LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN NO PROGRAMÁTICOS DEL EMPLEO PÚBLICO

El caso de una red clientelista del Valle del Cauca (2015 – 2021)

CAROLINA ARBOLEDA LENIS

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA CALI

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y JURÍDICA

SANTIAGO DE CALI

DICIEMBRE 2022

LOS CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN NO PROGRAMÁTICOS DEL EMPLEO PÚBLICO

El caso de una red clientelista del Valle del Cauca (2015 – 2021)

CAROLINA ARBOLEDA LENIS

TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE

POLITÓLOGA

DIRECTOR

ALEJANDRO SÁNCHEZ LOPEZ DE MESA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA CALI

FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y JURÍDICA

PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA

SANTIAGO DE CALI

DICIEMBRE 2022

Resumen

La presente investigación tuvo por objetivo identificar los criterios de distribución no programáticos del empleo provisto por el movimiento Nueva Generación en el Valle del Cauca para el periodo comprendido entre 2015 y 2021. Para esto, se utilizaron métodos cuantitativos y cualitativos haciendo uso de fuentes secundarias, bases de datos y la realización de entrevistas semiestructuradas. Se hallaron evidencias de la existencia de una estrategia para la asignación del recurso escaso: ante la inhabilidad de dar empleo a todos sus integrantes, dentro del movimiento se asignan los empleos burocráticos a sus intermediarios (aliados locales) y a los clientes se les ofrecen capacitaciones en formación para el trabajo. Además, la distribución del empleo se da en función del capital político de estos actores. No obstante, algunas limitaciones de orden metodológicas y conceptuales fueron destacadas a la hora de generalizar los resultados obtenidos.

Palabras clave: Distribución, clientelismo, capital político, empleo, Colombia.

Tabla de contenido

Agradecimientos……5

Introducción…….....6

1. Antecedentes 9

2. Marco Analítico.....19

2.1 El enfoque neo-institucional.....19

2.2 Las políticas distributivas.....22

2.3 Criterios de distribución no programáticos 26

2.3.1 Tipo de actor.....26

2.3.2 Capital político 29

3. Hipótesis 30

4. Metodología 31

Capítulo 1 37

Capítulo 2 50

Capítulo 3 61

Conclusiones.....82

Anexos 87

Bibliografía.....89

Agradecimientos

Al Creador y al Universo, por siempre guiar mi camino, incluso cuando parece no haber una ruta por seguir.

A mis padres, sin cuyo esfuerzo y amor no podría imaginar haber llegado hasta acá.

A mi hermano, por enseñarme lo que es amar algo, aunque ponga a prueba mi paciencia.

A mi familia, por mover cielo y tierra para ayudarme.

A mis amigos, por recordarme que en el estudio hay alegría y por nunca haber dudado de mí incluso cuando yo lo hice.

A mi director de tesis Alejandro Sánchez por su gran ayuda y comprensión.

A mí, porque a pesar de mí, lo logré.

Introducción

Las políticas distributivas no programáticas son un fenómeno de alcance mundial que trae distintas afectaciones tanto al funcionamiento de la democracia como a la provisión de bienes públicos. Políticas que asignan beneficios a ciertos distritos electorales (*pork barrel politics*) o políticas de compra de votos (*vote buying*) traen como consecuencia la exclusión de ciertos individuos de programas o bienes públicos, lo que lleva a ineficiencias en la asignación de recursos y, posiblemente, en la rendición de cuentas (Stokes et al., 2013). Este tipo de distribución persiste en distintos países, tanto desarrollados como en desarrollo, donde se observa una subproducción de bienes públicos, altos niveles de corrupción y una aplicación más débil o incluso selectiva de los derechos de propiedad (Lo Bue et al., 2021).

En el caso de América Latina, con la reducción significativa de los bienes y servicios provistos por el Estado en el marco de un régimen político de corte neoliberal, la desigualdad y la incertidumbre siguen caracterizando la vida de muchos, lo que lleva a que el impacto de las políticas distributivas no programáticas en la democracia, dentro de las que se encuentra el clientelismo, sea variado. Se observa, entonces, la extracción de bienes por partes de los sectores pobres, así como el uso de su posición para demandar mayores respuestas a sus necesidades por parte de las élites, a la vez que desarrollan habilidades de negociación. No obstante, también se observan restricciones a la participación política y el incremento de la dependencia de los votantes a un tipo de distribución particularista de los bienes públicos (Grindle, 2016).

En Colombia, tal y como lo sostienen Dávila y Delgado (2002), la forma en la que se ha desarrollado el fenómeno del clientelismo ha cambiado a lo largo del tiempo a medida que cambian las características de la sociedad. El clientelismo, en su forma tradicional, surge en un contexto

social agrario y arraigado al bipartidismo, caracterizado por un Estado precario y débil que articula relaciones entre los líderes de partidos tradicionales y los líderes regionales. Aquí, el clientelismo se nutre de los recursos privados de las oligarquías, pero se sustenta en el nombramiento de figuras políticas en puestos como las alcaldías. Por su parte, el clientelismo moderno surge con la instauración del Frente Nacional, donde la competencia se traslada al interior de los partidos y el Estado y sus puestos burocráticos se convierten en el recurso principal a repartir. Finalmente, con la Constitución de 1991 y la apertura democrática, se observa un clientelismo de mercado, con diversidad de grupos que compiten por el poder, creando mayorías efímeras y generando fondos, obras o beneficios para la clientela con recursos cada vez más escasos, ya sea de origen estatal o privado (Dávila y Delgado, 2002).

En la actualidad, en Colombia parecen convivir formas de clientelismo modernas y de mercado, las cuales traen por consecuencia la limitación de la capacidad de los ciudadanos para exigir cuentas, al estar condicionado su voto al intercambio de beneficios. Igualmente, se limita el derecho a competir por cargos en condiciones justas y equitativas, afectando a aquellos por fuera de las estructuras clientelares. Finalmente, se observan daños generalizados para la sociedad en su conjunto pues la distribución clientelista permite la perpetuación de las élites en el poder y su control sobre los recursos del Estado, las licitaciones de obra pública, el acceso a cargos públicos y la asignación arbitraria de todos estos (González et al., 2021).

En materia laboral, en Colombia, el empleo público ha crecido a lo largo del tiempo. A 2021, el país contaba con 1.318.729 servidores públicos, un crecimiento del 14% frente a 2016 (Función Pública, 2021). Debido a la estabilidad laboral que este tipo de empleo representa, los puestos burocráticos siguen constituyendo un bien codiciado en las relaciones clientelistas, esto especialmente en un contexto laboral en condiciones precarias con 44,9% de ocupados informales

en Colombia para el trimestre móvil de noviembre 2021 – enero 2022 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022).

Adicionalmente, con la creciente descentralización y subsiguiente autonomía de los municipios, la modalidad de contratación se convirtió en un mecanismo de obtención de recursos cooptado por intereses particulares (Sanín, 2010, pp. 26). Entonces, la selección y contratación se tornan a su vez en un proceso de descarte y de premio, donde no siempre la persona seleccionada es la más capacitada, especialmente cuando imperan órdenes para el cumplimiento de una cuota política (Gómez, 2019). Este tipo de intercambios beneficia tanto a ciertas figuras políticas como a sus intermediarios (*brokers*), pues con el control de las licitaciones de obras públicas y la adjudicación de contratos pueden gestionar la contratación temporal de los clientes en el desarrollo de distintas obras. Sin embargo, la calidad de este tipo de distribución se pone en duda, especialmente al ver que, en 2021, de los 379.277 contratos celebrados, el 88% fue por prestación de servicios (Datos Abiertos, 2022), un tipo de contrato donde el pago de seguridad social sólo recae en el contratista.

Dada la amplitud y complejidad de este fenómeno en el país, resulta pertinente indagar por la distribución del empleo y servicios relacionados y quiénes tienen acceso a estos, pues su carácter particularista supone, la mayoría de las veces, la exclusión de gran parte de la ciudadanía. Así pues, la pregunta que orienta la presenta investigación es la siguiente: ¿Cuáles son los criterios de distribución no programáticos del empleo público? Como posible respuesta, se sugiere que, en las redes clientelistas, la distribución del empleo dependerá de dos factores no programáticos: el tipo de actor en la red y el capital político aportado por este. Estos factores se proponen principalmente por su adaptabilidad ante los distintos cambios en materia institucional, pues sobresalen como

criterios particularistas que han sido observados en diferentes contextos tanto espaciales como temporales.

Para dar cuenta de lo anterior, se propone el estudio del caso del movimiento político "Nueva Generación" del Partido de la U y de su accionar en el departamento del Valle del Cauca, Colombia, entre 2015 y 2021. Así, se plantea la realización de un estudio de carácter retrospectivo y longitudinal, donde se busca identificar, caracterizar y analizar los criterios de distribución no programáticos mencionados dentro del Movimiento y entre los respectivos actores dentro de su red.

1. Antecedentes

En materia de distribución, las políticas distributivas no programáticas, dentro de las que se ubica el clientelismo en sus diversas formas, han sido estudiadas desde diferentes apuestas a veces difíciles de diferenciar. No obstante, en el presente trabajo se han dividido de acuerdo con algunos de los factores más mencionados a la hora de determinar la forma en que se da la distribución de beneficios. Entonces, la literatura previa en materia de distribución no programática se ha enmarcado principalmente en tres categorías: a) Las características de los clientes. Donde la repuesta a la pregunta sobre quién recibe los beneficios radica en rasgos o características específicas de los clientes; b) La relación entre los actores (El problema de agencia). Donde la distribución se da como el resultado de la interacción entre distintos actores que buscan su propio beneficio; y c) Los factores estructurales. Donde la distribución depende de factores "exógenos" característicos del entorno donde se dan estos intercambios.

Los tipos de clientes

En esta categoría, los análisis del clientelismo como política de distribución no programática se centran en las características de los clientes y cómo estas influyen e incluso determinan quiénes reciben los beneficios. Así, se indaga si la asignación de bienes se encuentra ligada a un subgrupo de la población identificado, por ejemplo, por etnia o partidismo. La mayor parte de estos estudios parten de dos teorías opuestas: el modelo del "*core voter*", propuesto por Cox y McCubbins (1986), que sostiene que los políticos darán beneficios a sus votantes más leales; versus el modelo del "*swing voter*" propuesto por Lindbeck y Weibull (1987) que afirma que los partidos beneficiarán a votantes indiferentes y votantes leales que los apoyarán independientemente de cualquier recompensa material. En materia de investigaciones empíricas, se destaca una gran cantidad de literatura sobre el dilema "*Core vs Swing*" (Wright (1974), Stein & Bickers (1994), Bickers & Stein (1996), Denemark (2000), Herron & Theodos (2004), Stokes (2005), Dahlberg & Johansson (2002), Case (2001), Maltzman & Sigelman (2002), Diaz-Cayeros, Magaloni & Weingast (2000) como se citó en Cox, 2010); sin embargo, en cuanto a otros determinantes de la distribución, se destacan también enfoques abordados por autores como Finan & Schechter (2011) sobre la reciprocidad.

A nivel de los votantes individuales, la investigación de Stokes (2005) contrasta a nivel empírico las conceptualizaciones teóricas del enfoque *Core vs Swing*. A través del uso de un modelo dinámico donde se tiene en cuenta los problemas de compromiso (tanto el partido como el votante pueden llegar a incumplir su parte del trato), la autora evidencia que: 1) las maquinarías compran votos a las personas pobres; 2) entre más capacidad de monitoreo tenga un partido, más incurrirá en compra de votos; y 3) aunque la teoría predice que las maquinarias concentrarán su esfuerzo en los votantes indiferentes (*swing*) u opuestos, la evidencia empírica no respaldó esta afirmación. Pese a esto último, el trabajo de Stokes toma en cuenta un elemento clave: la existencia

de asimetrías de información presentes en la distribución de recursos. Por su parte, Finan & Schechter (2011), analizan cómo los políticos deciden a quién beneficiar. Usando información de encuestas y datos experimentales, logran evidenciar que los intermediarios conocen las preferencias sociales de sus conciudadanos y, por ende, saben quiénes son más recíprocos y son a estos a quienes les dan los beneficios

En suma, los estudios que se enfocan en las características de los individuos como determinantes de la distribución son extensos y difícilmente han llegado a consensos más allá de dos puntos clave: a) Los individuos pobres tienden a ser el objetivo común de los intermediarios a la hora de entregar los beneficios pues resultan clientes menos costosos; y b) los patrones deben poner en práctica mecanismos para monitorear los comportamientos y discernir las características y necesidades de sus votantes. No obstante, ante la predominancia de estudios de carácter teóricos con poco respaldo empírico, se observa, generalmente, la exclusión de elementos que expliquen a fondo la distribución, los mecanismos utilizados y los incentivos presentes para implementarlos.

El problema de agencia

Las investigaciones que parten desde este enfoque postulan que la lógica que sigue la distribución clientelista se explica como un problema de agencia. El dilema Principal-Agente se evidencia originalmente en el campo empresarial, específicamente en aquellas empresas donde quienes aportan capital (principal) no son los mismos que dirigen la organización (agente). Debido a las asimetrías de información presentes, se establecen distintos mecanismos para disminuir la incertidumbre en la presencia de estas, lo que incide tanto en los comportamientos de las partes como en los resultados de su interacción. En el ámbito del clientelismo, este concepto se importa para explicar las dinámicas de relacionamiento entre quienes proveen los recursos (los patrones) y quienes los distribuyen *(brokers* o intermediarios). Así, el extenso conocimiento que poseen los

brokers sobre los clientes y la capacidad de los patrones para distribuir beneficios convergen en distintas interacciones que derivan en el clientelismo como un mecanismo de intermediación cuyas lógicas obedecen al choque de intereses de estos actores y las estrategias implementadas para su consecución. Dentro de esta categoría, se destacan autores como Stokes et al. (2013), Gay (1994), Auyero (2001), Rubio (2003) y Zapata (2016).

Unos de los mayores exponentes de este enfoque son Stokes et al. (2013). Estos autores formulan y postulan un modelo teórico que explica la distribución clientelista no en las características o el tipo de votante, sino en la presencia de intermediarios (*brokers*) que constantemente enfrentan una decisión de *trade-off* entre la extracción de rentas y el deseo de que su partido gane las elecciones. Para corroborar lo anterior, los autores, a través de encuestas, datos públicos, revisión de literatura secundaria y entrevistas a profundidad, contrastan el modelo formulado con evidencia empírica principalmente de 4 países: Argentina, Venezuela, India y México. Algunos de los resultados obtenidos más destacables son los siguientes: a) la distribución de beneficios se da mayoritariamente a votantes leales y de bajos recursos. Esto se explica en el conocimiento que tienen los *brokers* para identificar el tipo de votante, así como en los intereses de los *brokers* de mantener la afiliación de los clientes hacia ellos a través de una distribución menos costosa que les permita a su vez extraer más rentas; b) Dada las asimetrías de información, los patrones ponen en práctica mecanismos para monitorear la acción de los *brokers*, mientras que estos últimos responden expandiendo la entrega de beneficios a votantes indiferentes (*swing voters*) o amenazan con llevarse la red y sus conocimientos; y c) a los *brokers* les interesa ganar elecciones debido a su trayectoria y carrera profesional. Adicionalmente, la posición jerárquica del *broker* dentro del partido también influye sobre las preferencias de distribución, pues aquellos que

operan a nivel de barrio estarán más inclinados a canalizar recursos a votantes leales, mientras que aquellos en puestos más altos preferirán a los votantes indiferentes.

Este libro expone detalladamente el modelo de agencia traído al marco de la distribución clientelista, aportando una mirada más profunda sobre los intereses de los *brokers* y los mecanismos utilizados por los actores para minimizar el riesgo en un contexto de asimetrías de información. No obstante, no se ahonda con la misma profundidad en el rol de los clientes más allá de adjudicar la recepción de ciertos beneficios a las necesidades de estos y la precariedad de sus situaciones, que los hace más propensos a valorar transferencias de escaso valor. Adicionalmente, al restringir la definición de clientelismo a la oferta de beneficios materiales bajo la condición de que el cliente devuelva el favor con un voto u otra forma de apoyo político, se limita el universo y dimensiones de análisis de este fenómeno de alta complejidad, pues deja de lado los aspectos no condicionados como los factores simbólicos y sociales que permean los vínculos clientelistas más allá del periodo electoral.

Otro autor que se destaca y que es altamente referenciado en la literatura sobre el clientelismo es Auyero (2001). En su libro, el autor busca profundizar en el clientelismo desde la perspectiva de los clientes, esto sin dejar de lado la lógica de intermediación y agencia de los *brokers*, sino enfocándose en cómo esta es percibida tanto dentro como por fuera de la red de resolución de problemas. Para lograr su objetivo, el autor se vale de entrevistas a habitantes de un barrio en Argentina (denominado ficticiamente Villa Paraíso para proteger su identidad). Al indagar por cómo resuelven los problemas cotidianos las personas que carecen de ingresos, el autor muestra cómo las estrategias de sobrevivencia están crecientemente ancladas en las redes políticas de resolución de problemas. Así, el clientelismo se constituye más allá de un mecanismo de movilización electoral, sino como una red de intermediación permeada por símbolos y

representaciones vinculadas a la distribución de favores. Así, entre más cerca se esté del *broker*, la lógica de la distribución se ve permeada por significados alternos donde la intermediación adquiere un rol central en la configuración de la Villa y la resolución de las necesidades de sus habitantes, a diferencia de aquellos más alejados, cuyas perspectivas se enfocan en la acción colectiva como elemento fundamental en la consecución de beneficios. A diferencia Stokes et al. (2013), se observa cómo la distribución va más allá de lo material, dónde cobra relevancia no solo lo que se distribuye y por qué sino *cómo* se distribuye.

Por otra parte, un autor que enfatiza en este modelo de agencia a la vez que les da un rol activo a los clientes es Robert Gay (1994), quien se centra en el rol de las organizaciones populares y su diferente relacionamiento con las élites políticas en dos favelas de Brasil: Vila Brasil y Vidigal. A través de entrevistas y encuestas, el autor muestra cómo los clientes e intermediarios emplean estrategias diversas para la consecución de beneficios. En Vila Brasil, la compra de votos se erige como criterio principal de apoyo a un candidato, donde la exigencia del cumplimiento previo a las elecciones por parte del candidato es la forma como los clientes extraen el beneficio y disminuyen la incertidumbre en el momento. Por su parte, en Vidigal, se apuesta por propuestas programáticas, saltándose la presencia de intermediarios (en forma de políticos) y exigiendo bienes públicos a las instancias gubernamentales sin ningún criterio partidista. Aquí se evidencia cómo la distribución de beneficios es influenciada directamente por sus receptores, a la vez que se tienen en cuenta los imaginarios que permean las distintas formas de relacionamiento de la población con las élites políticas.

