

**MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y
ADAPTACIONES DEL CLIENTELISMO: DE LA
UTILIZACIÓN POLÍTICA A LA DEPREDACIÓN
GLOBALIZADA DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

Gloria Isabel Ocampo

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo¹ examina las relaciones entre poder político, clientelismo-corrupción y Estado. A partir de una etnografía del Estado y la política efectuada en el departamento de Córdoba, abordo, en un primer momento, la manera en la cual el clientelismo se instaura como factor de gobernabilidad local y como dispositivo de relacionamiento entre los poderes políticos regionales y un Estado centralista y, después, cómo se efectúa el paso del clientelismo descentralizado y redistributivo a uno monetizado, en cierta medida centralizado, y articulado con los flujos de corrupción que permean el Estado. El primer tipo, que se consolida a mediados del siglo XX, se funda en el sistema electoral, pero se arraiga en las estructuras, las prácticas y las simbologías del patronazgo agrario y del caciquismo del siglo XIX. La transición hacia el segundo tipo, es decir, hacia el clientelismo depredador y criminal de recursos públicos, se efectúa en el marco de las reformas modernizadoras emprendidas por el Estado colombiano desde las últimas décadas del siglo XX.

Mi aproximación al análisis del clientelismo se inscribe en la línea iniciada en Colombia con el trabajo sobre las bases sociales y culturales de este dispositivo de acción política, por el equipo liderado por el antropólogo Néstor Miranda, en donde investigadores como Alejandro Reyes, Eloísa Vasco y Jorge Valenzuela realizaron estudios regionales o de localidades, y Fernán González dio inicio a sus análisis de larga duración de la vida política nacional (González, 2012)². Estos trabajos desarrollaban la tesis de Guillén Martínez sobre la continuidad histórica entre las sociabilidades prepolíticas de la hacienda colonial y las formas de adscripción partidista de la sociedad de ese entonces, y retomaban las ideas sobre la historia del caciquismo y las bases sociales de las adscripciones políticas en la sociedad colombiana del siglo XIX, planteadas por Malcolm Deas en 1973 y Frank Safford en 1983.

¹ El presente texto se basa en una presentación realizada en Cartagena en septiembre de 2017 en el Seminario *Estudios sobre el Caribe colombiano: balance de veinte años*, organizado por el Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).

² En este frente se destaca el libro de Reyes Posada (1978) y los artículos de Fernán González (1976, 1977 y 1980; citados en González (2012).

Estudios posteriores, como el de Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila-Ladrón de Guevara (1990), analizaron el clientelismo en el marco del desarrollo capitalista del país. Estos autores plantean cómo durante el Frente Nacional y en los años siguientes se refinaron y generalizaron las prácticas clientelistas para mantener la lealtad de las redes políticas locales y regionales, gracias al acceso de los jefes de estas a los cargos de la burocracia y a los recursos del Estado. El clientelismo fue, entonces, planteado como un medio de intermediación política que ocupa espacios que la falta de presencia del Estado deja entre este y la sociedad y, por tanto, como una vía de articulación entre ambos (Ibíd.).

Para Dávila-Ladrón de Guevara (1990, 1999: 66), hasta el Frente Nacional puede hablarse de un clientelismo tradicional, caracterizado por el intercambio directo entre clientes y patrones (sin que el Estado desempeñara un papel importante en las transacciones), dado el carácter personal de las adhesiones y lealtades y la extrema dependencia de estas relaciones. Después, el Estado adquirió un papel central al suministrar los recursos para el intercambio de bienes y favores por votos, lo que habría dado lugar al clientelismo moderno (1999: 66) que, después de la Constitución de 1991, sería reemplazado por el clientelismo de mercado, que utiliza a su favor los cambios modernizadores del Estado (Gutiérrez, 1998; en Dávila-Ladrón de Guevara, 1999: 68 y 70). Se producen, entonces, cambios en la conformación y el funcionamiento de las redes políticas y en los modos y grados de competencia entre ellas (Dávila-Ladrón de Guevara y Delgado Varela, 2002).

Francisco Gutiérrez Sanín (2007 y 2002) analizó la forma como el Frente Nacional minó la capacidad integradora de los partidos tradicionales, al trasladar a ellos la disputa por la burocracia y los recursos (que entonces se distribuían paritariamente entre partidos). Esto rompió la articulación de los políticos regionales con los jefes nacionales, y les otorgó una autonomía que les permitió, a partir de los años setenta y ochenta, aumentar su poder en los partidos y en la política nacional. Este autor analizó también los efectos de la Constitución de 1991, sobre todo los de las medidas de descentralización y de municipalización de la vida política con las que se pretendía resquebrajar la intermediación clientelista. Pero, inversamente a lo que se buscaba, los jefes políticos de las regiones, al tener acceso directo a los recursos del Estado (por la transferencia de competencias y recursos centrales a los gobiernos locales), se empoderaron, frente a los jefes del centro, trastocando la relación de fuerzas entre ellos (Gutiérrez Sanín, 2007).

La exacerbación del conflicto por la acción de los grupos armados y su ambición de tener influencia y poder habrían producido el surgimiento de un nuevo tipo de clientelismo: el clientelismo armado (Peñate, 1999), el cual

ha sido objeto de debates, sobre todo en relación con sus efectos³. Mauricio García Villegas y Javier Eduardo Revelo Rebolledo (2010: 64 y 66), retoman el análisis del clientelismo “armado, mafioso o simplemente ilegal”, que se produce en el intercambio desigual entre políticos nacionales y locales, donde los grupos armados conforman sus propias redes de clientela y capturan la institucionalidad local mediante el uso de las armas y de la alianza entre mafias y políticos. Por su lado, Gustavo Duncan (2005: 63) distingue entre el clientelismo armado, que se presenta en las zonas rurales y en cabeceras municipales, donde patronos y clientes pueden ser constreñidos a pagar comisiones a los *señores de la guerra* para acceder a los recursos del Estado y a votar por sus candidatos, y el clientelismo mafioso, que se produce en las zonas urbanas y dirige la intimidación a la clase política, a los contratistas del Estado y a la burocracia.

Por mi parte, en mi trabajo sobre los poderes regionales en Córdoba (Ocampo, 2014) exploré las bases sociales del clientelismo, sus modos de funcionamiento y los dispositivos concretos mediante los cuales él llega a constituirse en factor de integración política y de gobernabilidad y en el modo de relación de la región con el Estado central. Mi interés se dirigió, después, al examen de cómo las disposiciones globales de transformación del estado adoptadas en el país a finales del siglo XX se tradujeron en políticas y normas que, al llegar al nivel de su ejecución (*local*), han sido reinterpretadas, adaptadas y ejecutadas por las mediaciones del clientelismo, de tal manera que este, en vez de desaparecer (como se suponía que ocurriría), encontró en las nuevas formas de funcionamiento del Estado las condiciones favorables a la usurpación de recursos públicos en escalas inimaginadas, y adquirió nuevas dimensiones y nuevos significados (Ocampo, 2018).

2. PROCESOS DE CONFORMACIÓN REGIONAL Y SISTEMA POLÍTICO

Lo que hoy es el departamento de Córdoba no puede ser considerado como una región periférica, que es como suelen caracterizarse los contextos donde prevalecen relaciones políticas premodernas como el clientelismo: desde el siglo XIX, el territorio del sur de Bolívar (primero el estado y después el departamento), que comprendía la zona de Tolú, el bajo Sinú y las sabanas, era una región relativamente integrada, tanto económica como políticamente

³ En especial, se discute la interpretación de la inserción de los grupos ilegales como captura o configuración cooptada del Estado (cf. Garay Salamanca *et al.*, 2008; López, 2010; Gutiérrez Sanín, 2006).

