

Clientelismo Inmarcesible: Un estudio de caso en la localidad de chapinero

Santiago Andrés Robles Arenas

Trabajo de grado para optar el título Politólogo

Director: Juan Manuel Palacios Luna

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas

Bogotá

2019

Clientelismo Inmarcesible: Un estudio de caso en la localidad de chapinero

Santiago Andrés Robles Arenas

Trabajo de grado para optar el título Politólogo

Director: Juan Manuel Palacios Luna

Pontificia Universidad Javeriana

Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales

Ciencias Políticas

Bogotá

2019

Clientelismo Inmarcesible: Un estudio de caso en la localidad de chapinero

Pontificia Universidad Javeriana
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Ciencias Políticas

Bogotá

2019

Contenido

Introducción.....	1
Objetivo General:.....	3
Objetivos específicos:	3
Marco teórico.....	5
Clientelismo	5
Primeras aproximaciones.....	5
Atributos del concepto	5
El clientelismo en Colombia	7
Maquinaria Política	9
Marco metodológico.....	11
Unidad de análisis	11
Criterios de Selección.....	11
Herramientas de Recolección de Datos.....	12
Categorías de Análisis	13
Análisis de reformas políticas	15
Reforma Política de 2003.....	15
Reforma del 2009.....	19
Reforma política de 2018.....	21
Análisis Transversal de la JAL de Chapinero	23
Elecciones de 2000.....	25
Elecciones de 2003.....	25
Elecciones de 2007.....	26
Elecciones de 2011.....	27
Elecciones de 2015.....	28
Elecciones de 2019.....	28
El clientelismo en Chapinero ¿Cómo funciona?	31
Involucrados en el Intercambio	31
Como se Entablan las Relaciones Político-Elector	33
Comunicación entre Actores.....	34
Naturaleza de los Bienes.....	35
La Red de los ediles.....	37

Clientelismo y Maquinarias: mecanismos de adaptación.....	38
Conclusiones	40
Bibliografía	42
Anexos.....	46
Anexo #2: Entrevista Líder/ciudadano.....	46
Anexo #3: Entrevista edil	48
Anexo #4: Datos electorales JAL de Bogotá año 2019.....	49
Anexo #5: Datos electorales JAL Chapinero 2000- 2019	51
Anexo #6: Lista de entrevistados (solo para versión entregada al evaluador).....	52

Agradecimientos

A Dios, mis padres, mi abuela, mi hermano, mi familia, mi pareja y amigos que me soportaron, me aconsejaron, fueron fuente de inspiración, luz y paciencia, no tengo suficientes renglones para expresarles el amor que les tengo. A mi director de trabajo de grado, mi guía académica, especialmente por su entrega a la realización de esta investigación a pesar de las dificultades. A mí mismo, por vivir esta experiencia un día a la vez y por demostrarme lo que puedo lograr.

Introducción

Cuando se pronuncia la palabra clientelismo, se suscitan diferentes reacciones en quienes la escuchan, pero la más común hace referencia a clientelismo como una práctica antiética o problemática. A través de los años se ha hecho estudios en nuestro país al respecto, pero al nivel macro o intermedio mientras que los niveles más pequeños han sido poco estudiados.

El clientelismo es, en un primer sentido, el ofrecimiento por parte de políticos de beneficios materiales con la condición de que el destinatario devuelva el favor con un voto u otras formas de apoyo político (Stokes, Dunning, Brusco, & Nazareno, 2013). Al ser objeto de controversias y debates, existen visiones que lo consideran un impedimento para los métodos de distribución de bienes públicos, una práctica antidemocrática asociada con la corrupción que se alimenta y perpetúa la debilidad estatal (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2010; Pedroza Estrada & Romero Ramírez, 2018).

En Colombia, los cambios institucionales como la Constitución Política de 1991 y la reforma política del 2003 han buscado detener las prácticas clientelares. Pero la realidad colombiana dista mucho de esto, pues una serie de estudios en el país han dejado en evidencia que el clientelismo es una práctica que se ha arraigado a la política colombiana logrando adaptarse a cambios institucionales al punto de convertirse en una característica central de la política colombiana y que ha logrado llegar a todos los rincones del país (Dávila & Delgado, 2001; Leal & Dávila, 1991).

Lo anterior es importante tenerlo claro, pues el clientelismo no es exclusivo de zonas marginadas o apartadas del país, visiones como la de Auyero (2001) muestran al clientelismo como el mecanismo para satisfacer las necesidades de los pobres; sino también de los centros urbanos donde las instituciones democráticas y estatales son más fuertes, la clase media es más amplia y se han constatado procesos de modernización.

Como expone García Sánchez (2000), las Juntas de Acción Local (JAL) en Bogotá: “han terminado siendo un espacio potencial para la reproducción de los esquemas de intermediación clientelista.” (p. 50) y los ediles que pertenecen a estas se han convertido en “intermediarios entre la ciudadanía o sus redes políticas y la administración distrital” (p. 50),

lo que indica que el fenómeno clientelista en la ciudad de Bogotá y sus localidades existe y se mantiene.

Las JAL en Bogotá, en su mayoría están controladas por partidos tradicionales y los partidos que han nacido de estos, dejando poca participación a los partidos alternativos con un fuerte voto de opinión; este fenómeno no debería ocurrir en una localidad como Chapinero que está compuesta mayoritariamente de estratos 4, 5 y 6.

Por tanto, el propósito de esta investigación es identificar los factores que perpetúan el fenómeno en la localidad de Chapinero, y como este ha logrado acomodarse al contexto en el cual se encuentra inmerso. Ante esto surge la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los factores que explican la persistencia del clientelismo en la localidad de Chapinero?

Resulta pertinente responder a este cuestionamiento de cara a las elecciones locales del 2019, de esta manera será posible establecer el momento clave del clientelismo en este proceso electoral, donde se construyen las relaciones político-votantes en las cuales se dan a conocer los bienes que serán objeto de la transacción a cambio del voto. El análisis en la actualidad permite observar el contexto donde el clientelismo ha evolucionado y cuáles son las necesidades de los actores que voluntariamente participan. Además, es necesario comprender como el clientelismo ha logrado adaptarse a los cambios institucionales a los que se le ha sometido, es necesario comprender las reformas políticas que han intentado debilitarlo y de qué manera, así, podrá comprenderse como este fenómeno muta para seguir existiendo.

Existen pocos estudios al respecto de localidades concretas en Bogotá, estos se han centrado en comprender cómo el clientelismo se articula como un factor que permite un tipo de construcción de ciudadanía (García Sánchez, 2000; Aunta Peña, 2009), qué permite el mantenimiento de las redes clientelares y como los patrones se han mantenido en el poder (Reyes Castillo, 2017) y develar las lógicas internas del clientelismo y su significado en orden de comprender por qué se hace uso del mismo (Rubio, 2003), tomando como unidad de análisis un político o la ciudad en general. Estos estudios se han limitado a describir redes clientelares aisladas o la presentación de manera global del clientelismo.

La localidad como unidad de análisis inexplorada, es un espacio propicio para observar una serie de redes y la relación que estas puedan llegar a tener; por otro lado, al estudiarse un espacio geográfico de similares características se logra evidenciar diferencias y similitudes de las distintas relaciones clientelares que se entablan y los factores que determinan la utilidad de estas con mayor precisión.

A continuación, se presentan los objetivos planteados para dar solución a la pregunta de investigación:

Objetivo General:

- Comprender los factores que permite la existencia del clientelismo en las elecciones de 2019 en la localidad Chapinero de Bogotá.

Objetivos específicos:

- Examinar el impacto de las reformas electorales a nivel nacional y local.
- Analizar la composición partidista de la JAL de Chapinero.
- Caracterizar el clientelismo en la localidad de Chapinero.

La investigación se divide en cinco capítulos; en el primero, se presenta el marco teórico de los principales referentes teóricos sobre el clientelismo y las maquinarias políticas, los avances académicos del clientelismo en Colombia y la hipótesis propuesta para guiar la investigación y dar solución a la pregunta.

En el segundo capítulo, se presenta la metodología, la unidad de análisis, los criterios de selección, las herramientas de recolección de datos y la operacionalización de las variables utilizadas para llevar a cabo la investigación.

En el tercer capítulo, se lleva a cabo un análisis de las principales reformas al sistema electoral y de partidos colombiano, con el fin de establecer los alcances que estas puedan tener en el quehacer político.

En el cuarto capítulo, se realiza un análisis transversal de la localidad de Chapinero acompañado de datos electorales obtenidos de la Registraduría Nacional, en este capítulo se

identifican los partidos de maquinaria presentes en la localidad y la fortaleza de los mismos, se construye el Índice de Pertenencia Partidaria (IPP) y se analizan los impactos de las reformas estudiadas en el capítulo anterior en el nivel local.

El capítulo quinto, describe y caracteriza el clientelismo en la localidad, para determinar la existencia de este fenómeno y la relación de este con las maquinarias políticas, y se exponen los datos obtenidos de las entrevistas semiestructuradas realizadas a actores claves de la localidad entre los que se encuentran un edil, tres candidatos, dos líderes barriales y una ciudadana.

Por último, se presentan las conclusiones derivadas del trabajo investigativo realizado y se plantean cuestiones para próximas investigaciones.

Marco teórico

Clientelismo

Primeras aproximaciones

En la literatura no existe un consenso sobre el concepto de clientelismo. Para la presente investigación y a partir de una revisión bibliográfica, se entiende al clientelismo como una relación asimétrica entre un patrón (político) y una clientela (electores); en la que en ocasiones se da la presencia de intermediarios; para llevar a cabo un intercambio racional de bienes y servicios; de carácter público o privado; por apoyo electoral, que ha logrado perdurar en el tiempo, modificándose y adaptándose a las sociedades y los estados en las cuales está inmerso (Auyero, 2001; García Sánchez, 2000; Keefer & Vlaicu, 2008; Kettering, 1988; Osorno, 2016; Schröter, 2010; Stokes et al., 2013).

Aunque este primer acercamiento al concepto resulta útil a la hora comprender el fenómeno, es necesaria una comprensión aún más profunda y detallada de esta definición, articulando diferentes nociones que permitan caracterizarlo.

Atributos del concepto

Kitschelt y Wilkinson (2008) y Stokes et al. (2013) coinciden en llevar a cabo la diferenciación entre lo catalogado como programático y no programático, concuerdan en situar al clientelismo en esta última categoría, pero difieren en sus concepciones.

Por su parte Stokes et al. (2013) lo concibe como un modo de distribución, la diferenciación surge a partir de dos criterios, discusión sobre cómo deben distribuirse los recursos debe ser (1) formal y públicamente discutida, y (2) por medio de esto determinar la asignación de recursos. El clientelismo, al ser no programático, no cumple con estas condiciones, puede que la distribución y sus criterios no sean públicamente deliberados o que los criterios formales ocupen un segundo plano a la hora de otorgar los beneficios con el fin de poder dirigirlos estratégicamente.

Como un vínculo político-ciudadano, no programático, Kitschelt y Wilkinson (2008), exponen tres factores que caracterizan la peculiaridad del intercambio clientelar: que sea (1)

un intercambio directo y contingente, (2) predecible y (3) monitoreable (p. 9). Estos factores al igual que el intercambio efectivo de las partes, no se manifiestan en una acción o momento específico, al contrario, hacen parte de un proceso y de un mantenimiento del vínculo.

La contingencia se da en la medida en que se pueda excluir a individuos o grupos de los bienes que hacen parte del intercambio, lo que Stokes et al. (2013) llamaría el castigo o la amenaza de este, lo que permite que los bienes puedan ser dirigidos a grupos y/o individuos específicos. En cuanto a la predictibilidad del intercambio debe existir certeza de que los bienes que proveerá el político serán recibidos sólo por quienes efectivamente voten, esto implica una certeza en la contingencia y en recibir los votos. Por último, el monitoreo, se expone el control de individuos o de grupos y las maneras de llevarlo a cabo, este control se da para no dirigir erróneamente los recursos y asegurar el intercambio de votos, además de conocer las nuevas demandas que puedan surgir (Kitschelt & Wilkinson, 2008).