En el contexto colombiano, autores como Rubio (2003) y Zapata (2016) aportan elementos para la caracterización de estas redes de intermediación y sus intercambios tanto materiales como simbólicos. Rubio, mediante el uso de entrevistas, análisis de redes y el estudio de caso de una red

clientelar en Bogotá, logra dar cuenta de las distintas estrategias para la construcción de dicha red y como esta, aparte de determinar una distribución de recursos, se constituye como un sistema de oportunidades para los que hacen parte de la misma. Según Rubio, esta red se establece como un mecanismo que se autorreproduce, donde más allá de tener recursos, los patrones cuentan con capital simbólico, rituales y apropiación de espacios que los dotan de legitimidad tanto ante los clientes como ante los intermediarios, aspecto que no se tiene en cuenta por autores como Stokes et al. (2013). Valiéndose de una metodología similar, Zapata (2016) se enfoca en una red clientelar presente en el municipio de Rionegro, Antioquia. Su énfasis, no obstante, es en los recursos intercambiados (materiales e inmateriales) así como en las interacciones entre los distintos niveles de intermediación y cómo esta cambia a lo largo del tiempo. La autora argumenta, a diferencia de Auyero (1999), que no hay una relación de dependencia sino de complementariedad e intercambios, donde el rol de los clientes es de inversionistas, y no sólo como usuarios de los bienes y servicios distribuidos.

La visión del clientelismo como un mecanismo de intermediación donde la distribución funciona bajo una lógica de problema de agencia ha cobrado alta relevancia en el análisis del clientelismo político. Esta perspectiva proporciona una mirada a los distintos actores clásicos que componen la red (patrones, *brokers* y clientes), a sus intereses y a la convergencia de sus interacciones. Además, la creciente integración de las perspectiva de los clientes en materia de distribución de bienes y favores añade elementos que complementan y profundizan los análisis sobre la distribución no programática. Falta, aún, ahondar en la interacción de los intereses de los actores y el efecto directo e indirecto que estos tienen sobre la distribución.

Factores estructurales

En esta categoría la distribución clientelista se ve determinada por factores estructurales o a gran escala. Así, elementos como el desarrollo económico de un país, de su sistema de partidos o de la capacidad estatal, explican las distintas formas en que se distribuyen los beneficios. Algunos autores que se pueden ubicar en esta categoría son Bustikova y Corduneanu-Huci (2011) y Becerra (2012).

Bustikova y Corduneanu-Huci (2011) buscan explicar la variación trasnacional en materia de clientelismo político con base en la riqueza económica y la capacidad estatal. Teniendo como referencia una base de datos de 88 países con información desde 1870 y 2002, los autores llevan a cabo una serie de modelos econométricos. Los resultados arrojados por el estudio muestran que, en países en desarrollo, el clientelismo es mejor explicado por los niveles de riqueza, pues para los partidos resulta menos costoso proveer bienes direccionados y es relativamente atractivo para los votantes recibir beneficios tangibles por sus votos. En el caso de los países desarrollados, el clientelismo es mejor explicado por la capacidad estatal histórica, pues esta incide en la reputación del Estado en la provisión de bienes, la de los partidos a la hora de entregarlos y las expectativas de los votantes para recibirlos. Pese a la extensa labor comparativa, es necesario contrastar los resultados con la evidencia de cada contexto, especialmente cuando investigaciones como la de Stokes et al. (2013) muestran que entre los votantes que aceptan o no incurrir en prácticas clientelistas, no hay diferencias significativas a la hora de percibir las plataformas programáticas como riesgosas o no.

Por otra parte, Becerra (2012) se propone explicar la prevalencia del clientelismo en las democracias emergentes. Para esto lleva a cabo encuestas, grupos focales y entrevistas a profundidad en México. Tomando como hipótesis que la incidencia del clientelismo, la venta de votos y los tipos de bienes distribuidos varían significativamente entre diferentes estructuras de

competencia partidista, Becerra encuentra lo siguiente: a) En un sistema de monopsonio (donde un partido ha mantenido su base electoral a lo largo del tiempo), los individuos muestran menor voluntad de vender su voto frente a sistemas donde ha habido cambio de partido al poder; b) En los sistemas de monopsonio se perciben precios de reserva altos, es decir, los votantes sólo venderán sus votos por bienes como puestos burocráticos; y c) Los votantes en estructuras de competencia multipartidista exhiben la mayor probabilidad de vender su voto y bajos precios de reserva. Si los votantes no perciben diferencias entre los partidos y/o de aquellos con ofertas programáticas, habrá más probabilidad de incurrir en prácticas clientelistas. Pese a que proporciona una mirada hacía el rol de los clientes, no se tiene en cuenta el elemento simbólico y la valoración de este por parte de los individuos más allá de una transacción económica.

Esta forma de explicar las variaciones en la distribución clientelista con base a las estructuras donde se insertan los clientes y los partidos proporciona una visión del entorno donde se cultivan este tipo de relaciones. No obstante, continúa relegando a los actores como individuos que reaccionan a ciertos estímulos del sistema, pero sin tener en cuenta cómo estos influencian a su vez el mismo.

Balance

Los estudios en materia de distribución no programática, particularmente la distribución clientelista, se han llevado a cabo desde distintos enfoques y perspectivas, altamente influenciadas por la definición utilizada y los contextos estudiados. No obstante, la mayoría de estos estudios se han enfocado principalmente en las características de los votantes y cómo estas determinan cómo los políticos y los partidos llevan a cabo la asignación de los recursos. Sin embargo, se ha observado un auge en los análisis que parten desde el problema de agencia como criterio base para la distribución local de recursos, dejando, por su parte, el enfoque estructural para los análisis

comparativos. Aun así, existe un vacío bibliográfico que busque suplir las siguientes debilidades de los enfoques enunciados.

Pese a la magnitud de corpus bibliográfico que se insertan en la primera categoría (los tipos de clientes), la mayoría de los análisis, al ser teóricos, resultan insuficientes a la hora de examinar los elementos que motivan a los diferentes actores a incurrir en prácticas clientelistas y a hacerlo de la manera en que lo hacen. Por otra parte, las investigaciones que se enfocan en las estructuras como los determinantes de la distribución si bien tienen en cuenta los elementos diferenciales del entorno y sus efectos en las dinámicas de distribución clientelista, no profundizan sobre las interacciones y efectos que los actores tienen sobre dichas estructuras. Finalmente, aquellos estudios que se enfocan en el clientelismo como un mecanismo de intermediación y cuya lógica distributiva funciona bajo un problema de agencia, pese a que logran evidenciar ciertos incentivos tanto económicos como simbólicos de los actores en un contexto de información asimétrica, aún existe un marco amplio sin explorar sobre el relacionamiento de los actores y su papel en la distribución.

Así pues, resulta pertinente desarrollar un análisis que permita dar cuenta de cómo se da la interacción entre los patrones, *brokers*, clientes y demás actores, a la vez que se indaga por la interacción de estos con el entorno y las afectaciones que este tiene sobre los intercambios. Asimismo, resulta fundamental concebir a los clientes como actores con motivaciones propias que se insertan en la dinámica de la distribución más que como simples benefactores, sino como parte activa de las redes clientelistas más allá de su rol como votantes.

2. Marco Analítico

La distribución no programática de recursos, en un contexto electoral, ha sido estudiada a partir de diversos enfoques que han delimitado, a su vez, la definición de sus principales conceptos. Así, resulta pertinente exponer el enfoque analítico del que partió esta investigación y las definiciones que lo acompañan. El neo-institucionalismo, en sus diversas vertientes, permite evaluar las políticas distributivas dentro de un marco institucional, por lo que se tiene en cuenta el efecto del entorno en la distribución, así como la interacción de esta última con las instituciones. Dentro de este enfoque se destaca el neo-institucionalismo sociológico, pues permite enmarcar las lógicas de la distribución dentro de un contexto social, donde las instituciones tanto formales como informales afectan y son afectadas por los comportamientos de los actores, elemento fundamental que lo diferencia de sus otras vertientes.

Partiendo de este enfoque, la distribución no programática y, en particular, el clientelismo, pasan a ser definidos de acuerdo a la estructura asimétrica de los intercambios y a la reciprocidad de estos, esto enmarcado en un contexto institucional (formal e informal) donde algunos elementos clave como lo son la contingencia y la predictibilidad, el tipo de actor y el capital político adquieren una definición y operacionalización que tiene en cuenta tanto la normatividad como las prácticas culturales del contexto analizado. Entonces, se presenta a continuación las definiciones analíticas base que respaldaron este trabajo.

2.1. El enfoque neo-institucional

En el ámbito de las políticas distributivas no programáticas, es factible evidenciar su concepción desde distintas teorías. Sin embargo, la teoría neo-institucionalista resulta una de las más relevantes en el marco de evaluar estas políticas, especialmente al tener en cuenta los

comportamientos de los agentes enmarcados en sus respectivos contextos. El "Nuevo institucionalismo", término utilizado por primera vez por Olson & March (1984), propone que el Estado no solo es afectado por la sociedad, sino que también la afecta (pp. 738). Entonces, el análisis se enfoca en mostrar cómo las reglas y los procedimientos institucionales distorsionan, de diversas maneras las preferencias y las decisiones de los individuos al inducir comportamientos específicos (Immergut, 2007). No obstante, este movimiento no constituye una corriente de pensamiento unificada. Por el contrario, tiene al menos tres métodos de análisis diferentes: el neo-institucionalismo de la elección racional, el neo-institucionalismo histórico y el neo-institucionalismo sociológico.

Neo-institucionalismo de la elección racional

El neo-institucionalismo de la elección racional parte del postulado de que los actores tienen una serie de preferencias y gustos, y se comportan de manera racional, es decir, de tal forma que maximicen sus posibilidades de realizar estas preferencias (Roth, 2009, pp. 39). Además, sostiene que los comportamientos se dan en función de las reglas y los incentivos, y es aquí donde las instituciones juegan un papel fundamental, pues son consideradas como ese sistema de reglas, como reductoras de incertidumbre, como factor determinante para la producción de dichas preferencias de los actores, y dentro de las cuales lo individuos tratan de maximizar su beneficio (Peters, 2003). Sin embargo, en la práctica, se evidencian límites inherentes a la cognición que impiden la toma de decisiones racionales, tales como el tiempo y la información, que no se encuentran disponibles para que todos los individuos calculen sus preferencias racionalmente.

Neo-institucionalismo histórico

El institucionalismo histórico, por su parte, postula que los intereses son moldeados por actores colectivos e instituciones que traen consigo rastros de sus propias historias. En consecuencia "las constituciones y las instituciones políticas, las estructuras estatales, las relaciones de grupos de interés estatales y las redes de políticas estructuran el proceso político" (Immergut, 2007, pp. 172). Los teóricos de esta escuela se interesan por las racionalidades "alternativas", es decir, la capacidad de los individuos y las colectividades para desarrollar interpretaciones de sus intereses y metas que divergen de aquellas predicadas por la racionalidad instrumental. Igualmente, sostienen que esta última es producto de determinados procesos históricos y esta a su vez debe ser construida y apoyada por conjuntos específicos de instituciones (Immergut, 2007). No obstante, para estos teóricos, las instituciones son definidas como los procedimientos, protocolos, normas y convenciones oficiales inherentes a la estructura organizacional de la comunidad política o de la economía política (Hall y Taylor, 2003). Esta definición deja de lado los factores no formales presenten en las interacciones cotidianas, aspecto que sí se tiene en cuenta en la siguiente corriente, la sociológica.

Neo-institucionalismo sociológico

El neo-institucionalismo sociológico, a diferencia del institucionalismo de la elección racional, postula que las instituciones no son adoptadas simplemente porque son más eficaces en la maximización, sino que estas se derivan de su concepción como prácticas culturales (Hall y Taylor, 2003, pp. 207). En este enfoque, las instituciones son definidas como "estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social" (Peters, 2003, pp. 159). Estas instituciones, a diferencia del enfoque anterior, no son solo reglas, procedimientos o normas formales, sino que consisten también en los sistemas de símbolos o esquemas cognitivos que establecen patrones de significado que guían la

acción humana (Hall y Taylor, 2003). La adopción de este enfoque permite, a nivel teórico, ubicar a los individuos dentro de una dimensión cognitiva, donde se observa la influencia de las instituciones en el comportamiento, y donde los individuos deben poner la confianza en normas operacionales de procedimientos ya establecidas.

En el marco del análisis de la distribución no programática, este último enfoque resulta el más adecuado para la indagación presente, esto en cuanto permite ver cómo las instituciones afectan, eliminan y propician algunos comportamientos al constreñir el rango de opciones, pero también las percepciones de los individuos (Müller, 2007). Así, este enfoque permite explicar los comportamientos adoptados más allá de la maximización de beneficios propia de una racionalidad instrumental o producto de normas y protocolos establecidos, sino que devela tanto los marcos formales como informales presentes en este tipo de distribución.

2.2. Las políticas distributivas

Las políticas distributivas pueden ser definidas como "aquellas que envuelven impuestos y transferencias, y en particular la decisión sobre focalización de bienes y servicios gubernamentales en localidades y grupos identificables" (Golden y Min, 2013). Esta distribución puede darse de manera programática y no programática.

Según Stokes et al. (2013), la distribución programática es aquella donde el criterio de distribución a) está sujeto a una discusión pública y b) da forma a la distribución de los beneficios o recursos en cuestión. Esta definición es tanto académica como empírica, pues gran parte de los contextos democráticos evidencian leyes que delimitan el espectro programático, prohibiendo prácticas como la compra de votos, pero permitiendo promesas de beneficios materiales hacia una amplia categoría de ciudades, como lo es el caso de Estados Unidos.

En el caso de la distribución no programática, esta se presenta cuando no se cumple con alguno de los criterios programáticos, es decir, cuando a) el criterio de distribución no es sometido a criterio público y/o b) el criterio público se encuentra subvertido por criterios privados o partidistas (Stokes et al., 2013). En este tipo de políticas, los intercambios no se limitan sólo a bienes materiales. Estos intercambios son de recursos y servicios tanto instrumentales (económicos y políticos) como expresivos (lealtad y solidaridad) [Roniger, 1990, como se citó en Auyero et al., 2009]. Asimismo, dependiendo del objetivo del intercambio y sus receptores, se observan diferentes modalidades en este tipo de políticas.

Si la política implementada se dirige a colectividades, como circunscripciones geográficas, esto se conoce como *pork-barrel politics*. Este tipo de distribución no es considerada por algunos como clientelismo dado su carácter no condicional (Stokes et al., 2013), pero sí por otros (Rodríguez y Maldonado, 2020). Por otra parte, si la política o la distribución de beneficios está direccionada hacia los miembros del propio partido, se denomina patronaje. Finalmente, si los beneficios están dirigidos a los votantes y buscan persuadir y sobornar a este para votar por el partido, entonces se conoce como *vote buying* o compra de votos. Si, por el contrario, se busca que los votantes asistan a las urnas, esto se denomina como *turnout buying*. Adicionalmente, se pueden evidenciar los denominados *Constituency services* o servicios electorales, donde los patrones o mediadores se constituyen como redes de resolución de problemas cotidianos. Esto, mientras que puede ser programático, en la práctica se observa el uso de criterios particulares en la prestación de estos servicios (Stokes et al., 2013).

En el caso del clientelismo político, este extenso fenómeno ha sido estudiado y analizado desde diversas perspectivas y en gran variedad de países a lo largo del tiempo y a través de distintas

metodologías. Esto conlleva a la existencia de variedad de definiciones y operacionalizaciones y, por ende, amerita que este tipo de distribución programática cuente con su propio apartado.

Clientelismo político

Aunque no se cuenta con una definición de clientelismo unificada, se evidencia que las definiciones son construidas a partir de las características, la estructura básica y los tipos de intercambio, esto en relación con el entorno, conservando dos elementos fundamentales: la asimetría en el intercambio y la reciprocidad. Entonces, es factible considerar al clientelismo como "un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas mediante el cual se intercambian bienes y servicios por apoyo electoral" (Dávila y Delgado, 2002, pp. 322).

Algunos autores como Stokes et al. (2013) reducen el clientelismo a sus dimensiones de contingencia (favores por votos), mientras que otros lo reducen a principios económicos (Piattoni, 2001, como se citó en Warner, 2008). Sin embargo, autores como Auyero (1999; 2001) consideran los aspectos socioculturales detrás de este mecanismo (representaciones y subjetividades), que en un sentido práctico resultan difíciles de operacionalizar a la hora de hacer análisis comparativos. Por otra parte, para autores como Kitschelt y Wilkinson (2007), para que un intercambio sea considerado como clientelista, este debe contar con tres componentes: un intercambio directo contingente, predictibilidad y monitoreo.

El elemento de contingencia, definido por la RAE como "la posibilidad de que algo suceda o no suceda", es lo que para algunos autores (Stokes et al., 2013; Kitschelt & Wilkinson, 2007) distingue el clientelismo de otros tipos de distribución no programática. Entonces, la distribución de los beneficios está sujeta a la entrega de un beneficio recíproco o, al menos, la promesa creíble de este (Hicken, 2011). Esta reciprocidad de votos-por-favores no necesariamente es un

intercambio de carácter inmediato, por lo que los factores de predictibilidad (probabilidad de que el cliente cumpla con lo prometido), y de monitoreo, cobran alta relevancia. No obstante, a medida que se repiten este tipo de intercambios se reduce la incertidumbre e, incluso, se crean comportamientos culturales de reciprocidad que disminuyen la necesidad de castigo y monitoreo.

En materia de empleo, la distribución de empleo público se posiciona como un método de redistribución creíble, selectivo y reversible, lo que permite disminuir el riesgo moral entre patrón-cliente (es decir, la faltonería o probabilidad de que alguno no cumpla), a la vez que, cuando el comportamiento político del cliente es observable, su retiro puede ser considerado como forma de castigo (Robinson & Verdier, 2013). En la práctica, resulta difícil dar cuenta con exactitud del carácter contingente de este intercambio debido a cuestiones de transparencia. No obstante, es posible indagar sobre otros aspectos de esta distribución, como aspectos de representación y significados (Auyero, 2001); el vínculo entre los actores a través de distintos intercambios a lo largo del tiempo (Rubio, 2003; Zapata, 2016); o, en el caso del presente trabajo, establecer correlaciones entre las transferencias de ciertos beneficios y sectores o poblaciones con características específicas.

Pese a no contar con una definición unificada del clientelismo, dado el enfoque seleccionado (neo-institucionalismo sociológico), a lo largo del trabajo se utilizará la palabra clientelismo como sinónimo de distribución no programática, entendiendo que esta última hace referencia a la distribución de beneficios bajo criterios particulares o arbitrarios esto junto a elementos simbólicos que permean estas transacciones y que serán mencionados y acuñados dentro del término clientelismo.

2.3.Criterios de distribución no programáticos

Como se mencionó previamente, la distribución es no programática cuando sus criterios no son sometidos a criterio público y/o cuando este último se encuentra subvertido por intereses privados o partidistas. En el contexto colombiano, un contexto de creciente precarización laboral e informalidad, el control de órganos estatales supone una gran fuente de recursos para financiar políticas en materia de empleo. No obstante, la distribución de este bien puede estar sujeta a diversos elementos, dentro de los cuales el pago de favores políticos se posiciona como uno recurrente (Gómez, 2019). Así pues, criterios como el tipo de actor en la red clientelista y, por consiguiente, su aporte en materia política y electoral, sobresalen como factores particulares que pueden incidir tanto en el tipo de empleo distribuido como a quiénes beneficia esta distribución.