(y con conexiones con los territorios insulares del Caribe). Allí se estableció una estructura de poderes subregionales y un orden social articulados alrededor de la hacienda ganadera y de caciquismos locales y subregionales, en una situación de minoría con respecto al centro regional, que era Cartagena. Se conformaron, entonces, élites económicas y políticas que asumieron la función política (y, a veces, la militar), así como la relación con el centro del Estado. Se trató de un proceso de conformación regional basado en tres factores que definirán la estructura social y política en este territorio:

- El dispositivo material y conceptual de la hacienda y del caciquismo como esquemas fundantes de la organización de la sociedad y del poder (Ocampo, 2014; Solano y Flórez Bolívar, 2009).
- La conformación y reproducción de poderes locales y regionales que llegan a dominar la política y a situarse como intermediarios en la relación de la región con el Estado.
- Una presencia del Estado mediada por aquellos poderes, los cuales logran monopolizar la institucionalidad estatal y canalizar la función redistributiva mediante el clientelismo, el cual se instaura como el mecanismo de integración política y de relacionamiento de la población con el Estado.

Dicho de otra manera, estos factores, cuyo correlato es el sistema hacendario de producción ganadera (basado en la apropiación extensiva de la tierra), definirán la estructura social, la organización y el modo de funcionamiento del poder político, así como el modo de construcción del Estado. Y definirán, también, la relación (clientelar) de la región con el centro político. El sistema político así constituido se reproduce en el tiempo y mostrará una enorme capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes de la región y del Estado.

La consolidación de élites subregionales, que resentían el lugar marginal ocupado por la región frente a Cartagena; la expansión de la ganadería hacia el sur, que propiciaba relaciones económicas y políticas con la región andina (especialmente con Antioquia), y el fortalecimiento de Montería como centro del desarrollo regional llevaron a la creación del departamento de Córdoba en 1952. Los políticos logran, entonces, acceso directo a la burocracia y a los recursos estatales, lo cual es facilitado por las relaciones que establecen con los dirigentes de los partidos en el centro del país y a su eficiencia en la organización del sistema clientelar. Se produce, también, el ingreso de los “turcos” (ciudadanos de origen árabe) a la política, y surgen o se consolidan nuevas facciones en el partido Liberal, el cual logra la preeminencia en la política regional, aunque el conservatismo (que predominaba en Montería) mantiene

su poder gracias al régimen alternado del Frente Nacional, el cual genera un esquema de alianzas bipartidistas para la distribución de cargos y prebendas que se prolongará después de finalizado el pacto político entre liberales y conservadores y, aún, después de instaurada la elección popular de alcaldes y gobernadores.

Los poderes tradicionales se transforman en clase política, la cual se erige como intermediaria e intérprete entre el Estado y la población. Pero esto no significó el relevo de las élites políticas tradicionales ni la ruptura del esquema de poder o de las sociabilidades políticas previas —como sí ocurrió en otras regiones—: los poderes políticos subregionales se integran en una clase política de alcance departamental, que se acomoda a las nuevas condiciones del ejercicio de la política, la cual requería ahora mayor dedicación (especialización), nuevas prácticas (formas organizativas, intercambios, etc.) y nuevos y mayores recursos.

Mientras tanto, los campesinos, expulsados del campo por la ampliación del área ganadera, catástrofes naturales o distintas violencias, se instalaban precariamente en Montería u otros centros urbanos, donde pasaban a conformar las bases del sistema clientelar. De este modo, el clientelismo se instituye (y se reproduce) en la intersección entre dos planos: el horizontal, de las redes de poder construidas por las élites, y el plano vertical, de los intercambios desiguales entre las élites políticas y el resto de la población. Este sistema resultaba funcional tanto para aquellas, que estructuraban sobre él su poder, como para la población en proceso de urbanización y marginalización, que requería traductores e intermediarios en sus relaciones con el Estado, así como sus recursos. La política se instaló, entonces, como el sector dominante y determinante en la sociedad cordobesa en lo cual incidió también el lugar secundario que se le asignó en las políticas centrales al desarrollo de la ganadería, la actividad que las condiciones naturales de la región y su desarrollo tecnológico, entre otros factores, ubicaban como su “vocación natural”.

Simultáneamente con aquellos procesos, en el país se había producido un crecimiento de los recursos estatales y de la burocracia, se avanzaba en la estatización y en la descentralización, lo cual, junto con el fortalecimiento del poder legislativo, reforzaba las jefaturas políticas regionales, que adquirieron mayor autonomía con respecto al nivel central (Gutiérrez Sanín, 2007).

Aunque el clientelismo se instaura en todo el país, presenta especificidades que se van delineando en los procesos (económicos, sociales y políticos) de conformación regional. En Córdoba, como lo expuse, se establece sobre las relaciones y simbologías surgidas de la hacienda y del caciquismo, es decir, se inserta en un sistema social y político donde las relaciones y adhesiones

primarias —especialmente, el parentesco y la localidad (*localidad* en el sentido de lazos por compartir un territorio— desempeñan un papel preponderante. Pero, ¿cómo estas lógicas primordiales llegan a organizar la política regional?

El parentesco y la localidad son productores de nexos, lealtades y símbolos que son absorbidos por la política: ambos principios de organización social circunscriben relaciones, cimentan adhesiones y generan identidades y obligaciones políticas (cf. Ocampo, 2014: primera parte, capítulo 2). Así, surgen parentelas que logran acumular el poder político, como la de los López, una familia originaria de la región de las sabanas, que establece una tradición liberal con fuerte acento ideológico y se entronca con la élite conservadora monteriana (mediante alianza matrimonial entre dos de sus varones con mujeres de la élite política conservadora). Sus patriarcas saben interpretar las nuevas circunstancias del Estado y de la política local: logran acceso a las instancias centrales y a la burocracia, establecen una organización partidaria jerarquizada y disciplinada (el movimiento Mayorías Liberales) de alcance departamental y edifican un sistema clientelar basado en la oferta de bienestar social. Sus miembros, que asumen distintos roles políticos, se ubican en la cúspide de la pirámide de la organización clientelar y acumulan un poder que les permite el predominio en la política regional durante varias décadas.

Otro caso que muestra la imbricación entre parentesco y poder político es el de la familia De la Espriella. Esta, también adherente del partido Liberal y oriunda de las sabanas, entreteje, por medio del parentesco (básicamente, de alianzas matrimoniales), una red supradepartamental que la relaciona con familias tan influyentes políticamente como los Burgos y los López (de Córdoba), los Guerra Tulena (de Sucre), los Díazgranados (del Magdalena) y los Char (del Atlántico). Sus miembros logran acceso a la burocracia en distintos niveles y, sobre todo, una representación parlamentaria y un poder político que les permitieron ubicar, en 2014, a tres de sus miembros en el Senado: los hermanos María del Rosario Guerra de la Espriella, Antonio Guerra de la Espriella y su primo Julio Miguel Guerra Sotto (otro de los primos, el senador Miguel Alfonso de la Espriella Burgos, había sido despojado de su investidura parlamentaria al ser condenado por parapolítica en 2008). Algunos de sus integrantes viran hacia partidos o movimientos surgidos al vaivén de las coyunturas políticas (Centro Democrático, Cambio Radical, Opción Centro, Movimiento Popular Unido y Colombia Democrática) (Ocampo, 2014), lo cual les permite sortear las interdicciones sobre participación de consanguíneos y parientes en grados cercanos en cargos del Estado o en la representación partidista.

