

# EL IMPACTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA GOVERNABILIDAD EN SU DIMENSIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nathalia Patricia Vargas Valero



Escuela Superior de  
Administración Pública



# **El impacto de los partidos políticos en la gobernabilidad en su dimensión de Administración Pública**

Estudio de caso de la ciudad de Bogotá (2004-2011)

Nathalia Patricia Vargas Valero

Escuela Superior de Administración pública  
Maestría en Administración pública



2017

# El impacto de los partidos políticos en la gobernabilidad en su dimensión de Administración Pública

Autor: Nathalia Patricia Vargas Valero

Primera edición 2017

**ISBN 978-958-652-434-6**

*Catalogación en la publicación - Biblioteca Luis Oswaldo Beltrán Jara - ESAP*

Vargas Valero, Nathalia

El impacto de los partidos políticos en la gobernabilidad en su dimensión de Administración pública/ Nathalia Vargas Valero -1a ed. -Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. Facultad de Investigaciones, 2019.  
100 páginas.

ISBN 978-958-652-434-6

1. Partidos Políticos y Gobernabilidad 2. Gobernabilidad 3. Clientellismo 4. Contratación pública-Colombia I. título.

CDD-21: 324.6821

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**Claudia Marcela Franco Domínguez**, Directora Nacional (E)

**Claudia Inés Ramírez Méndez**, Subdirectora Académica

**Alexander Cruz Martínez**, Subdirector Proyección Institucional

**Oswaldo Bernal Sánchez**, Subdirector (E) de Alto Gobierno

**Claudia Marisol Moreno Ojeda**, Decana (E) Facultad de Investigaciones

**Luz Stella Parrado**, Decana Facultad de Pregrado

**Claudia Marisol Moreno Ojeda**, Decana (E) Facultad de Posgrados

**Maryyuri Rocío Galeano Jiménez**, Secretaria General (E)

**Coordinación editorial**, Facultad de Investigaciones y Grupo de Publicaciones

**Fotografía de cubierta:** Dragon Images/Shutterstock

**Diseño de cubierta:** José Luis Carrasco Borrero

**Diseño contenido:** Claudia Rangel Rodríguez

Bogotá D.C., diciembre de 2017

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso escrito de la Escuela Superior de Administración Pública. La responsabilidad de las opiniones expresadas en este documento compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno, el pensamiento oficial de la Escuela Superior de Administración Pública, salvo en aquellos casos en que expresamente así se indique.

**El impacto de los partidos políticos en  
la gobernabilidad en su dimensión de  
Administración Pública**

Nathalia Patricia Vargas Valero

2017



# Índice

## Introducción

Los partidos políticos y la gobernabilidad.....	9
Métodos y hallazgos.....	11
Cómo está organizada esta tesis.....	12

## Capítulo I

Marco teórico y metodología.....	13
Gobernabilidad, capacidades estatales y partidos políticos.....	16
Componentes de la gobernabilidad.....	16
Dinámica interna y externa de los partidos.....	19
De las dinámicas partidistas al clientelismo.....	21
Metodología.....	26
Componentes metodológicos.....	28
Determinación de cómo los datos se relacionan con los supuestos.....	30

## Capítulo II

La gobernabilidad del Distrito como resultado del ejercicio de los actores políticos.....	33
Gobernabilidad y partidos políticos.....	34
Ámbitos de los partidos políticos y gobernabilidad.....	40
Capacidad administrativa y política en el ejercicio de los actores partidistas en la Administración pública.....	51
Conclusión.....	56

### Capítulo III

Operacionalización del partido-Estado-gobernabilidad. El caso del carrusel de la contratación.....	61
Carrusel de la contratación, vida partidista y política en el Gobierno.....	61
El partido de gobierno en el Ejecutivo y el carrusel de la contratación.....	72
El partido en las arenas legislativas y el carrusel de la contratación	78
A manera de cierre.....	82

### Capítulo IV

Conclusiones y recomendaciones: partidos consolidados para una Administración pública gobernable y al servicio de la ciudadanía.....	85
Recomendaciones.....	88
Bibliografía.....	96

## Introducción

### Los partidos políticos y la gobernabilidad

Las prácticas de los partidos políticos en Colombia se ven reflejadas en las crisis de gobernabilidad que constantemente vive el país y sus regiones, y en consecuencia en las organizaciones públicas y sus dinámicas administrativas. Esta relación intrínseca de los partidos con la administración permite plantear los siguientes interrogantes: ¿cómo la vida interna de los partidos y sus trayectorias influyen en el ejercicio de poder del Estado?, ¿en qué medida la práctica de la política partidista determina las decisiones que orientan la Administración pública?, ¿cómo el accionar político en cada una de las arenas de actuación de los partidos interviene en la gobernabilidad?

En consonancia con lo anterior, el objetivo general de esta investigación es indagar cómo las estructuras internas de los partidos y sus prácticas en la arena política afectan el buen funcionamiento y desempeño de la Administración pública del Estado, particularmente en la ciudad de Bogotá en el período 2004-2011.

De otro lado, la gobernabilidad en Colombia está también relacionada con el enfrentamiento interno que tienen los partidos para elegir candidatos idóneos que los representen en el Gobierno y que a la vez asuman una acción de poder para que sus razones de partido se conviertan en razones de gobierno. Cabe anotar que comúnmente se considera que el propósito de estos es obtener cuotas de poder dentro del Estado e influir en las decisiones administrativas que, por supuesto, terminan por impactar a la Administración pública.

Es por esto que como objetivo específico se busca revisar cómo la vida interna de los partidos y la trayectoria de sus miembros influye en el ejercicio de poder del Estado, así como entender la manera en la que el accionar de los partidos en cada uno de los ámbitos de actuación interviene en las decisiones trascendentales de la Administración pública.

En aras de avanzar en la comprensión de estas cuestiones, esta investigación se ocupa de dos escenarios básicos de gobierno en los que se manifiesta

la gobernabilidad de la ciudad y se evidencia la incidencia de los partidos políticos en la Administración pública: la alcaldía y el concejo. Además, el otro ingrediente que se tiene en cuenta son los partidos. En tal sentido, en este trabajo se revisa la actuación de la organización política que ha liderado la arena electoral y de gobierno en elecciones para alcalde y corporaciones públicas de la ciudad de Bogotá en dos períodos (2004–2011).

Los ejes de estudio son los conceptos de gobernabilidad, partidos políticos y pública, con los cuales se va a investigar a fondo por qué la pertenencia a un partido político termina por incidir en las dinámicas de la Administración pública, afectando con ello el ejercicio de gobierno sobre la sociedad.

Solo para mencionar aspectos del lapso que abarca este estudio (2004–2011), desde el año 2004 el partido Polo Democrático Independiente obtuvo una gran representación electoral, lo que lo llevó a la Alcaldía y al Concejo de la capital. Este fue el principio de un auge para ellos. Más adelante, en el año 2006, decidió aliarse electoralmente con la coalición de izquierda tradicional Alternativa Democrática para conformar el partido Polo Democrático Alternativo (PDA). Esta coalición llevó a que el Polo Democrático Alternativo tuviera más fuerza en el Estado y su representación electoral hizo de su participación política una verdadera contribución en las arenas de actuación de gobierno y legislativo. El movimiento de este partido por todos los ámbitos externos permitió hacer coaliciones dentro del Concejo de Bogotá, hasta que unas malas decisiones administrativas llevaron a la organización política al caso de corrupción estatal más renombrado de Colombia.

Ahora bien, dentro de la dinámica de estas arenas se encuentra con un nivel de participación considerable en el sistema de gobierno uno de los partidos tradicionales con mayor trascendencia en la Administración pública. La organización política a la cual se hace referencia es el Partido Liberal, fundado en 1848. Este fue una gran fuerza política hasta el año 2003, y aunque su participación ha venido disminuyendo en el Concejo de Bogotá, continúa teniendo relevancia.

Igualmente, no se puede dejar de lado el Partido Social de Unidad Nacional, más conocido como el Partido de la U, el cual nació en el año 2005 como una fuerza de coalición basada en una plataforma ideológica que consiste en ayudar a la construcción de un Estado de bienestar y reconocer a la familia

como base de la sociedad. Para esta organización partidista, el primer deber del Estado es garantizar la seguridad democrática en los diferentes sectores sociales que conforman el país.

La dinámica de estos tres partidos en el sistema de gobierno ha generado repercusiones con efectos positivos y negativos en la administración. Las acciones de cada uno de sus integrantes han llevado a diversas demostraciones de la lógica de los partidos en cada uno de los ámbitos de interés, permitiendo visualizar la relación estrecha que existe entre organización partidista y Administración pública. Este vínculo será estudiado en esta indagación a través de los conceptos planteados en el marco teórico, de una parte, con las entrevistas interpretativas realizadas a algunas personas que se encuentran activas en el sistema de gobierno, y de otra parte, a través del análisis de notas de sobre el denominado «carrusel de contratación». Ahí se muestra la amplia incidencia de los partidos políticos sobre la Administración pública y la gobernabilidad de la ciudad.

Para cerrar, es importante señalar que la hipótesis que contempla esta pesquisa es que en Bogotá durante los años 2004 a 2011 los partidos políticos enfocaron su fuerza y accionar político a satisfacer sus intereses propios dentro del Gobierno distrital, dejando de ser los entes representativos de la sociedad que los elige; de esta forma, se plantea que se generaron efectos negativos en la dinámica de la ejecución administrativa de la ciudad.

### **Métodos y hallazgos**

La presente tesis es una investigación cualitativa de estudio de caso, cuyas fuentes principales de información fueron reportes oficiales del Estado, notas de prensa, estadísticas oficiales y, sobre todo, entrevistas semiestructuradas a funcionarios y exfuncionarios pertenecientes a las altas esferas del poder político de Bogotá.

Así bien, a la luz de la interpretación realizada en este trabajo de grado se concluye que los partidos políticos no son organizaciones jerarquizadas sobre bases formales (estatutos) sino sobre bases pragmáticas; en otras palabras, las personas con más poder político dentro de ellos son las que tienen también más poder administrativo (dentro del partido) y los que, a su vez, tienen una mayor incidencia en los cargos de libre nombramiento y remoción que constituyen la burocracia del aparato estatal.

Puede plantearse entonces que la arena política de la alcaldía y el concejo son un reflejo del ambiente altamente competitivo, fragmentado e individualista que reina al interior de los partidos políticos; este tipo de dinámicas permiten incrementar la comprensión acerca de cómo fue posible que se presentara un fenómeno clientelista tan grande como el carrusel de la contratación, el cual no involucró a los partidos políticos, entendidos como unidades consolidadas, sino que se basó más en las negociaciones entre políticos individuales pertenecientes a diversas corrientes.

Aunque se buscó insistentemente una cita con el exalcalde de la ciudad y protagonista del carrusel de la contratación, Samuel Moreno Rojas, esta no fue posible debido a sus compromisos con la ley penal. Futuras investigaciones deberían poder acceder a la información de primera mano de este funcionario y otros directamente acusados por la ley para mejorar el conocimiento que se tiene a nivel académico del clientelismo en la ciudad de Bogotá.

### **Cómo está organizada esta tesis**

Este trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero trata de la metodología utilizada, a saber, los métodos cualitativos del estudio de caso y la entrevista semiestructurada, y además sienta los fundamentos teórico-conceptuales de la tesis. El segundo aborda la relación entre la Administración pública bogotana y los actores políticos (partidos) desde un punto de vista general, a partir de las entrevistas realizadas a los diferentes funcionarios. Este capítulo sirve como preparación para el capítulo 3, en el que se explora el caso específico del llamado «carrusel de la contratación»; en esta sección se hace un recuento de los hechos que condujeron a una crisis de gobernabilidad en la capital colombiana y se estudia a través de las técnicas cualitativas mencionadas el rol que tuvieron los partidos en dicha crisis. El cuarto y último está dedicado a ofrecer las conclusiones de la investigación.

## Capítulo I

### **Marco teórico y metodología Gobernabilidad, capacidades estatales y partidos políticos**

Cynthia Hewitt de Alcántara sostiene que la palabra gobernabilidad es el ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera donde el Gobierno debe garantizar la calidad de vida de sus gobernados. De ese modo, ejercer gobernabilidad en un Estado es cuestión de ejercer poder o autoridad en una sociedad por medio de la conducción del aprovechamiento de recursos y desempeño de las instituciones que generen gobierno y a su vez estabilidad del Estado.

En concordancia con lo anterior, el poder o autoridad política ejercida desde la dimensión administrativa o social es ejecutada a través del manejo de los recursos o asuntos que interesan para el desarrollo de un país (Straface & Basco, 2006, pp. 01-15). Profesar autoridad para el progreso de una sociedad tiene que ver con las capacidades estatales que inciden y hacen parte del sistema de gobierno para el ejercicio de cada uno de los actores políticos.

Tales capacidades pueden dividirse en administrativas y políticas. Las primeras consisten en el movimiento que tiene el personal dentro de la estructura organizacional tanto a nivel micro (organización u unidad administrativa) como macro (Estado colombiano). Las segundas hacen referencia a la interacción entre actores del Estado y con aquellos individuos y grupos que luchan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública.

En este orden de ideas, la capacidad estatal no depende únicamente de la existencia de organizaciones administrativas, sino también de la constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (Rosas, 2008, p. 129). Al existir un vínculo entre la capacidad administrativa y la capacidad política se logra detallar el comportamiento que tienen los actores políticos en el aparato burocrático. De esta manera, la participación política que tengan los individuos y las formas de negociación utilizadas son las que permitirán determinar la distribución de poder en el aparato organizacional. Por tal razón, de la situación en la que

se encuentre el partido (coalición, gobernante, oposición, etc.) dentro del sistema de gobierno dependerán las decisiones que se tomen en el ejercicio de la administración.

Siendo así, los partidos políticos se articulan con las capacidades estatales y se considera que la gestión de un Gobierno depende del compromiso de los partidos y de los grados de capacidad de liderazgo que puedan ejercer dentro del sistema. La interacción de los partidos con las instituciones de gobierno permite o dificulta la formulación e implementación de las políticas que guían a la sociedad (Valenzuela, 2008, p. 24).

Al respecto, Giovanni Sartori (2002) expresa que un partido puede contemplarse como un grupo político que se presenta a las elecciones y mediante su triunfo en ellas coloca a sus candidatos en cargos públicos. En tal sentido, un partido busca la conquista del poder político y que quienes accedan a él se conviertan en hombres de Estado y los programas del partido en programas de gobierno (Lara Bonilla, Losada Lora & Uribe Toro, 1985, pp. 15-46). De esa forma, las políticas públicas proferidas por el Estado pueden corresponder a razones de partido. Es ahí donde unos funcionarios al servicio de una organización partidista cumplen y distribuyen los recursos del Estado bajo una lógica de intermediación política.

Acercamientos realizados por algunos escritores han llevado a identificar la importancia que tienen los partidos y sus prácticas sobre la gobernabilidad del Estado. Por ejemplo, los autores del texto *Los partidos políticos colombianos: presente y futuro* afirman que “los hombres del partido o de la coalición que acceden al poder se convierten automáticamente en hombres de Estado y los programas del partido en programas de gobierno (Lara Bonilla et al., 1985, p. 45).

A la par, Fernando Giraldo (2003) expresa que la función principal de un partido es ejercer un poder para gobernar. Además, que si este es parte de la oposición al Gobierno su estrategia funcional será vigilar, presionar, auditar y solicitar rendición de cuentas. Así mismo, manifiesta que debe existir una verdadera relación entre el dirigente y los dirigidos, ya que las organizaciones partidistas son unidades actuantes que necesitan la democracia para que la unión de sus miembros facilite la ejecución de las decisiones.

Por otra parte, la sociedad como elemento fundamental para el funcionamiento de los partidos ha llevado a muchos de sus investigadores a estudiar la incidencia e importancia que tiene la política en el medio social. Los autores de *Los partidos políticos colombianos: presente y futuro* (1985, pp.15-46) evidenciaron esta idea y se preocuparon por conocer cómo las organizaciones partidistas imponían obediencia al conjunto de una sociedad. Este registro teórico podría llegar a determinar que no existiría gobernabilidad si no existiesen partidos e ideologías que articulen intereses dispersos y, además, que cada organización partidista es una institución que sin un proyecto para la sociedad no podría justificar su presencia.

En palabras de Arturo Valenzuela un partido podría definirse como:

Organización institucional capaz de representar y canalizar las diferentes expresiones de la voluntad ciudadana, articular unos intereses personales y colectivos, lo que lleva a la conformación de propuestas alternativas de poder, las cuales no solo representan las aspiraciones ciudadanas y reflejan las escisiones sociales, sino que también estructuran la agenda política y dan forma al cuerpo político de un país. (2008, p. 24)

Teniendo claro lo anterior, uno de los mecanismos más utilizados por los partidos políticos para llegar al poder del Estado es primeramente establecer una organización interna. De ahí que los partidos políticos, aún los más pequeños, necesitan establecer un mínimo de estructuras y reglas que les permita orientar a sus miembros y organizar sus actividades para tomar decisiones acerca de sus propuestas políticas y estrategias electorales (Alcántara & Freidenberg, 2003, p. 16).

Es la capacidad de negociar al interior de los partidos, con las élites del mismo, la que permite a unos aspirantes políticos llegar a cargos gubernamentales desde los cuales se direccionará la maquinaria del Estado y se tomarán las decisiones políticas que conducirán a la sociedad. Igualmente, los actores que hacen parte de los partidos deberán pensar sus estrategias teniendo en cuenta a toda la organización partidista, ya que obrar individualmente sin pensar en el partido no permite a un político prolongar su carrera, dado que para continuar en el sistema se deben realizar alianzas estratégicas para alcanzar los objetivos (Botero & Rodríguez Raga, 2008, p. 22).

## Componentes de la gobernabilidad

Camou en su texto *Gobernabilidad y democracia* sostiene que la gobernabilidad busca el equilibrio entre las diversas demandas sociales que exigen respuesta gubernamental, lo cual implica que dependiendo de la dinámica de las demandas sociales y el manejo que se les dé desde el Gobierno se puede obtener un grado satisfactorio o no de gobernabilidad (2011, p. 15).

Equivalentemente, el ejercicio del poder de cada uno de los actores influye en la gobernabilidad, ya que para Bobbio se le llama gobierno al «conjunto de los órganos a los que institucionalmente les están confiando esa autoridad» (p. 742-743). Por tal razón, de acuerdo a la dinámica de respuesta que den cada uno de los actores políticos, económicos y sociales será la satisfacción o insatisfacción que perciba la sociedad. Lo anterior, debido a que gobernabilidad es la relación que tiene el Gobierno con la nación; es decir, el vínculo entre gobernantes y gobernados en un marco de corresponsabilidad en el que cada uno tiene unos compromisos que cumplir y una responsabilidad conjunta para mantener un nivel aceptable de gobernabilidad.

Llegados a este punto, para efectos de analizar los problemas que presenta la gobernabilidad, Camou aportó unos elementos o tradiciones que se deben tener en cuenta a la hora de estudiar cada caso que se presenta en el ejercicio de esta:

### **Primer componente: gobernabilidad y eficacia «razón de Estado»**

Este primer elemento permite enfocar la esencia de lo que significaba la gobernabilidad para Camou, ya que para él este término literalmente era la «calidad, estado o propiedad de ser gobernable (gobernable significa capaz de ser gobernado)» (2001, p. 15). Entonces, dicho componente hace énfasis en la eficacia y eficiencia en el ejercicio que tiene el poder político y por ende la gestión gubernamental; para este autor la gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos, definida por su capacidad para alcanzar objetivos prefijados al menor costo posible.

Se puede interpretar que para este investigador la gobernabilidad sería obtenida si todas las instituciones que conforman el Gobierno trabajan de acuerdo a los compromisos y competencias adquiridas para satisfacer las

demandas sociales; es decir, cada una tiene una razón de Estado para cumplir de forma eficiente y eficaz la necesidad por la cual fue creada, ya que cada institución tiene como misión satisfacer una población y un requerimiento de la sociedad.

Para este desarrollo, el sistema de gobierno permite el vínculo de las capacidades estatales ya que lo administrativo debe relacionarse con lo político, debido a que existe una interacción de lo social con lo institucional para dar respuesta a una sociedad que demanda gobernabilidad.

### **Segundo componente: gobernabilidad y legitimidad «buen gobierno»**

En este componente se observa la gobernabilidad desde una perspectiva diferente, ya que el pensamiento político se enfoca en la justicia y legitimidad de un ordenamiento político-social, donde la tradición consiste en el respeto a los derechos humanos y en la obligación gubernamental de proveer el bienestar general. Este pensamiento que va desde Platón hasta Aristóteles considera que el Estado debe ser justo y ha de establecer la mejor forma de gobierno.

Con lo anterior en mente, para el presente documento esta tradición influye en lo que ahora vive Bogotá en su ejercicio de la gobernabilidad, ya que cada institución que representa al Gobierno no actúa en cumplimiento del bienestar general sino que, como se plantea en esta monografía, los partidos como actores políticos enfocan su quehacer en satisfacer sus bienes propios pero no los colectivos, razón por la cual no cumple ni con justicia en sus decisiones ni con legitimidad en sus acciones.

Así pues, otro de los autores que comparte esta concepción es Bodino (1576), quien desde la óptica de la legitimidad sustenta que «el Gobierno ha de actuar conforme a ciertos valores morales de razón, justicia y orden, encontrando su fin último y su justificación en la realización de esos valores» (libro I, cap. I, p.11). Esta tradición ha dejado como legado grandes preceptos de cómo se deben enfocar las políticas públicas para los gobernados, pero que en el ejercicio de la administración, el poder se ejecuta desde una óptica individualista donde la porción de autoridad de cada institución se cruza con los demás actores de Gobierno para generar toma de decisión.

### **Tercer componente: gobernabilidad y estabilidad**

Este último componente brinda a la gobernabilidad el concepto de estabilidad, visto desde una perspectiva donde «un sistema será más gobernable en la medida que se posea mayor capacidad de adaptación y mayor flexibilidad institucional respecto a los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político» (Camou, 2001, p. 21). Lo dicho sin caer en un concepto de inmovilidad o estancamiento, ya que la estabilidad política brinda a la gobernabilidad la capacidad de perdurar en el tiempo de acuerdo a la lógica de gobierno que tenga cada una de sus instituciones. En este aparte cada actor debe ser adaptable y flexible según los cambios de entorno que se presenten en el ambiente interno y externo, donde las variables que influyen hacen que el equilibrio de la demanda y oferta social afecten el grado de gobierno.

De acuerdo con Leonardo Morlino, el sistema debe ser capaz de cambiar adaptándose a los desafíos que provienen del ambiente, ya que solo una continua adaptación a la realidad permite a un sistema sobrevivir (p. 601-609). En esta corriente la gobernabilidad es un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, donde se articulan los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad.

Este criterio de estabilidad ubica a la gobernabilidad en el plano de la relación del sistema político y la sociedad, evitando cargar a uno solo de los términos del vínculo de gobierno la responsabilidad de mantener adecuadas las condiciones de gobernabilidad. Para Camou, en este componente, la eficacia gubernamental permite una adecuada toma de decisiones y la legitimidad social hace que las demandas sociales queden satisfechas, con el fin de generar una adaptación a los cambios del entorno por parte del sistema político y así crear una estabilidad.

De ahí que la esencia del elemento estabilidad radica en que si no existe eficacia gubernamental, se puede generar negligencia en el tratamiento de los problemas sociales y a su vez, erosión de la legitimidad política, lo que lleva a situaciones inestables o de ingobernabilidad. Para la sociedad un gobierno es satisfactorio si los gobernantes responden a los compromisos adquiridos en el momento de ser candidatos y se saldan las necesidades que demanda la sociedad, ya que si no existe capacidad de respuesta por parte

del Gobierno, los gobernados entran en una situación de insatisfacción y es cuando el conducto de comunicación entre el Gobierno y la nación se cierra.