2.3.1. Tipo de actor

Las organizaciones clientelistas, vistas como complejas cadenas de uniones personales o redes de contactos, se componen de individuos con distintos tipo de poder, donde existe una relación patrón-cliente que puede ser extendida a una tríada al tener en cuenta al intermediario (Zapata, 2016). Esta estructura clásica puede ser visualizada en una forma piramidal, con los clientes en la base, los intermediarios en el medio y los patrones en la cima. Este tipo de estructura se ve permeada por vínculos descritos como instrumentales, basados en el modelo principal-agente, lo que se evidencia en las redes a grande escala. Sin embargo, este modelo denota una configuración vertical que deja de lado la horizontalidad que ha surgido con el clientelismo de mercado (Dávila y Delgado, 2002). Igualmente, asume que los beneficios distribuidos por los patrones provienen de recursos públicos, lo que excluye a diversos actores privados, como los donantes, que cuentan con vínculos horizontales con la red clientelista y que deberían ser tenidos

en cuenta (Gherghina & Volintiru, 2017). Con base en esto, se presentan a continuación los actores tenidos en cuenta en el análisis:

El patrón

La figura del patrón o el jefe político corresponde a un individuo que, usualmente, ha recorrido un camino en el sector público local mediante contactos y experiencias que facilitan la consecución del liderazgo. Esta figura es aquella que, con base en un conjunto de atributos y habilidades en el manejo de la política, se posiciona como un jefe natural que ayuda a los seguidores a proyectarse políticamente, lo que genera lazos de lealtad (Zapata, 2016). Desde una perspectiva de la elección racional y de un modelo de agencia, el patrón es quien aporta el capital o los recursos y el intermediario quien lo distribuye a los electores. Adicionalmente, los patrones no manejan toda la información (Kitschel y Wilkinson, 2007, como se citó en Warner, 2008) y deben poner en práctica mecanismos de monitoreo de las acciones de los otros actores (Stokes et al., 2013).

El intermediario

La figura del *broker* o intermediario hace referencia a dirigentes o asesores y comunales que ocupan una posición clave para la producción y reproducción de la red clientelista (Rubio, 2003). Estos *brokers* se ubican en diversos niveles, desde dirigentes y aquellos establecidos en comités del partido, hasta los líderes comunales (Zapata, 2016). Desde el modelo principal-agente, son los intermediarios los que cuentan con la información sobre las preferencias y los comportamientos de los clientes. Esta asimetría de información es aprovechada por los *brokers* para extraer distintos tipos de rentas de los patrones, quienes en este modelo actuarían como el principal (Stokes et al., 2013). Este extenso conocimiento de los clientes por parte de los intermediarios proviene de un

largo involucramiento de estos en las redes sociales locales. Auyero (2001) distingue este involucramiento en dos círculos: en el círculo íntimo, donde los lazos son densos e intensos; y en el círculo externo, donde se ubican posibles beneficiarios, los lazos son débiles y el contacto solo se establece cuando surgen problemas o cuando se necesita de un favor especial. Gracias a este conocimiento, los *brokers* buscan posicionarse como el único canal para facilitar el acceso en el flujo de los recursos del patrón.

El cliente

El cliente es la parte del electorado que recibe los beneficios clientelistas. Sin embargo, los criterios de selección de estos clientes y su rol en la red clientelista es un asunto ampliamente discutido en la literatura concerniente. En materia de selección, el cliente puede caracterizarse por sus preferencias partidistas, por lo que para algunos este beneficiario será el votante leal (Cox y McCubbins, 1986) o el votante indiferente o *swing voter* (Lindbeck y Weibull, 1987). Para otros autores, la característica fundamental es el grado de reciprocidad (Finan & Schechter, 2011). Incluso, la escogencia del cliente puede ser altamente influenciada por las preferencias del intermediario, dependiendo de la cercanía del cliente al *broker* (Auyero, 1999) o de la posición jerárquica del intermediario en el partido (Stokes et al., 2013). En cuanto al rol del cliente, desde una postura de la elección racional, este actor adquiere un rol activo en su relación con el patrón al escoger participar en las políticas no programáticas por voluntad propia (Kitschel y Wilkinson, 2007, como se citó en Warner, 2008). Desde otras perspectivas, esta relación patrón-cliente es una de dominación y dependencia (Auyero, 1999) donde la agencia del cliente y su capacidad de ejercer *accountability* se ve altamente reducida.

El donante

Los donantes de las campañas y movimientos políticos, generalmente excluidos de la estructura clásica de la red clientelista, han alcanzado mayor relevancia en los análisis de distribución clientelista. Gherhina & Volintiru (2017) traen a colación el rol de los donantes privados y como este tipo de financiamiento se vuelve importante cuando la compra de votos predomina sobre otro tipo de intercambios. Entonces, se espera que los recursos estatales no sean los que van hacia los votantes, sino que vaya hacia contratistas privados a cambio de dinero. Así, estos actores que dentro de la estructura clientelista se ubicarían horizontal al patrón, forman una relación de reciprocidad entre estos dos donde los patrones logran retener el poder y los donantes mantienen sus beneficios económicos, pues el dinero se oferta a cambio de la toma de decisiones políticas específicas (Gherhina & Volintiru, 2017). Incluso, puede llegarse a dar que el patrocinio sea de tal magnitud que las políticas sean todas en pro del donante, dejando de lado a la sociedad.

2.3.2. Capital político

El concepto de capital político ha sido utilizado de diversas formas en la literatura, generalmente para denominar todo aquello mediante el cual alguien puede influenciar el proceso político (Naydenov, 2016). No obstante, y partiendo de la teoría de interconvertibilidad de Bourdieu, Casey (2005) define el capital político como la combinación de otros tipos de capital para la acción política intencional o para el retorno de una inversión de capital político que es devuelto al sistema de producción de dicho capital (pp. 8). Así, el capital político se compone de diferentes tipos de capital aplicados estrictamente para propósitos políticos: humano, institucional, social, simbólico, económico, cultural y moral.

Al estar compuesto por componentes tanto materiales como no materiales, la operacionalización y subsecuente medición del capital político puede hacerse por medios tanto objetivos como subjetivos. Así, generalmente se observan aproximaciones a algunos aspectos,

pero no a la totalidad del concepto. Igualmente, esos recursos políticos variarán de acuerdo con el mercado analizado, por ejemplo, el mercado electoral. En el caso del mercado laboral clientelista, donde convergen diferentes actores, se utilizan medidas diferenciadas en materia de capital político de acuerdo con el tipo de actor.

En el presente trabajo, en el caso de los intermediarios se hace uso de los aspectos observables del índice establecido por Casey (2005), midiendo 3 de los 7 capitales mencionados previamente. En el caso de los clientes, se medirá su nivel de activismo y compromiso en el movimiento estudiado. Finalmente, respecto a los donantes, se tendrá en cuenta su influencia en la toma de decisiones a partir de las donaciones y servicios prestados en pro del movimiento analizado y su subsecuente beneficio en forma de contratos.

3. Hipótesis

Con base a los antecedentes revisados, el enfoque y los conceptos analizados, en el presente trabajo se sostiene que, dado un contexto institucional y cultural que facilita e incentiva ciertos comportamientos, el tipo de empleo y su distribución dependerán del tipo de actor dentro de la red clientelista y de su capital político, respectivamente. En este sentido, se proponen las siguientes hipótesis:

H1: los intermediarios recibirán puestos burocráticos, y su distribución se dará en función de su índice de capital político. Por ende, a mayor índice de capital político, obtendrán un cargo burocrático de mayor jerarquía.

H2: los donantes recibirán contratos, y su distribución estará en función de los recursos donados y de la consistencia de su apoyo. Entonces, a mayores recursos donados y apoyo reiterado, mayor será la cuantía de los contratos recibidos.

H3: los clientes recibirán capacitaciones de formación para el trabajo, y su distribución estará determinada por su activismo en el movimiento. Así, a mayor cercanía y participación dentro del movimiento, mayor será el acceso a estos servicios de capacitación.

Para comprobar lo anterior, esta investigación se propone identificar los criterios de distribución no programáticos del empleo provisto a través de un movimiento político en el Valle del Cauca para el periodo comprendido entre 2015 y 2021. Para esto, se llevará a cabo la caracterización de la distribución no programática del empleo burocrático en las instituciones públicas, así como el análisis del vínculo entre las donaciones a campañas y la distribución de contratos. Finalmente, se realizará la caracterización de los servicios de formación para el trabajo ofrecidos por la red y sus criterios de distribución.

4. Metodología

La presente investigación se propuso por objeto de estudio la red clientelista conformada por el Movimiento Nueva Generación del Partido de la U, cuya principal acción radica en el departamento del Valle del Cauca, Colombia. Dicho análisis fue de carácter retrospectivo y longitudinal, pues comprendió el periodo con inicio en 2015 y fecha de corte a julio 2022, que corresponde a los años en que el movimiento obtuvo por primera vez (2015 – 2019) y mantuvo subsecuentemente la Gobernación del departamento (2019 – 2022).

Como universo de estudio se tienen los actores que participan de la red clientelista en función de intermediarios, clientes y donantes, que pueden encontrarse tanto a nivel nacional como departamental. No obstante, para el presente estudio se tuvieron en cuenta como intermediarios a los aliados de la red clientelista en los municipios del Valle que participaron en las elecciones a alcaldía de 2015 y 2019 y no ganaron. Como donantes, se tuvieron en consideración a las personas

jurídicas y naturales que hayan aportado recursos a las campañas a gobernación de 2015 y 2019 y a las campañas de los intermediarios previamente seleccionados, y/o aquellos que presten servicios electorales para la organización. Finalmente, con respecto a los servicios direccionados a los clientes, se examinaron las ofertas de servicios presentes tanto en la sede del Movimiento Nueva Generación en Cali, como los recopilados a través de algunas cuentas oficiales en Facebook.

En materia de recolección de datos, se emplearon técnicas tanto cuantitativas como cualitativas. En miras a indagar sobre la distribución del empleo burocrático a intermediarios, se hizo uso de una base de datos preexistente provista por Sánchez (2022), sobre las alianzas establecidas entre jugadores regionales y locales en las elecciones de 2007, 2011, 2015 y 2019 para 37 municipios del Valle del Cauca. Esta base se recopiló a través de entrevistas, revisión de fuentes secundarias y de registro audiovisual disponible en las redes sociales.

Como complemento a esta información cuantitativa, se realizó una revisión de fuentes secundarias para determinar la trayectoria laboral de 20 intermediarios después de los comicios del 2015 y 2019, así como la construcción de un índice de capital político basado en la metodología propuesta por Casey (2005). Debido a limitaciones en el acceso a la información, se utilizaron 3 de los 7 capitales propuestos, los cuales fueron el capital humano, institucional y económico direccionado a las elecciones. Se mantuvieron las variables establecidas por Casey para cada uno (2005, pp. 17) pero se usaron indicadores propios para la medición de cada una de estas variables. Este ejercicio permitió establecer una puntuación de capital político dentro de un rango de -16 a 16 cuyos criterios se presentan a continuación:

Tabla 1

Metodología de calificación del Índice de capital político

Categoría	Subcategoría	Ponderación	Variables	Medidas	Opciones de respuesta	Calificación
Capital Político (Observable)	Capital Humano	8	Habilidad/Destreza	Reconocimientos	Fuertemente habil (Obtuvo algún reconocimiento en su experiencia política)	2
					Habil (Fue electo previamente)	1
					Moderadamente habil (calificación default)	0
					Habilidad limitada (algún impedimiento percibido)	-1
					No habil (algún impedimento manifesto como corrupción o sanciones)	-2
			Experiencia política	Participación electoral pasada y cargos de eleccion popular ocupados	Ocupación de mismo cargo buscado o de mas de 3 cargos distintos	2
					Ocupación de otro cargo diferente al buscado (2)	1
					Ocupación de algún cargo diferente al buscado	0
					Participación en elecciones pasadas	-1
					Ninguna experiencia política	-2
			Otra experiencia (no electoral)	Experiencia laboral	Muy experimentado (+3 cargos públicos)	2
					Experimentado (+2 cargos públicos)	1
					Algo experimentado (1 cargo público)	0
					Experiencia limitada (cargos no públicos)	-1
					Sin experiencia	-2
			Educación	Grado de escolaridad	Post-grado	2
					Pre-grado	1
					Tecnico/Tecnólogo	0
					Bachiller	-1
					No Bachiller	-2
	Capital Institucional	6	Apoyo del partido	Porcentaje de financiación por recursos del partido + Apoyo expreso (Dilian, Clara, Movimiento NG)	Más del 80% de financiación o Apoyo expreso en redes de líderes políticos	2
					Entre el 50 y 79% de finaciación + Aval único	1
					Entre 0 y 50% con Aval único	0
					Entre 1 y 50% sin Aval único	-1
					Ningún aporte ni Aval	-2
			Afinidad ideológica	Participacion previa en otros partidos	Participación previa solo con partido actual (2 o + elecciones)	2
					Participación previa solo con partido actual (1 eleccion)	1
					Calificacion default si no ha participado en elecciones previas o se desconoce partido	0
					Participación previa por otros partidos/movimientos (1 partido diferente)	-1
					Participación previa por otros partidos/movimientos (2 o + partidos diferentes)	-2
			Ventaja electoral	Porcentaje de votación + posición	Entre el 40 y 49% de votación + 2do puesto	2
					Entre el 30 y 39% de votación + 2do puesto	1
					Entre el 20 y 29% de votación + 2do puesto	0
					Menos del 20% de votación + 2do puesto	-1
					3er puesto en adelante	-2
	Capital económico	2	Riqueza personal	Porcentaje de recursos propios	100% de financiación propia	2
					Entre el 80% y el 99% de financiación propia	1
					Entre el 50% y el 79% de financiación propia	0
					Menos del 50% de financiación propia	-1
					0% de financiación propia	-2
Rango total posible		16/-16				

Nota: matriz de variables y de calificación del índice de capital político. Elaboración propia con base en información de Casey (2005).

Por otra parte, al buscar establecer una correlación entre el volumen de las donaciones y la contratación, se hizo uso de la información proporcionada por las bases de datos de Monitor Ciudadano, las cuales recopilan información sobre las personas jurídicas y naturales que financiaron campañas, información que proviene de la plataforma Cuentas Claras del Consejo Nacional Electoral. Igualmente, se utilizaron los datos proporcionados en SECOP II, administrados por Colombia Compra Eficiente, y donde se registran los procesos de contratación pública.

Para las campañas de Gobernación y Alcaldías de los miembros y aliados de Nueva Generación para 2015 y 2019, se registraron 394 donantes, cuyos números únicos de identificación (Cédula de ciudadanía o NIT) fueron contrastados con las 5.392 observaciones de las base de SECOP II con corte el 31 de marzo de 2022. Tras el procesamiento de ambas bases se planteó inicialmente el uso de regresiones lineales para ver la relación entre ciertas variables y el monto de los contratos adjudicados a donantes. Sin embargo, al obtenerse una muestra pequeña (5) después del cruce entre las dos bases, no se cuenta con un tamaño de muestra lo suficientemente grande ni con la variabilidad suficiente en las respuestas como para tener una estimación identificada que permita sacar conclusiones robustas. Por ende, se prosiguió a un análisis más de carácter descriptivo sobre los datos y su comportamiento.

Por último, en miras a caracterizar los servicios electorales prestados por la red y su distribución, se hizo uso tanto de la revisión de fuentes secundarias como de entrevistas semiestructuradas. En el caso de las fuentes secundarias, se hizo uso de entrevistas previamente realizadas tanto a Norma Hurtado como a Dilian Francisca, complementado con el libro de la autoría de esta última. Igualmente, se realizó una visita a la sede oficial del movimiento, utilizando la información proporcionada en panfletos como complemento a las fuentes anteriores.

Finalmente, se realizaron 8 entrevistas semiestructuradas (ver Anexo No. 1) a distintos miembros del Movimiento encargados de varias áreas, donde se indagó principalmente por la presencia de criterios socioeconómicos y políticos para la prestación de los distintos servicios y beneficios direccionados hacia la formación para el trabajo. A continuación, se presenta la matriz de variables construida:

Tabla 2

Matriz de variables

Categoría	Subcategoría I	Variables	Medidas
Criterios de distribución no programáticos de servicios de formación para el trabajo	Criterios socioeconómicos	Nivel de educación	Nivel de educación mínimo
		Edad	Edad mínimo (años)
		Estrato socioeconómico	Pertenencia a estrato socioeconómico específico
		Ciudad de residencia	Ciudad de residencia
		Ubicación de la sede	Ubicación de la sede
		Oferta de servicios	Cantidad de servicios ofertados
		Tipo de servicios	Servicios ofertados
	Criterios políticos	Membresía del movimiento	Membresía oficial al partido de la U y/o al movimiento
		Tiempo de participación en el movimiento	Tiempo (meses o años) de membresía oficial
		Canales de divulgación	Canales y formatos de divulgación de la oferta de servicios
		Accesibilidad a servicios	Canales y formatos de divulgación de la oferta de servicios
		Periodicidad de la prestación	Frecuencia de la prestación de los servicios

Nota: matriz de variables relacionadas a los criterios socioeconómicos y políticos indagados en la distribución no programática de servicios de formación para el trabajo. Elaboración propia.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primero está destinado a caracterizar la distribución no programática del empleo burocrático en las instituciones públicas, donde se espera evidenciar que a los aliados del movimiento Nueva Generación obtengan puestos burocráticos y, aquellos con mayor índice de capital político obtendrían los puestos de mayor jerarquía. El segundo capítulo busca analizar el vínculo entre las donaciones a campañas electorales y la

distribución de contratos, donde el resultado esperado sería que a mayor la donación total o el apoyo prolongado del donante, mayor la cuantía o el número de contratos que se le son adjudicados. El tercer capítulo propone caracterizar la oferta de servicios de formación para el trabajo ofrecidos por el movimiento y sus criterios de distribución, donde se espera que entre más cercanía tenga el cliente al movimiento, mayores oportunidades tendrá de acceder a estos servicios. Finalmente, en el cuarto capítulo se presentan las conclusiones generales pertinentes.

1. ¿Puestos por votos?: Los criterios de distribución no programáticos del empleo burocrático

En Colombia, el paso de una racionalidad burocrática asistencialista a la adopción de principios neoliberales de eficacia y eficiencia en el ámbito de la administración pública (Varela, 1998) han transformado la relación entre los diversos actores de la sociedad y el trabajo. En el marco de la distribución no programática, el empleo público se ha configurado no sólo como una recompensa material a cambio de favores políticos, sino como un elemento simbólico que afianza la relación entre los líderes políticos y sus mediadores y clientes, pues supone tanto el cumplimiento de una promesa (Auyero, 2001) como un método efectivo de castigo en caso de faltonería (Robinson & Verdier, 2013), elementos que cobran alta relevancia en contextos de precarización laboral como el presente.

