

# LAS CORPORACIONES PÚBLICAS Y LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS (PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLÍTICOS): SUS ALCANCES Y LIMITACIONES PARA EL EJERCICIO DEL BUEN GOBIERNO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA EN MANIZALES Y CALDAS\*

## PUBLIC CORPORATIONS AND DEMOCRATIC INSTITUTIONS (POLITICAL PARTIES AND MOVEMENTS): SCOPE AND LIMITATIONS ON THE EXERCISE OF GOOD GOVERNANCE AND QUALITY OF DEMOCRACY IN MANIZALES Y CALDAS

*Ángela María Lora Echavarría\**

**Fecha de recepción:** 20 de marzo de 2015–**Fecha de aprobación:** 29 de abril de 2015.

Forma de citar este artículo en APA:

Lora Echavarría, A. M. (enero-junio, 2015). Las corporaciones públicas y las instituciones democráticas (partidos y movimientos políticos): Sus alcances y limitaciones para el ejercicio del buen gobierno y la calidad de la democracia en Manizales y Caldas. *Summa Iuris*, 3(1), 185-206.

### Resumen

El ejercicio de la actividad política del medio local caldense está dominado, de una parte, por unas costumbres que han sido incorporadas por todos los partidos y movimientos políticos que ejercen su trabajo y, por otro lado, la aceptación, casi incólume, de la sociedad civil, con todos sus componentes, que ha permitido que estas costumbres se consoliden y se conviertan en parte inherente a las prácticas políticas en la sociedad. Se destacan en este trabajo investigativo el clientelismo, el paternalismo y el nepotismo, como los fenómenos que han incidido de una forma más directa y contundente en la manera de relacionarse la clase política tradicional con la sociedad civil, las corporaciones

\* Abogada por la Universidad de Manizales, especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social por la Universidad de Caldas, estudiante de la Maestría en Derecho Internacional de la Universidad de la Sabana, licenciada en Lenguas Modernas, especialista en Docencia Universitaria y en Traducción, Investigación y Docencia. Coordinadora de la Facultad de Derecho de la Fundación Universitaria Luis Amigó-Manizales. Correo electrónico: mz\_derecho@funlam.edu.co

públicas, los entes del Estado y, en general, con los particulares. Se ha hecho énfasis en las consecuencias que este tipo de estructura política y de relaciones establecidas entre sus protagonistas genera en las posibilidades que tiene la gran mayoría de acceder a cargos oficiales y al bienestar social y económico a partir de recursos públicos, que, al fin de cuentas, no lo son tanto. De igual manera, se hace un análisis de la forma en que la clase política local ha establecido su dominio en las esferas públicas de la Ciudad y del Departamento y cómo, mediante argucias no muy claras para la opinión pública, ha definido el rumbo de las principales instituciones oficiales en esta comarca.

**Palabras clave:** Corporación pública, clientelismo, paternalismo, nepotismo, buen gobierno, partidos políticos.

### Abstract

The exercise of political activity in our local environment is dominated, in part, by customs that have been incorporated by all political parties and movements engaged in their work, and on the other hand, acceptance, almost unscathed, Society civil, with all its components, which has allowed these customs are consolidated and become an inherent part of the political practices in our society. Notable in this research work cronyism, patronage and nepotism, as the phenomena which have had a more direct and powerful way to connect the traditional political class with Civil Society, Public Corporations, State agencies and, in general, individuals. It has emphasized the impact that this type of political structure and established relationships between the players creates the possibilities in the vast majority of official positions and access to social and economic welfare, from public funds, which, After all, not so. Similarly, an analysis of how local politicians has established its dominance in public areas of the City and the Department and how, through trickery not clear to the public, has defined the direction of the main official institutions in this region.

**Keywords:** Public Corporation, Clientelism, Patronage, Nepotism, Right Government, Political Movement.

# INTRODUCCIÓN

En el marco de un modelo político democrático establecido históricamente en Latinoamérica desde las últimas tres décadas, heredado de teorías, disertaciones y revoluciones milenarias de múltiples culturas y civilizaciones, el accionar de los partidos políticos, de las corporaciones públicas y de la sociedad en general -y sus mutuas interacciones entre ellas- tiene unas características propias que, sumadas a las condiciones locales y regionales, van definiendo sus estructuras y su carácter particular.

Es tal la importancia de los partidos políticos para la construcción de la democracia, que estos se constituyen en el elemento fundamental básico para la consolidación y la calidad de la misma, y medio de expresión por el cual se accede al poder y se canalizan los intereses de la sociedad civil, es decir, de la ciudadanía.

Germán Ayala Osorio sostiene que “un partido político es, en esencia, cualquier grupo organizado que se presenta en los procesos electorales con el propósito de colocar, a través de ellos, a sus candidatos en cargos públicos; candidatos que, en razón precisamente a su elección, quedan comprometidos con su electorado y la ciudadanía en general, a materializar en acciones concretas sus propuestas de políticas públicas ya convertidas en programas de gobierno. (...) Los partidos políticos no solo canalizan demandas desarticuladas, sino que las homogeneizan y, ya agregadas, las agencian, bien cuando acceden al ejercicio del poder político o cuando actúan desde la oposición, contribuyendo en forma decisiva a organizar lo que, en principio, es una caótica expresión de la voluntad política de la ciudadanía. Al seleccionar y estructurar intereses y preferencias con pretensión de generalidad, se puede afirmar que los partidos estructuran, impulsan y orientan los llamados estados de opinión del público sobre los asuntos públicos aunque, a veces, también los manipulen” (2006, pp. 59-60).