Los autores coinciden en afirmar que el clientelismo no se basa únicamente en si los bienes se dirigen o no, si no en la naturaleza de estos y como son dirigidos (Stokes et al., 2013, p. 12). Los bienes que hacen parte de esta transacción son de carácter privados, pues es posible dirigirlos únicamente a quienes no hagan parte del intercambio, pero, en ocasiones son bienes públicos de los cuales es posible excluir parcialmente a individuos o grupos (Kitschelt & Wilkinson, 2008).

En estos vínculos no programáticos, se logran identificar primordialmente tres actores. Estos tienen roles diferenciados en el intercambio y la construcción de redes clientelares. La presencia de un político que desempeña el rol de patrón y el encomendado de dirigir los bienes para llevar a cabo la transacción. Los ciudadanos, en el rol de clientes en el cual reciben dichos beneficios a cambio de su lealtad y apoyo electoral. Por último, los intermediarios; ellos cumplen un rol fundamental en la red pues son los encargados de tender el puente entre patrones y clientes para llevar a cabo dicha transacción, transmitir demandas y dirigir correctamente los recursos (Stokes et al., 2013).

Auyero (2001), concibe el clientelismo como un lazo entre políticos y electores en el cual se buscan “satisfacer necesidades básicas de los pobres [...] que puede ser dominante en algunas

circunstancias y marginal en otras” (p.35) esta definición caracteriza dos aspectos fundamentales: la existencia de una necesidad -por parte del cliente- que puede ser resuelta por medio de dicho intercambio, y su dinamismo entendido como la posibilidad de estar o no presente en los modos de distribución y las relaciones político-electores.

Stokes et al (2001), Kitschelt y Wilkinson (2008) y Dávila y Delgado (2001) afirman que las redes clientelares son cada vez más costosas de mantenerlas debido a las labores de contingencia, predictibilidad y monitoreo, la fragilidad de los lazos político-electores debida a la competencia entre intermediarios y entre políticos, llevan a que la inversión que deba hacerse para mantener estos vínculos sea costosa. Esto deriva en que los participantes en el intercambio de bienes sean cada vez menos y a niveles más locales, por ello la localidad resulta fundamental para comprender cómo el fenómeno se manifiesta, pues su delimitación territorial se presta como un terreno óptimo y asequible para llevar a cabo este tipo de intercambios.

Sumado a esto, la asimetría entre los actores resulta fundamental para comprender el fenómeno, Kitschelt y Wilkinson (2008) señalan que el clientelismo tiene una estructura piramidal en la cual los políticos, en su rol de patrones, se encuentran en la cumbre, bajo ellos los intermediarios y en la base los electores, en su rol de clientes. Esta visión, muestra una relación totalmente vertical en la cual los clientes están subyugados a los patrones. Retomando a Dávila y Delgado (2001) se evidencia que esta relación asimétrica ha cambiado, en su tipología de Clientelismo de Mercado exponen como el cliente adquiere una mayor injerencia en la red y una capacidad de negociación mayor, debido en parte a la competencia política que se ha gestado.

El clientelismo en Colombia

En el contexto colombiano, Dávila y Delgado (2001) afirman que el clientelismo es “[un] elemento que explica la dinámica intrínseca de la vida política colombiana” (p. 321) que se ha convertido en un articulador del sistema político colombiano (Leal & Dávila, 1991) y un mecanismo de representación (García Sánchez, 2000), aquí nos encontramos con dos concepciones del fenómeno que dejan entrever que el clientelismo está arraigado en

Colombia y que en palabras de García Sánchez (2000) “en el contexto colombiano, es la clave para el entendimiento del funcionamiento del sistema político” (p. 22).

Se han formulado tipologías en el caso colombiano, que responden a variaciones en el tiempo y la institucionalidad. En primer lugar, clientelismo tradicional, basado en “lealtades feudales” que se extendieron hasta el siglo XX, con una relación más personal e intercambio exclusivo entre patrón y cliente, donde los bienes que provee el patrón son netamente privados.

La segunda tipología de clientelismo, el clientelismo moderno, se da en el marco del frente nacional. En este contexto, la naturaleza de los bienes pasa de ser privado a público, el estado adquiere un rol fundamental pues es el encargado de proveer estos bienes, mientras que los partidos se configuran como el puente para llevar esos bienes a los electores, por último; se da la llegada de un nuevo actor en la relación clientelar – el intermediario- el cual transmite información y demandas entre los patrones y los clientes (Leal & Dávila, 1991).

Después de la constitución de 1991, surge nuevamente una variación del fenómeno en cuestión, esta tipología es llamada: clientelismo de “mercado” (Dávila & Delgado, 2001), aquí se da una relación de menor asimetría que en las tipologías anteriores, lo que permite una competencia tanto de clientes como de patrones por obtener beneficios y votos respectivamente, los bienes pueden ser públicos o privados, los intermediarios adquieren aún más preponderancia y tienen mayor capacidad de negociación, sumado a esto, se empieza a experimentar un tránsito del clientelismo rural al clientelismo urbano.

Dávila y Delgado (2001), comprenden el fenómeno en Colombia por medio de las transformaciones institucionales y sociales que se han dado, el clientelismo de mercado se debe a una serie de cambios que permitieron que se mantengan prácticas del pasado en una sociedad en proceso de modernización (p. 332), por ello debe ser comprendido en contextos específicos (p. 326).

Maquinaria Política

Para determinar la existencia de una maquinaria, Scott (1969) expone tres elementos básicos (1) la selección de líderes políticos por medio de elecciones, (2) Sufragio de personas adultas y (3) un relativo nivel de competencia electoral bien sea entre partidos o dentro de ellos. En la localidad de Chapinero, se dan las condiciones para la existencia de maquinaria, vale la pena profundizar en el último punto, pues presenta la presencia de tres partidos que captan la mayor parte de los votos (Centro Democrático, Cambio Radical y Partido Liberal), y que a su vez presentan competencia dentro de los mismos pues conquistan más de una curul en la JAL.

Scott (1969), brinda características importantes para comprender la naturaleza de las maquinarias políticas, en cuanto a los partidos señala que son organizaciones no ideológicas interesadas en asegurar y mantener cargos para sus líderes y distribuir los bienes y los ingresos entre aquellos que la manejan y trabajan por ella (p. 1144), además de esto las maquinarias hacen uso de recompensas particularistas y materiales para sus electores, evidencia de la presencia del clientelismo en estas organizaciones. En la presente investigación, se busca determinar la existencia de estas maquinarias clientelistas en Chapinero, y si estas influyen en la política de la localidad.

En síntesis, las maquinarias políticas en la localidad serán entendidas como organizaciones que permiten la permanencia de los partidos en un ambiente competitivo electoralmente que propicia la presencia del clientelismo, una institución informal que regula los vínculos político-electoral, las cuales han logrado establecerse en la sociedad como métodos de distribución y de representación política resistiendo los cambios institucionales y contextuales a los que son sometidos.

En Colombia, se han realizado reformas institucionales que han intentado detener el clientelismo, estas no han tenido gran éxito, pues como se ha mencionado el clientelismo logra adaptarse a estos cambios, la hipótesis que se ha planteado para dar respuesta a los cuestionamientos es que el clientelismo sobrevive por la presencia de maquinarias políticas,

pues son estas quienes perpetúan esta práctica hacen uso de esta, haciéndole inmune a los cambios institucionales formales a los cuales se le ha sometido.

Marco metodológico

El enfoque metodológico escogido para alcanzar los objetivos propuestos es cualitativo por medio de un estudio transversal de único caso. De esta manera, el análisis cuenta con una profundidad que permite identificar las relaciones entre las categorías y el mecanismo que las conecta, comprender las variaciones, las dinámicas propias y los factores específicos del fenómeno en la localidad de Chapinero.

Unidad de análisis

El presente trabajo de grado se llevará a cabo desde una unidad de análisis poco explorada, la localidad, de esta manera se puede comprender las variaciones y similitudes que puede presentar el fenómeno en un espacio geográfico determinado, con condiciones similares, que se encuentran en un entorno de modernización social y estatal, donde se constata la presencia de estas relaciones de intercambio. Los actores políticos que ejercen facultad de gobierno dentro de la localidad son los ediles, estos son analizados como un conjunto perteneciente a la localidad.

Criterios de Selección

La selección de la localidad se basa en cómo está compuesta la pertenencia partidista de los ediles. Con esto se quiere analizar una localidad que presente señales claras de la predominancia del clientelismo, evidenciado en un predominio de los partidos políticos más tradicionales o ligados con las maquinarias políticas de la ciudad. Los partidos de maquinaria cumplen con una serie de condiciones para ser considerados como tal; primero, aquellos que su nacimiento surge de los partidos tradicionales o son un partido tradicional y; segundo, dentro del periodo analizado, han sido partidos oficialistas y han pertenecido a coaliciones de gobierno.

Tras una revisión de datos electorales (Misión de Observación Electoral, 2016), se determinó que los partidos políticos alternativos (entiéndase Polo Democrático, Partido Verde y Unión Patriótica) no tienen una fuerte presencia en la localidad de Chapinero llegando a conquistar dos curules en las elecciones locales de 2015.

Por otro lado, las Juntas de Administradoras Local (JAL) en Bogotá están conformadas por: siete, nueve u once ediles. Hale (2008), sustenta que, a menor competencia política, mayor presencia del clientelismo y efectividad de las maquinarias electorales; Stokes y Medina (2002) señalan que el clientelismo tiende a generar monopolios por parte de los patronos que ofrecen un intercambio seguro y sin riesgo a sus electores; se encuentra una relación entre escasa competencia política, permanencia en el poder de partidos o políticos y clientelismo que puede ser observada en la unidad de análisis. La localidad de Chapinero cuenta con siete ediles, cumpliendo con el criterio de selección.

Los entrevistados fueron escogidos de manera que pudieran representar a cada uno de los actores que están presentes en una relación clientelar (patrón, intermediario y cliente) y, además, que fuesen actores relevantes dentro de la política de la localidad. Por ello se entrevistaron ediles, líderes barriales y ciudadanos que pudiesen votar, de manera que se pudiesen cumplir ambos criterios de selección.

Herramientas de Recolección de Datos

Como herramientas de recolección de datos se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas, pues permiten la discreción suficiente para mantener una conversación y llevar una guía de entrevista en la cual se destacan los temas, factores y preguntas que deben ser abordados para que los datos suministrados sean relevantes y fiables (Bernard, 1995).

Es necesario obtener información directamente de patronos, clientes e intermediarios por medio de un “diálogo formal” (Restrepo, 2016, p. 54) y de esta manera obtener “datos relevantes que ayuden al investigador a comprender más adecuadamente la problemática que está estudiando.” (p. 55); las entrevistas en el marco de la investigación enfocan con mayor precisión la información pertinente.

Debido a la multiplicidad de actores que deben ser tenidos en cuenta, se han planteado dos entrevistas, una para los candidatos a edil y ediles actuales, y otra para los líderes barriales dentro de la localidad y los habitantes de Chapinero. Con ello se pretende realizar una serie de preguntas que permiten identificar las motivaciones, los bienes intercambiados y la

naturaleza de estos, como se obtienen los votos y los métodos utilizados para ello, que necesidades son satisfechas, y el rol de cada entrevistado, de esta manera se puede comprender la perspectiva de todos los involucrados en una transacción clientelar.

