

# **Citizenship and democracy in Cartagena: between social exclusion and political patronage**

## **Sumario:**

*I. La ciudadanía y las nociones de exclusión e inclusión social en Cartagena. II. Cartagena: ciudad de negación de derechos y de desintegración social. III. Participación política y clientelismo. IV. Clientelismo: factores de desarrollo e implicaciones. V. A manera de conclusiones. Bibliografía.*

## **Resumen:**

*El artículo muestra las dimensiones política, social, económica y legal en que se articulan la noción de ciudadanía, y explica como los intereses y proyectos políticos de las élites gobernantes en Colombia han hecho que se imponga históricamente, un concepto de ciudadano excluyente. Analizamos cómo en el caso de Cartagena de Indias se conservan, por una parte, imaginarios y formas de jerarquización social autoritarias que son propias del mundo colonial, y por otra, condiciones de exclusión, pobreza y marginamiento de la mayoría de sus habitantes. Condiciones que excluyen la posibilidad de desarrollar formas de ciudadanía democráticas e incluyentes. Por último, se analizan las implicaciones que ha tenido la "elección popular de alcaldes y gobernadores" (1988), en la profundización de ciertas prácticas como el clientelismo y la compra de votos.*

## **Abstract:**

*The article shows the political, social, economic and legal dimensions in which the notion of citizenship articulate and explain how the interests and political projects of the ruling elites in Colombia have made historically imposed an exclusionary concept of citizen. We analyze how in the case of Cartagena are preserved on the one hand, imaginary and authoritarian forms of social hierarchy that are characteristic of the colonial world, and on the other, conditions of exclusion, poverty and marginalization of the majority of its inhabitants. Conditions that preclude the possibility of developing forms of democratic and inclusive citizenship. Finally, the implications that has had the "popular election of mayors and governors" (1988), in the deepening of certain practices such as patronage and vote buying are analyzed.*

**Palabras claves:** Cartagena, ciudadanía, clientelismo, democracia, política.

**Key words:** Cartagena, citizenship, patronage, democracy, politics.

**Artículo:** Recibido el 10 de junio de 2016 y aprobado el 12 de octubre de 2016.

**Luis Zúñiga Herazo.** Magíster en Filosofía Universidad de los Andes. Docente de la Universidad de Cartagena. Miembro del grupo investigación Civitas. Correo electrónico: lzunigah@unicartagena.edu.co

**Harold Valencia López.** Doctor en Filosofía Universidad Nacional de Colombia. Profesor del programa de Filosofía de la Universidad de Cartagena. Director del grupo de investigación en Filosofía Social y Política Civitas. Correo electrónico: hardvalencia@unicartagena.edu.co

# Ciudadanía y democracia en Cartagena: entre la exclusión social y el clientelismo político

**Luis Zúñiga Herazo**

**Harold Valencia López**

## **Introducción**

El concepto de ciudadanía cuenta con diversos significados. En su dimensión jurídica, hace referencia a las condiciones adquiridas legalmente que permiten ejercer determinados derechos. En su significación histórica el concepto de ciudadanía no ha sido igual en todas las naciones y continentes. En Latinoamérica, por ejemplo, los diversos ensayos de construcción de modelos de ciudadanía se distanciaron de la concepción liberal –predominante en el sentido teórico–, que hacía énfasis en la reciprocidad entre derechos y deberes como miembros de una Nación. En la esfera política, por su parte, se vincula la ciudadanía normalmente al desarrollo de la democracia o a la capacidad de cada persona para participar en las decisiones que le afectan como miembro de una comunidad. Esta vinculación con la comunidad hace que la ciudadanía se asocie a cierto espacio geográfico o territorio.

El siguiente trabajo busca precisamente analizar, las formas cómo se desarrollan las prácticas políticas y la ciudadanía en la ciudad de Cartagena. El objetivo trazado busca evidenciar la articulación entre los procesos de exclusión social de sus habitantes y las prácticas generalizadas del clientelismo político y la compra de votos. Para el desarrollo de estos objetivos, dividiremos nuestro trabajo en cuatro apartados. En los dos primeros se analizarán las implicaciones de la pobreza y la exclusión social en la negación de las condiciones mínimas para el desarrollo de una auténtica ciudadanía de los habitantes de la heroica. En el tercero y cuarto apartado, analizaremos cómo la participación de los cartageneros en los procesos políticos está limitada –en su capacidad de autonomía y decisión personal– por el predominio de prácticas como la compra de votos y el fenómeno del clientelismo. En el orden planteado, analizaremos a continuación las características de los procesos de exclusión social de la ciudadanía en Cartagena.

## **1. La ciudadanía y las nociones de exclusión e inclusión social en Cartagena**

Como resaltan los estudios históricos de Múnica Cavada (1998) la exclusión social producida por la discriminación y por el racismo contra la población nativa de Cartagena no experimentó cambios significativos con los procesos de independencia y con la configuración de la nueva Nación. Una de las herencias coloniales más persistentes consistió en la división y jerarquización social fundada en motivos raciales que había comenzado con el desconocimiento de negros, indios y mulatos como sujetos activos en los procesos de independencia. Múnica Cavada

(1998) sostiene que la historiografía heredó este desconocimiento y se encargó de construir tres mitos. El primero, que las luchas por la independencia no fueron más que el resultado de una acción dirigida y ejecutada principalmente por las élites criollas. Esta creencia partió del desconocimiento de las diferencias existentes entre las élites regionales y las capitalinas desde antes de los procesos de independencia. ‘‘El segundo mito consideró irrelevante el papel cumplido en la independencia por negros, indios y mulatos. Y el tercero se encargó de imaginar la Nueva Granada como una entidad unitaria organizada políticamente. El autor señala que ‘‘detrás de estos mitos se intentó esconder el fracaso en el que se había convertido el proceso de construcción de la Nación, entendido como la incapacidad de los gobiernos de Santafé de Bogotá para alcanzar la integración de las diversas regiones del país’’ (Munera, 1998, p. 24).

