, tres elementos para configurar una situación de crisis. En primer lugar, la crisis del régimen frente nacionalista, que se venía gestando desde los 70, con efectos negativos como la exacerbación del clientelismo, la falta de representatividad de los partidos y su fragmentación. En segundo lugar, el deterioro del orden público, debido al aumento de la delincuencia común, la violencia de los grupos armados y sobre todo, desde mediados de los 80, a las mafias del narcotráfico que le declararon la guerra al Estado colombiano para impedir su extradición a los Estados Unidos. Y en tercer lugar, la tendencia de la estructura económica colombiana a generar agudas desigualdades en la distribución del ingreso y altos niveles de pobreza.

“Fue entonces cuando un grupo de estudiantes universitarios, interpretando el sentir de la sociedad colombiana, lideró un movimiento para reformar el régimen político. Esto condujo, durante el gobierno de Cesar Gaviria, a la elección de una Asamblea Constituyente, en diciembre de 1990.

²¹ [www.elpais.com.co/el país/.../20grandes cambios –genero-constitución 1](http://www.elpais.com.co/el-pais/.../20grandes-cambios-genero-constitucion-1).

²² Luis Javier Orjuela Escobar. *La sociedad Colombiana en los años 90: Fragmentación legitimidad y eficiencia*. Facultad de ciencias sociales de la universidad de los Andes, 2006, página 77.

“El significado o el sentido de la Constitución del 91 es: La búsqueda de la paz, la ampliación de la democracia y de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos, el fortalecimiento y relegitimación del Estado y del régimen político y búsqueda de una mayor equidad.

“La Constitución del 91 estableció los derechos socio económicos y una serie de mecanismos judiciales e instituciones para su exigencia, tales como la Corte Constitucional, Defensoría del pueblo, la acción de tutela y las acciones populares. Estos mecanismos han sido considerados por los colombianos como realmente eficaces para la exigencia de sus derechos frente al Estado y la administración pública. Por ello, las decisiones judiciales y jurisprudenciales en este terreno han generado las mayores controversias jurídicas, políticas y económicas.

“Debido a sus decisiones, la Corte Constitucional se convirtió en el símbolo de la búsqueda de la justicia social y por eso ha cumplido un papel fundamental en la relegitimación del Estado colombiano.

“La Asamblea Nacional Constituyente les revocó el mandato a los congresistas de ese entonces, decisión que tuvo un efecto más simbólico que real, pero que demostró los deseos de las nuevas fuerzas sociales y políticas representadas en la Asamblea Constituyente, de renovar el régimen político. “La Constituyente estableció instituciones y mecanismo para ampliar la representación política de las minorías y de las fuerzas distintas del bipartidismo tradicional, para reducir el clientelismo y la corrupción y para aumentar control ciudadano sobre la actividad del Estado.

“La participación política fue ampliada en el ámbito municipal, con la creación de las juntas administrativas locales y en el departamental con la elección popular de gobernadores.

“Para la representación de las minorías étnicas se creó en el Senado una curul especial para comunidades indígenas y una en la Cámara para las comunidades negras. Además se reconocieron los territorios indígenas como entidades político-administrativas del Estado con sus dialectos como lenguas oficiales en dichos territorios y el derecho de los indígenas a gobernarse por autoridades propias, según costumbres y tradiciones.”

Para Oscar Alarcón Núñez²³ “La Constitución de 1991 fue el resultado de una Asamblea en la que estuvo reflejado el país con sus virtudes y defectos. Fue una fotografía que mostró lo que daba la tierra: Ex presidentes, hijos de ex presidentes, políticos, sindicalistas, guerrilleros, futbolistas, indígenas, poetas, aspirantes a cargos públicos, etc. Representantes de una nación que pretende tener una identidad que la busca por cuantos caminos se le presentan y que durante dos siglos han luchado con todas sus armas para conseguir la paz y el bienestar de los suyos”

Antonio Navarro Wolff²⁴ Dice: “El 8 de diciembre de 1990 se eligen los constituyentes que escribimos la actual Carta Magna del país, sin que participaran la mayoría de los políticos tradicionales quienes no se percataron de la importancia que esta Asamblea tenía para el país. “Tal circunstancia produjo un cuerpo colegiado en el que un puñado de destacados

²³ Oscar Alarcón Núñez. *Los segundos de abordó; la vicepresidencia y la designatura, su historia y su historieta*, Planeta enero 1 de 1999 –páginas 51 y 249.

²⁴ Carmenza Echeverry de Restrepo *Conflicto social y constituyente*, Biblioteca jurídica .DIKE 1993, página 66,172.

políticos estuvo acompañado de muchos profesores de derecho constitucional y ciudadanos del común.

“Por primera vez en más de un siglo no había un grupo que pudiera ostentar la mayoría absoluta. El M-19 recién desmovilizado alcanzó el 28% de los votos y se constituyó en el resultado electoral más importante de la historia de la izquierda hasta hoy, los liberales otro tercio y los conservadores el restante.

“Los indígenas hasta entonces jurídicamente menores de edad, tuvieron asiento, los cristianos no católicos, en un país cuya religión oficial era el catolicismo, también obtuvieron sillitas; los jóvenes de la séptima papeleta eligieron representante propio. El ex presidente Misael Pastrana Borrero, fue un miembro más del cuerpo colegiado. Es realista decir que por primera vez estaba representada Colombia entera con toda su diversidad, con toda su pluralidad. El espíritu de consenso, de trabajo por los intereses generales, por encima de los personales, fue la marca de fábrica de la Asamblea.

“Sus resultados más destacados son el Estado social de derecho con tutelas y Corte constitucional, para que los derechos de los ciudadanos tengan primacía: la valoración y respeto de las menores, hasta entonces ocultas y marginadas, el sello ecológico adelantado a su tiempo en un mundo que necesita ser sostenible. La Fiscalía General de La Nación, para meter en cintura a las mafias por entonces desbordadas; la separación de poderes, que dejó atrás la negra noche del Estado de sitio permanente y es un orgullo nacional en el ámbito latinoamericano, al haber estado un tercer periodo presidencial y encarcelado a más de 80 congresistas por paramilitarismo.

“La democracia participativa casi sin estrenar, como lo están el estatuto del trabajo y el ordenamiento territorial.”

Horacio Serpa Uribe opina que²⁵ “desde la Constitución de 1991 no hay Estado de sitio, ni civiles juzgados en consejos verbales de guerra. Ningún ciudadano ha vuelto a ser detenido preventivamente por orden del Presidente o del Concejo de Ministros. Los congresistas ahora no tienen inmunidad parlamentaria y se acabaron los auxilios asignados caprichosamente por los corporados.

“El Banco de la República se volvió a manejar desde el Palacio de Nariño y se acabaron las comisiones de dinero ordenados por el Ejecutivo. Los canales de radio y televisión ya no se asignan a dedo, los gobernadores y alcaldes no se nombran a “bolígrafo”, ahora estos funcionarios son elegidos por el pueblo.

“Existe la Fiscalía General de la Nación, la justicia es independiente y maneja su propio presupuesto, funcionan la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Contador General, la Auditoría General y la Procuraduría, no tienen dependencia del Ejecutivo. La soberanía nacional está radicada en el poder del pueblo. Somos una República Unitaria pero descentralizada y un Estado social de derecho, tenemos nuevos partidos políticos, se respeta la libertad religiosa, la igualdad es paradigma del funcionamiento social. Fue eliminada cualquier forma de discriminación, se establecieron mecanismos para alcanzar el reconocimiento y ejercicio de los derechos, como la tutela y las acciones populares y nuestra democracia pluralista se fundamenta en la participación ciudadana.

²⁵ Horacio Serpa Uribe citado por Edmundo López Gómez, *La verdadera constituyente: análisis político y jurídico*, Ediciones librería profesional -1990, páginas 83,84.

“La Constitución del 91, es un estatuto diferente para una comunidad incluyente en la que se respete la propiedad privada con una función social que implique obligaciones y tenga una responsabilidad ecológica. Una sociedad en la que no se justifique alzarse en armas para reclamar equidad, ni lograr el reconocimiento de ningún derecho, tenemos una Constitución joven con todas las propiedades para alcanzar la paz, ahí están las normas; falta decisión y voluntad política.”

Para Antanas Mockus Sivickas²⁶ “La Constitución del 91 propicia un lenguaje claro a los colombianos. Tutela. Participación ciudadana, democracia participativa, derecho de petición, voto programático, inclusión, fueron términos que impusieron para acoger nuevas realidades.

“La Constitución del 91, multiplicó el poder del ciudadano, amplió los mecanismos de participación ciudadana, redujo también las ventajas otorgadas a los dos partidos tradicionales “grupos significativos de ciudadanos y nuevos movimientos pudieron elegir candidatos cívicos, independientes, que pudieron innovar con libertad e interrumpieron las prácticas políticas tradicionales.

“Impulsó el imaginario de un Estado nacional y local al servicio del ciudadano, obligado a responder en plazos perentorios a las necesidades más críticas de los ciudadanos. La Constitución Colombiana es universalista, al incorporar como parte de ella convenciones internacionales como la que establece los derechos de la niñez y la adolescencia, al prohibir la pena de muerte (art.11), al proteger la libertad de conciencia (art.18), nadie será molestado por sus convicciones o creencias. Prohíbe extradición. (art.35).

²⁶ Etnias & Política, issues 1-4, *Observatorio de los pueblos indígenas* –folleto- pág. 4.

“El Presidente Colombiano por ejemplo podría evadir su paso por el Congreso para la aprobación de sus políticas mediante la figura de los estados de excepción, la cual fue utilizada en promedio, durante 276 días de los 365 días del año, entre 1958 y 1991.

“En estos periodos el Presidente podía legislar unilateralmente a través de decretos legislativos y adicionalmente podía suspender las leyes que considera incompatibles con el Estado de excepción.

“La Constitución de 1991 buscó cambiar este panorama, sin duda una de las reformas fundamentales fue la de restringir y regular minuciosamente los estados de excepción, como resultado, la utilización de estos mecanismo, se convirtió en extraordinaria y paso de un promedio de 276 a 55 días por año. Esto más las restricciones al Congreso de otorgar al Ejecutivo facultades extraordinarias devolvió al escenario legislativo un papel más prominente en la elaboración de la política pública.

“Sin embargo al no cambiar el sistema electoral y por el contrario, flexibilizarlo permitiendo la participación de ciudadanos a título individual, la formación de partidos políticos con mínimos requisitos, la doble militancia y la ausencia de una restricción del número de lista por partido. El realce del Congreso no resultó en el sistema de representación deseado por los constituyentes así, el personalismo, el clientelismo y la fragmentación no solo permanecieron sino que se enraizaron en el sistema de participación política.

“En el Congreso esto se tradujo en una actividad legislativa ineficaz, que la representación de los intereses de la mayoría se convirtió en la suma de intereses individuales y de aquellos que con un muy bajo número de votos llegaban al Legislativo.

“Este unido al activismo de las altas cortes y el protagonismo del Ejecutivo, diezmó los posibles alcances en la recuperación institucional de la labor del Congreso. Si bien la Constitución de 1991 no nos ha sacado de la vorágine de la violencia, ni de la trampa de la pobreza, si ha contribuido a democratizar la sociedad a desmontar el autoritarismo y al neutralizar millones de injusticias concretas.

“El discurso anti-clientelista, el de paz y el de democracia electiva fueron el motor para adelantar las reformas políticas de finales de los ochenta y principios de los noventa (reforma constitucional de 1986 y Constitución política de 1991), si bien Colombia no había vivido una dictadura, si se hablaba en aquel entonces, de una democracia más formal que real, excluyente y restringida, para entender la magnitud del fenómeno es fundamental saber cómo funcionaba el sistema antes del 91. El candidato al Senado hacía alianzas con uno o más candidatos a la cámara y a través de estos, o el directamente pactaba también alianzas con uno o más candidatos a asambleas y con uno o más candidatos al concejo en uno o varios municipios del departamento.