Sumado a esto, se analizan datos electorales de las elecciones locales de 2000, 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019, para establecer la permanencia de partidos y maquinarias políticas a través del tiempo, y las variaciones en la composición partidista que ha tenido la localidad de Chapinero, de esta manera se puede determinar si la presencia del clientelismo impulsado por la maquinaria política es un fenómeno arraigado a la política de la localidad, si es inexistente o hasta ahora se evidencia.

El análisis de las reformas políticas de 2003 y 2009 permiten comprender cómo por medio de la institucionalidad se han intentado detener estas prácticas, una vez entendidas las intenciones y mecanismos para ello, se lleva a cabo una comparación entre los resultados electorales obtenidos inmediatamente después de cada reforma, tanto a nivel nacional como a nivel local. En el nivel nacional se tomarán los resultados de las elecciones legislativas de 2006 y 2010 y a nivel local, los resultados electorales obtenidos en la JAL de Chapinero en los años 2003 y 2011; con este análisis se precisa el alcance de estas reformas y el impacto que han tenido sobre las elecciones en Colombia, lo que a su vez permite observar si el clientelismo y la maquinaria en los niveles locales se ve realmente afectada por estas medidas.

Categorías de Análisis

Se ha definido tres categorías de análisis que se constituyen como las guías de la investigación: Clientelismo, Cambios Institucionales y Maquinarias Políticas. Para la categoría “Clientelismo” se establecieron dos indicadores que determinan la presencia del fenómeno, el (1) vínculo entre patrones-clientes y las características que presente dependiendo de las necesidades de distintos patrones y clientes; (2) la naturaleza de los bienes que hacen parte del intercambio, bien sean estos colectivos o individuales.

Para la categoría “Cambios Institucionales” se llevó a cabo una revisión de las reformas al sistema electoral desde el 2002 para comprender las implicaciones que estos cambios han traído al fenómeno a través del tiempo. La categoría “Maquinarias Políticas” cuenta con dos indicadores (1) partidos, donde se determinó la proporción de partidos de maquinaria y partidos alternativos, además, un análisis transversal de la composición partidaria de la localidad; (2) actores; donde se establecieron que actores están presentes en la red y el rol que ocupa cada uno (ver anexo #1).

Análisis de reformas políticas

El análisis de las reformas de 2003, 2009 y 2018 fue abordado desde 3 puntos: primero, un breve análisis del contexto en el que se da la reforma, con el fin de comprender las motivaciones de esta; segundo, un análisis de las medidas que pretendían detener el clientelismo adoptadas en cada reforma; por último, por medio de revisión bibliográfica, se determinaron los impactos de las reformas sobre este fenómeno y en general sobre la política colombiana. Para comprender los alcances reales de estas reformas en la política local de Chapinero, es necesario un análisis a la luz de los resultados electorales y el índice de pertenencia partidista, por ello, en el capítulo siguiente se precisarán tales alcances.

Reforma Política de 2003

La reforma política de 2003 se gesta en un contexto de extrema atomización en el sistema de partidos colombiano y una notoria debilidad de los partidos políticos, lo que generaba la presencia del clientelismo por medio del personalismo político. En cuanto al sistema de partidos, para las elecciones legislativas de 2002, 47 partidos o movimientos obtuvieron escaños en la Cámara de Representantes y 10 en Senado (Center for Latin America Studies, 2010), esto debido a que “algunas de las normas electorales establecidas en la Constitución de 1991 fragmentaron la competencia electoral y la organización de los partidos políticos [...] produjo una explosión de nuevas agrupaciones, que exacerbaban la fragmentación y atomización del sistema” (Vélez, Ossa, & Montes, 2006, p. 13).

La debilidad de los partidos se experimentaba con la fragmentación al interior de estos, especialmente de los partidos tradicionales. Vélez, Ossa, & Montes (2006) muestran con claridad este fenómeno exponiendo el aumento de las listas presentadas por los partidos políticos desde 1991 hasta 2002, siendo en estas últimas elecciones el punto más alto de listas presentadas con 321 para Senado y 962 para la Cámara de Representantes (p. 14). Esto propicio un sin número de pequeñas maquinarias electorales locales que encontraban su fuerza en el clientelismo y el personalismo, pues no dependían del caudal electoral de los partidos tradicionales y al ser electos con pocos votos o por residuo, debían invertir una menor cantidad de recursos para asegurar una curul.

Uno de los principales objetivos de la reforma política de 2003 era reducir el clientelismo, el personalismo y fortalecer los partidos políticos (Vélez, Ossa, & Montes, 2006), para cumplirlo, la reforma implementó cambios en la Constitución Política de Colombia que buscaban transformar el sistema electoral y los partidos políticos (Vanegas Quintero, 2008). A Continuación, se expondrán las modificaciones que el acto legislativo 001 de 2003 introdujo, luego, se ahondaran en los cambios que resultan pertinentes para lograr el objetivo mencionado anteriormente.

El acto legislativo 001 de 2003, prohíbe la doble militancia de cualquier ciudadano en partidos o movimientos que tengan personería jurídica. Prohíbe la elección simultánea a más de un cargo o corporación pública. Contempla la ley de bancadas, que sería reglamentada más adelante. Establece mecanismos de participación democrática de los partidos y estipula que estos deben organizarse de esta manera. Ordena disposiciones referentes a los gastos de campaña y la financiación estatal de las mismas por medio de la reposición de votos válidos. Otorga derechos y garantías para los partidos que se declaren en oposición al gobierno. Dicta disposiciones sobre las facultades de las Cámaras, al igual que los mecanismos para la solución de discrepancias entre estas. Le otorga más prominencia al voto en blanco y reafirma el voto como un deber y un derecho de todos los ciudadanos. Instaure la composición y escogencia del Consejo Nacional Electoral (CNE) y el registrador Nacional. Crea las Asambleas Departamentales como organismo de control político, que cuentan con autonomía y presupuesto propio, y la composición de estas.

Los anteriores, son cambios que introduce la reforma que no apuntan directamente al objetivo mencionado, aunque sean complementarios o influyan de manera indirecta. A continuación, se profundizará sobre aquellos cambios que se estimaba redujeran el clientelismo y fortalecieran a los partidos en Colombia.

En primer lugar, modifica las listas de los partidos por las cuales es emitido el voto de los ciudadanos. Antes de la reforma, los partidos y movimientos tenían la facultad de presentar cuantas listas desearán, por medio del acto legislativo 001 de 2003 se determina que los partidos y movimientos deben presentar listas únicas las cuales pueden ser hacer uso del voto

preferente o no. Con esta media se pretendía eliminar el excesivo faccionalismo y fragmentación, exhortando a los partidos a optar por la cohesión programática.

La fórmula electoral, también es transformada. Antes de la reforma, la regla matemática para la repartición de escaños era el método Hare, en este método “los votos totales válidos de los partidos en competencia se dividen entre el número de escaños que se discuten en la circunscripción para determinar el cociente y posteriormente el número de escaños para cada partido.” (Vanegas Quintero, 2008, p. 48), este método, se caracteriza por repartir de manera proporcional los escaños y favorecer a los partidos pequeños, en el contexto colombiano, fue una de las razones por las cuales partidos pequeños, locales y clientelares, lograban alcanzar representación en las corporaciones públicas. Por ello la reforma implementa el método de cifra repartidora, en el cual:

“[se divide] sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer. El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.” (Acto Legislativo 001, 2003).

Por último, se lleva a cabo un cambio en los umbrales para la asignación de escaños, establece un mínimo del 2% de los votos válidos a nivel nacional para el Senado y la Cámara de Representantes, y 50% del cociente electoral para las demás corporaciones de elección popular.

Por medio de la repartición descendente de los escaños con el sistema de cifra repartidora, los partidos más fuertes y mejor organizados, tienen la posibilidad de tener mayor representación en el congreso. Lo anterior, sumado al umbral necesario para competir por las curules, buscaba que las pequeñas maquinarias electorales que, bajo la anterior fórmula, lograban obtener una curul y con esta la Personería Jurídica para continuar presentándose a elecciones fueran excluidas de la contienda electoral, impulsándoles a fortalecerse como partidos o migrando a partidos ya existentes.

Autores como Giraldo y López (2006), y Vanegas Quintero (2006) han analizado de manera comparada la efectividad de esta reforma, todos coinciden en afirmar que la reforma generó cambios importantes en el sistema de partidos y la depuración de este. Para 2006 hubo una reducción del 41.03% de partidos electos en la Cámara de Representantes (Giraldo & López, 2006). Por su parte Vanegas Quintero (2006) exponen como los partidos para las elecciones locales de 2007 en Cali, decidieron optar en su totalidad por listas de voto preferente pues “esta opción garantiza mayor obtención” (p. 58), al igual que exponen el aumento de los votos obtenidos por concejal debido a la implementación del umbral (p. 61).

Estos cambios en el quehacer político no implican la erradicación de clientelismo nacional o local, los autores muestran que más allá de extirpar estas prácticas de la política colombiana, lo que esta reforma logro fue una reorganización en el mapa político. Los votos y candidatos de pequeños partidos y movimientos migraron a otras organizaciones distintas a los partidos tradicionales como el partido Cambio Radical, Partido Polo Democrático Alternativo y el partido de la U (Giraldo & López, 2006). Por otro lado, los partidos tradicionales, a pesar de ser receptores de este éxodo de movimientos y partidos, experimentaron aún más el deterioro, pues el número de sillas obtenidas en el Concejo de Cali y la Cámara de Representante se vio reducido (Giraldo & López, 2006; Vanegas Quintero, 2006).

Para concluir, la reforma política de 2003, logro agrupar en un menor número de organizaciones las maquinarias políticas locales, fortaleció nuevos partidos políticos y debilito aún más a los tradicionales, esto no significa que el fenómeno clientelista en el país terminó, por el contrario, mutó y se ajustó a las nuevas reglas de juego. No se dio una reducción al personalismo que impulso la reforma, pues esta resulta contradictoria al establecer medidas para favorecer a los partidos como la Ley de Bancadas o la reducción a una sola lista por partido, pero, incluyendo el voto preferente que se constituye como un incentivo para el personalismo, siendo este el que lleva a candidatos y partidos a utilizar estrategias como el clientelismo. El resultado final de la reforma fue un nuevo panorama de partidos que continúan llevando a cabo las mismas prácticas para asegurarse puestos de elección popular.

Reforma del 2009

La reforma política de 2009 se da buscando contrarrestar los efectos de lo que se ha conocido como la “parapolítica”, la cual no es más que nexos de políticos con grupos armados al margen de la ley. Este escándalo, estremeció el sistema electoral y de partidos en Colombia, siendo la principal razón por la cual se lleva a cabo esta reforma. Al igual que la reforma política de 2003, esta reforma buscaba fortalecer los partidos políticos implementando mayores controles y responsabilidad a la hora de presentar candidatos y una serie de sanciones a quienes incurriesen en estos delitos.

Algunos de los cambios que esta reforma introdujo fueron; La figura de la silla vacía, límites a el uso de suplencias, cambios en el esquema de la financiación de partidos, movimiento y campañas electorales y sanciones para aquellos partidos que avalen candidatos que sean condenados por delitos de lesa humanidad, narcotráfico o nexos con grupos armados al margen de la ley (Batlle & Puyana, 2013).

De igual manera, en la reforma se llevan a cabo cambios que afectaron directamente a los partidos, como el aumento del umbral, el trasfugismo y la democracia interna de estos. que resultan siendo aquellos que interesan a la investigación, a continuación, se mostraran las principales modificaciones que introdujo la reforma a la Constitución Política de 1991.

En primer lugar, la reforma plantea mecanismos de participación democrática de los partidos. Establece la posibilidad de celebrar consultas populares, internas o partidistas, de las cuales se podrán escoger candidatos propios del partido o por medio de coaliciones (MOE, 2009), en este punto, mencionan el impedimento de los candidatos de inscribirse por otro movimiento o partido político si previamente ya ha sido parte de alguna consulta, igualmente, mencionan la prohibición de la doble militancia en el caso de los ciudadanos. Este aparte de la reforma busca fortalecer los mecanismos de selección y pretende que haya más transparencia y legitimidad a la hora de escoger y presentar candidatos a los puestos de elección popular generando cohesión dentro de los partidos, para reducir el faccionalismo y la fragmentación.