### **Dinámica interna y externa de los partidos**

Los partidos en su dinámica política se desenvuelven en el ámbito interno y externo. «El ámbito interno comprende por un lado, los individuos y, en su caso, grupos que integran el partido; y por otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización partidista» (Alcántara & Freidenberg, 2003, pp. 15-25). El partido en su ambiente interno fija una infraestructura logística que le permite cooptar miembros que colaboren en las actividades organizativas. Estos a su vez deben coordinar los órganos locales y nacionales que coadyuvan al desarrollo de mecanismos para comunicarse con sus votantes. En el ámbito interno, los partidos políticos actúan en dos arenas, el partido como organización burocrática y el partido como organización voluntaria de miembros.

La primera arena consiste en la estabilidad laboral que necesitan los miembros que lo conforman, ya que la mayoría de las personas que pertenecen a las organizaciones partidistas son funcionarios profesionales que buscan desarrollar una carrera dentro de las mismas. Los burócratas partidistas son en esencia individuos que «viven de la política más que para la política», por ende siempre buscan incentivos en la organización para aumentar sus ingresos y obtener un mayor estatus (Alcántara & Freidenberg, 2003, p. 21). Son estos sujetos los que tienen menos posibilidades de cambiar de partido y ser desleales con la organización partidista. Las decisiones que tomen estos burócratas siempre estarán controladas desde el interior del partido, ya que estos individuos no asumen las funciones de un gobernante.

En la otra orilla, la segunda arena del ámbito interno donde actúa el partido hace referencia al cuerpo de miembros responsables de formular las políticas de la organización partidista y a su vez determinar el dominio que tienen estos en la ocupación de cargos. “Esto sería el control del partido extragubernamental sobre el partido gubernamental” (Alcántara & Freidenberg, 2003, p. 21). Como se mencionó, estos miembros son los encargados de elaborar los estatutos que rigen el partido y formular la democracia interna a la cual se deben someter aquellas personas que

deseen voluntariamente seguir la ideología de la organización partidista. La supervivencia del partido depende de la existencia de estas personas debido a que para realizar cualquier tipo de actividad se debe contar con individuos que la desarrollen y también con un número importante de afiliados. Esto en consecuencia de que su vida interna debe representar legitimidad en sus quehaceres, los cuales en los ambientes de interacción deben mostrar la ideología y los principios que orientan a la organización.

Sin embargo, el ámbito interno del partido no es el único que interactúa con los actores políticos (Alcántara & Freidenberg, 2003, p. 16). La dinámica en el ambiente externo permitirá conocer los movimientos que debe realizar cada uno de los miembros para pertenecer al sistema de gobierno y ejercer poder en el ciclo de la gobernabilidad. Llegados a este punto vale decir que el vínculo que tienen los partidos con su entorno se puede pensar desde tres arenas: la electoral, la gubernamental y la legislativa.

El primer escenario externo al cual se enfrenta es el partido como organización electoral, el cual se encuentra conformado por los actores políticos y las estructuras que confluyen estratégicamente en la sociedad para ganar votos en las jornadas electorales y así conseguir cuotas de poder para sus miembros (Alcántara & Freidenberg, 2003, p. 17). Por consiguiente, para la organización partidista ganar elecciones es un objetivo primordial, debido a que a través de este triunfo puede ejercer su accionar político por medio del poder que ha ganado gracias a la confianza depositada por los electores en ellos o el candidato. El partido que ejerce el mandato electoral en la administración tiene las riendas de la capacidad administrativa, ya que los cargos públicos que se encuentren vacantes o sean de libre nombramiento o remoción serán ocupados por las personas que hacen parte del partido ganador.

El segundo escenario, el del partido en la arena gubernamental, se entiende si se asume que la visión de todo partido político es ser un partido gobernante. En consecuencia, una de las evidencias del partido como organización de gobierno se observa cuando se ha ganado elecciones y se prepara para ejercer autoridad dentro del sistema de gobierno. Para Alcántara los partidos vistos como organización de gobierno están conformados por afiliados que ostentan cargos públicos de gran poder. Entonces, ser representantes ante el Estado consiste en ejercer sus funciones políticas-administrativas. No

obstante, el gobernante dirige su autoridad no solo a cumplir las misiones del Estado sino a consumir las contraprestaciones acordadas en el proceso electoral. Alcántara (2003) cita en su trabajo a Katz y Mair, quienes señalan en el texto que «si un partido consigue cargos públicos, tiene menores dificultades para garantizar su supervivencia y al mismo tiempo el fracaso en la arena electoral, es decir, es el indicador más importante del fracaso de esta cara del partido» (p. 20).

Por último, otra de las arenas es la del partido como organización legislativa. Esta se constituye por aquellos miembros que resultaron elegidos para desempeñar un cargo de elección popular en el poder legislativo. La función legislativa de estos integrantes es representar al partido político en las decisiones trascendentales que debe tomar el Estado y ser la cara ante la ciudadanía que le dio la confianza de llegar a ser partícipe del sistema de gobierno. Ser miembro activo del partido como organización legislativa y construir la legitimidad en el sistema se puede manifestar en dos instancias: representación ciudadana y construcción de lo público (esta última se puede ejercer desde el cargo público que se ostenta en ese momento).

### **De las dinámicas partidistas al clientelismo**

La interacción de las arenas de actuación en el sistema de gobierno se evidencia en la gobernabilidad, ya que cada actor político asume una serie de derechos y obligaciones desde su contexto de autoridad, pero direccionando su poder a establecer políticas públicas para la sociedad. Sin embargo, muchas veces las negociaciones al interior y exterior de los partidos pueden desembocar en clientelismo, factor que hace de marco condicionado y regulador del desempeño de los partidos. Según Andrés Dávila y Francisco Leal (2009, pp. 45-46), inicialmente se ha entendido como clientelismo una acción de intercambio interpersonal donde el que tiene el poder usa su influencia para proporcionar beneficios a una persona de menor estatus.

Adicionalmente, de acuerdo con estos autores el clientelismo es parte inherente de los procesos políticos, ya que estas organizaciones permiten en su desarrollo diario relaciones político-administrativas enfocadas a establecer vínculos clientelares donde puedan dar a conocer sus capacidades y obtener ciertos beneficios de la sociedad. La dinámica del clientelismo en el sistema de gobierno se pone en funcionamiento en las relaciones políticas

donde las normas establecidas por la democracia interna de los partidos políticos y la representación que estos deben asumir en el Estado llevan a una interacción constante entre diversas instituciones, donde el fenómeno de la contraprestación desemboca en clientelismo. El vínculo no solo se presenta en el ambiente externo de la organización a través de las arenas de actuación del partido, sino que se visualiza cuando existe una conexión entre el ambiente interno y externo.

Por su parte, David Roll (2002, pp.73-74) establece el clientelismo que es la relación que existe en el sistema de gobierno entre legitimidad y clientelismo. Como lo expresa él mismo, el clientelismo es el «conjunto de relaciones de intercambio de prestaciones y contraprestaciones entre quienes a falta de recursos, garantizan su fidelidad política a terceros, debido a su poder político, económico y social» (pp. 61-62). Las incidencias del clientelismo en el ejercicio de la administración están llevando a los partidos a formar coaliciones con el fin de sumar masas y generar en menos tiempo beneficios individuales y colectivos para su partido.

Tales coaliciones en el texto *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina* (2006) son entendidas como los medios que le permiten al gobernante realizar su tarea en la Administración pública, ya que se pueden utilizar diferentes monedas de cambio para persuadir a los legisladores en las diversas medidas políticas que se deban tomar. Más específicamente:

Las monedas de cambio utilizadas incluyen recompensas tales como nombramientos a cargos políticos, concesiones de políticas o cambios que beneficien a las jurisdicciones del legislador o a la base de apoyo del partido, proyectos de inversión local, transferencias presupuestarias y/o cargos públicos o contratos con el Estado. (Stain, Tommasi, Echabarría, Lora & Payne [Coords], p. 29)

Retomando, las acciones clientelares según Roll se evidencian principalmente en las licitaciones públicas y en las contrataciones privadas en las que se privilegia el interés particular por motivos políticos que van acompañados usualmente de sobornos a modo de comisión, que se presentan en todos los niveles de la jerarquía administrativa. La implicación principal que esto tendría para la gobernabilidad es que ocurre una fractura entre la capacidad ejecutiva de la administración y la capacidad política de los cargos de poder,

lo cual lleva a ineficiencias administrativas y a conflictos por el poder político que resultan en inmovilismo. Una de las principales arenas que contribuye a que exista el clientelismo es la electoral, ya que para obtener contraprestaciones de los actores políticos o del ciudadano se necesita interactuar con todo aquel que le genere algún tipo de interés para obtener el triunfo en la contienda electoral y así ejercer en la arena de gobierno. Esta arena permitirá que se retribuya el apoyo brindado a todos aquellos que colaboraron en el ejercicio de partido como organización electoral.

El Estado está inmerso en este tipo de relaciones y confluye a diario en una acción política donde el costo-beneficio es la respuesta de un sistema de patronaje, el cual va detrás de un objetivo específico que por lo general no es acorde con el interés común. Muchos de los actores que pertenecen al sistema clientelista observan la ayuda de intercambio como la oportunidad de corrupción o manipulación dentro del sistema y visualizan las coaliciones como el primer mecanismo de cambio que permitirá dar inicio al ciclo de favores. Estas coaliciones, en el Estado, hacen referencia a los acuerdos o alianzas establecidas entre integrantes que conforman las instituciones del Gobierno para ejecutar una acción conjunta. Dentro de este sistema se encuentran sumergidos varios actores políticos, los cuales buscan y brindan intereses para cada organización política, conllevando a que en algunas etapas del recorrido (jornadas electorales) los picos de auge permitan retribuir los favores obtenidos. En consonancia con lo mencionado, el clientelismo se evidencia empíricamente en los cargos públicos, ya que para muchos personajes políticos la sociedad exige que el partido genere una contraprestación y la mejor opción es vincular a la persona a una entidad que en muchas ocasiones es pública.

La mala praxis en la administración y el mal manejo político dentro de las esferas institucionales de la democracia, donde cada arena de actuación del partido determina una decisión según la rama del poder (legislativa, ejecutiva y judicial), lleva a que en la representación o práctica se refleje una «estructura de consensos o coaliciones necesarias para la formulación e implementación de las leyes que guían a la sociedad y fundamentan el Estado de derecho» (Valenzuela, 2008, p. 25). El poder como insignia de cada organización política partidista tiene como puente la estructuración

de gobiernos que ejerzan una tolerancia grupal o colectiva para generar gobernabilidad y trascender con sus decisiones a la administración. Dicho comportamiento se observa en las políticas públicas que se establecen durante su período de gobierno, donde las decisiones afectan a la sociedad y el buen desempeño de la administración. Bajo esta concepción, los gobernantes que obran radicalmente pueden generar crisis de gobernabilidad, ya que «su concepción de democracia se limita a una democracia formal donde la autoridad es generada por un proceso electoral» (Valenzuela, 2008, p. 28).

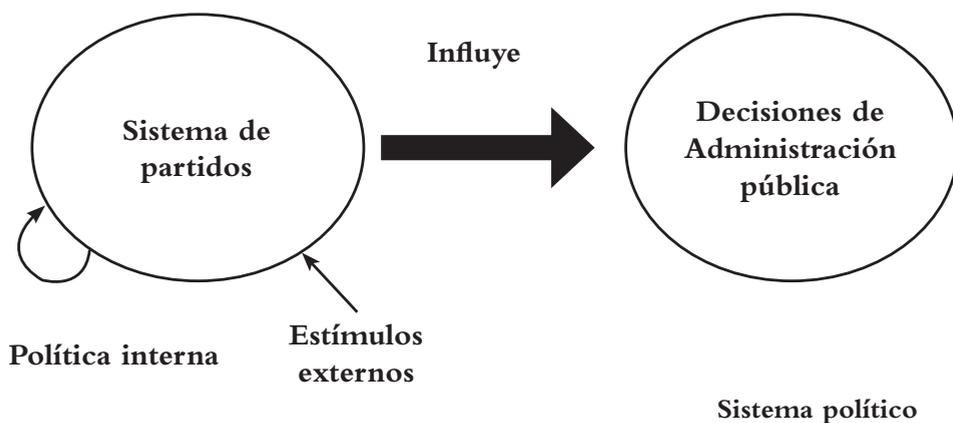
Ahora bien, la dinámica de los partidos afecta la gobernabilidad porque su incidencia en la toma de decisiones permite que se cree a su alrededor un sistema de gobierno, el cual se manifiesta desde lo político y lo administrativo. La unión de estas dos dimensiones puede llevar a situaciones en las que no solo se beneficia el burócrata sino también el partido. Como resultado, cada práctica que realiza la organización como institución política dentro del eje conductual de Estado lleva a que la gobernabilidad y la Administración pública se vean afectadas e inmersas en estructuras clientelares. La acción que cada uno de los gobernantes ejecute se evidenciará en las capacidades estatales, ya que si su autoridad se enfoca en otorgar cargos en las entidades, la afectación recaerá en las estructuras organizacionales, debido a que comienza un movimiento administrativo ascendente o descendente dentro del organigrama que conforma la institución. Cual sea la mirada que se le dé al sistema en función de la vida partidista, la lógica de obtener beneficios particulares llevará a prácticas que posiblemente conduzcan al desvío de recursos o a la pérdida de capacidad gerencial.

Los partidos políticos en sus actividades diarias enfocan su fuerza misional en la conquista del poder y su ejercicio se evidencia en la administración. Cabe anotar que en el transcurso de esta reflexión conceptual se ha contemplado la palabra administración sin definir exactamente un concepto claro de esta expresión. Por consiguiente, y antes de observar la relación que puede tener un político con el sistema administrativo, es necesario aclarar el significado de esta palabra. Lorenz Von Stein (1981) en su texto *Movimientos Sociales y Monarquía* expresa que cuando una acción se repite continuamente se llama actividad, y esta acción ejecutada por las entidades en el ambiente externo es conocida como administración del Estado.

Paralelamente, de acuerdo con Guerrero, para Bonnin la dinámica de la administración debe estar contemplada bajo unos parámetros (2004,p. 40) que le permitan crear comunidad, conservar su esencia, ser gobierno y garantizar que el desarrollo de las actividades persiga un carácter social. Además, Guerrero (2004, p. 82) explica en su documento *Principios de la Administración Pública* que cuando un individuo o grupo gana o pierde poder en un ámbito determinado hay política, pero que cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público hay administración. Este vínculo que determina el escritor hace que la política y la administración, como términos, deban trabajar interrelacionadas en el ejercicio de la gobernabilidad. Por su parte, Dimock Marshall expresaba que la Administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor (1967, p. 12).

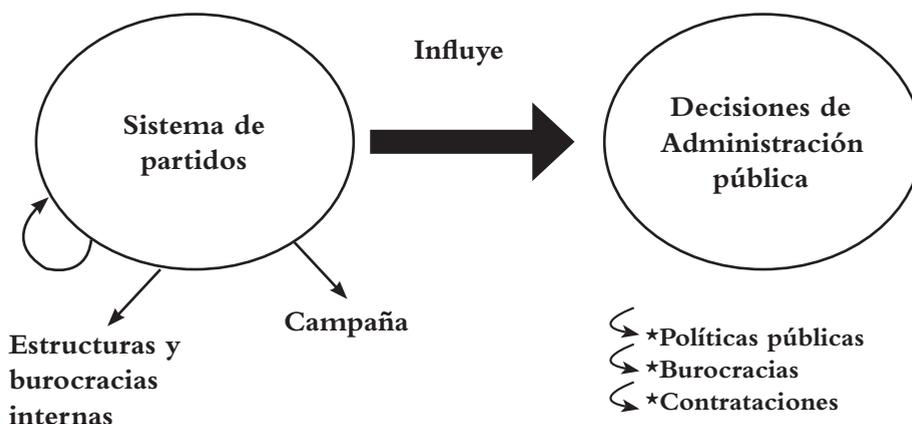
Una representación esquemática de lo planteado en este apartado puede encontrarse en la siguiente gráfica:

**Gráfico 1.** Influencia del sistema de partidos en las decisiones administrativas.



No obstante, como se ha sugerido, el sistema de partidos depende de las dinámicas políticas internas de los mismos, las cuales llevan a decisiones administrativas marcadas por el clientelismo, posición adoptada por la presente tesis. A continuación se presentan estas ideas en forma de diagrama, las cuales se desarrollan también el diagrama anterior.

**Gráfico 2.** Representación esquemática del modelo conceptual de la tesis.



## Metodología

Para la elaboración de esta indagación se desarrollaron diferentes etapas. Se inició con la elaboración del problema, se continuó con el planteamiento de los objetivos, el marco teórico y se finalizó con la metodología. Cada uno de estos escenarios permite hablar de una investigación social, más teniendo en cuenta que esta «es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas» (Sautu, Boniolo, Dalle & Elbert, 2005). Tal concepto lleva a inferir que en toda pesquisa están presentes estos tres elementos (objetivos, marco teórico y metodología), los cuales se articulan entre sí. Bajo esa claridad, la presente es una investigación social de tipo cualitativo en la que se elaboran análisis a partir de entrevistas personales semiestructuradas y entrevistas publicadas en la prensa.

Para esta averiguación se utilizará el método del estudio de caso, el cual ha sido desarrollado de forma profunda por Robert K. Yin, quien argumenta que este es una aproximación empírica y sistemática para investigar un fenómeno contemporáneo a través o desde su contexto real, especialmente cuando las fronteras entre fenómeno y contexto no son evidentes. Los datos que se utilizan en el estudio de caso, según Yin, provienen mayormente de documentos, entrevistas, observación directa y participante, y artefactos relacionados. En vista de eso, puede definirse que dentro de los cuatros tipos de estudio de caso que maneja Yin en esta investigación se aplicará el estudio

de caso simple con diseño incrustado, el cual se desarrolla sobre un solo objeto, proceso o acontecimiento, utilizando dos o más unidades de análisis.

Además, es un estudio de caso explicativo, ya que se van a establecer las relaciones que existen entre partido político y Administración pública. Es aquí donde se evidenciará que las características de la vida interna de un partido, donde confluyen arenas del ámbito externo (electoral, gobierno y legislativo), llevan a establecer un vínculo de causa (inadecuadas acciones partidista) y efecto (afectación de la gestión pública y la gobernabilidad por pérdida de legitimidad).

El actual análisis adopta el método de diseño de Robert K. Yin (1989) compuesto por cinco componentes:

1. Las preguntas de investigación: la estrategia del estudio de casos es apropiada para las preguntas ¿cómo? y ¿por qué? Su tarea inicial es clarificar con precisión la naturaleza de las preguntas de estudio y su consideración.
2. Los supuestos, postulados o proposiciones: los elementos conceptuales que representan la base teórica del trabajo.
3. La unidad o unidades de análisis: está relacionada con la forma en que las preguntas de investigación iniciales han sido definidas (desde lo teórico). Cada unidad de análisis exige un diseño investigativo y una estrategia de recolección ligeramente diferente. La selección de la unidad apropiada de resultados de análisis desde su exactitud, especificando las preguntas de investigación primarias.
4. La determinación de cómo los datos se relacionan con las proposiciones: la elaboración de constructos explicativos que den cuenta de la situación de veracidad o falsedad de la hipótesis.
5. Criterios para interpretar los hallazgos: estos dos componentes representan los pasos del análisis de datos de la investigación del estudio de caso, sin olvidar que el diseño de una investigación debe basarse en los fundamentos de este análisis.

Ahora se describirán estos componentes metodológicos en el marco del presente estudio.

## **Componentes metodológicos**

### **Pregunta de investigación**

¿Cómo la acción de los partidos políticos afecta la gobernabilidad y la gestión administrativa pública?

La ruta a desarrollar parte de observar algunas características de la vida interna de tres partidos políticos. El epicentro será Bogotá, debido a que la concentración de la mayoría de los partidos políticos es la capital y los principales líderes que los conforman se encuentran ubicados en esta ciudad, lo que facilita el recaudo de la información.

Para demostrar cómo las organizaciones partidistas trabajan de la mano con la Administración pública se analiza la estructura organizacional del Distrito y se revisa cómo la vida interna de los partidos y la trayectoria de sus miembros influye en el ejercicio de poder del Estado.

Las entrevistas fueron enfocadas directamente a personas que participaron en la Administración distrital en los períodos legislativos 2004-2011. Acá es importante agregar que a la fecha muchos continúan en los respectivos cargos públicos.

Las entrevistas realizadas en este diseño metodológico cualitativo fueron elaboradas bajo la técnica de producción de datos de entrevistas interpretativas, debido a que el entrevistado tiene un papel activo durante la intervención, generando así un enriquecimiento en la conversación y en la obtención de la información.

En el siguiente cuadro se visualizará el cargo que ostentaba cada funcionario en la Administración pública, la ubicación de donde se encuentra laborando o laboró, el nombre del servidor público y la gestión realizada durante la entrevista. Como paréntesis, de todas las entrevistas que estaban proyectadas, algunas no se lograron llevar a cabo por limitaciones logísticas.

## Listado de personas a entrevistar

ENTREVISTAS A REALIZAR - RECOLECCIÓN DE EVIDENCIAS - TRABAJO DE INVESTIGACIÓN			
PERIODO LEGISLATIVO (2004-2007)			
CARGOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	UBICACIÓN	ENTREVISTADOS	GESTIÓN
ALCALDE	Presidencia de la República	Luis Eduardo Garzón	Realizada
SECRETARIOS DISTRITALES	Secretaría Distrital de Gobierno	Juan Manuel Ospina Restrepo	No se encontró su ubicación.
	Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.	Consuelo Corredor Martínez	No se encontró su ubicación.
CONCEJALES	Partido Liberal (Actualmente Concejales)	Jorge Ernesto Salamanca	Realizada
		Germán Augusto García	Realizada
	Polo Democrático (Actualmente Concejales)	Álvaro Argote	
		Carlos de Roux	Realizada a una de sus Asesoras de La unidad de Apoyo Normativo.
ASESORES DE CONCEJALES	Concejo de Bogotá	Diana Silva - Asesora de Dr. Carlos Vicente Roux - Partido Polo Democrático Alternativo.	Realizada
PERIODO LEGISLATIVO (2008-2011)			
ALCALDE	Escuela de Caballería - Parque Nacional	Samuel Moreno	Se hizo lobby y acercamiento, pero el Doctor el día de la entrevista, llegó indispueto de los tribunales de paloquehao y no la concedió y tampoco determinó otra fecha para su realización, se cuestiona que el Dr. Moreno por los múltiples inconvenientes que ha tenido con el Estado, no quiere hablar con nadie de la gestión en el gobierno.
	Sede política	Clara López Obregón	Realizada
SECRETARIOS DISTRITALES	Secretaría Distrital de Gobierno	Clara López Obregón	Realizada
	Secretaría de Integración Social	Mercedes del Carmen Ríos	Realizada
CONCEJALES	Partido Liberal (Actualmente Concejales)	Jorge Ernesto Salamanca	Realizada
		Jorge Durán Silva	Realizada
	Polo Democrático (Actualmente Concejales)	Carlos de Roux	Realizada a una de sus Asesoras de La unidad de Apoyo Normativo.
		Segundo Celio Nieves Herrera	Realizada
	Partido de la U (Actualmente Concejales)	Javier Palacio Mejía	Realizada
Severo Correa		Realizada (enviada por medio electrónico).	
ASESORES DE CONCEJALES	Concejo de Bogotá	Diana Silva - Asesora de Dr. Carlos Vicente Roux - Partido Polo Democrático Alternativo.	
		Ronald Sáenz - Asesor del Dr. Javier Palacio Mejía - Partido de la U.	
PRESIDENTES SINDICATOS	Sindistritales	Martha Pineda	Realizada
	Expresidente del Concejo de Bogotá	Elvira Gross	Realizada

**Fuente:** investigación de la autora (derechos de petición a entidades).

Continuando, la hipótesis que contempla esta investigación es que en Bogotá entre el 2004 y el 2011 los partidos políticos enfocaron su fuerza y accionar político a satisfacer sus intereses propios dentro del Gobierno distrital, dejando de ser los entes representativos de la sociedad que los elige. De esta forma, se generaron efectos negativos en la dinámica de la ejecución

administrativa de la ciudad, la cual se vio influenciada por actividades de clientelismo que se evidencian en cada uno de los procesos que conforman la gestión administrativa de la ciudad.