Dada la escasez y las diferentes restricciones institucionales que enmarcan el empleo público, los líderes políticos deben tomar una decisión sobre cómo, cuáles y a quiénes darles los puestos burocráticos disponibles. Así pues, el presente capítulo tiene por objetivo caracterizar la distribución no programática del empleo burocrático en las instituciones públicas, especialmente en aquellas bajo el mando del Movimiento Nueva Generación en el Valle del Cauca entre 2015 y 2021. Cabe mencionar que este movimiento se ha caracterizado por un mantenido éxito electoral a nivel departamental, alcanzando la Gobernación del Valle del Cauca con el 50,42% de votos para 2015 y 56,17% para 2019. Igualmente, en este periodo, obtuvieron, para 2015 y 2019 respectivamente, 13 y 12 alcaldías entre las 42 posibles del departamento con altos niveles de votación.

Pese a no haber obtenido sus respectivas alcaldías propuestas, el movimiento Nueva Generación estableció un total de 20 alianzas locales con intermediarios (Sanchez, 2022) en el periodo analizado. Sin embargo, se sostiene, al igual que Auyero (2001), que existen diferencias entre los intermediarios que radican no solo en sus relaciones entre sí sino en su poder diferencial. Para Auyero, ese poder diferencial coindice con la etapa de la carrera en la que están los intermediarios (Ej. el puesto que ocupan) y el tamaño de sus círculos (tanto externos como internos). No obstante, en este trabajo se sostiene que el diferencial radica en el concepto de capital político y es de este que depende la distribución del empleo. Por ende, los intermediarios recibirán puestos burocráticos y la jerarquía de estos estará en función del capital político aportado.

Este capital político fue medido tomando en cuenta la definición de Casey (2005), donde el capital político es la combinación de otros tipos de capital orientados hacia la acción política. Para el presente análisis, se tomaron en cuenta 3 de los 7 tipos de capital mencionados, el capital humano, el institucional y el económico. Con base en estos se asignó una puntuación a los intermediarios del movimiento Nueva Generación y se observó la relación entre este capital y la distribución de puestos burocráticos en los casos correspondientes.

Para el desarrollo de lo anterior, el presente capítulo se divide en cuatro partes. En un primer momento, se realiza una breve explicación de la evolución del modelo de administración pública en Colombia y su relación con el clientelismo. Después, se expone el marco institucional que rige lo relacionado con el empleo público en el país y su relación con las políticas distributivas. En tercer lugar, se presentan los resultados obtenidos de la búsqueda, recopilación y análisis de la información sobre los intermediarios aliados del Movimiento Nueva Generación para la construcción del índice de capital político y su relación con la distribución de puestos burocráticos. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del capítulo.

La Administración Pública y el Clientelismo en Colombia

La burocracia, como lo expone Max Weber en sus diversas obras, fue concebida como "la forma más racional de administración" (Trovero, 2012), esto en el contexto de la modernidad. Lo anterior presupone, para su correcta implementación, la existencia de: a) un saber especializado; b) campos de actividad definidos; c) criterios objetivos y analizables; d) funcionamiento calculable y previsible; y e) superioridad técnica por sobre otras formas de administración. Así pues, la burocracia se concibe bajo una racionalidad instrumental, objetiva, que busca los medios más idóneos para la consecución de determinados fines.

En Colombia, tras la Segunda Guerra Mundial, la modernización del Estado se cimienta, por un lado, en la dotación de instrumentos gerenciales de corte racional-burocrático, materializados principalmente con la introducción del principio de Planeación. Adicionalmente, enmarcado en un contexto global, se realiza un intento en la aplicación del modelo de Estado de Bienestar, dando paso a la asunción de una serie de funciones públicas y de un creciente papel asistencialista por parte del Estado colombiano que, a diferencia de los modelos europeos, lleva a cabo su papel de redistribución utilizando mecanismos propios de la cultura política, como esquemas clientelistas y patrimoniales de vinculación (Varela, 1998).

En 1958, con la instauración del Frente Nacional, se observa un proceso de desideologización partidista y de alternancia donde la competencia se traslada al interior de los partidos, aumentando la creciente faccionalización (Gutiérrez, 2007). Además, el crecimiento y diversificación institucional del Estado fruto del creciente asistencialismo convirtió a este en el botín por excelencia de los políticos en busca de puestos y recursos para poder entra a la vida política. Así, los políticos tradicionales (liberales y conservadores) empiezan a ser reemplazados

por políticos profesionales que se convierten en los intermediarios entre los clientes y el Estado (Dávila y Delgado, 2002).

En la década los 80's, la caída de la sociedad industrial y la creciente percepción negativa de la opinión pública latinoamericana sobre la burocracia pública dieron paso al surgimiento de una nueva doctrina de la administración pública: La Nueva Gestión Pública. Este modelo, basado en los principios de eficiencia, efectividad y flexibilidad propios del sector privado, busca establecer redes de cooperación entre Estado, mercado, comunidad y Tercer Sector en miras a la redistribución (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 1998). Para esto, se aboga por la recuperación de la capacidad de gestión del Estado basándose en la flexibilización de la misma y en la autonomía de decisión de los gerentes, esto en contraposición del modelo rígido burocrático-piramidal de jerarquías y procedimientos estandarizados.

En Colombia, este nuevo paradigma surge primordialmente a finales del gobierno de Virgilio Barco (1986 – 1990) y continuado en el gobierno de César Gaviria (1990 – 1994). Así, se emprende una serie de iniciativas que terminan siendo consolidadas en la nueva Constitución de 1991 y en subsiguientes Planes de Desarrollo (Ramírez, 2012), destacándose, por ejemplo, el artículo 209 de la carta magna:

> La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones (…) (Const. 1991, Art. 209).

Igualmente, se destacan en los artículos 125, 126 y 130 otros principios relacionados al pago y promoción según el desempeño, el ingreso según méritos, la mediación premiación del

funcionamiento individual haciendo énfasis en la responsabilidad individual del funcionario en materia de capacitación permanente y profesionalización (Ramírez, 2012).

Esta apertura tanto económica como democrática producto de un gran cambio institucional consolidado en la Constitución de 1991, cambió las reglas de juego, especialmente en materia de apertura política y de descentralización, junto con la instauración de medidas que buscaban poner fin a las viejas prácticas clientelistas. No obstante, nuevas prácticas emergieron, usando el marco institucional a su favor y derivando en lo que algunos denominan como "clientelismo de mercado" (Dávila, 2002). En este nuevo escenario de gran competencia e incertidumbre, la redes clientelistas tienden a ser frágiles, inestables y dinámicas, donde reinan las representaciones particularistas de pequeños sectores locales o regionales que buscan mantener sus clientelas. Así pues, se establecen pactos dinámicos y efímeros que, a su vez, han llevado a una mayor horizontalidad entre patrones y clientes con la posibilidad de movilidad social que ha vuelto esta relación crecientemente calculada, desideologizada y particularista (Dávila y Delgado, 2002).

De esta manera, los intentos de implementación de la Nueva Gestión Pública con miras a remover el excesivo y "corrupto" poder de las burocracias públicas llevaron a la puesta en práctica de medidas de descentralización territorial y funcional, así como la búsqueda de una mayor separación entre la competencia profesional y la política, entre otras reformas (Varela, 2006). No obstante, esto derivo en la búsqueda del control de los órganos políticos regionales y locales para controlar la contratación como nuevo recurso a intercambiar, a la vez que se hace uso del marco institucional que, abogando por la flexibilización, habilitó ciertos puestos que adquirieron un gran tinte político, como se verá en el siguiente apartado.

Marco Institucional: La Carrera Administrativa en Colombia

Con la creación e implementación de la Constitución de 1991 se instauraron cambios institucionales de diversa índole que configuraron nuevas reglas, tanto electorales como las concernientes a la organización política. Sin embargo, el énfasis en este apartado recae sobre esos cambios en las reglas burocráticas, especialmente en lo referente a la carrera administrativa.

La carrera administrativa es definida en el artículo 27 de la Ley 909 de 2004 como "un sistema técnico de administración de personal que tiene por objeto garantizar la eficiencia de la administración pública y ofrecer; estabilidad e igualdad de oportunidades para el acceso y el ascenso al servicio público". Para garantizar lo anterior, el ingreso y permanencia a estos tipos de empleo se basan, en teoría, en el mérito mediante procesos de selección transparentes. Pese a que sus orígenes se remontan a 1938 con la Ley 165 de ese año, la falta de presupuesto y de recurso humano calificado dificultó su temprana implementación. Sin embargo, los subsiguientes intentos dieron paso a un sistema más descentralizado, con clasificación de cargos y diversas formas de vinculación. Después de la Constitución de 1991, se destacan varios intentos, especialmente la norma vigente: la Ley 909 de 2004.

Esta ley, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y otras disposiciones, resalta como una normatividad que ha moldeado la forma en que se usan cierto tipos de cargos públicos para hacer política, especialmente aquellos denominados como excepciones a la carrera administrativa como los son los cargos de elección popular y los de libre nombramiento y remoción. Estos últimos se consolidan de una forma particular dentro de la siguiente estructura jerárquica de la carrera administrativa (Decreto Ley 785 de 2005): Nivel Directivo, Nivel Asesor, Nivel Profesional, Nivel Técnico y Nivel Asistencial. Son los cargos del nivel más alto, el directivo, los que son de libre nombramiento y

remoción, es decir, que su designación y desvinculación depende de quién tiene la facultad de realizar dichos nombramientos.

La figura de libre nombramiento y remoción, concebida como elemento fundamental para la administración política debido a su carácter discrecional, ha sido permeada por intereses partidistas y particulares. Adicionalmente, con las reformas neoliberales y la consecuente reducción del aparato estatal y, por ende, del empleo público, las dinámicas clientelistas desplazaron su foco del empleo burocrático a la contratación pública, especialmente, de órdenes de prestación de servicios (Rodríguez, 2019).

De esta manera, el cambio institucional que siguió a la Constitución de 1991 en materia de empleo público interactuó con unas formas clientelistas preestablecidas, cuya adaptación a las nuevas reglas de juego se ve reflejada en la apropiación de las instituciones en miras a utilizar el carácter flexible de las nuevas relaciones laborales, en forma de cargos directivos y de la contratación por prestación de servicios, como nuevo botín político. Sin embargo, estas prácticas, a su vez, han fomentado la precariedad laboral y las relaciones inestables de dependencia entre patrón y una clientela con necesidades crecientes. Esto, como se sostiene en el presente apartado, ha constreñido el rango de posibles puestos por distribuir y ha llevado a los partidos y movimientos a desarrollar criterios particulares sobre la distribución de estos.

Con base en lo anterior, se pretende evaluar si aquellos intermediarios que no ganaron sus respectivas elecciones a Alcaldía recibieron posteriormente puestos burocráticos en la Gobernación del departamento y si la distribución de dichos puesto coincidió con un criterio particular utilizado: el capital político.

Resultados

Para el presente análisis, con base en la información provista por Sánchez (2022), se identificaron para las elecciones locales de 2015 la presencia de 20 aliados municipales en el departamento, de los cuales 7 no quedaron electos en sus respectivas circunscripciones (el 35%). En el caso de 2019, de los 25 aliados identificados, 13 no quedaron electos (el 52%). Teniendo en cuenta que se busca probar la hipótesis de que los intermediarios recibirán puestos burocráticos, se consolidó una muestra con los 20 aliados en total que no obtuvieron la victoria en sus respectivas elecciones del periodo de tiempo analizado.

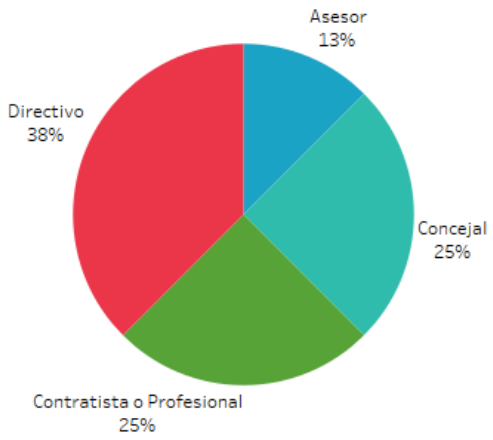
Tras la búsqueda, caracterización y sistematización de la información sobre los perfiles de cada intermediario de la muestra, se identificó que, de los 20 aliados, el 60% obtuvieron un trabajo en la Gobernación del Valle del Cauca después de no haber ganado las elecciones. Con respecto al 40% restante, tras la adopción del Estatuto de Oposición (Ley 1909 de 2018), y apelando a su artículo 25[1], en 2019 el 20% de los intermediarios escogió acceder a la curul en su Concejo Municipal respectivo; para el 20% restante no se encontró suficiente información sobre su trabajo actual.

Con respecto al tipo de empleo y a sus niveles jerárquicos previamente mencionados, de aquellos intermediarios a quienes se les identificó un empleo burocrático post-elecciones, la distribución se dio de la siguiente manera:

Gráfico 1.

Distribución del empleo a intermediarios por tipo y nivel jerárquico.

[1] Ley 1909 de 2018, art. 25: "los candidatos que sigan en votos a quienes la autoridad electoral declare elegidos en los cargos de Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde Municipal, tendrán derecho personal a ocupar, en su orden, una curul en las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Concejos Municipales respectivos, durante el periodo de estas corporaciones"

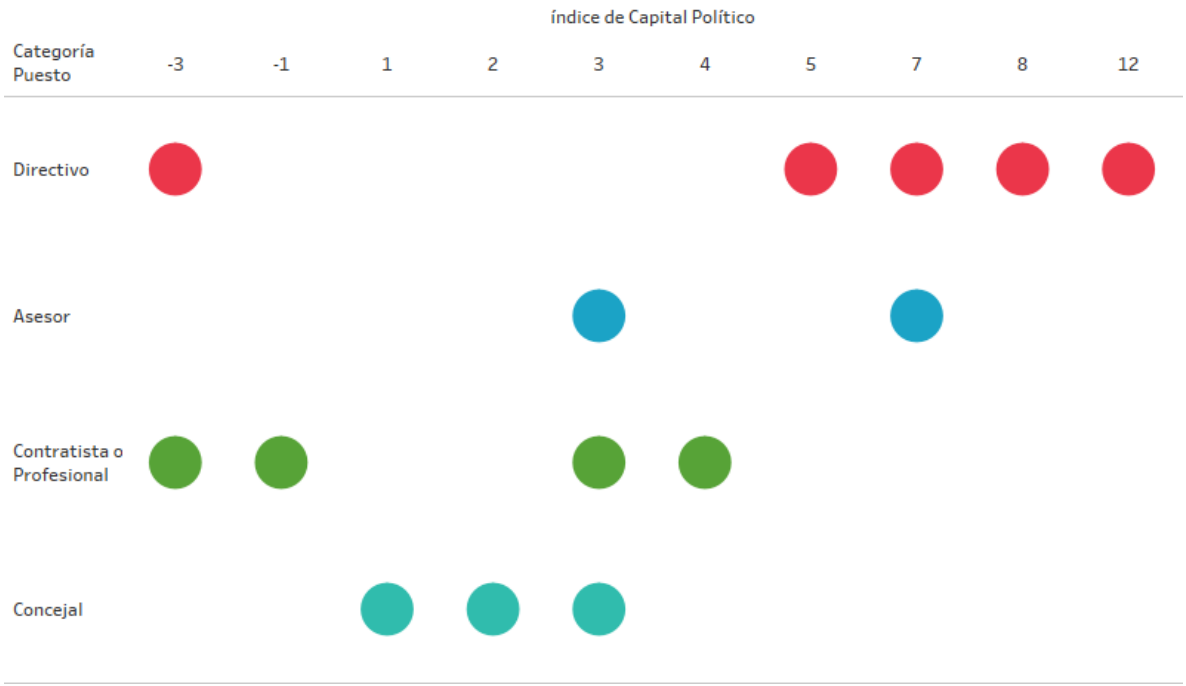


Nota: la figura muestra la distribución del empleo a intermediarios por tipo y nivel jerárquico (excluyendo a aquellos de los que no se logró recolectar información). Fuente: elaboración propia.

Así pues, se observa que una gran parte de los intermediarios accede a puestos burocráticos, especialmente aquellos que caen principalmente bajo dos modalidades: la modalidad de libre nombramiento y remoción, como lo son los cargos directivos; y la modalidad de contratación, especialmente bajo la figura de prestación de servicios. Para comprobar si esta distribución de puestos se encuentra relacionada al criterio no programático del capital político, se relacionó el índice de capital política (que va de -16 a 16) y la categoría jerárquica del puesto obtenido por el intermediario. Los resultado se muestran a continuación en el Gráfico 2.

Gráfico 2.

Distribución de puestos burocráticos por categoría e índice de capital político.



Nota: la figura muestra la relación del empleo a intermediarios por categoría e índice de capital político (excluyendo a aquellos de los que no se logró recolectar información). Fuente: elaboración propia.

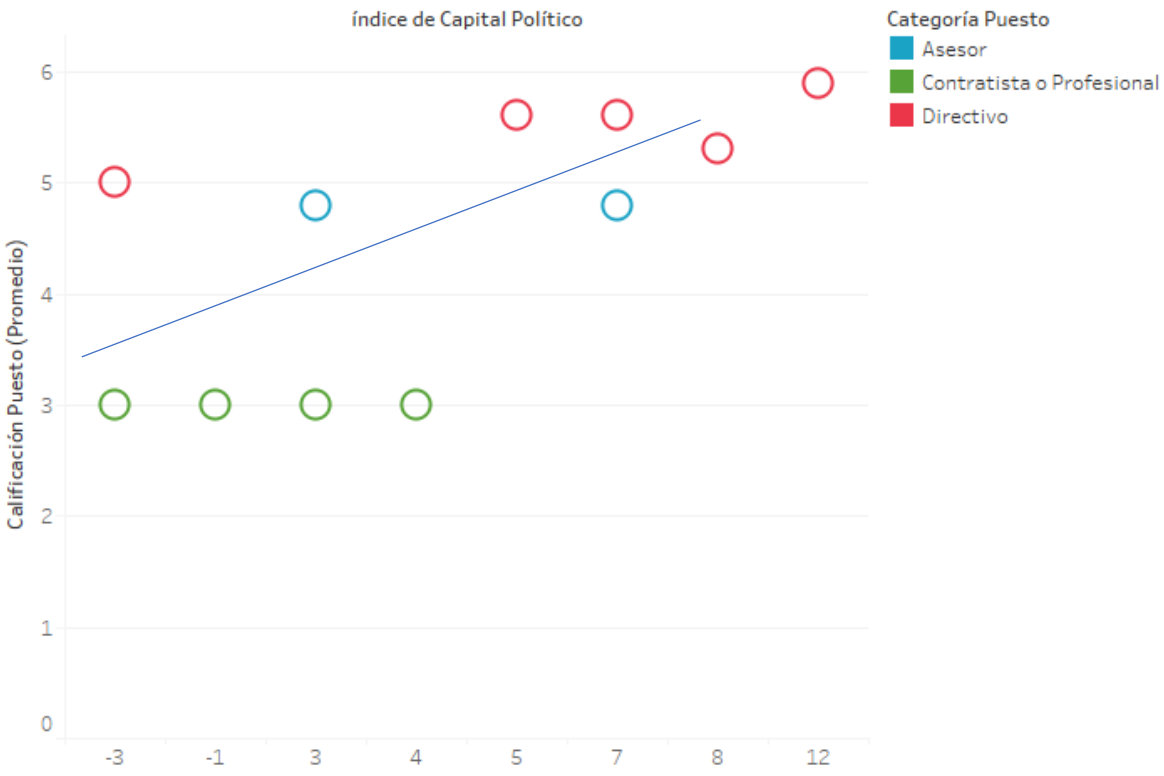
Como se observa en el gráfico, los intermediarios con mayor índice de capital político obtuvieron la gran mayoría de los cargos de mayor nivel jerárquico (Directivos y Asesores), mientras que aquellos con puntuaciones medias, a excepción de un caso, fueron retribuidos con contratos o decidieron optar por ocupar su puesto en el Concejo. Este último caso supone una distorsión en el análisis de la distribución de puestos, por lo que al excluirlos y al asignarle un número a cada nivel jerárquico de acuerdo con el grado profesional exigido para el cargo (Ej: Cargo Directivo profesional grado 3)[2], se evidencia una tendencia lineal positiva (Gráfico 3) entre

[2] La escala se calcula asignando de 1 a 5 cada Nivel Jerárquico de menor a mayor, siendo 1 Nivel Asistencial y 5 Nivel Directivo. Para la asignación de una escala continua se cuenta el número de grados identificados en la muestra (Ej: 3 grados distintos para nivel directivo) y se divide el total (10) entre dicho número, lo que da una puntuación continua para diferenciar grados dentro de las mismos niveles de jerarquías.

el índice de capital político y el nivel jerárquico del puesto asignado, es decir que, a mayor índice de capital político, mayor es el nivel jerárquico del puesto obtenido. Esta leve tendencia positiva se evidencia también al calcular el coeficiente de correlación lineal, el cual da como resultado una correlación positiva de 61,29% cuando se excluyen los que aceptaron el puesto de concejales post-elecciones.