En Colombia, como en la mayoría de países latinoamericanos, se ha ido imponiendo un desequilibrio dialéctico entre las relaciones Estado-Sociedad. Desde que los españoles llegaron a tierras del Nuevo Mundo

arrasando a sangre y fuego toda la cultura aborígen, e imponiendo la suya, pasando por las guerras fratricidas e incomprensibles en todo el territorio nacional entre los siglos XVIII al XX, hasta la democracia moderna actual, se ha forjado una asimetría en la representación social ante el Estado que, en últimas, determinaría las condiciones de miseria, ignorancia y explotación que aún subsisten en el país.

En tal sentido, la historia latinoamericana del siglo XIX se enmarca en la obtención de la independencia a partir de las luchas revolucionarias que se gestaron en las élites americanas que pretendían su autonomía con respecto a la Corona española, en aras de construir una república que terminara por completo el régimen colonial y dar inicio a un período de reconocimiento de derechos y de libertades en torno a la ley como expresión de la voluntad general.

En ese sentido, García Villegas manifiesta que muchas de las viejas estructuras coloniales sobrevivieron pese a los cambios políticos e institucionales implementados mediante las numerosas constituciones de los primeros años de vida republicana en Colombia. Al respecto, señala que “no solo las estructuras económicas que sustentaban una sociedad jerarquizada y de privilegios se adaptaron a los nuevos idearios políticos y jurídicos, también lo hizo buena parte de la cultura social colonial” (2009, p. 284).

Estas cortas palabras bastan para tratar de expresar que los aportes y los límites que las corporaciones públicas y los partidos políticos hacen a las administraciones municipal y departamental en beneficio del buen gobierno y la calidad de la democracia, obedece, en gran parte, a una herencia histórica non sancta que se entrelaza con una cultura local y regional, las cuales definen el tipo de relaciones que se establecen entre las dos partes.

Es necesario e imperativo tener en cuenta algunas consideraciones que, aunque a primera vista parecen obvias, es fundamental tener en cuenta para comprender la estructura y consolidación de las prácticas políticas actuales que se dan en este medio político-administrativo. Como norma general, se puede decir sobre el sistema político colombiano que

su ideología política ha estado anclada y definida por intereses prevalentes de una minoría, a costa de los sacrificios y sufrimientos -impasibles la mayoría de las veces- de una mayoría. Por consiguiente, se ha consolidado a través de la historia política colombiana una relación extraña, incomprensible, absurda, pero absolutamente real entre gobernantes y gobernados, entre elegidos y electores; y el bienestar de los primeros se sobrepone al de los segundos.

Todas las teorías políticas y constitucionales, tomadas de otras latitudes la mayoría de las veces, tienen índole clasista, excluyente, privilegiada. Quienes nombran, eligen y apoyan a las élites conforman la base de la sociedad, son el sustento y, al mismo tiempo, los más necesitados y desvalidos; por su parte, los elegidos, absoluta minoría, gozan de privilegios desbordados, a costa de los aportes y sustento de los demás. Es así como a través de la historia política colombiana, la élite política ha ido perfeccionando los instrumentos y procedimientos que los aferra al poder de una manera tan sutil y técnica que pareciera que la democracia fuera un modelo de bienestar social, emanado desde el Estado y sus respectivos Gobiernos. No obstante, se reconoce, eso sí, que en los últimos años, más por la presión popular que por otra razón, la situación indica una tendencia a reducir el desbalance en la participación política y el control social a las actuaciones y legislaciones de la clase política tradicional. En síntesis, se puede decir que el modelo implantado en Colombia y en cada una de las regiones territoriales está inspirado en una teoría clasista de la sociedad, excluyente e implacable.

La segunda característica del sistema político colombiano a tener en cuenta en este trabajo es que ha sido el resultado de la influencia de dos fuentes históricas y geográficamente inevitables: por un lado, en un grado creciente, la influencia de los procesos históricos cada vez más interdependientes de la comunidad de países en general, acentuado por la globalización actual y, por otro lado, la incidencia que el factor regional y etno-geográfico en especial, de acuerdo a las condiciones de cada zona, tiene con sus características particulares y singulares en el país.

Ambos fenómenos tienen su aporte en la consolidación paulatina del régimen político que se ha ido estableciendo en el país y que ha ido evolucionando en la medida en que estos dos elementos han cambiado y se han acomodado a través de la historia reciente. En el transcurso del ensayo se irá mencionando, en la medida de las necesidades y requerimientos contextuales, las influencias de uno y otro en la definición del carácter político del entorno local, regional y nacional.

Una tercera característica a considerar en la definición del modelo político-económico colombiano es el puesto que al país le ha tocado en el ámbito geo-político internacional y que ha aceptado, incluso estimulado en diferentes Gobiernos, como un país dependiente, complaciente y servil frente a otros que tienen predominio económico y político sobre el colombiano. Esta posición ha dado a la Nación una condición de facilitador, pues se ha permitido a algunos organismos y gobiernos internacionales constitucionalmente legalizar sus intereses y sus propósitos financieros, que dejan a Colombia y sus regiones político-administrativas a expensas de los propósitos de enriquecimiento y monopolio del capital transnacional.