Recurriendo al concepto de ‘‘gobernanza’’, Cristina Rojas (2008) desarrolla un análisis crítico de los conceptos de ciudadanía que se establecieron tras la Independencia y cuya pervivencia alcanzó hasta mediados del siglo XX. Con ‘‘gobernanza’’, la autora se refiere a los diversos modos como se utilizaron las tecnologías del poder en la construcción de un modelo de ciudadano. Una de sus características principales fue ‘‘el elemento racial como criterio de diferenciación y exclusión, partiéndose de la premisa de que había obstáculos para una aplicación y concreción real de ciudadanía, debido a las malas costumbres, creencias y elementos culturales de grupos raciales como los indígenas y negros’’ (a los cuales se sumaban igualmente vagos, enfermos de lepra y todas aquellas personas que vivieran en condiciones de mendicidad) (Rojas, 2008, pp. 296-297).

Afirma Rojas que el ‘‘ciudadano patriótico’’ (hombre armado, defensor de su patria) fue el primer modelo ciudadano. El segundo modelo, correspondió al de ‘‘ciudadano civilizado’’. Es decir, ‘‘aquel que ha accedido al conocimiento y a determinados comportamientos que lo hacen semejante al hombre ilustrado de las naciones civilizadas, las europeas’’ (2008, pp. 309-310). Para alcanzar este ideal debían darse procesos de mestizaje con hombres europeos que disminuyeran las poblaciones de indios y negros –consideradas razas primitivas y salvajes, enemigas del progreso. Rojas encuentra en las constituciones liberales de 1853, 1858 y 1863, un tercer modelo de ciudadano, el ‘‘ciudadano

soberano’’ en relación con el Estado. Para su diseño, los liberales emplearon tres grandes tecnologías de gobernanza: la inclusión política, la educación y una sociedad regulada por la ley. El cuarto concepto de ciudadanía es el desarrollado durante el periodo de La Regeneración, que tiene como fin, según Rojas, el ‘‘ciudadano virtuoso’’; y que no correspondería más que a un ciudadano respetuoso de la ley, formado en los valores y principios morales del catolicismo y vinculado a la defensa de las ‘‘buenas’’ costumbres y tradiciones familiares. Entre comienzos del siglo XIX y la primera mitad del XX, se ensayó un nuevo concepto de ciudadanía: el de ‘‘ciudadano desinfectado’’, que implicaba nuevas tecnologías de gobernanza dirigidas a garantizar el control social y a discriminar, por ejemplo, entre enfermos de lepra o sífilis y aquellos que estuvieran sanos. Este nuevo concepto de ciudadanía consideró una vez más a los negros –pero también a los vagabundos, mendigos y pobres– como personas débiles e incapacitadas, causantes principales de las enfermedades de la sociedad.

Es importante anotar que los modelos de ciudadanía y las tecnologías empleadas encontraron variadas formas de resistencia en los grupos a los que se pretendían imponer. Algunos estudios, como los de Solano De las aguas y Flórez Bolívar (2011), señalan cómo durante el siglo XIX negros y mulatos persiguieron formas de reconocimiento social distintas a su origen racial. Para ello recurrieron, en forma instrumental, a los propios discursos liberales que proclamaban la libertad y la igualdad ante la ley. No obstante, fueron la vecindad y el trabajo los ejemplos más comunes de otros modos de reconocimiento, con que algunos sectores de la población lograron cierta movilidad y ascenso social.

Anotan los autores que, en la segunda mitad del siglo XIX, existía en Colombia un número significativo de tipógrafos, orfebres, maestros de obra, herreros, ebanistas, oficiales, artesanos y maquinistas de las máquinas de vapor y de los ferrocarriles, que habían despertado un tipo de admiración en la comunidad. Era un grupo social que exigía reconocimiento por el esfuerzo, sacrificio y deseo de salir adelante. Este imaginario fue defendido en familias de origen mulato que estaban dispuestas a grandes esfuerzos por la educación de sus hijos Solano De las aguas y Flórez Bolívar (2011).

A comienzos del siglo XX, durante la Hegemonía Conservadora, como explica



Acevedo Puello (2008), los códigos de instrucción pública y de policía de la provincia de Cartagena, así como ciertos mecanismos formales e informales asociados a las escuelas y a las celebraciones patrias, posibilitaron una definición de ciudadano con claras connotaciones católicas y productivas. ‘‘Y aunque los proyectos pedagógicos se proponían la unidad nacional y la exaltación de un imaginario que afirmara una idea de patria para los cartageneros, y en general para todo el territorio colombiano, en la práctica la dificultad de acceso a los estudios permitió que sólo quienes tuvieran ingresos para costearse una formación académica pudieran ser tenidos en cuenta en los procesos democráticos del país’’ (2008, pp. 79-80).

Tal vez el primer intento de inclusión ciudadana –al menos en términos políticos– lo representó el periodo de Hegemonía Liberal, entre 1930 y 1945. Vanegas Beltrán (2010) afirma que este ejercicio de inclusión fue liderado como parte de las medidas progresistas adoptadas por las reformas impulsadas por el partido liberal que intentaban ampliar los espacios de participación política de los sectores populares. En efecto, para la autora, estos asimilaron el discurso político como un elemento central de discusión, haciendo pública la deliberación política en los diversos espacios de sociabilidad: bares, cafés, tabernas y plazas. Esta apropiación del discurso político de parte de los sectores populares no logró una real inclusión debido al faccionalismo que, en el caso de Cartagena, se presentó en el partido liberal, entre los seguidores de Rafael Uribe, que estaban afiliados al líder de los blanquistas, Antonio Regino Blanco, y los liberales republicanos, que se organizaban en torno a Eloy Pareja y Simón Bossa, causando rivalidades y antagonismos que iban en contra de los principios de la colectividad.

Estos han sido algunos de los intentos por pensar –desde la historia– el concepto de ciudadanía en Cartagena. Haría falta un desarrollo en el periodo posterior a la Hegemonía Liberal, en particular el periodo correspondiente al Frente Nacional, y a la década

de finales del siglo XX. Los estudios mencionados presentan la imagen de la ciudadanía como un proceso de conflicto permanente entre los reclamos de los sectores populares y los medios emergentes por la inclusión social y los procesos de exclusión social desarrollados en sectores de la élite. Esta imagen de ciudadanía en Cartagena permanece tan vigente que hacen necesario que esta se siga concibiendo, tanto práctica como teóricamente, bajo las nociones de inclusión y exclusión social.