En esta reforma se buscaba “seguir ordenando el «caos de representación» creado por la Constitución de 1991 [y] promueve un sistema político de mayorías” (Batlle & Puyana, 2013, p. 84). Para ello se aumentó el umbral a 3% de los votos emitidos válidamente emitidos en el territorio nacional, pero, este aumento entro a regir a partir de las elecciones de 2014 (Acto legislativo 001, 2009). Al aumento del umbral tiene el mismo propósito que en la reforma de 2003, forzar a los pequeños movimientos o partidos a crecer aún más o adherirse a fuerzas políticas ya consolidadas, en cuando al clientelismo, aumenta los costos de llevar a cabo el intercambio que asegure una curul, entre más votos sean necesarios, el intercambio y el mantenimiento de la red clientelar será más costoso (Stokes et al, 2001).

Por último, la reforma toma acciones frente al transfuguismo, y lo hace en dos momentos. El primero, antes de las elecciones, la reforma establece que aquellos que ya hagan parte de una corporación pública y quieran presentarse nuevamente a elecciones por otro partido o movimiento, deben renunciar a su cargo y partido doce meses antes de las elecciones. Para el segundo momento, ya celebradas las elecciones, establece que aquellos que ya han sido elegidos cuentan con dos meses para cambiar de partido sin incurrir en sanciones o el deber de renunciar a su curul (acto legislativo 001, 2009). Esta medida lleva a considerar que las curules pertenecen a la persona y no al partido (MOE, 2009), lo que produce que los candidatos no dependan de la capacidad de obtener votos de los partidos, si no de la propia, y de los intercambios clientelares que estos puedan llevar a cabo, para luego, migrar a otras organizaciones.

La reforma política de 2009 estuvo acompañada y complementada por la Ley estatutaria 1475 de 2011; la cual, creó la cuota de género, amplió puntos de la reforma en temas como la doble militancia, la responsabilidad de los partidos políticos frente a sus avales y la financiación, además, lo novedoso de esta ley, reglamentó la disolución, liquidación, fusión y escisión de los partidos políticos.

Sobre los efectos de la reforma, Rodríguez Pico (2011), muestra los efectos que esta reforma tuvo en materia de transfuguismo. Entre 2009 y 2010, en 6 de los 8 partidos presentes en el Senado se presentaron casos de transfuguismo, mientras que en la Cámara de representantes 7 de los 8 partidos presentes lo presentaron. Además de ello, la reforma:

“favorece claramente en diversos apartados a los candidatos sobre los partidos, a la vez que ha mostrado la resistencia a incluir a mujeres en las listas y ha adoptado mecanismos que [...] permiten manejar una forma de hacer política basada en los acuerdos entre agrupaciones que en determinados contextos pueden presentarse como opositoras.” (Rodríguez Pico, 2011, p. 178).

Esto, más allá de disminuir el clientelismo y fortalecer los partidos crea el efecto contrario, pues al no depender de los partidos, más allá de la entrega de avales, los políticos pueden establecer sus alianzas y sus intercambios a su acomodo, de igual manera, los partidos más beneficiados de esto son los partidos que en esta investigación se han considerado de maquinaria pues el diseño institucional les ha permitido captar políticos y electores para continuar haciendo uso del clientelismo.

En cuanto al umbral, Batlle y Puyana (2013), exponen el riesgo de algunos partidos de desaparecer, perder su personería jurídica o simplemente no acceder puestos de elección popular. Tal es el caso del partido MIRA, tras una revisión de datos electorales de la Registraduría Nacional se observa que este partido en 2014 no logro conquistar ninguna curul en el Senado. Esta medida, no solo fortalece únicamente a los partidos de maquinaria, los cuales han logrado captar los votos y candidatos de las pequeñas maquinarias electorales a lo largo del país logrando mantenerse en cargos de elección popular, si no que hace inviable la posibilidad de surgir de nuevos movimientos, de tal manera, quienes aspiren a ser elegidos deben vincularse necesariamente a los partidos existentes.

Reforma política de 2018

La fallida reforma política de 2018 contemplaba, nuevamente, cambios a el sistema electoral. Principalmente por medio de dos temas: El voto preferente y la autonomía de las entidades que hacen parte de la Organización electoral (Proyecto acto legislativo no. 9, 2018). Sobre el voto preferente, esta reforma aspiraba principalmente a eliminarlo con el fin de fortalecer los partidos “las consecuencias propias de la opción única de las listas cerradas, como el fortalecimiento de la agrupación y la vocación de permanencia de sus afiliados, por oposición al agrupamiento coyuntural o circunstancial” (Proyecto acto legislativo no. 9, 2018, p. 5). Esta medida supone que los esfuerzos electorales se centren en “promover al partido, más

que a cada uno de los candidatos” (Proyecto acto legislativo no. 9, 2018, p. 6). Con esta nueva dinámica, el clientelismo se vería reducido, pues los costos de los intercambios clientelares no recaerían únicamente en los candidatos y su habilidad para asegurarse una curul, si no que sería el partido quien los asumiría, o por lo menos en mayor medida, lo cual resultaría sumamente costoso.

Con respecto a la autonomía de las entidades que hacen parte de la Organización Electoral, la reforma plantea mayor autonomía para el Consejo Nacional Electoral (CNE) para que este pueda obrar de manera más eficiente y llevar a cabo, entre otras cosas, un mayor control de las campañas electorales (Proyecto acto legislativo no. 9, 2018). El hundimiento de esta reforma deja en evidencia la capacidad de los políticos de cambiar, rechazar o blindarse a sí mismos de medidas que más les afecten o aquellas que les afecten directamente, con el fin de poder continuar su actuar, o acoplarse de mejor manera a cambios institucionales.

Este comportamiento está también presente en reformas que han sido aprobadas y han entrado en vigor; Por ejemplo, en la reforma política de 2003 que se planteaba modificaría la constitución en 7 grandes áreas, en los debates en el legislativo, fue reducidas a 17 artículos que solo modificaron el sistema electoral y de partidos (Vengas Quintero, 2006).

En síntesis, tras el análisis de las reformas, los intentos de fortalecimiento y disciplina partidista que se han promovido con las reformas de 2003 y 2009 no han contribuido, como se habría pensado en su diseño, a debilitar el clientelismo. Esto debido a que el clientelismo y las maquinarias políticas han logrado adaptarse a estos cambios creando nuevas dinámicas y manteniendo su esencia para continuar llevando a cabo este tipo de prácticas. Las reformas políticas, a pesar de querer detener el clientelismo, solo han creado nuevos incentivos y maneras de operar para este. En el siguiente capítulo, se analizará el impacto de estas reformas en la localidad de chapinero a nivel electoral.

Análisis Transversal de la JAL de Chapinero

Para el análisis transversal electoral de la localidad de chapinero, se construyó un índice de pertenencia partidista. En primer lugar, este índice toma todos los partidos presentes en la JAL de Chapinero y los divide en 2 grupos: partidos tradicionales y aquellos que han salido de estos, y partidos alternativos.

Los partidos que son considerados maquinaria, de acuerdo con los criterios establecidos anteriormente, en la localidad son: Partido Cambio Radical, Partido Centro Democrático, Partido Liberal, Partido Conservador, Partido de la U, Movimiento Nacional Conservador,

Movimiento Nueva Colombia; además, a estos partidos se suma el partido Centro Democrático, el cual no es un partido tradicional o que haya derivado de estos, pero a pesar de ello y de que este partido haya estado en oposición en el segundo gobierno del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2014) es un partido que emerge de la figura del expresidente Álvaro Uribe Vélez y en sus primeras elecciones (2014) logro conquistar poder burocrático y cierta dominancia a nivel nacional; además, en 2018, logro llegar a la presidencia y convertirse en un partido oficialista, por ello, es considerado un partido de maquinaria. Los partidos alternativos son: Partido Polo Democrático Alternativo, Partido Verde, Alianza Social Independiente, Movimiento Civil Independientes y Progresistas.

Una vez agrupados los partidos; se suman las curules obtenidas por los partidos de maquinaria y se dividen por el número de curules totales de la JAL, en este caso 7, el resultado de esta división nos indica que tanta presencia de los partidos de maquinaria hay en la localidad; entre más cercano a 1 sea el valor obtenido, mayor la presencia de maquinaria debido a la relación de estos partidos con los gobiernos nacionales y distritales que les permiten llevar a cabo campañas donde se ofrecen bienes y servicios del estado o particulares.

El análisis transversal electoral de la localidad de chapinero también gira en torno a las reformas, observar los efectos que estas han tenido sobre la política de la localidad, y si estos son semejantes a los efectos nacionales. Para ello, se han tomado, de la Registraduría Nacional, los datos electorales de la JAL de Chapinero desde las elecciones del 2000 hasta el 2019. Se realizó una breve comparación con el panorama del Congreso de la República de las elecciones inmediatamente anteriores, esto quiere decir que si las elecciones de las autoridades locales fueron celebradas en 2019 serán comparadas con las elecciones legislativas del año 2018, con el objetivo de determinar el alcance real de las reformas.

Tabla 1 Composición de la JAL de Chapinero.

Año	CR	CD	L	C	Polo	Verde	PU	MNC	ASI	NC	MCI	PRO	Total	IPP
2000	0	0	2	1	0	0	0	1	1	1	1	0	7	0,71

2003	3	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	7	0,71
2007	2	0	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	7	0,71
2011	1	0	1	1	0	2	1	0	0	0	0	1	7	0,57
2015	2	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	7	0,71
2019	0	2	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0	7	0,42
Total	8	4	7	3	5	7	3	1	1	1	1	1	42	0,64

CR: Cambio Radical. CD: Centro Democrático. L: Partido Liberal. C: Partido Conservador. PU: Partido de la U. MNNC: Movimiento Nueva Colombia. MCI: Movimiento Civil Independientes. MNC: Movimiento Nacional Conservador. P: Progresistas.

Fuente: Elaboración propia.

Elecciones de 2000

Las primeras elecciones estudiadas, las del año 2000, se caracterizan principalmente por la cantidad de partidos que lograron asientos en la JAL, exactamente 6. Retomando lo discutido en el capítulo anterior, antes del 2003 existía una gran cantidad de partidos pequeños que lograban alcanzar una curul en las organizaciones de elección popular; la localidad de Chapinero no es la excepción, los 6 partidos se reparten 7 curules y solo el Partido Liberal, logra conquistar dos puestos en la JAL.

El Índice de Pertenencia Partidista (en adelante IPP) para este año es de 0.71, que resulta siendo la moda en la localidad durante el periodo analizado. Para este año, La Alianza Social Indígena, partido por el cual fue elegido Antanas Mockus, y el Movimiento Social Independiente son los partidos que compiten con la maquinaria en estas elecciones, como se verá más adelante, lo común es que solo un partido ocupe este rol, esto da cuenta de la atomización del sistema de partidos colombiano en aquel momento.

Elecciones de 2003

Las siguientes elecciones de autoridades locales, son en el mismo año de la primera reforma estudiada, en 2003, inmediatamente se pueden ver los efectos de la reforma, desaparecen 4

partidos, pero aparecen 2 que recogen esos votos y puestos; como Giraldo y López (2006) lo exponen, los partidos Cambio Radical y Polo Democrático, partido que otorgo el aval a el entonces alcalde electo Luis Garzón, son los catalizadores de este éxodo, la localidad se reagrupa en 3 partidos únicamente, siendo Cambio radical el más fuerte, conquistando 3 curules.