Gráfico 3.

Relación entre el índice de capital político y el nivel jerárquico en escala numérica



Nota: la figura muestra la relación del empleo a intermediarios por nivel jerárquico en escala numérica promediada y el índice de capital político (excluyendo a aquellos de los que no se logró recolectar información y a los que accedieron a su curul en el Concejo). Fuente: elaboración propia. Línea de tendencia fue agregada manualmente.

Finalmente, cabe resaltar algunas características cualitativas sobre el resultado por cada categoría que ayudan a explicar mejor el comportamiento de la distribución no programática de puestos burocráticos basados en el capital político de los intermediarios. En cuanto a los contratistas, aquellos con un índice de capital político más bajo recibieron contratos de corta duración o por medio de sus empresas, mientras que aquellos con un índice más alto recibieron contratos directos o múltiples contratos de prestación de servicios. En el caso de los asesores, ambos fueron vinculados como asesores del despacho de la gobernadora, pero el intermediario de menor índice solo por un tiempo limitado. Por último, en el caso de los directivos, estos fueron vinculados en diversos puestos de dirección vinculados a varias oficinas y departamentos administrativos, así como cargos directivos en empresas estatales, como lo fue el caso del intermediario con un índice de capital político bajo en comparación al de los otros que accedieron a cargos de esta jerarquía.

Conclusiones

Los puestos burocráticos en Colombia, aunque han perdido la relevancia clientelista que tuvieron en la versión más tradicional de este fenómeno, aún se configuran como un botín valioso pues, como lo menciona Auyero (2001) "cuanto mejor acceso se tenga a los recursos del Estado, mayor será la capacidad para resolver problemas y mejores serán las probabilidades de conseguir un puesto público" (pp. 117). Este tipo de razonamiento parece funcionar dentro del movimiento Nueva Generación en materia de asignación de puestos, esto dentro de un contexto institucional reciente que ha constreñido y facilitado ciertos tipos de intercambio, lo que ha afectado la decisión de distribución del empleo por parte de esta red.

Como principales hallazgos, se encontró que para el periodo comprendido entre 2015 y 2019, que agrupan dos elecciones locales, el 60% de aquellos aliados del movimiento Nueva Generación

que no ganaron sus respectivas elecciones recibieron alguna vinculación laboral con la Gobernación departamental. Así, se evidenció el uso de los puestos de libre nombramiento y remoción, así como de la contratación por prestación de servicios para usos que, a primera vista, parecen ser con fines políticos.

En materia de los criterios de distribución no programáticos de estos empleos, al ser limitados, se propuso el capital político como principal diferencial de los intermediarios y, por ende, como principal criterio de distribución. Tras haber construido y contrastado el índice de capital político con el nivel jerárquico de los puestos atribuidos se observó la presencia de una relación aparentemente lineal directa entre estos dos elementos con un coeficiente de correlación de 61,29%, lo que parece comprobar la hipótesis planteada de que, a mayor índice de capital político, mayor el nivel jerárquico de los puestos distribuidos.

Finalmente, cabe resaltar que, para la construcción del índice, por motivos de tiempo y del alcance del presente trabajo, sólo se trabajó con 3 de los 7 capitales que componen el índice en su metodología original, lo que deja por fuera otros factores relevantes. Sin embargo, los resultados aquí demostrados se presentan como una primera aproximación de la presencia de elementos no programáticos dentro del empleo burocráticos. Se sugiere, entonces, ampliar el índice a sus 7 componentes, así como expandir la muestra al incluir otra definición de intermediarios y, de ser posible, contrastar a mayor profundidad la relación directa que en un primer momento parece sostenerse.

2. ¿Contratos por financiación?: Los criterios de distribución no programáticos de la contratación.

El proceso de descentralización en Colombia y sus respectivas reformas se constituyeron en un factor fundamental en el cambio de una intermediación partidista a una de carácter extorsiva (Sanín, 2010, pp. 12). Esta descentralización se dio en tres grandes dimensiones: la fiscal (1983), la política (1986) y la de servicios (1991 y 1993). En el marco de la reforma fiscal, se observó un crecimiento en el poder de recaudación de los municipios, garantizando mayor margen de maniobra respecto a los órdenes departamentales. Por otra parte, con la medida que permitió la elección popular de alcaldes se dio inicio a la descentralización política, cuya expansión se consolidó en 1991 con la elección popular de gobernadores. Estas dos dimensiones implicaron la tercera, la de servicios, donde el elemento fundamental residió en la constitucionalización de transferencias de destinación específica del ejecutivo a los municipios (Sanín, 2010).

Según Sanín (2010), la interacción de estas reformas trajo, de manera diferencial, diversas consecuencias. Sin embargo, se destaca principalmente su efecto sobre el viejo clientelismo "basado en el manejo de la nómica, la retribución directa por el voto y la intermediación política para la provisión de servicios" (pp. 26). Con la transferencias de recursos de destinación específica y con la apertura democrática debido a las reformas fiscales y políticas respectivamente, se observó una pérdida del poder de designación por parte del centro de funcionarios subnacionales e impulsó a los jefes municipales. Sin embargo, surgió un nuevo clientelismo "ya no orientado a la nómina sino a los contratos" (pp. 26) donde, para ejecutar la nueva cantidad de recursos, las entidades subnacionales se dedicaron a contratar más allá de la capacidad del control del Estado

Dada la restringida capacidad de manejo de recursos de los departamentos después de las reformas descentralizadoras, los gobernadores, aparte de recurrir a la limitada distribución de puestos burocráticos, recurren a la contratación como moneda de intercambio. Sin embargo, según lo planteado por Gherhina & Volintiru (2017), esta distribución también sigue una lógica donde en entornos donde prima el intercambio de votos por beneficios como principal herramienta clientelista, los recursos estatales van hacia contratistas privados a cambio de financiamiento electoral. Entonces, se sostiene en el presente trabajo que los donantes a las campañas electorales recibirán contratos, y que su distribución estará en función de su capital político, medido a través de los recursos donados y de la consistencia de su apoyo a través del tiempo.

Con el objetivo de establecer la presencia o no de un vínculo entre contratación y capital político de los donantes, se indagó por tres variables para caracterizar este último concepto: el monto donado, la cantidad de donaciones realizadas en un mismo periodo de elección y la donación o no en los dos periodos analizados (2015 y 2019). Esto se realizó para los donantes a las campañas de Gobernación, para las candidatas Dilian Francisca Toro y Clara Luz Roldán, y para las campañas de Alcaldía para los mismos intermediarios tenidos en cuenta en el capítulo precedente.

Al realizar el cruce de las bases de donación y contratación, se tuvieron en cuenta, para los casos correspondientes, el número de contratos obtenidos en el periodo respectivo de la donación realizada y el monto de estos, esto para intentar dar una explicación, de ser posible, de los criterios no programáticos de la distribución de los contratos.

Para el desarrollo de lo anterior, el presente capítulo se divide en tres partes. En un primer momento, se expone el marco institucional que rige lo relacionado con el financiamiento de las campañas electorales en Colombia y las modalidades de contratación presentes en el país. En

segundo lugar, se presentan los resultados obtenidos del cruce de las bases de donantes y de contratación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del capítulo.

Marco Institucional: El Financiamiento de Campañas Electorales y La Contratación Pública

Financiamiento de campañas electorales

La regulación de la financiación de campañas electorales tiene su origen en 1985 con la Ley 58 "Estatuto de los Partidos Políticos", posteriormente modificada por la Constitución Política de 1991 incluyendo los Actos Legislativos 01 de 2003, 02 de 2004 y 01 de 2009. Es en la Carta Política donde por primera vez se establece la financiación mixta con recursos públicos y privados y se establecieron las fuentes de financiación permitidas y prohibidas (Art. 109 y Art. 110). Posteriormente, el Congreso de la República expide la Ley 130 de 1994 donde en su artículo 13 y 14 se regulan la financiación de campañas donde prevalece la reposición de votos y se regulan los aportes de los particulares respectivamente.

Igualmente, dentro de esta gama de instrumentos jurídicos se incluyen otras Leyes Estatutarias (130 de 994 y 996 de 2005), destacándose la Ley 1475 de 2001, la actual legislación en temas de financiamiento. Esta determina las fuentes de financiación de candidatos: recursos propios, créditos o aportes del candidato, cónyuge o compañero permanente, contribuciones, donaciones y créditos, ingresos originados en actos públicos o actividades lucrativas del partido y la financiación estatal (art. 20). Con respecto a la financiación privada, se impone un límite de no más del 10% del valor total de gastos (art. 23). Adicionalmente, la Ley 1778 de 2016 modifica en su artículo 33 el artículo 2 de la Ley 1474 de 2011 y establece la prohibición en la contratación a las personas naturales o jurídicas que hayan financiado campañas políticas al Legislativo y al

Ejecutivo con aportes superiores al 2% de las sumas máximas a invertir por los candidatos en cada circunscripción electoral.

Esto último resulta de extrema pertinencia, pues refleja la existencia de un problema en el sistema de financiamiento mixto a los partidos políticos. Dados los altos costos de las campañas y los fondos limitados públicos de los partidos, estos dependen de fuentes externas (como donantes privados), las cuales acarrean como riesgo principal el uso de estos recursos para influenciar decisiones políticas específicas (Gherhina & Volintiru, 2017). Adicional a esto, se encuentran riesgos por competencia desigual y por corrupción, especialmente en contextos donde predomina la compra de votos.

En Colombia, según la Misión de Observación Electoral [MOE] (2018), para las elecciones locales de 2015, los recursos de donaciones de terceros para el caso de las campañas a alcaldías y gobernaciones representaron el 30% y 39% del total de ingresos, respectivamente. Sumándole los dineros aportados por familiares y recursos propios de los candidatos, "se tiene que los recursos privados representan el 80% del total de recursos en las campañas políticas" (pp. 14). Esto conlleva a una alta dependencia del capital privado, dando paso al establecimiento de transacciones donde la reciprocidad del candidato se da no solo a cambio de decisiones políticas favorables, sino también a cambio de contratos públicos.

Contratación Pública

La regulación de la contratación pública en Colombia se remonta a la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública". Esta ley dispuso las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Adicionalmente, la Ley 1150 de 2007 introduce medidas para le eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993.

Sin embargo, se destaca principalmente las modalidades de selección en la contratación existentes (Art. 2):

(i) Licitación pública: En esta modalidad, la escogencia del contratista se da a través de una oferta pública que puede ser presentada total o parcialmente de manera dinámica mediante subasta inversa. Los interesados presentan sus ofertas y la escogencia se da de acuerdo con diversos criterios de selección que tienden a privilegiar quienes ofrecen un costo inferior.

(ii) Selección abreviada: Es la modalidad prevista para aquellos casos en que, dada las características del objeto a contratar, las circunstancias de la contratación o la cuantía o destinación, puedan adelantarse procesos simplificados para garantizar la eficiencia de la gestión contractual.

(iii) Concurso de méritos: Es la modalidad prevista para la selección de consultores o proyectos en la que se pueden utilizar sistemas de concurso abierto o de precalificación (mediante convocatoria pública con criterios de experiencia y capacidad intelectual). En esta modalidad, la calidad es privilegiada sobre el precio.

(iv) Contratación directa: Esta modalidad no requiere de la obtención previa de varias ofertas y procede en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta.

b) Contratación de empréstitos.

c) Contratos interadministrativos.

d) Contratación de bienes y servicios en el sector Defensa.

e) Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.

f) Contratos de encargo fiduciario.

g) Cuando no exista pluralidad de oferentes en el mercado.

h) Prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a personas naturales.

i) El arrendamiento o adquisición de inmuebles.

j) La selección de peritos expertos o asesores técnicos para presentar o contradecir el dictamen pericial en procesos judiciales.

(v) Mínima cuantía: Esta modalidad corresponde a los casos cuando el valor de la contratación no excede del 10 % de la menor cuantía de la entidad independientemente de su objeto. Se aceptará la propuesta con el menor precio.

En Colombia, de acuerdo con Meléndez (2016, como se citó en MOE, 2018), solo el 11,7% de los municipios presenta más de un oferente cuando se hacen procesos de licitación pública, cifra que llega al 48% en los departamentos. Esto refleja la falta de competencia y multiplicidad de oferentes presentes en Colombia. Igualmente, Zuleta et al. (2018) identificaron que, en Colombia, la contratación directa para 2016 representó más del 50% en número de contratos y cerca del 40% en el valor de los contratos registrados (pp. 5). Un resultado alarmante pues en vez de ser una medida excepcional, parece ser la regla general de competencia.

En materia de clientelismo, es probable que, al ver que los recursos donados resultan favorecedores para los financiadores privados, estos últimos promoverán alianzas más fuertes con actores políticos para obtener beneficios en forma de contratos o decisiones públicas. Por esta razón, se pretendió evaluar la cantidad y monto de contratos asignados a los donantes del movimiento Nueva Generación y sus aliados para las elecciones locales de 2015 y 2019, cuyos resultados se presentan a continuación.

Resultados

La financiación

Para el presente análisis, se identificaron 394 donantes para las campañas de Gobernación 2015 y 2019 de las candidatas por el movimiento Nueva Generación: Dilian Francisca Toro y Clara Luz Roldán, respectivamente; esto en conjunto con los donantes de los 45 candidatos a la Alcaldía, aliados del movimiento (tratando incluso a los individuos que se postularon a ambas elecciones como personas diferentes). De estos 394, se identificaron 106 donantes para 2015 y 288 donantes para 2019, contabilizando de forma separada aquellos que donaron en ambas elecciones (2 donantes).

Algunas estadísticas descriptivas del monto total donado y del número de donaciones para ambos años se encuentran consolidadas en la Tabla 3. En esta, se observa que, para 2015, el monto promedio total donado en pesos colombianos (COP) fue de $ 24,7 millones, con una desviación estándar de 35,6, superior a la media indicando la presencia de alta dispersión y varios valores atípicos. Por ende, es preferible mirar la mediana, que muestra que el 50% del monto total donado reportado se encuentra por debajo de los $15 millones. Como monto mínimo se tienen $100 mil y como monto máximo, $300 millones. En el caso de 2019, el monto promedio fue de $997 millones, con una desviación estándar superior a la media ($ 1.850 millones). La mediana indica que el 50% del monto total donado se encuentra por debajo de $ 500 millones. Como monto mínimo y máximo se reportaron $ 460,6 mil y $ 19,5 mil millones respectivamente.

Con respecto al número de donaciones, para 2015, el número promedio de donaciones fue de 1.18, con una desviación estándar de 0.57. Adicionalmente, la donación mínima hecha por un mismo donante fue de 1 y la máxima de 4 donaciones a diferentes campañas. Para 2019, el número

promedio de donaciones fue de 1.4 con una desviación estándar de 0.97, y con mínimo y máximo de 1 y 7 donaciones de un mismo donante respectivamente.

Tabla 3

Estadísticas descriptivas

	N	Año	Mediana	Media	Desv. Est	Min	Max
Monto total donado (COP)	106	2015	$ 15.000.000,00	$ 24.700.000,00	$ 35.600.000,00	$ 100.000,00	$ 300.000.000,00
	288	2019	$ 500.000.000,00	$ 997.000.000,00	$ 1.850.000.000,00	$ 460.600,00	$ 19.500.000.000,00
No. de donaciones	106	2015	1	1,18	0,57	1	4
	288	2019	1	1,4	0,97	1	7

Nota: elaboración propia con base en los datos de Cuentas Claras (2015; 2019).

La contratación

Después de realizado el cruce de los números únicos de identificación de los donantes con las 5.392 observaciones de la base de SECOP II, se obtuvo que para los dos periodos solo 5 donantes fueron contratados en sus periodos correspondientes. En 2015, solo 1 de los 106 donantes registrados apareció como contratista. No obstante, a este donante se le fueron adjudicados 10 contratos entre 2016 y 2019. Esta donante, registrado bajo el nombre de Fundación Valle del Lili y como persona jurídica, realizó un número de 3 donaciones totales a la campaña del candidato apoyado por el movimiento Nueva Generación a la Alcaldía de Cali en 2015. El valor total de la suma de todos los contratos ($5,442 miles de millones) corresponde a 45 veces el monto total donado ($120 millones).

En el caso de 2019, de los 288 donantes registrados, solo 4 recibieron contratos. Cada uno de los donantes realizó una única donación a una campaña. El primer donante, una persona natural, donó a la campaña a la Alcaldía de Cali y recibió 1 contrato por un valor 9,6 veces menor a su donación (contrato por un valor de $51,9 millones). En el caso del segundo donante, RCN, una

persona jurídica, realizó una donación en especie al candidato de la alcaldía de Buga y recibió 2 contratos por un valor total de $29,9 millones, un monto 33,4 veces menor al monto donado. El tercer caso corresponde a una persona natural que donó a la campaña de la Alcaldía de Cali y recibió 4 contratos por un valor total de $1.039 millones, un monto 2,1 veces mayor que lo donado. Finalmente, el último donante, una persona natural que donó a la campaña a la Alcaldía de Tuluá, recibió 5 contratos por un valor total de $ 351 millones, 1,8 veces mayor a lo donado.

Adicionalmente, características como el haber sido un donante constante (campañas 2015 y 2016) o el haber prestado un servicio electoral no están presentes en los pocos donantes que recibieron contratos, lo que lo descarta como factores importantes en la asignación de contratos. Además, los bajos retornos de las donaciones hechas, representados en los valores totales de la contratación, parecen rechazar a priori la existencia de un vínculo entre las donaciones hechas y los contratos recibidos. Finalmente, del total de 22 contratos totales adjudicados a los donantes, 16 se realizaron bajo selección abreviada de mínima cuantía (72,7%), 5 por mínima cuantía (22,7%) y 1 por concurso de méritos (4,6%).