En ese sentido, es necesario acudir a tales nociones para pensar la ciudadanía, porque, a pesar de los cambios que la Constitución política de Colombia de 1991 implicó en materia de reconocimiento de derechos políticos de minorías tradicionalmente excluidas –como la población indígena y afrodescendiente–, en la práctica la pertenencia a un grupo racial y a una clase social, el lugar de residencia o la procedencia de la persona, siguen imponiéndose como criterio de exclusión en ciudades como Cartagena. La pregunta que entonces debemos hacernos es: ¿Cuáles son los factores que han determinado la perpetuación de estos niveles de exclusión social? En general, consideramos que el incremento de la pobreza en Cartagena, junto al problema racial, es uno de los motivos determinantes de exclusión social. Entre otros factores, este incremento obedece a las consecuencias de los procesos de reajuste estructural iniciados en los años noventa, particularmente la privatización de las antiguas empresas estatales y la imposición de los regímenes de flexibilización laboral y tercerización en la contratación<sup>1</sup>. Así mismo, el incremento demográfico ha impactado en el crecimiento de la pobreza en la ciudad, causado, entre otros motivos, por la llegada hasta el año 2005 de al menos 40.000 desplazados de la violencia. Un poco más del 4% de su población total, según el último censo<sup>2</sup>.

Las políticas de reajuste estructural iniciadas en los años noventa se caracterizan especialmente por la reducción del gasto público y por las condiciones flexibles de contratación laboral que hacen que predomine un tipo de

<sup>1</sup> Stallings y Weller (2003) señalan que la mayoría de los estudios empíricos que se han realizado acerca de las reformas implantadas con las políticas de ajuste estructural muestran que estas tuvieron un impacto negativo en la generación y quizás en la equidad. Los datos indican que en América Latina la tasa de crecimiento del empleo fue durante el decenio de los años noventa inferior a la segunda mitad de los años ochenta. El desempleo no sólo se elevó sino que aumento el empleo en el sector informal y los salarios en los trabajos no cualificados en vez de mejorar (como se esperaban con las reformas) decrecieron.

<sup>2</sup> Como no existe un acuerdo sobre las cifras de personas desplazadas en Colombia –realidad que impacta negativamente en la atención de las víctimas de este fenómeno social–, tampoco existe un acuerdo sobre el número de desplazados concentrado en las cabeceras municipales y en los departamentos del país. Esto mismo se presenta en las cifras que se dan en Cartagena: mientras las cifras oficiales en el 2005 eran cercanas a las 40.000 personas, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) considera que el número para ese año podría aproximarse a 75.000 personas. Es decir, el 8% de la población de Cartagena. Para un mayor desarrollo, véase el Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-COHEDES (2005). Según el informe del Departamento Nacional de estadística (Dane), que se realizó entre octubre y diciembre del 2014, las cifras de informalidad en la ciudad alcanzaron al 53,7% de la población ocupada. Para mayor información, véase Departamento administrativo Nacional de estadísticas-Dane (2014).

trabajo inestable y con bajos salarios, mientras se mantienen las altas tasas de informalidad<sup>3</sup>. Esta última da origen a un tipo de trabajo asociado al simple rebusque que apenas facilita la sobrevivencia diaria. En los barrios populares, gran parte de la población con edad para ejercer un tipo de trabajo pertenece, en el mejor de los casos, a este sector informal. Otro grupo significativo es contratado para trabajos ocasionales, principalmente en el comercio y en el sector de la construcción. Prevalece así un tipo de trabajo identificado en el lenguaje popular como “chamba” o “maraña”.

La inestabilidad e informalidad en el empleo no son, sin embargo, el único problema que afecta a la población pobre de Cartagena. Estas van acompañadas de otros factores que agobian la calidad de vida de los cartageneros, haciendo que estén por debajo de los mínimos necesarios para ejercer una auténtica ciudadanía. Entre esos factores resaltamos los producidos por los deficientes y altos costos en la prestación de servicios públicos, como la energía eléctrica, la precaria prestación de servicios públicos de salud y educación, y el caos ocasionado por el transporte informal.

La ciudad experimenta asimismo en los últimos años un incremento desbordado de la inseguridad, que afecta principalmente a los habitantes de los estratos bajos y medios: crecimiento del hurto, del sicariato, de la extorsión y hasta de los problemas de convivencia. Un capítulo particularmente grave lo ocupan las pandillas juveniles, cuyas fronteras imaginadas dividen los barrios populares, estableciendo zonas que, por una parte, son vedadas para la libre locomoción de los residentes, y por otra, bastante adecuadas para el desarrollo del hampa, con sus diversas modalidades de delitos y prácticas ilegales, entre las que figuran el microtráfico de sustancias psicoactivas, la extorsión e incluso el servicio de “operaciones” de sicarios. La percepción generalizada entre los habitantes es de incremento de la violencia y la inseguridad, que

por omisión o incapacidad de las autoridades locales está completamente desbordada<sup>4</sup>.

Esto que afirmamos sobre las relaciones entre exclusión, pobreza, informalidad y violencia en Cartagena, coincide con el estudio de Dirk Kruijt (2010), quien sostiene que, en un contexto de violencia, la pobreza parece ser el mecanismo estándar de integración de los marginalizados urbanos. Significativos segmentos de la población de América Latina sobreviven en la economía y la sociedad informal, compartiendo la pobreza y la violencia diariamente. Anota Kruijt (2010) que la presencia de pandillas juveniles en las ciudades latinoamericanas es un fenómeno generalizado en los últimos veinticinco años; y su origen, como las mini guerras que ocasionan, es el resultado de los vacíos de la prolongada ausencia de autoridades y representantes legales de la ley en áreas específicas de las ciudades. Para el autor, “hay una clara tendencia en la consolidación de este fenómeno, si se tiene en cuenta que la juventud, ya sea de los barrios, favelas, barriadas o comunas de miseria, está acostumbrándose desde su niñez a la “normalidad” de la violencia. Ésta es observada desde muy temprano en la violencia doméstica habitual, en la violencia omnipresente de la calle y en la actuación represiva de la policía que “cuando se hace presente, se hace presente con la pistola en la mano” (Kruijt, 2010, p 15).