Tres de los partidos que en las elecciones del 2000 eran considerados como maquinaria migraron al Cambio Radical, se marcado un precedente de la fuerza que va a tuvo Cambio Radical en la localidad, pues es el partido que más ediles en total tiene en el periodo de tiempo analizado. Por otro lado, los 2 partidos alternativos que desaparecen de la localidad son reemplazados por el Polo Democrático. Esto señala que la reforma del 2003 reagrupó movimientos y partidos, creando partidos más fuertes y grandes, pero no eliminó ni a las maquinarias ni el clientelismo, esto salta a la vista especialmente cuando se observa el índice, pues, no existe ninguna variación y se mantiene en 0.71.

Retomando a Giraldo y López (2006), los partidos tradicionales (Conservador y Liberal) también se ven afectados, en el caso de la JAL de Chapinero, es el Partido Conservador quien sale temporalmente de la composición partidista de esta organización sin lograr ninguna curul; mientras tanto, el Partido Liberal mantiene sus asientos.

Elecciones de 2007

En el 2007 los cambios son de forma y no de fondo el Partido Liberal, pierde sus puestos en la JAL y estos son tomados por el Partido de la U y el Partido Conservador retoma una curul que le quita al Cambio, señales de competencia y relevo entre las maquinarias; a pesar de ello, el índice se mantiene en 0.71, lo que indica la continuada fuerza de las maquinarias en la localidad.

El Polo Democrático continúa con 2 curules siendo, en compañía del Cambio Radical, los partidos que más sillas tienen en la JAL; aun así, en la localidad se repite el escenario de las elecciones pasadas, un solo partido alternativo en disputa con 3 partidos de maquinaria, lo que podría explicar también la continuidad de este partido es su victoria en la alcaldía en estas elecciones de la mano de Samuel Moreno.

Al observar el panorama nacional, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, el Partido de la U es partido con más votos, más senadores, y el segundo con más representantes, el cambio radical sigue en asenso nacionalmente, a pesar de perder un curul en la localidad, el Partido Conservador aumenta 5 senadores y 18 representantes, mientras que su contra parte tradicional sufre perdidas en estos comicios, nuevamente la localidad refleja con fidelidad el panorama nacional.

Elecciones de 2011

En estas elecciones, se da por primera vez una reducción del IPP situándose en 0.57, lo que quiere decir que hay un cambio importante en la política local, aunque este dista mucho de surgir a partir de la reforma constitucional de 2009. La multiplicidad de partidos, especialmente de maquinaría, generó una disputa de los puestos de la localidad, Cambio Radical, Partido Liberal, Partido Conservador y Partido de la U lograron una curul cada uno, aunque juntos son mayoría de maquinaría no se observan esfuerzos por conquistar mayor terreno en la localidad si no una competencia entre los ellos que disminuye su capacidad resultando en una reducción del IPP y una oportunidad de ganar curules para los partidos alternativos.

El Polo Democrático pierde sus asientos, probablemente a causa de los escándalos de corrupción relacionados con Samuel Moreno. Lo anterior, le da cabida a el recientemente creado Partido Verde, que en adelante será el partido más fuerte de la localidad. Por su parte el partido progresista, por el cual se lanza el alcalde electo de aquellas elecciones Gustavo Petro, logra una curul. Es aquí donde por primera vez los partidos alternativos logran tomar una curul que históricamente pertenecía a las maquinarias.

A nivel nacional, el Partido Verde llega también al panorama, partidos como el Conservador y De la U aumentan sus sillars en el congreso, mientras que los otros dos partidos de maquinaría que también están presentes en la localidad, Liberal y Cambio Radical, reducen su número de curules. La comparación con lo nacional nos permite vislumbrar diferencias con lo local, esto se reafirma al observar que las coyunturas y dinámicas propias de la localidad y de la ciudad afectan de manera directa a estas organizaciones por encima de los cambios institucionales nacionales.

Elecciones de 2015

Las elecciones del 2015 se constituyen como un repunte de la maquinaria y una vuelta a la normalidad; el índice se sitúa nuevamente en 0.71. En estas elecciones aparece por primera vez el partido Centro Democrático, partido considerado de maquinaria, pues surge de antiguos miembros y líderes de otros partidos de maquinaria. El Centro Democrático llega con fuerza a la localidad, toma las curules del Partido de la U y del Partido Conservador, muestra efectiva de migración a el nuevo actor de la localidad. El Partido Liberal, el partido Cambio Radical y el Partido Verde, mantienen las curules que conquistaron en las elecciones pasadas, aunque es necesario resaltar que el Cambio Radical, venía presentado una pérdida de dominio en la localidad, probablemente debido a su apoyo a el alcalde electo en este año Enrique Peñalosa.

El panorama nacional, nuevamente, se refleja en panorama local. El Centro Democrático llega al congreso siendo el segundo partido con más votos a nivel nacional, el Partido Conservador y La U pierden una cantidad significativa de curules, pero son los partidos PIN/Opción ciudadana los más afectados por la llegada de este partido, pues pasan de tener 9 senadores y 11 representantes a la cámara en 2010, a desaparecer completamente del congreso, muchos de estos asientos en el órgano legislativo, son trasladados a este nuevo partido; evidencia de que las reformas han reorganizado el panorama partidista, llevando a que las maquinarias, al momento de estar debilitadas, deban recurrir a crear nuevos partidos o unirse a partidos fuertes ya existentes.

Elecciones de 2019

Estas elecciones son sumamente especiales para la localidad, son las únicas elecciones del periodo de tiempo escogido en las que el índice está por debajo del 0.50, exactamente el índice es de 0.42. El panorama partidista en la JAL muestra que el Cambio Radical, quien llevaba 4 elecciones consecutivas logrando puestos en la JAL pierde los asientos que había logrado mantener en las últimas elecciones, estos espacios cedidos por la maquinaria no son transferidos a otros partidos de la misma índole, por el contrario, son tomados por partidos alternativos, el Polo recupera 1 curul después de 8 años y el Partido Verde consigue 3, siendo el nuevo partido predominante en la localidad.

Los únicos partidos de maquinaria que aún se mantienen en la localidad son el Centro Democrático y el Partido Liberal. Pero a diferencia de las elecciones anteriores, el panorama local no refleja el nacional, El Cambio Radical y el Partido Conservador, segundo y tercero en votación a nivel nacional respectivamente, no tiene presencia en la localidad. En contraste, el sexto y séptimo partidos con mayor votación a nivel nacional, Partido Verde y Polo respectivamente, son los partidos más fuertes de la localidad; y se consideran fuertes ambos por los apoyos y alianzas que se han dado en elecciones pasadas, lo que indica que en el contexto de la localidad de Chapinero puedan actuar como un solo partido mayoritario, aprovechando que no necesitan negociar con la maquinaria.

De estos resultados se pueden tener varios puntos de vista, uno de ellos puede ser que el voto de opinión se ha fortalecido en la localidad, esto quizá por las coyunturas nacionales y por la relevancia nacional que ha tomado el Partido Verde y sus líderes como Claudia López. También puede decirse que la elección de López como alcaldesa pudo impulsar en gran medida a estos partidos que la han apoyado desde el 2018. Por otro lado, vale la pena preguntarse si estamos presenciando una extinción de las maquinarias o la creación de una nueva, esto porque el partido verde es lleva 3 elecciones consecutivas siendo una partido fuerte en la localidad, además de ello, la información proporcionada por los entrevistados, la cual será expuesta en el siguiente capítulo, indica que ediles y candidatos del partido verde han incurrido en prácticas clientelares, lo que llevaría a pensar que el partido ha logrado establecerse tanto la localidad que ha ampliado su alcance dentro de la misma y se ha convertido en la nueva maquinaria desplazando a las más debilitadas.

Si se hace el ejercicio, hipotético, de incluir al Partido Verde, en las últimas elecciones, como partido de maquinaria; el índice alcanza su máximo histórico con un 0.85, de ser cierto el hecho de que el partido se ha convertido en una nueva maquinaria política, nos podremos acercar cada vez más a un escenario de completa dominación de las maquinarias en la localidad. Además, es evidente que la localidad se encuentra dominada por los partidos, pues no se registra ningún edil o candidato que haya sido escogido o sus candidaturas sean por medio de firmas o de manera independiente.

En síntesis, del análisis transversal de la localidad de chapinero se puede concluir que la reforma de 2003 causo efectos directos en la política de la localidad en términos de la reducción y reorganización de los partidos; a pesar de ello, y en clave del panorama nacional para aquel entonces, el clientelismo logro adaptarse a los cambios a los que fue sometido y las maquinarias continuaron dominando la localidad transformadas en nuevos y más grandes partidos. Esto derivó en la reforma de 2009, que buscó, igual que la reforma de 2003, reducir el clientelismo, aunque con menores efectos sobre la localidad de los que alcanzo a tener a nivel nacional. Así se convirtieron estos partidos de maquinaria en plataformas políticas para otorgar avales a aquellos candidatos y políticos que fuesen capaces de llevar a cabo los intercambios.

Bajo esta lógica y como se exponía anteriormente la localidad está dominada por maquinarias, aparecen unas nuevas y se mantienen otras pero la mayoría de las curules se reparten entre los mismos 4 partidos en una reñida competencia en la que ningún puesto está asegurado, dejando poco terreno a los partidos alternativos.

Los partidos que apoyan al alcalde elegido en cada año logran conquistar como mínimo un asiento, mostrando que las coyunturas de la ciudad tienen incidencia en la conformación de la JAL, pero, este escenario también deja en evidencia que el clientelismo dentro de la localidad responde a los contextos propios de la misma y pueda subsanar las necesidades de los ciudadanos que la habitan, es esta versatilidad la que ha permitido que las maquinarias logren mayorías en marcos de oposición a los alcaldes de la ciudad y sean los partidos dominantes históricamente en la JAL de Chapinero.

En la localidad de Chapinero el control sobre el poder local que ejercen los partidos políticos persiste gracias a las redes clientelares que se mantienen atadas gracias al apoyo electoral que reciben los ediles por solucionar las necesidades de sus clientes. Incluso, algunos partidos alternativos del nivel nacional que están ejerciendo dominio sobre el poder local bogotano hacen uso de estas redes para buscar votos. Tal es el caso del Partido Verde, que puede, en un futuro, consagrarse como la nueva maquinaria ya que hace uso de intercambios clientelares como lo expone uno de los entrevistados para la investigación: “En el sector hay

unos ediles que son fuertes, que consiguen muchos votos acá, son los del partido verde, el tipo este que contaba que ofrecía plata (ver página X)” (Entrevistado #4 2019).

En este capítulo esclarece como las maquinarias que hacen uso del clientelismo se ven beneficiadas o afectadas por los cambios institucionales, las coyunturas de la ciudad y su desempeño a nivel nacional. Ahora, es necesario comprender cómo funciona el clientelismo en la localidad y los mecanismos que utiliza para continuar existiendo, que es a fin de cuentas lo que permite que las maquinarias se mantengan en el poder de manera sobresaliente. Para ello, en el siguiente capítulo se exponen las entrevistas que permiten una aproximación más profunda y detallada del fenómeno, primordial para comprender las variaciones del clientelismo que le permiten sobrevivir.

El clientelismo en Chapinero ¿Cómo funciona?

En este capítulo, se caracteriza el clientelismo en la localidad de Chapinero. Se realizaron siete entrevistas, una entrevista a un edil actual y reelecto en la localidad, tres entrevistas a candidatos a edil de Chapinero, dos entrevistas a líderes de dos barrios de la localidad y una entrevista a una ciudadana de la localidad. Los hallazgos de estas entrevistas serán presentados en consonancia con los indicadores, presentados en la metodología, que permiten evidenciar la existencia del clientelismo. Luego de ello, se presentarán los hallazgos de los impactos de las reformas en la política local que fueron obtenidos de las entrevistas con los actores propios de la localidad.