Esta hipótesis lleva a formular supuestos que conducen la mala praxis de los partidos políticos:

- Las organizaciones partidistas, en general, pueden enfocar su fuerza y accionar político a conformar partidos para satisfacer sus bienes propios y colectivos como sistema, pero no para ser entes representativos de la ciudadanía, ni para construir desde lo público.
- Las organizaciones partidistas buscan obtener a través de las elecciones cargos públicos que les permitan ser partícipes de la gobernabilidad de Estado y así influir en el ejercicio de la administración.
- La ausencia de rendición de cuentas por parte de algunas corporaciones públicas lleva al clientelismo dentro de la organización.
- El nepotismo<sup>1</sup> de los gobernantes está por encima de la meritocracia que puede tener una persona para aspirar a un cargo.
- La cleptocracia<sup>2</sup> de algunos gobernantes lleva a una mala Administración pública gobernable y al servicio de la ciudadanía.

Como se anotó previamente, la unidad de análisis de esta investigación es la Administración pública de la ciudad de Bogotá, Colombia.

### **Determinación de cómo los datos se relacionan con los supuestos**

La repercusión que tienen las decisiones de cada uno de los agentes con poder político dentro de los partidos se puede medir o visualizar a través de las decisiones administrativas. Por tal razón, el impacto que generan las disposiciones de estas personas en la Administración pública con el tiempo definirá si su gestión fue acertada o no en la gobernabilidad del Estado (afectación en la ejecución de planes y programas de la ciudad).

---

1 Nepotismo: es la preferencia que tienen funcionarios públicos para dar empleos a familiares y amigos, sin importar el mérito para ocupar el cargo, sino su lealtad o alianza.

2 Cleptocracia: es el establecimiento y desarrollo del poder basado en el robo de capital, institucionalizando la corrupción y sus derivados como el nepotismo.

Los partidos políticos estudiados en este trabajo de investigación fueron seleccionados según la trayectoria política y el impacto que han generado en

la Administración distrital. Veamos, el Polo Democrático Alternativo es una de las organizaciones de oposición al Gobierno y en los periodos 2004 y el 2008 el Polo ganó consecutivamente la Alcaldía. Su gobernabilidad ha sido cuestionada por las demás fuerzas políticas que no están de acuerdo con las políticas públicas que han proferido desde el Concejo de Bogotá a través del plan de desarrollo que presentaron al inicio de su candidatura.

Los fundamentos de este análisis se encuentran basados en las entrevistas interpretativas que se llevaron a cabo a algunos exalcaldes de la capital, exsecretarios del Distrito, concejales de los partidos políticos seleccionados, asesores de estos concejales y presidentes de sindicatos. Se tienen archivos magnéticos y físicos de la información secundaria recaudada.

Análogamente se debe señalar que como los años de estudio se delimitaron a dos períodos de gobierno, una de las primeras fuentes secundarias fue la Registraduría Nacional del Estado Civil, donde se investigó a través de su página web cuáles eran los otros dos partidos que habían obtenido mayor número de votos. Esta fuente permitió observar que la votación del Partido Liberal como organización tradicional y la U o Partido de la Unidad Nacional tenían una votación considerable en el 2007.

Luego de esto se procedió a investigar cuáles cabildantes seguían en este Gobierno (recaudo de la información 2014-2015) y habían estado antes en el Concejo. Todo con el fin de averiguar en la web quiénes habían cometido mala praxis en el desarrollo de su período de gobierno y obtener evidencias sobre las incidencias o desacatos. Después, se eligieron aleatoriamente dos secretarías distritales (Secretaría Distrital de Integración Social y Secretaría de Gobierno), en las cuales se indagó si las personas que aparecían en las listas electorales hacían parte de las plantas globales de estas entidades.

La información sobre los funcionarios adscritos a la planta durante los años 2004-2011 fue solicitada a través de un derecho de petición (la información demoró aproximadamente 6 meses en ser entregada). La respuesta allegada por cada secretaría contiene la hoja de vida del funcionario, omitiendo sus datos personales, los cuales por ley de confidencialidad de la información

no pueden ser suministrados. Con dicha información se realizó un comparativo entre las listas electorales y plantas globales, donde se observa que la coincidencia es poca. Por eso, se procedió a elaborar un instrumento de medición, una entrevista, la cual a través de preguntas abiertas permitió averiguar sobre el manejo que tienen los gobernantes cuando llegan a su cargo público y cómo su vida interna dentro del partido establece algunos lineamientos para tomar decisiones de la praxis en la Administración pública.

Simultáneamente, en el desarrollo de la investigación de campo se presentaron algunas dificultades que no permitieron indagar más sobre la praxis que ejecutan los burócratas, ya que muchas de sus acciones no están en internet y una de las entrevistas eje de este estudio no se logró realizar, el exalcalde Samuel Moreno mostró reticencia a hablar sobre el tema ya que el proceso en su contra no ha culminado. Tras de varias visitas a su sitio de reclusión, él evitó dar declaratoria. No obstante, las demás entrevistas a los cabildantes y asesores de ellos se lograron realizar debido al lobby ejecutado por la autora de esta monografía en el Concejo de Bogotá.

A partir de todos los datos recolectados fueron elaborados diferentes documentos (entre ellos transcripciones de entrevistas), los cuales fueron complementados con el informe *Concejo cómo vamos*, indagaciones en el sindicato del Concejo de Bogotá y Sindistritales, y con una investigación exhaustiva en internet y medios de comunicación escritos, donde se observaron noticias sobre el gobierno de algún cabildante en estudio o sobre la corrupción generada en la Administración pública durante su gobierno.

## Capítulo II

### **La gobernabilidad del Distrito como resultado del ejercicio de los actores políticos**

En varios apartados de esta investigación se han trabajado algunos conceptos epistemológicos que describen el sistema de partidos y la acción de cada uno de los integrantes que permite el ejercicio de la Administración pública. En este capítulo se observará cómo la dinámica de las organizaciones partidistas en las arenas de actuación del ambiente externo confluye para luchar por el poder y así permanecer dentro del sistema.

Por otro lado, el instrumento utilizado en este capítulo para verificar la teoría con la realidad empírica son las entrevistas realizadas a algunas personas que se encuentran activas dentro del sistema y que en razón de sus funciones hacen parte de los nodos de autoridad que conforman el Gobierno. Las entrevistas efectuadas a exalcaldes, concejales de Bogotá, asesores de concejales, presidentes y expresidentes de sindicatos fueron la base para el desarrollo de este documento. Además, no se puede obviar que las personas entrevistadas pertenecen a las acciones de gobierno del período legislativo 2004-2011.

Llegados a este punto, vale aclarar que no solo los actores políticos hacen parte del sistema de gobierno, también en el ejercicio de la administración inciden los conceptos de gobernabilidad, capacidades estatales, cargos públicos y clientelismo, los cuales a través de sus acciones permiten establecer las políticas de la sociedad. La herramienta metodológica mostrará cómo los gobernantes desde su vida partidista y trayectoria político-familiar llegan a obtener altos niveles de poder dentro del entramado organizacional.

Igualmente, otro de los factores que incide es la vida interna del partido y su actuación en el ambiente externo, ya que a través de sus actividades el Estado genera resultados para la sociedad. Este capítulo estudiará estos movimientos en tres ámbitos: I) gobernabilidad y partidos, II) ámbitos de los partidos y gobernabilidad y III) la política como sistema de gobierno y ejercicio de poder.

En todo caso, el recorrido epistemológico en cada uno de los subtemas que conforman la estructura de este documento permite observar la secuencia que tienen los dirigentes o afiliados de las organizaciones políticas dentro del sistema de gobierno, ya que pertenecer a un partido y ser parte de los representantes de la organización en las arenas de gobierno y legislativo lleva a la acción de lucha de poder para influir en la administración. Algunos escenarios dentro de los cuales confluyen los miembros del partido y la autoridad que ejercen como líderes de las instituciones permiten ver el vínculo entre partido-Estado, y político-administrador.

### **Gobernabilidad y partidos políticos**

Retomando lo trabajado en el marco teórico, sección *De las dinámicas partidistas al clientelismo*, se asume la gobernabilidad como la acción del ejercicio de autoridad gubernamental que depende de las capacidades políticas y administrativas afectadas por los actores políticos partidistas para la consecución de fines estratégicos. En el caso particular que atañe a esta investigación (el carrusel de la contratación y la influencia partidista en el Estado), se hace pertinente abordar la caracterización de los sistemas de personal en el sector público, específicamente el sistema patrimonialista y de botín político o *spoil system*, el cual «se caracteriza por considerar a los cargos públicos como de propiedad privada» (Álvarez, 2009). Esto mismo sucede en el sistema de botín político, el cual consiste en que los gobernantes tienen la «concepción de que los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder» (Álvarez, 2009).

La influencia que ejercen estos dirigentes en incluir a sus clientes en las estructuras organizacionales tiene un tiempo establecido, es decir, pueden vincular a las personas en el período legislativo donde él o sus amigos ejercen el partido como organización de gobierno. Por consiguiente, la estabilidad del funcionario no está garantizada: puede ocurrir un cambio político y ocasionar su remoción.

Sin embargo, esta investigación no solo estudia la incidencia que tiene el clientelismo en los partidos políticos y cómo se vinculan sus integrantes a los cargos públicos para ejercer la gobernabilidad a través de las capacidades estatales, sino que también revisa cómo algunas variables afectan el ciclo que

tiene el sistema de gobierno. Una de esas variables es el fenómeno de los ajustes de personal que se presentan en las entidades públicas cada vez que comienza un período legislativo. Esta situación ocurrida en varias entidades públicas llevó a que una de las preguntas realizadas en las entrevistas fuera:

Cuando ganan elecciones cada gobernante llega con sus equipos de gobierno y con nóminas aliadas que reemplacen las de anteriores gobiernos, ¿considera usted que en la conformación de los equipos y de las nóminas pesan las decisiones y transacciones que se llevan al interior del partido?, en particular, ¿las que posibilitaron que los aspirantes se convirtieran en candidatos?

La mencionada cuestión, relacionada con que pertenecer a un partido político permite vincularse laboralmente en una entidad pública y en muchas ocasiones ser parte de las decisiones trascendentales para el ejercicio de la administración, es una de las principales en este trabajo. Así pues, las respuestas a esta interrogación dan cuenta de la forma en la que la política partidista influye en las decisiones de la Administración pública. El concejal del partido del Polo Democrático Alternativo, Celio Nieves, afirma lo siguiente:

Si las personas tienen mérito, tienen buena hoja de vida, tienen trayectoria, tienen resultados ¿sí?, y están convencidos de la defensa de un proyecto político, pues pueden estar, pero esa selección la debe hacer el Alcalde Mayor de Bogotá para el caso de la ciudad de Bogotá, porque yo creería que un alcalde no va a designar en cargos del gobierno a quienes no le van a cumplir. Entonces tiene que acompañarse en su discrecionalidad por los que él cree son las mejores o los mejores en su equipo de gobierno. Si no, se pone la soga al cuello y yo no creo que tampoco una persona vaya a tener el talante para convocar a los que no le van a ayudar y no le van a cumplir con lo que él se comprometió en una campaña electoral; eso no es malo, si se hace acompañar de un equipo, ese equipo tiene que responderle a él y él tiene que responderle con su equipo a la ciudad o sino los debates de control político, la revocatoria de mandato puede llevar al traste con una iniciativa del gobierno.

La anterior contestación permite observar la importancia que tiene trabajar con capital humano conocido que cuente con una trayectoria laboral. Esto en consecuencia de que como el programa de gobierno es conocido desde el inicio puede ser desarrollado con facilidad en el ejercicio del poder. A pesar de lo señalado, en su afirmación el concejal deja en entredicho que efectivamente los gobernantes lleguen con su equipo de trabajo, pero matiza

diciendo que cada gobernante debe llegar con aliados que garanticen el cumplimiento del programa de campaña. Todo esto lleva a observar la relación que puede existir entre los organizadores de campaña y la conformación de la UAN<sup>3</sup> del equipo del concejal; en pocas palabras, existen compromisos políticos con el personal de apoyo de la campaña electoral para la elección de los servidores de la nómina del Concejo de Bogotá.

Para muchos de los gobernantes no se puede conformar una nómina si no existe confianza en las personas con las cuales se va a desarrollar una propuesta de trabajo; la palabra confianza es el común denominador del líder que está ejerciendo el respectivo poder en el grupo, es una de las herramientas que según el dirigente es vital para determinar el personal que se vinculará al equipo de trabajo o a la entidad correspondiente. Se realizó una pregunta relacionada en las entrevistas —¿las nuevas nóminas pertenecen a las personas que les ayudaron en la campaña política?— la cual suscitó las siguientes respuestas:

A mí me parece que eso no es tan malo, cada grupo político debe conformar sus nóminas. La gente debe administrar con las personas que conoce, porque en esto de la política, como se juegan tantos intereses tantas trampas, a mí me parece absolutamente legítimo que un gobernante llegue con las personas que conoce. Desde luego que además de que las conozca, esas personas tengan una buena preparación académica, técnica, que realmente le aporten a los cargos, le brinden soluciones a la sociedad. (Germán García Zacipa, concejal de Bogotá, Partido Liberal)

Yo creo que uno llega es con su equipo de trabajo como en cualquier oficina o en cualquier cargo. Yo creo que uno debe llegar es rodeado de su equipo de trabajo. No conozco un primer equipo donde llegue a gobernar con los enemigos o que llegue precisamente a levantar una empresa con los competidores. (Javier Palacio, concejal de Bogotá, Partido de la Unidad Nacional)

Yo creo que cada uno llega... muchos llegan con amigos, algunos trabajaron con ellos. He conocido concejales que tienen a su lado la gente que trabajó todo el tiempo en la campaña con ellos, digamos que entre comillas le está premiando o le está devolviendo el favor de haber trabajado, de haber trabajado con él y lo que tú dices ahí no existe, que de alguna manera ser profesional o digamos tiene que cumplir un perfil para ocupar el cargo. Digamos son componendas dentro del mismo partido. Como unos favores políticos. (Mercedes del Carmen Ríos, exsecretaria Distrital de Integración Social, Partido Polo Democrático Alternativo)

---

3 UAN: Unidad de Apoyo Normativo.

Estas réplicas indican que el otorgamiento de cargos públicos a las UAN responde a la confianza que los concejales les tienen a estas personas, ya que muchos de ellos vienen trabajando desde las campañas electorales y por esta razón conocen a cabalidad cómo se debe cumplir el programa que se proyectó para ser elegido por los ciudadanos. Los gobernantes consideran que si no existe confianza en su nómina, los resultados arrojados en su gestión de gobierno pueden ser negativos, ya que para ellos no se puede gobernar con el enemigo, ni mucho menos con personal que no conozca el programa de trabajo. Al respecto, prosigue Ríos:

Jóvenes que están empezando o digamos que quieren terminar carrera pensando en un futuro, muchos con intención de ser parte de la administración. Digamos, si yo estoy estudiando una carrera de Administración pública por ejemplo, ¿en qué estoy pensando? En ser parte de la administración, con una preocupación inmensa porque yo me preparo muy bien, voy a la universidad, salgo como un administrador público, bueno, me hago mis especializaciones y todo, pero tengo que pertenecer a un partido político o de lo contrario nunca voy a llegar a ser el administrador público que soñé.

Además, Ríos explica en esta reflexión que si el joven estudiante no se vincula a un partido político, o si el partido donde milita no tiene el poder de gobierno en ese período legislativo, le corresponde buscar una recomendación política que le permita agilizar su ingreso a las entidades. Tener una recomendación en muchas ocasiones sirve para que la hoja de vida sea por lo menos revisada en las subdirecciones u oficinas de talento humano.

El escenario anteriormente planteado por la exsecretaria vincula aún más la influencia que tienen las organizaciones partidistas sobre los cargos gubernamentales, ya que si no se pertenece a un partido o no se es parte de los conocidos de un dirigente en el ejercicio del poder, muy difícilmente se ocupará un cargo público. Queda claro entonces que los gobernantes tienen la concepción de que se debe vincular a personal de su entera confianza.

Empero, los candidatos, bajo esta premisa, consideran que ellos deben vender sus programas a la ciudadanía y trabajar con equipos que generen un alto grado de confiabilidad, donde el factor político no es la única opción para vincularse a ellos. Esta afirmación la explica detalladamente el concejal Jorge Ernesto Salamanca del Partido Liberal, cuando se le realiza la siguiente pregunta: ¿considera usted que pertenecer a un partido político conlleva a

una política de contraprestaciones con los ciudadanos que participan en las campañas electorales?, ¿podría haber un partido político sin clientelismo?

Yo creo que esto ha tenido un proceso de crítica, en muchos casos injusta. El voto responde a unas expectativas, no puede existir una representación sin que tenga unas claras y nítidas raíces hacia su electorado, la gente vota porque tiene unas expectativas. Las elecciones de los ediles responden justamente a eso; cuando la gente vota por un presidente y una junta de acción comunal, que es el nivel de representación más simple en la sociedad, esa elección del presidente de la junta de acción comunal usted está delegando la responsabilidad de su representación para que tomen decisiones que respondan a la gente, o sea que desmitificar un poco el que la gente que integra un partido político tenga vocación de poder y pueda acceder a cargos de representación, no solamente de elección popular sino de gobierno, me parece que responde a una claridad y a una responsabilidad que debe develarse en el país.

En estricto sentido, si bien es importante que los gobernantes lleven consigo al poder a personas de su confianza, pues de otra forma sería muy difícil gobernar, también es trascendental que los cargos públicos sean llenados haciendo uso de mecanismos meritocráticos. Pese a lo anterior, esta meritocracia no es al estilo de la meritocracia de los militares, porque el estamento militar es apolítico en teoría, mientras que el estamento administrativo no necesariamente lo es. En este contexto podría pensarse que un ideal sería la postulación política de estos funcionarios de libre nombramiento y remoción, y su selección meritocrática mediante sistemas de puntaje.

No obstante, también existen compromisos políticos adquiridos donde es importante tener personal de confianza en el equipo de gobierno para que se ejecuten decisiones de altos mandos y la gestión de la administración beneficie al partido de gobierno. Acciones políticas que se han observado en hechos de mala praxis de la administración han desembocado en clientelismo, como el caso del carrusel de la contratación.

En referencia al tema, el concejal Salamanca considera que la actividad política:

Es un buen escenario donde se puede mostrar desde luego propuestas, es que aquí en Colombia ha existido desafortunadamente un criterio de descalificación a los actores políticos, a quienes se dedican a la actividad política cuando a través de la política es el vehículo ideal para transformar la sociedad y desde luego transformarla para mejorarla, siendo más incluyente,

con soluciones generales... Porque no hay decisiones políticas acertadas, entonces nosotros criticamos la política pero no actuamos alrededor de la política para mejorarla o fortalecerla o proponerle cambios, sencillamente la criticamos pero no proponemos y ese escenario de la crítica que es tan positivo para la sociedad, le falta también a la gente atreverse no solamente a criticar sino también a construir y a proponer.

Como se puede apreciar, cada concepto del marco teórico fue evidenciado en las entrevistas realizadas, permitiendo aseverar una de las hipótesis de este trabajo, la cual consistió en verificar en diferentes fuentes de investigación lo siguiente: pertenecer a un partido político genera mayor accesibilidad a un cargo público y a los nodos de autoridad que rigen el ciclo de la gobernabilidad de la Administración pública. Los registros de verificación que se encuentran anexos en este trabajo permiten comprobar que esta hipótesis es afirmativa en el ejercicio de la Administración pública de la ciudad de Bogotá.

Son muchos los actores políticos que confluyen en la dinámica de partido y a la vez en el sistema como organización de gobierno, ya que para pertenecer a un cargo público o ser candidato de elección popular se deben seguir ciertas etapas y ser partícipe de algunos escenarios.

En las entrevistas arriba transcritas se pueden observar posturas mayoritariamente favorables al otorgamiento de puestos con base en consideraciones de cercanía política y pago de favores políticos, lo cual es de esperarse, ya que los entrevistados son personas involucradas en la política tradicional. En contraste, para considerar que se está en presencia de clientelismo se hace necesario encontrar un componente de corrupción o injusticia en la asignación de estos cargos de libre nombramiento y remoción. En ese sentido, asignar personas no idóneas o remover de su cargo a quienes han cumplido con una buena labor podría no ser considerado una buena forma de gobernar con personas de confianza sino un caso de clientelismo.

### **Ámbitos de los partidos políticos y gobernabilidad**

Como se esbozó en el marco teórico, los partidos operan en dos ámbitos, el interno y el externo, y a través de sus acciones en dichos marcos influyen sobre el sistema político. En este apartado se abordará específicamente el ámbito interno, mientras que en el próximo se abordará el ámbito externo, manifestado una concepción de la política como sistema de gobierno y

ejercicio de poder. En cuanto a la vida interna de los partidos, se evidencia diariamente la trayectoria político-familiar de cada uno de los dirigentes y la democracia interna de la organización partidista a la cual representan. En Colombia, los partidos políticos «son unidades de personas que se agrupan basadas en el derecho a asociarse, estipulado en la Constitución de 1991» (Gehring, 2014). Conjuntamente, el sistema partidista está compuesto por partidos y movimientos políticos que gozan del mismo tipo de personería jurídica; es decir, tienen unos derechos, garantías, deberes y obligaciones que se encuentran establecidos en la ley y en los estatutos de cada organización política.

Con todo y esto, el rigor de mantener grupos de personas que cumplan a cabalidad el reglamento de cada partido se ha venido deteriorando con el pasar del tiempo, ya que la democracia interna de estas organizaciones se encuentra construida con bases débiles de institucionalización. La causa principal consiste en que los partidos no están ejecutando un control de calidad dentro del ambiente interno; no existe en muchos de ellos una rendición de cuentas, más bien prevalece una cultura personalista o un sistema de financiación de la política. Muchos de ellos llegan a la organización partidista para ser avalados como candidatos, pero no se preocupan por conocer las responsabilidades que adquieren al pertenecer a ese partido.

En consecuencia, los candidatos participan en un sistema electoral donde el único interés es vender su imagen política y su reputación, sin una relación ulterior con el partido donde militan. Estas acciones en el ejercicio de la gobernabilidad desembocan en muchas ocasiones en clientelismo debido a que sus decisiones dentro del sistema de gobierno empiezan a ser individualistas, desconociendo la colectividad a la cual se pertenece. Por tal razón, cuando se ejerce poder dentro del partido de gobierno, en muchas ocasiones, se debe revisar de dónde proviene el dirigente, ya que sus acciones no son congruentes con la ideología que tiene su partido. Es importante conocer la trayectoria que ha tenido su familia en la política y la trazabilidad de militancia, ya que permitirá observar cuál sería su actuación en las arenas de partido.

Con lo anterior en mente, una de las preguntas realizadas a los concejales de Bogotá, asesores de concejales y alcaldes de la ciudad en el período 2004 al 2011, fue ¿cuál es el procedimiento para llegar a pertenecer a un partido y

luego llegar a ser candidato?, ¿cómo se escogen estas listas preferentes? Para empezar, Luis Eduardo Garzón, alcalde de la ciudad de Bogotá en el período legislativo 2004 – 2007, respondió lo siguiente:

Cada partido tiene su particularidad. Una de las desgracias que tiene, [es] que a pesar [de] que [hay] una ley de partidos. [En] unas elecciones, primero [está] el voto preferente: el voto preferente vuelve una campaña entre todos un sálvese quien pueda. Imagínese usted para el senado cien de una lista y cada uno [quiere] realizar su propia campaña, su propia financiación, su propio eslogan, su propia política, eso lo ha visto usted ahora recientemente.