## 1. DEMOCRACIA REAL O DE PAPEL

Se parte del hecho de que un sistema democrático pluralista y participativo, como el colombiano, es un sistema de gobierno que, con todas sus falencias conceptuales, se aproxima a un modelo que busca en teoría establecer normas equitativas, justas y eficientes para beneficio de la mayoría de los habitantes de una nación. Pero en el complejo camino de la aplicación y ejecución del modelo en la práctica cotidiana, tanto en los organismos políticos y jurídicos institucionales como en las labores del ciudadano del común, se refleja una distorsión que se puede convertir en ocasiones en una perversión del modelo, de acuerdo a las situaciones particulares del diario acontecer nacional y de los intereses que se ponen en medio de cada situación real.

Para tratar de dilucidar el asunto lo mejor posible y esclarecer cómo, dónde y por qué se pervierte el modelo y de qué manera los principios democráticos que lo rigen se convierten en obstáculos, trabas y engaños

sutiles pero reales, se tratará de profundizar un poco en lo que sucede al interior de los partidos políticos y las corporaciones públicas, como los concejos municipales y las asambleas departamentales.

La política partidista colombiana está estructurada de tal forma que pareciera diseñada con el propósito de frenar y obstaculizar cualquier intento de penetración social real en las esferas del poder estatal. Sus características principales son la jerarquización y la no discrecionalidad (no hay autonomía para tomar decisiones por parte de los mandos medios y bajos en la escala interna de los partidos políticos). Igual que en el sector castrense o religioso, el ascenso de estatus dentro del partido político es una odisea difícil de lograr; solo mediante argucias electoreras o apellidos de alcurnia se puede acceder a ello. De otro lado, se tiene la negativa doctrinal de actuar libremente, obedeciendo a sus creencias o convicciones. Cada accionar está sujeto al visto bueno de superiores jerárquicos que deciden lo que se debe decir, dónde decirlo y en qué momento hacerlo. Este tipo de modelos irracionales que manejan todos los partidos políticos colombianos, incluso los de la izquierda, degeneran en tres prácticas que corroen la esencia de la democracia participativa y pluralista.

### 1.1. CLIENTELISMO

En primer lugar está el clientelismo, figura aferrada por años a la práctica electoral y a las relaciones que establecen los partidos y movimientos políticos con las esferas gubernamentales. Aquí las lealtades están vinculadas a incentivos y recompensas materiales a cambio de concesiones o de silencios complacientes. Esta práctica hay que entenderla no como una simple técnica electoral, sino como una organización sociopolítica esencial que perpetúa la clase política tradicional en el poder; pero, además, afianza la apropiación privada de los recursos públicos.

A manera de síntesis de lo que comprende el clientelismo, se encuentra la siguiente definición:

El clientelismo puede ser definido como una relación de intercambio por la cual se entregan bienes o se otorga trabajo a cambio de apoyo político, y cuya duración variará según las necesidades y posibilidades de quien ostente mayor poder. Sus elementos giran en torno a tres etapas: ofrecimien-

to, aceptación y cumplimiento; pero difícilmente los que ostenten poder quieran concluirlos; de allí el persistente deseo de continuidad que tienen y el hecho de que no varíen las situaciones anteriores. Es fundamental entonces la importancia del accionar gubernamental para lograr una toma de conciencia en los sectores más débiles, la cual es la que permitiría debilitar ese tipo de estructuras, a partir de la propia revalorización del individuo. La pobreza y necesidades de quienes tienen menos recursos, y su continuidad en similar situación, permite a quienes deseen obtener réditos políticos poder realizar un intercambio con menor esfuerzo y exigencia de su parte. Por eso la relación es posible a partir de una apariencia de ayuda que en la práctica no es tal, dado que el cliente se mantiene en una misma posición. Por otra parte, existirá un grupo acostumbrado a ese tipo de relación que, con el tiempo, deberá aceptar intercambios menos reductibles dada su imposibilidad de adoptar una respuesta diferente a su situación. Entre los métodos más comunes del clientelismo político se pueden mencionar el otorgamiento de trabajo, las licencias para las actividades de importación y exportación, los contratos públicos a particulares, los créditos, los subsidios, los servicios sociales. En todos los casos, el límite estaría dado por el acuerdo previo de intercambio de favores que, por lo general, se realiza en forma explícita. Entre las políticas que dan lugar a un cambio o disminución del clientelismo están la profesionalización de la administración pública, exámenes de competencia para acceder a cargos, obras de infraestructura, educación, democratización interna de los partidos políticos, políticas sociales temporarias que preparan para un mejor desenvolvimiento social y la toma de conciencia de las propias potencialidades (Vittadini, 2009, p. 178).