Involucrados en el Intercambio

En primera instancia es necesario identificar los actores que hacen parte de los intercambios clientelistas en Chapinero. Stokes et al (2013) identifica tres actores principales en un intercambio clientelar: patrones, intermediarios y clientes, estos actores están presentes en la localidad. Los patrones son personificados por los ediles, los encargados de proveer los

bienes y servicios para los clientes haciendo uso de “su conocimiento sobre el funcionamiento de la burocracia y la organización del sector público, destreza de la que carece el ciudadano promedio.” (García, 2000), aunque en su propia percepción uno de los candidatos a edil se definió como “un ciudadano más, solo que tiene un poco más de participación porque es el representante de una población específica [...] y la facultad que tiene es: poder gestionar a través de su elección a la JAL.” (Entrevistado #2, Candidato a Edil por el Partido Conservador, comunicación personal, 3 de septiembre de 2019), esa facultad es la piedra angular de la relación asimétrica característica del clientelismo que les otorga el rol de patrones (Kitschelt & Wilkinson, 2008).

Los intermediarios son personificados por los líderes de barrios u organizaciones dentro de la localidad, en el presente trabajo de grado, fueron entrevistados dos líderes barriales: Entrevistado #3, líder de una asociación de vecinos del barrio Bosque Calderón y Entrevistado #4, quien fue presidente durante 12 años de la Junta de Acción Comunal del barrio Mariscal Sucre. Aunque líderes en la misma localidad, los barrios y las necesidades de estos son diferentes como lo veremos más adelante. Por ahora, es necesario comprender que estos líderes, al igual que líderes de otras organizaciones como los mariachis de la Av. Caracas con Calle 57 o las lideresas ambientales del parque Japón, son los encargados de tender el puente entre los ediles y las comunidades que representan. Los intermediarios de la localidad no se limitan únicamente a los representantes de estas organizaciones, mediante los hallazgos obtenidos en las entrevistas realizadas, se puede constatar que los ediles de la localidad también cumplen con este rol; esto debido a que los ediles carecen de la posibilidad de dirigir los recursos que son destinados al plan de desarrollo de la localidad, es por ello, que los ediles actúan como “gestores” entre el distrito y sus concejales aliados, y estos líderes y organizaciones, pues en ocasiones no les es posible proveer los bienes y servicios a cuenta propia:

“Lamentablemente los ediles no tienen poder para dar órdenes, pero sí pueden exigir aclaraciones y respuestas. Esta mujer [edil Alejandra Zuluaga] nos ha ayudado por ejemplo ‘mire para este tema hablen con tal persona de la alcaldía menor, yo le digo

que ustedes lo van a buscar’.” (Entrevistado #3, comunicación personal, 4 de septiembre de 2019).

“... ¿Bueno usted con que concejal me puede sentar, con que senador me puede sentar? es inmediatamente pidiendo cosas.” (Entrevistado #1, Candidata a edil por el partido Conservador, comunicación personal, 27 de agosto de 2019)

Los clientes son los ciudadanos y votantes de la localidad que ofrecen su apoyo electoral y lealtad a los políticos a cambio de bienes y servicios. Este actor del intercambio, generalmente, permanece en el anonimato. Ellos son los que gozan los beneficios otorgados por los ediles y gestionados por los líderes como es el caso del barrio Mariscal Sucre “los que votan, la mayoría, votan por que alguien los compromete, porque les dan balones a los equipos de futbol o porque les dan lechona.” (Entrevistado #4, comunicación personal, 7 de septiembre de 2019), “[Los ediles] vinieron y hablaron ‘déjeme poner la valla y yo le pago’ o venga le doy para esto y generalmente son necesidades personales” (Entrevistado #5, comunicación personal, 7 de septiembre de 2019).

Como se Entablan las Relaciones Político-Elector

Una vez identificados los actores de la localidad, es necesario identificar el vínculo clientelar que se entabla entre ellos, para comprenderlo es necesario observar cómo se entablan estas relaciones y como se da la comunicación entre los actores. Los ediles, al ser los políticos más cercanos a ciudadanía son objeto de peticiones, estas se dan directamente entre ellos y la ciudadanía o en algunas ocasiones por medio de los intermediarios. Frente a ello, los entrevistados expresan como se da este primer contacto en el cual se exponen los intereses de los clientes

“Al comienzo a usted le toca abrir los espacios, es como cuando una empresa comienza, le toca abrir mercado, ya después la gente va y busca ese producto, lo mismo pasa con nosotros [...] Hay gente que llega con el típico TLC solicitando Tamal, Lechona y Cerveza o tejas, ladrillos, cementos.” (Entrevistado #7, comunicación personal, 9 de octubre de 2019).

Los líderes, al ser la piedra angular de la comunicación entre los patrones y los clientes, también son objeto de peticiones, no solamente por parte de la clientela, si no por parte de los políticos; los líderes entrevistados exponen:

“... yo soy el personaje más deseado del barrio por ellos [los ediles]. Así rápidamente, entre candidatos y ediles actuales, [En este punto de la entrevista, el entrevistado #3 hace memoria de los candidatos que le han contactado y nombra a otro de los entrevistados en este trabajo de grado: Entrevistado #7 edil de Chapinero desde 2015], como 7 personas directa o indirectamente [...] La zona es interesante para los ediles, yo sé que ellos apuntan para que esta zona les ponga 300 votos; y por qué te lo digo, porque he tenido acercamientos que me han dicho ‘vea consíganos 300 votos.’” (Entrevistado #3, 2019).

“... había un edil, una vez vino y me dijo que me daba dos millones para arreglar la cancha pero que le dejara hacer reuniones y que le prestara el salón para eso, y que le convocara la comunidad” (Entrevistado #4, 2019).

Comunicación entre Actores

La comunicación entre estos dos actores es sumamente importante para la realización del intercambio, los ediles por lo general cuentan con una serie de líderes distribuidos por la localidad que les ayudan a conocer las necesidades específicas de la gente, esto, por supuesto, viene acompañado de un apoyo electoral que consagra así la relación clientelar. Pero, la comunicación entre los ediles y elites políticas que les permitan dirigir los recursos a la localidad resulta indispensable.

“El [ex] Ministro de Agricultura Rubén Darío Lizarralde me ayuda en Rosales [...] a él lo conocí en una ponencia hablando sobre el agro, manifestando mi inconformismo; al ver mis posiciones y que conocía su trabajo en Indupalma, pues me abrió la puerta” (Entrevistado #2, 2019).

La tecnología resulta fundamental para comprender el flujo de comunicación entre patrones y clientes, los entrevistados, manifiestan el uso que se le da a los Chats grupales de Whatsapp donde se encuentran intermediarios, patrones y clientes; estos chats permiten que el flujo de

comunicación sea constante, fundamental para el mantenimiento de las redes clientelares (Stokes et al., 2013); y de manera directa, suprimiendo momentáneamente la necesidad de un intermediario para transmitir las demandas.

Sumado a esto, existen momentos clave para entablar el vínculo, por ejemplo, las fiestas de la Virgen del Carmen en los barrios periféricos de la ciudad, especialmente en época de campaña, son el momento idóneo para que se geste una relación clientelar:

“... hay alguna actividad como la fiesta de la Virgen del Carmen, entonces lo ediles vienen a la fiesta, pero vienen detrás de votos; por ejemplo, este año [2019] vinieron tres o cuatro candidatos, lógicamente ahí hablan con la comunidad y charlan haciendo su proselitismo, porque ya vienen las elecciones, antes no habían venido.”
(Entrevistado #4, 2019)

Naturaleza de los Bienes

Los bienes intercambiados en las relaciones clientelares en la localidad de chapinero son públicos y privados (Kitschelt & Wilkinson, 2008, Stokes et al, 2013). El tipo de bien intercambiado debe ser analizado con respecto a su posibilidad de ser excluyentes de las personas que no realizan el intercambio.

Los bienes privados, característicos de los intercambios clientelares, pueden ser dirigidos únicamente a las personas con las que se lleva a cabo el pacto. Elementos como lechona, cerveza, tamal, tejas, balones de futbol o dinero en efectivo, son algunos de los bienes privados ofrecidos en la localidad según los entrevistados. La naturaleza de estos bienes les permite ser guiados a personas específicas y solo estas pueden acceder a ellos en tanto el intercambio sea efectivo.

Los bienes públicos presentan una complejidad a la hora de ser dirigidos a un grupo en específico, pues el goce y el disfrute de estos bienes no puede ser excluyente, sin embargo, se encuentran las maneras de hacer que estos bienes públicos beneficien solamente a un sector o grupo poblacional en la localidad; un ejemplo de ello es la gestión de una edil para la señalización del barrio Bosque Calderón:

“con esto que está aquí [señalización en la calle], que es lo que yo llamo el ‘rompoi’ fue con la colaboración de una edil [Alejandra Zuluaga] que le hizo seguimiento a unas peticiones que habíamos hecho, y se logró que se implementara esto” (Entrevistado #3, 2019).

Es posible que la señalización vial no sea una problemática exclusiva del barrio en mención, pero al ser este sector un nicho de votos para los políticos recibe una posición privilegiada que le permite tener anticipadamente este tipo de soluciones. Otro ejemplo del intercambio de bienes públicos es el caso de las canchas de fútbol en los barrios de los cerros orientales, caso que también sirve para comprender la amalgama de bienes que se intercambian, pues en ocasiones se presenta una combinación de la naturaleza de los bienes:

“en otros barrios si le aceptaron el trato, y el año pasado [2018] para las elecciones anteriores, el tipo [edil] quiso hacer una actividad política en uno de los barrios en San Luis en la Calera; entonces el presidente de la JAC allá le dijo que no y que no le convocaba a nadie; y el edil le dijo que como así que la cancha era de él porque había invertido en esa cancha y tenía el derecho” (Entrevistado #4, 2019)

Los bienes que son intercambiados en la localidad no son siempre los mismos, como puede observarse, en barrios marginales como el Mariscal Sucre, el intercambio intenta resolver necesidades cruciales para los clientes (Auyero, 2001); mientras que, en barrios con un nivel socioeconómico mayor, como Rosales o parte del barrio Bosque Calderón, las necesidades son diferentes y por lo general no solo están enfocados en satisfacer necesidades básicas, esto deja en evidencia que debido a la heterogeneidad de la localidad las necesidades y los intercambios mutan, pero, el clientelismo es transversal y constante, sin discriminación alguna.

Kitschelt y Wilkinson (2008), exponen tres condiciones que deben estar presentes en este tipo de relaciones, que sea (1) un intercambio directo y contingente, (2) predecible y (3) monitoreable. La contingencia se expresa mediante la exclusividad de los bienes que son intercambiados y la naturaleza de estos, como se explicaba anteriormente, en la localidad se

intercambian bienes y servicios que son dirigidos únicamente a aquellos que expresen su compromiso y su apoyo electoral.

La predictibilidad se refiere a la certeza y cumplimiento del trato de ambas partes, para ello los políticos y los partidos utilizan diferentes mecanismos que no solos les permiten predecir el resultado del intercambio si no, que les permite monitorear el intercambio, la tercera condición que los autores proponen. los mecanismos identificados y revelados por los entrevistados son; la existencia de listas otorgadas a líderes o colaboradores de la campaña en las cuales se deben consignar datos como: nombre, cedula, teléfonos, dirección, puesto de votación, entre otros, con esta estrategia se realiza un conteo de posibles votos y ubicación de estos. Inscripción de cédulas en puestos de votación estratégicos para el edil, con este mecanismo los políticos pretenden contener los votos de modo que el rastreo de estos resulte más eficiente y se pueda contrastar la cantidad de votos esperados con la cantidad obtenida. La entrega de avales a candidatos de los barrios donde se lleva a cabo el intercambio, con esta medida se logran dos cosas; la primera, debido a la cercanía del candidato con la comunidad, es posible predecir y monitorear la efectividad del trato; segundo, conseguir votos no solo para el edil, en ocasiones estos candidatos no son elegidos, si no para los candidatos al concejo.