“Se conforman pirámides de alianzas, en las que todos los integrantes se fortalecían o esperaban lograrlo de hecho quienes más se beneficiaban de esas alianzas eran quienes las coronaban, o sea los grandes caciques regionales.

“La Constitución de 1991 consagró reformas electorales que tienen como objetivo romper con la estructura piramidal y clientelista, anteriormente descrita. El resultado de la misma fue inesperado, fue un aumento del abstencionismo, la aparición del voto de opinión y consecuentemente la reducción al voto clientelista. Si bien la nueva Carta política eliminó las bases de grandes caciques regionales, también dio origen a pequeñas redes locales con

capacidad limitada de movilización de recursos mejor conocidos como “microempresas” Esta ruptura con la estructura piramidal clientelista es lo que ha sido denominado el colapso de la maquinaria política”.

En tanto Andrés Dávila hace el siguiente análisis²⁷: “La entrada de vigencia de la Constitución de 1991 en Colombia generó una limitación a las prácticas clientelistas de las políticas tradicionales, gracias a medidas tales como:

- I. La eliminación de auxilios parlamentarios
 - II. La aparición del tarjetón en sustitución de la papeleta
 - III. El control sobre los recursos manejados discrecionalmente por los políticos.
- Esto si bien tenía como objetivo erradicar el clientelismo antes de hacerlo de raíz, suscito la transformación del fenómeno, pasando del anterior clientelismo corporativo (moderno) a uno más de tipo de mercado.

“La reforma no eliminó las practicas clientelistas, por el contrario lo que se presenció fue una adaptación de las mismas a las nuevas realidades institucionales. Un ejemplo los auxilios parlamentarios pronto fueron reemplazados por los fondos de cofinanciación. Figura que fue utilizada por el Ejecutivo como un mecanismo para dar prebendas al Legislativo a cambio de votos favorables a sus iniciativas.

“El recorrido por el contexto político realizado, permite esgrimir a manera de hipótesis de trabajo que el clientelismo en sus diferentes modalidades; tradicional, moderno o de mercado, ha estado estrechamente articulado con el sistema político colombiano. Ese fenómeno se ha alimentado del sistema y en su desarrollo le ha generado improntas

²⁷ Andrés Dávila L. *Democracia Pactada: El frente nacional y el proceso de la constituyente del 91*. IFEA. Instituto Francés de Estudios Andinos – 2002, páginas. 130 -226.

significativas, que lo caracterizan y particularizan. La relación del clientelismo y el bipartidismo, en el marco de una democracia formal, pero incluyente es notoria. En este contexto el clientelismo toma rasgos de fenómenos como el caciquismo y patronazgo, pero no se reduce a estos. Por el contrario, se observa que el clientelismo cumplió una función de articulación de lo local y lo nacional a través del régimen bipartidista. Evitando la diferenciación de proyectos políticos y perpetuando subculturas que no lograron sintonizarse con procesos de modernización y generaron la violencia política. La superación de este periodo se dio mediante un pacto y arreglo institucional que le dio más oxígeno y vida al clientelismo político en Colombia. El desmonte del frente nacional implicó no solo superar la división antagónica entre el partido liberal y conservador, sino también trajo consigo una nueva división entre políticos técnicos modernizantes y pródidas para lo público versus políticos clientelistas, atávicos y con tintes de corruptos. Emerge, entonces un discurso anti clientelista que influenciaría muchos de los estudios producidos a lo largo de la década de los años 80 e incluso, la reforma constitucional de 1991.

“Es por ello que antes de 1991, los estudios sobre clientelismo tienden a verlo en clave negativa, sin embargo la adaptación del fenómeno a las nuevas realidades constitucionales, permite inferir que el sector definido como no clientelista no estaba exento de utilizar prácticas similares. Por lo anterior, cualquier reforma institucional que busque la eliminación del fenómeno antes que dar muerte al mismo, parece generar su transformación y rápida adaptación a las nuevas reglas” .

11.3. Qué Es Política

Para nuestro director de monografía, Doctor Fabio Cárdenas Zorro²⁸ “La política es un arte y supone para el político una cultura especial que recoge diferentes disciplinas, un político debe ser: abogado para conocer las normas y poderlas modificar, debe ser psicólogo para saber tratar a las personas y convencerlas de la verdad de sus concepciones; debe ser economista para que sus ideas tengan una expresión que beneficie a la sociedad; debe ser culto para que pueda recoger en sus ideas la gama de instituciones, de concepciones y la historia de la sociedad para eliminar los errores y lograr convencer sobre la base del reconocimiento de las realidades y no de las simples ilusiones. Es por esto que debe distinguirse de la politiquería que vive de las promesas, pero nunca de la realidad y que crea ilusiones y no obtiene beneficio alguno para la comunidad”.

En Colombia a los conceptos teóricos y objetivos sobre la política se contraponen una cultura en la cual para la mayoría de los colombianos, cuando se habla de política se piensa inmediatamente en corrupción, en hurto, en promesas falsas, en beneficios exclusivos para unos pocos, entre otras concepciones negativas.

Para el común de los colombianos políticamente nuestro país es medianamente democrático, con un Congreso y unos partidos políticos que les generan muy poca confianza, que no interpretan de forma eficaz sus necesidades. Según datos del diario el Espectador solo el 14% de los colombianos tiene una buena imagen del Legislativo, que ha sido desplazado por el Ejecutivo que es el de mayor presencia en la mente de la población, culpamos de esto a la anti política, a las campañas de desprestigio, y a tanto escándalo de corrupción.

²⁸Dr. Fabio Antonio Cárdenas Zorro.

Algunos criterios sobre lo que es la política quedan expresados a continuación: Según Rodrigo Lozada²⁹ “política, es una actividad distributiva de valores o de bienes públicos (materiales o simbólicos, en una sociedad que por su carácter terminante implica la resolución de problemas, tanto de conflicto como de cooperación basada en el uso o amenaza de sanciones severas). En las democracias las acciones políticas se caracterizan porque en ellas los intercambios y la distribución hacen referencia al proceso de toma de decisiones. Para analizar el clientelismo, el relacionado con la pirámide clientelista, se caracteriza por la existencia de intermediarios entre los patrones y los clientes. Estas personas pueden tener el mismo nivel socioeconómico de los clientes pero con el plus del acceso directo a uno o varios patrones, la razón de su existencia es básicamente porque ayudan a maximizar los recursos limitados de los patrones, pues estos últimos distribuyen sus recursos en los primeros con el fin de que estos multipliquen su presencia en influencia en la población” .

11.4. Qué es Democracia Representativa

Nos referimos a la democracia representativa porque esta figura es la que inicia el clientelismo, al ser la Nación una democracia representativa el elector pierde su capacidad de nombramiento y se le traslada al elegido a través de la elección popular, quien ya sea como, congresista, diputado, como concejal, como edil tiene capacidad de nombramiento. Desde el punto de vista formal podrá decirse que los jefes superiores de la administración pública tanto a nivel nacional como local son los que hacen los nombramientos pero no

²⁹ Rodrigo Lozada Lora, Margarita Valencia Vargas. *Clientelismo y elecciones: tres modelos explicativos del comportamiento electoral Colombiano*, Programa de estudios políticos, pontificia universidad Javeriana 1984, páginas 11, 87,88.

pueden alejarse de las peticiones, recomendaciones y acuerdos previos a la votación, máxime si el funcionario fue elegido con los votos del político de turno.

En esta monografía se adoptó la noción actual de representación política en el contexto de la democracia representativa como la intermediación que ejercen las personas elegidas por la mayoría de ciudadanos participantes en elecciones libres y periódicas para el desempeño de determinadas funciones del poder político institucionalizado.

Para William Restrepo Riaza³⁰ “la problemática de la representación política está unida históricamente a las grandes transformaciones sociales y políticas del siglo XVIII, la transición del absolutismo hacia regímenes con base representativa, expresa el momento crucial de estructuración del orden político del Estado moderno. La representación política establece entonces una relación directa entre el pueblo, Estado y gobierno.

“Cuando el Estado aparece como la más avanzada organización moderna en el siglo XVIII, el principio esencial que sustenta el orden estatal, es el de la igualdad del individuo ante la ley y lo que daba funcionalidad práctica en el campo político era el principio reconocido de la representación a través del cual se establecía y se establece un orden y una relación política estable e independiente entre el representante y el representado. Desde aquí aparece también una constante entre el interés privado del sujeto civil y el interés público expresado en el Estado a través de la forma particular de gobierno representativo.

“Las grandes transformaciones sociales y materiales del siglo XIX que incidieron en la transformación política de la sociedad crearon un espacio propicio para que poco a poco los

³⁰ William Restrepo Riaza –Versión escrita de la conferencia presentada en la cátedra internacional Estado, ciudadanía y representación política, organizadas por el convenio Andrés Bello y el instituto de estudios de investigación política de Antioquia. <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/.../estudiospoliticos/.../14464>.

partidos políticos adquirieran estatus de mecanismos expeditos e instrumentos para la expresión –representación de los intereses de individuos y de grupos.

“El aspecto fundamental en que se orienta el gobierno representativo, concierne a la delimitación del cuerpo electoral, la base puramente individual y numérica del derecho al sufragio y el establecimiento del sufragio universal, Pero esta transformación ha sido paralela a otra: la aparición de los partidos de masas. La representación, sirvió pues de sustento a formas de organización como el parlamentarismo y el republicanismo a partir de los cuales se dinamizo el sistema de partidos.

“El concepto tradicional y clásico de la representación política tiene un sustento primigenio en lo que se denomina la participación popular, es decir la acepción etimológica y política de la representación se refiere formalmente al asunto del sufragio en cuanto expresión universal de voluntad popular.

“El principio fundamental de la representación política sostiene, que el representante es producto y está comprometido en su relación por el representado, se afirma una interdependencia entre ambos que otorga legitimidad en tanto el representante sea expresión de la voluntad del representado – relación sintética de carácter diádico. El segundo principio de la representatividad política es el de la autonomía, relativa o absoluta del representante sobre el representado, no se establece una relación vinculante y sobre determinante del que vota, sobre aquel al que se le otorga el poder y un tercer principio tiene que ver con la autonomía para una expresión política de los representados frente a los representantes es decir la autonomía en relación con el Estado.

“La ineficacia de estos principios antes mencionados en relación con nuestros conflictos contemporáneos es lo que desde nuestra perspectiva ha propiciado la pérdida de valores instrumental e histórica de la representación política.

“La gran crisis de los partidos políticos, las limitaciones estructurales de la democracia representativa y las transformaciones sociales complejas que dan origen a la indiferenciación entre lo público y lo privado constituye entre otros, los elementos concretos sobre los que se argumenta la gran crisis de la representación, que encierra desde los principios filosóficos que la sustentan hasta las formas clásicas del ordenamiento estatal a que da lugar”.

Según Alejo Vargas la democracia representativa, se debe aclarar, no es el sentido original del término sino la acepción actual del mismo. La democracia participativa³¹ “Fue el modelo clásico de participación política que se configuró asociada al surgimiento del Estado-Nación moderno por razones de diverso tipo - tamaño de los territorios, imposibilidad de participar de todos los ciudadanos, restricciones a la participación asociados a mecanismos como el denominado voto censitario y esto a su vez estuvo ligado al surgimiento de los partidos políticos – expresivos de corrientes de opinión y política diferenciadas – como mecanismo privilegiado para escoger a los representantes. Esto, acompañado del rol jugado por los grupos de interés fue durante mucho tiempo la forma de participación política en las democracias occidentales y Colombia no fue la excepción”.

³¹ Foro de participación política, organizado por las naciones unidas en Colombia y el centro de pensamiento y seguimiento al dialogo de paz de la universidad nacional Bogotá. El colombiano. www.elcolombiano.com. Alejo Vargas Velásquez 27 de abril de 2013 fue publicado.