Dos: los partidos no tienen unos mecanismos de consulta democrática, eso es carreta [...] Depende de la conveniencia en materia de votos. Y lo tercero: es que evidentemente estamos ante una situación que obliga a que los partidos ojala puedan organizarse desde lo regional a lo nacional, porque los partidos hoy tienen un nivel de centralismo muy fuerte, pero la manera es que cada uno tiene sus mecanismos; se llega al partido, se empieza a hacer liderazgo interno, hay las corrientes de presión o de opinión en cada uno de los lados, hay las tendencias y la tendencia que gane es el candidato.

Al mismo tiempo, el exalcalde explica que para pertenecer a un partido político primero se debe trabajar en él para conocer las tendencias y las corrientes de presión que se viven dentro del ambiente interno. Luego el poder y la mediación de votos permite elegir al candidato que representará al partido ante las elecciones. También manifiesta que las campañas políticas conllevan a los candidatos a generar competencia (muchas veces posiblemente desleal), donde no importa si se es compañero de partido, pues lo esencial es ganar y obtener el poder político.

La magnitud de poder que se puede ejercer dentro del Gobierno es tan grande que se necesita conocer el proceso de elección de los candidatos. Por tanto se elaboraron preguntas que dieran respuesta a esta inquietud. Estas eran: ¿es el voto de opinión y convicción el que define quién se convierte en candidato, o son las maquinarias y sus influencias de los notables de los partidos quienes la definen? En esta ocasión, el concejal Germán García Zacipa manifiesta lo siguiente:

Eso la definen únicamente los notables del partido, ellos son quienes escogen regularmente quiénes son los que van a copar, sobre todo el número uno, para poder obtener la mayor cantidad de votación. Lamentablemente es así,

generalmente se le entrega ese voto de opinión a personas que son conocidas por la sociedad, por los medios de comunicación y muy poca opción hay de una renovación en las que participemos otras personas de las bases populares.

Las palabras expresadas por el concejal permiten observar las decisiones que se toman dentro del ambiente interno de los partidos y las concepciones que pueden tener los miembros en el momento de elegir a sus representantes para las candidaturas. Según este gobernante que hace parte de una organización partidista y convive con su democracia interna, las bases populares de afiliados no son tenidas en cuenta en las decisiones que los líderes del partido toman a la hora de elegir a sus candidatos. Las disposiciones de elegir quién va a representar a la organización están bajo la dirección de los notables. De hecho, la respuesta de García enfatiza en la importancia de que el candidato tenga una trayectoria dentro del partido, pero a la vez fuera de él, ya que dependiendo de la influencia que goce en la sociedad, así mismo puede incluirse y conformar una lista electoral.

Avanzando en la exploración, las siguientes preguntas formuladas fueron: ¿cuál es el proceso que tiene el partido para elegir a sus candidatos?, ¿cómo se elige a los candidatos que serán los representantes en la Administración distrital: alcaldes, concejales? y ¿cuál sería el proceso que se debe llevar en la estructura interna del partido? El mismo García responde:

Realmente el Partido Liberal lo hace a dedocracia. El último candidato a la Alcaldía de Bogotá, que hace rato el Partido Liberal no lo tenía —porque el Partido Liberal lamentablemente ha tenido que pegarse a otros candidatos— fue el doctor David Luna, y al doctor David Luna básicamente lo eligió el doctor Simón Gaviria por amiguismo y creo que lo quiere volver a elegir ahorita si hay elecciones atípicas en Bogotá.

Esos altos cargos para desempeñar alcaldías, presidencias, los eligen las élites de este país porque no hay una verdadera participación de la base. Hay un remedo de participación, hay un intento de hacerlo pero eso no es cierto, no es el pueblo que elige a sus candidatos, a sus representantes, sino las clases dirigentes que siempre han gobernado, las familias que han gobernado este país desde hace tantos años.

A posteriori, una vez llegan los partidos al poder, este tipo de acciones —en un ambiente interno donde desde la estructura se encuentra obstaculizada la comunicación— pueden generar inconvenientes administrativos y malos

manejos para la Administración pública en la gobernabilidad. La anterior es una de las hipótesis de este trabajo de investigación, donde se plantea que si las estructuras organizacionales como base de un sistema de partidos no están bien conformadas en su democracia interna todo el ciclo se afectará. Las repercusiones de estas actuaciones es que no se cumple lo que por ley les es prescrito a los partidos, ya que no estarían «expresando ni orientando la voluntad política del pueblo, ni promoviendo la activa participación cívica de los ciudadanos, ni capacitando a sus afiliados para que intervengan en la vida pública» (Pachano, 1999).

De acuerdo con esta investigación, los partidos políticos colombianos estarían sumergidos en lo que Giovanni Sartori define como la conformación de grupos o comunidades, los cuales se presentan a elecciones para ubicar a sus candidatos en cargos públicos y así buscar la conquista del poder político.

La dinámica dentro de sistema arroja la siguiente pregunta: ¿pertenecer a un partido nos lleva a cargos públicos? La respuesta del exalcalde Luis Eduardo Garzón es:

Sí, desgraciadamente sí, pero yo creo que eso ha sido... muy superado en la última etapa, yo siento que ha habido más meritocracia, pero es cierto lo que usted dice, desgraciadamente eso no debería ser así... ¿no?, porque no profesionaliza el ejercicio del mundo público, eso es en general... uno en la política necesita un talante, una tolerancia, un comportamiento, o sea eso no es que venga cualquiera y usted entonces... el día que la política determine que los partidos definan cuáles son los policías, pues para dar un ejemplo, pues la policía pierde su carácter profesional.

La conexión de conceptos en esta respuesta (partido, cargo público y clientelismo) indica que no cualquier ciudadano puede llegar a ser gobernante, que se necesitan ciertas competencias para ejercer gobernabilidad en una administración. Para este dirigente que fue político, pero a la vez administrador de la ciudad de Bogotá, es significativo que los funcionarios vinculados a las entidades tengan profesionalismo en el ejercicio de sus funciones; pertenecer al mundo público tiene ciertas prebendas, pero a la vez obligaciones colectivas. Sin embargo, de acuerdo a lo que él manifiesta no prima el profesionalismo y el mérito, sino la influencia interna y poder que se tenga dentro de los partidos.

Otro punto de vista a tener en cuenta es el del concejal Germán García Zacipa, quien expresa que la gran meritocracia de los gobernantes es tener una trayectoria política familiar, donde desde la cuna han estado vinculados con la política. Es así que muchos de los dirigentes obtienen cargos públicos por tradición familiar, van saliendo unos para ingresar otros, sin nunca dejar la curul sin representación. Esta situación en el sistema político es uno de los pilares principales que evidencian el desarrollo y la trazabilidad de las decisiones que se puedan tomar en el ejercicio de la gobernabilidad.

Para ilustrar, García Zacipa relata cuál fue su trayectoria política y cómo ingresó al Partido Liberal colombiano:

Inicié en el año mil novecientos noventa y siete cuando me candidaticé para ser miembro de la Junta Administradora Local de Engativá; ahí obtuvimos una gran votación en aquella época y... escogí al Partido Liberal colombiano por la única razón de tradición familiar. Mi padre había sido militante de dicho partido y fue la agrupación política que me brindó el aval para empezar mi carrera política y desde ahí, pues he estado en el mismo partido.

Así mismo, para la investigación es importante conocer la opinión que dio la exsecretaria de Integración Social, Mercedes del Carmen Ríos, quien expresa la trayectoria familiar y política que debe tener un aspirante para acceder a los cargos de representación del Estado:

Por muchos años ha tenido ese grupito que ha manejado... si nosotros miramos senadores que llevan años, concejales que llevan años, ocupando una curul y no dan posibilidad a que todos esos que han conformado su partido político alrededor de él, que lo acompañan siempre en la campaña que van y votan, no le dan la posibilidad. Y últimamente, en los últimos años, uno ve concejales o senadores que a pesar de tener un grupo político, de que hay un grupo de ciudadanos que lo han acompañado por 20 años y que han estado votando por 20 años por él, cuando se llega el momento de retirarse, entonces la curul es para su hijo, su hija, su esposa. Se convierte cada curul en una propiedad privada y en una propiedad familiar. Desde hace muchísimos años en los partidos tradicionales, digamos, en los partidos tradicionales, ha venido habiendo como una heredad de cada curul y una heredad dentro del partido, entonces los dirigentes son unos y entonces se murió Galán, pero sus hijos heredaron el espacio del papá y han vivido de la historia.

Sobre aspecto, la relación político-familiar que pueden tener los gobernantes en el momento de ejercer la administración es uno de los obstáculos para

acceder a una curul, ya que las personas que conforman el partido político cuentan con un respaldo democrático y a su vez prima una lógica nepotista familiar, donde la representación y trayectoria vale más que cualquier otro factor dentro de la campaña. La lógica partidista influye considerablemente en el ejercicio electoral porque las acciones político-familiares son historias que permiten a la sociedad comparar y elegir al candidato; en política, la historia hace parte de la elección.

Incluso, revisando las trayectorias políticas de algunos dirigentes en el ejercicio de la administración se observa la influencia que tiene la familia en el gobernante, en el ambiente interno del partido (opción candidato) y en su actuación en el ambiente externo cuando a través de sus acciones políticas debe ejercer autoridad en el Gobierno o establecer políticas públicas en el campo legislativo.

Pero el clientelismo no solo es una lógica de los dirigentes de los partidos, sino también de la sociedad. Es así como el concejal activo Germán García Zacipa del Partido Liberal expresa en el siguiente apartado el vínculo que existe con una de las arenas de actuación: ¿cómo el clientelismo se vuelve el eslabón de cada jornada electoral? Su argumentación muestra que no solo el actor político influye en que exista un intercambio sino que la sociedad se está acostumbrando a que las elecciones sean para adquirir beneficios por otorgar un voto. En las zonas populares los ciudadanos buscan satisfacer una necesidad primaria, mientras que en otras estratificaciones sociales quieren obtener un vínculo laboral.

Sí, definitivamente. Lamentablemente, la corrupción se inicia en las bases, uno lamentablemente como político no pasa una reunión sin que la gente le esté pidiendo que el plato de lechona, que las arepas, que la gaseosa. En algunas ocasiones son tan curiosas las circunstancias que piden licor para la reunión, orquesta. Esta es una situación bastante compleja para el país y para nosotros los políticos...

Como se dejó ver, el concejal manifiesta en la entrevista que los electores en las campañas exigen beneficios para colaborar, inclusive muchos de ellos piden que la contraprestación sea la vinculación a una entidad. Al mismo tiempo, García Zacipa comenta que los medios de comunicación y algunos ciudadanos expresan el deseo de que ellos elaboren campañas legítimas, sin adquirir compromisos particulares con las comunidades; pero es imposible,

porque al nivel popular, los presidentes de las juntas de acción comunal y los constituyentes primarios, en general, siempre están esperando algo del político.

No obstante, la verdad de las declaraciones de los entrevistados no puede ser asumida *prima facie*, sino que se debe considerar la posible presencia de sesgos de deseabilidad social.

Paralelamente, dentro del ámbito interno de los partidos políticos se encuentran las campañas o, más precisamente, las interacciones políticas entre los miembros con miras a candidatizarse y obtener curules. En relación con esto, una de las preguntas formuladas en las entrevistas fue la siguiente: ¿cuál es el mecanismo que utiliza el partido en su estructura para conformar las listas electorales? A continuación se muestra la transcripción de la respuesta dada a esta consulta por parte algunos dirigentes o personas allegadas al ejercicio electoral.

Clara López Obregón, exalcaldesa de Bogotá por el Polo Democrático Alternativo, comenta que:

El Polo Democrático Alternativo tiene una estructura democrática en su interior y descentralizada en los distintos departamentos del país.

Se reúnen y se inscriben los candidatos, cuando hay más candidatos que curules a proveer se hace una votación interna. Obvio que para poder participar en el proceso de selección y en el proceso de elección como candidato del Polo Democrático, los estatutos prevén una previa verificación de antecedentes tanto de carácter ético, moral como legal, así como de carácter político porque hemos tenido en el pasado dificultades muy grandes de gente que de manera oportunista se mete en las listas y después no cumple ni los estatutos ni el código de ética del partido. Entonces, estamos tratando de tener una actitud muy preventiva para evitar a toda costa que personas que no sean idóneas lleguen siquiera a aspirar a una curul al interior del Polo Democrático Alternativo.

Como se aprecia, López especifica en su declaración el orden establecido que tiene el Polo al momento de hacer la elección de su candidato, pero indica que una vez seleccionados y elegidos en las distintas delegaciones territoriales, las listas pasan al nivel nacional para que los antecedentes de cada aspirante sean nuevamente verificados, previo otorgamiento del aval por parte de una comisión de avales y de la presidenta del partido.

Por otro lado, Jorge Ernesto Salamanca, concejal de Bogotá por el Partido Liberal, señalaba:

El Partido Liberal al que yo pertenezco como todos los partidos, desde luego que responde a unos principios ideológicos, a unas plataformas y a unas propuestas y con una vocación clara de gobierno.

Quienes integramos las corporaciones públicas defendemos unas banderas, defendemos una ideología y naturalmente que los partidos revisan dentro de sus integrantes quiénes pueden representarlos y desde luego se integran unas listas y las listas se hacen a través de unas campañas, con base en unas propuestas ideológicas que responden, desde luego, también a un sustrato y a una tradición ideológica de los partidos en el país.

Las palabras manifestadas por este concejal militante del Partido Liberal enmarcan la trascendencia y el tradicionalismo que tiene una organización que ha perdurado por muchos años en la sociedad. Lo anterior se evidencia en que para él los parámetros de la conformación de la lista no son necesariamente claros, no los nombró en el momento de responder; por el contrario, se afianza en su entrevista la importancia de tener un perfil ideológico congruente con el del partido.

Sobre el mismo tópico, Javier Palacio, concejal de Bogotá por el Partido de La U acota:

Se hace a través de convocatoria; las personas que quieran participar en las listas se inscriben, de ahí se toman en cuenta las hojas de vida, las propuestas, y una vez están conformadas y evaluadas las hojas de vida se conforman las listas al Concejo de Bogotá.

Como se puede inferir de las anteriores respuestas, la naturaleza competitiva del proceso de selección de candidatos lleva a que los actores políticos sean conscientes de que al no existir un reglamento definido para elegir los candidatos a cargos uninominales, ellos deben exigirse al máximo para obtener un aval por parte del partido. En consecuencia, se generan mecanismos de contraprestaciones con las maquinarias políticas, proceso en el cual uno de los principales elementos es contar con la trayectoria político-familiar, como se ha mencionado en apartados anteriores, la cual influye sensiblemente para ser candidatizable.

Esta intuición se fortalece con los hallazgos de la entrevista que se les realizó a varios funcionarios públicos, los cuales a través de sus funciones o actividades pertenecen al sistema de gobierno<sup>4</sup>. Cuando se les preguntó por el medio que tenía su partido al momento de elegir el candidato para ser representante ante la alcaldía local o al Concejo de Bogotá, ellos enunciaron las siguientes palabras:

A la organización del partido se presenta la aspiración respectiva y allí la dirección del partido de acuerdo con el reglamento y estatutos del mismo hace una evaluación de liderazgo, trayectoria, propuestas y actividades y demás condiciones del candidato para la elaboración y aprobación de las listas, en este caso para ser elegidos concejales de Bogotá. (Severo Correa, concejal de Bogotá, Partido de Unidad Nacional)

Las listas se llevan a cabo dependiendo de la trayectoria también de los partidos, no dentro de los partidos. En este caso... Desde que el Partido de la U se fundó, el concejal ha sido miembro activo de la organización, pues desde que se conformó el partido como tal, ya... Digamos, como mirando la parte política, cuando ya él decide lanzarse al Concejo por el partido de la U, ya tenía una aceptación dentro del partido, entonces digamos que el proceso fue mucho más sencillo que por el recorrido y por la trayectoria que venía teniendo. (Ronald Sáenz, asesor de Javier Palacio, concejal de Bogotá, Partido de La U).

El proceso que se hace, según lo que yo he visto, es: hay unos militantes, hay otros simpatizantes de los partidos políticos y hay gente que digamos están en las reuniones... Va hace un trabajo político, va haciendo un trabajo político, se va haciendo conocer dentro del partido, va sumando fuerzas, va juntando su grupito, va haciendo reuniones con su grupito. (Diana Silva, asesora de Carlos Vicente de Roux, concejal de Bogotá, Polo Democrático Alternativo).

El clientelismo en los partidos y la interacción de las capacidades estatales está desembocando en una gobernabilidad donde la contraprestación es la esencia para alcanzar un cargo en una entidad pública, no solo de elección popular, sino públicos. Los candidatos que son seleccionados para representar a su organización en las listas partidistas saben que participar en las contiendas electorales y tener el aval del partido garantiza su postulación a cargos dentro de las entidades distritales.

4 El sistema de gobierno es el conjunto de elementos que permite convertir unos insumos políticos en resultados administrativos en beneficio común de la sociedad.

Bajo este contexto, en el presente trabajo de investigación se verificaron y compararon las listas electorales de los años 2003 y 2007 con los cargos directivos de dos entidades distritales (Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Integración Social). Lo dicho como muestra de los indicios de que ser parte de las lógicas partidistas y figurar en una lista electoral le garantiza al político cierta probabilidad de que el partido de gobierno ganador lo vincule a las nóminas de las entidades públicas.

Revisadas las nóminas de las entidades que se tomaron como muestra —solicitadas a través de derechos de petición a cada secretaría—, las cuales incluyen archivos con datos de la experiencia laboral y el grado de escolaridad que tiene cada una de estas personas, se observó que muchas de ellas no aparecen vinculadas a las listas electorales que se encuentran registradas en la Registraduría Nacional del Estado Civil, ni tampoco aparecen en la web. Muchos de los directivos de estas entidades no registran a qué partido político pertenecen. Por tanto, estas evidencias no permiten comprobar la efectividad de la relación partidos políticos–cargos públicos.

Ahora pues, los funcionarios que aparecen en las listas electorales y de los que se obtuvieron datos fueron los siguientes<sup>5</sup>:

### Relación Cargo Vs Partido Político

<b>Nombre</b>	<b>Planta de Vinculación</b>	<b>Registro de lista electoral</b>
Carlos Alberto Garzón Peñuela.	Secretaría Distrital de Integración Social. Dependencia: Subdirección para la Adultez. Cargo Subdirector Técnico, Código 068, Grado 05. Año 2008.	Lista electoral, octubre 28 de 2007, aspiración para ser concejal de Bogotá por el partido Polo Democrático Alter-nativo.
<b>Nombre</b>	<b>Planta de Vinculación</b>	<b>Registro de lista electoral</b>
Juan Fernando Rueda Guerrero.	Secretaría Distrital de Integración Social. Dependencia: Dirección Poblacional. Cargo Director Técnico, Código 09, Grado 08. Año 2009.	Lista electoral, octubre 28 de 2007, aspiración para ser concejal de Bogotá por el partido Polo Democrático Alter-nativo.

5 **Fuente:** investigación de la autora (derechos de petición a entidades).

Fernando Salazar Riveros.	Secretaría Distrital de Integración Social. Dependencia: Subdirección para la Juventud. Cargo Subdirector Técnico, Código 068, Grado 05. Año 2010.	Lista electoral, octubre 28 de 2007, aspiración para ser concejal de Bogotá por el partido Polo Democrático Alternativo.
Lilia Clemencia Solano Ramírez.	Secretaría de Gobierno. Dependencia: Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Año 2011.	Lista electoral, octubre 28 de 2007, aspiración para ser concejal de Bogotá por el partido Polo Democrático Alternativo.

**Fuente:** investigación de la autora (derechos de petición a entidades).

En los documentos anexos a esta investigación se encuentra el registro de algunas de las personas que estuvieron vinculadas a las plantas de estas secretarías y aparecen en la web con su trayectoria de vida pública. Otras no tienen registro por ese medio, pero a través de derechos de petición se obtuvieron las hojas de vida de algunos de estos funcionarios. La Secretaría Distrital de Gobierno no facilitó las historias laborales, pero entregó un consolidado de estudios realizados y experiencia dentro de la organización. Por su parte, la Secretaría de Integración Social proporcionó en su totalidad la información solicitada, la cual consistía en remitir los estudios académicos y la experiencia de cada uno de sus funcionarios de cargos de alto nivel. A pesar de que el hallazgo no es tan notorio en estas instituciones elegidas como muestra, se debería investigar en otros estudios si las personas de un período determinado ingresaron a las plantas de personal de las entidades del Distrito.

Así mismo, se analizaron cargos directivos, porque estos en la planta de personal de las entidades son los denominados de libre nombramiento y remoción, lo cual significa en el empleo público que son ocupados por personas de entera confianza del administrador principal de la ciudad, el alcalde local.

Es pertinente agregar que al interpretar las entrevistas se debe tener en cuenta la posibilidad de que estén sesgadas. Los políticos que no tienen altos cargos de mando dentro de sus partidos, en especial, son más proclives a denunciar la falta de democracia en sus colectividades y a mostrar los nombramientos como resultado del amiguismo o del clientelismo; mientras

que los dirigentes de los partidos tienden a defender la institucionalidad democrática de sus organizaciones. Esta disyuntiva permite ver las tensiones internas de los partidos, las cuales pueden resultar en perjuicios para la gobernabilidad, toda vez que los políticos más cercanos a las bases populares tienen menos poder dentro del partido que los cercanos a los medios de comunicación y círculos empresariales. Esta fisura en el engranaje puede llevar a una grave falta de coordinación.

### **Capacidad administrativa y política en el ejercicio de los actores partidistas en la Administración pública**

Como permiten observar los resultados obtenidos en la investigación, ganar en las elecciones populares y tener poder en el Estado es el anclaje principal para unir la capacidad administrativa con la política, ya que para acceder a la gobernabilidad se debe interactuar con los actores, los cuales a su vez persiguen la consecución de fines estratégicos.

Para ahondar en el tema que le concierne a este aparte, cabe decir que la capacidad política es tan solo un conducto de influencias entre los actores políticos, los cuales llevan consigo necesidades particulares y colectivas, según donde se encuentren ejerciendo poder; mientras que la capacidad administrativa es adquirida por los actores de gobierno a través de la consecución de poder dentro del Estado, ya que si el actor no tiene un grado de autoridad dentro del sistema, esta capacidad será denegada para el burócrata y el partido.

Los movimientos de personal dentro de las estructuras organizacionales de las entidades del Estado no son únicamente por meritocracia, ocurren principalmente por pagos de contraprestación entre elecciones y partido como organización electoral y de gobierno. Esta consecuencia es observada cuando se cierra un ciclo de gobierno y gana otra organización partidista la contienda electoral. De hecho, las entrevistas realizadas en esta investigación corroboran este párrafo, ya que los concejales manifiestan que se debe trabajar con personal conocido y no con el enemigo; por tal razón, las nóminas en cada período legislativo cambian según el partido ganador. No se puede obviar que hay una relación directa entre política y capacidad administrativa.

Además, el Gobierno no puede pretender accionar sin estas capacidades, ya que ellas están íntimamente relacionadas para construir la gobernabilidad.

Cada eje conductual entre ellas lleva una acción a la administración, y cualquier comportamiento que se realice dentro del sistema de partidos lleva a una influencia política y a una fluctuación dentro de las estructuras organizacionales. En el caso de estudio, en la administración de Bogotá, no prima el profesionalismo y el mérito, sino la influencia interna y el poder que se tenga dentro de los partidos políticos, ya que (así no se corrobore totalmente) pertenecer a una lista electoral lo puede llevar a obtener un alto cargo público dentro de una entidad estatal. La maquinaria política es el eje funcional de todo cuerpo de gobierno para adquirir y satisfacer las necesidades propias o las razones de partido.