La Red de los ediles

Vale la pena resaltar el papel que tienen los ediles en las redes clientelares, estos, cuentan con pequeñas y sencillas redes en las que ellos son el patrón, tienen a su servicio algunos líderes y estos líderes cuentan con un capital electoral con el cual negocian. Pero es necesario observar un panorama más amplío en el que el edil juega un doble papel, por un lado, es el patrón de su propia red, pero a mayor escala, los ediles hacen parte de redes más grandes pertenecientes a concejales, en las cuales pueden participar múltiples ediles de otras localidades; la terea primordial de los ediles en estas redes que abarcan toda la ciudad es conseguir votos para sí mismos y para su candidato en el Concejo de Bogotá, esto les convierte inmediatamente en intermediarios que por medio de la negociación con el concejal logran llevar a cabo sus propios intercambios clientelares.

Clientelismo y Maquinarias: mecanismos de adaptación

Como se ha venido describiendo en capítulos anteriores, el clientelismo se adapta a los entornos y cambios institucionales a los cuales ha sido sometido, pero, existe un desconocimiento de estos mecanismos de adaptación y cambios, que el fenómeno ha realizado para mantenerse, por parte de los actores directamente involucrados en el intercambio.

Esta falta de información puede deberse en primer lugar a que la última reforma que se llevó a cabo frente al tema es de 2011, por lo tanto, para el momento en que se realizaron las entrevistas, los implicados en el intercambio no fueron parte del proceso de adaptación y renovación del clientelismo; por el contrario, los entrevistados han estado inmersos y desarrollado lazos clientelares en esta nueva faceta clientelar de la localidad sin ser conscientes de las transformaciones o sin tener que experimentarla. Además, el constante cambio de ediles, mas no de partidos, en la localidad impide que los conocimientos de las dinámicas clientelares en la localidad, por parte de los actores, sea discontinuo.

A pesar de esto, uno de los entrevistados (edil liberal) expresa su inconformidad frente a la cuota de género:

“Lista única y paritaria, yo no estoy de acuerdo con eso. Son medidas afirmativas que buscan darle a la mujer una protección especial [...] hoy hay una ley de cuotas que dice que mínimo el 30 % de cada lista debe estar conformado por mujeres, y es lamentable ver usted al interior de los partidos buscando rellenos de personas que saben que no van a llegar al poder, que no tienen ninguna oportunidad real de llegar y que por el simple hecho de cumplir la ley ponen a la secretaria o a la hija de no sé quién, eso realmente no genera un cambio” (Entrevistado #7, 2019).

Bajo esta lógica, se puede evidenciar un mecanismo de adaptación a diseños institucionales como el señalado anteriormente, en el cual los partidos cumplen con los requisitos que les son exigidos y por medio de esto buscan establecer vínculos clientelares con nuevos sectores poblacionales dentro de la localidad, como las mujeres, de manera que puedan asegurarse la victoria electoral a la vez que se adaptan al marco institucional actual.

Los entrevistados describen intercambios clientelares que responden a las dinámicas propias de la localidad, por ello puede entenderse la transversalidad del fenómeno en contextos socioeconómicos distintos, como se mencionaba anteriormente. De igual manera el entrevistado #4, el cual estuvo vinculado a la política de la localidad durante años, y actualmente se encuentra retirado, describe uno de los mecanismos de los partidos para lograr obtener votos en diferentes contextos:

“En este momento, los partidos, incluso desde hace unos años, se han metido a tratar de conseguir ediles de acá, del sector, a buscar candidatos acá. Entonces llegan y buscan cualquier personita, cualquier joven, muchacho o miembro de una JAL; con el fin de que les consigan votos y no les interesa si esas personas están capacitadas o no, solo les importa que haya gente de los barrios metidos en las listas de ellos para que les consigan unos cuantos votos” (Entrevistado #4, 2019).

Esto nos muestra varias situaciones, la primera, que existe una dificultad para recolectar la información detallada y fiel de los mecanismos de adaptación del clientelismo por medio del accionar de las maquinarias políticas a través del tiempo, más allá de los que puedan evidenciarse actualmente como es el caso de la cuota de género o la búsqueda de candidatos a edil en los barrios de los cerros orientales. Por otro lado, este testimonio refleja la conexión entre los líderes políticos y las bases donde existe un vínculo basado netamente en el intercambio y el apoyo electoral que deja de lado cuestiones partidistas e, lo que en otras palabras resalta la existencia de maquinarias (las cuales carecen de ideología) y como estas establecen vínculos basados en relaciones clientelares.

En pocas palabras, las dinámicas electorales cambiantes de la localidad y la ausencia de grandes reformas no permiten hacer un recuento de aquellos mecanismos, por el contrario, obliga a observar cómo se adapta a sus contextos actuales y los cambios que se le presenten en el momento. Segundo, las reformas han sido pensadas para generar cambios al nivel nacional y ciertos niveles locales, pero al momento de analizar una unidad tan pequeña como la localidad, se puede evidenciar que esos cambios institucionales 1) no son conocidos y 2) no afectan de manera significativa a la dinámica de la JAL.

Conclusiones

Por medio del análisis empírico de revisión de datos cuantitativos y trabajo cualitativo con actores involucrados en la política de la localidad se identificó que el clientelismo es un fenómeno que persiste en la localidad de Chapinero, tanto así, que es capaz de sobrevivir a pesar de los cambios institucionales y diferentes entornos a los que se le someta. En la localidad, se evidencio que subsiste gracias a maquinarias políticas que hacen uso de él para asegurarse cargos de elección pública.

Las reformas de 2003 y de 2009, no solo no lograron erradicar el clientelismo de la política colombiana, sino que el clientelismo logro adaptarse a las nuevas reglas establecidas y continuó siendo un determinante en la política nacional y local. Hay que mencionar también que este escaso éxito de las reformas se debe a que los políticos tienen la capacidad de protegerse de ellas; por medio de modificaciones a los proyectos o no aprobándolas en el Congreso, tal es el caso de la reforma política de 2018, esta capacidad es uno de los mecanismos del clientelismo para persistir pues no solamente es capaz de cambiar si no de evitar hacerlo.

La composición partidista de la JAL muestra que la mayoría de las sillas de esta organización están repartidas en 4 partidos principalmente. Además, la localidad replica el panorama nacional, respondiendo de manera similar a los cambios institucionales y semejando el panorama partidista elección tras elección. Tan solo hasta las elecciones locales de 2019 estos partidos perdieron prominencia lo que implica la apertura de espacios para fuerzas políticas alternativas o la configuración de una nueva maquinaria que ha logrado apropiarse de escaños y votos por medio del intercambio clientelar.

Concretamente, en el caso de la JAL de Chapinero, los ediles, los políticos más cercanos a la comunidad, son fundamental para comprender el fenómeno pues pueden tomar distintos roles dentro de las redes bien sea como patrones o como intermediarios; sumado a esto se evidencio como estos construyen pequeñas redes para configura redes clientelares aún más amplias que terminan controlando el poder dentro de la localidad.

Existe un desconocimiento de los impactos de las reformas por parte de los actores relevantes de la localidad (ediles, candidatos a edil, líderes barriales y ciudadanos). Esto puede deberse a los cambios en la composición partidaria de la JAL; un relevo generacional por jóvenes que aspiran y acceden a cargos públicos en el nivel local; y porque los métodos con los que el clientelismo se ha acoplado a estos cambios institucionales han sido normalizados a través del tiempo, lo que implica que los actores que hacen parte de intercambios clientelares no deban generar nuevas estrategias.

Uno de los principales hallazgos de esta investigación es la necesidad de estudiar el clientelismo como un fenómeno transversal a la política colombiana en todos los contextos posibles. Se demostró que el clientelismo es un fenómeno que responde a diferentes a todas las necesidades de los votantes y genera una variedad de estrategias, bienes y servicios; y condiciones en las transacciones clientelares. El estudio del clientelismo en diferentes contextos socioeconómicos, geográficos y temporales facilita comprender estos procesos de transformación y adaptación. Como se evidencio en el caso de la JAL de Chapinero, el clientelismo es un fenómeno que ha persistido a través del tiempo y que se manifiesta con fuerza sin importar el estrato o las condiciones de cada cliente, por el contrario, lo que buscan las maquinarias es lograr entablar vínculos clientelares a lo largo y ancho de la localidad.

Por ello, es importante continuar con investigaciones que tengan en cuenta la transversalidad del clientelismo, además, al explorar escenarios locales con unidades de análisis como las JAL permite comprender con una mayor profundidad como se desenvuelve el fenómeno y cuáles son estas estrategias diferenciadas y las transformaciones que el fenómeno efectúa para continuar dominando la política en ciudades como Bogotá. Además, se presenta la posibilidad de replicar esta metodología en el nivel distrital, departamental e incluso el nacional.

Bibliografía

- Acto legislativo 001, Reforma Constitucional U.S.C. (2003).
- Acto legislativo 001, Reforma constitucional U.S.C. (2009).
- Aunta Peña, A. M. (2009). Clientelismo y desarrollo barrial en Bogotá: Análisis a partir del caso del barrio cerro norte
- Auyero, J. (2001). Clientelismo político en argentina: Doble vida y negación colectiva; *Perfiles Latinoamericanos*, num. 20, 33-51. Retrieved from <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11502003>
- Barnes, J. A. (1954). Class and committees in a norwegian island parish. *Human Relations*, 7(1), 39-58. doi:10.1177/001872675400700102.
- BARÓN, J. A. (2015). El nuevo clientelismo político en el siglo XXI: Colombia y venezuela 1998-2010. *Desafíos*, 27(2), 255-291. Retrieved from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=103196917&lang=es&site=ehost-live> .
- Batlle, M., & Puyana, J. R. (2013). Reformas políticas y partidos en Colombia: Cuando el cambio es la regla. *Politai: Revista De Ciencia Política*, 7, 73-88.
- Bernard, H. R. (1940). *Research methods in anthropology: Qualitative and quantitative approaches*. Altamira Press.
- Center for Latin America Studies. (2010). Political database of americas. Retrieved from <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Col/colombia.html>
- Davila, A., & Delgado, N. (2001). La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿Clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? In F. Gutierrez (Ed.), *Degradación o cambio. evolución del sistema político colombiano* (pp. 321-355). Bogota: Norma-Iepri.
- Escobar, C. (1998). *Clientelism, mobilization and citizenship: Peasant politics in sucre, Colombia* (Ph.D.). Available from ProQuest Dissertations & Theses A&I. (304443439). Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/304443439?accountid=13250>

- García Sánchez, M. (2000). ¿Ciudadanía avergonzada? democracia local y construcción de ciudadanía. el caso de las juntas administradoras locales de Bogotá. (). Bogotá: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Retrieved from <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20101117124348/garcia.pdf>
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. E. (2010). Estado alterado: Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Bogotá. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Retrieved from <http://186.116.1.93/digital/libros/9789589914229.pdf>
- Garcia, L. D., Guerrero. (2014). Clientelismo político, ¿desviación de la política o forma de representación?; estado del arte sobre las aproximaciones al clientelismo en Colombia 1973-2011 (1st ed.) Editorial Universidad del Rosario. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1g0b7jq>
- Giraldo, G. F., & López, J. J. (2006). EL COMPORTAMIENTO ELECTORAL Y DE PARTIDOS: En los comicios para cámara de representantes de 2002 y 2006: Un estudio comparado desde la reforma política. Colombia Internacional, (64), 122-153. doi:10.7440/colombiaint64.2006.06
- Gómez Gómez, A. (2005). La reforma política en Colombia. Reflexión Política, 7, 4-7.
- Gordín, J. P. (2001). La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en américa latina. Documentos CIDOB, 5-25.
- Guber, R. (2001). La etnografía. método, campo y reflexividad. Grupo Editorial Norma.
- Hale, H. (2007). Correlates of clientelism: Political economy, politicized ethnicity, and post-communist transition. In H. Kitschelt, & S. I. Wilkinson (Eds.), Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition (pp. 227-250). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511585869.010 Retrieved from <https://www.cambridge.org/core/books/patrons-clients-and-policies/correlates-of-clientelism-political-economy-politicized-ethnicity-and-postcommunist-transition/0FC481B86C103B9A7E11AE54ECD40826>