**Asimismo, Salomón Kalmanovitz, académico y ex miembro de la Junta Directiva del Banco de la República, en el periódico El Espectador del 4 de marzo de 2012 menciona:**

Puedo hacer una larga lista de hechos negativos atribuibles al clientelismo y que frenan el desarrollo de las fuerzas productivas en el país: las carreteras y dobles calzadas pagadas muchas veces y que no se terminan nunca, las ciudades con sistemas de transporte varias veces robados, Bogotá misma agobiada por vías entregadas a la corrupción y un sistema de transporte que no aguantó el futuro.

En fin, los frenos al desarrollo económico en Colombia no surgen tanto de la falta de impuestos ni de un sector público ineficiente, sino de una enfermedad más vieja y persistente: el clientelismo. Este modo de hacer política en el país, enraizado y soportado en el clientelismo, es quizá el obstáculo más prominente para que la nación y las demás emparentadas con la nuestra, se desarrollen equitativamente, se fortalezcan sus democracias y se consolide, o por lo menos, se reduzca la desigualdad social, política y económica.

De acuerdo con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2011), CLAD, la corrupción -de la cual se puede inferir que es generada por el clientelismo- constituye un grave problema y una significativa amenaza para la estabilidad y seguridad de las sociedades, en la medida en que socava las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y compromete seriamente el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, además de erosionar la moral de las sociedades y distorsionar las economías y la asignación de recursos para el desarrollo.

Desde la posición de varios autores, se encuentra que se asimila la corrupción a un triángulo de hierro conformado por la alta administración pública, las empresas electorales y una parte del mundo de los negocios. Al respecto, se observa:

“...Triángulo de hierro en cuyos vértices están los administradores de la cosa pública, políticos y empresarios que se coaligan para llevar a cabo negocios que les permitan a los últimos obtener contratos, eliminar la competencia, reducir costos, tener tratamientos favorables en materia tributaria y recibir subsidios a través de leyes diseñadas para tal efecto; a cambio de lo cual los primeros reciben sobornos y a los segundos se les financia las campañas políticas” (Misas; Franco & Oviedo, 2005. p. 301).

## 1.2. PATERNALISMO

Se pasa ahora a otra de las prácticas que con exagerada frecuencia se registra en Colombia, especialmente en las regiones geográficas alejadas de las grandes urbes, donde se establece y florece con todo su esplendor: el paternalismo de los gamonales bipartidistas (tanto del Partido Liberal como del Partido Conservador). Su modus operandi en todas partes de la geografía colombiana es semejante: su poder económico, ya sea heredado por familia, o por sus mismas iniciativas egoístas, se enaltecen por sus dádivas, representativas de una bondad simulada, pero que genera sus frutos de idolatría y la solidaridad perenne en las urnas. Los recursos se asignan descuidando el interés general y la eficiencia, mientras resulta obsesiva la rentabilidad electoral, el favor impúdico, la inequidad y la ocultación. Su estrategia es certera e inmisericorde: La droga para el abuelo, la leche para el niño, el puesto para el sobrino, la llamada mágica para el funcionario de turno, el dinero en efectivo. El gamonal es el papá de todos, el que tiene el entronque con todas las autoridades del pueblo y del de-

partamento, que manejan al dedillo. No hay puesto, movimiento político o recurso económico que se mueva sin su autorización; cada mesa de votación, cada candidato a las corporaciones públicas del municipio, cada escaño del concejo municipal, son milimétricamente controlados por sus cálculos electoreros.

Lo que no se percibe en estas zonas es el desequilibrio y la inequidad que este tipo de comportamientos genera, no solo en el común de la gente, sino en las mismas arcas de los municipios y veredas afectadas por este fenómeno corruptible. En el periódico virtual La Voz de Galicia, Álvarez Corbacho lo dice de una manera clara y escueta:

...Porque se generan ilusiones financieras de gratuidad en los servicios públicos, porque la ausencia de impuestos disciplina a ciudadanos y gobernantes, y porque así la demanda de favores, subvenciones, obras o servicios es infinita. En estas circunstancias, el político aparece como padre egregio o como rey mago navideño, premiando o castigando al súbdito según su comportamiento previo. O sea, que los sistemas de financiación de las administraciones públicas (que establecen la importancia relativa de los impuestos y las subvenciones) no son cosa baladí, sino más bien parte sustantiva del diseño institucional y del desarrollo democrático (2013).

Mauricio Botero Caicedo, en El Espectador (14 de marzo de 2009), va un poco más allá del asunto y nos dice que “el paternalismo, en donde el soberano se comporta con los súbditos como un padre y en donde los súbditos son tratados como menores de edad, por definición, es despótico. Por el contrario, la democracia es la salida del individuo de la situación de minoría de edad: el abandono de la infancia es importante para alcanzar la madurez política y económica, y dejar atrás el paternalismo. Esta práctica política, igual que la anterior -el clientelismo- contribuye a limitar los espacios de participación social real; genera y amplía la pobreza de las clases sociales desfavorecidas, y lo más cruel y deprimente al mismo tiempo es que la convierte en parte inherente de la cultura, no solo política, sino social y económica de la mayor parte de la población, por lo menos de la que sostiene con sus votos al papá noel del pueblo. Su malignidad, su veneno antidemocrático, sale de las mismas entrañas de la sociedad, sin que se esté consciente de ello”.