Conclusiones

La literatura reciente ha recalcado el creciente rol que tienen los privados en los sistemas políticos donde se implementa la financiación mixta de los partidos. De acuerdo con la MOE (2018), en el 47% de los municipios del país para las elecciones de 2015, hubo al menos 1 caso de financiador privado beneficiado con contratos públicos. Igualmente, 718 personas que donaron un total de 943 donaciones recibieron 4.765 contratos cuyo valor total contratado representa 33 veces el monto de lo donado. No obstante, los hallazgos del presente capítulo no parecen ir en la misma dirección.

De los 394 donantes identificados, sólo 5 fueron identificados como posteriores contratistas, con un total de 22 contratos adjudicados. Sin embargo, el bajo número de donantes que posteriormente fueron contratados, los bajos retornos que experimentaron aquellos que sí fueron contratados y la ausencia de apoyo financiero reiterado sugiere que, dentro de la muestra utilizada, no se cumple la hipótesis planteada sobre el uso de contratos como pago a los donantes y cuya distribución dependerá del apoyo reiterado de los donantes. No obstante, esto no significa el rechazo total de esta hipótesis, en cambio, refleja una multiplicidad de limitaciones metodológicas y problemas conceptuales asociados al estudio de este tema y presentes en este trabajo.

Por un lado, se evidenciaron algunas limitaciones conceptuales importantes en la realización de este apartado. La falta de una definición clara de capital político aplicado a los privados dificulta la identificación de los criterios a ser medidos para la vinculación de las donaciones y de la contratación. Estos, más allá del apoyo reiterado en forma de financiación, puede presentarse bajo apoyo ideológico, la realización de favores específicos o alguna otra característica particular bajo criterio personal de los políticos (Chappell 1982; Snyder 1990; Stratmann, 1995; Ansolabehere et al. 2004, como se citó en Gherhina & Volintiru, 2017). Además, autores como Gherhina & Volintiru (2017) esperan que los recursos estatales vayan hacia contratistas privados en contextos donde predomina la compra de votos, algo que no se tuvo en cuenta en el presente análisis.

Por otra parte, en cuanto a las limitaciones metodológicas encontradas, al reducir la muestra solo a los intermediarios del movimiento Nueva Generación previamente identificados, se limitó a la vez la muestra de donantes y posibles contratistas. Igualmente, la calidad de la información dificulta el análisis, pues no todos los donantes reportaron número único de identificación, así como no todos los contratos en la plataforma presentaron este mismo dato, lo que pudo haber dejado por fuera importantes cruces entre las dos bases.

Finalmente, resulta relevante mencionar las limitaciones en cuanto a los criterios de selección, pues, dada la existencia de topes en la financiación e inhabilidades para contratar, las redes clientelistas han encontrado métodos para camuflarse (MOE, 2018, pp. 19). Esto quiere decir que, es probable que aquellos bajo quienes se registra la donación no sean los mismo que reciben los beneficios en forma de contratos públicos. Esto puede darse mediante el uso de razones sociales distintas, el registro de empresas diferentes para cada transacción, el uso de uniones temporales y/o la entrega del beneficio para los familiares o círculos cercanos de los donantes formalmente registrados, lo que deja una gran parte por fuera del análisis formal realizado en el presente apartado y que se espera sea analizado en el futuro con métodos novedosos que permitan superar estas dificultades.

3. ¿Servicios por votos?: Los criterios de distribución no programáticos de la formación para el trabajo.

Con las reformas implementadas en Latinoamérica tras la crisis de la deuda externa de los 80's, especialmente aquellas ambientadas hacia la reforma gerencial de la administración pública, se evidenciaron intentos por adoptar principios de eficiencia, efectividad y flexibilidad propios del sector privado, y por establecer redes de cooperación entre Estado, mercado, comunidad y Tercer Sector con el fin de consolidar la democracia, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social vía mejor distribución de la renta (CLAD, 1998). No obstante, en la práctica, se observa la primacía del individualismo, el manejo individual del riesgo sobre lo colectivo y la subsiguiente privatización y mercantilización de algunos derechos previamente públicos, donde el gasto social tiene por objetivo la reinserción de aquellos sujetos de la política social (los pobres) en el mercado, este como principal proveedor de bienestar (Giraldo, 2018).

Una de las consecuencias no esperadas de mayor incidencia es la subsecuente precarización laboral. Con el aumento en la flexibilización laboral y el manejo individual del riesgo, surgen zonas grises donde los individuos se encuentra en el límite, entre el empleo y el desempleo (Giraldo, 2018), donde las necesidades básicas se encuentran insatisfechas. Así pues, dado este contexto, ¿cómo resuelven sus problemas cotidianos gente que carece prácticamente de ingresos monetarios? Para Auyero (2001), la respuesta reside en los favores, bienes y servicios provistos por los mediadores políticos locales. Así, se observa la emergencia de redes de apoyo para quienes

se encuentra temporalmente por fuera del mercado de trabajo, donde el clientelismo se configura como una red de intermediación y resolución de necesidades.

Al contar con limitados recursos y una gran clientela, la entrega de recursos como el empleo resulta insuficiente e ineficiente. Sin embargo, bienes esenciales de menor costo como la comida o remedios surgen como solución al dilema planteado. Entonces, en el presente trabajo se sostiene que, en el marco del mercado laboral, ante la imposibilidad de dar empleo a todos los miembros de la red, los clientes recibirán capacitaciones de formación para el trabajo, y el acceso estará determinado por su activismo y cercanía en el movimiento.

Cabe resaltar que intentar detectar empíricamente el intercambio de estos favores por apoyo explícito o contingente a determinadas actuaciones de los clientes resulta prácticamente imposible. Sin embargo, como lo propone Auyero (2001), se puede "explorar el proceso por el cual los actores que distribuyen favores y bienes se presentan a sí mismo, justifican su función y su lugar e intentan "enseñar" algo a sus beneficiarios" (pp. 134). Por ende, se llevaron a cabo 8 entrevistas semiestructuradas a distintos miembros del Movimiento Nueva Generación, así como se hizo uso de fuentes secundarias (documentos y entrevistas) para indagar principalmente por la presencia de criterios socioeconómicos y políticos en la distribución de estos servicios enfocados hacia la formación para el trabajo.

Para el desarrollo de lo anterior, el presente capítulo se divide en tres partes. En un primer momento, se expone el marco institucional que rige lo relacionado con el sistema de protección social y su relación con el empleo. En segundo lugar, se presenta el análisis de la información recolectada a través de las entrevistas y las fuentes secundarias, esto a la luz de la teoría del clientelismo como red de intermediación. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del capítulo.

Marco Institucional: Sistema de Protección Social

Según la clasificación de Martínez (2007), Colombia se encuentra bajo un tipo de régimen de bienestar denominado como *altamente familiarista*. Este tipo de regímenes se caracteriza por el amplio peso de prácticas de producción informales donde la mayoría de la población depende de arreglos familiares y comunitarios que busca compensar la falta de empleo. En estos regímenes se observa un amplio papel de entidades no estatales, locales e internacionales, que asumen el rol de asignación de recursos para compensar la ausencia o insuficiencia de políticas públicas (Martínez, 2007).

En Colombia, el Sistema de Protección Social fue ampliamente modificado y tiene su actual base en la Ley 100 de 1993. Esta ley creó el sistema de Seguridad Social Integral, caracterizado por "una dualidad presente en el desarrollo de la seguridad social asociada al trabajo formal, por una parte, y a las políticas orientadas a enfrentar la pobreza, por otra" (Acosta et al., 2015, pp. 10). Este sistema agrupa el sistema de salud, el de pensiones, el de riesgos laborales y cesantías, además de los programas para la protección a la vejez (Colombia Mayor y Beneficios Económicos Periódicos [BEPS]). Adicionalmente, con la creación de una Red de Apoyo Social (RAS) en el 2000, se implementaron programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción que constituyeron un conjunto de programas asistenciales enfocados en el fortalecimiento del capital humano de las familias.

Este sistema, en materia de integralidad, cuenta con varios desafíos. Uno de los principales es la transición de un sistema orientado a los trabajadores formales a otro que integre a toda la población (Acosta et al., 2015). Este desafío se ve exacerbado por la heterogeneidad del país en materia tanto de composición y tendencias demográficas, así como las diferencias urbano-rurales presentes. Lo anterior resulta altamente pertinente en un contexto donde la adaptación del modelo

europeo de seguridad social basado en el empleo formal ha creado un Estado de bienestar segmentado (Ocampo, 2008, como se citó en Acosta et al. 2015), especialmente para aquellos trabajadores independientes e informales.

En miras a superar esta amplia barrera en la búsqueda de la universalidad en la protección social, en Colombia se instauró un sistema basado en dos pilares: el contributivo y el subsidiado. El primero, se crea para proteger a los trabajadores formales, mientras que el segundo "agrupa diferentes tipos de prestaciones para dar acceso a niveles básicos de protección a poblaciones vulnerables" (Acosta et al., 2015, pp. 34). Sin embargo, esta división no garantiza la provisión de los mismos servicios y beneficios a la población, esto sumado a la heterogeneidad del país y a la presencia de ineficiencias en el recaudo, que reducen la capacidad redistributiva de este sistema.

Ante estas diferencias, las contribuciones al sistema de protección social parecen traducirse como "un impuesto a la formalidad y un subsidio a la informalidad" (Levy, 2012, como se citó en Acosta et al., 2015). Esto resalta ante la presencia de un gran número de empresas informales que obstaculizan la implementación de cambios estructurales en materia de productividad y de seguridad pensional. En Colombia, en el último trimestre de 2019, se observó proporción de ocupados informales del 47,6% (DANE, 2020, 12 de febrero)[3].

Ante este panorama, las redes clientelistas surgen como redes de resolución de problemas, constituyéndose más allá de un mecanismo de movilización electoral y de compra de votos, sino como una red de intermediación (Auyero, 2001) que se construye a partir de símbolos y representaciones ligados a la distribución de favores. Así, dado el marco institucional de protección social ligada al empleo formal que rige en Colombia, se pretendió evaluar la distribución de favores

[3] Cálculo para el total de las 23 ciudades y áreas metropolitanas. Cifras corresponden a 2019, periodo prepandemia del Covid-19.

por parte del Movimiento Nueva Generación ligado específicamente a la formación para el trabajo y la forma en que esta distribución se relaciona con el capital político de los clientes medido en forma de cercanía y activismo en la organización. Los resultados pertinentes se muestran a continuación.

Resultados

El Movimiento: una Nueva Generación

A principios de la década de los 90, con la fragmentación del Partido Liberal en el Valle del Cauca, se observó la aparición de dos grande líneas. La primera, liderada por Manuel Francisco Becerra y cuya facción (Becerrismo) se consolidó en su momento como la más fuerte del partido liberal en el departamento (Serrano, 2020), se denominó como fuerza Liberal Socialdemócrata. A esta línea pertenecieron personalidades hoy representativas del Movimiento Nueva Generación como Norma Hurtado, José Ritter López, Jorge Eliecer Tamayo y Clara Luz Roldán, actual gobernadora del departamento. La segunda línea, comandada por el político Carlos Herney Abadía, se denominó Movimiento Liberal Unido y se consolidó como una fuerte estructura a nivel departamental. Es dentro de esta última línea donde comenzó la carrera política de Dilian Francisca Toro.

Ante el colapso de estas estructuras dada la vinculación de múltiples funcionaros, incluyendo a Becerra y a Abadía, con financiación proveniente del cartel de narcotráfico de Cali (conocido como proceso 8.000), estas organizaciones entraron en crisis. Esto los obligó a buscar opciones alternativas en el ámbito electoral, consolidándose así, gracias a miembros de ambas vertientes, el movimiento Nueva Generación. La llegada de este movimiento se dio para las elecciones de 1997, primero adscrito al Partido Liberal, pero su consolidación se dio con la derrota de Dilian Francisca

Toro en las elecciones a la Gobernación del Valle en el 2000 pero con una posterior victoria en el Senado de la República en 2002.

Dilian Francisco Toro, actual presidenta del Partido de la Unión por la Gente (Partido de la U) y líder del Movimiento Nueva generación, ha tenido un amplio recorrido político. En 1992, fue escogida alcaldesa de su ciudad natal Guacarí. Igualmente, entre 2002 y 2013 fue Senadora de la República, donde fue presidenta del Senado entre 2006 y 2007. Adicionalmente, alcanzó el cargo de Gobernadora del Valle del Cauca en el periodo entre 2016 y 2019. Sin embargo, más allá de sus cargos políticos, y en sus propias palabras, lo que ha caracterizado su éxito político es su cercanía con la ciudadanía pues ella es "de conocer al vecino, al carnicero, al policía, al cura, de siempre dar los buenos días, de saberse los dolores, sueños y anhelos del de la otra esquina, de querer compartir con todos" (Toro, 2021, pp. 14). Esta filosofía parece, a su vez, haberse transmitido al movimiento de una forma constante y permanente.

Movimiento Nueva Generación: una empresa de solución de problemas

La filosofía de acercarse a los problemas de los ciudadanos y ofrecer soluciones se materializó dentro del movimiento a través de la prestación de servicios. En el caso de Dilian, se dio en sus inicios bajo la atención médica gratuita a gente de su municipio de nacimiento (Guacarí). No obstante, esto se extendió a lo largo del movimiento, cuyo crecimiento se adjudica al trabajo social de salud realizado, pues en palabras de Dilian el movimiento es "*muy social, nosotros siempre hacemos trabajo social, nosotros todo el tiempo estamos trabajando por la gente, nosotros no paramos*" (D. F. Toro, comunicación personal, s.f.).

Para llevar a cabo esta misión social, el movimiento cuenta con un estructura interna que permite la identificación de las necesidades, la comunicación de las ofertas y finalmente la

prestación de los servicios al cliente. En cuanto a la identificación de las necesidades y la comunicación de las ofertas, el rol de los líderes comunales resulta fundamental, especialmente el de los gestores. Los gestores, según la información proporcionada por uno de los entrevistados, gestor de una comuna, son el enlace entre el movimiento y la comunidad. En Cali, existen 3 gestores por concejal del movimiento en cada comuna, por lo que habría aproximadamente 10 gestores del movimiento por comuna en la ciudad:

> *"¿Qué es un gestor? (…) Es una actividad que prestan entre tres y cuatro personas por comuna lo que quiere decir que en Cali hay más o menos 70 u 80 gestores de los cuales la mayoría son las personas más antiguas del movimiento (…) 3 gestores por concejal del movimiento. Entonces resulta de que la doctora Dilian en Cali tiene 4 concejales (…) Yo creo que cada comuna anda en unos 10 gestores más o menos y Cali cada comuna cuenta entre 15 y veinte pico de barrios*." (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022).

Adicionalmente, la presencia de líderes juveniles por comuna y las personas encargadas de gestionar la sede facilitan la comunicación entre los líderes del movimiento y la ciudadanía. En cuanto a la prestación de los servicios, esta compromete a un entramado de actores tanto participes como externos al movimiento.

La prestación de servicios se da en diversidad de áreas. Algunos de los más destacados, según varios de los entrevistados y de la información disponible en la sede oficial del movimiento, son: servicios de oftalmología, odontología, servicio social, asesorías psicológicas, asesorías jurídicas, etc. Estos servicios se dan, como lo expone Juan[4], miembro del movimiento desde hace 7 años y

[4] Todos los nombres de los entrevistados han sido modificados para proteger la identidad de los entrevistados.

parte de la estructura de jóvenes de la comuna 18 de Cali, de acuerdo con las necesidades identificadas en los territorios:

> *"Hay unos territorios (donde) se necesitan brigadas de salud, en otros territorios se necesitan asesorías jurídicas, en otros todo lo que tiene que ver con las asesorías psicológicas entonces es dependiendo las necesidades se van construyendo los procesos…"* (Juan, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Esta resolución de necesidades a través de la prestación de servicios se desarrolla a través de una logística basada en alianzas, donde el movimiento se erige como intermediario y no como prestador directo. En cambio, son diversas entidades privadas las encargadas de suministrar los servicios a través de un acuerdo de financiación parcial o total de la prestación, tal como lo expone Sandra, asistente de la concejal Norma Hurtado desde hace 4 años:

> *"El movimiento nueva generación no presta servicio como tal en las instalaciones, sino que nosotros hacemos convenios con entidades y esas entidades ofrecen unos descuentos para que las personas tengan acceso a rayos x, a temas odontológicos*…" (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Igualmente, como lo expone Luis, miembro del movimiento desde hace aproximadamente 12 años y líder juvenil de la comuna 8 de Cali, el movimiento cuenta con una cartilla de servicios donde se observan algunos de los convenios establecidos en miras a satisfacer las demandas de ciertas poblaciones:

Figura 1

Portafolio de servicios del movimiento Nueva Generación

Nota. Imagen proporcionada por un miembro de la sede oficial del movimiento Nueva Generación en Cali. Se muestra solo una cara.

> *"Esta cartilla en donde hay convenio con todo este tipo de entidades, desde entidades de salud hasta entidades educativas y que el movimiento como tal asume una cofinanciación económica para aquellas personas que hacen parte de la estructura puedan acceder a estos servicios, y si no hacen parte también…el movimiento como tal tiene unas alianzas estratégicas con estos institutos…"* (Luis, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Sin embargo, más allá de estas alianzas y convenios estratégicos, aquello que parece subyacer al éxito del movimiento en materia de resolución de problemas y necesidades en un contexto de precarización en todos los ámbitos de la vida, es la permanencia. Ese vínculo que forma el movimiento con los clientes bajo la forma de una ayuda constante, que siempre está ahí y que nunca descansa, una empresa de solución de problemas, tal como lo describe Jairo, gestor

del movimiento en la comuna 4 de la ciudad y miembro del movimiento desde hace más de 20 años:

> *"Sí, sí, de verdad que el movimiento Nueva Generación ha prestado durante todo el tiempo que ha existido toda clase de servicios de asistencia social a sus electores y no electores (…) Y lo ha hecho siempre y lo ha hecho durante todo el tiempo, durante los 20 años que se inició este movimiento. Y cuando te digo que lo ha hecho siempre te digo…este movimiento es una empresa que se ha caracterizado por eso, creo que es el único movimiento aquí en la ciudad de Cali que mantiene sus puertas abiertas durante los cuatro años anteriores y siguientes a las campañas y siempre ha sido así durante los 20 años."* (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022).

De esta manera, el movimiento Nueva Generación y su capacidad de intermediación con el sector privado y público surge como un canal alternativo al Estado, al mercado y a la familia y ONGs en materia de provisión de servicios, pues mientras que no suplanta el accionar de estos, dado el marco normativo establecido, se aprovecha de sus falencias y entra a suplir ahí donde la oferta es limitada para una creciente demanda. Adicional a lo anterior, esta provisión se encuentra permeada por símbolos ligados a la distribución, donde la "vocación del servicio" y "las oportunidades" destacan dentro de la narrativa del movimiento especialmente al vincularse con la ayuda social y el bienestar que, en materia de empleo, juegan un rol altamente relevante como se verá a continuación.