Este modo de funcionamiento del poder político se basa en una concepción naturalizada de la imbricación entre parentesco y política; se acepta que el

poder político se organice y opere según las leyes del parentesco: el capital político se constituye en familia, se organiza y se distribuye entre las parentelas y se trasmite por herencia; los roles y funciones políticas se distribuyen según criterios como nivel genealógico, sexo, edad o tipo de lazos (filiación a alianza). Esta concepción de la política define, también, la naturaleza de los partidos políticos, los cuales no son aquí lo que la teoría política entiende como tales, sino la expresión de las estructuras y de las redes locales y regionales de poder (basadas en adhesiones primarias), las cuales se traslapan en ellos y les insuflan su propia lógica.

Ahora bien, la relación entre parentesco y lealtad política no es mecánica, ni da lugar a la conformación de “grupos” inamovibles y perfectamente cohesionados, sino a redes de carácter fluido. Esto produce un sistema caracterizado por un continuo juego de fracturas y recomposiciones: las luchas por el poder, por la influencia política en los territorios, por votos, cargos o intereses económicos, generan frecuentes rupturas y divisiones, pero el sistema político mismo posibilita la reparación de tales fracturas mediante la generación de nuevas alianzas⁴. Por eso, aquí las luchas faccionales operan como modo de integración y no de desintegración política, y la estabilidad estructural del sistema resulta de ese incesante juego de rupturas y alianzas entre grupos y segmentos políticos.

La solidez del sistema político así constituido hace que poderes externos (legales o ilegales) hayan tenido que plegarse a los esquemas del clientelismo y del faccionalismo. Fue esto lo que hizo Álvaro Uribe Vélez cuando en el departamento buscó apoyo para su primera elección en 2002 y para su reelección en 2006, y lo que hicieron los paramilitares cuando buscaron tener representación política regional como paso previo a su negociación con el Estado (dando lugar a lo que se conoció como la “parapolítica”). En ambos casos, jefes del partido Conservador y de las facciones minoritarias del liberalismo, así como representantes de nuevos partidos, establecieron alianzas electorales de carácter suprarregional (con el Partido Social de Unidad Nacional y con las Autodefensas Unidas de Colombia), lo que les permitió derrotar el poder político ostentado durante años por Mayorías Liberales (de donde provenían algunos de ellos)⁵.

⁴ Se trata de *estructuras segmentarias*, en el sentido propuesto por E. E. Evans Pritchard (1977).

⁵ Es conocido el apoyo que dieron a Uribe congresistas como Julio Manzur Abdala (del Partido Conservador), Zulema Jattín (de Apertura Liberal), Reginaldo Montes (de Cambio Radical), Eleonora Pineda y Miguel Alfonso de la Espriella (de Colombia Democrática) (Serrano, 2003; en Ocampo, 2014: 202). En 2007 Salvatore Mancuso contó a la Fiscalía que, en 2003, seis congresistas unidos en “El sindicato” lo habían buscado para proponerle que apoyara su candidato a la Gobernación y así acabar con el dominio tradicional de la familia López Cabrales (López Hernández, 2008; en Ocampo, 2014: 203).

La colaboración con los paramilitares, al ser judicializada, llevó a la destitución de la representación parlamentaria cordobesa (unos fueron condenados y despojados de su investidura y otros renunciaron para no ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia sino por la justicia ordinaria). Pero, la alianza alrededor de Uribe (y, después, de Juan Manuel Santos) permitiría la sustitución de los parlamentarios depuestos y el surgimiento de nuevos liderazgos, manteniendo intacto el sistema regional de poder y su funcionamiento por medio del clientelismo.

Ahora bien, el otro componente de la función estructurante del clientelismo en el sistema político es el control o la apropiación de la función redistributiva del Estado. En efecto, los políticos direccionaron o asumieron directamente la distribución de la burocracia local y de los recursos provenientes del nivel central, estableciendo un esquema de intercambios (votos por favores) que se mantenía en el tiempo, a veces, a lo largo de generaciones. Además, ellos ofrecían o promovían soluciones alternas o arreglos extraoficiales a los problemas o conflictos locales y, al mismo tiempo, actuaban como voceros de las demandas ante el nivel central. La ejecución de estas funciones les permitió situarse como intermediarios necesarios tanto para el Estado como para la ciudadanía, acumular capital político y crear sus propios sistemas de poder.

De este modo, el clientelismo llegó a ser en Córdoba un elemento transversal al sistema político, que articula las adhesiones primarias con las adhesiones políticas y se inscribe en los “arreglos” institucionales, de poder y de clase que sustentan el pacto social. Puede decirse que el clientelismo copa el espacio político de tal manera que toda experiencia política pasa, en algún momento, por él (cf. Ocampo, 2014).

La lógica del clientelismo regirá también las relaciones entre la región y el centro político: es el poder electoral de las regiones el que asegura la elección de los gobernantes (incluido el presidente de la república), el nombramiento de altos dignatarios (incluidos miembros de las altas cortes) y funcionarios, la aprobación de las leyes, etc.; y ese poder electoral transferido al centro revierte a la región bajo la forma de recursos que son “redistribuidos” por el clientelismo. De este modo, el intercambio entre el poder electoral regional (los votos) y el poder distributivo del centro (los recursos estatales) es el dispositivo articulador de la región con el Estado central.

El papel del clientelismo como la institución que organiza la política regional y las relaciones de la región con el centro político lleva a su institucionalización y a su legitimación. Por esto en Córdoba en la vida cotidiana las relaciones clientelares son asimiladas a las prácticas burocráticas, y el clientelismo es percibido como una realidad en sí, como el *modo de ser* de

la política, lo cual impide apreciar la desigualdad estructural que sustenta sus intercambios. El clientelismo resulta funcional en la medida en que es un sistema en donde todos parecen ganar, aunque sea de manera enormemente desigual. Pero es, precisamente, la conciencia adquirida sobre esa disparidad la evidencia de que las élites acaparan los mayores beneficios, y el desbordamiento de la actividad depredadora (como lo mostraré a continuación), lo que podría llegar a erosionar esa funcionalidad.

3. POLÍTICAS MODERNIZADORAS DEL ESTADO Y ADAPTACIONES DEL CLIENTELISMO

La modernización del Estado emprendida por los gobiernos en las últimas décadas del siglo XX fue inspirada en lineamientos internacionales de corte neoliberal que proponían la reducción del gasto público, la delegación de funciones en el sector privado y la concentración del Estado en las funciones regulatorias. Al adoptar tales directrices, el Estado colombiano respondía también a la influencia de una élite tecnocrática y política que, desde el centro, propugnaba por la modernización y el establecimiento de un manejo técnico del Estado, y a la presión de la opinión pública que denunciaba los desmanes del clientelismo.