En todo caso, se hace preciso resaltar –según el hilo conductor que hemos establecido en nuestro trabajo– que la combinación de fenómenos como la violencia y la pobreza extrema tiene amplias consecuencias en la reproducción cíclica de la exclusión social. Así, su origen se debe en gran parte a la existencia de la pobreza y la violencia. Estas a su vez reflejan la precariedad con la que el Estado se hace presente en ciudades y regiones, en términos de garantías y satisfacción de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos. A su vez, la violencia y la pobreza refuerzan la exclusión desde el punto de vista de las relaciones entre las

3 Un análisis acerca del impacto que produjo la reforma estructural en Colombia se puede encontrar en Ahumada Beltrán (1996), que coinciden con el análisis realizado sobre generación de empleo en Cartagena por el Observatorio del mercado laboral de Cartagena y Bolívar, que afirma que si bien los indicadores del Dane demuestran un leve descenso del desempleo en la ciudad para el año 2015, si se compara con los datos de otras ciudades del país, esta información debe evaluarse teniendo en cuenta, por un lado, las altas tasas informalidad que alcanza el 54% del empleo que existe en Cartagena, y por otro, el hecho de que de cada 100 empleos que se generan en la heroica, 32 corresponden a empleos de poca duración e informalidad como son los que genera el comercio, los restaurantes y los hoteles. Para una ampliación del tema vea entrevista a: Pérez Fuentes (13 de Julio 2016) Empleo si hay pero no de calidad. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/cartagena-230169>.

4 Se estima que en Cartagena existen alrededor de 85 pandillas que tienen presencia aproximadamente en 32 barrios de la ciudad, la manera como las mismas están afectando la cotidianidad de los habitantes de la heroica se puede colegir en la referencia que medios locales y nacionales le dedican al tema, entre esas referencias se encuentra el muro levantado por los habitantes del sector Foco Rojo en el barrio Olaya Herrera, para aislarse de la violencia producida por los continuos enfrentamientos entre las pandillas. [www.eltiempo.com/noticias/pandillas-de-cartagena](http://www.eltiempo.com/noticias/pandillas-de-cartagena) 11 de diciembre 2013. Consulta diciembre de 2015. Es importante destacar en todo caso, que al momento de escribir este texto diversos medios de comunicación daban cuenta de la intervención de 33 pandillas juveniles de las 85 que existen en la ciudad, de estas tres habían sido judicializadas (los Olayeros, los libaneses y los pensionados) acusadas de delitos como microtráfico, hurto y homicidios. [www.caracol.com.co/noticias/...pandillas...cartagena/.../2884440.aspx](http://www.caracol.com.co/noticias/...pandillas...cartagena/.../2884440.aspx) 7 de agosto de 2015. El 25 de abril se registra igualmente que el senador Antonio Correa advierte que el fenómeno de las pandillas juveniles se está convirtiendo en causa de desplazamiento y deserción escolar en la ciudad, y él cita por esto a la ministra de Educación, la directora del Sena, el ministro de Justicia y el ICBF, para tratar dicha problemática. [www.elespectador.com](http://www.elespectador.com), abril 2014.



personas, en la medida que dividen las ciudades en zonas y lugares adonde se puede ir y vivir, y adonde no se puede o no se debe. Al mismo tiempo, se estigmatiza a los habitantes de determinados barrios, que, por el solo lugar de residencia, se hacen objeto de la falta de reconocimiento, de rechazo y de ser considerados sospechosos de connivencia con la ilegalidad y la delincuencia. La exclusión social por motivos de pobreza, en todo caso, no cambia en nada la exclusión social por motivos raciales. Buena parte de la población que vive en la ciudad en condiciones de pobreza es, al mismo tiempo, población afrodescendiente. El Observatorio contra la Discriminación y el Racismo del Ministerio del Interior (2013) concluye en uno de sus últimos informes que es Cartagena la ciudad de Colombia donde actualmente más se discrimina, especialmente por motivos raciales, lo que, por una parte, resulta paradójico, puesto que –después de Quibdó (Chocó)– Cartagena es la ciudad colombiana con mayor población afrodescendiente: aproximadamente el 36% de sus habitantes<sup>5</sup>. Este porcentaje de la población afrodescendiente, por otro lado, indica que no se trata sólo de la discriminación contra una minoría étnica, como suele decirse, sino de la discriminación contra una mayoría descendiente de quienes en el pasado fueron víctimas de diversas formas de exclusión y dominación.

## **2. Cartagena: ciudad de negación de derechos y de desintegración social**

El incremento demográfico de Cartagena en los últimos años –no sobra decirlo– se ha dado con el llamado crecimiento de los barrios subnormales, motivado por factores como el arribo de población desplazada por la violencia, el incremento de la informalidad en el empleo y el desplazamiento interno de habitantes de algunos barrios y corregimientos –cuyo suelo está en procesos de valorización– a zonas alejadas del área urbana. Este último fenómeno tiene su origen en las inversiones de los sectores de la

construcción y el comercio, que imitan un modelo de desarrollo excluyente y agresivo en relación con los nativos y que alimenta variadas formas de violencia simbólica y real<sup>6</sup>. Por un lado, entre los contrastes sociales y económicos, sobresalen el incremento de la oferta hotelera y el comercio, de la industria inmobiliaria y las zonas francas, de la actividad portuaria y el desarrollo de grandes proyectos, como la ampliación de la refinería de Ecopetrol. Por otro lado, se destaca en los estudios económicos que la zona industrial de Mamonal<sup>7</sup> escasamente absorbe el 5% de la población trabajadora; y los beneficios que produce la llegada de turistas nacionales y extranjeros se concentran básicamente en los propietarios de los grandes hoteles, restaurantes, bares y joyerías. Muchas de las empresas instaladas en la zona industrial no pagan impuestos por sus avisos en Cartagena, sino en Bogotá. Existen, además, políticas de rebajas y exenciones de impuestos, como el predial, que acaban favoreciendo a los propietarios de los predios más caros. Si bien el desarrollo inmobiliario incentiva la inversión de nacionales y extranjeros –creando fuentes de empleo y otros beneficios–, este ocurre desordenada y caóticamente, afectando el espacio público, las zonas declaradas como de bajamar, la movilidad de la ciudad y la propia cobertura de servicios públicos. La determinación de los límites y reglas de uso del suelo, y las pocas acciones que existen para hacerlas cumplir, propician que ese desarrollo se ubique de espaldas y en contra de los intereses de los habitantes<sup>8</sup>. Particularmente, el desarrollo inmobiliario ha ocasionado procesos de desplazamiento interno de antiguos colonos de barrios como Getsemaní y Sandiego y corregimientos como La Boquilla. Sumado a esto, las altas tasas de informalidad en el empleo y la contaminación ambiental –sobre la que se asentó y creció un número importante de habitantes– inducen a pensar que las condiciones sociales intolerables en las que vive alrededor del 40% de la población niegan las condiciones mínimas para el desarrollo y ejercicio de la ciudadanía<sup>9</sup>.