Para Pierre Rosanvallon³² “En la democracia de hoy lo que hace falta es ante todo un trabajo de la sociedad sobre si misma; lo que se requiere es una acción reflexiva, la democracia en ese caso se define por sus trabajos y no solo por la vida de las estructuras como conjunto de conflictos, de negociaciones, de interpretaciones ligadas a la elaboración de las reglas de la vida colectiva; como producción de un lenguaje adecuado a la experiencia, capaz de describirla y de tener dominio sobre ella, “estos trabajos de la democracia”, que la definen en su función de institución de lo social, pueden ser agrupados bajo tres encabezamientos: la producción de un mundo legible, la simbolización del poder colectivo y la puesta a prueba de las diferencias sociales.

“La primera dimensión está en el centro de la definición de la acción política, trazando la línea de la división entre una simple técnica de gestión y el arte de gobernar. Gobernar no consiste, solo en resolver los problemas de organización, asignar de manera racional los recursos, planificar una acción en el tiempo, gobernar significa en primer lugar hacer inteligible el mundo, dar instrumentos de análisis y de interpretación que permitan a los ciudadanos manejarse y actuar de manera eficaz. Hay allí una dimensión fundamentalmente cognitiva de lo político que debe ser destacada con fuerza: se trata de producir la polis ayudándola a representarse, de enfrentarla permanentemente con sus responsabilidades, permitirle afrontar de manera lícita los problemas que debe resolver. Lejos de la visión pasiva de un poder que debería idealmente ser deducido de la sociedad, construir su reflejo fiel, lo que está en juego es más bien revelar la sociedad así misma, dar sentido y forma a un mundo en el que los individuos tienen una creciente dificultad para orientarse. La acción política y las ciencias sociales comparten en esa perspectiva sus objetivos y su derrotero.

³² Pierre Rosanvallon. *La contra democracia: la política en la era de la desconfianza*. Manantial Buenos Aires-2008.

Tienen en común la búsqueda de superar el hecho de que los individuos ya no son capaces de considerarse como miembros de una colectividad y que se ha vuelto problemática para ellos su inscripción en una totalidad legible y visible.³³

En opinión de Pierre Rosanvallon³⁴ “Los tres pilares de la experiencia democrática son: el gobierno electoral –representativo, la contra democracia y el trabajo reflexivo y deliberativo de lo político cada uno hace su contribución a la organización de la polis. El gobierno electoral –representativo le da su base institucional, la contra democracia, su vitalidad contestataria y el trabajo de lo político, su densidad histórica y social.

“Cada uno hace su contribución a la organización de la polis, el gobierno electoral representativo le da su base institucional, la contra democracia y su vitalidad contestataria, el trabajo de lo político, su densidad histórica y social. Pero cada uno también está encargado de la patología o de versiones que puede desarrollar .Abandonando sobre sí mismo, el gobierno electoral representativo tiende a transformarse en aristocracia electiva, en aparato gobernante. El espectro del populismo y de la anti política planea por su lado sobre la contra democracia.

“El trabajo de lo político está amenazado de ser absorbido por el facilismo decícionista o a la inversa por un cierto formalismo deliberativo, en la medida en que hagan sistema estas tres dimensiones pueden sin embargo generar también una dinámica virtuosa y superar simultáneamente sus respectivos demonios” .

³³Pierre Rosanvallon. *La contra democracia: la política en la era de la desconfianza*. Manantial Buenos Aires-2008.

³⁴ Pierre Rosanvallon. *La contra democracia: La política en la era de la desconfianza*, Manantial Buenos Aires -2006 - pág. 300.

11.4. Como se creó la Constitución de 1991

Las buenas intenciones de los constituyentes se quedaron en el tintero, porque así como se estableció la elección popular de alcaldes que democratizó (entre comillas) el nombramiento (reforma constitucional de 1986), se establecieron requisitos muy laxos para ser alcalde, accediendo a este cargo personas sin conocimientos y que entraran a aprender algo desconocido, lo mismo sucedió con la justicia a la cual se le permitió hacer el nombramiento de funcionarios, a los mismos funcionarios del Estado generando una intromisión indebida que trae los problemas actuales que se presentaron en la Corte Constitucional, al respecto transcribimos los siguientes conceptos:

El primer concepto incluido es el de Humberto De La Calle Lombana³⁵ “La justicia padece una situación crítica, la mora total en el sistema judicial, la incursión de la rama judicial en nombramientos extramurales ha sido un fracaso. En vez de corregir los vicios en otros organismos, introdujo el virus de la politiquería en esta rama. La politiquería no mejoró, se reconoce que con la inmunidad parlamentaria de antaño, no habría hoy congresistas condenados y que la pérdida de investidura no hubiera ejemplarizado”.

Según, Juan Carlos Henao Pérez.³⁶ “La Constitución de 1991 representa el cambio de paradigma político, económico y jurídico que vivía no solo Colombia, sino el mundo, los tres pilares de dicho modelo fueron la democracia como ideal político, la liberalización económica desde el punto de vista económico y la idea de constitución desde el pensamiento jurídico. El escrutinio de 1991 en cualquier sentido que se quiera hacer, no se puede olvidar que su nacimiento tuvo lugar en el seno de un foro democrático, abierto

³⁵ Ricardo Zuluaga Gill. *De la expectativa al desconcierto: El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas*, <https://books.google.com/books?rd=ZwfZBwAAQBAJ>.

³⁶ Pdf-Constitución de 1991, *20 años logros y pendientes*. [https://c-politica.uniandes.edu.co/docs/descargar.php?f=/data/...os Carlos Hernando Pérez](https://c-politica.uniandes.edu.co/docs/descargar.php?f=/data/...os%20Carlos%20Henao%20P%C3%A9rez).

representativo. Fue una asamblea de consenso, con la vigencia del sistema de democracia participativa, deliberativa y también con la democracia material que imponen los derechos fundamentales, la inequívoca promoción de la igualdad material; un sistema de garantías judiciales muy fortalecido en lo que tiene que ver con poderes públicos, un sistema presidencialista con un Ejecutivo cuyos competencias se agotan pro del control legal, político y constitucional; un Legislativo que se mantiene en su forma bicameral, pero circunscripciones electorales distintas para cada una de sus Cámaras y con ámbitos de poder fortalecidos que centraliza los más importantes desarrollos constitucionales. Un poder Judicial integrado por las jurisdicciones: tradicional, ordinaria y contenciosa, que además se complejiza con la jurisdicción constitucional, la indígena y la de paz. Un Estado descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, pero claramente articulado al interior de un Estado unitario. Un poder de control fiscal sometido a la legalidad en la asignación y ejecución de los recursos públicos, pero también a los resultados”.

12. CAPITULO II ¿QUÉ ES CLIENTELISMO POLÍTICO?

12.1. Definición de Clientelismo.

Según Barbara Schoter³⁷ “El clientelismo es un fantasma, a primera vista es invisible pero se supone que está presente en todos lados, tiene muchas caras, pero nadie sabe exactamente cuál es su apariencia, así que cada quien le inventa un aspecto nuevo, y es al final percibido como algo negativo”.

El clientelismo, es para David Roll³⁸ “ el conjunto de relaciones de intercambio de prestaciones y contraprestaciones personales que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más estatus socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y los beneficios, a una persona de menor status (cliente), quien a su vez corresponde ofreciendo apoyo y asistencia general, que incluye servicios personales al patrón, condicionara sus relaciones sobre la base de cuatro principios a saber:

“Fragmentación social, subordinación política, exclusión e integración sistemática. Este modo, determinara las viejas y nuevas relaciones que se generen con los cambios legales y constitucionales. Para diferenciarlo del tradicional caudillismo, que se reinventara con los nuevos ajustes constitucionales. Señala que se trata de injerencia creciente del Estado en el proceso, la utilización de los recursos oficiales para implementar las relaciones políticas de clientela que constituye el aspecto central de la mediación estatal y por lo tanto del carácter moderno, nuevo del fenómeno” .

³⁷ Bárbara Schoter. *Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo vive?*
www.ejournal.unam.mx/ims/2010-1/RMSOI0000.105.PDF-2010

³⁸ David Roll, Rojo. *Difuso y azul pálido, los partidos tradicionales en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia*. Universidad Nacional de Colombia 2002 –<https://books.google.com/books?isbn=9587012321>

Juan David Guevara Salamanca dice³⁹ “El fenómeno distorsionador que ha generado el clientelismo en Colombia, ha sido propuesta de eliminación y reforma a través de cambios legales; sin embargo lo que este ha demostrado, es que posee una capacidad para “ajustarse a los reajustes que ha resistido todas los intentos de neutralización, encontrando siempre la manera de seguir siendo el elemento fundamental del sistema político colombiano.

“La dependencia con las redes clientelistas permiten que se mantenga controlados a los ciudadanos que no perciben una satisfacción de sus necesidades, sino es por medio del elemento clientelista, así como elimina la posibilidad de la formación del principio de ciudadanía. Es claro que el sistema político del clientelismo ha sido altamente funcional a los sectores dominantes de la sociedad. “Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una alta integración de la población dentro del Estado, como medio de amortiguación de conflictos.

“El factor clientelista es trascendental en el momento no solo de comprender las relaciones. Estado –sociedad, sino también para atenderlas dinámicas propias de un Estado que comparte, al lado de ese elemento tradicional. “Visos de modernidad en su lógica tecnocrática Por eso teniendo presente este elemento, debemos hacer una caracterización del Estado, su lógica y ciertas trasformaciones que ha sufrido desde los ochenta”.

A su vez el sistema clientelista según Luis Javier Orjuela Escobar⁴⁰ “Generó un fenómeno de exclusión de distintos actores que iban surgiendo con la consolidación de modelo clientelista, incrementando de este modo, las protestas y el descontento ciudadano, esta

³⁹ PDF *la democracia participativa como instrumento de dominación...* repository urosario .edu.co/bitstream/handle/10336/.../80871509 pdf?...1 por JD Guevara Salamanca 2009.

⁴⁰ *El estado Colombiano en los noventa* – Revista de estudios res.uniandes .edu.o >> revista N0 01 por LJO Escobar.

exclusión produjo el desestímulo de los deseos de participación, haciendo que los potenciales actores de la sociedad civil, optaran por privatizar sus intereses y se retrotrajeron de la política y de la esfera pública, dejando de entenderlos como un derecho y una responsabilidad ciudadana y permitiendo que se monopolizaran en manos de un reducido grupo de políticos, el denominado país político”.

David Harvey en su obra *breve historia del neoliberalismo* dice que⁴¹ “Con la consolidación del capitalismo, la puesta en escena de las doctrinas neoliberales y la instauración de la Constitución política de Colombia de 1991, la estructuración estatal debe modificar parte de su andamiaje institucional, confrontando lógicas tradicionales con modernas. Este proceso de reestructuración estatal recayó en mano de un sector aislado del Ejecutivo, a espaldas del Congreso y de los partidos políticos y muchas veces en contravía de la burocracia oficial adscrita a la racionalidad del clientelismo. Por esta razón ciertos problemas económicos, sociales y políticos caen en manos de técnicos que son ajenos a experiencias en política y tienen que acomodarse a los intereses clientelistas. Análogamente, algunos de estos cargos están sujetos a la lógica burocrática de los políticos profesionales, lo cual implicaría que esta situación ha puesto al descubierto la contradicción entre la racionalidad del clientelismo y la racionalidad neoliberal”.

Para Jairo Estrada Álvarez⁴² “A pesar de la emergencia de este nuevo actor que finge como intelectual orgánico, el carácter híbrido de la sociedad colombiana, terminó por conjugar la tecnocracia con elementos de patronazgo – clientelista convirtiéndose en un importante herramienta para los líderes políticos y la implementación de las reformas económicas

⁴¹ David Harvey. *Breve Historia del neoliberalismo*, ediciones AKAL 2007, páginas 50-54.

⁴² Jairo Estrada Álvarez. *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en américa latina* – Editor Jairo Estrada Álvarez .Universidad nacional de Colombia – Bogotá 2006, <https://books.google.com/books?isbn=958715738>.

“modernas” que no altera su realidad histórica. Este nuevo modelo económico impulsado por la interconexión proveniente de la globalización, genera una nueva racionalidad de gobierno que va a ser la receta neoliberal”.