Lo que me propongo, entonces, es analizar de manera inductiva las consecuencias sociales, institucionales y políticas (y los efectos no previstos, o incluso, indeseados) de la adopción de esquemas como aquellos en las condiciones específicas del país, y en sus distintos niveles territoriales. Sin entrar a discutir aquí las dificultades propias del modelo, mi tesis es que este tipo de modernización encontrará sus límites en la inexistencia de las condiciones que él requería: una institucionalidad estatal formal y funcional (moderna), y una ciudadanía con grados importantes de integración y formalización.

Concentrándome en la primera condición (la institucionalidad estatal formal y funcional), afirmo que en Colombia, al llegar al nivel de su ejecución (local), las disposiciones globales serán reinterpretadas, adaptadas y ejecutadas gracias a las mediaciones del clientelismo, que es la institución que organiza la política local y regional y la relación de la región con el Estado. Por esto, el nuevo estilo delegante y menos intervencionista del Estado no consiguió la desaparición de los vicios que se buscaba eliminar, sino que produjo su adaptación a las nuevas maneras de concreción de las políticas estatales en las condiciones particulares de las regiones y las localidades. Así, el sistema clientelar, en vez de desaparecer, encontró en el Estado reformado condiciones favorables a la usurpación de recursos públicos a gran escala, sobre todo con el mecanismo, supuestamente moderno, de la concesión de

contratos, que ha sido la forma principal de delegación de funciones estatales. La contratación tendrá consecuencias muy contundentes sobre el funcionamiento del sistema político y se convertirá en el mayor factor de deslegitimación del Estado y la política, en un país donde, como lo afirma Duncan (2005: 9)⁶, la producción de riqueza ha estado muy supeditada a las oportunidades ofrecidas por la política, de modo que el poder político ha sido la llave para asegurar el éxito de las empresas económicas.

¿Pero, de qué manera el clientelismo responde o se adapta a las medidas modernizadoras? Para responder, habría que considerar tres tipos de cambios: la monetización, cierta tendencia a la centralización, y su articulación con los flujos de depredación de recursos estatales.

3.1. LA MONETIZACIÓN DE LAS RELACIONES DE CLIENTELA

En el nuevo esquema estatal, las formas *tradicionales* de distribución clientelista de recursos (burocrática, y de dinero en escalas de menor magnitud) evolucionan hacia la asignación por el gobierno central de enormes sumas (regalías, transferencias, cupos indicativos, etc.) de las que los mandatarios regionales o locales y sus aliados pueden disponer. En Córdoba la propagación de este esquema de distribución coincidió con el relevo de la representación parlamentaria del departamento, ocasionada por las investigaciones y condenas por parapolítica, que produjo un reacomodamiento en la política regional: el declive de Mayorías Liberales y el empoderamiento de nuevas figuras como Musa Besaile, Bernardo “Ñoño” Elías y Alejandro Lyons. Debido quizá a su juventud y al modo abrupto como llegaron a la cima del sistema político, ellos carecían de las sólidas estructuras clientelares de sus adversarios o de sus predecesores, pero suplirían esta carencia con el acceso que tuvieron a los recursos estatales, y que utilizaran para lucrarse con contratos o negocios de diversa índole y, electoralmente, para la compra de votos, una práctica que se acrecienta con los flujos de dinero que entonces circulaban desde el Estado. Así lo expresa un líder popular:

[Hay políticos nuevos que] no tienen consolidado un electorado, hacen política comprando votos a última hora. La compra se arregla antes y después de las elecciones: los candidatos prestan la plata

⁶ Al respecto, Duncan cita a Revéz, quien asocia las posibilidades de generación de riqueza en Colombia a “la ambigüedad del Estado entre lo público y lo privado, de la imbricación entre lo político y lo económico”, y señala que “el Estado como sistema de contratación [ha sido] el núcleo central para entender la dinámica política y económica” (Revéz, 1997; en Duncan, 2005: 9).

y después negocian [...]; van donde el líder y él les da lista de votantes, arreglan el precio, por ejemplo, \$50.000 cada uno, y les dan un adelanto; arreglan la logística y los llevan a votar y después les dan el resto. Los políticos se dan cuenta [del cumplimiento o no de lo pactado], no se sabe cómo. Es generalizado en todas partes. Por eso, el que no tiene plata no puede aspirar ni siquiera al concejo. [Los candidatos] cuando pierden, quedan con muchos compromisos y problemas económicos. Nadie podría hacer política si no compra votos. La gente dice: “en campaña nos recuperamos económicamente”; no piden nada colectivo; nadie reclama; nadie conoce el programa [...] Son intereses inmediatos (entrevista, 2013; fuente reservada).

De esta manera, el clientelismo vira hacia un intercambio monetizado y surgen nuevas prácticas, asociadas con la disposición de los flujos monetarios: a los intercambios previos, enmarcados en relaciones primarias y adhesiones personales, en lealtades y patronazgos dotados de un componente emocional importante, se yuxtaponen, ahora, relaciones monetizadas, burocratizadas, mucho más fluidas y cambiantes, en las que los electores tienden a comportarse más como vendedores dispuestos a negociar sus votos que como dependientes de sus patronos o padrinos políticos. Aunque ciertos valores, principios y formas de acción política asociadas con el clientelismo se mantienen, puede decirse que sentimientos de adhesión partidaria como los que caracterizaban, por ejemplo, al movimiento Mayorías Liberales, han desaparecido, lo mismo que el significado afectivo de la imagen del jefe político.

3.2. LAS TENDENCIAS CENTRALIZANTES DEL CLIENTELISMO

En el Estado reformado se trata de erradicar el clientelismo con medidas como la centralización de la función distributiva (que es su carburante), lo cual despoja a los jefes políticos regionales (considerados como clientelistas y corruptos) de parte de sus prerrogativas. Así, en 2012 se aprobaron leyes como la que reglamentó las regalías y dio poder de veto al Gobierno nacional en su distribución (Ley 1530, 2012), y la ley de vivienda, que generó un amplio debate por cuanto le daba al Ministerio (en cabeza entonces de Germán Vargas Lleras) la capacidad de decidir la ubicación de las viviendas de interés social (León, 2012). También, se concedieron al centro otras prerrogativas, como la posibilidad de intervención en la aplicación de la Ley de Víctimas y en los recursos del Fondo de Reconstrucción. Como lo afirmó una analista política,

las reformas tenían como implicación que el país político girara “más alrededor de Bogotá” (León, 2012).

De hecho, en vez de erradicar los vicios del sistema político, las nuevas disposiciones van a posibilitar a políticos del orden nacional utilizar las simbologías de reciprocidad y lealtad propias del clientelismo para establecer una relación directa con los territorios, mientras que la distancia y la ausencia de relaciones cara a cara son subsanadas con estrategias de comunicación. De este modo, el centro lograba la recuperación de los poderes delegados a las regiones⁷, aunque sin eliminar la función de los jefes regionales o locales, quienes siguieron desempeñando un papel de mediadores respecto al centro político, de cuyos recursos dependen.