Servicios de formación para el trabajo

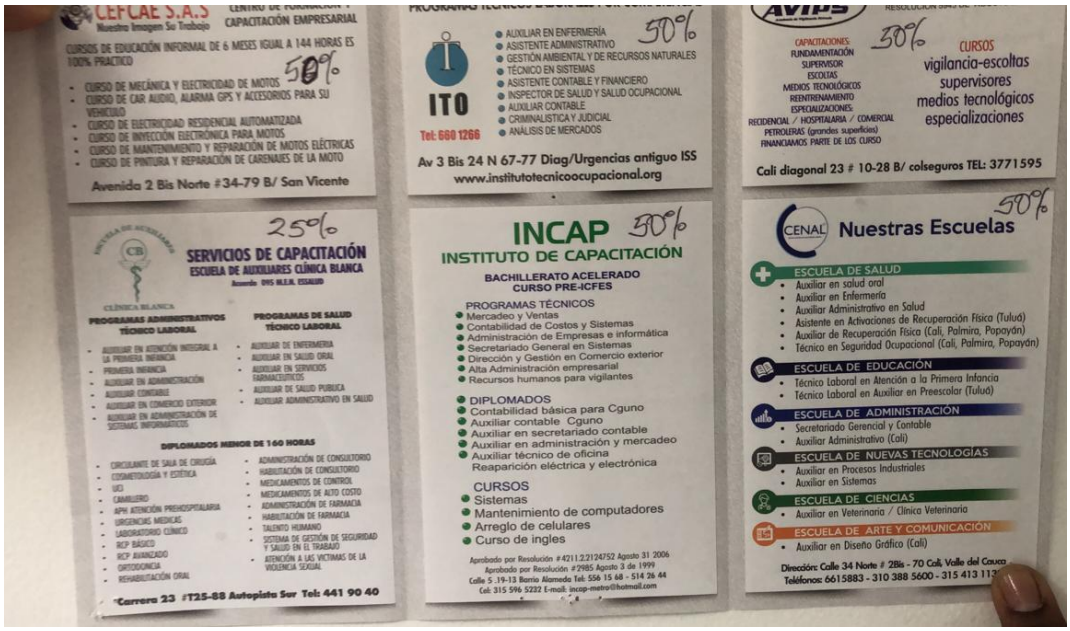
La formación para el trabajo en Colombia, según el DANE (2022, 16 de septiembre) hace referencia al "proceso formativo no formal mediante el cual las personas adquieren conocimientos,

habilidades y destrezas para mejorar su empleabilidad, desempeño laboral o promoción en el empleo" (pp. 2). No obstante, este definición no contempla la educación técnica ni tecnológica. Pese a esto, en el presente apartado se incluyen estos niveles educativos formales dentro de los servicios de formación para el trabajo dado que se han constituido como un herramienta clave en materia de mejora de las oportunidades de entrar al mercado de trabajo formal, así como la importancia que juega la oferta de este tipo de servicios dentro del movimiento Nueva Generación.

En el caso del movimiento, para el año analizado y según los servicios educativos que se observan en la Figura 2, se cuenta con alianzas con 6 instituciones más otras mencionadas por algunos entrevistados (Innopolítica, Escuela Nacional del Deporte, Intenalco). Igualmente, se cuenta con la oferta de aproximadamente 90 capacitaciones entre cursos, diplomados y programas técnicos en diversidad de áreas laborales tales como: mecánica y automotriz, auxiliar en área de salud, auxiliar en área administrativa y de gestión, área de mercadeo, de sistemas y tecnología, entre otras. Igualmente, se observa que vinculado a cada entidad hay unos porcentajes que reflejan el descuento al que tienen acceso aquellos que se beneficien de estos servicios.

Figura 2

Portafolio de servicios de formación para el trabajo del movimiento Nueva Generación



Nota. Imagen proporcionada por un miembro de la sede oficial del movimiento Nueva Generación en Cali. Se muestra solo una cara.

Adicional a lo exhibido en la cartilla, se presentan también otras modalidades de cursos y ayudas orientadas especialmente al emprendimiento más que a la consecución de un puesto de trabajo dentro de una empresa:

> "*…muchos emprendimientos, bastantes emprendimientos, muchos muchos, emprendimientos en panadería, emprendimientos en pastelería, emprendimiento en alimentos, emprendimientos en estos artículos para celebraciones, bombas…emprendimientos en máquinas de coser, en máquina plana, en máquinas fleteadoras, emprendimientos en heladerías, en peluquerías, hay muchos, hay muchos, de verdad que son muchos."* (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022).

Sin embargo, este tipo de capacitaciones tiene un componente diferencial pues el movimiento juega un rol más directo con la entrega de ayudas en especie ante el cumplimiento de ciertos requerimientos:

> *"...¿qué clase de capacitaciones? Una capacitación no referente al trabajo que van a desarrollar sino a unos requisitos que deben de cumplir. Entonces qué pasa cuando la persona cumple con estos requisitos, si la persona por decir algo se encuentra apenas iniciando su actividad, puede arrancar con el emprendimiento al cual se inscribió con una cifra más o menos de 2 millones de pesos , si la persona ya tiene el emprendimiento montado y se presenta para que su emprendimiento crezca puede recibir unos beneficios de 5 millones, y si la persona se encuentra matriculada en cámara de comercio para ampliar más su negocio puede tener un emprendimiento de 10 millones. Son emprendimientos que no se dan en efectivo, se dan en maquinaria, se dan en servicios, pero nunca en dinero en efectivo."* (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto de 2022).

Finalmente, aunque no hacen parte como tal de la formación para el trabajo, se observan otro tipo de cursos y formaciones orientados al empoderamiento democrático que ayudan a su vez a la rendición de cuentas del movimiento. Algunos de estos cursos, como los menciona Daniela, miembro del movimiento desde hace 9 años, son: "liderazgo y formación democrática para el desarrollo latinoamericano", "herramientas para la participación política y la movilización ciudadana", "estrategia e innovación política", "gestión pública y desarrollo territorial" y "la participación política, equidad de género y empoderamiento femenino" (Daniela, comunicación personal, 29 de julio del 2022).

Principalmente, estos servicios se prestan en las instituciones públicas y privadas del Valle del Cauca con las que se tienen convenios. Cabe resaltar que estos servicios no solo se centralizan

en Cali (aunque sí en su mayoría), sino que se dan a nivel de los 42 municipios del Valle del Cauca, donde el partido se encarga de que en cada subsede de los municipios se presten estas formaciones (Andrés, comunicación personal, 07 de agosto del 2022). No obstante, en materia de los cursos de liderazgo y debido a la pandemia de la covid-19, estos se implementaron de manera virtual a nivel nacional (Daniela, comunicación personal, 29 de julio del 2022).

En cuanto a la temporalidad de estos servicios, como se mencionó antes, estos son una constante dentro del movimiento. El tipo de formación, sin embargo, cambia cada año dependiendo de las entidades privadas que prestan el servicio pues son estas las que modifican sus tarifas y sus ofertas de servicios (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022). Igualmente, la cantidad de servicios ofertados puede variar también dependiendo de los comités que se forman en la ciudad, especialmente en época electoral (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022). Sin embargo, todos los entrevistado concuerdan en el carácter permanente de estos servicios que va de la mano con filosofía de estar siempre disponible a la ciudadanía las 24 horas del día:

> "*Todos los días. Esta sede es la sede de Cali central y mantiene abierta las 24 horas del días…te mentí, en horario laboral pero todos los días, mire que hoy es sábado y estamos ya 5 de la tarde…"* (Luis, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Al indagar por los cambios en la oferta y la demanda de estos servicios en época electoral versus época no electoral, todos los entrevistados coincidieron en que no hay un cambio significativo en la cantidad de los servicios ofertados. No obstante, lo que cambia es el mensaje detrás, es decir, se vincula esta oferta de servicios a candidatos particulares que se estén lanzando en el periodo electoral pero estos servicios siempre se encuentran disponibles.

Los criterios de distribución de los servicios de formación para el trabajo

Al realizar las entrevistas, se buscó dar cuenta del proceso subyacente en la escogencia de hacia quiénes van direccionados estos beneficios. De manera formal, es decir, con base a criterios formalmente establecidos que permiten o restringen el acceso a estas formaciones, no se identificó ninguno. No obstante, en la práctica, criterios particulares (o no programáticos) son los que al final inciden en la probabilidad que tienen ciertos tipos de clientes de acceder a los servicios ofertados.

Formalmente, de acuerdo con todos los entrevistados, no existe ninguna restricción formal en materia de edad, nivel de educación, estrato socioeconómico, ciudad de residencia y de afiliación política con el partido y/o movimiento. Las únicas restricciones formales son aquellas impuestas por la institución prestadora del servicio. Sin embargo, al indagar por los canales de divulgación de la información aparecen barreras intrínsecas que influyen en la distribución y en el acceso de algunos clientes a estos servicios.

En la práctica, las personas que actualmente acceden a estas capacitaciones en la formación para el trabajo no cuentan con una edad promedio, donde se observa la presencia de jóvenes desde los 15 años hasta personas adultas que aspiran a seguir su formación académica (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022). En materia de educación, en el caso del acceso a tecnologías, la mayoría son bachilleres pues es un requisito que piden las instituciones educativas. Mas en materia de emprendimiento no se observa un nivel de educación promedio. En cuanto a estrato socioeconómico, aunque no hay un estrato predeterminado, "*si se prefiere muchas veces la gente de más bajos recursos para ayudarles a salir con su emprendimiento adelante"* (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022).

Con respecto al rol que juega la afiliación o cercanía política de los clientes en la probabilidad de estos de acceder a estas capacitaciones, se lograron identificar dos tendencias: en el corto plazo, es decir, cuando se establece un primer contacto entre el cliente y el movimiento, la entrega del beneficio dependerá de las necesidades de los clientes que logre percibir el intermediario y, con base en esto, será el intermediario quien decide a quién comunica la información; en el largo plazo, es decir, cuando ya hay una interacción constante entre un mismo cliente y el movimiento, la probabilidad de acceso a estos servicios dependerá de la reciprocidad del cliente materializada ya sea en forma de afiliación y/o de compromiso con el movimiento.

En un primer momento, el canal principal de distribución de la oferta de estas formaciones que facilita el movimiento son los gestores a través del voz a voz. Es por medio de estos gestores o coordinadores que se informa de todas las ofertas y beneficios, pues inicialmente estos reciben la información por medio de un chat de *WhatsApp* especial para cada comuna y corregimiento de la ciudad, donde se lanzan las ofertas y los cupos disponibles. Posteriormente, el gestor divulga bajo su propio criterio a los interesados y se realiza una base de datos con la información de los aspirantes la cual es enviada a las instituciones (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022). Así pues, el gestor de configura como una especie de primer filtro:

> *"…entonces por medio del coordinador de cada comuna hacemos una base de datos con toda esa información de los aspirantes que se envía posteriormente a las instituciones pero pues tenemos una organización, tenemos una jerarquía y ellos son los primeros filtros, son las personas como las primeras en divulgar toda la información…"* (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Igualmente, como establecieron los otros entrevistados, la ayuda no está formalmente condicionada a la participación o el apoyo político de los clientes al movimiento sino en su necesidad. No obstante, esto no significa que la cuestión política se deje de lado:

"...no es que ellos (los gestores) digan a este sí a este no, ellos son los que divulgan porque vuelvo y te repito aquí no se le niega de pronto al beneficio a nadie pero si sabemos que el que viene es porque tiene conocimiento y se enteró por algún amigo nuestro, por algún referido, entonces el que viene a solicitar ese beneficio hace parte del movimiento, hace parte del grupo" (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Así mismo lo expone Jairo, gestor del movimiento:

"Ya depende de quien uno conozca…público no deben hacerse porque igualmente esto es una cuestión política ¿no? (...) uno si muchas veces direcciona por decir algo a quienes pueden salir en esos emprendimiento a quienes se pueden tirar esos emprendimientos, pero no necesariamente va a ser a personas que por el hecho de no pertenecer al movimiento no van a poder participar…" (Jairo, comunicación personal, 02 de agosto del 2022).

Así pues, se observa que, en un primer momento, dependiendo de la evaluación que realicen los gestores ya sea desde un cálculo político o social, la oferta de servicios resulta accesible para la gran mayoría de los clientes. No obstante, se tiene como prerrequisito al menos un vínculo con el movimiento, ya sea este débil o lejano, para poder tener acceso y conocimiento a estos servicios:

"*El que viene a buscar un beneficio es precisamente por eso o porque hace parte del movimiento o porque esta referido por alguien del movimiento (...) normalmente son personas del mismo movimiento las que acceden a todos esos beneficios porque también son personas que conocen…"* (Sandra, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

En el largo plazo, es decir, cuando ya se han establecido repetidas interacciones entre un cliente y miembros del movimiento, el acceso a los servicios, de ser necesarios, se ven condicionados de forma informal por el carácter recíproco del cliente. Esto se observa en el uso de ciertos términos que vinculan a los que aceptan estos servicios como personas que hacen parte del movimiento. Términos como "nuestros amigos", "simpatizantes", "gente que se identifica con el accionar del movimiento", etc., son utilizados inconscientemente por los entrevistados al indagar por las características de quienes reciben estos beneficios.

Adicionalmente, la reciprocidad surge como un condicionante en cuanto determina el acceso de los clientes a los canales de información para la recepción de estas ofertas. Es decir, entre más involucrados sigan con el movimiento, mayor su acceso a las redes de voz a voz por las que circula esta información de interés. Igualmente, al brindar estas ayudas, se espera que se genere un posible sentimiento de agradecimiento que sea correspondido por el cliente, en el largo plazo, con su apoyo al movimiento:

> "*Cuando uno es intermitente en algún espacio, pues uno cede la oportunidad (…) entonces si hay una persona que de pronto llegó a un beneficio del partido, que lo recibió por parte del partido y no volvió pues entonces no hay forma que esa persona siga en ese canal de beneficios y se le pueda generar mayores beneficios a la final, sino que el que está constantemente pues desde su intención y su ambición positiva frente a lo que quiera va agarrando de esas cositas hasta que llega a su fin porque aquí hay intereses individuales como hay intereses colectivos."* (Luis, comunicación personal, 07 de agosto del 2022).

Entonces, los criterios de distribución de los servicios de formación para el trabajo, en la práctica, parecen obedecer a criterios no programáticos donde el vínculo del cliente con el movimiento, sea este débil o fuerte, juega un papel fundamental en su probabilidad de acceder a

estos servicios vía conocimiento de las ofertas. De esta manera, aunque formalmente no hay impedimento de orden político al acceso a estos servicios, en la realidad se observa la presencia de relaciones dinámicas cuya estabilidad dependerán, en el corto plazo, de las necesidades inmediatas de los clientes y, en el largo plazo, de su reciprocidad.

Conclusiones

La provisión de servicios y favores a cambio de votos constituye un fenómeno que no puede ser verdaderamente analizado por fuera de los símbolos y representaciones detrás de estos intercambios; y a su vez, estos cobran sentido dentro de un determinado contexto. En el caso de los servicios de formación para el trabajo, estos cobran un significado más allá de su valor monetario en un contexto de alta precarización laboral y económica, donde el acceso a la educación de calidad, y por ende al trabajo, aún se encuentran restringidos para una parte significativa de la población. Así pues, se observa una distribución cargada de significado que vincula la "vocación de servir" y el "trabajo social" con sentimientos de agradecimiento y reciprocidad cuanto más dure la relación entre el cliente y el movimiento.

Para el presente año, se identificó la presencia de 90 capacitaciones relacionadas con la formación para el trabajo y la educación técnica y/o tecnológica ofertadas con algún especie de convenio entre el movimiento Nueva Generación y las instituciones educativas prestadoras de los servicios. La periodicidad de la oferta de estos servicios no parece estar sujeta al calendario electoral y se caracteriza, por el contrario, por su constancia a lo largo del tiempo. En materia de requisitos formales para su acceso, no se observaron barreras relacionadas con la edad, el estrato socioeconómico, la ciudad de residencia, el nivel de educación o la afiliación política con el movimiento.

Sin embargo, en la práctica, debido al uso de los gestores del movimiento como primer filtro y al uso de canales como el voz a voz para la divulgación de estos servicios, los criterios de distribución de estas formaciones obedecen principios no programáticos dinámicos en el tiempo: en el corto plazo o en un primer contacto con el cliente, la entrega del beneficio estará direccionada por la necesidad; en el largo plazo, por el contrario, ante repetidas interacciones entre el cliente y el movimiento, su probabilidad de acceso a los servicios se verá condicionada por su reciprocidad en forma de afiliación o activismo en el movimiento.

Pese a que estos resultados parecen respaldar la hipótesis del capítulo sobre la recepción por parte de los clientes de estas capacitaciones y cuya distribución se encuentra motivada por la cercanía y participación de estos en el movimiento, se presentaron diversas limitaciones que podrían alterar en cierta medida los resultados. En su gran mayoría, las limitaciones se relacionaron con la falta o el acceso restringido a más información, y otras fueron de orden metodológico y conceptuales.

Con respecto a las limitaciones metodológicas, la forma en que se formularon las preguntas puede haber influenciado las respuestas de los entrevistados, algo que se evidenció durante las entrevistas al percibir cierta confusión o falta de claridad al plantear ciertos interrogantes. Por otra parte, al tratarse de un tema que socialmente tiene una connotación negativa (asociada al clientelismo, la corrupción, etc.), esto hace que los entrevistados tengan incentivos de modificar sus respuestas u omitir ciertos detalles relevantes que perjudiquen su posición dentro de su estructura política.

En materia de acceso a la información, el solo haber entrevistado personas pertenecientes al movimiento y no a personas receptoras de los beneficios (los clientes) puede significar un sesgo dentro de la información analizada en el presente capítulo que se intentó corregir al solo analizar

la parte de la oferta y excluyendo lo relacionado con la demanda de estos servicios. Igualmente, la falta de datos cuantitativos como cifras que permitan indagar por el número de clientes que acceden periódicamente a estos servicios y sus características dificulta el respaldo de la información proporcionada por los entrevistados.

Finalmente, al intentar identificar si primaban criterios socioeconómicos o políticos en la distribución, aunque conceptualmente ambos se encuentran diferenciados, en la práctica ambos se encuentran ampliamente interrelacionados, pues generalmente son las personas de menores recursos quienes tienden a representar menores costos para su afiliación política con la estructura (Stokes et al., 2013). Así pues, observando el problema de una forma dinámica (en teoría, pues en la práctica no se pudo indagar por la oferta de estos servicios en distintos periodos), se intentó reconciliar ambos conceptos como criterios relevantes en la distribución cuando se presentan de forma simultánea.

4. Conclusiones

A lo largo de la presente investigación, se propuso identificar los criterios de distribución no programáticos del empleo provisto por el movimiento Nueva Generación en el Valle del Cauca para el periodo comprendido entre 2015 y 2021. Esto se llevó a cabo a través de metodologías mixtas (cuantitativas y cualitativas), haciendo uso de fuentes secundarias, registros audiovisuales disponibles en redes sociales, bases de datos oficiales y la realización de entrevistas semiestructuradas. Este ejercicio fue realizado bajo la luz de supuestos teóricos y marcos institucionales que permitieron la contextualización de los resultados obtenidos.