### 1.3. NEPOTISMO

Para completar el panorama excluyente, se tiene que otra de las prácticas políticas heredadas de la clase dirigente tradicional, es el nepotismo, que campea por toda la geografía nacional. Un apellido de alcurnia, una familia de la alta sociedad o la parentela de un gamonal son suficientes, en el país y en la comarca, para tener acceso, sin importar los méritos profesionales o técnicos, a la burocracia estatal. La desvergüenza no es poca y el cinismo es excesivo cuando se habla de esta práctica en los cargos públicos.

Sobre este fenómeno, en 1995 el diario El Tiempo publicó lo siguiente:

De los hermanos del senador, siete trabajan en el sector público caldense en entidades como la Industria Licorera de Caldas, Corpocaldas y la Contraloría. Además, tiene tres primos en Cajanal, la Industria Licorera y Asbasalud, cuatro sobrinos que trabajan en el departamento, el municipio y en Telecafé, así como tres cuñados vinculados al Hospital de Caldas, la Industria Licorera y la Contraloría. Omar Yepes, la cabeza de la gran familia, fue electo con 45 mil votos; mientras que su hermano, Arturo, resultó elegido representante a la Cámara por la circunscripción de Caldas con 28 mil votos. Y, aunque la Constitución prohíbe que dos hermanos del mismo partido accedan a curules en el Congreso durante la misma elección, los dos Yepes se inscribieron en movimientos distintos para evadir esta inhabilidad. Mientras Omar Yepes se inscribió por el Partido Conservador, Arturo Yepes lo hizo por el Movimiento Nacional Progresista, agrupación que fundó antes de su elección.

Igual que en el clientelismo y en el paternalismo, esta última táctica cierra las puertas a la participación social en la política. Pero a diferencia de aquellas, esta tiene una estrategia mucho más eficiente y de mayor cobertura. Cada pariente elegido tiene un campo de acción de su dominio que implica un crecimiento geométrico en la cobertura política y administrativa del jefe supremo. Los puestos de trabajo, de bajo y mediano rango, quedan a expensas de la familia. Los contratos públicos multimillonarios se deciden en la sala familiar. Poco o casi ningún accionar queda en las administraciones públicas municipales y departamentales para aquellos que, por méritos o por derecho propio, quieren acceder a algún cargo público.

Se tiene, de esta forma, el monopolio y la exclusividad en el manejo del Estado por parte de la clase política tradicional colombiana. Lo que queda es poco y espurio, cuando no insignificante.

Ante este panorama inequitativo, elitista y excluyente, las opciones que le quedan a la sociedad civil de participar en lo público son, constitucionalmente, expeditas y múltiples. Desde la iniciativa popular hasta la revocatoria del mandato, pasando por los diferentes tipos de referéndums, existen en el papel un sinnúmero de alternativas constitucionales que la sociedad civil puede y debe utilizar para, de alguna manera, participar en las decisiones que afectan lo público desde lo estatal. Sin embargo, la cuestión es compleja y desalentadora. La misma estructura de la organización política de partidos, de bancadas, de regulaciones en los cargos públicos, de relaciones de poder asimétricas entre la élite y el resto, de los padrinzagos políticos y del sinfín de triquiñuelas consuetudinarias establecidas de antaño, para blindar y darle continuidad al sistema y al modelo político neocapitalista, hacen que la participación de la sociedad civil, aun existiendo los instrumentos legales y jurídicos, sea mínima, exigua, frente a lo que debiera ser. La lucha que este colectivo ha emprendido en Colombia en los últimos años ha sido denodada, pero al mismo tiempo insuficiente, para lograr tener un aparato político-estatal que le dé más garantías de participación real en la distribución de cargos públicos, de mejor educación, de un mejor estatus de vida y de reducir la brecha creciente entre ricos y pobres.

La única posibilidad que tiene el pueblo para establecer un contrapeso -pues sería ingenuo hablar de un equilibrio- al apetito voraz y despiadado de la clase política tradicional de este país, es la organización de la sociedad civil y de la opinión pública como entes que puedan, por un lado, develar las intenciones pérfidas de los políticos de oficio y, por el otro, puedan ir abriendo camino -así sea a ritmos pausados- con miras a conquistas sociales de hondo calado con tendencia a la publicación del Estado. Solo la interacción dinámica y dialéctica de todos los actores que hacen parte de la sociedad civil (ONG, medios de comunicación, gremios, sindicatos, iglesias, movimientos ciudadanos, etc.) y su participación de-

cisiva en asuntos que tienen que ver con toda la sociedad puede ir permeando la sólida y férrea estructura antidemocrática y extractiva de las instituciones políticas de la región.

Así las cosas, “es claro que la participación ciudadana se orienta centralmente a afectar la institucionalidad del aparato del Estado de forma de lograr una mayor “publicación” en los procesos de adopción de las políticas y decisiones estatales” (Cunill, 1997). Es a lo que se debe aspirar cuando se trata de movilizar tanto la opinión pública como a la sociedad civil.