Esta tendencia a la centralización del clientelismo puede ser ilustrada por el modo de gobernar (caracterizado como neopopulista) (González, 2006) de Álvaro Uribe Vélez, y del clientelismo gestor de Germán Vargas Lleras. En el primer caso, la distribución centralizada de recursos le permitió al presidente establecer una relación directa con las poblaciones clientelizadas de los territorios, sobre todo a través de los subsidios, una política cuyo cubrimiento él amplió mediante programas como Familias en Acción y otros desarrollados por la Agencia de Acción Social de la Presidencia (la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional). Esta forma de relación sin intermediaciones se escenificaba en los consejos comunitarios (que encarnaban la idea del Estado comunitario, propuesto por el presidente), el lugar por excelencia del encuentro del mandatario con los territorios. En 2010, al finalizar el segundo período presidencial de Uribe, un informe periodístico decía que este había realizado más de trescientos eventos de este tipo; y resumía las reacciones que ellos suscitaban al afirmar que para unos esta había sido la forma de comunicación más eficiente del Gobierno, mientras que otros señalaban la personalización del poder por parte del jefe de Estado (Elpais.com.co, 2010). En realidad, los consejos comunitarios cumplían ambas funciones, pero lo que quiero subrayar es que este dispositivo reproducía el patrón del clientelismo: el presidente asumía la función de árbitro, mediador y gran dador (desempeñada hasta entonces por los jefes políticos locales), mientras que los asistentes actuaban como clientes, dependientes de las decisiones presidenciales y de la persona del presidente.

⁷ A los que se había referido Dávila-Ladrón de Guevara en 1999, cuando los políticos del centro trataban de recuperar el terreno perdido como consecuencia de reformas como la elección popular de gobernadores y alcaldes, que antes le daba juego al presidente de la República (Dávila-Ladrón de Guevara, 1999: 16).

Al tiempo que utilizaba a su favor buena parte de los recursos políticos, económicos y simbólicos que antes oxigenaban el poder clientelar en las regiones, Uribe seguía utilizando la dependencia de los jefes regionales con respecto a los recursos del ejecutivo (central), como se reveló en su reelección cuando encontró en la unión de los jefes de distintas facciones políticas el apoyo que le permitió lograrla (mientras que sus aliados accedían al poder regional). La combinación de una relación directa con los electores y la dependencia de los jefes políticos regionales de los recursos provenientes del nivel central contribuyó a una concentración de poder en manos del presidente, que Fernán González describe como “nunca vista antes en la historia política del país y cercana a la que disfrutaron caudillos neopopulistas de otros países vecinos” (González, 2006).

El otro caso es el de Germán Vargas Lleras, un político del centro que se ha relacionado con los territorios aprovechando las estructuras clientelares dominantes en ellos, sin importar que se trate de políticos controvertidos (algunos de ellos judicializados o condenados). En el gobierno de Juan Manuel Santos él ocupó inicialmente el cargo de ministro del Interior y de Justicia y posteriormente el de Vivienda, Ciudad y Territorio. En 2014, cuando el presidente buscaba su reelección, lo escogió como su fórmula vicepresidencial y, al ser reelegido, el exministro continuó liderando aquella política, así como el desarrollo de la infraestructura vial del país. Esto tenía un alto significado político, pues era asumir la dirección de dos de los ejes fundamentales del plan de desarrollo de Santos. En vivienda, el vicepresidente anunció la construcción de un millón de viviendas de interés social y cien mil casas totalmente subsidiadas.

Como lo expuse, con el argumento de limitar la participación (clientelista) de los políticos y de las autoridades locales en la distribución de los recursos de la vivienda, la institucionalidad estatal había sido reformada (suprimiendo las agencias regionales y su burocracia); además, se habían centralizado actividades claves del proceso, como la selección de postulantes a los subsidios, su asignación, la selección de los constructores de los proyectos de vivienda y la supervisión del desarrollo de estos. De este modo, el ministro podía negociar la distribución de recursos con las élites políticas locales, y aparecer ante los favorecidos con las viviendas o las obras de infraestructura como el dispensador de estos beneficios (lo que antes hacían los jefes locales). Vargas Lleras logró proyectarse nacionalmente con obras que fueron ampliamente publicitadas, sin ocultar el sentido de inversión política que ellas tenían ni el componente clientelista de su poder.

En este caso, como en el de Uribe, aunque de maneras diferentes, políticos del nivel nacional, mediante el control de la función redistributiva

(posibilitado por reformas institucionales que coartaban la intervención de los políticos locales en la ejecución de los recursos estatales) y la ejecución personalizada de políticas públicas de importancia territorial, acceden directamente a las estructuras clientelares de los territorios, utilizando la lógica clientelar.

3.3. DEL CLIENTELISMO A LA DEPREDACIÓN Y A LA APROPIACIÓN CRIMINAL DE LO PÚBLICO

La idea que intento desarrollar aquí parte de la concepción del clientelismo electoral como un sistema de intercambios desiguales donde los políticos entregan recursos públicos y reciben apoyo electoral. Como lo he dicho, en Córdoba este sistema se instaura sobre lazos jerárquicos de lealtad y patronazgo, y se caracteriza por la personalización del poder y de la función redistributiva, y por la dilución entre lo público y lo privado. Mi argumento es que las medidas modernizantes del Estado, que implican el aumento en la capacidad distributiva y la delegación de funciones estatales en particulares (especialmente, mediante la contratación), al adoptar los esquemas y la lógica del clientelismo, van a permitir la expansión de su capacidad depredadora.

Para captar las distintas formas e implicaciones del clientelismo, adopto la propuesta de Jean-François Médard (2000: 854) para analizar sistemas políticos donde la dilución entre lo público y lo privado caracteriza las prácticas estatales y la lógica de funcionamiento del Estado. Las distintas formas del clientelismo se ubicarían, entonces, entre dos tipos de Estado: uno, con un modo de regulación fundado sobre la redistribución por medio de redes clientelares, y el otro, un Estado depredador en el que la apropiación de recursos tiende a volverse integral y a criminalizarse, llevando al límite la desinstitucionalización y la personalización del poder y a la pérdida del sentido de la noción de lo público (espacio y políticas).

Tal distinción permite diferenciar entre la distribución personalizada de cargos y recursos públicos a cambio de apoyos políticos, y la apropiación depredadora de esos recursos. Esta última forma, que implica la malversación, la desviación o la apropiación de fondos públicos de manera organizada, deliberada y estructurada, es la que propongo entender como clientelismo depredador, lo que suele entenderse como *corrupción*. Analizar la corrupción en la óptica del clientelismo permite abordarla en sus modos de operación y de su inserción en la sociedad, y no por medio de “acontecimientos” o agentes aislados, que es lo que impide entender su naturaleza (De Maillard, 1997: 12) y su sistematicidad.

Un ejemplo de los acomodamientos del clientelismo en el nuevo modelo estatal es el achicamiento del Estado emprendido por Álvaro Uribe: en 2004,

dos años después de haber asumido la presidencia, anunció una reducción de 26% en los cerca de 157.000 cargos de entidades del Gobierno y reconoció haber suprimido 142 empresas estatales, pero la posibilidad de favorecer las redes clientelares mediante la vinculación laboral al Estado seguía operando bajo la modalidad de contratos de trabajo y bolsas de empleo manejadas por los políticos, quienes de controlar la nómina estatal pasaron a crear cooperativas de trabajo asociado o “bolsas de empleo” que proveían de trabajadores al Estado, o fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) que contrataban con el Estado. Aparte de los beneficios producidos por esta intermediación, la circulación de los contratos (de corta duración) permitía a quienes los asignaban ampliar el número de sus dependientes o renovar periódicamente sus adhesiones.