5 Cartagena, según el último censo, representa aproximadamente el 2,2% de población de Colombia, pero habita en ella aproximadamente el 8% de la población afrodescendiente colombiana. Para un mayor desarrollo, véase: [http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/40392/5\\_cartagena.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/2/40392/5_cartagena.pdf)

6 Sen (2010) considera que, al momento de evaluar el desarrollo en una sociedad democrática, es fundamental preguntarse qué tanto la gente puede vivir y disfrutar de este. “El desarrollo escasamente puede verse sólo desde el punto de vista del mejoramiento de objetos inanimados de conveniencia, tales como el incremento del producto nacional bruto (o de los ingresos personales), o la industrialización, a pesar de la importancia de estos medios para los fines reales. Su valor tiene que depender de su impacto en las vidas y las libertades de las personas implicadas que debe ser central para la idea de desarrollo” (Sen, 2010, p. 377).

7 Meisel Roca y Aguilera Diaz (2009) señalan que en la Encuesta Anual Manufacturera del 2006 la industria de Cartagena fue la que entre las seis principales ciudades del país tuvo la mayor productividad por trabajador. Sin embargo, también es en ese mismo grupo de ciudades la que tiene en su población un menor porcentaje de personas trabajando en la industria. Esto es uno de los factores que contribuye a la situación de pobreza de la mayor parte de la población cartagenera.

8 La investigación realizada por Javier Hernández y Liliana Núñez, nos muestra cómo la fragmentación de la sociedad cartagenera y permanente exclusión social de los sectores populares se profundiza con la apuesta por un tipo de transformación urbana que prioriza el uso del suelo como elemento de apropiación, usufructo y expropiación a favor de inversionistas extranjeros y élites locales, mientras se depreda el medio ambiente, se distribuye inequitativamente el equipamiento de la infraestructura y de servicios y se expulsa a familias de sus lugares de residencia. Para un mayor desarrollo del tema véase Hernández García, L., y Núñez Martínez, L. (2011).

Un análisis filosófico, como el realizado por Axel Honneth, (2013) permite identificar diversos problemas relacionados con la negación de reconocimiento en los habitantes de Cartagena. Apoyándose en Hegel, Honneth divide la sociedad en tres esferas: la familia, el Estado y la sociedad civil. En cada una de ellas se presentan tres tipos de praxis relacionadas con tres esferas de reconocimiento. A la familia corresponde la esfera del amor –entendida en el sentido amplio de atención y cuidado–; a la esfera del derecho, el Estado; y a la esfera del reconocimiento social o solidaridad, la sociedad civil. A cada una de estas esferas corresponde un tipo diferente de daño: maltrato, violación, tortura y muerte, en la esfera del amor; desposesión de derechos, estafa y discriminación, en la del derecho; injuria y estigmatización, en la de la solidaridad social. A su vez, estos daños quebrantan una forma específica de auto-relación del individuo consigo mismo: la autoconfianza, en la primera de las esferas; el auto-respeto, en la segunda; y la autoestima, en la tercera.

La primera forma de reconocimiento se niega a las niñas de Cartagena, que crecen siendo víctimas de prácticas tan aberrantes como la explotación sexual –con la indiferencia y hasta el beneplácito de sus propios padres–; y a los niños y niñas que, por motivos económicos o por el poco interés y voluntad de sus padres, no pueden iniciar o terminar satisfactoriamente sus estudios. Está relacionada con la ausencia de todo aprecio, afecto y amor para los adolescentes y jóvenes que ingresan en las pandillas juveniles de los barrios populares, y visibiliza todas las condiciones de vulnerabilidad y desamparo en que crecen muchos niños –ambientes completamente desventajosos que los condenan a vivir prácticamente para siempre en condiciones de pobreza y miseria–.

La segunda forma de reconocimiento, correspondiente al ámbito del derecho cuenta con un cumplimiento bastante deficiente, si tenemos en cuenta que Cartagena ocupa uno de los últimos puestos en los resultados de las Pruebas Saber, que valora la calidad de las instituciones de educación pública (resultados que se han repetido en los últimos años). La precaria prestación de servicios de salud, se

refleja en los casos de urgencia, cuando encontramos que Cartagena es una de las ciudades en las que más se presentan los llamados “paseos de la muerte”, que responden a la negación de clínicas y hospitales para la prestación de un servicio –considerado un derecho– en casos de urgencia manifiesta, independientemente de si se está afiliado o no a un régimen de salud.

Los cartageneros padecen, así mismo, la falta de zonas peatonales para la libre movilidad, y experimentan diariamente el caos causado por el incremento del parque automotor, la falta de vías y la transgresión e incumplimiento de las señales y normas de tránsito tanto de parte de los conductores del transporte público como del privado. En materia ambiental, a la contaminación de los cuerpos de agua y la insalubridad y desaseo de la principal plaza de mercado, se suman las condiciones deplorables en las que viven los habitantes de algunos barrios ubicados en zonas cercanas a los depósitos de basura.

Aunque la Constitución colombiana establece que el Estado prioriza en sus políticas sociales y económicas la atención especial a la población vulnerable y en alto riesgo, la materialización concreta de estos derechos depende, en gran parte, de la voluntad de los gobiernos locales y nacionales. Como lo muestran las mismas cifras oficiales<sup>10</sup>, los intentos de los últimos gobiernos por hacer reales estos derechos mediante políticas de subsidios, como “Familias en acción”, no han impactado como se esperaba, en la reducción del número de habitantes en condiciones de pobreza y extrema pobreza de varias ciudades del país. En una de las encuestas del Dane, por ejemplo, se indica que, después de Valledupar, Cartagena aparece como la segunda ciudad con mayor número de habitantes en la línea de pobreza y extrema pobreza. Mientras el porcentaje de Valledupar es del 36%, el de Cartagena es del 35%. En contraste, ciudades como Bogotá y Bucaramanga presentan sólo el 10% de habitantes en la línea de la pobreza y pobreza extrema por motivos de ingresos.