Es muy importante mencionar que la organización de la sociedad civil -restringida muchas veces al control de servicios públicos singulares- debe tener una independencia crítica frente a los partidos políticos tradicionales, pero al mismo tiempo debe interactuar con ellos de tal manera que se pueda llegar a intercambios de doble vía, donde los únicos beneficiados en este proceso sean los miembros de toda la sociedad. Lo más importante es que en los diferentes escenarios donde se encuentren para compartir experiencias y conocimientos, se pueda generar un clima de confianza, de independencia y de respeto por toda la comunidad. Es en estas circunstancias en las que la sociedad civil en conjunto debe ir ampliando su radio de acción, para que los nuevos valores políticos se vayan instalando en un nuevo modelo que termine de una vez por todas con las costumbres dañinas y corruptas de la clase política tradicional de este país y de esta comarca.

Valores como la austeridad, la transparencia, la responsabilidad social, la ética a toda prueba, son indispensables y absolutamente necesarios en el actuar político de la sociedad civil. De otro modo, se pasará a adquirir los vicios, las costumbres, la cultura política corruptora de quienes son sus peores ejemplos; es tal el carácter de la política nacional, regional y local, que si no se salvaguarda con firmeza y responsabilidad la ética pública, tarde o temprano se terminará imitando a quienes tanto daño han hecho a la sociedad colombiana. Al final, en vez de ser un instrumento de lucha y de reivindicación, una persona se puede convertir en un instrumento de Estado, en un amplificador de los programas estatales o en un asociado en las estructuras de poder y coordinación.

Se menciona en este punto la opinión pública como un fenómeno que, gracias a los avances tecnológicos actuales, inimaginables en otras décadas, ha tenido una gran influencia en el devenir político de la ciudad de Manizales y del país. En este sentido, “para Habermas, la sociedad civil y la opinión pública pesaron fuertemente para construir el Estado de Derecho. La norma jurídica ya no fue producto de la tradición o de la voluntad divina, como en los tiempos anteriores, sino producto de la razón, considerada como la expresión de la voluntad general. Sin esta atribución, sin la presuposición de la opinión pública como el origen de toda autoridad vinculada al conjunto, la democracia moderna carece de sustancia de su propia verdad. La esfera pública de la sociedad civil moderna aparece, entonces, como la afirmación de que la opinión pública que se forma en ella es la única fuente legítima de la ley” (Habermas, 2004, p. 81).

De igual manera, Habermas sostiene lo siguiente:

La esfera o el espacio de la opinión pública no puede entenderse como institución y, ciertamente, tampoco como organización; no es un entramado de normas con diferenciación de competencia y de roles, con regulación de las condiciones de pertenencia, etc.; tampoco representa un sistema; permite, ciertamente, trazados internos de límites, pero se caracteriza por horizontes abiertos, porosos y desplazables hacia el exterior. El espacio de la opinión pública, como mejor puede describirse, es como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, y en él los flujos de comunicación quedan filtrados y sintetizados de tal suerte que se condensan en opiniones públicas agavilladas en torno a temas específicos (1998, p. 35).

Su incidencia en decisiones de alto nivel comprometen muchas veces las verdaderas intenciones de los políticos de turno que tratan de usurpar bienes públicos o de despistar a la sociedad mediante argucias que son detectadas y desbaratadas en beneficio de toda la sociedad.

## 2. ALCANCES Y LIMITACIONES PARA EL EJERCICIO DEL BUEN GOBIERNO Y LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA: CLIENTELISMO, PATERNALISMO, NEPOTISMO EN EL MUNICIPIO DE MANIZALES

Se tiene entonces, de un lado, la clase política tradicional, que defiende sus intereses mediante prácticas generalizadas en todo el país y acentuadas en la mayoría de las regiones, sustentadas casi todas ellas en los vínculos débiles que existen entre los partidos políticos y sus electores, en la falta de cultura política del pueblo, en la apatía de la gran mayoría por los asuntos políticos y en un sinfín de condiciones que los sustentan, incluso a pesar de su desprestigio social. Esta representa, en su gran mayoría, los intereses de una élite y del propio Estado.

De otro lado, se encuentra la sociedad, grupo mayoritario de personas que no cuentan con los medios para acceder a una vida digna ni a los mecanismos constitucionales que les da derecho a participar de los bienes estatales, que son públicos, y que por arte de magia se los apropiaron unos cuantos. Esta parte está representada en la llamada sociedad civil y en la opinión pública que, conceptualmente, son las llamadas a ir minando poco a poco el poder omnímodo de la clase política colombiana.

Teóricamente, la democracia participativa es modelo de oportunidades y ejemplo de la institucionalidad y estabilidad política; y cuenta con los instrumentos, mecanismos, recursos y procedimientos para que así sea. Considerada una de las más estables en América, ha contado con una doble condición sine qua non que la ha mantenido estable y como ejemplo ante propios y extraños. Encontramos así dos factores en juego: (a) La habilidad de los políticos que han sabido manejar su posición dominante con estrategias corruptas, pero populistas y paternalistas, que los hace casi benévolos; (b) La pasividad y el adormilamiento del pueblo que, en medio de una crisis permanente, mantiene su posición de resignación o indiferencia.

El problema radica en la ejecutoria y funcionalidad de todo ese andamiaje de leyes y códigos que hacen de la colombiana una democracia ejemplar. Se mencionarán a continuación una serie de problemas que no hacen viable la democracia participativa tal como está concebida: en beneficio de la mayoría.