- Holland, A., & Palmer-Rubin, B. (2015). Beyond the machine doi:10.1177/0010414015574883
- Keefer, P., & Vlaicu, R. (2008). Democracy, credibility, and clientelism. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 24(2), 371-406. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/stable/40058171>
- Kettering, S. (1988). The historical development of political clientelism. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(3), 419-447. doi:10.2307/203895
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2008). Patrons, clients, and policies patterns of democratic accountability and political competition (Digital ed.) Cambridge University Press.
- Leal, F., & Dávila, A. (1991). Clientelismo: El sistema político y su expresión regional (2nd ed.) Tercer Mundo Editores.
- Losada, R., & Casas, A. (2010). Enfoques para el análisis político; historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política (I (reimpresión) ed.) Pontificia Universidad Javeriana. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/j.ctt169zt4g>
- Mazzalay, V., Nazareno, M., & Cingolani, M. (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional: Las relaciones provincia-municipios en el caso córdoba, argentina. *Latin American Research Review*, 52(3), 304-318. doi:10.25222/larr.58
- MOE, Misión de Observación Electoral. (2009). Observaciones reforma política 2009. Bogota: Misión de Observación Electoral.
- MOE, Misión de Observación Electoral. (2016). Elecciones autoridades locales bogotá 2015. Bogotá: MOE, Misión de Observación Electoral.
- Nichter, S. C. (2010). Politics and poverty: Electoral clientelism in latin america (Ph.D.). Available from ProQuest Dissertations & Theses A&I. (861338619). Retrieved from <https://search.proquest.com/docview/861338619?accountid=13250>
- Osorno, E. Z. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, (49), 167-185.

doi://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n49a09 Retrieved from

<https://search.proquest.com/docview/1828826532?accountid=13250>

- Ossa, J. P. (2006). EL EFECTO DE LA REFORMA POLÍTICA DE 2003 SOBRE LAS CORPORACIONES DE REPRESENTACIÓN POPULAR: El caso del concejo de Bogotá. Colombia Internacional, (64), 182-191. doi:10.7440/colombiaint64.2006.09
- Pedroza Estrada, A. Y., & Romero Ramírez, R. (2018). Clientelismo político en la gestión pública: Características y consecuencias como forma de dominación política. Revista Telos, 20(2), 330-355. Retrieved from <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=130973818&lang=es&site=ehost-live>
- Restrepo, E. (2016). Etnografía: Alcances, técnicas y éticas. Bogotá: Envió Editoriales.
- Reyes Castillo, A. F. (2017). Política de profesión: El caso de María Victoria Iannini de Berger 2003-2015.
- Rodríguez Pico, C. R. (2011). Partidos políticos y la reforma política en Colombia: ¿hacia la cartelización del sistema? Controversia, 164-193.
- Romero Llamas, A. F. (2017). Intermediarios del voto: Estudio exploratorio sobre la importancia de estos actores en las redes clientelistas de la ciudad de Cartagena.
- Rubio Serrano, R. (2003). No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Santos, F. R. (1989). El concepto de red social. Reis, (48), 137-152. doi:10.2307/40183465
- Schmidt, S. W. (1974a). Bureaucrats as modernizing brokers? clientelism in Colombia. Comparative Politics, 6(3), 425-450. doi:10.2307/421522
- Schmidt, S. W. (1974b). La violencia revisited: The clientelist bases of political violence in Colombia. Journal of Latin American Studies, 6(1), 97-111. Retrieved from <http://www.jstor.org.ezproxy.javeriana.edu.co:2048/stable/156650>

- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? *Revista Mexicana De Sociología*, 72(1), 141-175.
- Scott, J. C. (1969). Corruption, machine politics, and political change. *The American Political Science Review*, 63(4), 1142-1158. doi:10.2307/1955076
- Stokes, S. C., Dunning, T., Brusco, V., & Nazareno, M. (2013). *Brokers, voters, and clientelism: The puzzle of distributive politics* (1st ed.). New York: Cambridge University Press.
- Stokes, S., & Medina, L. F. (2002). *Clientelism as political monopoly*. Chicago: University of Chicago.
- Torres Bustamante, M. (2006). El fenómeno del clientelismo político; visión de los funcionalistas y de los marxistas. *Institut de Recherche et Débat sur la Gouvernance*.
- Vanegas Quintero, J. C. (2008). Impacto de la reforma política de 2003 en los partidos y en el sistema de partidos local: el caso de Cali, elecciones de 2007. *Perspectivas Institucionales*, 4, 37-72.
- Vélez, C., Ossa, J. P., & Montes, P. (2006). *En la reforma política de 2003 ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.

Anexos

Anexo #2: Entrevista Líder/ciudadano

1. Identificar el actor

- Político
 - Intermediario
 - Cliente
- 1.1. Sexo: [M] [F]
 - 1.2. Edad _____
 - 1.3. Nivel Educativo
 - Primaria
 - Bachillerato
 - Técnico
 - Tecnólogo
 - Universitario
 - 1.4. Partido: _____
 - 1.5. Tiempo de permanencia en la localidad o en el cargo: _____
 - 1.6. Vota en las elecciones Locales: [SI] [NO]
2. ¿Cuáles cree usted que son las 3 necesidades más urgentes de la localidad y las personales?
 3. Frente a las necesidades nombradas anteriormente ¿qué espera que hagan los ediles que serán elegidos en las próximas elecciones? ¿qué han hecho hasta ahora?
 4. ¿Cuáles son las personas claves por medio de las cuales se comunican los ediles?
 5. ¿Cómo tiene usted acceso a los ediles, como le comunica sus necesidades?
 6. ¿Qué partidos y/o ediles logra identificar usted en la localidad?
 7. ¿Por cuál de esos partidos y/o ediles se inclina más? ¿Por qué?
 8. ¿Conoce usted a algún edil? ¿Cómo se comunica con él?
 9. ¿Cómo ganan los ediles su voto?
 10. ¿Cómo se comunican los ediles con usted?
 11. ¿Como ha cambiado la política en la localidad desde el 2002 hasta ahora?
 12. ¿Cree usted que las reformas políticas (2003 y 2009) han cambiado la forma de hacer política?

Anexo #3: Entrevista edil

1. Sexo: [M] [F]
- 1.2. Edad_____
- 1.3. Nivel Educativo
 1. - [] Primaria
 2. - [] Bachillerato
 3. - [] Técnico
 4. - [] Tecnólogo
 5. - [] Universitario
- 1.4. Partido: _____
- 1.5. Tiempo de permanencia en la localidad o en el cargo: _____
2. ¿Cuáles cree usted que son las 3 necesidades más urgentes de la localidad? ¿Estas han cambiado en los últimos cuatro periodos de los ediles?
3. ¿Como se entabla la relación entre los votantes [tipo de actor]?
4. ¿Cómo le expresan sus votantes las necesidades que tienen? ¿Por qué medios? ¿Existen líderes que le comuniquen las necesidades de cierto barrio o grupo de personas?
5. ¿Como se entabla la relación entre los lideres barriales y [tipo de actor]?
6. ¿Cómo logra solucionar y atender esas necesidades que se le han expresado?
7. ¿Cómo se comunica usted con sus votantes? ¿de qué manera les hace saber que sus necesidades están siendo atendidas?
8. ¿Cuáles son los mecanismos o estrategias más usados por los ediles y partidos para acercarse a la comunidad?
9. ¿Como ha cambiado la política en la localidad desde el 2002 hasta ahora?
10. ¿Cree usted que las reformas políticas (2003 y 2009) han cambiado la forma de hacer política?

Anexo #4: Datos electorales JAL de Bogotá año 2019

Localidad	Ediles	CR	CD	Liberal	Conservador	Polio	Verde	P de la U	Mirra	UP	Total	IPP
Antonio Nariño	7	1	2	2	0	1	0	1	0	0	7	0,857 1428 57
Tunjuelito	9	2	1	2	0	1	1	2	0	0	9	0,777 7777 78
Usme	9	1	1	2	1	1	1	2	0	0	9	0,777 7777 78
Suba	11	3	3	1	0	1	2	1	0	0	11	0,727 2727 27
Usaquen	11	3	3	1	0	1	2	1	0	0	11	0,727 2727 27
Engativá	11	3	2	2	0	1	1	1	1	0	11	0,727 2727 27
Kennedy	11	2	2	2	0	1	1	2	1	0	11	0,727 2727 27
Puente Aranda	11	2	1	2	1	2	1	2	0	0	11	0,727 2727 27

Ciudad Bolívar	11	3	1	2	0	2	1	2	0	0	11	0,727 2727 27
Rafael Uribe Uribe	11	2	2	2	0	1	2	2	0	0	11	0,727 2727 27
Chapinero	7	2	2	1	0	0	2	0	0	0	7	0,714 2857 14
Santa Fe	7	1	1	2	1	2	0	0	0	0	7	0,714 2857 14
Barrios Unidos	9	2	2	2	0	1	2	0	0	0	9	0,666 6666 67
Fontibón	9	2	1	2	0	1	2	1	0	0	9	0,666 6666 67
Teusaquillo	9	2	2	1	0	1	2	1	0	0	9	0,666 6666 67
San Cristóbal	11	2	1	2	1	2	2	1	0	0	11	0,636 3636 36
Los Martires	7	1	1	1	0	1	2	1	0	0	7	0,571 4285 71

La Candelaria	7	1	1	2	0	2	1	0	0	0	7	0,571 4285 71
Sumapaz	7	1	0	3	0	1	0	0	0	2	7	0,571 4285 71
	116	25	21	21	3	14	14	16	2	0	116	0,741 3793 1

Fuente: Registraduría Nacional, elaboración propia.

Anexo #5: Datos electorales JAL Chapinero 2000- 2019

Año	Localidad	C R	C D	Lib eral	Conse rvador	P ol o	Ve rde	P e l a U	M N C	A S I	N C	M CI	Progr esista s	To tal	Indice
2000	2	0	0	2	1	0	0	0	1	1	1	1	0	7	0,7142 85714
2003	2	3	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	7	0,7142 85714
2007	2	2	0	0	1	2	0	2	0	0	0	0	0	7	0,7142 85714
2011	2	1	0	1	1	0	2	1	0	0	0	0	1	7	0,5714 28571
2015	2	2	2	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	7	0,7142 85714
2019	2	0	2	1	0	1	3	0	0	0	0	0	0	7	0,4285 71429

To		8	4	7	3	5	7	3	1	1	1	1	1	42	0,6428
tal															57143

Fuente: Registraduría Nacional, elaboración propia.

Anexo #6: Lista de entrevistados solo para versión entregada al evaluador

1. Entrevistado #1: Candidata a edil de Chapinero por el partido Conservador.
2. Entrevistado #2: Candidato a Edil de Chapinero por el partido Conservador.
3. Entrevistado #3: Líder del barrio Bosque Calderón.
4. Entrevistado #4: Líder del Barrio Mariscal Sucre.
5. Entrevistado #5: Ciudadana del barrio Mariscal Sucre.
6. Entrevistado #6: Candidata a edil de Chapinero por el partido Verde.
7. Entrevistado #7: Edil de Chapinero por el partido Liberal.