Como resultado, el tipo de situaciones esbozadas lleva a que las decisiones administrativas y de intervención, en las plenarias de proyectos, por parte de cada uno de los concejales electos se enfoquen en ciertas localidades, lo cual, dentro del marco conceptual asociado a esta investigación, hace parte del ámbito externo de los partidos que tiene incidencia directa en la toma de decisiones públicas. Algunos concejales sectorizan su espacio de gestión para defender sus intereses y apoyar únicamente a un nicho de personal, haciendo que en muchos debates del Concejo de Bogotá se alerte que algunas zonas de la ciudad no son intervenidas debido a que no existe un vocero que hable por ellas. El poder se delimita por sectores de la ciudad y así mismo las tendencias de concentración de poder pueden ser observadas. Es esta una de las razones por las cuales las bancadas unen esfuerzos para ejercer autoridad y a la vez trabajar para sus fines personales.

Diana Silva, asesora del concejal Carlos Vicente de Roux, expresa que cuando se presentan coaliciones en el ejercicio de la administración sucede lo que se indicó en el párrafo anterior. En su entrevista afirmó lo siguiente:

Eso supera un estudio técnico... si es obvio que Bosa requiere más vías, ¿por qué entonces se le da más partida a Kennedy? Porque los de Bosa de pronto no tienen, no es un ejemplo digamos sacado de la imaginación. No es que pase así, pero porque los de Bosa no eligieron un representante fuerte, jodido, que va y jode y alega y todo... y los de Kennedy sí. Entonces uno sí debería ser más consciente de decir, digamos que... lo político es válido en cuando defiendas unos intereses de una comunidad, pero cuando ya es una cosa que afecta a otra o que va en contravía de un estudio técnico serio que han hecho personas que saben del tema... Pues ahí sí como que no tiene ninguna validez y los gobernantes no deberían jugar a eso, ¿no?

Algunos dirigentes cuando ejercen su actuación en la arena de gobierno y legislativa actúan en sus decisiones como persona particular, debido a que necesitan cancelar ciertos compromisos que se generaron en la arena electoral. Por tal motivo, la influencia que ejercen los gobernantes en estas arenas a través de las capacidades estatales es de gran connotación para el ejercicio de la gobernabilidad. La dinámica de gobierno lleva a que ellos utilicen su poder para incluir personal en las estructuras organizacionales del Estado.

En el entramado administrativo, esta capacidad se ve reflejada en los proyectos o políticas que profieren los gobernantes en el Concejo de Bogotá, ya que por medio de sus iniciativas y aprobaciones generan valor social en cada localidad. Empero, muchas veces las decisiones definitivas que permiten establecer políticas públicas en el Distrito son interrumpidas por las necesidades particulares que tienen los concejales. Sobre este particular, la asesora del concejal Carlos de Roux, Diana Silva, expresa lo siguiente:

Lo que sí es cierto también es que cada concejal trata de halar para su lado, si yo soy la concejal de los niños pues yo trato de que a la infancia se le asigne más presupuesto, si yo soy concejal cristiano pues yo trato de que se use más para cultura.

Este tipo de acciones en la administración abren brechas en la ejecución de las políticas públicas, debido a que cada gobernante maneja la capacidad estatal para su beneficio individual, generando a veces transfuguismo en los partidos políticos. Los actores participantes en la gobernabilidad, desde la organización como partido electoral, enfocan sus fuerzas en realizar el respectivo acompañamiento a cada una de las localidades que de algún modo le han brindado su colaboración. Al respecto, algunos entrevistados como la exsecretaria de Integración Social, Mercedes Del Carmen Ríos, expresa que:

En el Bienestar Familiar, las maestras llegan por recomendación política y entonces hay un señor senador en Colombia que se dice llamar el senador de las madres comunitarias, entonces todas votan por él porque él es el que les consigue el puesto en Bienestar.

Análogamente, ella afirma que desde la aprobación que deben dar los concejales al Plan de Ordenamiento Territorial, ya están actuando los intereses políticos. Por tal razón, ella asegura que los gobernantes que hacen parte de la arena de gobierno y legislativa no ejercen su autoridad en

beneficio común. Además, manifiesta que el territorio distrital al cual tienen acceso para construir o destruir es utilizado con fines electorales.

Digamos el borde norte, hay que dejar crecer el borde norte porque ahí hay intereses económicos, no es tanto político porque allá no es que vaya a votar mucha gente. Allá en esos potreros no va a votar mucha gente, pero si van a dar platica entonces hay intereses económicos, pero sí hay que dejar crecer el sur, el sur para que haya mucha densidad, porque es que en el sur la gentecita sale a votar.

Al mismo tiempo, la exsecretaria expresa que algunos integrantes del Concejo de Bogotá adjudican proyectos que les interesan y con los que pueden negociar, pero si no existe beneficio se oponen, así la cobertura de la política abarque a gran cantidad de personas. Para ella, las decisiones que toman los concejales vienen ordenadas por los altos mandatarios del partido que representan.

La influencia que tienen las organizaciones partidistas en las decisiones de gobierno y en la arena legislativa va más allá del ejercicio de una buena administración; las palabras expresadas por Ríos previamente permiten revisar cómo los partidos juegan con el sistema de gobierno para sus fines personales. Cada acción que ejecuta un gobernante hace parte de un eslabón de las arenas de actuación. Muchas veces las actividades que debe ejercer un dirigente en la sociedad no son realizadas porque no existe una contraprestación de esa necesidad. En el caso de la administración en Bogotá, esta situación se presenta en la adjudicación de los proyectos, ya que algunos se gestionan de forma efectiva y otros quedan en los pliegos de petición.

A su vez, los vínculos de clientelismo, mencionados en apartados anteriores, con los partidos llevan a que en muchas instancias en la toma de decisiones en una entidad donde manda el patrón político y el otro recibe órdenes, las personas se vean involucradas en hechos que luego desatan, en la mayoría de casos, en corrupción. Al respecto, se tiene la evidencia de una situación presentada en la Secretaría de Integración Social del Distrito Capital, donde por una decisión mal tomada una directora se vio avocada a una serie de investigaciones disciplinarias con los organismos de control del Estado. La doctora Mercedes Ríos, directamente involucrada, manifiesta que la subordinación conlleva a que el clientelismo en las entidades públicas se multiplique. Conjuntamente, señala que ejecutar una orden del jefe

inmediato puede acarrear más adelante en investigaciones disciplinarias, de manera que es necesario revisar muy bien la decisión antes de ejecutarla bajo su nombre.

Cuando se le preguntó a la exsecretaria de Integración Social si ella tenía autonomía en sus decisiones y en las proyecciones del plan de inversión que se debe entregar a finales de cada año su respuesta fue la siguiente (transcripción textual de la pregunta, realizada en la entrevista):

Digamos que en el plan de inversión se presentan todas las inversiones los fines de año. Desde principios de diciembre se presenta al Concejo de Bogotá y son los concejales los que definen: [en] mi plan de inversión yo escogí que voy a dejar 35.000 millones para darles los subsidios a los abuelos de Bogotá. Dejé esos 35.000 millones, pero al señor concejal se le ocurrió que es mucha plata. Empieza la pelea entre los partidos, digamos que entre entonces Cambio Radical dicen no estamos de acuerdo en que sea esa plata, entonces los liberales dicen no nosotros estamos de acuerdo que sea más, entonces le vamos a poner más plata y son ellos los que hacen un movimiento interno de lo que presentó. Digamos cada secretario construye su plan de inversión con la secretaria en compañía de la Secretaría de Hacienda.

Las declaraciones de la doctora Ríos pueden ser complementadas con el informe de la Comisión de Seguimiento:

La contratación de la Secretaría de Integración Social, SDI, durante 2008 y 2009 (contratos de cuantía igual o superior a \$300 millones, incluidos los que se celebraron con vigencias futuras) asciende a \$580.800 millones, para un promedio anual de \$290.400 millones; el promedio anual en el gobierno de Luis Eduardo Garzón fue de \$84.900 millones, lo que significa que aumentó casi en un 350%. Esta secretaría es una de las que ocupa el segundo lugar en el mayor crecimiento de contratación en la administración de Moreno, cuya característica principal es su concentración. (Roux & Avellaneda, 2010).

Entonces, el aumento de presupuesto en este sector lleva al Estado colombiano a revisar si el dinero invertido está realmente en los bienes públicos de la ciudadanía o si por el contrario aparece facturado pero no existe ningún bien o servicio.

Tal contraste manifiesta el grado de autonomía que puede tener una secretaría a la hora de tomar decisiones en su plan de inversión; se observa que los integrantes del partido de gobierno y legislativo son los que le

indican cuánto dinero se puede distribuir en cada uno de los procesos que tiene la entidad. Habría que decir también que si se llegase a presentar un desfaldo económico en otra institución, los concejales tienen la autoridad para redistribuir nuevamente los recursos públicos. En razón de esto, el escenario administrativo que se ha observado en la declaración evidencia cómo las acciones políticas gobiernan la administración.

En concreto, en este segmento se resalta la entrevista realizada a la doctora Mercedes Ríos, quien declara que fue obligada por sus superiores a infringir la ley, lo cual lleva a cuestionar si el sentido ético de los funcionarios debe estar por debajo de su interés económico (de no perder un cargo). Más aún, siendo que los secretarios de las alcaldías son nombrados políticamente, cabría una duda razonable acerca de si en verdad no había aquiescencia de la funcionaria en los fraudes cometidos por el alcalde. Esto se ve reflejado en las demás entrevistas, donde las personas consultadas explican que los partidos se componen de pequeños grupos muy cohesionados entre ellos y que tienen poca o nula comunicación unos con otros; siendo la funcionaria del grupo del alcalde. Es importante que la opinión pública se entere de si en verdad fue forzada a delinquir o no.

## **Conclusión**

En la siguiente tabla se hace una relación de las opiniones expresadas por los entrevistados:

### Interconexión entre Partidos Políticos, Administración Pública y Políticas Públicas

Entrevistado	Influencia de los partidos en la administración pública	Influencia de la administración pública en las políticas públicas
Celio Nieves	Los administradores deben rodearse de personas de confianza que también tengan méritos.	
Germán García Zacipa	Los administradores deben rodearse de personas de confianza que también tengan méritos, especialmente para los cargos técnicos. No obstante, los altos cargos del partido (o las mejores candidaturas) son por nombramiento de los notables del partido o porque el posible candidato tiene mucha fuerza en la opinión pública, así no tenga méritos o contacto con las bases populares. De ahí que también se presente mucho nepotismo. Estas dinámicas surgen muchas veces desde la misma ciudadanía, que pide favores materiales o económicos a cambio del voto.	
Javier Palacio	Los administradores deben rodearse de personas de confianza que también tengan méritos. En el Partido de la U se elige a los representantes del partido en la administración de manera democrática.	

Entrevistado	Influencia de los partidos en la administración pública	Influencia de la administración pública en las políticas públicas
María Mercedes Ríos	<p>Los administradores usan los cargos públicos para pagar favores políticos, muchas veces sin verificación de méritos. Y, por otro lado, los méritos no bastan para llegar a los cargos públicos, sino que hay que tener un padrino político. Eso lleva a que haya familias tradicionales de políticos, y nepotismo.</p>	<p>Las políticas públicas no son resultado de una identificación lógica de las problemáticas sociales generales, sino de negociaciones entre actores políticos y partidistas que buscan captar recursos públicos para satisfacer las demandas de sus electores. Por eso, quien no esté bien representado no obtendrá políticas a su favor. De manera indirecta, los grandes caciques de los partidos son los que determinan qué políticas se hacen y qué políticas no. Los funcionarios técnicos por lo general no tienen mucha influencia en la toma de decisión, porque la toma de decisión es política.</p>
Jorge Ernesto Salamanca	<p>El Partido Liberal defiende una ideología y por tanto sus representantes en la Administración pública son elegidos de acuerdo a su capacidad para promover dicha ideología.</p>	<p>Considera que es normal que los partidos paguen favores a los electores a través de la Administración pública, es decir, que diseñen políticas públicas que beneficien a sectores particulares de la sociedad que han apoyado al partido en las urnas.</p>
Luis Eduardo Garzón	<p>Los nombramientos administrativos son muy competitivos, y conllevan altos grados de conflicto político; los procesos no suelen ser democráticos, sino que dependen de amiguismos o del número de votos que puede aportar la persona al partido. Por lo general no hay un alto nivel de profesionalización.</p>	

Entrevistado	Influencia de los partidos en la administración pública	Influencia de la administración pública en las políticas públicas
Clara López	Al menos en el Polo Democrático, los nombramientos se hacen a partir de un proceso democrático basado en el mérito.	
Severo Correa	El Partido de la U elige a sus representantes en la administración de manera democrática.	
Carlos Vicente de Roux		Muchas veces las políticas públicas se hacen no respondiendo a consideraciones técnicas, sino simplemente porque hay que pagar favores políticos, y eso le resta racionalidad al proceso político.

**Fuente:** investigación de la autora (derechos de petición a entidades).

A partir de estos datos se puede observar que hay ciertas paradojas en cuanto al entendimiento que los actores políticos tienen acerca de la relación partidos-administración-políticas públicas, que se traduce en la relación capacidades políticas-capacidades administrativas-gobernabilidad:

- Institucionalmente los partidos consagran la democracia y la meritocracia como pilares de su funcionamiento, pero en la práctica priman la competencia política, la capacidad de aportar votos, la popularidad y el amiguismo.
- Los partidos son oficialmente el canal de transmisión de la voluntad popular al aparato estatal. No obstante, si no se manejan con cuidado, este mecanismo puede terminar promoviendo el clientelismo (pago de favores políticos a través de políticas públicas que no benefician a toda la población en general sino solo al sector que votó por los candidatos).

- Hay una gran necesidad de profesionalizar el ejercicio político, pero también existe cierto malestar por la práctica del nepotismo, que es la formación de cuadros con nexos familiares entre ellos. Se podría pensar que las personas que han crecido desde la infancia en el ambiente político tienen mayores posibilidades de alcanzar una calidad profesional en su ejercicio, pero eso no es necesariamente cierto.
- Los cargos técnicos son en cierto modo más accesibles que los cargos políticos. Paradójicamente, muchas decisiones que deberían tomarse técnicamente son tomadas políticamente, lo cual significa que los cargos técnicos tienen un poder de decisión relativamente bajo.

## Capítulo III

### **Operacionalización del partido-Estado-gobernabilidad. El caso del carrusel de la contratación**

La influencia que tienen los partidos políticos en la Administración pública ha llevado a que el ejercicio de la gobernabilidad en Bogotá presente algunas inconsistencias. Por tal razón, en este capítulo se observarán las incongruencias administrativas presentadas en la ciudad a través del desfalco económico conocido como carrusel de la contratación. Además, esta sección estará dividida en tres temas, los cuales darán respuesta sobre la operación entre partido-Estado-gobernabilidad.

Ahora bien, el estudio y la comprobación de los conceptos epistemológicos con las realidades empíricas de este documento serán dados a conocer a la ciudadanía a través de los principales titulares de los medios de comunicación escrita más prestigiosos del país (*Revista Semana, El Tiempo, El Espectador*).

Hecha esta salvedad, este título pretende observar cómo el marco teórico elaborado en esta investigación puede interactuar de forma flexible con las evidencias empíricas que encontramos en la ciudad de Bogotá. Simultáneamente, busca establecer las relaciones que existen entre partido político y Administración pública, sobre la base de suponer que las características de la vida interna de un partido, donde confluyen arenas del ámbito externo (electoral, gobierno y legislativo) de las organizaciones partidistas, terminan afectando la capacidades estatales de la Administración pública.

Al final, así como actúe el partido político en las arenas internas, serán las decisiones que se tomen en la gobernabilidad del Estado colombiano. Para esto utilizaremos el concepto de clientelismo, anteriormente desarrollado.

#### **Carrusel de la contratación, vida partidista y política en el Gobierno**

La trascendencia que ha tenido el clientelismo en el Estado colombiano y su incidencia en el ejercicio de la administración ha llevado a muchos de los gobernantes del Distrito a cometer irregularidades en virtud de sus funciones y en contra del buen desarrollo de la gobernabilidad. Por ejemplo, una de las

situaciones presentadas en el gobierno de Samuel Moreno Rojas, exalcalde de la ciudad de Bogotá, fue un escándalo muy sonado en los medios de comunicación: el carrusel de la contratación, como fue denominado por los reporteros.

Según investigaciones realizadas por el personal vinculado a los órganos de control del Estado, este Gobierno estaba utilizando el dinero de los ciudadanos para fines individuales; es decir que cuantías de dinero que reflejaba la contabilidad no correspondían al trabajo realizado en las obras públicas<sup>6</sup>.

El carrusel de la contratación fue un caso de corrupción política alarmante en la Administración distrital, en el que todas las áreas que conformaban el entramado organizacional se vieron involucradas en malos manejos administrativos relacionados con las obras públicas del Distrito, en especial la construcción de la fase III del sistema de transporte masivo TransMilenio. Como ya se acotó, son muchos los actores políticos envueltos o salpicados en adjudicar contratos que nunca fueron ejecutados, pero sí cancelados por el distrito. Eso sin contar con el detrimento patrimonial que se ha estimado en más de dos billones de pesos («Nule devolverían entre \$1,5 y 2,2 billones»: Fiscal General) y las irreparables implicaciones que tuvo para la ciudad. No se recuperará el tiempo perdido por estas situaciones administrativas ni la competitividad y el bienestar que pudo lograr toda una sociedad si los proyectos se hubieran ejecutado a cabalidad.

Sabiendo eso, la principal característica del carrusel de la contratación fue la contratación ad hoc de un grupo reducido de contratistas que compartían sus ganancias con los tomadores de decisiones del distrito (en diversas ocasiones a través de empresas fachada), ejemplificando un caso típico de clientelismo y corrupción (De Roux & Avellaneda, 2010). Análogamente, según estos autores, otras obras afectadas por el carrusel incluyen varias obras de adecuación de acueducto y alcantarillado en Bogotá y Soacha, la construcción de más de 600 viviendas de interés prioritario, el manejo del relleno sanitario doña Juana, el abastecimiento del programa de seguridad alimentaria del Distrito y la contratación de 70 ambulancias por parte de la Secretaría de Salud.

Cabe agregar que los dirigentes involucrados en este gran desfalco a

6 El principal delito del que se acusa a Samuel Moreno es el de “cohecho propio en concurso heterogéneo con interés indebido en la celebración de contratos”, que se lleva en el Juzgado 14 penal del circuito. Ver <http://derechopenalcolombia.blogspot.com.co/2015/01/carrusel-de-la-contratacion-caso-de-las.html>

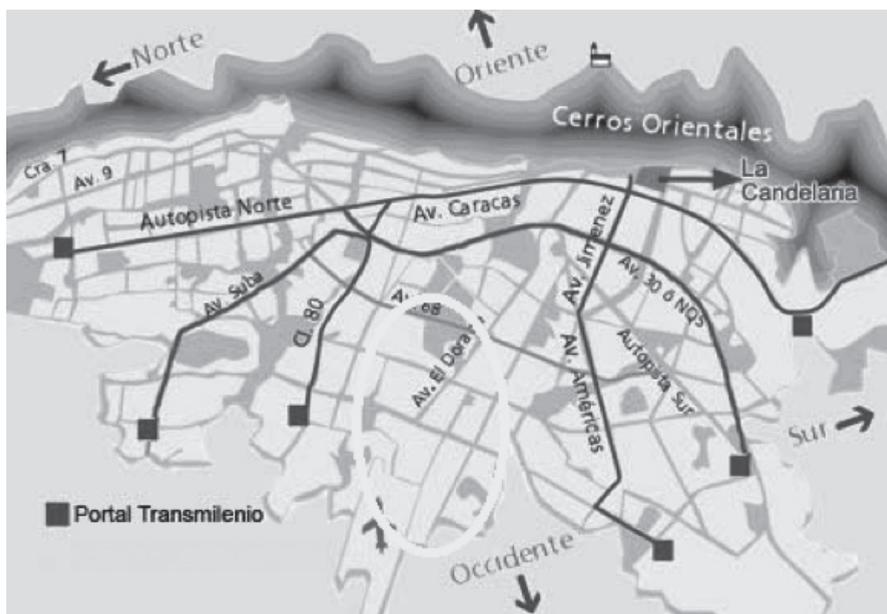
la Administración distrital fueron algunos candidatos elegidos como concejales de Bogotá en el período legislativo 2008-2011, cuando el alcalde de la ciudad era Samuel Moreno Rojas, militante del partido político Polo Democrático Alternativo<sup>7</sup>. Los gobernantes elegidos en esta corporación pública pertenecen a las diferentes organizaciones políticas que conforman el sistema de partidos y han obtenido curul por su participación en la arena electoral.

La composición de integrantes por bancada para el año 2008, según resolución 1054 de 2007 proferida por el Concejo de Bogotá, fue la siguiente: 13 del partido de La U, 10 del Partido Polo Democrático Alternativo, 7 del partido Cambio Radical, 5 del Partido Liberal, 3 del Partido Verde, 2 del partido PIN, 2 del partido Conservador, 2 del partido MIRA y 1 del partido Pacto, para un total de 45 cabildantes. No se puede olvidar que en el carrusel también se vieron involucrados el senador Iván Moreno (hermano de Samuel Moreno), el senador Efraín Torrado, el representante a la Cámara Germán Olano y el gerente de Conalvías Andrés Jaramillo, el funcionario del Distrito Álvaro Dávila, entre otros (De Roux & Avellaneda, 2010).

---

7 Moreno, nacido en 1960, fue militante de la Alianza Popular Nacional (ANAPO) desde 1982 hasta 2005, cuando dicho partido se unió al Polo Democrático Independiente, colectividad de la cual Moreno fue presidente desde ese año hasta 2006. Moreno fue congresista en diversas ocasiones, y jefe de debate de varios candidatos presidenciales en la década de 1980, y participó en los diálogos de paz que el expresidente Andrés Pastrana adelantó con la guerrilla de las Farc. Desde 2008 hasta 2011 fue alcalde de Bogotá por el Polo, hasta que fue suspendido por su participación en el carrusel de la contratación. Ver: Samuel Moreno, (s.f.), La Silla Vacía.

### Principal obra afectada por el carrusel de la contratación



Mapa de Bogotá mostrando (en amarillo) la troncal de la 26 de TransMilenio. Esta fue la principal obra afectada por el carrusel de la contratación, junto con otras como la obra de la calle 94 con carrera NQS<sup>8</sup>. Fuente: Adaptado de la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte.

De ahí que conociendo la conformación del Concejo para el período 2008-2011 se identifica que varias organizaciones partidistas hicieron parte de las decisiones establecidas y ejecutadas en la Administración distrital; es decir, no solo el Polo Democrático Alternativo con la autoridad que tenían al ser el partido de gobierno tomaba decisiones autónomas en el Distrito Capital. En consecuencia, en el escenario de corrupción conocido como el carrusel de la contratación participaron algunos dirigentes representantes de los partidos, sin importar las diferencias ideológicas, con el solo interés de recibir contratos en adjudicación<sup>9</sup>.

La coalición entre las bancadas para cometer acciones clientelares en la gestión administrativa se evidenció en este gran desfaldo, ya que el movimiento entre los partidos a través de sus gobernantes permitió observar

<sup>8</sup> Ver: Megaobra de la calle 94 estaría lista en octubre de este año, enero 22 de 2015, *El Tiempo*.

<sup>9</sup> Varios contratistas también han sido investigados o condenados por este escándalo, entre ellos Emilio Tapia, los hermanos Manuel, Miguel y Guido Nule, Mauricio Galofre, Julio Gómez, los exfuncionarios del IDU Inocencio Meléndez y Luis Eduardo Montenegro y Francisco Rojas Birry (expersonero distrital). Ver: Fiscalía General de la Nación, marzo 13 de 2015.

que no existen barreras ideológicas cuando de obtener bienes particulares se trata. Son muchos los concejales involucrados en esta corrupción contra la Administración pública, donde las investigaciones han determinado que el 2008 no fue el inicio del ejercicio corrupto sino que hay otras administraciones involucradas en estos episodios.