Miguel Ángel Herrera relaciona que⁴³, “Es conocimiento a la política conocer el pasado, diagnosticar el presente a partir de sus condiciones de posibilidad y actuar con un objetivo a partir de estos conocimientos. Son una y la misma cosa que la política entendida como transformación de la realidad. La Constitución del 91 intentó pasar de una Colombia frágilmente articulada alrededor de los partidos políticos, - el liberal y el conservador- que enfrentaba graves dificultades de cohesión y asistía a una aguda polarización social y política, a una Colombia articulada alrededor de un proyecto nacional representado en una constitución garantista, pluralista y republicana, cuyo eje central estaba conformado por el enunciado de una democracia participativa y por los fundamentos del Estado social de derecho.

“Ante la polarización social del país y el deterioro del bipartidismo como elemento de unificación nacional, por el predominio del clientelismo trasnacional en su seno, que llevaba al imperio de la racionalidad instrumental de la política, la Constitución de 1991 ofreció una alternativa a la polarización social que en esos momentos era representada por la guerrilla que había sustituido a la política, y propuso la creación de un proyecto institucional de unidad nacional incluyente, tendencia muy marcada en los artículos uno, dos y tres de la Constitución del 91.

⁴³ Miguel Ángel Herrera. *Modernidades nueva constitución*. Universidad Nacional de Colombia, páginas 113 -114.

“La eficiencia simbólica de la Constitución del 91 prevalece sobre su eficacia material, en medio de la subordinación de toda la institucionalidad democrática al sistema oligárquico de poder”.

Según Fernando Cepeda Ulloa⁴⁴ “La precaria legislación sobre el tema, presencia predominante de “dineros calientes” y de contribuciones de los grupos económicos, escándalos y atisbos de una reforma seria basada en reducción de los costos de la política, financiación estatal, racionalización y democratización de los partidos políticos y del congreso, las asambleas, los concejos”.

En otro aporte de Miguel Ángel Herrera vemos como⁴⁵ “El Congreso configurado sobre la base de las unidades territoriales departamentales, que son baluartes del clientelismo político tradicional en función de los grupos plutocráticos y terratenientes (más recientemente mafiosos), nunca se ocuparon como es apenas lógico, de expedir una ley que reordene el territorio en función de la participación comunitaria y los intereses democráticos populares. En principio parecía que la Constitución del 91 abriría paso hacia una radical transformación política del país, la ampliación de la democracia a las organizaciones populares.

“En el terreno más acotado del régimen político entendido como las reglas de juego que determinan quiénes pueden acceder a la competencia por el poder, cuáles son las normas que rigen el acceso y selección de los elegidos y los mecanismos para la toma de decisiones de carácter vinculante. El diseño finalmente plasmado en la Constitución de 1991 se propuso varios objetivos de manera simultánea.

⁴⁴ Fernando Cepeda Ulloa, *Arial* 1/o1/2004, pág. 147.

⁴⁵ *Ibidem. Modernidades nueva constitución y poderes constituyentes.* Miguel Ángel Herrera.

“En primer lugar, quiso abrir la escena política, tradicionalmente caracterizada como cerrada y excluyente. En un primer nivel, si bien se mantuvo el carácter presidencialista del régimen, se moderaron muchas de sus atribuciones y competencias. En cuanto al centralismo, se mantuvo el carácter unitario, pero se aceleró y profundizó la descentralización.

“Hubo un claro esfuerzo por romper cualquier legado del frente y post frente Nacional. De allí la radical desaparición de cualquier intención a la distribución adecuada y equitativa de ministerios y puestos en la administración pública, el famoso artículo 120 de la Constitución de 1886. Y por otras vías se incorporaron el multiculturalismo y el pluralismo como principios rectores. En esa dirección, en pro de la ampliación del espectro democrático, se minimizaron los umbrales y requisitos de acceso a los órganos y cargos de elección popular, al igual que se promovió a un nivel similar al de los partidos. A todo tipo de organizaciones y movimientos políticos, en segundo lugar, pretendió eliminar las prácticas políticas consideradas atrasadas y favorables a la corrupción. En particular, se quiso eliminar ciertas determinaciones incomparadas en la constitución, las prácticas clientelistas y la intermediación política. Para ello, la descentralización, la elección popular de alcaldes y la elección de gobernadores, la reglamentación de las Juntas Administradoras Locales fueron consideradas fórmulas para acceder a autoridades y representantes a la ciudadanía que apoyadas en los mecanismos de la democracia participativa (referendo, consulta popular, cabildo abierto), podían ejercer control político y ciudadano. En igual destino, se eliminaron algunas fuentes de alimento para el clientelismo como los auxilios y el turismo parlamentario y por la vía de mayores requisitos, endurecimiento de inhabilidades e incompatibilidades, se quiso modernizar, sanear y profesionalizar, en un

supuesto buen sentido del término la labor de los representantes (congresistas, diputados, concejales y ediles) de la misma forma se introdujeron modificaciones a las circunscripciones (nacional para Senado), circunscripción especial para los indígenas y se quiso modernizar el procedimiento electoral: tarjetones, prohibición al proselitismo el día de los comicios, etc. Fue una especie de plan de modernización moralizada, soportado en un supuesto diagnóstico de la crisis de legitimidad de régimen y las instituciones.

“En tercer lugar, se incorporó le temática de los partidos y la financiación de campañas al articulado constitucional. Pero allí se hizo explícita la tensión entre partidos, y la necesidad de respetar su autonomía. Finalmente se quiso fortalecer y recuperar la triple labor del poder legislativo; como legislador, instancia de representación y como ámbito para el ejercicio del control político y la oposición. A esto apuntaba la diferenciación en las circunscripciones para Cámara, Senado y cuestiones como la moción de censura.

“Al evaluar estos objetivos muestra un panorama paradójico y polémico. A grandes rasgos se abrió un escenario político en el que se pretendía erradicar profundos problemas nacionales, sin embargo, las nuevas reformas electorales, institucionales de participación, social, económica, tuvieron efectos benéficos y perversos que hoy se pueden constatar fácilmente y que en última instancia hablan de un régimen y un sistema político modificados gracias a la Constitución de 1991 pero, sin duda, a más de diez años, después, todavía en proceso de transición y de definición del esquema finalmente, predominante. En esencia, los cambios institucionales si modificaron las condiciones de la competencia pública y en término agregados como varios estudiosos lo han afirmado.

“Sin embargo estos cambios no fueron suficientes, ya que no pudieron acabar con el clientelismo, ni con los partidos, sectores y líderes que más lo utilizaban, ni tampoco generan una forma alternativa de intermediación capaz de competirle en alguno grado y con alguna perdurabilidad en el tiempo, la probabilidad de un político tradicional de ser elegido con votos de un solo departamento. Se mantuvo muy alta, razón por la cual las maquinarias electorales se siguieron concentrando regionalmente. A cada elección, más senadores han salido elegidos por residuo, con muchos menos votos que los que necesitaban anteriormente. De esta forma los políticos tradicionales lograron adaptarse a este nuevo marco institucional, mediante la alimentación de sus redes clientelistas”.

El trabajo de Felipe Botero describe⁴⁶ “Un Congreso en el que priman, en mayor grado que antes, los intereses particulares, pues ya no solo de sectores muy específicos, sino de individuos por si solos. Las estrechas relaciones entre los legisladores y las redes clientelistas generan la dificultad de que un proyecto sea aprobado, es decir, su difícil trámite y negociación dentro del Congreso, obliga a los legisladores a buscar a otro tipo de recursos o fuentes para satisfacer a su clientela (puestos, apropiación de recursos públicos, etc.) y así complementar, como siempre lo han hecho, los beneficios ofrecidos.

“Una dinámica interna enfocada hacia la generación y aprobación del proyectos a nivel regional (para satisfacer sus redes) o a nivel particular (generar beneficios para su caricia política o recursos para su enriquecimiento), pero difícilmente a nivel nacional. Sin embargo y como lo reitera Botero, la dificultad de que un proyecto sea aprobado, es decir,

⁴⁶ Felipe Botero. *El senado que nunca fue, la circunscripción nacional después de tres elecciones y la democracia en Colombia*. 1997-1998. página 19 bid.

su difícil trámite y negociación de recursos públicos, etc., y así complementar, como siempre lo han hecho los beneficios ofrecidos.

“Del otro lado está el Ejecutivo, que busca la aprobación de proyectos con una cobertura mucho más amplia (a nivel nacional), pero que está constantemente aprisionado bajo la dificultad de contar con el apoyo necesario para sacarlos a delante. La forma de operar del gobierno es entonces la creación de mayorías efímeras a partir de negociaciones que generan fondos, obras o beneficios para la clientela de los senadores. Aun cuando los mecanismos específicos y las estrategias para conseguir los mayores requerimientos varían según el gobierno, la temática y la coyuntura y el momento de la negociación.

“En todo caso, al menos para los gobiernos de la década de los años 90, las mayorías son fugaces, las coaliciones tienden a ser cambiantes y frágiles y para su conformación dentro del Senado “se utilizan por ejemplo: los llamados fondos de cofinanciación, es decir la dinámica del gasto público al servicio de la compra de lealtades políticas”. Estos fondos vienen a reemplazar los llamados auxilios parlamentarios, ya que al igual que ellos buscan generar recursos para que los senadores los inviertan en sus zonas de apoyo electoral.”

Para Francisco Gutiérrez Sanín y María Emma Wills el concepto es⁴⁷ “Hemos podido observar como el funcionamiento de la política a nivel nacional, regional y local, genera un esquema de representación particularista, perpetuado por el clientelismo. Este actúa como una fuerza que articula redes pero fragmenta a la sociedad en su conjunto, permite sacar provecho personal de los recursos públicos y generar beneficios para una porción de la

⁴⁷ Francisco Gutiérrez Sanín compilador y María Emma Wills. *Degradación o cambio, evolución del sistema político Colombiano*. Norma 2002, pág. 25.

sociedad, la incluida en las redes de intermediación. Si esto es así, siguen abiertas dos preguntas:

“Si es mayor o menor la relación costo - beneficio que antes. Y por qué pese a esta lógica se logra un equilibrio perverso, se le da continuidad – estabilidad al sistema, pero se limita cada vez más su radio de acción e incidencia real.

“El clientelismo también ostenta una naturaleza transaccional, dada la relación diádica entre patrón y cliente; donde existe una dependencia mutua de ambos sujetos, en donde el cliente requiere del patrón para el otorgamiento de los beneficios prometidos por éste, incluyendo la asignación de cuotas burocráticas en la consolidación de relaciones de patronazgo político también se pudo definir el clientelismo como aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente beneficio de favores entre dos sujetos, basados en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y conteo de recursos en las que existe un patrón y un cliente, el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos.

“La lealtad constituye uno de los elementos esenciales del clientelismo en tanto que le necesitan asegurar su subsistencia a partir de mantener o profundizar esas relaciones dado, que de otra forma se les hace más difícil la garantía del número mínimo de votos requerido para alcanzar el umbral exigido por la normatividad colombiana para obtener la curul y conservar la personería jurídica del partido o movimiento político.

“En ese orden para mantener esas redes clientelares que sustentan a la organización se acude a políticas de corrupción, como la apropiación de recursos públicos y el tráfico de

influencias. Estas son solo dos de las más frecuentes, con la primera, la apropiación de recursos públicos se garantiza el mantenimiento del statu quo socioeconómico del mercado electoral en prácticas como la compra de votos, que si esos clientes logran un ascenso social se pueden presentar dos situaciones; o se encárese el voto o desertan de la red clientelar, lo que obliga a conseguir nuevos clientes. En el tráfico de influencias está orientada al establecimiento de redes clientelares de patronazgo político, a partir de la asignación de las llamadas cuotas burocráticas, las cual también genera lealtades además de favores.”

12.2. Clientelismo y Sistema Político

A criterio de José E. Milmaniene⁴⁸ “Los patrones suelen ser gobernantes o legisladores, los mediadores parte de la plantilla de ministerios, municipios o legislativas. El nepotismo es otra característica propia del clientelismo, se ejerce a partir de la estructura burocrática a del aparato público estatal”.