Pero, más allá de estas adaptaciones, la defraudación de recursos públicos va a encontrar su nicho principal en la contratación estatal a gran escala, la cual es cooptada por el clientelismo, que la subordina a la lógica de apropiación privada de lo público. De esta manera, los jefes políticos dejan de depender de los favores y las antiguas transacciones clientelistas, para concentrarse en contrataciones multimillonarias (muchas veces fraudulentas) que involucran a funcionarios, particulares y, en muchos casos, fuerzas ilegales. El clientelismo adquiere una nueva dimensión y nuevos significados: de la redistribución clientelista se pasa a un clientelismo depredador, que implica acciones concertadas y premeditadas que, al incluir amenazas, extorsiones o afectar la integridad de otros, adquieren relevancia criminal (aunque esta puede surgir también de la magnitud, sistematicidad y publicidad de las defraudaciones).

Ahora bien, ¿cómo se produce esta transición en los ámbitos locales? En Córdoba, entre los políticos que reemplazaron a los parlamentarios depuestos por parapolítica se hallaban dos políticos de Sahagún que van a encarnar el paso del clientelismo redistributivo al clientelismo depredador: Bernardo “Ñoño” Elías y Musa Besaile; a ellos se sumó Alejandro Lyons, cuñado del “Ñoño” Elías, quien sin ninguna trayectoria política llegó a ocupar la gobernación de Córdoba.

Sahagún es una población de unos 80.000 habitantes, ubicada en la subregión de las sabanas. Ella ha sido la sede o el origen de clanes políticos de los que han emergido importantes facciones y jefaturas del orden regional, y ha ostentado una representación parlamentaria desproporcionada en relación con su tamaño y el número de habitantes. El accionar de los políticos sahuaguenses arriba mencionados, condensa e ilustra la triangulación entre clientelismo-poder político-apropiación de recursos públicos, y expondrá también la articulación de las redes locales del clientelismo con las instancias transnacionales de corrupción.

A sus 30 años Alejandro Lyons fue elegido gobernador gracias al apoyo de jefes políticos que formaban parte de la coalición que había logrado imponerse en el departamento. Él encarnará la depredación de recursos públicos a través de dispositivos o comportamientos abierta y decididamente criminales. Actualmente es prófugo de la justicia y reside en Miami, desde donde, acorralado por los cargos que se le imputan y ante las pruebas allegadas contra él, decidió, a cambio de beneficios, colaborar con la justicia estadounidense, interesada en detectar operaciones de lavado de dinero involucradas en su caso. Las capturas y las acusaciones basadas en sus confesiones exponen la naturaleza y la dimensión de las redes a través de las cuales se mueven las grandes defraudaciones y la corrupción en el Estado (cf. Ocampo, 2018).

Pero, voy a concentrarme en Elías y Besaile, quienes formaron parte de las coaliciones establecidas alrededor de Álvaro Uribe Vélez y de las AUC para derrotar a Mayorías Liberales, movimiento en el que ambos habían militado. Gracias a sus nuevas alianzas ambos llegan a la Cámara de Representantes en 2006 y pasan al Senado en 2010 y en 2014, situándose como los grandes electores del departamento y entre los mayores del país. De hecho, cada uno dobló en 2014 el número de votos obtenidos en la elección anterior. Gracias al aporte que hicieron en votos para la reelección del presidente Santos, fueron los políticos que más obtuvieron lo que coloquialmente se llamó la “mermelada reeleccionista”: La asignación de recursos como contraprestación al apoyo electoral, que se hizo bajo la figura de los cupos indicativos (que habían reemplazado a los antiguos auxilios parlamentarios); en otras palabras, recibieron cuantiosas partidas presupuestales para proyectos de inversión promovidos por los parlamentarios que, según Mauricio Cárdenas (quien sería ministro de Hacienda de Santos), eran “la principal herramienta que [tenían] a mano los gobiernos para asegurar el apoyo a sus iniciativas legislativas” (Cárdenas *et al.*, 2006; en Ocampo, 2014: 194).

Esta utilización de los recursos estatales —que se superpone a la práctica tradicional de distribución burocrática— será la base del poder que llegan a ostentar los dos nuevos senadores: Elías acrecienta el capital electoral heredado de su tío Jorge Ramón “Joche” Elías Náder (condenado por el Proceso 8.000), gracias, sobre todo, al control que adquirió sobre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (Negrete y Galeano, 2011). En pocos años construyó un “movimiento” (denominado la Ñoñomanía) y logró, justo antes de las elecciones de 2014, la asignación de cuotas políticas, como la Coordinación del Departamento para la Prosperidad Social en Córdoba (de la cual dependían más de trescientos cargos y la ayuda social en el departamento), la coordinación departamental del Fondo Nacional del Ahorro (FNA) y la dirección regional del

ICBF (Ocampo, 2014: 323). Posteriormente, recibiría enormes recursos que transfiere a sus aliados mediante millonarias contrataciones de obras públicas en Sahagún, otros municipios de Córdoba y en departamentos aledaños (Ocampo, 2014: 323). Cuando en 2016 el presidente Santos fue a aquella población para la inauguración del estadio impulsado por Elías, afirmó que este era el municipio de Córdoba que más inversiones había recibido durante su mandato, porque “la lealtad política se paga con inversiones y que en esa localidad [había obtenido] el 70 por ciento de la votación” (Serrano M., 2016).

Pero, sobrepasando el nivel local de su influencia, Elías adquiere el control del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero, vinculada al Departamento Nacional de Planeación (DNP), cuyo presupuesto anual se aproximaba en 2016 a los COP3 billones (Fonade y DPN, 2015) y tenía posibilidad de incidir en el manejo de otros presupuestos, por lo que se consideraba como una de las más poderosas e influyentes del Gobierno. Fonade había sido siempre presentado como un ente eminentemente técnico, sin embargo, su control se convirtió en una de las apuestas de los poderes clientelistas cordobeses hasta el punto de que en 2015 Besaile y Elías sellaron un pacto político para elegir en la gobernación al hermano del primero y dejar el control de la entidad a Elías (*La Otra Cara*, 2017), quien logró poner a la cabeza de ella a su propio suegro (W Radio, 2016). Entre sus múltiples contratos, Fonade firmó con la alcaldía de Sahagún (donde el alcalde era Carlos Alberto Elías Hoyos, primo del “Ñoño” Elías) un convenio interadministrativo para la ejecución de COP51.767 millones aportados por la Nación para la realización de obras de infraestructura deportiva en esa población, así como otros convenios y contratos con recursos gestionados por “Ñoño” por intermedio del Departamento para la Prosperidad Social y Findeter, para la construcción del acueducto y el alcantarillado (Ardila Arrieta, 2014).

Las redes de defraudación, que se habían extendido del ámbito local al nacional, adquirirán una dimensión internacional al articularse con la multinacional Odebrecht, una compañía brasilera que tuvo en Colombia una importante participación en la construcción de obras de infraestructura vial, y que desarrolló un esquema transnacional de corrupción. Elías aparecerá comprometido en este gracias al consorcio Sion, constituido por coterráneos y parientes suyos vinculados a Fonade, para obtener millonarios contratos con entidades públicas (entre los cuales se cuenta la construcción de pavimento en las calles de Sahagún) (*El Tiempo*, 2017). El consorcio se habría utilizado también para simular contratos y sobornar a varios funcionarios para que Odebrecht fuera favorecido con concesiones en la construcción de importantes vías en el país (El Espectador, 2017a). Por estos hechos, la

Fiscalía llamó a indagatoria a Basima Patricia Elías Nader, prima de Elías y su colaboradora más cercana (Durán Núñez, 2017), pero la contundencia de las acusaciones quedaría plenamente expuesta con la captura del senador (y el retiro de su visa por el gobierno de los Estados Unidos) tras las denuncias de su coterráneo Otto Bula (suplente en el Senado de Mario Uribe, cuando este fue condenado por parapolítica), quien, al ser incriminado por los sobornos de Odebrecht, decidió colaborar con la justicia a cambio de beneficios.