De ahí que el informe final de la Comisión de Seguimiento a la Contratación de Bogotá, presentado por el congresista Luis Carlos Avellaneda y el concejal Carlos Vicente de Roux en el año 2010, determinó que desde hace varios años existe un cartel de contratistas en el distrito, los cuales han estado vinculados como funcionarios o prestando sus servicios como colaboradores en las entidades. Dicho documento indica que estas relaciones laborales vienen desde los tiempos de Jaime Castro en la alcaldía.

Estos fenómenos de corrupción en el Estado llevan a interrogar si es la vida partidista la encargada de que la dinámica de sus representantes se refleje en las acciones político- administrativas. En otras palabras, si la influencia del ambiente interno de cada partido y sus miembros ejerciendo funciones en los ámbitos de gobierno y legislativo dejan secuelas en la administración.

Avanzando en nuestro razonamiento se comprueba que algunos concejales que se encontraban activos en el período legislativo 2012-2015 estaban siendo investigados por participar de estos malos manejos administrativos; mientras que otros ya se encontraban pagando condena por esta situación. Los órganos de control afirman que la relación de amistad y las coaliciones entre partidos llevaron a que nadie le hiciera un seguimiento a ciertos contratos y negociaciones multimillonarias donde los concejales obtenían grandes comisiones. Esta estructura de alianzas y amistades no permitió que se pudieran detectar los malos manejos administrativos y el déficit financiero que iba presentando el distrito. Infortunadamente, el daño generado en la Administración pública por este tipo de gobierno llevó a obstaculizar muchos de los proyectos y a contraer cierto capital que sería destinado a obras de integración social.

Según las investigaciones realizadas, los gobernantes implicados en el carrusel de la contratación reflejan que no solo estaba involucrado el Gobierno distrital, sino que había congresistas del Gobierno nacional que obtenían beneficios de los recursos públicos de la nación. En el siguiente cuadro se evidencia cómo personas de la arena de gobierno y legislativa, sin importar su partido político, participaron en la corrupción contractual más grande del distrito:

## Partidos y Gobernantes investigados por casos de corrupción - Carrusel de la Contratación.

PARTIDO	NIVEL	CARGO	NOMBRE	ENTIDAD ESTATAL	BENEFICIOS OBTENIDOS, CONTRATOS
POLO	DISTRITAL	ALCALDE	SAMUEL MORENO ROJAS	ALCALCÍA-BOGOTÁ	Sectores Administrativos - irregularidades en contratos.
POLO	NACIONAL	SENADOR	IVÁN MORENO ROJAS	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	Sector Movilidad - Fase II de transilmenio.
LIBERAL	DISTRITAL	CONTRALOR	MIGUEL ÁNGEL MORALES RUSSI	CONTRALORÍA DE LA REPÚBLICA	Cohecho
	DISTRITAL	DIRECTORA	LILIANA PARDO	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU	Sector Movilidad - IDU-irregularidades en la contratación.
LIBERAL	NACIONAL	REPRESENTANTE A LA CÁMARA	GERMÁN OLANO	CONCEJO DE BOGOTÁ	Tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.
	DISTRITAL	DIRECTOR JURÍDICO	INOCENCIO MELÉNDEZ	CONCEJO DE BOGOTÁ	Interés indebido de contratos y celebración de los mismos sin tener requerimientos legales.
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	PRESIDENTE	HIPÓLITO MORENO	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud-Contrato ambulancias.
CONSERVADOR	DISTRITAL	CONCEJAL	OMAR MEJÍA BÁEZ	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud-Contrato ambulancias.
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	CONCEJAL	EDGAR TORRADO	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Integración Social
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	SENADOR	EFRAÍN TORRADO	CONGRESO DE LA REPÚBLICA	Secretaría de Integración Social.
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	CONCEJAL	ANDRÉS CAMACHO CASADO	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud - Vínculo con los contratistas claves del carrusel como Julio Gómez y Emilio Tapia.
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	CONCEJAL	ORLANDO PARADA	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud y Movilidad
POLO	DISTRITAL	CONCEJAL	WILSON DUARTE	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Movilidad - IDU-Movilidad-Sector Salud-Contrato de Ambulancias.
LIBERAL	DISTRITAL	CONCEJAL	JORGE DURÁN SILVA	CONCEJO DE BOGOTÁ	En investigación.
	DISTRITAL	PERSONERO	FRANCISCO ROJAS BIRRY	PERSONERÍA	Cohecho-No ejercer sus funciones como vigilante de los recursos públicos y la defensa de los bienes del Distrito.
PARTIDO VERDE	DISTRITAL	CONCEJAL	JOSÉ JUAN RODRÍGUEZ	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud-Compra de ambulancias
	DISTRITAL	SUBDIRECTOR DE INFRAESTRUCTURA	LUIS EDUARDO MONTENEGRO	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU	Sector Movilidad - IDU
	DISTRITAL	SECRETARIO	HÉCTOR ZAMBRANO	SECRETARÍA DE SALUD	Sector Salud-Contrato de ambulancias.
LIBERAL	DEPARTAMENTAL	GOBERNADOR	ÁLVARO CRUZ VARGAS	GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA	
LIBERAL	DISTRITAL	CONCEJAL	JORGE ERNESTO SALAMANCA	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud-Influencia en las alcaldías locales de Bogotá.
CAMBIO RADICAL	DISTRITAL	CONCEJAL	FERNANDO LÓPEZ GUTIÉRREZ	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Hábitat, Salud y Movilidad.
PARTIDO DE LA U	DISTRITAL	CONCEJAL	JAVIER PALACIO MEJÍA	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Gobierno, Seguridad y Convivencia.
POLO	DISTRITAL	CONCEJAL	JOSÉ FERNANDO ROJAS RODRÍGUEZ	CONCEJO DE BOGOTÁ	Impedía debates de control político a las entidades que tenían en sus manos contratos de alta cuantía.
CAMBIO RADICAL	DISTRITAL	CONCEJAL	JULIO CÉSAR ACOSTA	CONCEJO DE BOGOTÁ	Recibía comisión a cambio de su silencio.
ALIANZA VERDE	DISTRITAL	CONCEJAL	EDWARD ARIAS	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector Salud (Vacuna Neumococo, recursos hospital de suba.
ALIANZA VERDE	DISTRITAL	CONCEJAL	ANTONIO SANGUINO	CONCEJO DE BOGOTÁ	Sector salud.

Fuente: investigación de la autora (derechos de petición a entidades).

La información anteriormente ilustrada muestra que no solo el Polo como partido de gobierno estaba detrás del desfalco, sino que diversas organizaciones partidistas participaban a través de sus comisiones de los contratos sustanciosos que manejaba el distrito para suplir las necesidades de la sociedad. Según el informe de la Comisión de Seguimiento, mientras los representantes del Polo eran investigados por esta causa, los órganos de dirección de esta organización estaban impidiendo el debate de la contratación en Bogotá y respaldando al alcalde Samuel Moreno y a su hermano Néstor Iván<sup>10</sup>.

Lo contradictorio de este suceso es que no todo el cuerpo colegiado del Polo Democrático Alternativo apoyaba a sus líderes. Algunos integrantes de la organización, específicamente Carlos Gaviria, consideraban que Samuel Moreno no gobernaba la capital de la república, sino que eran otras corrientes como el uribismo, el liberalismo y el conservadurismo (De Roux & Avellaneda, 2010), esta situación se ve reflejada en la implicación que tuvieron diversos gobernantes en el carrusel de la contratación. Paradójicamente, la misma Comisión de Seguimiento a la Contratación en Bogotá nació como una iniciativa de algunos miembros del Polo Democrático, particularmente Carlos Vicente de Roux, Luis Carlos Avellaneda y el entonces candidato presidencial Gustavo Petro, lo que evidencia la presencia de faccionalismos dentro de la colectividad.

Paralelamente, de acuerdo con el mencionado informe, el problema no radica en pertenecer o no al partido del Polo, sino en las personas que pertenecen al círculo de estrecha confianza de los Moreno Rojas (la cúpula de la Anapo y sus aliados en otras organizaciones partidistas), ya que estos servidores y/o demás colaboradores fueron los encargados de liderar la gestión administrativa-política que llevó al mal manejo de los recursos del Distrito. Dentro de este círculo se encuentran varios sectores administrativos de la ciudad, pero para el trabajo de campo se eligieron dos secretarías distritales (Secretaría de Gobierno e Integración Social), las cuales son investigadas por sus acciones de clientelismo (De Roux & Avellaneda, 2010).

---

10 Cabe anotar que si bien Samuel Moreno perteneció desde el comienzo de su carrera política al partido populista Anapo, a principios de los noventa se alió con el movimiento de guerrilleros izquierdistas desmovilizados llamado AD-M19 con el fin de promover un sistema de partidos más plural. Una década después, dichas afinidades se materializaron cuando la Anapo entró a hacer parte del Polo Democrático Alternativo.

Entonces, la principal evidencia de la relación clientelismo-contratación-cargos públicos con el Estado la manifestó Julio Gómez, contratista que, inmerso en el carrusel de la contratación, aportó millonarias sumas de dinero a cinco campañas al Congreso y a quince del Concejo de Bogotá. Julio Gómez en una entrevista con noticias RCN el 10 de mayo de 2013, medio televisivo de Colombia, expresó lo siguiente:

«En Colombia se llegó al punto en el que hay que pagar para mover un papel en cualquier entidad, en cualquier parte del distrito, en la nación. Todo lo que se quiera hacer, todo lo que se quiera pedir, uno tiene que pagar un peaje. Puede ser el 10%, puede ser el 8%, aunque hay algunas zonas del país donde es absurdo lo que piden por un contrato, 15 o 20%. Prácticamente pasa uno a ser socio del político o la persona que le consigue el contrato», reveló el contratista.

Sin embargo, lo más interesante para nuestro trabajo, es que Julio Gómez reveló que todo ello requirió un andamiaje político donde muchos concejales de la ciudad, casi una tercera parte, se vieron comprometidos.

En la lista de los concejales que el contratista Julio Gómez entregó a la Fiscalía se encuentran Hipólito Moreno, José Juan Rodríguez, Jorge Durán Silva, Jorge Ernesto Salamanca, Antonio Sanguino, Andrés Camacho, Orlando Parada, Edwar Arias. (Julio Gómez renunció al preacuerdo con la Fiscalía, octubre 25 de 2013)

Así bien, el nombre de los gobernantes presuntamente implicados en el desfalco económico más grande presentado en la ciudad de Bogotá permite observar que no solo participaron los concejales del partido como organización de gobierno (Polo Democrático Alternativo), sino que también hubo otros dirigentes adscritos a otros partidos. Cabe anotar que los concejales mencionados en este comunicado hacen parte del partido Liberal, La U y Alianza Verde.

Por su lado, Samuel Moreno, exalcalde de la ciudad, conformó una coalición entre el Partido de la U, Partido Liberal, y el Partido Conservador para gobernar y evadir controles políticos a su gobierno (Lewin, octubre 6 de 2011), generando repercusiones negativas en la gestión administrativa. Al no existir gobernantes encargados de fiscalizar las acciones de los dirigentes que tienen el control y exigir la rendición de cuentas no se pueden realizar procesos de mitigación en el aprovechamiento y optimización de los recursos.

Siendo así, el vínculo político-administrativo ejercido por los dirigentes en la contratación para suplir algunas necesidades de la sociedad llevó a que muchos de ellos utilizaran su poder en el ámbito externo del partido como organización generadora de normas. Debido a que las decisiones que se tomaban y la interacción de la capacidad política con los proveedores, en un instante los servidores públicos se hicieron acreedores de grandes comisiones de dinero, afectando los recursos públicos y obteniendo intereses individuales.

Hubo un par de casos en la ciudad de Bogotá que perjudicaron el patrimonio de la ciudad. Uno ocurrió en la construcción de obras viales y el otro, en la adquisición de vehículos (ambulancias) para la red hospitalaria. Ahí el poder ejecutivo de la ciudad, encabezado por el alcalde y seguido por los concejales que conformaban el Concejo de Bogotá, utilizaron su autoridad para construir mecanismos que permitieran que las licitaciones públicas fueran adjudicadas a los amigos o conocidos.

El diario *El Tiempo* publicó la entrevista realizada al exsecretario de salud Héctor Zambrano, quien cuenta en su declaración cómo era el *modus operandi* de los concejales y de los proveedores para distribuir las comisiones personales de cada uno de los proyectos adjudicados por el distrito.

Hipólito Moreno y Emilio Tapia me preguntaron cómo iba a ser el proceso de contratación de ambulancias (...). Ellos me contaron que había algún interés de algunas empresas en obtener ese contrato [...]. Estando en Estados Unidos, recibí una llamada del director jurídico de Salud, Alberto Donoso, quien me expresó que estaba recibiendo presiones para no realizar la adjudicación a la posible firma ganadora [...]. Donoso me dijo que el concejal Andrés Camacho Casado lo había buscado y le expresaba que se no podía adjudicar a quien iba a ganar. Me desplazé a la Alcaldía y hablé con Samuel Moreno y le conté la presión del concejal. El alcalde me expresó que la adjudicara [...].

En esos días tuve la visita a mi despacho de Camacho Casado, quien me amenazaba con que me iba a hacer un debate de control político, pues manifestaba que le estaban incumpliendo el compromiso que el alcalde, Iván Moreno y Emilio Tapia habían hecho con él, que yo tenía que hablar con la Unión Temporal ganadora y que ellos tenían que ceder el contrato o al menos ceder el 50 por ciento de dicho contrato a Macromed. Yo le respondí que desconocía ese compromiso y no tenía por qué presionar dicha cesión.

La reunión terminó con palabras de grueso calibre de parte y parte. De eso enteré al alcalde, quien me dijo que hablara con Iván Moreno, que eso tenía solución [...]

Tapia era insistente que aún faltaban 200 millones de pesos y yo le reiteraba por el chat del teléfono que no había más y también me insistía que tenía darle 500 millones de pesos que reclamaba Camacho o mínimo 300 millones. Sobre esto le hice ver a Samuel Moreno el referido acoso y él me dijo que todo estaba bien y que para el tema de Camacho él tenía destinado el Hospital de Fontibón y que él se encargaría directamente de la obra de la construcción de la UPA Zona Franca por valor cercano a los 4.000 millones de pesos. (Hasta en baños se ocultaban fajos de billetes del ‘carrusel’ en Bogotá, noviembre 19 de 2013)

La acusación de Héctor Zambrano permite detallar la dinámica que tiene cada uno de los actores políticos en el sistema de gobierno para obtener beneficios particulares a costa de construir lo público. A la par, el doctor Samuel Moreno como administrador de la ciudad de Bogotá reconoce que se repartían instituciones y fondos públicos entre los políticos a cambio de que estos permitieran otras apropiaciones privadas. Pero volviendo a la entrevista con el doctor Héctor Zambrano, él detalla cómo aparecen diferentes niveles de gobierno, es decir, las comisiones no eran solamente para gobernantes distritales sino también para los dirigentes a nivel nacional como el senador Moreno.

Por todo lado anterior queda claro que Zambrano como exsecretario de una entidad pública negociaba las comisiones o contrataciones que necesitaba el sector, pero únicamente seguía lo acordado por el alcalde. Es evidente que los secretarios, que en su mayoría eran designados como directores, serían la ficha clave para poder realizar las gestiones que ellos necesitaban para cumplir sus relaciones políticas.

Se debe agregar también que en otro artículo la *Revista Semana* divulgó la operación de cómo era ejecutado el plan de corrupción por parte de cada uno de los actores políticos que decidieron vincularse al desfalco económico del distrito. Su escrito detalla cómo se realizaban algunas distribuciones de las obras a realizar por los contratistas con el fin de que cada uno obtuviera una ganancia similar en la ejecución de los contratos y garantizara la comisión respectiva para cada dirigente que participó en la adjudicación del proyecto.

El saqueo fue de tal envergadura que tuvieron que montar un “gobierno en la sombra” para poder mantener aceiteada la maquinaria de los contratos y las mordidas. «Eso funcionaba como una empresa», ha dicho Emilio Tapia, el hombre que sirvió de eslabón entre la cúpula del carrusel de contratos (el alcalde Samuel Moreno y su hermano el senador Iván Moreno) y los contratistas (que se encargaban de garantizar las “mordidas”).

Ese “gobierno en la sombra” tenía una especie de “junta directiva” que decidió cómo se repartía la torta del distrito. La Uaesp, por ejemplo, que se encargaba de los multimillonarios contratos de recolección de basuras y del relleno de Doña Juana, le tocó al abogado Álvaro Dávila, según testimonios que ya están en la Fiscalía.

El Acueducto fue para el contratista Andrés Cardona Laverde. Y en el IDU, que tenía 3 billones de pesos para invertir, se acogió la propuesta del contratista Julio Gómez de mantener a la directora que ya estaba. Por mencionar solo las tajadas más grandes.

El modus operandi de la “junta directiva” era sencillo. Cada uno resolvía cómo repartía los contratos, pero tenía que garantizar un porcentaje para los hermanos Moreno Rojas. «Eso funcionaba como si fueran franquicias. Los Moreno le entregaban a un contratista una entidad para que les respondiera por ella y les tenían que pagar un porcentaje por cada contrato», le explicó un exgerente del Acueducto a Semana. (El segundo Bogotazo, abril 13 de 2013).

Esta dinámica estatal, detrás del telón del sistema de gobierno, donde no se vigila la acción que ejecuta cada una de las entidades que hacen parte del sistema de contratación del Estado, lleva a un detrimento patrimonial cada día y a un índice de corrupción y clientelismo alarmante. Se observa con estas declaraciones que existía un gobierno en la sombra, donde la relación gobierno-contratista llevaba a tener fichas claves en cada uno de los proyectos donde se ejecutaban recursos públicos para luego realizar la respectiva repartición de dinero de acuerdo a las entidades.

Este tipo de acciones muestra la falencia que tiene el distrito al no tener un control en cada uno de sus gastos de inversión y en el clientelismo que se presenta.

## **El partido de gobierno en el Ejecutivo y el carrusel de la contratación**

En el apartado anterior se observa cómo la vida partidista y la política de gobierno afectaron la Administración pública, dejando grandes consecuencias para el desarrollo sostenible de la ciudad. Hecha esa anotación, ahora se revisará la influencia que tiene en el ejercicio de la administración el partido de gobierno en el Ejecutivo. La realidad empírica en estas malas prácticas de Administración recae en gran medida en la autoridad ejercida por los gobernantes y las decisiones que ellos a diario deben tomar para gobernar. La política unida a la Administración permite un vínculo de poder y acción con el que la capacidad política ejerce su función de interacción con los actores pertinentes, generando acciones directamente proporcionales a la gobernabilidad.

Dentro del período de estudio de esta investigación ocurrió una situación administrativa que afectó a la sociedad y dejó algunas secuelas para el siguiente gobierno: el carrusel de la contratación. Este fue llevado a cabo por actores políticos militantes de varios de los partidos que conforman el sistema. Ahora bien, las acciones que se ejecutaron ocurrieron bajo el mandato del partido de gobierno del Polo Democrático Alternativo, donde el alcalde Samuel Moreno y los concejales que hacían parte de la corporación fueron directamente responsables de la custodia y distribución de los recursos públicos.

Por consiguiente es necesario revisar si el partido que tenía la arena de gobierno participó en el carrusel o únicamente se efectuaron coaliciones entre sus representantes. De acuerdo con las indagaciones sobre el escándalo más grande de corrupción presentado en el país, los medios de comunicación aseguran que el vínculo de clientelismo comenzó por el administrador de la capital (Samuel Moreno) y que luego a través de estrategias se vincularon otros partidos. Tal hecho refleja que la responsabilidad de un desfaldo de gran magnitud, como el ocurrido, no solo recae en el partido que tenía el poder en el Gobierno, sino en casi todas las bancadas que hicieron parte en ese período legislativo, participaron o no ejercieron el debido control en cada uno de los proyectos adjudicados.

El Polo Democrático Alternativo como autoridad competente y líder en el ejercicio de la Administración se vinculó a través de varios de sus miembros a las actividades ilícitas que realizaba el alcalde mayor de la ciudad de Bogotá.

Era de conocimiento público que el administrador político ejercía su poder para obtener beneficios particulares y efectuaba coaliciones para que los dirigentes de la oposición no llevaran a cabo sus controles de vigilancia en los proyectos a ejecutar en el distrito. En uno de los muchos artículos publicados por la *Revista Semana* se evidencia el grado de corrupción que existía entre los miembros internos o líderes del Polo.

Entre sus indagaciones este medio encontró que bajo el mando de Clara López en la Secretaría Distrital de Gobierno se vincularon 13 personas que tenían lazos políticos con su esposo el concejal Carlos Romero y hacían parte de las listas con las que él se presentó a las consultas internas para la elección de delegados del partido el 26 de octubre de 2008 («Clientelismo se tomó esta ciudad», febrero 20 de 2009). Conjuntamente, hay ocho personas más que integraron sus listas y tienen contratos con otras dependencias de la Alcaldía de Bogotá, como lo menciona el artículo señalado. Este registro evidencia el poder que tiene el partido para cancelar contraprestaciones a través de la capacidad administrativa que tiene el Gobierno.

Adicionalmente a esta vinculación esporádica de personal a las entidades públicas, que el partido de Cambio Radical detectó y denunció a los organismos de control, están las declaraciones del concejal de Polo, Dr. Álvaro José Argote, quien siendo el vocero de este partido argumentó lo siguiente:

Los integrantes de la bancada de Cambio Radical tenían que demostrar que los contratos asignados a los integrantes de las listas a delegados fueron para hacer política como ellos denunciaron. «De lo contrario están calumniando», dijo. Argote también dijo que «nuestra gente (los del Polo) tienen derecho a vivir de algo», con lo que defendió el hecho de que los militantes de su partido sean contratistas del gobierno de Moreno. («Clientelismo se tomó esta ciudad», febrero 20 de 2009)

Estas expresiones confirman la célebre frase del concejal del Partido Liberal, Dr. Jorge Durán Silva, cuya participación en el carrusel todavía no está demostrada: «el clientelista es quien le da trabajo a los ciudadanos».

La manifestación del concejal Argote es un indicio clave de que las lógicas partidistas buscan a través de las capacidades estatales que la relación político-administrativa sirva como unión contractual entre recursos públicos y destinatarios finales (las personas que hacen parte del círculo político).

Continuando con esta investigación, la *Revista Semana* cita en una de sus páginas la influencia que puede tener un gobernante en las decisiones de la Administración pública y cómo desde su cargo y en virtud de sus funciones abusa de la autoridad.

En el fallo la Procuraduría calificó a Moreno como el cerebro para mantener en su cargo al exsecretario de Salud Héctor Zambrano y de injerir directamente en la modificación de los pliegos de condiciones del millonario contrato.

Para la Procuraduría, Hipólito Moreno «prevaleciéndose de su cargo como concejal de Bogotá, pudo haber influido abusando del mismo ya que dentro de sus funciones podría ejercer un control político sobre todas las entidades y funcionarios del Distrito Capital».

«El cargo que ocupaba para la época de los hechos como concejal de Bogotá permitía manejar políticamente a Héctor Zambrano. Moreno utilizó su cargo para influir, de lo contrario no habría tenido información de las condiciones de la licitación», dijo el procurador delegado. (Procuraduría destituye por 11 años a Hipólito Moreno, octubre 16 de 2013).