De acuerdo a la influyente definición de Javier Auyero⁴⁹ “El Estado, patrón y mediadores no aportan privadamente los recursos que sustentan los intercambios, sino que los toman del ámbito estatal; generalmente patrón y mediadores también están allí incluidos, además proveen por lo general los recursos que aceitan los intercambios clientelares y es también el ámbito de actuación de patrones y mediadores, el clientelismo moderno tiene su base en él, constituyéndose en una variante de privatización de lo político, el clientelismo depende de

⁴⁸ José E. Milmaniene. *La ética del sujeto* . Editorial Biblos (Trotta, 2002), pág. 25.

⁴⁹ Javier Auyero. *Etnografía y teoría social*. Bogotá Colombia 24 de junio de 2013 entrevista al sociólogo Javier Auyero, Jefferson Jaramillo Marín y Carlos del Cairo, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá Colombia .revistas.javeriana.edu.co viewfile.

todo lo anterior para su continuación, los incentivos materiales necesarios para el desarrollo de la relación vienen del afuera, y son producto de un balance de poder específico entre el mediador y el patrón político exterior. En los Estados clientelistas, se relaja el derecho como instrumento de gobierno, la urgencia del derecho está determinada por el grado de preponderancia de los vínculos clientelistas, desplazan al derecho como medio de gobierno, la ley y las instituciones dependen del capricho de quienes ostentan el poder y la norma no guía la conducta de los individuos, las personas dejan de ser iguales ante la ley, el trato depende de la relación con las que ostentan el poder, el estado de derecho es un medio para lograr una falsa legitimidad, un instrumento de manipulación y a veces de represión”.

12.3. Clientelismo y Cultura Política en Colombia

La situación económica del país es decir la falta de recursos ha creado la necesidad para la gente de obtener recursos a como dé lugar sin importar la procedencia y esta necesidad ha traído como consecuencia que diferentes grupos de presión y movimientos regidos por el narcotráfico participen en la contienda política afectando la claridad de las votaciones, porque no importa la persona sino la dádiva, la beca, el nombramiento etc. Y así la cultura política del país no existe porque nunca se ha votado por ideas sino por conveniencias y como la situación económica no parece mejorar seguirá aumentando este flagelo en el futuro; algunos tratantes nos dicen lo siguiente:

La manera tangible como se unen los efectos negativos del clientelismo a largo plazo es por medio de la cultura política que caracteriza a una sociedad, pues ésta es definida por el tipo de relaciones e interacciones que se den en el sistema social, es decir por el tipo de

capital social existente. La cultura política sería entendida desde Gabriel Almond como,⁵⁰ “Las orientaciones, básicas, psicológicas básicas y duraderas, de las personas hacia el sistema político, como un todo, hacia sus partes y hacia el papel del propio yo dentro de dicho sistema”. Todo lo anterior relacionado con la percepción, la costumbre y la actitud de las personas con respecto a la forma como ellas consideran el trabajo y el desempeño de quienes gobiernan o ejercen la política, cada cultura política actúa de manera diferente.

12.4. Aportes de la ciencia política o desde el clientelismo político

Para Lozada citado por Bárbara Shoter⁵¹ “Al existir varios tipos de clientelismo al igual que varios tipos de beneficios relacionados o inmersos en el intercambio de beneficios que el analista abstrae de la realidad y toma como foco en su consideración teórica Se ve que desde la ciencia política en general y desde algunos trabajos de la administración pública, se llevaron a cabo construcciones del concepto que han tenido como fin ahondar en la repercusión del fenómeno en el sistema político, por ello en las instituciones y su posterior configuración en la cultura política. Estas disciplinas se han encargado de agregar algunos elementos novedosos a la interpretación del fenómeno”.

En otra publicación de Lozada dice⁵² “El clientelismo es aceptado como una parte esencial de los arreglos y los acuerdos de poder que se dan permanentemente en la definición de políticas de alcance nacional. Es una relación informal, que al no ir en contravía de las normas legales solo es considerada desde la perspectiva moral, dejando abierta su

⁵⁰ Revista venezolana de ciencia política, issues 23-26 Universidad de los Andes, CEPAL – posgrado en ciencias políticas de la universidad de los Andes .2003, pág. 152 (Gabriel Almond).

⁵¹ Tomado de la Revista Mexicana de sociología, versión impresa ISSN 0138 -2503 rev.mex.sociol.vol 72 N01 Mexico.ene/mar 2010. *Clientelismo político ¿existe el fantasma y como se viste?* Bárbara Schoter. www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=SO188-25032010000100005...

⁵² Diego Andrés Santos Rubiano, *Clientelismo y políticas públicas la movilidad de lo público a lo privado*. Bogotá, 2009. ...Cdim.esap.edu.co/.../96832%20.%20clientelismo %20y%20politica%20p.

reproducción en un medio acostumbrado a darle la visibilidad a los discursos que propugnan por el bien y la moralidad pública, pero que se sustenta en aquella informalidad que todo lo permite, informalidad amañada que sienta las bases de las mutaciones del sistema de reproducción clientelar que se manifiesta permanentemente en las instancias decisionales y operacionales de la política pública.

“La evolución que ha tenido el institucionalismo demuestra la repercusión del mismo en los diversos contextos en los que se ha empleado su análisis por lo que tener como referente el marco de análisis institucional en el clientelismo, permite presentar alguna perspectiva imperante de gobierno, las principales constituciones del significado, así como las valoraciones y regulaciones que la estructura ejerce en la interpretación social. Es por esto que se ve al clientelismo como una institución permanente, un punto de contacto en la mediación del Estado y la sociedad, un eje del cuerpo social”.

12.5. El clientelismo y la corrupción

En palabras de nuestro director de Monografía, el clientelismo genera dos tipos de corrupción, una que tiene deberes con las votaciones y con el nombramiento de los funcionarios y otra que tiene que ver con los contratos y el manejo de la cosa pública. La primera expresión obliga a quien va a dirigir la clientela a obtener recursos de donde sea y a condicionar el nombramiento a razones de conveniencia es decir que el nombrado tiene que hacer lo que desea el político, la segunda expresión genera decisiones administrativas contrarias a derecho que crean pérdida de dineros públicos, indolencia, desconocimiento de

la obligación de servir a la comunidad y trae como consecuencia el desestímulo de los votantes para continuar dando su voto a estas personas pero ilógicamente y este es el problema que crea la necesidad en la próxima votación, hacen exactamente lo mismo y olvidan lo que les pasó la votación anterior, como dice la frase”⁵³. Para recabar sobre este tema hemos transcrito los criterios de algunos tratadistas así:

Fabio Velásquez y Esperanza González consideran⁵⁴ “Así pues la participación se enfrenta a componentes culturales de gran monta, que no siempre están organizados o dirigidos en función de los objetivos que ella persigue entre ellos: el fortalecimiento de lo público, el compromiso moral de la ciudadanía con la política como alternativa para definir el destino de todos, la articulación entre intereses particulares e intereses colectivos, la cooperación y la solidaridad para quebrar la corrupción y el logro de la gestión pública que cimentada en la participación contribuya a mejorar la calidad de vida de todos los colombianos.

Para Jorge Robledo⁵⁵ “El clientelismo político es un atajo para simular la legitimidad que perfeccionó el sistema político colombiano para enfrentar sus problemas de legitimidad”.

Por otra parte Rudolf Hommes, opina que:⁵⁶ “en Colombia los economistas han sido relativamente favorables al clientelismo aduciendo que éste es mejor (más barato) que el populismo. Pero el clientelismo que reparte beneficios en forma arbitraria e inequitativa entre votantes a través de una maquinaria política que se queda con una buena parte de lo

⁵³Fabio Antonio Cárdenas Zorro

⁵⁴ Fabio Velásquez C., Esperanza González R. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación CORONA 2003, pág. 19.

⁵⁵ Marzo 28 de 2014 reforma a favor del clientelismo y la corrupción, 27 de septiembre de 2014
jorgerobledo.com

⁵⁶ Álvaro Forero Tascon, Alejandro Gaviria, Guillermo Perry y Rudolf Hommes. *El clientelismo como política de estado en Colombia* – el espectador, 16 de marzo, 2014, 10.00 am.

que se podría repartir, no solo fomenta la corrupción en todo el sistema político, también es precario para el crecimiento económico.

“Es un vehículo para privatizar recursos que son públicos y que pasan a ser manejados y usufructuados por los políticos clientelistas, estos recursos provienen del sector privado vía impuestos y contribuciones que si no existieran podrían haber sido usados para aumentar el consumo o la inversión con efectos económicos más positivos” .

Para Alejandro Gamboa⁵⁷ “Sin duda el clientelismo es la puerta de entrada a la corrupción pero no es la corrupción, el límite es poco claro pero no imposible de distinguir, el clientelismo en sus distintos niveles y corrupción no son política, esta requiere de un equilibrio complicado mas no imposible, la clave son los principios y la ética, según Lord Acton, que el poder tienda a corromper no significa que corrompa, el asunto es como moderamos el poder o como lo controlamos” .

Desde el punto de vista de Camilo Acuña⁵⁸ “El clientelismo político planteado como un arreglo social, se representa por las redes clientelares que se benefician para adquirir y percibir bienes y servicios a cambio de lealtades políticas respaldo político, apoyo político y votos.

“El clientelismo va de la mano con la corrupción debido a que los recursos económicos con los que son pagados los numerosos favores a los clientes son sacados del mismo presupuesto estatal que domina el patrón una vez que llega al poder. Es claro que los pactos clientelares se dan principalmente en países subdesarrollados debido a la existencia de débiles y poderosos que muestra una incomparable diferencia en cuanto a su posición

⁵⁷ Alejandro Gamboa. *Política clientelismo y corrupción* - dalejogamboa,bajolamanga.co component ídem59

⁵⁸ Camilo Acuña filosofiaps.blogspot.com.2007/09,al.

social, política y económica donde priman principalmente las necesidades subjetivas de los débiles para su subsistencia, que la del desarrollo de un país libre de corrupción y desigualdad social.

“El clientelismo se puede denominar como algo que afecta el funcionamiento del sistema político, en cambio la corrupción es una enfermedad que intenta destruirlo. El clientelismo colombiano ha tomado otro rumbo y es mucho más peligroso en el cual ya no se busca nada más que la compra de votos a ciudadanos, sino que va de la mano con el narcotráfico, mafias y grupos ilícitos que se han agrupado consiguiendo así el poder sobre la sociedad”.

12.6. Que son redes clientelistas

Cuando la conveniencia en la política crea obligaciones para diferentes grupos así no sean del mismo partido, se pueden formar redes clientelistas que no tienen como fuente de unión, la visión del partido sino la visión de conveniencia, es decir hay una situación de hecho que amerita tomar una determinación en conjunto y se toma con una aparente unión pero esta no existe es solo para el caso específico un ejemplo de ello es el caso de la paz, se está pensando en una especie de congresito que va a tomar la determinación sobre las medidas a tomar para hacer efectivo el acuerdo de paz para lograrlo se tienen que unir diferentes partidos porque de otra forma no lograrán la mayoría, pero esta unión no implica que hayan desaparecido las fronteras entre los partidos, es una unión pasajera y de conveniencia.

Las redes clientelares para Francisco Gutiérrez son⁵⁹ “Una herramienta metodológica que permite construir rasgos concretos sobre la manifestación del clientelismo, las redes

⁵⁹ Francisco Gutiérrez Sanín. *Cien años de democracia y represión en Colombia 1910 -2010*. Bogotá - debate 2014 por Yennifer Vargas reina www.scielo.org.co/scielo.php.

clientelistas ofrecen el control de cierto tipo de recursos y cuentan siempre con mecanismos de inclusión y exclusión que les permite servir de referencia para la identidad de los individuos. La reforma constitucional de 1991 fue vista como un camino para solucionar buena parte de los problemas que afectaban el país, pero particularmente como una vía para conjurar problemas nacionales.