Por el caso Odebrecht se han capturado o investigado parlamentarios (entre ellos Musa Besaile y Antonio Guerra de la Espriella, de Córdoba y Sucre), viceministros, candidatos presidenciales, gerentes de las campañas y el director de la Agencia Nacional de la Infraestructura. El presidente Santos reconoció “una operación irregular” en la financiación de su primera campaña, cuando recibió de Odebrecht “400.000 dólares para afiches”, pero declaró que el gerente de la campaña “lo había traicionado” (RCN Noticias, 2017). Sin embargo, la investigación no ha terminado y se espera que se determine el monto y el destino exactos de las “inversiones” de la multinacional. Mientras tanto, el “Ñoño” Elías define los términos de una colaboración con la Fiscalía donde daría a conocer hechos y personas asociadas con esta trama de corrupción. Según Gustavo Duncan, Elías fue, básicamente, un intermediario en el paso de dinero entre Odebrecht y los electores que reeligieron al presidente Santos (Duncan, 2017), pues es conocido que el senador puso su capital electoral a disposición de la reelección y, como se afirmó, fue uno de los políticos que expandió la compra de votos.

Esta es, pues, la tercera forma de adaptación del clientelismo a las nuevas condiciones del Estado: sobre la organización material del clientelismo, de sus sociabilidades y de su esquema conceptual, se expanden la usurpación de lo público y la corrupción en la nueva institucionalidad del país. La indiferenciación entre lo público y lo privado y la utilización política de las relaciones y lealtades primarias proporcionará un modelo y un nicho de seguridad a las acciones depredadoras.

Desde el punto de vista del Estado, el hecho de que en su construcción el clientelismo actúe como elemento estructural y que la institucionalidad resultante se acomode a la lógica privada, permite que las prácticas clientelares, ilegales y de usurpación de recursos públicos transiten por las instancias e instituciones oficiales o formales como duplicaciones de la realidad formal y legal, pues, como lo afirma Rita Laura Segato, “siendo subterráneas, pueden emerger a la superficie con la aceptación de su intocabilidad y funcionalidad [por parte del Estado, el cual, puede] [...] actuar paraestatalmente sin traicionar su normativa” (2013: 85 y 90). Incluso, el accionar ilegal puede realizarse a través de la normativa estatal: la corrupción operando a través del

apego a las reglas burocráticas, como ocurre con los concursos de contratación o con el funcionamiento de los órganos de control. Porque, también, los vicios en el diseño institucional y la disposición del orden jurídico, de manera deliberada o no, llegan a formar parte de los entramados favorables al clientelismo y a la defraudación, mientras que las formas constitucionales de participación democrática (como la tutela o el derecho de petición) pueden ser, también, capturadas por la lógica depredadora. Hechos como estos demuestran el carácter sistémico de los conciertos de ilegalidad y depredación.

4. COMENTARIOS FINALES

El clientelismo, que había aprovechado la expansión del Estado y el crecimiento de la burocracia, se inscribe después en un Estado reformado que delega y contrata. La circulación de mayores flujos de dinero y la posibilidad que tienen políticos y mandatarios para disponer de ellos irrumpen en el sistema electoral, donde se facilita así la compra-venta de votos. Este mecanismo “moderniza” la relación cliente-patrón, la cual adquiere una forma más contractual: desde el punto de vista de los clientes, la contraprestación en especie les permite atender las nuevas necesidades sociales (entre las cuales figuran ahora los costos de la formalización, como el pago de impuestos o de servicios públicos y la bancarización), y les otorga mayor libertad en el uso de los recursos recibidos por el voto (pues, al tratarse de dinero, el elector puede escoger, por ejemplo, entre pagar una deuda, efectuar una mejora en la vivienda o comprar un celular).

Por otra parte, la cohesión de las clientelas y la adhesión a los jefes locales se debilitan por la interposición de las nuevas lealtades que suscitan (o exigen) los políticos del orden nacional, a quienes las reformas en el Estado les generan los espacios para situarse como *patrones* en la relación que establecen con la población de los territorios (superpuesta en el esquema clientelar local).

Y, finalmente, el clientelismo, que se había gestado en los ámbitos locales utilizando los nexos del parentesco y la vecindad, actúa como canal de circulación de las nuevas formas de apropiación del Estado, expande su ámbito de acción, establece complicidades de corrupción con el sector privado y se inserta en los procesos globales de prebendas y depredación de lo público. Los grandes electores, que accedían a recursos como auxilios parlamentarios de regular cuantía que se irrigaban en las regiones, acceden ahora a mayores recursos que son apropiados y redistribuidos mediante contratos, negociados y defraudaciones, a los que se condiciona la elección de los gobernantes quienes quedan así alienados a sus promotores.

De este modo, el Estado es ahora menoscabado, no por los arreglos y mediaciones “menores” del clientelismo (promover una invasión, beneficiar a los adherentes u otorgar pequeñas dádivas) sino por las enormes transacciones fraudulentas que se tejen a la sombra de las políticas modernizantes. El clientelismo se subordina a la lógica y a los dispositivos de depredación que se instalan, tanto adentro como por fuera del Estado, transgrediendo la ley, utilizándola o manipulándola y, de este modo, adquiere nuevas dimensiones y nuevos significados: emerge un clientelismo depredador o criminal, basado en relaciones de complicidad y contubernio, capaz de permear el Estado en todos sus niveles y de insertarse en los círculos transnacionales de corrupción.

Lo anterior, y la atribución que suele hacerse del clientelismo y la depredación como características propias de las regiones (o de ciertas regiones), llevaría a pensar en un estado dual, en el sentido de existencia de una organización democrática formal y legal con un *côté* o unas zonas premodernas, clientelistas y corruptas. Pero lo que tenemos es un Estado y un sistema político donde las lógicas del Estado moderno coexisten y se imbrican con las lógicas clientelistas, depredadoras o criminales; donde las instituciones formales vehiculan, al mismo tiempo, la modernización y sus antónimos, y donde entre la ley y su transgresión se ha establecido una relación simbiótica. Se presenta, entonces, la paradoja de que la búsqueda de los objetivos explícitos del proyecto modernizador y democratizador del Estado confluya con la expansión de la depredación de recursos públicos en todos los niveles y en los mayores grados.

REFERENCIAS

- Ardila Arrieta, L. (2014, 6 de marzo). Así sabe la mermelada de Ñoño Elias. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/asi-sabe-la-mermelada-de-nono-elias-46813>
- Dávila-Ladrón de Guevara, A. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa? *Estudios Políticos*, [S.l.], n. 15, p. 61-78, dec. 1999. ISSN 2462-8433. Disponible en: <<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/16676/14465>
- Dávila-Ladrón de Guevara, A., y N. Delgado Varela (2002). La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación? En F. Gutiérrez Sanín (Comp.), *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* (pp. 321-355). Bogotá: Editorial Norma-IEPRI.