La distribución no programática, que corresponde a aquella que no es sometida a criterio público y/o dicho criterio está subvertido por criterios privados o partidistas, es un tema que se ha estudiado en su mayoría en su dimensión clientelista centrada en el intercambio de votos por favores. Sin embargo, y como se intentó reflejar a lo largo del trabajo, este intercambio no representa de forma adecuada una realidad más compleja de relaciones permeadas por narrativas e identidades construidas en el funcionamiento diario de estas redes (Auyero, 2001).

Entonces, apartándose de los estudios que se enfocan en netamente en las características de los votantes como único determinante de la asignación de recursos, se propuso un enfoque desde la teoría de la agencia donde se observan las interacciones entre los distintos actores de la estructura y como estas influencian la distribución de un recurso en particular: el empleo. Esto se hizo mediante un análisis bajo un enfoque neo-institucionalista, de corte sociológico, que permitió ver cómo los marcos institucionales impuestos a través de leyes y regulaciones limitaron, pero también incentivaron, ciertos comportamientos y creencias de los individuos concernientes a la distribución no programática del empleo por parte del movimiento político.

Bajo estos preceptos, entonces, se sostuvo como hipótesis principal que, dado un contexto institucional y cultural que restringe e incentiva ciertos comportamientos, el tipo de empleo y su distribución dependerán del tipo de actor dentro de la red clientelista y de su capital político, respectivamente. En este sentido se propusieron tres sub-hipótesis:

H1: los intermediarios recibirán puestos burocráticos, y su distribución se dará en función de su índice de capital político.

H2: los donantes recibirán contratos, y su distribución estará en función de los recursos donados y de la consistencia de su apoyo.

H3: los clientes recibirán capacitaciones de formación para el trabajo, y su distribución estará determinada por su activismo en el movimiento.

De las tres hipótesis establecidas, solo en dos casos se obtuvieron los resultados esperados. Sin embargo, en todas se observaron hallazgos relevantes y se dilucidaron ciertas limitaciones metodológicas que resulta pertinente tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados obtenidos.

En el caso de la distribución del empleo burocrático a los intermediarios, se encontró que efectivamente algunos de aquellos aliados locales del movimiento que no ganaron en sus respectivos municipios al cargo de alcaldía recibieron alguna vinculación laboral con la Gobernación departamental. Este fue el caso para el 60% de los intermediarios para el periodo comprendido entre 2015 y 2019. Esto se dio principalmente bajo las figuras de puestos de libre nombramiento y remoción, así como de contratación por prestación de servicios, considerados como herramientas de uso político dentro del marco institucional que rige la carrera administrativa en el país. En el caso de la distribución de estos puestos, se propuso el capital político de los

intermediarios como principal criterio, hipótesis que parece haberse corroborado al evidenciar un coeficiente de correlación positivo de 61,29%, lo que indica que, a mayor índice de capital político, mayor es el nivel jerárquico de los puestos atribuidos.

Con respecto a la distribución de contratos a donantes, de los 394 donantes a las campañas de gobernación y de los intermediarios, sólo 5 fueron identificados como posteriores contratistas, con un total de 22 contratos adjudicados entre estos. El bajo número de donantes que posteriormente fueron contratados, los bajos retornos que experimentaron aquellos que sí fueron contratados y la ausencia de apoyo financiero reiterado mostró, más que el no cumplimiento de la hipótesis planteada, la presencia de variedad de limitaciones metodológicas y conceptuales previamente mencionadas en su respectivo apartado.

Por último, con respecto a los servicios de formación para el trabajo, se encontró la presencia de alrededor de 90 capacitaciones relacionadas con el tema, esto en convenio con más de 6 instituciones privadas y públicas para el Valle del Cauca. No se encontró cambios en la oferta de estos servicios sujetos al calendario electoral y, por el contrario, se halló la constancia y permanencia de estos como una de sus características más simbólicamente representativas. Igualmente, no se identificaron requisitos formales para el acceso estos relacionados con criterios socioeconómicos o afiliación política. No obstante, en la práctica, los criterios de distribución de estas formaciones que determinan la probabilidad de acceso de ciertos clientes a estos parecen obedecer, en el corto plazo, a la necesidad de los clientes y, en el largo plazo, a la reciprocidad de estos.

Estos hallazgos presentados no se encontraron absueltos de diversas limitaciones. En lo relacionado con los puestos burocráticos y el capital político, como se enunció con antelación, para la construcción del índice sólo se trabajó con 3 de los 7 capitales que componen el índice en su

metodología original (Casey, 2005), esto por motivos de tiempo y del alcance del trabajo, lo que dejó por fuera otros factores relevantes. Se sugiere, entonces, para futuras investigaciones, ampliar el índice a sus 7 componentes, así como expandir la muestra a intermediarios de distintas elecciones y, de ser posible, contrastar con otros métodos la relación directa que en un primer momento parece sostenerse.

En materia de donaciones y contratación, la falta de una medición clara para el capital político aplicado a los donantes, así como la falta u omisión de información relacionada con la identidad de los donantes representaron amplias limitaciones en el análisis. No obstante, la mayor dificultad metodológica reside en la ilegalidad del fenómeno que se intenta demostrar, lo que hace que los datos oficiales, dado el marco institucional que establece topes de financiación, sean manipulados para esconder o registrar bajo diferentes identidades las transacciones realizadas. Se aconseja, entonces, ampliar el análisis con información cualitativa que permite verificar si la entrega de contratos se da a familiares o círculos cercanos de los donantes o a estos mismos, pero bajo distinta identificación.

En cuanto a la distribución de servicios de formación para el trabajo, tanto la forma en que se formularon las preguntas como el hecho de solo haber entrevistado miembros oficiales del movimiento resulta en que la información pueda encontrarse sesgada u omitir información de alta relevancia. Igualmente, al tratarse de un tema complejo y políticamente controversial, esto puede haber influenciado las respuestas de los entrevistados en busca de omitir detalles no favorecedores de su movimiento. Se recomienda, por ende, modificar el cuestionario, hacer entrevistas de prueba y ampliar la variedad de entrevistados para un próximo ejercicio académico.

Finalmente, y a pesar de las limitaciones mencionadas, se puede decir que esta investigación identificó la presencia de ciertos criterios de carácter no programático que influyen

en la manera en que se distribuye el empleo dentro de un movimiento político previamente caracterizado como una red clientelista. Entonces, se observó que, dada las limitaciones institucionales que restringen los recursos monetarios y la cantidad de empleo burocráticos con los que se cuentan a nivel departamental, el movimiento Nueva Generación realiza un cálculo estratégico guiado por el capital político como principal criterio en la asignación de estos recursos escasos. Así, ante la inhabilidad de dar empleo a todos sus integrantes, dentro del movimiento se asigna los empleos burocráticos a sus intermediarios (aliados locales) y a los clientes se les ofrecen capacitaciones en formación para el trabajo bajo la insignia del trabajo social que ulteriormente lleva a un reconocimiento y a sentimientos de reciprocidad que buscan traducirse en la reproducción de la estructura y/o en votos.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, surgen diversos interrogantes por resolver en futuros ejercicios investigativos vinculados a los obstáculos encontrados. Con respecto a los criterios de distribución del empleo ¿En qué porcentaje predominan criterios no programáticos versus programáticos en la distribución del empleo por parte de partidos o movimientos políticos?; A parte del capital político ¿entran en juego otros criterios no programáticos? ¿Cuáles?; ¿Reciben algo a cambio los donantes? ¿Qué reciben? ¿Bajo cuales criterios?; ¿Cómo se caracteriza la demanda de servicios de formación para el trabajo? ¿Tiene alguna influencia esta demanda sobre la oferta? ¿Cuál y cómo?; y, por último, ¿pueden estos resultados extrapolarse a otros movimiento políticos? Estas propuestas de preguntas contribuirían no solo a la ampliación de la comprensión de un fenómeno tan complejo como el clientelismo, sino que permitirían a su vez entender y ajustar los efectos no previstos de los marcos institucionales donde se realizan estos intercambios.

5. Anexos

Anexo No. 1

Cuestionario entrevista semiestructurada: Formación para el trabajo

1. ¿Cuál ha sido su rol o papel en el movimiento político Nueva Generación? ¿Hace cuánto?

2. Algunos movimiento políticos prestan servicios a sus electores, entendiéndose esos servicios como asesorías legales, prestación de servicios de odontología, capacitaciones en habilidades para el trabajo, acceso a educación, etc. ¿Presta el movimiento Nueva Generación servicios? ¿Cuáles?

3. ¿Con cuánta periodicidad se prestan estos servicios? ¿Cambia la oferta y la demanda en época electoral vs época no electoral?

4. Sobre los servicios relacionados a capacitaciones o estudios que ayudan a formar a una persona para el trabajo ¿Cuáles son estos? ¿Con qué periodicidad se prestan? ¿Dónde? ¿Para qué? ¿Quiénes los prestan?

5. ¿Aplica alguno de los siguientes requisitos para acceder a estos servicios de capacitación?

- Nivel de educación mínimo
- Edad mínima
- Nivel de estrato socioeconómico determinado
- Ciudad de residencia específica
- Ser miembro oficial del partido/movimiento
- Tiempo mínimo como miembro del partido/movimiento

- Otros

6. ¿Quiénes acceden generalmente a estos servicios de capacitación o formación? ¿Cómo se caracterizan: Edad promedio, Nivel de educación promedio, tipo de relación con el partido/movimiento?

7. De todas las personas que acceden a estos servicios de capacitación o formación ¿Tienen las personas que participan directamente en el movimiento mayores oportunidades que las otras de acceder a estos? ¿Por qué?

8. ¿Cómo se divulgan o promocionan este tipo de servicios? ¿Por cuáles canales? ¿Hacia quiénes?

6. Bibliografía

Acosta, O. L., Forero Ramírez, N. y Pardo, R. (2015). *Sistema de protección social de Colombia: avances y desafíos* (Serie Estudios y Perspectivas No. 28). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37882

Auyero, J. (1999). "From the Client's Point(s) of View": How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism. *Theory and Society*, 28(2), 297–334. http://www.jstor.org/stable/3108473

Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ediciones Manantial.

Auyero, J. (2009). Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3), 1 – 31.

Becerra, E. L. (2012). *Does Everyone Have a Price? The Demand Side of Clientelism and Vote-Buying in an Emerging Democracy* [Disertación de Doctorado, Duke University]. https://hdl.handle.net/10161/6185

Bustikova, L. & Corduneanu-Huci, C. (2011). Clientelism, State Capacity and Economic Development: A Cross-National Study. *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*.

Casey, K. (2005). Defining Political Capital: A Reconsideration of Bourdieu's Interconvertibility Theory. *University of Missouri-St. Louis.*

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. En http://www.clad.org.ve

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 109. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 110. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 209. 7 de julio de 1991 (Colombia).

Cox, G. (2010). Swing voters, core voters, and distributive politics. En I. Shapiro, S. Stokes, E. Wood, & A. Kirshner (Eds.), *Political Representation* (pp. 342-357). Cambridge: Cambridge University Press.

Datos Abiertos. (31 de marzo de 2022). SECOP II Contratos Electrónicos. https://www.datos.gov.co/Gastos-Gubernamentales/SECOP-II-Contratos-Electr-nicos/jbjy-vk9h

Dávila, A. y Delgado, N. (2002). La Metamorfosis del Sistema Político Colombiano: ¿Clientelismo de Mercado o Nueva Forma de Intermediación? En: F. Gutierrez (Ed.), *Degradación y Cambio. Evolución del Sistema Político Colombiano* (pp. 321 – 352). Editorial Norma.

Decreto 785 de 2005 [con fuerza de ley]. Por el cual se establece el sistema de nomenclatura y clasificación y de funciones y requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004. 17 de marzo de 2005.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (11 de marzo de 2022). Boletín Técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Noviembre 2021 – Enero 2022. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_nov21_ene22.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (12 de febrero de 2020). Boletín Técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Octubre – Diciembre 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_oct19_dic19.pdf

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (16 de septiembre de 2022). Boletín Técnico: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) Módulo de Formación para el Trabajo. Abril– Junio 2022. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/formacion/GEIH_FormacionTrabajo_abr_jun22.pdf

Finan, F. & Schechter, L. (2011). Vote-Buying and Reciprocity. *Econometrica*, 80, 863-881. https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_VB.pdf

Función Pública. (2 de marzo de 2022). *Empleo público en el tiempo*. Recuperado el 31 de marzo de 2022 de https://www.funcionpublica.gov.co/web/sie/caracterizacion-empleo-publico

Gay, R. (1994). *Popular organization and democracy in Rio de Janeiro. A tale of two favelas.* Philadelphia: Temple University Press.

Gherghina, S. & Volintiru, C. (2017). A new model of clientelism: political parties, public resources, and private contributors. *European Political Science Review*, 9 (1), 115-137. https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/8C048D184994705942D8A84FCB9B8F71/S1755773915000326a.pdf/a-new-model-of-clientelism-political-parties-public-resources-and-private-contributors.pdf

Giraldo, C. (2018). *Política social contemporánea. Un paradigma en crisis*. Grupo de Socioeconomía, Instituciones y Desarrollo (GSEID). Universidad Nacional de Colombia, 56 – 73. https://cebem.org/wp-content/uploads/2019/07/Pol%C3%ADticaSocialContemp%C3%B3raneaUnParadigmaEnCrisisLbGiraldo18.pdf

Golden, M. & Min, B. (2013). Distributive politics around the world. *The Annual Review of political Science*, (16), 73-99. https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-052209-121553

Gómez, M. A. (2019). *Los procesos de selección y contratación a partir del clientelismo en una empresa pública del sector deportes de Medellín* [Tesis de Maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio institucional de la Universidad EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/14359/MarioAugusto_GomezSanchez_2019.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Gonzalez, F. y Otero, S. (2006). ¿Es ilegítimo el sistema político colombiano? La razón de ser del clientelismo y otras prácticas de la clase política en el contexto colombiano. http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-244.html

González, L. A., Guzmán, E. y Tuirán, A. (2021). Clientelismo personalizado en Colombia: una aproximación histórico-institucional a un estudio de caso. *Revista Sociedade e Cultura*, 24.

Grindle, M. (2016). Democracy and Clientelism: How uneasy a Relationship? *Latin American Research Review*, 51(3), 241 – 249. https://www.jstor.org/stable/44000365.Hall, P. y Taylor, R.

Gutiérrez, F. (2007) *¿Lo que el Viento se Llevó? Los Partidos Políticos y la Democracia en Colombia 1958 – 2002*. Norma, 75 – 123.

Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, 14, 289-310.

Immergut, E. (2007) O Núcleo Teórico do Novo Institucionalismo en E. Saravia y E. Ferrarezi (Eds.), *Políticas Públicas* (Vol. 1). Coletanea, 155 – 195.

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (Eds.). (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Ley 100 de 1993. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. 23 de diciembre de 1993. D. O. No. 41.148.

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio de 2007. D.O. No. 46.691.

Ley 130 de 1994. Por la cual se dicta el Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. 23 de marzo de 1994. D.O. No. 41280.

Ley 1475 de 2001. Por la cual se adoptan reglas de organizacion y funcionamiento de los partidos y movimientos politicos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. 14 de julio de 2001.

Ley 1778 de 2016. Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción. 2 de febrero de 2016.

Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el estatuto de la oposición política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. 9 de julio de 2018.

Ley 80 de 1993. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993.

Ley 909 de 2004. Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones. 23 de septiembre de 2004.

Lo Bue, M. C., Sen, K. & Staffan, L. (2021). Clientelism, public goods provision, and governance. *UNU-WIDER*. https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-98-clientelism-public-goods-provision-governance.pdf

Loza, N. (2008). Legitimidad en disputa: Zedillo, Fox, Calderón. Mexico: Flasco México

March, J. y Olsen, J. (1984). The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*, 78 (3), 734 – 749.

Martínez. J. (2007). *Regímenes de bienestar en América Latina* (Documento de Trabajo Nro. 11). Fundación Carolina GeALCI. www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf

Misión de Observación Electoral [MOE]. (2018). *Democracias Empeñadas. De financiadores privados a contratistas públicos.* Bogotá.

Muller, W.C. (2007). Political institutions and linkages strategies. En Kitschelt, H., & Wilkinson, S. (Eds.). (2007). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Naydenov, N. (2016). Political capital conceptualization: reclaiming the heart of democracy.

Peters, B. G. (2003). El nuevo institucionalismo. Barcelona: Editorial Gedisa, S. A.

Ramírez Brouchoud, M. F. (2012). Transformaciones del Estado en el gobierno local: La nueva gestión pública en Medellín. *Reflexión Política*, 14, (28), 82-95.

Robinson, J. & Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *Scand. J. of Economics*, 115(2), 260–291.

Rodríguez, D. F. (2019). Nominas paralelas una manifestación del sistema clientelista colombiano. *Vialuris*, (27), 163-205. https://www.redalyc.org/journal/2739/273963960005/html/

Rodríguez, L.A. y Maldonado, N. (2020). Las políticas distributivas en Colombia: de los auxilios parlamentarios a las partidas de inversión social regional o "mermelada tóxica". *Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas (En línea)*, 50 (132).

Roth, A. N. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación.* Bogotá: Ediciones Aurora.

Rubio, R. (2003). *No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez, A. (2022). El Secreto para Hacer Amigos. La Coordinación entre las Organizaciones que Compiten por Votos en el Valle del Cauca en las elecciones de 2018 y 2019. En: Botero et.al. "En reconfiguración permanente: partidos y elecciones nacionales y subnacionales en

Colombia 2018-2019". Coedición Universidad de los Andes – Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Sanín, G. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. *Konrad Adenauer Stiftung*, 11 – 54.

Serrano Corredor, C. E. (2020). «Son gente como yo». Brókeres y construcción de maquinaria política en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, Colombia (2008-2019). Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 59, 227-251. DOI: 10.17533/udea.espo.n59a10

Stokes, S. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *The American Political Science Review*, 99 (3), 315-325.

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics. Cambridge: Cambridge University Press.

Toro, D. F. (2021). *Dilian Francisca Toro. Liderazgo para confiar*. Fundación Líderes para confiar Luis José Toro.

Trovero, J.I. (2012). Max Weber y el proceso de racionalización occidental: Consideraciones en torno a su influjo sobre la tipología de la dominación legítima [en línea]. VII jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012, La Plata, Argentina. En Memoria Académica.

Varela, V. E. (1998). *Desafíos del interés público.*

Varela, V. E. (2006). ¿Renovar o destruir las burocracias estatales? El impacto del "New Public Management". *AD-minister*, (8), 124-145.

Warner, C. M. (2008). Democracy, the Rational Patron, and the Rational Client [Review of *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, by H. Kitschelt & S. I. Wilkinson]. *International Studies Review, 10* (1), 143–146. http://www.jstor.org/stable/25481948

Zapata Osorno, E. (2016). El clientelismo político como mecanismo de intermediación. El caso de Rionegro, 2000-2011. *Reflexión Política*. 18 (36), 178-193.

Zuleta, M. M., Saavedra, V. y Medellín, J. C. (2018). Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción. FEDESARROLLO. http://hdl.handle.net/11445/3544