“En primer lugar, el principal problema era la limitación de las reglas formales, pues los distintos actores sociales y políticos las consideraban ilegítimas y excluyentes. Para ello se consideró necesario el establecimiento de un nuevo marco político, lo que implicaba la institucionalización de espacios para expresar y disminuir conflictos sociales, así como la ampliación y fortalecimiento de instancias de representación política y participación ciudadana, por otro lado la reforma aparecería como una clara oportunidad para modernizar la vida política colombiana y para acabar con los principales vicios como una herramienta esencial para la superación del bipartidismo y para la apertura del espacio político a fuerzas que tradicionalmente habían estado relajadas o habían sido excluidas.

“Se creía que el primer paso para allanar el camino de la paz y de la estabilidad era la superación de una estructura política caracterizada por cierre y la exclusión de los amplios sectores sociales y fuerzas políticas. En esta dirección se introdujeron nuevas reglas de juego, tales como:

- a. La competencia abierta de distintos actores sociales y políticos, lo que se materializó en el derecho a constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna.
-

- b. La incorporación de nuevos mecanismos de representación política, como la circunscripción nacional para Senado y circunscripciones especiales, tanto para Senado como para Cámara, circunscripciones especiales para minorías políticas y la elección popular de gobernadores.
- c. Nuevas instancias y mecanismo de consulta que tenían como propósito promover la participación de los ciudadanos tanto en lo electoral como en procesos de toma de decisiones de política.
- d. Ampliación de formas de participación política, a través de mecanismos como el referéndum, el plebiscito, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato y la consulta popular” .

Queda claro que una de las principales preocupaciones de las reformas políticas ha sido la búsqueda de un camino para superar las limitaciones de la democracia colombiana, lo que exigía de manera central, promover la inclusión del espacio político a fuerzas bipartidistas y la participación de distintos sectores sociales a la vida política.

13. CAPITULO III – ¿QUE EFECTOS CAUSO LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991 EN EL CLIENTELISMO POLÍTICO?

Los tratadistas sobre el tema dicen lo siguiente:

El editorialista del periódico El País considera que⁶⁰ “La nueva Constitución trajo consigo muchos e importantes efectos políticos a nuestro país, entre ellos los más destacados son: la democracia participativa, la elección popular de gobernadores con lo cual vincula una serie de garantías para que la actividad decisoria de los nacionales fuera más activa. Es por ello que a partir de 1991 los colombianos además del derecho de elegir a sus gobernantes, contamos con mecanismos de participación directa para la toma de decisiones políticas. La Carta Magna para ello cuenta con mecanismos de participación como: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, y la revocatoria de mandato. Todos los mencionados se denominan derechos políticos de los ciudadanos, el más apetecido por los colombianos para buscar cambios en el país es el referendo” .

En un artículo de Mónica Pachón en el diario El Tiempo afirma que⁶¹ “Las paradojas que dejó la Constitución del 91 en lo referente a la política son: relegitimo la democracia como sistema político pero dejo la igualdad de derechos sociales en manos de un Estado paternalista, el Estado central se oxigeno pero los poderes locales siguen en manos oscuras, la democracia es más participativa pero los ciudadanos participan muy poco. Al no cambiar el sistema electoral, y por el contrario flexibilizarlo, permitiendo la participación de ciudadanos a título individual, la formación de partidos políticos con mínimos

⁶⁰ Redacción del periódico el País Bogotá - elpaís.com.co

⁶¹ Mónica Pachón, 9 de junio de 2011 App el tiempo.com

requisitos, la doble militancia y la ausencia de una restricción del número de listas por partido, el realce del congreso no resultó en el sistema de representación deseado por la constituyente, así el personalismo, el clientelismo y la fragmentación no solo permanecieron, sino que se enraizaron en el sistema de participación política.

En la revista UNIANDES Mónica Pachón publica⁶² “En el congreso esto se tradujo en una actividad legislativa eficaz puesto que la representación de los intereses de la mayoría se convirtió en la suma de intereses individuales y de aquellos que con un muy bajo número de votos llegaban al Legislativo. Esto unido al activismo de las altas cortes y el protagonismo del Ejecutivo diezmó los posibles alcances en la recuperación institucional de la labor del Congreso”.

Según Jorge Orlando Melo⁶³ “La Asamblea Nacional Constituyente instauró el multipartidismo, quedó consagrado en el artículo 107 de la constitución de 1991 el derecho de todos los ciudadanos de fundar, organizar y desarrollar y movimientos políticos y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. También se estableció que el Consejo Nacional Electoral como organismo encargado de reconocer la personería jurídica a los partidos o movimientos políticos”.

⁶² Mónica Pachón, PhD en ciencias políticas, profesora de ciencia política de la universidad de los Andes. (www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/pachon.html.)

⁶³ JORGE ORLANDO MELO. *Éxitos y debilidades de la constitución del 91*. Razonpublica.com, Jorge Orlando Melo, Jaime Jaramillo Uribe, *Nueva historia de Colombia*. Editorial Planeta 1998, volumen 7, página 37.

13.1. El nuevo marco legal y reformas constitucionales sobre la actividad partidista

La Constitución se convirtió en una colcha de retazos y hay reformas posteriores a la expedición que reconocen que sus efectos no son buenos y deben tomarse otros rumbos para mejorar la actividad política, que son los siguientes:

El concepto de varios tratadistas contenidos en la publicación de la Universidad Jorge Tadeo Lozano vemos que⁶⁴: “Con el fin de adecuar el funcionamiento de los partidos y las organizaciones políticas (movimiento y partidos) a las nuevas realidades del país, de enfrentar a las innumerables críticas a su funcionamiento, a su menguada capacidad de representación e incluso a su cuestionada legitimidad, todos los gobiernos desde 1991, intentaron por diferentes vías y mediante proyectos de alcances distintos, promover reformas a su estructura y funcionamiento. Algunas de estas lograron hacer tránsito en el Congreso de la República y otros menos afortunados tropezaron con una serie de obstáculos que significaron su cambio”.

Según los autores de la crisis o reordenación institucional contenidos en el libro reseñan que⁶⁵: “Muchos de los objetivos que inspiraron estas propuestas entre los que sobresalen el logro de una democratización del sistema político en general, del sistema de partidos y electoral en particular, se convirtieron en el Leit Motiv de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, es decir, la democracia participativa quedó plasmada en la nueva Carta política que en su título IV (De la participación democrática y de los partidos políticos), estableció una amplísima gama de mecanismos de participación ciudadana, además de otras formas de participación en prácticamente todas las esferas de la vida

⁶⁴ María Teresa Cifuentes y Absalón Jiménez Becerra. *Catedra Democrática y Ciudadanía, memorias*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas 2005, pág. 144.

⁶⁵ PDF Elizabet Usgar, Bleirer, Carlos Arturo Avendaño. *Partidos y sistemas de partidos en Colombia, ¿Crisis o reordenación institucional?*, página 61.

social. Específicamente los artículos 107 a 112 contienen todo lo relacionado con los partidos, los movimientos políticos y las agrupaciones o “grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos”. El uso de los medios masivos de comunicación, el estatuto de la oposición y la participación de esos grupos en las mesas directivas de los cuerpos colegiados y en los que algunos analistas han considerado un aval al desorden a la proliferación de agrupaciones políticas, la Carta Nacional determinó que “En ningún caso podía la ley establecer exigencias con relación a la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligan la afiliación a ellos para participar en las elecciones (art.108 párrafo 2 CPC).

“A partir de ese momento algunas de las normas constitucionales fueron reglamentadas, lo que se tradujo en varias leyes, ente las que sobresalen: La ley 84 de 1993, la ley 130, sobre políticos, movimientos políticos; la ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana, la ley 163 de 1994 sobre disposiciones electorales y el acto legislativo de junio de 2003, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.

“En el trascurso del marco temporal propuesto con anterioridad, los partidos tradicionales experimentaron un proceso de transición de partidos “atrapa todo” durante el frente nacional a partidos excesivamente personalistas”. Una de las manifestaciones más claras del personalismo y la fragmentación de los partidos es la proliferación de listas y de movimientos políticos, al nacer la Constitución de 1991 y desaparecer el frente nacional donde sencillamente todos elegían o heredaban a uno de los dos bandos o partidos políticos al cual pertenecer, partido Liberal o partido Conservador.

13.2. Formalización y Clientelismo

La informalidad es una regla del clientelismo, pero es una realidad que modifica, transforma y elimina las decisiones estatales.

María Mercedes Cuellar enfoca el clientelismo como⁶⁶ “Un mecanismo informal de inserción a la vida política, es porque se trata de una intermediación entre el Estado y el ciudadano por fuera de las reconocidas, no quiere decir que sea por fuera de la ley, pues el clientelismo no es ilegal sino es la alternativa según lo medido, más útil para hacer parte de la distribución terminante de valores. Por lo tanto esta utilidad confirma al ciudadano que la informalidad cuesta menos.

“Desde lo que la informalidad encierra como espíritu defensivo, el cual ha caracterizado la forma de organización social colombiana. Es decir ha sido este espíritu defensivo más que el participativo el principio que ha definido la asociatividad de los colombianos. Esto es evidenciado en la medición de la autora del texto, en la que se concluye que paradójicamente en el país existe mayor capital social en las regiones que tienen más desconfianza interpersonal”. La carencia de capital social limita las posibilidades de desarrollo de nuestros pueblos, las acciones individuales alrededor de propósitos o problemas comunes es conocida, por ejemplo la falta de solidaridad y de sentido de pertenencia ante el conflicto armado.

13.3. La creación de un clientelismo corporativo

El clientelismo y la burocracia en los tiempos modernos han acentuado la primacía del poder local sobre el poder nacional del clientelismo que tenga como plataforma un

⁶⁶ María Mercedes Cuellar www.cepal.org/publicaciones.xml.

clientelismo adaptado a las necesidades regionales y locales, al respecto dicen los tratadistas:

Es aquí donde Elizabeth Usgar y Carlos Artur Arévalo en su escrito *Partidos y sistemas de partidos políticos en Colombia* afirman que⁶⁷ “La creación de una burocracia estatal moderna en la segunda mitad del presente siglo ha producido una adaptación de esta práctica conocida como clientelismo corporativo, asentado en la capacidad del Estado para distribuir recursos a través de los auxilios parlamentarios, entre otros mecanismos en las localidades bajo la intermediación de los caciques políticos a su turno, ligados a los miembros del Congreso nacional. La nota característica de esta nueva forma de clientelismo se encuentra en la importancia del rol jugado, de una parte por las entidades del Estado en perjuicio de las actuaciones sectario partidistas y de otra parte, por las personalidades políticas y sus movimientos políticos locales, en detrimento de la organización y dirección central del partido. Los líderes regionales desplazaron de este modo a los jefes nacionales. De manera concomitante, la actividad política se ha degradado en una serie de prácticas de negociación y compromiso cada vez más específicos, más efímeros y más dependientes del favor de pequeños grupos electorales.

“Solo quienes han sido formados en las viejas prácticas clientelistas, dotados de las destrezas necesarias y sin escrúpulos para negociar; están dispuestos a participar en ese difícil juego político. La violencia social y fenómeno de reducción individualista del comportamiento ciudadano y las prácticas colectivas, se han limitado a su mínima expresión: cada cual configura su propia estrategia en esta especie de Estado naturaleza.

⁶⁷ PDF Elizabeth Usgar Bleier, Carlos Arturo Arévalo. *Partido y sistema de partidos en Colombia hoy: ¿crisis o reordenación institucional?*- www.idea.inet/.../partidos%20,%20sistemas%20partidos%20%102.

Cada quien crea una forma diferente de servirse de la prácticas clientelistas buscando su beneficio personal o el de su clientela al margen de las necesidades colectivas.

“Para finales de los 80 aparecieron enfoques que antes de preguntarse por las relaciones de explotación del campesinado, causadas por las formas de producción pre-capitalista, se cuestionaban por el problema de la democracia en Colombia”.

En los años 90, la obra de Francisco Leal y Andrés Dávila⁶⁸ “*Clientelismo desde un enfoque estructural funcionalista*”, marcó un hito en el abordaje del clientelismo al comprenderlo como el articulador de todo el sistema político colombiano y no solo como un mecanismo que instrumentaba individuos en función de votos y favores. Con la vigencia de la Constitución de 1991 se presentó una explosión de estudios institucionalistas y desde el paradigma de la cultura política se empezaría a abordar otros aspectos del fenómeno tales como: la participación, la representación y la formación de ciudadanía. Dichos estudios estarían lideradas por autores tales como: Francisco Gutiérrez Sanín, Andrés Dávila, Miguel García y Rocío Rubio”.