1. El analfabetismo político, estimulado por los caciques regionales, a quienes solo les interesan los réditos personales.
2. La complacencia silenciosa del ciudadano del común que, ante las injusticias, prefiere quedarse callado.
3. La falta de liderazgo popular acallado por la violencia o anulado por la ignorancia.
4. La rigidez política que impide el ascenso de quienes aspiran y no llegan.
5. La reproducción de la desigualdad económica en el plano político, donde prima el capital, bien o mal habido, por sobre los méritos o las aspiraciones legítimas.
6. La abstención en las votaciones, que deslegitima los gobiernos locales, regionales y nacionales, sustentada en la aversión y pérdida de credibilidad en los políticos.
7. Los problemas en los controles del gasto público, que generan corrupción endémica en toda la clase política colombiana.
8. Los ya mencionados problemas de clientelismo, nepotismo y paternalismo, que conducen al mismo precipicio de la corrupción.

Sobre este tema, Rudolf Hommes manifiesta:

La que impide que los países se desarrollen y la que ha preocupado a los filósofos y a los pensadores políticos en el tránsito de la antigüedad a la era moderna ha sido la corrupción del sistema, que nace en el Estado y proviene del sistema político dominante, cuando los políticos manipulan sistemáticamente la economía o la capacidad del Estado para generar rentas o beneficios de todo orden para asegurar, aumentar o mantener su poder político. Este no es un asunto de manzanas podridas que causan problemas, ni se soluciona sustituyendo a los malos y poniendo a gente de bien en posiciones de autoridad (o liderando a los malos). Es una falla fundamental del sistema, que mantiene a la sociedad en permanente peligro de que se

concentre excesivamente el poder y se pierda el equilibrio que emana del balance entre poderes, que es el que garantiza la libertad y la estabilidad democrática (El Tiempo, 12 de julio de 2012)

En este punto, luego de realizada la semblanza del sistema político y de los mecanismos que utilizan los políticos profesionales para perpetuarse en el poder, y los trucos para simular la gobernabilidad legítima, se afirma que un lastre político de funestas consecuencias para la economía y bienestar social de manizaleños y caldenses se arrastra desde hace varias décadas.

El empoderamiento de los caciques políticos define, en gran medida, el comportamiento de las corporaciones públicas y de los partidos políticos en la ciudad y en el departamento de Caldas. Aún predominan las prácticas políticas mencionadas arriba, a pesar de que se ha pasado de una situación en la que el cacique era concejal de varios municipios al mismo tiempo y en la que, aparentemente, los votos eran repartidos por sus titulares, minutos antes de iniciar las votaciones, asegurando el triunfo de los candidatos, a otra en la que se consolida la tendencia a nuevos grupos políticos y donde las artimañas electorales cada vez son más sofisticadas, pero al mismo tiempo más onerosas y riesgosas.

Fals Borda hace una reflexión en 1991, hablando de la nueva constitución:

La nueva Colombia por la que tantos han trabajado desde hace tiempo, cuyas perspectivas quedan consagradas en la Constitución de 1991, depende en alto grado de que se sepa responder, organizadamente y con agrupaciones sociales fuertes, a las urgencias del sustrato regional y provincial con todos sus elementos, incluyendo los macondianos y sus gentes sentipensantes. Estos son los actores de carne y hueso cuya trágica suerte nos sigue preocupando como hombres de ciencia y como políticos (p. 111).

Las urgencias del sustrato provincial y regional, de índole crítico e inconforme con la dinámica político-administrativa, han sido silenciadas para siempre, como en el caso de Orlando Sierra Hernández, crítico acérrimo de los políticos comarcanos.

## CONCLUSIONES

Con la expedición de la Constitución de 1991, entró en vigencia el principio del pluralismo político como garante de la participación ciudadana, entendida desde el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho. Este principio constitucional propició la apertura política a diversas fuerzas ideológicas provenientes de los sectores culturales, religiosos, económicos, sociales, etc., del país. Este hecho, sumado a los escasos requisitos para la constitución de una colectividad política, fomentó la fragmentación del sistema de partidos políticos.

Una de las formas que tiene la sociedad civil para contrarrestar el desequilibrio rampante que predomina en la estructura socio-política es desarrollar el asociacionismo crítico, fundado en la solidaridad y destinado a la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

Sobre el asunto, Paulo Arboleda señala:

Por esta razón, las reformas políticas en Colombia no pueden pretender modificar el sistema de partidos políticos y el sistema electoral cada vez que se presenta una crisis institucional, mediante la expedición de normas que, en la práctica, no han solucionado el problema. Por tanto, el aspecto jurídico (se hace referencia a la expedición de actos legislativos y de normativa en materia política) no cambió el aspecto político (clientelismo, paternalismo y nepotismo), hecho que demuestra que antes de plantearse una reforma política, el Estado, a través de las políticas públicas, debe construir las bases sobre las cuales se levanten los pilares de la justicia social y, por ende, los pilares de la educación, el empleo digno, una alimentación adecuada, etc., que pongan fin a las manifestaciones violentas que han caracterizado la historia de Colombia por más de 60 años<sup>1</sup> (2015, p. 174).