Esta negación de los derechos sociales contemplados en la Constitución se convierte en una forma de menosprecio que afecta lo que

<sup>9</sup> Nos referimos a quienes viven en ese cinturón de miseria que constituye la zona suroriental de la ciudad, que empieza con el Barrio Sanfrancisco (afectado por la falla geológica que dejó sin vivienda a más de 2000 familias) y termina en uno de los barrios que concentra el mayor número de desplazados de Cartagena, el barrio el Pozón. Asimismo, los barrios ubicados en zonas de riesgos de deslizamiento como los que están en las faldas de la Popa. Los que se encuentran en zonas de contaminación por la industria como el barrio Cartagenita, Ceballos y el corregimiento de pasacaballos. Y los que se encuentran cercanos a los depósitos de Basuras como Henequen, o ubicados en rellenos realizados con basuras sobre cuerpos de agua como Marlynda, entre otros.

<sup>10</sup> Según el Departamento Nacional de estadística- DANE (2015) en el 2013 uno de cada tres colombianos se encontró en estado de pobreza por ingreso. Es decir, alrededor del 30% de la población recibió un ingreso menor de \$ 227.000 mensuales, que es lo que, según el Dane, se necesita para cubrir las necesidades de una persona.



Honneth denomina como la “solidaridad”. Ahora bien, a la discriminación originada por motivos raciales y económicos se suma la discriminación contra la condición sexual. Así, el patrón dominante de una cultura machista en el Caribe colombiano, es uno de los causantes de los altos niveles de discriminación contra las mujeres<sup>11</sup>, y junto con las creencias y los prejuicios de carácter religioso, la discriminación contra la población LGTBI. Como en otras ciudades de Colombia, la población desplazada que vive en Cartagena, es víctima no sólo de su condición de marginalidad y exclusión social, sino también de la propia revictimización que recae sobre quien es considerado sospechoso o simplemente responsable de su propio despojo y desarraigo.

Honneth (2011), considera que un aspecto fundamental en el reconocimiento, y específicamente en la apreciación social, procede de la vinculación a un trabajo remunerado. Esto se corrobora cuando se piensa sólo en las consecuencias psíquicas que tiene encontrarse desempleado. Es aquí donde consideramos que las condiciones laborales, y por consiguiente sociales y económicas de gran parte de los cartageneros, no corresponden con las exigidas para el cumplimiento de las obligaciones de la ciudadanía. Al respecto, cabe señalar que en la conferencia titulada “Ciudadanía y clase social”, Thomas Marshall y Tom Bottomore (1992) se refieren a la ciudadanía como un status de pertenencia plena a una sociedad. Mediante esta las personas adquieren derechos correspondientes a tres ámbitos: el civil, el político y el social. Para Marshall y Bottomore, los derechos civiles se formaron en el siglo XVIII; los políticos, en el XIX, y los sociales, en el XX. Los primeros quedaron consagrados con el reconocimiento de la libertad para todos los hombres, la abolición de la censura de prensa y la emancipación católica. Los segundos, cuando se incorporó el derecho al sufragio para los nuevos sectores de la población que no fueran sólo propietarios de tierras. Y los terceros, cuando se reconoció que

la democracia política requería unas mínimas condiciones de bienestar.

Los autores toman como referencia histórica la evolución de estos derechos en Inglaterra, para mostrar que empíricamente ha habido un proceso en el que la ciudadanía se ha institucionalizado mediante una permanente búsqueda de la igualdad. Esto diferenciaría el concepto de ciudadanía del concepto de clase social. Mientras el primero tiende a la igualdad, el segundo corresponde a un sistema de desigualdad. De ahí que el progreso de la ciudadanía se mida por el modo como la sociedad en su conjunto se torna más igualitaria. Esto implica un mayor grado de integración social, que se expande desde la esfera de los sentimientos y la identidad hasta el disfrute de lo material.

En un trabajo de campo desarrollado por la fundación Corpovisionarios (2009)<sup>12</sup> se encontró que, relacionado con esto último, los problemas de cohesión social son un tema preponderante en Cartagena. Y ello se evidencia en entrevistas a funcionarios públicos, mototaxistas y ciudadanos del común, quienes expresan una constante preocupación por la inequidad, fragmentación y exclusión social. El estudio permite confirmar la profunda desintegración social entre los diversos estratos en temas como el medio de transporte utilizado, el ejercicio de la ciudadanía, la confianza interpersonal e institucional, la relación con la ley y la apropiación del espacio público.

A lo anterior se agrega el informe de factores culturales que hace que los hogares de los sectores más pobres otorguen escasa importancia a la educación de los hijos. Este último es ciertamente preocupante, si tenemos en cuenta que uno de los aspectos principales para disminuir los altos niveles de desigualdad social viene dado precisamente por la movilidad y ascenso social que fomenta una educación pública con calidad y eficiencia. De acuerdo a lo expresado por Marshall y Bottomore, si en Cartagena existen estos niveles de desintegración social –como lo

11 En la encuesta “Cartagena cómo vamos” del 2013, se preguntó sobre los ámbitos en que se considera discriminadas a las mujeres en Cartagena, la discriminación en el trabajo ocupó el primer lugar, con el 45%; el político, tuvo el 38%; y el doméstico, el 28%. Sólo el 8% de los entrevistados consideró que las mujeres no sufran ningún tipo de discriminación; mientras que en el año 2010 esta misma percepción fue del 27%. Tanto en las encuestas anteriores, como en las del 2013, más del 70% de los encuestados tuvieron la percepción de que existía algún grado de violencia contra las mujeres, siendo la violencia física la forma más usual, con alrededor del 58%; seguida de la violencia verbal, con el 20%; la sexual, con el 11% y la psicológica, con el 8%. Fuente: Encuesta realizada por Ipsos Napoleón Franco, inscrito ante el Consejo Nacional Electoral Encomendado y financiado por “Cartagena Cómo Vamos”. Tipo de la muestra: Muestreo estratificado, multietápico. Técnica de recolección de datos: Entrevista personal cara a cara. Área/ Cubrimiento: Cartagena, 15. Tema a los que se refiere: “Indicadores del clima de opinión en la ciudad”; “Opinión de la ciudadanía sobre el rumbo de las cosas en la ciudad”; “Identificar indicadores claves que permitan medir los niveles de satisfacción así como las opiniones sobre la percepción de la administración de Dionisio Vélez”. Margen de error observado: 3,1%, para el total de la muestra, con 95% de confianza. Ponderación: Por zonas, edad y sexo.