Las evidencias del clientelismo en la Administración pública en la ciudad de Bogotá son de grandes connotaciones. El exsecretario de Gobierno Juan Manuel Ospina Restrepo, durante la administración de Samuel Moreno, manifestó en la revista *Eje 21* lo siguiente:

Antes, el combustible del clientelismo político eran los puestos públicos — recuerdo los tiempos cuando, luego de una elección, era válido decir «que tiemblen los porteros»... y las señoras de los tintos, y los mensajeros y los conductores—. Hoy la cosa es más complicada y costosa para la sociedad. Hoy el clientelismo, desdoblado en corrupción, se alimenta y organiza en torno al control de la contratación pública, la nacional pero también la departamental y la municipal. Hoy los nombramientos que interesan son los que garantizan ese control. Corrupción desbordada que prostituye el sentido de la política y de la Administración pública y acarrea la deslegitimación de la política y de los gobiernos, de los políticos y de los funcionarios públicos. (Ospina, junio 11 de 2010).

Asimismo, otra de las evidencias encontradas en el período de Samuel Moreno, comunicadas a la ciudadanía por parte del señor Emilio Tapia a través de la *Revista Semana*, es la relación política y económica que se registró

en los contratos del Estado con las entidades proveedoras del servicio. Emilio Tapia le afirma a uno de los órganos de control de Colombia lo siguiente:

Uno de los muchos casos de los que Emilio Tapia le ha hablado a la Fiscalía es el del contrato de las ambulancias que firmó en 2009 el secretario de Salud, Héctor Zambrano, por 67.000 millones de pesos. Tapia ha explicado a la Fiscalía cómo opera el serrucho. Según contó «desde los estudios previos, cuando se deciden los precios, todo fue organizado para que se lo ganara la empresa que señaló Hipólito Moreno», uno de los cacahos del Concejo de Bogotá.

El consorcio que ganó estaba conformado por dos empresas que sumaban 70 por ciento y una el 30. Esta última prestaba su nombre para cumplir la experiencia financiera. Y las otras dos eran empresas de construcción. «O sea dos empresas de construcción son las que operan el contrato de ambulancias de Bogotá hoy», enfatiza una persona cercana al caso que habló con *Semana*. Tapia les explicó que en ese contrato «hay manejo político y económico. Político porque cada ambulancia requiere dos médicos, un enfermero, un conductor y un ayudante. Y si multiplica eso por las 55 ambulancias y las 15 motoambulancias... esos son puestos». (Carrusel de la contratación en Bogotá: se destapó Emilio Tapia. Bogotá, octubre 06 de 2012)

Fueron muchos los concejales involucrados en el acto de corrupción de este carrusel de la salud. No solo se presentaba clientelismo en los puestos que generaban la compra de las ambulancias, sino que ellos además ejercían poder en los hospitales que fueran designados para su administración. Como resultado la actividad de administrar la realizaba un conocido para que el gobernante pudiera tomar decisiones sobre él. Esta afirmación se evidencia en el siguiente artículo publicado por la *Revista Semana*:

Otro gran ponqué al que le cayeron como niños con hambre fue el de la salud. Allí, exprimieron hasta lo que no tenía. Primero, inflaron escandalosamente los gastos de los hospitales del Distrito. ¿Cómo opera la “mordida”? A un concejal se le da un hospital. Y allí se nombra un gerente amañado. El gerente entonces empieza a generar facturas de pacientes que no atienden o exámenes especializados que no se hacen o por los cuales se pagó menos de lo facturado.

Por eso no es extraño que mientras en 2005 el distrito les giraba a sus hospitales 500.000 millones de pesos, en 2010 la cuota se disparó a 1,3 billones. Y por eso, también, el secretario de Salud actual, Guillermo Alfonso Jaramillo, denunció que durante el gobierno de Samuel Moreno se manipuló la selección de por lo menos seis gerentes de hospitales.

En la Fiscalía hay denuncias de operarios que tenían que pagarle la mitad de su sueldo al concejal de turno. Una de ellas dice: «El concejal José Juan Rodríguez, que es “el dueño del Hospital de Kennedy”, los funcionarios de cierto rango nombrados por él tienen que entregarle mensualmente la mitad de sus salario, como ocurrió con la señora...». No en vano, en la Fiscalía investigan si Jorge Salamanca era el dueño del Hospital Santa Clara; Jorge Durán Silva del San Rafael; Andrés Camacho del de Chapinero y Fontibón; Soledad Tamayo de La Victoria; Darío Fernando Cepeda del San Blas, y el exsecretario de Salud Héctor Zambrano del de Meissen. (El segundo bogotazo, abril 13 de 2013)

Estas reparticiones político-administrativas fueron orquestadas por Samuel Moreno. Él en sus acciones de dirigente asignaba las entidades distritales como prebendas para satisfacer necesidades particulares de su gabinete de gobierno y permitió que las acciones de los representantes públicos y voceros de la ciudadanía ejercieran su poder y control sobre los recursos de la sociedad.

No se puede obviar que la influencia de los partidos en la Administración pública generó un impacto negativo en el ejercicio de gobierno del Polo Democrático Alternativo. Las acciones repetitivas de corrupción llevaron a casi todos los miembros del Concejo a participar activamente en este desfaldo económico, en el que no solo se evidencia entrega de cargos públicos, sino también el juego de influencias para aumentar o disminuir presupuestos de proyectos que eran debatidos en las sesiones del Concejo. En otras palabras, esta corporación podía ejercer poder de vigilancia por medio de los controles políticos, pero como algunos gobernantes hacían parte de las comisiones económicas que entregaban los contratistas, omitían hacer esta función.

Sin embargo, el efecto del clientelismo no solo está en los cargos sino también en los presupuestos. A continuación se observa una las estrategias del exalcalde Samuel Moreno para continuar con el saqueo estatal:

La segunda estrategia para sacar “mordidas” de la salud consistía en construir nuevos hospitales. No contento con la abultada billetera del Distrito, el entonces alcalde Samuel Moreno pidió en 2010 al Concejo que le aprobara 200.000 millones de pesos de vigencias futuras para cinco nuevos hospitales. «Un hospital equipado “full” puede costar 42.000 millones. Se roban entre el 25 y el 30 por ciento», le contó a *Semana* alguien que manejaba las cuentas en esa época. (El segundo bogotazo, abril 13 de 2013)

Aunque este acto de corrupción administrativo no solo afecta algunas obras o proyectos, los dirigentes se encuentran distribuidos por entidades estatales para ocasionar el desfalco en cada una. En el artículo publicado por la *Revista Semana* se observa cómo Emilio Tapia, integrante del carrusel de la Contratación en Bogotá, realiza un mapeo de las instituciones donde los concejales y contratistas se encuentran involucrados. La estrategia de distribución de las entidades consistía en quedar con organizaciones donde ellos lograran ejercer el control en los presupuestos; es decir, como cada concejal pertenece a una comisión ellos vigilaban el proceso de contratación de las entidades que estuvieran bajo la misma con el fin de que los controles políticos ellos mismos los pudieran realizar y defender.

Los investigadores le pidieron a Emilio Tapia que dibujara un mapa con las entidades, concejales y contratistas involucrados en desfalcos al distrito.

Así, Tapia ha involucrado a ocho concejales, nueve entidades y tres contratistas en el llamado carrusel de la contratación. Según el mapa, los vínculos supuestamente se establecían de la siguiente forma:

- El Acueducto con Jorge Durán, y este con Andrés Cardona.
- La Empresa de Renovación Urbana con Emilio Tapia.
- La Caja de Vivienda Popular con Fernando Rojas.
- El Fondo de Vigilancia y Seguridad con Orlando Parada, y este con Manuel Sánchez.
- La UAESP con Álvaro Dávila.
- La Secretaría de Salud con Hipólito Moreno, y este con Julio Gómez.
- La Terminal de Transportes con Wilson Duarte.
- Las alcaldías locales con Rolando Camacho, y este con fundaciones.
- Los comedores comunitarios con Edgar Torrado. (Emilio Tapia revela el «mapa de la corrupción», octubre 11 de 2012)

La utilización del partido de gobierno para fines personales muestra que la influencia de los miembros de las organizaciones partidistas es directa en las decisiones de la administración.

## **El partido en las arenas legislativas y el carrusel de la contratación**

Luego de revisar las dinámicas que han tenido los partidos políticos en la arena de gobierno, más específicamente en el carrusel de la contratación, es importante mirar su papel como organización legislativa dentro de un ambiente externo donde confluyen las demás arenas (electoral y legislativa). Lo anterior ya que en este escenario no solo interactúa el partido de gobierno en la gobernabilidad, sino que las demás organizaciones partidistas se vinculan a las acciones legislativas que deben tomar los gobernantes. De esta manera los candidatos realizan compromisos con la ciudadanía en sus campañas electorales, ya que saben que si no ganan la arena de gobierno, pero obtienen una alta votación, pueden ser parte de la arena que crea las normas (Concejo), la cual permite ser partícipe de la distribución de cargos públicos y contratos con el Estado.

Igualmente, pertenecer a esta arena es incidir directamente en las decisiones que debe tomar el órgano administrativo. Para el caso bogotano, los miembros de los partidos que no se encuentran vinculados a la organización que está ejerciendo el poder en el Gobierno saben que su voto en las acciones que quiera realizar el Concejo de Bogotá es importante para adjudicar u oponerse en la ejecución de los proyectos. Por tal razón, efectuar coaliciones dentro del ejercicio de la administración con otros partidos políticos es necesario si se desea tener el control del sistema de gobierno. Además, entre menos oposición, más facilidad se tiene para cancelar contraprestaciones generadas en la arena electoral.

Dentro de la investigación, en los artículos de prensa consultados se confirman las ayudas que reciben los candidatos en las jornadas electorales y cómo ellos benefician a la entidad o integrantes en proyectos de intervención o cargos públicos. En la siguiente publicación, editada por el diario *El Espectador*, se observa el vínculo entre organización electoral y organización de gobierno y legislativa. En esta oportunidad, la relación clientelar consiste en obtención de cargos públicos a cambio de votos. El actor político es el concejal activo Álvaro Argote:

---

11 En esta tesis se hace referencia a la arena legislativa no en el sentido de rama Legislativa (Congreso) sino en el sentido de «proceso político para la creación de normas». En otras palabras, el proceso político de creación de acuerdos en el Concejo de la ciudad.

El concejal Álvaro Argote luce animado. El Parque Albear de Suba está repleto de padres de familia del colegio Celestín Freinet. Un presentador introduce al cabildante del Polo Democrático y antiguo líder gremial del magisterio. Argote agarra el micrófono y comienza a animar el bingo. «Voy a hacer lo que más pueda por ustedes», le promete a la comunidad.

Como reveló *El Espectador* en su edición de ayer, el colegio Celestín Freinet, propiedad de las hermanas Soraya y Yudy González Cifuentes, experimentó en cuestión de una década un desproporcionado crecimiento en el número de estudiantes que tiene en sus aulas y que son pagados con recursos del distrito.

La capacidad de las González Cifuentes se vio aún más robustecida en la medida en que el resto de su familia adquirió y fundó al menos diez colegios (nueve en Suba y uno en Kennedy), que fueron creciendo a la par, nutridos con fondos del distrito.

En los corrillos de la Secretaría de Educación Distrital (SED) y en el Concejo de Bogotá se convirtió en rumor de cabecera el que Álvaro Argote tuviera cuotas políticas en la Secretaría de Educación entre 2008 y 2012. También en la dirección del Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) —entidad encargada de evaluar a los colegios en concesión y determinar su capacidad de oferta de cupos— y en las direcciones de educación de las localidades cortas en oferta oficial educativa. (Maldonado, octubre 1 de 2012)

Teniendo en cuenta lo mencionado se aprecia que la acción electoral no es la única influencia en la arena legislativa, de ella también hacen parte los organismos de control, que en Colombia son los siguientes: Contraloría General, Procuraduría General y Defensoría del Pueblo. Estos tienen la función de vigilar los recursos públicos del entramado organizacional. Por tal razón, los funcionarios que se encuentran al mando de estas entidades deben ejercer su poder de legitimidad e idoneidad de manera apolítica, ellos son los encargados de revisar el óptimo desarrollo de los recursos del Estado.

En la Administración distrital no ocurrió dicha vigilancia por parte del contralor o el defensor del pueblo; por el contrario, estos funcionarios públicos utilizaron su poder para intimidar y agilizar el proceso administrativo para adjudicar los proyectos. Se demuestra así que si existe ayuda de los órganos de control para delinquir en la administración, el ciclo de corrupción en el sistema de gobierno seguirá en continuo movimiento.

Ordóñez empezó a armar las piezas del rompecabezas y al hacer el cruce de fechas demostró cómo a pesar de que el contralor Moralesrussi se dio cuenta de que los Nule estaban haciendo mal uso de los anticipos del contrato de la

Fase III de TransMilenio desde 2009, no solo no los denunció, sino que en ese mismo año se concentró en pedirle al IDU que les aumentara a los Nule el anticipo del 13 al 20 por ciento. ¿Por qué? Porque el contralor Moralesrussi, según dijo el procurador, esperaba que con ese anticipo le pagaran a él la “mordida” que le correspondía por cuenta de los dos contratos de la malla vial que les adjudicaron a los Nule. «El contralor solo denuncia el mal uso de los anticipos el 5 de noviembre de 2010, es decir, una fecha posterior a las denuncias del carrusel de los contratos, ya conocidas por los medios de comunicación», anotó Ordóñez, y fue categórico en concluir: «Fue palpable la gestión del contralor a favor de los contratistas».

El hecho de que les haya dado alta credibilidad a los testimonios de los Nule hace pensar que el proceso a los Moreno no será fácil en la Procuraduría. Pues, como se sabe, Miguel Nule ha dicho que la “mordida” era de 2 por ciento para el contralor (3.500 millones de pesos) y de 6 por ciento para los hermanos Moreno (10.800 millones de pesos), por dos contratos de malla vial que ascendían a 187.000 millones.

«Si la sal se corrompe, y la sal en la función pública son los organismos de control, (...lo ocurrido) es de un impacto demoledor», sentenció Ordóñez. (Primeras fichas del carrusel, febrero 26 de 2011)

Como se observa en este relato, el contralor del distrito, en ejercicio de sus funciones, agilizó varios pagos injustificados que afectaban directamente el patrimonio del Estado. En los períodos de desfallo nunca realizó la debida inspección a los proyectos que el señor alcalde estaba ejecutando en la ciudad, aun conociendo el mal manejo que le estaban dando a los recursos públicos. No se manifestó con ninguna gestión de control, sino que en cambio influyó a través de su cargo en la cancelación de los anticipos para los contratistas con el fin de obtener de forma rápida sus ganancias.

En síntesis, en el transcurso de este escrito se observa cómo los concejales que hacían parte del partido de gobierno utilizaron su influencia y poder para hacer malos manejos administrativos. Al mismo tiempo hubo muchos otros que así no pertenecieran a esta arena buscaron los medios para obtener los beneficios económicos individuales. Por ejemplo, en el artículo de la Revista Semana titulado *Así fue el negocio de Camacho Casado con la Fiscalía*, publicado el 11 de diciembre de 2013, se evidencia que el concejal Camacho, aun conociendo el acto ilícito que estaba cometiendo con la Administración pública, prosiguió con sus acciones delictivas. Sus actuaciones estaban

debidamente planeadas para ejercer su poder y cumplir a cabalidad con el objetivo del beneficio individual.

Para la Fiscalía, todas las pruebas apuntan a que Camacho Casado sabía que estaba cometiendo un delito al intervenir en el contrato de la manera que lo hizo y que aun así siguió con actuación delictiva.

«Ronaldo Andrés Camacho conocía que estaba utilizando indebidamente a su favor las influencias del cargo que desempeñaba como concejal del distrito para que Héctor Zambrano, en su condición de secretario de Salud del Distrito y director del Fondo Distrital de Salud, favoreciera a Macromed y permitiera la participación de la firma en el 50 % del Contrato 1229 del 2009 suscrito con la Unión Temporal Transporte Ambulatorio de Bogotá D. C.», indicó.

Con el actuar de Camacho Casado, según lo indicó Valbuena, «se considera que lesionó la Administración pública al utilizar indebidamente las influencias derivadas de su cargo como concejal de Bogotá, al no obrar con imparcialidad, transparencia y moralidad en su gestión, toda vez que estos actos no fueron dirigidos al beneficio de la comunidad, sino al de la empresa privada Macromed». (Así fue el negocio de Camacho Casado con la Fiscalía, diciembre 11 de 2013)

Las acciones políticas presentadas en esta narración no solo evidencian delitos contra la Administración pública y su buen ejercicio de la gobernabilidad, sino que muestran cómo los gobernantes ejercen sus funciones con un interés particular. Según este artículo, se puede establecer que la cadena de valor en el distrito consistía en ganar elecciones, tener concejales representantes en cada comisión que conforma el Concejo y vincular a las entidades fichas políticas que permitieran hacer movimientos sin ningún tipo de control fiscal.

Los partidos políticos desde su democracia interna deben interactuar con los demás nodos que ejercen autoridad y hacen parte de la gobernabilidad. Eso sí, sin desconocer que cuando logran tener la arena de gobierno y legislativa, sus miembros deben actuar según los lineamientos establecidos en el Código Único Disciplinario de todo servidor público. Antes que dirigentes son funcionarios que tienen deberes y derechos. Legislar no solo es dictaminar o profesar leyes o actos administrativos, es algo que implica entender que a través de esa acción puede satisfacerse en un alto grado la necesidad o política pública de la sociedad.

## **A manera de cierre**

El desarrollo de este capítulo deja como evidencia varias conclusiones desde lo político-administrativo. Una hace referencia a que el resultado de la gobernabilidad que recibe la ciudadanía no depende únicamente del partido como organización de gobierno, sino que todos los actores políticos confluyen sin importar su ideología en la ejecución de actividades para el ejercicio de la administración. Toda actuación que ejerza el gobernante en las arenas políticas tiene un grado de incidencia en el impacto final de la gobernabilidad.

También se concluye que el clientelismo y la influencia indebida en la Administración pública inician desde la organización interna de los partidos políticos. Además, en el Estado colombiano se observa que pocos políticos adoptan los principios de transparencia y lealtad al partido, ya que no existe un respeto a la libre expresión y a la libertad de elección para cada uno de los miembros que conforman la organización partidista; en otras palabras, los partidos se convierten en máquinas para potenciar el interés particular de los políticos profesionales. La participación del afiliado es casi nula y con ello se abren oportunidades para que se elija el clientelismo en la estructura interna del partido. Si esto sucede en la democracia interna de la organización partidista es casi imposible que los patrones de comportamiento de los gobernantes no estén dirigidos a realizar actos de clientelismo mientras ejercen su función como dirigentes.

Al mismo tiempo, la falta de información brindada por las entidades estatales en el proceso de contratación lleva a que se presenten altos índices de corrupción en los proyectos, ya que no cumplen con la obligación de hacer públicos todos los procesos de licitación (De Roux & Avellaneda, 2010, pp. 23-33). Se están adjudicando los contratos a contratistas conocidos o allegados a los gobernantes que hacen parte de la construcción de presupuestos o distribución de dinero. En el caso ocurrido en la ciudad de Bogotá, esta fue una de las grandes falencias que llevó al desfaldo distrital.

El ejemplo de Bogotá permite demostrar la relación entre las dinámicas partidistas (Polo Democrático), las dinámicas administrativas (especialmente a través de la contratación estatal) y la gobernabilidad. Por un lado, la relación entre el Estado y la ciudadanía quedó mediada por el clientelismo

a través de la asignación no meritocrática de recursos públicos, y por otro, por la ineficiencia administrativa, lo cual generó graves consecuencias para el desarrollo económico de la ciudad. En el caso de Moreno y el Polo Democrático también se puede ver que el costo político del desfalco lo asumió principalmente el exalcalde, junto con sus cómplices, mientras que el partido se mantuvo relativamente fuerte a pesar de todo (prueba de ello fue la elección de Gustavo Petro como alcalde sucesor). Esto refleja aún más la patente desconexión entre los políticos y los partidos, toda vez que los partidos, como se mencionó en el marco teórico, sirven más como plataformas para los candidatos, mas no asumen una responsabilidad consistente tanto por los aciertos como por los desaciertos de sus afiliados.



## Capítulo IV

### **Conclusiones y recomendaciones: partidos consolidados para una Administración pública gobernable y al servicio de la ciudadanía**

La presente investigación tiene como hipótesis que «en Bogotá entre el 2004 y el 2011 los partidos políticos enfocaron su fuerza y accionar político a satisfacer sus intereses propios dentro del Gobierno distrital, dejando de ser los entes representativos de la sociedad que los elige. De esta forma, se generaron efectos negativos en la dinámica de la ejecución administrativa de la ciudad, la cual se vio influenciada por actividades de clientelismo que se evidencian en cada uno de los procesos que conforman la gestión administrativa de la ciudad».

Con respecto a lo anterior, el desarrollo de esta exploración fue enmarcado en dos capítulos: el primero denominado *La gobernabilidad del distrito como resultado del ejercicio de los actores políticos* y el segundo, la *Operacionalización del partido-Estado-gobernabilidad, en el caso del carrusel de la contratación*. En ellos se confirma la hipótesis de esta monografía, ya que las acciones de los partidos políticos en Colombia, especialmente en Bogotá, permiten evidenciar que el concepto epistemológico plasmado en las teorías subyace en las lógicas partidistas.

Asimismo, el estudio de campo realizado en los escenarios políticos donde se desenvuelven todas las prácticas clientelares y los movimientos políticos refleja que las organizaciones enfocaron su fuerza y accionar a satisfacer sus propios intereses dentro del Gobierno distrital, generando efectos negativos en la dinámica de la administración; muestra de ello es la corrupción presentada durante esos períodos de gobierno, donde el partido en la alcaldía era el Polo Democrático Alternativo, en los procesos contractuales.

Se manifestaron indicios de mala praxis administrativa desde el ejercicio de los actores políticos en la gobernabilidad. Como se ve en las entrevistas realizadas, los gobernantes influyen estratégicamente para que las decisiones de gobierno sean las mismas razones del partido. Sobre el caso de estudio, para los medios de comunicación en Colombia el principal autor de la

corrupción en la ciudad de Bogotá es el exalcalde Samuel Moreno Rojas, quien daba órdenes a su gabinete para satisfacer necesidades individuales, pero a su vez beneficiaba a otras personas que no solo eran de su partido político sino también de otras organizaciones partidistas. Los acontecimientos ocurridos en la capital del país dejaron ver que no solo el partido de gobierno se encontraba anclado en el mal manejo administrativo, sino que el cuerpo colegiado en donde confluyen las decisiones de todos los cabildantes pertenecientes a las organizaciones partidistas que tiene Colombia conocía, en su mayoría, los desfalcos que se estaban realizando a la administración.

Muchos de los actores políticos que participaron del carrusel de la contratación fueron condenados, al igual que el representante principal de la administración durante esos años: el exalcalde Samuel Moreno. Si bien es cierto que a la fecha un juez de la República declaró penalmente responsable al señor Moreno Rojas, de acuerdo a lo demostrado por el ente acusador al exalcalde aún lo cobijan otros derechos fundamentales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico como la presunción de inocencia, el derecho a la defensa, el debido proceso y la doble instancia.

Finalmente, la Fiscalía General de la Nación de Colombia cumplió el objetivo de demostrar la autoría de los delitos imputados al exalcalde, ya que un juez de la República adoptó una decisión de responsabilidad en contra del señor Moreno Rojas. Los demás autores políticos implicados en generar efectos negativos en la administración de Bogotá, con prácticas de clientelismo dentro de los procesos contractuales y utilizando su poder como legisladores y representantes de la ciudadanía (concejales y funcionarios públicos de organismos de control del Estado), fueron condenados en su gran mayoría por celebración indebida de contratos, cohecho propio, peculado por apropiación y concierto para delinquir. Dicha condena fue impartida por el Tribunal Superior de Bogotá y la Corte Suprema de Justicia.