Ahora bien, “el problema, como se señaló, es comprender la dinámica de un sistema político cuando la estructura y funcionamiento de los partidos es débil e, incluso, inexistente; es decir, cuando los mediadores naturales, partidos y grupos políticos resultan incapaces de articular las demandas ciudadanas en propuestas de política pública agenciadas a

<sup>1</sup> Un estudio sobre la violencia en Colombia puede verse en: Deas, M. & Gaitán, F. (Eds.). (2005). Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.

través de procesos electorales y de mantener una fluida interacción tanto con la sociedad civil como con las instituciones jurídico-políticas” (Ayala, 2006, p. 17).

Así las cosas, “el espacio que dejan los partidos políticos ante la debilidad de sus estructuras y de sus plataformas ideológicas es llenado por un nuevo actor de gran cobertura y poder económico: los medios masivos de comunicación” (Arboleda, 2015, p. 123).

Se sabe del poder de los medios de comunicación en el devenir político de la cultura colombiana y cómo estos han desempeñado un lugar predominante en el conocimiento real de hechos que tienen que ver con la política y la economía nacionales y locales. El auscultamiento investigativo de algunos periódicos y emisoras ha destapado grandes hechos de corrupción y de malversación de fondos a todo nivel. El fomento a la independencia crítica y económica de los medios de comunicación es un baluarte que la sociedad civil y la opinión pública deben estimular y acrecentar.

Finalmente, la educación pública y privada en todos los niveles debe permitir que tanto docentes como estudiantes y padres de familia puedan acceder a una concientización del papel que deben cumplir con las exigencias a los políticos de su barrio, vereda o comuna, para que rindan cuentas de los compromisos hechos en las campañas políticas. En las aulas de clase, en las casas comunales, en los espacios deportivos, debe haber información y cultura política, destinada a reclamar sus derechos como ciudadanos.

## REFERENCIAS

- Arboleda, P. (2015). *Los partidos políticos en la Constitución de 1991*. Medellín: Funlam.
- Ayala, G., Duque, Ó. & Hurtado, G. (2006). *Medios de comunicación y seguridad democrática: De la democracia radical al unanimismo ideológico*. Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Bernales, M. & Flórez, V. (1997). *La ilusión del buen gobierno*. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001368/136856s.pdf>
- Botero, M. (14 de marzo de 2009). El retorno del paternalismo. Colombia. *Periódico El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/columna127321-el-retorno-del-paternalismo>
- Cunill, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Deas, M. & Gaitán, F. (Eds.). (2005). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá: Fonade y Planeación Nacional.
- De Sousa Santos, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Quito: CLACSO.
- Fals Borda, O. (1991). *La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia*. Recuperado de: <http://www.iepri.org/portales/anpol/14.pdf>
- Federación española de municipios y provincias. (2010). *Calidad democrática y buen gobierno*. Recuperado de: <http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/II/9.pdf>

- Galvis, F. (2012). *La Constitución Política de 1991. Balance de 20 años*. Bogotá: Temis.
- García, M. (2009). La flexibilidad de la ley. En García, M. (Director), *Normas de papel. La cultura del incumplimiento de reglas*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Dejusticia.
- Guevara, J. (2009). *La Democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública*. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991. Recuperado de: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1578/1/80871509.pdf>
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2004). *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Jiménez, W. & Ramírez, C. (2008). *Gobierno y políticas públicas*. Recuperado de: [http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home\\_1/rec/APT2010/1\\_APT\\_CREDITOS/SEMESTRE%20%20APT%20CREDITOS/GOBIERNO%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf](http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/APT2010/1_APT_CREDITOS/SEMESTRE%20%20APT%20CREDITOS/GOBIERNO%20Y%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf)
- Kalmanovitz, S. (4 de marzo de 2012). *Clientelismo y desarrollo*. Periódico *El Espectador*. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/opinion/clientelismo-y-desarrollo>
- La Sillavacía. (2010). *La Fundación Buen Gobierno se traslada a Palacio (y muere)*. Recuperado de: <http://www.lasillavacia.com/node/nodetopdf/18402>

- Mejía, J. (2012). *La sociedad civil y el buen gobierno*. Recuperado de: [http://www.idea.int/publications/nudos\\_criticos/upload/2.%20La%20sociedad%20civil.pdf](http://www.idea.int/publications/nudos_criticos/upload/2.%20La%20sociedad%20civil.pdf)
- Misas, G.; Franco, A. & Oviedo, M. (2005). Un marco analítico para entender la corrupción. *Revista Economía Colombiana, Contraloría General de la República*, 307, 8-45.
- Stoker, Gerry. (2011). *El buen gobierno como teoría: Cinco propuestas*. Recuperado de: [http://pensamientopolitico.50g.com/textos/buen\\_gobierno\\_stoker.pdf](http://pensamientopolitico.50g.com/textos/buen_gobierno_stoker.pdf)
- Unidad Investigativa. *La dinastía de los Yepes en Caldas. Periódico El Tiempo*. Colombia. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-385737>
- Villoria, M. (2009). *Corrupción y liderazgo público*. Recuperado de: [http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso\\_07/area06/GT24/VILLORIA-MENDIETA-Manuel\(URJC\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT24/VILLORIA-MENDIETA-Manuel(URJC).pdf)
- Vittadini, S. (junio 2009). Clientelismo político: Viejas técnicas, nuevas realidades. *Revista Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas*, Universidad de Taipei, 3(1).