- Deas, M. (1973). “Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia”, *Revista de Occidente*, núm. 27.
- De Maillard, J. (1997). *L’avenir du crime*. París: Flammarion.
- Duncan, G. (2017, 24 de agosto). La ley no es igual. ¿Pasará de nuevo? *El Tiempo*. Opinión. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/gustavo-duncan/pasara-de-nuevo-bernardo-nono-elias-122876>.
- Duncan, G. (2005). “Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra”. Universidad de los Andes. Documento Cede 2005-2. ISSN 1657-7191 Edición Electrónica
- Durán Núñez, D. (2017, 27 de julio). El caso Odebrecht y Mauricio Vergara, el contratista de Sahagún. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/el-caso-odebrecht-y-mauricio-vergara-el-contratista-de-sahagun-articulo-705050>
- El Espectador (2017a, 26 de julio). Caso Odebrecht llega al Congreso. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/caso-odebrecht-llega-al-congreso-articulo-704937>
- El País (2010, 4 de julio). Los consejos comunales, la mejor vitrina que tuvo Uribe. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/colombia/los-consejos-comunales-la-mejor-vitrina-que-tuvo-uribe.html>
- El Tiempo (2017, 8 de agosto). Gabriel Dumar, vinculado al caso Odebrecht, se entregó a la Fiscalía. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/gabriel-dumar-se-presento-ante-la-fiscalia-117642>
- Evans Pritchard, E. E. (1977). *Los Nuer*. Barcelona: Anagrama.
- Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade) y Departamento Nacional de Planeación (2015). Acuerdo 204 [ilegible] por el cual se aprueba el presupuesto de ingresos y gastos del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade para la vigencia fiscal de 2016 (22 de diciembre). Recuperado de https://www.fonade.gov.co/images/website/pdf/presupuesto_aprobado_fonade_vig_2016.pdf
- Garay Salamanca, L.J., Salcedo-Albarán, E., León-Beltrán, I. y Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- García Villegas, M. y Revelo Rebolledo J. E. (2010). *Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia* / García Villegas, Mauricio y Javier Eduardo Revelo Rebolledo. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_200.pdf
- González, F. E. (1976). “Clientelismo y democratización: la alternativa liberal”, en *Controversia*, núm. 95, pp. 95-243.

- González, F. E. (1977). “Constituyente I: ¿consolidación del estado nacional?”, en *Controversia*, núm. 59-60.
- González, F. E. (1980). “Clientelismo y administración pública”, *Enfoques Colombianos*, núm. 14, pp. 67-106.
- González, F. E. (2006). “El retorno de los caudillos en Iberoamérica: populismos, partidos y movimientos sociales en coyunturas fluidas”, conferencia inédita, presentada en el Seminario Internacional “Transformaciones recientes del estado en América Latina”. Escuela de Ciencias Humanas, Facultad de Jurisprudencia, Facultad de Educación continuada. Universidad el Rosario, Bogotá.
- González, F. E. (2012). “Hacia una mirada interactiva de la construcción del estado. Reflexiones preliminares sobre las complementariedades entre Antropología, Historia, Sociología y Ciencia políticas a partir de mi experiencia investigativa y docente”, Ponencia para el Congreso de Antropología, Medellín, octubre 24 a 26 de 2012.
- Gutiérrez Sanín, F. (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez Sanín, F. (2006). “Las aporías de la modernización desde los partidos”, en F. Gutiérrez- Sanín. *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Gutiérrez Sanín, F. (2002), “Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político colombiano desde el Frente Nacional hasta hoy” en Gutiérrez Sanín, F. (Comp.) *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. Editorial Norma.
- La Otra Cara (2017, 22 de agosto). El rastro de “Ñoño” Elías y Musa Besaile en Fonade. La Otra Cara. Recuperado de <https://laotracara.co/recomendados/el-rastro-de-nono-elias-y-musa-besaile-en-fonade/>
- Leal Buitrago, F. y A. Dávila-Ladrón de Guevara (1990). *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia y Tercer Mundo Editores.
- León, Juanita (2012). “Así cambió el poder en 2012”, en La Silla Vacía, 21 de diciembre. Recuperado de: <http://www.lasillavacia.com/historia/asi-cambio-el-poder-en-2012-40722>
- López Hernández, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria. De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Bogotá: Debate, Corporación Nuevo Arco Iris.
- Médard, J.-F. (2000). L'État et le politique en Afrique, *Revue française de science politique*, 50(4), 2000. Recuperado de http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_4_3955121990, p. 25-36.

- Negrete Barrera, V. y Galeano Sánchez, J. (2011). *Análisis sociopolítico de Montería y propuestas sobre liderazgo, participación y compromiso ciudadano*. Montería: Ediciones Universidad del Sinú – Elías Bechara Zainúm / Fundación del Sinú.
- Ocampo, G. I. (2014), *Poderes regionales, clientelismo y estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba*, Colombia, Cinep-Odecofi, Bogotá.
- Ocampo, G. I. (2018) ¿Cuál Estado para cuál ciudadanía? Paradojas y disyunciones de la modernización del Estado en Colombia, Bogotá, Odecofi-Cinep, Eafit.
- Peñate, A. (1999). “El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado”. En: Malcolm Deas y María Victoria Llorente. Reconocer la guerra para construir la paz. Santafé de Bogotá, Cerec-Norma-Ediciones Uniandes, 1999.
- RCN Noticias, (8 de mayo de 2017), Presidente Santos: “Roberto Prieto me traicionó [Video: 10:33 a. m.] Recuperado de <http://www.noticiasrcn.com/nacional-pais/presidente-santos-roberto-prieto-me-traiciono>
- Reyes, A. (1978). *Latifundio y poder político. La hacienda ganadera en Sucre*, Bogotá: Editorial CINEP.
- Safford, Frank. (1983). “Formación de los partidos políticos durante la primera mitad del siglo XIX”. En: Fondo Cultural Cafetero (comp.). *Aspectos polémicos de la historia colombiana del siglo XIX*, memorias de seminario (pp. 11-50). Bogotá, D. C.: Fondo Cultural Cafetero.
- Segato, R. L. (2013). La nueva elocuencia del poder. Una conversación con Rita Segato. En *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres* (pp. 77-114). México: Ediciones Tinta Limón.
- Serrano M., N. (2016, 3 de junio). “Lealtad política se paga con inversiones”: Presidente en Sahagún. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/regional/lealtad-politica-se-paga-con-inversiones-presidente-en-sahagun-227648>
- Solano D., S. P. y R. Flórez Bolívar (Eds.) (2009). “Documentos para la historia del departamento de Córdoba. Informes de los gobernadores de las provincias de Loricá, Chinú y Nieto, 1835-1882”. Cartagena de Indias: Universidad de Cartagena de Indias, Colección Región, Historia, Patrimonio. Recuperado de: <http://hispanismo.cervantes.es/documentos/13060-Sergio%20Paolo%20Solano.%20Informes%20de%20los%20gobernadores%20de%20las%20provincias%20de%20Loric%C3%A1,%20Chin%C3%BA,%20actual%20Departamento%20de%20C%C3%B3rdoba%20%28Colombia%29,%201861-1884..pdf>
- W Radio (2016, 6 de junio). Gerente de Fonade se entera de su salida por postulación de su sucesor. Recuperado de <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/gerente-de-fonade-se-entera-de-su-salida-por-postulacion-de-su-sucesor/20160615/nota/3161588.aspx>