⁶⁸ Dávila, *Clientelismo desde un enfoque estructural funcionalista*. repository .urosario .edu.co/bitstream/handle/.../1020746670-2013 pdf? LD Guerrero García -2013

14. APORTES PERSONALES Y CONCLUSIONES

La Constitución de 1991 quiso controlar el clientelismo político de la siguiente forma, primero estableció un capítulo II sobre la función pública, en el cual se establece que todos los empleos públicos tienen funciones detalladas en ley o reglamento, la elección popular de los servidores públicos; y trabajadores del Estado. La obligación de establecer mecanismos para profesionalizar la función pública a través de la carrera administrativa; la imposibilidad para los empleados del Estado, de la Rama Judicial de los organismos electorales y de los organismos de control, de intervenir en política; la prohibición de utilizar dineros oficiales para las campañas; la imposibilidad de no celebración de contratos con entidades públicas o que administran dineros públicos; la prohibición de voto para los organismos electorales; la imposibilidad para recibir más de una asignación del tesoro público y la creación de la comisión nacional del servicio civil como responsable de las carreras administrativas.

Al revisar estas normas se ve claramente que se quiso profesionalizar la función pública estableciendo que la regla general en cuanto a los empleados públicos es que estos sean de carrera administrativa y la regla especial es que sean de libre nombramiento y remoción, todo lo contrario de lo que decía la Constitución de 1886. Esta modificación como las otras que se anotaron anteriormente no condujeron a ningún resultado positivo porque se olvidó que la palabra es letra muerta cuando no reconoce las realidades sociales, en un país como el nuestro, en el cual se puede establecer un sistema técnico pero no aplicarse en la práctica. Para que las personas no adquieran los derechos de la carrera lo más fácil es no constituir las carreras en las entidades o hacer nombramientos provisionales en carrera pero no convertirlos en nombramientos en propiedad.

La Corte Constitucional en las sentencias, C-640/2012, C-431/10, C-285/15 entre otras, ha considerado que cuando un cargo es de carrera, la persona nombrada en el cargo adquiere los derechos de la carrera a pesar de que no se tome una decisión sobre su ingreso y tampoco se le nombre en propiedad pero es claro que en tanto se vuelve un hábito, esta decisión de la Corte, no tendrá aplicación, esta práctica continuara siendo la regla general.

También en relación con la no utilización de recursos públicos para las campañas. Se utiliza un sistema de difícil control en el que distintos funcionarios de la campaña van a recibir recursos de los particulares y luego cuando logra el nombramiento del político lo va a devolver con aumento en los precios, disminución de impuestos, exención de impuestos, entrega de contratos etc.

En última instancia como puede verse se utilizan los dineros públicos bajo la figura de un patrocinio privado. Se debe añadir además que la constitución no puede cambiar las costumbres políticas en especial la costumbre de los políticos de sustentar sus propuestas en su palabra y no en los presupuestos nacionales, departamental o municipal, lógicamente la palabra sostiene todo pero las obras, requieren recursos y por esto el 80 % de las obras, presupuestadas se queda sin ejecución alguna por falta de este presupuesto.

También debe tenerse en cuenta que hay entidades que se reservan ciertos políticos una vez elegidos y adquieren a través de los nombramientos de esa entidad adquieren poder. Y lo más triste es que requiere de un manejo técnico para que las obras publicas traigan un beneficio social, sobre este punto tenemos que anotar, que las obras publicas requieren de eficiencia y no de eficacia es decir, la eficacia tiene que ver con la culminación de la obra, la eficiencia tiene que ver con la prestación de servicios a la comunidad.

Ejemplos que ilustran lo anterior, las obras de Transmilenio y los contratos con los Nule entre otros donde se observa que la administración no funciona y no es importante lo que dice la Constitución sino su efectiva aplicación. Los medios para hacer efectiva una disposición constitucional no están en la Constitución pues ella tiene que ser general. Si esos medios estuvieran dentro de ella se convertirían en reglamento y dejarían de ser Constitución de tal manera que los resultados que pueden traer las normas constitucionales no se pueden medir en esas normas sino en los efectos que produjeron en la sociedad, esto es algo que los políticos no pueden comprender ejemplo es acabar con la improvisación ya que ésta genera la imposibilidad de que las obras públicas presten un servicio y en consecuencia se tenga que volver a contratar.

Cuando los nombramientos se hacen por elección popular también tiene que exigirse requisitos para el ejercicio de los cargos, en este sentido no hubo cambio entre la Constitución del 86 y la del 91 pero si, en la del 86 los nombramientos eran a dedo el funcionario de turno los nombraba por conveniencia, así se logra un efecto destructor en las administraciones locales que la Constitución pretendió proteger porque estableció que el municipio era la célula de la organización política del país, y encontramos en la práctica que más del 80% de los alcaldes municipales están investigados por el mal manejo de los dineros públicos, es decir se requiere una nueva reforma constitucional; hay un problema en las entidades públicas en la administración local y municipal y es que ha disminuido la planta de las entidades públicas para realizar las mismas funciones utilizando funcionarios que se contratan por prestación de servicios.

Hay aquí muchos vicios clientelistas porque se suprimen cargos que desempeñan funcionarios que tienen experiencia ,para nombrar a otros que no la tienen, para citar un

ejemplo nos referimos a la administración del expresidente Cesar Gaviria en la cual hubo una supuesta reforma administrativa donde se eliminaban puestos de asistentes administrativos y se tomaba el sueldo de ellos y se nombraba una sola persona con el cargo de asistente del director en cualquiera de las áreas administrativas, así el presupuesto invertido era el mismo pero destinado a pagar a una sola persona con un enorme sueldo a costa de despedir varios empleados de menor salario, pero que generalmente tenían toda la capacidad y la experiencia para desempeñar de manera exitosa su trabajo por alguien que no lo estaba pero que por razones políticas y clientelistas era nombrado, ejemplo de este tipo de irregularidades fue en el Instituto de Seguro Social entre otros.

Otra modalidad es, en una planta de 200 funcionarios se suprime y se nombran por CPS, 250 con el mismo presupuesto pagando los nuevos 50 con las prestaciones que se le debieron reconocer a los 200. Como la jurisprudencia considera ilegal esta actuación la Nación tiene que reconocer las prestaciones a estos funcionarios y en consecuencia el beneficio político se convierte en pérdida de los dineros públicos.

En este mundo globalizado la responsabilidad ambiental es esencial en el manejo de la cosa pública y las medidas que tome el Ejecutivo tiene que cumplir con el principio de precaución que obliga a prevenir y precaver los riesgos ambientales. Colombia no ha tomado conciencia de que firmo tratados internacionales de protección del medio ambiente que hacen parte de la Constitución por la aplicación del bloque de constitucionalidad, el gobierno actual promueve la locomotora minera que está en contra de la protección del medio ambiente, en este campo por ejemplo siendo tan especializado no se requiere como muchas veces se piensa de funcionarios que no tiene calidades técnicas sino de funcionarios técnicos. Pero no es aumentando la nómina oficial como se hace

generalmente, como se mejora la prestación del servicio sino a través de empleados que pueden ser menos en número, pero que tienen una experiencia técnica que soluciona problemas y evita indemnizaciones, es algo que todas las entidades deberían pensar.

Cuando hace relación con la descentralización que es precisamente la mayor fuente de aumento de la burocracia debería pensarse en cambiar la descentralización por desconcentración, es desconcentrar la función y no descentralizar el servicio. Es decir darles autonomía a las autoridades locales sobre la base de que se presta mejor el servicio cuando hay inmediatez.

En Colombia con la Constitución de 1991 se ha avanzado de forma importante en dirección a la democracia, proyectándose esos avances a la recomposición del sistema político a través de la creación de condiciones de procedimiento, para otorgar garantías de apertura y participación política de grandes masas, pero sigue viéndose muy obstaculizada por las tradiciones.

El Clientelismo político en Colombia en los últimos años no solo tiene que ver con la política sino también con la guerra, concluyendo que entre la guerra y la corrupción se han ido mezclando, creando una mafia política que paralelamente ha creado un poder mafioso, esto representa una privatización de la política contraria a los principios y a las reglas de la democracia.

Muchas de las causas de que las prácticas clientelistas permanezcan y sean cada vez más fuertes en el país se debe principalmente a la ignorancia que la gran mayoría de colombianos que se puede denominar como un analfabetismo político, además de los

esfuerzos insuficientes del Estado para proteger a sus ciudadanos a protegerles sus vidas y sus bienes.

Las dos reformas a la Constitución en los últimos tiempos es decir la de 1968 y la nueva Carta Magna de 1991 se fijaron como objetivo la modernización del país y la inclusión de una democracia más participativa, los dos objetivos estaban encaminados a tratar de romper tanta practica clientelista, pero antes que eliminarlas las han incentivado, transformado, adaptado y afianzado todo lo anterior a la par con procesos de participación ciudadana y del voto de opinión más enfocado al voto programático que al de recibir prebendas.

El clientelismo es uno de los factores más determinantes en las crisis internas de los partidos políticos, cambia con las circunstancias de tiempo y espacio pero se mantiene

El clientelismo a través del tiempo ha pasado por etapas marcadas como clientelismo clásico luego uno más burocrático y llegando a uno tecnificado.

15. BIBLIOGRAFIA

1. Dávila L., Andrés. “Democracia Pactada: El frente nacional y el proceso de la constituyente del 91”. Instituto Francés de Estudios Andinos - IFEA 2002, págs. 130 -226.
2. López Gómez, Edmundo. “La verdadera constituyente: análisis político y jurídico”. Ediciones librería profesional -1990 páginas 83,84.
3. Etnias & Política, issues 1-4, observatorio de los pueblos indígenas –folleto- pág. 4.
4. Foro de participación política, organizado por las naciones unidas en Colombia y el centro de pensamiento y seguimiento al dialogo de paz de la Universidad Nacional, Bogotá.
5. El colombiano - www.elcolombiano.com. Alejo Vargas Velásquez, fue publicado el 27 de abril de 2013.
6. jorgemachicado.blogspot.com Apuntes jurídicos
7. Preámbulo a la constitución política de Colombia, Bogotá. Ed. Temis, 1991, p.711.2.
8. Garay, Luis Jorge. “La debilidad del estado colombiano en tiempos del neoliberalismo, el conflicto armado”, mayo - diciembre de 2000, páginas 103-116 – mencionado por Luis Javier Orjuela Escobar en la Revista Colombiana Internacional ISSN 1900-6004 de la universidad de los Andes – versión en línea.
9. Alarcón Núñez, Oscar. “Los segundos de abordaje; la vicepresidencia y la designatura, su historia y su historieta”, Planeta - enero 1 de 1999, páginas 51 y 249.
10. Echeverry de Restrepo, Carmenza. “Conflicto social y constituyente”, Biblioteca jurídica. DIKE 1993, página 66,172.
11. Rosanvallon, Pierre. “La contra democracia: la política en la era de la desconfianza”. Manantial Buenos Aires - 2008.
12. Lozada Lora, Rodrigo y Valencia Vargas, Margarita. “Clientelismo y elecciones: tres modelos explicativos del comportamiento electoral Colombiano, Programa de estudios políticos”, Pontificia Universidad Javeriana – 1984, páginas 11, 87,88.
13. Restrepo Riaza, William. Versión escrita de la conferencia presentada en la catedra internacional Estado, ciudadanía y representación política, organizadas por el

- convenio Andrés Bello y el instituto de estudios de investigación política de Antioquia. <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/.../estudiospoliticos/.../14464>.
14. Hernández Becena, Augusto. “Regulación de los partidos políticos en Colombia”. pdba.georgetown.edu/parties/Colombia/leyes/regulacionjuridica.pdf.-20 de octubre de 2002.
 15. Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “La metamorfosis del sistema político colombiano: Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?” En: Gutiérrez Sanín, Francisco, (Comp.). Degradación o cambio: Evolución del sistema político colombiano, 2002;
 16. Gutiérrez Sanín. “El clientelismo y sus enredos” repository.urosario.edu.co/bitstream/handle7.../102074670-2013.pdf? LD Guerrero García -2013.
 17. Schoter, Bárbara. “Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo vive?”. www.ejournal.unam.mx/ims/2010-1/RMSOI0000.105.PDF-2010.
 18. Roll, David. “Rojo difuso y azul pálido, los partidos tradicionales en Colombia, entre el debilitamiento y la persistencia”. Universidad Nacional de Colombia 2002 –<https://books.google.com/books?isbn=9587012321>.
 19. Acuña, Camilo, filosofiaps.blogspot.com.2007/09,al.
 20. Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “Clientelismo, Intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa?”. Estudios Políticos No. 15 (Julio-Diciembre 1999).
 21. García Sánchez, Miguel. “¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá”. 2003.
 22. Rubio Serrano, Rocío. “No hay paraísos sino los perdidos: Historia de una red clientelista en Bogotá”. 2003.
 23. Harvey, David. “Breve Historia del neoliberalismo”, ediciones AKAL 2007, páginas 50-54.
 24. Estrada Álvarez, Jairo. “Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América latina” – Editor Jairo Estrada Álvarez. Universidad nacional de Colombia – Bogotá 2006 <https://books.google.com/books?isbn=958715738>.
 25. Velásquez C, Fabio y González R Esperanza. “Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”. Fundación CORONA 2003, pág. 19.