12 En una investigación realizada por la fundación “Corpovisionarios se concluye (entre otros aspectos) que en Cartagena existe una profunda desintegración social que divide a la heroica en dos ciudades claramente separadas: la ciudad turística y colonial con sus grandes construcciones, hoteles, bares y restaurantes que la hacen atractiva para visitantes nacionales y extranjeros, y la otra ciudad que creció por fuera del sector amurallado y turístico, caracterizada por sus diversos problemas de transporte, servicios públicos como el de la energía, la inseguridad y la falta de zonas peatonales, escenarios deportivos y de recreación, entre otros. La investigación concluye que en el comportamiento ciudadano se perciben valores y tradiciones heredadas de la cultura colonial como el racismo y el machismo que profundizan la desintegración social de sus habitantes. Para mayor desarrollo, véase: Corpovisionarios (2009)”.



manifiestan las estadísticas y la propia percepción de sus habitantes–, es porque predomina la percepción de los sujetos por su adscripción a una clase social y no por su condición de ciudadanos, con una innegable mayoría perteneciente, en este caso, a la clase social “baja”.

Hasta aquí nos hemos referido a las condiciones que impiden un desarrollo de la ciudadanía en Cartagena. Hemos enfatizado cómo se niega y excluye de diversos derechos a un importante número de habitantes de la ciudad. Pero falta mencionar otro componente de igual relevancia para identificar la ciudadanía, como lo son los deberes. La integración social, que busca el desarrollo de la ciudadanía, sólo es posible cuando existe un equilibrio entre la satisfacción de derechos y el cumplimiento de los deberes. Si los derechos son negados y si existe un buen número de personas que no se sienten identificadas y reconocidas como parte del orden social, lo que puede esperarse es que las normas emanadas sean simplemente rechazadas. En Cartagena encontramos una percepción bastante generalizada de que las personas no cumplen sus deberes como ciudadanos. En la encuesta “Cartagena Cómo vamos”, efectuada en el 2013, se incrementó la apreciación negativa sobre cómo los habitantes asumen sus responsabilidades y obligaciones. Los encuestados mayoritariamente afirmaron que en la ciudad no se pagan los impuestos y que se recurría a prácticas como la conexión fraudulenta de los servicios públicos. Consideraron, así mismo, que no se respetaban las normas de tránsito, ambientales y de construcción, manteniéndose por encima del 50% la visión negativa; mientras que quienes afirmaron que sí existía respeto en estos temas estuvieron por debajo del 20%. Estas percepciones se tornan aún más graves cuando se considera que hay poca probabilidad de que los infractores sean amonestados o castigados por portar armas sin salvoconducto, incumplir las normas de tránsito, no pagar impuestos, conectarse ilegalmente a los servicios públicos, saltarse los trámites regulares, arrojar basuras a las calles, playas, caños, dañar un bien público o invadir el espacio público. Es decir, los encuestados asumieron que no sólo existía un incumplimiento generalizado de las obligaciones, sino también una debilidad grande en la labor disuasiva tanto de las normas como de las instituciones encargadas de hacerlas cumplir.

### **3. Participación política y clientelismo**

Como la noción de ciudadanía política se encuentra necesariamente vinculada a la de

democracia, analizaremos la presencia de esta última en Cartagena. Para ello tendremos en cuenta la definición mínima planteada por Norberto Bobbio (1986) quien afirma que para que exista un sistema democrático son necesarias tres condiciones. La primera es la existencia de un conjunto de reglas claras que determinan qué personas están autorizadas, y bajo qué procedimientos, para tomar decisiones colectivas. La segunda que tiene que ver con la regla fundamental de la democracia –que no es más que la regla de la mayoría– constituye la base sobre la que se toman las decisiones colectivas, y por ende, es obligatoria para todos. Y la tercera condición se refiere a que aquellos que están llamados a decidir o a elegir quiénes deben decidir, tienen que plantearse alternativas reales y estar en condiciones de seleccionar entre una u otra opción. Consideramos que esta tercera condición es negada con la compra y venta de los votos, y con las prácticas clientelistas que, si bien se insertan en las costumbres políticas del electorado colombiano, han arraigado en la ciudad hasta niveles que para algunos constituyen un elemento propio de la cultura política cartagenera. El clientelismo, como intentamos mostrar, limita y vuelve estrechas las posibilidades reales de participación política de quienes carecen de grandes sumas de dinero. Hay que anotar, así mismo, que, conforme a la definición mínima de democracia que utilizamos en nuestro trabajo, desarrollaremos un análisis de la participación política de los cartageneros sólo desde los procesos electorales. Existen evidentemente otras formas, como la deliberación sobre temas públicos, la permanente actividad de discusión en organizaciones sociales, sindicales y comunitarias o la movilización y la protesta social. Pero estas formas de participación política nos remiten a concepciones de democracia distintas a las planteadas por Bobbio, y que se relacionan más con las diversas expresiones de lo que suele denominarse actualmente como “democracia radical”.

Hemos elegido esta definición mínima de democracia por dos razones metodológicas: en primer lugar, un examen bajo los criterios de Bobbio se encuentra mucho más acorde con los modos como la mayor parte de los colombianos participa de la actividad política. Y en segundo lugar, por la necesidad de delimitar elementos que permitan un examen de la democracia tal como ha funcionado en Cartagena. Lo que pretendemos, en últimas, es deslindar el debate teórico que actualmente se remonta a señalar la



crisis de la democracia liberal y contrastar modelos alternativos de democracia con lo que es su práctica real en Colombia, pues estamos lejos incluso de haber realizado los presupuestos formales y procedimentales de la democracia liberal. Ahora bien, es preciso señalar que el déficit en términos de satisfacción de derechos sociales y económicos de los sectores populares, contrasta con la muy rápida vinculación de estos a los procesos de participación política. Estudios históricos, como los de Rojas (2008) dan cuenta de que a los sectores negros y mulatos se les reconoció precisamente su condición de ciudadanía antes por los derechos de participación política que por los derechos sociales y económicos, posibilitando su reconocimiento como ciudadanos sólo a partir de la inclusión en los procesos electorales<sup>13</sup>.