## Las condenas por el carrusel de la contratación

Entidad	Burócrata	Cargo	Condena
Instituto de Desarrollo Urbano	Inocencio Meléndez	Director Técnico	Delito de interés indebido en la celebración de contratos, contratos sin cumplimiento de requisitos legales, prevaricato por acción y prevaricato por omisión.
Personería de Bogotá	Francisco Rojas Birry	Personero	Cohecho propio, por no denunciar las irregularidades que ocurrían en la contratación de la capital.
Unidad de Mantenimiento Vial	Iván Hernández	Director Técnico	Cohecho Impropio. Fue la ficha que pusieron los concejales Orlando Parada, Hipólito Moreno y Andrés Camacho, para asegurar las concesiones a los contratistas.
Concejo de Bogotá	Andrés Camacho	Concejal	Tráfico de influencias y cohecho impropio.
Concejo de Bogotá	Hipólito Moreno	Concejal	Cohecho propio e interés indebido en la celebración de contratos, implicado en los contratos de ambulancias que le costaron al distrito \$67.000 millones.
Secretaría Distrital de Salud	Héctor Zambrano	Secretario	Celebración de contratos sin requisitos legales.
	Federico Gaviria	Empresario	Cohecho por dar u ofrecer. Fue el cerebro que ideó cómo defalcar millonariamente los recursos de la salud del distrito.
Grupo Nule	Guido, Manuel y Miguel Nule	Empresarios	Fraude procesal, falsedad en documentos, concierto para delinquir y cohecho.
Senador de la República	Iván Moreno Rojas	Senador	Concusión tráfico de influencias e interés indebido en la celebración de contratos.

**Fuente:** Rincón, M. C. (29 de octubre de 2014). Las condenas por el carrusel de la contratación. *El Espectador*.

Estas evidencias permiten comprobar la efectividad que tiene la relación de los partidos políticos con los cargos públicos, pues se puede corroborar que la mayoría de los burócratas en estos períodos de gobierno buscaron satisfacer sus necesidades individuales sin representar en ningún momento a la ciudadanía ni construir desde lo público.

El comportamiento de la lógica partidista observado en estos períodos de gobierno comprueba que existen fichas claves dentro de las organizaciones que se encargan de maniobrar los intereses propios de las razones de partido para favorecer las necesidades de su patrón. Al final, trabajar con equipos de nómina de confianza y no incluir a las bases populares en las decisiones de gobierno lleva a que se presente transfuguismo, ya que los actores deciden apartarse de su partido e irse a otra agrupación o quedarse como independientes, generando en los ciudadanos un déficit de enraizamiento y un grado de insatisfacción hacia la organización partidaria.

## **Recomendaciones**

Las acciones que realizan los actores políticos desembocan en gran medida en el ejercicio de administración. Entonces, pensar una Administración pública gobernable en la que la influencia de los partidos políticos sea benéfica para la sociedad implica reestructurar algunas cosas en la democracia interna de las organizaciones partidistas, debido a que muchas de ellas vinculan personal, pero no direccionan sus competencias.

Además, los partidos no necesariamente enfocan su misión en representar a la ciudadanía, sino que ven en la política una oportunidad para adquirir prestigio en la sociedad y dinero a través de los procesos contractuales que se deben celebrar.

Las razones de partido que se vuelven razones de gobierno son una de las principales consecuencias con las cuales se enfrenta la sociedad, ya que buscar desde el inicio el bien particular desenfoca la óptica de construir lo público. Servir a través de las acciones de los dirigentes es consolidar la sociedad civil y formar estructuras sólidas de democracia que permitan moldear las políticas de las entidades con el fin de unificar criterios colectivos que busquen satisfacer desde su eje misional las necesidades que tiene la ciudadanía.

Por consiguiente, construir desde lo público, eje misional de la administración y objetivo por el cual las entidades que pertenecen al entramado organizacional direccionan el cumplimiento de sus actividades, debe ser el eslogan de cada uno de los funcionarios públicos que se vinculan a esta rama. Trabajar en las entidades del Estado cambia la estructura de comportamiento de una persona porque su meta día a día es cumplir los propósitos de la misma, la cual, a través del ejercicio de la gobernabilidad, suple las necesidades de una comunidad específica. Igualmente, los intereses generados en el desarrollo de las actividades son distribuidos a la sociedad por medio de la prestación del servicio.

Hecha esta salvedad, una Administración pública gobernable y al servicio de la ciudadanía se puede ir moldeando con los principios que señala Guerrero (2004, p. 40) fueron establecidos por Jean Charles Bonnin:

1. La Administración nació con la asociación o comunidad.
2. La conservación de esta es el principio de la administración.
3. La Administración es el gobierno de la comunidad.
4. La acción social es su carácter y su atribución, la ejecución de leyes de interés general.

Como se evidencia a lo largo de esta indagación, los partidos políticos se han encargado de dispersar el fin único de la administración: la acción social. Así mismo, los actores que se involucran en el ciclo de la gobernabilidad han cambiado el contexto del objetivo que persiguen y han influido para que el entramado organizacional enfoque su misionalidad en satisfacer beneficios particulares. Lo ocurrido en la ciudad de Bogotá es un claro ejemplo de una administración direccionada a cumplir compromisos individuales, generando en sus procesos actividades de contraprestación.

Este tipo de administración llevó a que las políticas públicas fueran estigmatizadas como la contraprestación que se le debía cancelar a algún allegado al sistema de partidos. De hecho, en el capítulo III de esta investigación se observa cómo el administrador de la ciudad de Bogotá, Dr. Samuel Moreno, bajo su poder ejecutivo en el sistema de gobierno, autorizó y ejecutó actividades ilícitas para la gobernabilidad que perjudicaron a la ciudadanía.

Este tipo de acciones por parte de un militante de partido, a la vez administrador principal de la ciudad, llevan a pensar: ¿cuál sería la estructuración que necesitarían nuestros partidos para que existiera una Administración pública gobernable al servicio de la sociedad? Para empezar se puede decir que para reconstruir el sistema administrativo es necesario comenzar desde las candidaturas de las personas que llegan a administrar; por consiguiente, elegir a un candidato conlleva revisar las virtudes y capacidades que tiene antes de ejercer el voto.

Los ciudadanos deben pensar antes de votar, se debe examinar la conducta que tiene el aspirante a un cargo gubernamental. Por tal razón, investigar en los medios de comunicación permitirá conocer la trayectoria que ha tenido el candidato, la procedencia de su familia y las gestiones realizadas desde su rol como representante del partido. Muchos de ellos ya tienen una trazabilidad política, bastante importante en la gobernabilidad del Estado, útil para averiguar si dentro del resultado de sus actividades en el sistema de gobierno se encuentran acciones ilícitas o maniobras de corrupción. Sin embargo, muchos gobernantes en el ejercicio de su autoridad habilitan mecanismos de defensa que les permiten evitar que los organismos de control del Estado detecten fallas administrativas en los procesos que conforman la ejecución de actividades del entramado organizacional.

También, otro de los aspectos a revisar es la formación que tiene el candidato. Un buen gobernante no improvisa en sus acciones legislativas, si eso pasa en la dinámica de sus funciones cae en el populismo, en la pérdida de credibilidad ante su corporación y la sociedad. En muchas ocasiones, el poder de gobierno y legislativo puede quedar inmerso en el clientelismo por la falta de formación adecuada para asumir este tipo de cargos gubernativos en el Estado. Se debe tener criterio para aprobar o no una acción política.

Sus ideas de gobierno han de estar enmarcadas bajo unos parámetros de causa y razón. Participar en el sistema de la gobernabilidad es pertenecer a las acciones que buscan establecer un modelo de sociedad. Si el candidato no está enfocando su programa al servicio de la ciudadanía, sus criterios serán erróneos en el ejercicio de la gobernabilidad.

Cada una de las razones anteriormente expuestas está orientada a que la Administración pública pueda convivir con los actores políticos y cada una

de sus gestiones sea gobernable y esté al servicio de la ciudadanía. Acertar, invertir tiempo, preparar al candidato, conocer su trayectoria y ser coherente con sus ideas permite que las organizaciones partidistas entreguen a la sociedad una persona que genere aportes y ejecute proyectos basados en la construcción de lo público.

De otro lado, un segundo lineamiento, estudiado para ejercer una Administración pública gobernable al servicio de la ciudadanía, consiste en el desarrollo de los tres poderes políticos en el ejercicio de la gobernabilidad. Si las arenas de actuación de cada uno de los partidos confluyen con responsabilidad en el sistema de gobierno y crean mecanismos de defensa que no puedan ser sobrepasados por dirigentes con un alto grado jerárquico dentro del entramado organizacional los actores respetarán las reglas y serán más cuidadosos al momento de tomar una decisión.

En consecuencia, la importancia de quienes se desempeñan como servidores públicos radica en que de ellos depende el bienestar social. Por eso quienes ponen en funcionamiento la Administración pública deben tener la aptitud, el conocimiento de su función y la vocación de servicio para que los resultados del ejercicio o de la actividad de la administración sean eficaces y atiendan los requerimientos de los destinatarios. En este sentido, Florentino González sostiene que si se quiere «un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz» es preciso que no solo se atiendan los deberes del cargo sino que se escoja a las personas por su conocimiento y competencias para prestar ese servicio.

Independientemente del cargo que la persona ocupe en la escala administrativa, es necesario que su nombramiento obedezca a un perfil específico del cargo, en el entendido de que ese funcionario debe tener ciertas calidades y cualidades para que los resultados de su labor tengan los efectos esperados.

La competencia, el conocimiento y la vocación de servicio de los funcionarios que ocupan cargos en la Administración pública deben ser cualidades indispensables, no solo en los funcionarios de niveles inferiores sino especialmente en quienes rigen los destinos del Ejecutivo. No es difícil concluir que un buen líder administrativo que ejecuta sus labores con responsabilidad y con estilo gerencial asegura los mejores resultados en

beneficio de la sociedad. El estilo de liderazgo de un funcionario de alto nivel gubernamental no solo se refleja en los resultados de su gestión, sino en los de sus subalternos.

De ahí surge la importancia de las relaciones del gobernante con sus subalternos que, como lo señala Florentino González, se mueve en un «proceso de acción-reacción». Lo anterior se manifiesta cuando el gobernante o quien rige los destinos de un país ejerce un liderazgo de acompañamiento y vigilancia estricta del quehacer y resultados de sus funcionarios. Por esta razón, dada la importancia de las personas que le dan movimiento a la Administración pública se requiere del concurso de las otras ramas del poder público como son la legislativa y la judicial. En su texto Omar Guerrero (2004) considera que el orden jurídico en un territorio es inviable sin el concurso de la Administración pública.

En definitiva, como se ha venido trabajando en cada uno de los capítulos que conforman este estudio investigativo, el poder que tiene cada uno de los miembros en las arenas de actuación en las cuales participan los partidos es el eje de funcionalidad para que ocurra movimiento dentro del sistema, ya que la unión de las ramas de poder permite que se tomen decisiones que se evidencien en el ejercicio de la administración.

Cada entidad cumple una misión dentro del sistema, si se afecta por intervenciones de actores políticos, la funcionalidad y el resultado a la ciudadanía no será confiable. De ahí que se debe garantizar que no se efectúen abusos de poder en el ciclo administrativo de cada institución y que la distribución de los recursos públicos sea la adecuada.

En Colombia existen organismos de control del Estado encargados de revisar y fiscalizar cada uno de los procesos de las instituciones que conforman el Gobierno. Estas deben tener independencia para ejercer las funciones encomendadas en la Constitución, ya que si los tres poderes públicos (Ejecutivo, postular; Legislativo, elegir; Judicial, proteger) influyen en las decisiones de estos órganos, la administración siempre estará con las mismas falencias. Tener el poder de gobierno y legislativo no necesariamente significa intervenir en acciones de control.

Desde diferentes ópticas, uno de los principales factores que se involucra en el sistema de gobierno y no permite que la gobernabilidad fluya de manera normal son las clases políticas, las cuales deben ser las primeras en reestructurar los sistemas de elección de personal en los poderes públicos. Se debe crear dentro de su ambiente interno un mecanismo de participación de personas expertas pero de condición apolítica, donde el predominio del poder no vincule allegados que contribuyan a un mal ejercicio de vigilancia y control.

Avanzando en nuestro razonamiento, una Administración pública es gobernable si se permite que de forma responsable, comprometida y honesta cada actor político ejecute sus actividades en el sistema de gobierno de manera independiente. Ningún poder partidista puede influir en la vigilancia y fiscalización que se le realice a cada uno de los procesos nacionales, departamentales y municipales. Así que si cada actor generador de política y administración respetara las obligaciones, derechos y límites que tiene dentro del sistema se podría establecer una gobernabilidad democrática.

Por su lado, las acciones de mitigación de clientelismo las establece cada una de las instituciones que conforma el entramado organizacional con el fin de que las gestiones ejecutadas realicen un proceso de retroalimentación antes de desembocar en la ciudadanía.

En conclusión, la Administración pública requiere de un grupo de líderes comprometidos, competentes y con vocación de servicio para que los resultados de la gestión se vean reflejados en soluciones concretas a los administrados. Ese movimiento se da a través de un «proceso de acción-reacción», que debe ser impulsado tanto por el jefe de la nación hasta la última escala de funcionarios con miras a obtener resultados convenientes en favor del interés común.

Como se afirmó arriba, una Administración pública será gobernable y estará al servicio de la ciudadanía si cada actor generador de gobernabilidad, como lo son los partidos políticos, coadyuva a que sus representantes lideren entidades con políticas democráticas. Del mismo modo, el sistema generará políticas públicas confiables si se respetan las obligaciones de cada institución y los actores no extralimitan sus funciones.

En este orden de ideas, la dinámica del ejercicio del gobierno no solo corresponde a los miembros que conforman los partidos y la forma en la que se interactúa en la vida partidista, sino a que también la Administración trabaja con otras dimensiones políticas de poder que permiten que el valor social llegue a la ciudadanía. La influencia de las organizaciones bajo estándares de calidad permite que la interacción con la capacidad política no sea tan benéfica para el gobernante, sino que el giro de estandarización y de ciertas reglas en cada uno de los ambientes genere confianza a la sociedad, la cual es el fin último en cada resultado.

Algunos líderes de las organizaciones expresan en la herramienta metodológica utilizada en esta investigación, las entrevistas interpretativas, que se enfocan en política en varios de sus escenarios de actuación porque los ciudadanos exigen ese comportamiento desde la arena electoral: para la sociedad recibir acciones de recompensa por parte de los candidatos que quieran pertenecer a cargos gubernamentales es casi una obligación que genera una contraprestación para que ellos puedan emitir un voto. Incluso, muchos estudios han reflejado que el soborno a campañas electorales permite que se agilicen procesos de contratación con el Estado.

En consecuencia, esta investigación concluye que así exista un gran número de líderes políticos que influyan en el sistema de gobierno, la responsabilidad de establecer leyes y políticas para la sociedad no está exclusivamente en manos de aquellos que están posesionados como garantes en el Gobierno, sino en las de todos los que tengan una curul en la corporación pública y hagan parte de los organismos de control del Estado. Ellos deben ejercer sus funciones a cabalidad como lo manifestaron el día de su posesión. Ser funcionario público significa ser representante de la ciudadanía y vigilar los recursos que se obtienen de cada uno de los impuestos y actividades de gobierno.

Conviene subrayar que para que se lleve a cabo con éxito el buen ejercicio de la Administración debe existir democracia en cada partido político, ya que es el centro de la dinámica en las entidades que conforman la estructura organizacional del Estado. Exigir el fin del clientelismo en los ámbitos de actuación depende no solo del candidato o gobernante, sino de cada una de las personas que hace parte de la organización partidista.

Para cerrar, pensar en una Administración pública gobernable y al servicio de la ciudadanía no solo depende de la democracia sino del comportamiento de la sociedad. Convivir es trabajar bajo el sistema de vinculación entre partido-Estado-sociedad, y si cada elemento ejecuta con responsabilidad social sus roles, las políticas que se generen no causarán falencias al Gobierno, más bien optimizarán los recursos que serán destinados en cada actividad. Administrar y realizar acciones de política pueden ir de la mano, siempre y cuando el fin último sea generar valor social construyendo desde lo público.

- Alcántara, M. & Freindenberg, F. (Coords). (2003). *Partidos políticos de América Latina, países andinos*. México: Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, A. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública.
- Así fue el negocio de Camacho Casado con la Fiscalía. (Diciembre 13 de 2013). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/carrusel-de-la-contratacion-camacho-casado-hace-preacuerdo-con-fiscalia/367866-3>
- Bobbio, N., Matteucci, N. & Pasquino, G. (s.f). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Bodino, J. (1576), *Los seis libros de la República* (1576). Madrid: Aguilar.
- Botero, F & Rodríguez Raga, J. C. (2008). *Grande no es sinónimo de fuerte. Los partidos y la reforma política*. Bogotá D.C.: PNUD.
- Camou, A. (2001). *Gobernabilidad y democracia*. Argentina: Instituto Federal Electoral.
- Carrusel de la contratación en Bogotá: se destapó Emilio Tapia. (Octubre 06 de 2012). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/carrusel-contratacion-bogota-destapo-emilio-tapia/265981-3>
- «Clientelismo se tomó esta ciudad». (Febrero 20 de 2009). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/clientelismo-tomo-esta-ciudad/100304-3>
- Concejo de Bogotá. (2007). Composición de integrantes por bancada. En *Resolución 1054 de 2007*.
- Cortés Rincón, S. R. (2012). La crisis institucional de las localidades de Bogotá. *Revista Finanzas y Política Económica, Universidad Católica de Colombia*, vol. 4(1), 159-176.
- Dávila, A. & Leal, F. (2009). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Ciencia Política, CESO, Ediciones Uniandes.

- De Roux, C.V. & Avellaneda, L. C. (2010). *Informe Final de la Comisión de Seguimiento a la Contratación de Bogotá*. Bogotá D.C.: Concejo de Bogotá.
- Dimock, M. (1967). *The meaning of scope in public administration*. Nueva York: Russell and Russell.
- El segundo bogotazo. (Abril 13 de 2013). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-segundo-bogotazo/339828-3>
- Emilio Tapia revela el «mapa de la corrupción». (Octubre 11 de 2012). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/emilio-tapia-revela-mapa-corrupcion/266184-3>
- Fernández, V.R., Guemes, M. C., Magnin, J. P. & Vigil, J. I. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional: realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe, Argentina: Universidad Nacional del Litoral.
- Fiscalía General de la Nación. (Marzo 13 de 2015). Informe sobre Carrusel de la Contratación en Bogotá, Cesar y Nariño. Boletín 9533. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/informe-sobre-carrusel-de-la-contratacion-en-bogota-cesar-y-narino/>
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.
- Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, 1, primer semestre. Universidad de Salamanca.
- Gehring, H. (2014). *Partidos Políticos en Colombia, evolución y prospectiva*. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Giraldo García, F. (2003). *Sistemas de partidos políticos en Colombia: estado del arte 1991-2002*. Bogotá D.C.: CEJA.
- González, F. (s.f). Capítulo IV. Del movimiento administrativo. En *Elementos de Ciencia Administrativa*. Documento de Internet – [www.bibliotecajuridica.org](http://www.bibliotecajuridica.org)

- Guerrero, O. (2004). *Principios de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gutiérrez, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó?: los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá D.C.: Norma.
- Hasta en baños se ocultaban fajos de billetes del «carrusel» en Bogotá. (Noviembre 19 de 2013). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13202883>
- Hewitt de Alcántara, C. (1998). Usos y abusos de la gobernabilidad. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155 (marzo).
- Julio Gómez renunció al preacuerdo con la Fiscalía. (Octubre 25 de 2013). RCN. Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-justicia/julio-gomez-renuncio-al-preacuerdo-fiscalia>
- Lara Bonilla, R., Losada Lora, R. & Uribe Toro, H. (1985). Los partidos políticos colombianos: presente y futuro. Bogotá D.C.: Fundación Simón Bolívar, Instituto de Capacitación Guillermo León Valencia.
- Lewin, J. E. (Octubre 06 de 2011). *Estos son los concejales de la coalición que apoyó a Samuel Moreno*. La Silla Vacía.
- Maldonado, J.C. (Octubre 1 de 2012). El bingo del Celestín Freinet. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-bingo-del-celestin-freinet-articulo-378727>
- Martínez García, O. (2008). *Cuatro años de trabajo en el Concejo de Bogotá*. Bogotá D.C.: Concejo Cómo Vamos. Molina, J. (2007).
- Megaobra de la calle 94 estaría lista en octubre de este año. (Enero 22 de 2015). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/obra-en-la-calle-94-/15134175>
- Molina, J. (2007). Gobernabilidad partidos y sistemas de partidos en América Latina. Una aproximación al caso venezolano. En *Cuadernos de Estudios Latinoamericanos*. Bogotá D.C.: Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED), Academia Diplomática San Carlos, Universidad Externado de Colombia.

- Morlino, L. (s.f.) Estabilidad política. En N. Bobbio, N. Matteucci & G. Pasquino, *Diccionario de la Política*. México: Siglo XXI.
- «Nule devolverían entre \$1,5 y 2,2 billones»:Fiscal General. (Abril 5 de 2011). *Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/negocios/empresas/nule-devolverian-billones-fiscal-general-136958>
- Ospina, J. M. (Junio 11 de 2010). La farsa de la contratación pública. *Eje 21*.
- Pachano, F. (1999). *La Ruta de la Gobernabilidad*. Quito: Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES) y del Centro de Investigación y Promoción Iberoamérica-Europa (CIPIE).
- Primeras fichas del carrusel. (Febrero 26 de 2011). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/primeras-fichas-del-carrusel/236081-3>
- Procuraduría destituye por 11 años a Hipólito Moreno. (Octubre 16 de 2013). *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/destitucion-hipolito-moreno-carrusel-de-la-contratacion-bogota/361199-3>
- Rincón, M. C. (Octubre 29 de 2014). Las condenas por el carrusel de la contratación. *El Espectador*.
- Roll Vélez, D. (2002). *Rojo difuso y azul pálido: los partidos tradicionales en Colombia: entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll Vélez, D. (2005). Partidos políticos y congreso: elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la década de los noventa. Bogotá D.C.: Editores e Impresores Arfo.
- Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Samuel Gustavo Moreno Rojas. (s.f.). *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/quienesquien/perfilquien/samuel-gustavo-moreno-rojas>

- Sartori, G. (2002). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza editorial.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. & Elbert, R. (2005). La construcción del marco teórico en la investigación social. En *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Stain, E., Tommasi, M., Echabarría, C., Lora, E. & Payne, M. (Coords). (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Planeta.
- Stein, L. (1981). *Movimientos sociales y monarquía*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Straface, F. & Basco, A.I. (2006). *Estudios de gobernabilidad del BID: comparación con otras iniciativas de organizaciones multilaterales y no gubernamentales*.
- Tantalean, J., Vigier Dubois, P. & García, A. (2003). *Gobernabilidad democrática, económica y social*. Instituto de Gobierno, Universidad Privada de San Martín de Porres,
- Ungar, E. (1993). *Gobernabilidad en Colombia, retos y desafíos*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.
- Valenzuela, A. (2008). Los partidos políticos y los desafíos de la gobernabilidad democrática en América Latina. En *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Yin, R. K. (1989). *Investigación de estudio de casos: diseño y métodos*. Londres: Sage publications.





# EL IMPACTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA GOBERNABILIDAD EN SU DIMENSIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las prácticas de los partidos políticos en Colombia se ven reflejadas en las crisis de gobernabilidad que constantemente se vive en el país y sus regiones y, en consecuencia, en las organizaciones públicas y sus dinámicas administrativas. Esta relación intrínseca de los partidos con la Administración permite plantear los siguientes interrogantes: ¿cómo la vida interna de los partidos y sus trayectorias influyen en el ejercicio de poder del Estado?, ¿en qué medida la práctica de la política partidista determina las decisiones que orientan la Administración pública?, ¿cómo el accionar político en cada una de las arenas de actuación de los partidos interviene en la gobernabilidad?

Nathalia Patricia Vargas Valero



**Escuela Superior de  
Administración Pública**



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



9 789586 524339