26. Botero, Felipe. “El senado que nunca fue, la circunscripción nacional después de tres elecciones y la democracia en Colombia. 1997-1998, página 19 *ibid*.”
27. Cepeda Ulloa, Fernando. *Arial* 1/o1/2004, pág. 147.
28. *Ibidem*. Herrera, Miguel Ángel. “Modernidades nueva constitución y poderes constituyentes”.
29. Gutiérrez Sanín, Francisco y Wills, María Emma. Compiladores. “Degradación o cambio, evolución del sistema político Colombiano”. Editorial Norma 2002, pág. 25.
30. Gutiérrez Sanín, Francisco. “Cien años de democracia y represión en Colombia 1910 -2010”. Bogotá debate 2014 por Yennifer Vargas reina www.scielo.org.co/scielo.php.
31. Pasquino, Gianfranco. “Agenda lápiz: directorio del arte español contemporáneo”. Editorial Icaria, página 117.
32. Barrero, Fredy y Meléndez, Carlos, en la revista *Colombia Internacional de la universidad de los Andes - Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia*, julio-diciembre de 2011, páginas 59-87, ESSN 1900-6004.
33. Pasquino, Gianfranco. “Participación política, grupos y movimientos,” Manual de ciencia política, Madrid alianza editorial, 1988. <http://books.google.com/books?rsbn=8420681253>. <https://c-politica-uniandes.edu.edu.co/docs/descargar.php?...n%2020a>.
34. Auyero, Javier. “Etnografía y teoría social”. Bogotá, Colombia, 24 de junio de 2013, entrevista al sociólogo Javier Auyero, Jefferson Jaramillo Marín y Carlos del Cairo, Pontificia Universidad Javeriana Bogotá, Colombia. revistas.javeriana.edu.co/viewfile.
35. Milmaniene, José E. “La ética del sujeto”. Editorial Biblos, pág. 25 (trotta, 2002).
36. Coral, Manuel Antonio, Achicano, Ana Cristina y Sánchez. “La etnoeducación en la constitución política de 1991”. Editorial. EDUCC Bogotá -2007, pág. 9-13.
37. María Mercedes Cuellar. www.cepal.org/publicaciones.xml.
38. Cifuentes, María Teresa y Becerra, Absalón Jiménez. *Cátedra Democrática y Ciudadanía, memorias*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas 2005 – pág. 144.

39. PDF Usgar Bleirer, Elizabet y Avendaño, Carlos Arturo. “Partidos y sistemas de partidos en Colombia, ¿crisis o reordenación institucional?”, página 61.
40. Marzo 28 de 2014 reforma a favor del clientelismo y la corrupción 27 de septiembre de 2014 jorgerobledo.com
41. Forero Tascon, Álvaro, Gaviria, Alejandro, Perry, Guillermo y Hommes, Rudolf. “El clientelismo como política de estado en Colombia” – el espectador, 16 de marzo, 2014, 10.00 am.
42. Gamboa, Alejandro. “Política, clientelismo y corrupción” dalejogamboa,bajolamanga.co component ídem 59.
43. Herrera, Miguel Ángel. “Modernidades nueva constitución”. Universidad Nacional de Colombia, páginas 113 -114.
44. Pachón, Mónica, PhD en ciencias políticas, profesora de ciencia política de la universidad de los Andes. www.uniandes.edu.co/xplorer/especiales/constituyente/pachon.html.
45. Melo, Jorge Orlando. “Éxitos y debilidades de la constitución del 91. razonpublica.com.
46. Melo, Jorge Orlando y Jaramillo Uribe, Jaime. “Nueva historia de Colombia”, editorial Planeta 1998, volumen 7, página 37.
47. Parsons .Clientelismo y Democracia >>eunomia.tirant.com.eunomia, tirant.com/?p=2251.30 de septiembre.2013.
48. Pdf “Clientelismo Político ¿desviación de la política o forma de representación”, repository urosario.edu.co/bitstream/band/e/.../1020746670-2013pdf?....LO Guerrero García 2013.
49. García Villegas, Mauricio y Revelo R., Javier Eduardo. “Estado Alterado: clientelismo, mafias, debilidad institucional en Colombia”, editorial De justicia, 2010.www.dejusticia.org/files/12-actividades.../fi-name recurso 200 pdf.
50. Repository urosario.edu.co/bitstream/handle/.../1020746670-2013pdf? Por LO Guerrero García 2013.
51. Redacción del periódico el País Bogotá-El país .com.co
52. Mónica Pachón 9 de junio de 2011 App el tiempo.com

53. Revista venezolana de ciencia política, issues 23-26 Universidad de los Andes, CEPESAL – posgrado en ciencias políticas de la universidad de los Andes .2003, pág. 152 (Gabriel Almond).
54. Tomado de la Revista Mexicana de sociología, versión impresa ISSN 0138 -2503 rev.mex.sociol.vol 72 N01 Mexico.ene/mar 2010 Clientelismo político ¿existe el fantasma y como se viste? Bárbara Schoter.www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=SO188-25032010000100005...
55. Zuluaga Gil, Ricardo. “De la expectativa al desconcierto: El proceso constituyente de 1991 visto por sus protagonistas”, <https://books.google.com/books?rd=ZwfZBwAAQBAJ>.

Referencias Bibliográficas de Consulta

56. Correa, Néstor Raúl. Constitución Política de Colombia comentada por la comisión colombiana de juristas, título XI Bogotá; Comisión colombiana de Juristas 1996, pag.17.
57. Garay, Luis Jorge. “Repensar a Colombia hacia un nuevo contrato social”, Bogotá. PNVD 2002. Pag.80, 55.
58. Duverber, Maurice. “Instituciones políticas y derechas constitucionales”, Barcelona. Ariel, 1970. Pg.113.
59. Financiación política, Corrupción, Fernando Cepeda Ulloa, Ariel 1/01/2004. Pag.147.
60. Fals Borda, Orlando. “Antología”, Obra selecta Universidad Nacional de Colombia.
61. Hermet, Guy. “En las fronteras de la democracia”: Fondo de cultura económica de México 1996. Pág. 88.
62. Torres Preciado, Javier Fernando. “Entre la participación y la exclusión: el sistema político”. 1848 -1885. Universidad de los Andes de Bogotá D.C. 2009.
63. Audelo Cruz, Jorge M. ¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vía de consolidación democrática. Revista estudios sociales, vol. 12 N°. 24 Julio, diciembre CIAD. AC Sonora 2004. [Http://redalib.vaemex.mex/sig/inicio/artpdfred,isp?cue=41702404](http://redalib.vaemex.mex/sig/inicio/artpdfred,isp?cue=41702404).

64. El artículo 107 de la constitución política colombiana.
65. Jaramillo. “Clientelismo y poder; relectura crítica de algunas reflexiones hechas sobre el clientelismo en Colombia”. Pág. 65.
66. Dávila. Ricardo y Guerrero, Javier (compiladores). “Clientelismo de las armas a la política”. 1999.
67. Dávila. “Clientelismo, intervención y representación política en Colombia: Que ha pasado en los noventa”. Pág. 68.
68. Jaramillo. “Clientelismo y poder: relectura crítica de algunas reflexiones hechos sobre el clientelismo en Colombia” Pág. 19.
69. Álzate Cardona, Gilberto. “Concentración de poder, violencia, clientelismo y democracia participativa en Colombia”. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana 1995.
70. Díaz Uribe, Eduardo. “El clientelismo en Colombia: Un estudio exploratorio Bogotá”. Acora Editores 1986.
71. García Sánchez, Miguel. “Ciudadanía avergonzada, Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá”. Bogotá Universidad de los Andes y Universidad Nacional de Colombia. 2003.
72. Leal Buitrago, Francisco y Dávila Ladrón de Guevara, Andrés. “Clientelismo el sistema político y su expresión regional”, Bogotá: Tercer mundo editores, 1991.
73. Losada Lora, Rodrigo. “Clientelismo y elecciones: tres modelos explicativos del comportamiento electoral colombiano”. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana 1984.
74. Miranda Ontaneda, Néstor. “Clientelismo y dominio de clase Bogotá”. (Inep 1977).
75. Rubio Serreno, Rocío. “No hay paraíso sino los perdidos. Historia de una red clientelista en Bogotá”. Bogotá Universidad Nacional de Colombia. 2003.
76. Duarte, Jesús. “Clientelismo, Conceptualización y su aplicación al caso colombiano. En: Educación Pública y Clientelismo en Colombia”. Medellín: Universidad de Antioquia 2003 XVI-40.
77. Leal Buitrago, Francisco “El sistema político del clientelismo” Pag.10
78. González y Velásquez. “¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?”. Pág.46.

79. Zamosc, León “El campesinado y las perspectivas para la democracia rural: al filo del caos”. Crisis política en Colombia de los años 80. 1990. Págs. 326 y 357.
80. Leal Buitrago “El sistema político del clientelismo”. Pág. 10.
81. Roll, David. Rojo difuso y azul pálido, los partidos tradicionales en Colombia ante el debilitamiento y persistencia, 2002. Págs. 61 y 73.
82. López de la Roche. “Tradicionales de cultura política”, Pag.135.
83. Betancur. Mauricio. “Movimientos sociales y estado”: En modernidad y sociedad política en Colombia. 1993, Pag.178.
84. Gómez Albarello, Juan Gabriel. “Sobre las constituciones de Colombia en: Colombia cambio de siglo, balances y perspectivas 2002” Pág. 265.
85. Delish “Colapso del estado, mutación social y multiplicación de ciudadanías” Pag.35.
86. Leal, Buitrago. “El sistema político del clientelismo” Pág. 24 y 31.
87. Estrada, Jairo. “Elites intelectuales y producción de política económica en Colombia” En: Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. 2005. Pág. 39.
88. Orjuela, Luis Javier. La sociedad colombiana en los años noventa, fragmentación, legitimidad y eficiencia. 2005. pág. 39.
89. Leal Buitrago, Francisco. Estado y política en Colombia. Colombia: siglo XX. 1989.
90. Held, David. Modelos de democracia, tercera Edición, Madrid, Alianza. 2001.
91. Gutiérrez, Francisco. 1996. Páginas 35-52.
92. Roniger, la importancia del clientelismo en sociedades modernas (1994).
93. Sánchez y Meertens, El carácter incontrolable de los poderes locales durante el frente nacional (1983).
94. Leal, Francisco. El postclientelismo, 1996.
95. Losada Lora, Rodrigo. Clientelismo y elecciones. Tres modelos explicativos del comportamiento electoral colombiano. 1984.