Señala Monsalvo Mendoza (2013) que, durante las primeras décadas del siglo XIX, la discusión centrada en quiénes podían considerarse ciudadanos cartageneros se reducía a los discursos de inclusión y exclusión de determinados sectores populares en la práctica de las elecciones. Estas pronto se impusieron como mecanismo de legitimación política: hacían parte de la cultura política hispanoamericana. Así mismo, los procesos de independencia de las colonias españolas en América habían heredado de las revoluciones de Francia y Estados Unidos la idea de que, para ser legítima, la autoridad debía ser producto del consentimiento de quienes debían acatarla. Los procesos electorales, como anota Monsalvo, se enfrentaban a la doble dificultad de definir lo que se entendía por “pueblo soberano” y por “ciudadano.” En la práctica, ambos conceptos terminaron siendo asociados al concepto de “vecino”, que carecía –y sigue careciendo– tanto de reconocimiento jurídico como político, pero que evoca la pertenencia de un grupo de personas a un territorio muy delimitado de la ciudad.

Así, pues, el “pueblo soberano” bien podía ser un conjunto de vecinos o un espacio territorial con jurisdicción civil, militar y eclesiástica, mientras que “ciudadano” implicaba la pertenencia a una de las vecindades que conformaban una provincia. Monsalvo señala que en la Constitución de 1821 ya se expresaba el derecho a la igualdad de los hombres adultos para participar en las elecciones, indistintamente de las diferencias de

raza. En los discursos a favor o en contra de la participación de los sectores considerados “plebeyos”, se reflejaba el deseo de bloquear o utilizar una fuerza electoral importante que podía inclinar la balanza hacia alguno de los bandos en disputa. Los electores populares, que eran en su mayoría miembros del ejército, reproducían al momento de votar los consejos de sus superiores, como si se tratara de órdenes del servicio militar. La otra influencia procedía de los curas, quienes, respaldados por la fe de los fieles, pudieron movilizar una parte importante de los sectores populares (2013, p. 198).

Por su parte, Conde Calderón y Alarcón Meneses (2013) señalan que, a pesar de la pobreza y desigualdad en la región, en el periodo comprendido entre 1859 y 1885, los reclamos de los sectores populares se orientaron hacia reformas en el ámbito político. Estos sectores fueron vinculados mediante redes clientelares lideradas por gamonales, caciques políticos y grupos familiares con influencia en los cargos públicos. En esta inclusión clientelista los dirigentes políticos acudían, por lo general, a mecanismos como el compadrazgo, el préstamo y los favores. Vínculos que eran a su vez reforzados por las relaciones de parentesco, los nexos familiares, las amistades, las experiencias educativas, y sobre todo, por la participación en las guerras civiles.

La vinculación de los sectores populares a las decisiones internas del partido era limitada –se recordaba su analfabetismo, su falta de independencia económica o el origen familiar–. Consideran Conde y Alarcón que, en todo caso, la participación de los sectores populares permitió a algunos individuos alcanzar cierta movilidad y convertirse en actores políticos importantes. Resaltan igualmente que las elecciones representaban un factor de perturbación política y social en los Estados de la región, en los que la intimidación, la alteración de los registros electorales, la suplantación de los jurados y electores y la intervención violenta en la jornada de votación hacían parte de una práctica inherente a la búsqueda de legitimidad del ejercicio del poder.

Fernández Villa (2005) explora los nexos entre la participación política y la actividad empresarial de los llamados “notables” durante el decenio posterior a la guerra civil de 1885. Indaga sobre las estrategias clientelares a las que acudieron las familias que apoyaron el

13 Cristina Rojas sostiene que, a diferencia de países como Argentina –donde por su tradición de gobiernos populistas los derechos sociales fueron primero–, en Colombia y Venezuela los primeros derechos en ser reconocidos fueron los derechos políticos. Debido a la continua situación social de violencia y a los altos niveles de exclusión social, en Colombia existe una precariedad en la garantía de los derechos civiles y los derechos sociales. Estos últimos fueron relegados y, en cierto modo, reemplazados por los derechos políticos, que se manifiestan en la vinculación partidista de los sectores populares (2008, p. 298).

movimiento regenerador y explica cómo estas estrategias permitieron a unos grupos conservar sus privilegios en el periodo de hegemonía conservadora, que en Cartagena se caracterizó por un largo proceso de decadencia económica. Sostiene Fernández que estas familias de élite conservaron y acumularon grandes fortunas, a través de los importantes recursos que lograron captar del Estado, esto les permitió el acceso a recursos de gran valor, como las tierras públicas, las exenciones fiscales, prebendas, patentes y contratos para satisfacer los requerimientos del gasto público. Igualmente, la división de poderes que estructuró al Estado permitía que los miembros de las familias de notables pudieran incorporarse a un amplio número de cargos públicos.

Respecto a los estudios sobre las prácticas políticas cartageneras en el periodo del Frente Nacional, debemos anotar que hay una ausencia de ellas, pero se puede inferir que si no se han modificado en nuestros días, y tienden a coincidir con lo que fueron en el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, es porque cambió poco durante los primeros cuarenta años de la segunda mitad del siglo XX.

Probablemente sea 1988 la nueva fecha que nos sirva como referente para analizar los procesos de participación política en la ciudad. En este año se implantó en el país la elección popular de alcaldes, inicialmente con un periodo de dos años y posteriormente con uno de cuatro. Aunque nuestro trabajo no pretende construir un balance de las gestiones desarrolladas por los mandatarios locales elegidos entre esta fecha y el 2015, sí es importante destacar que algunos dejaron varias obras que fueron conocidas no precisamente por su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, sino por hechos insólitos, como la caída –al poco tiempo de haber sido inaugurado– del nuevo Puente de Heredia. La creación de ciertos paraderos de buses y busetas (que hoy todavía existen sin tener ninguna funcionalidad) la creación del llamado Parque de la Comida Caribeña, (olvidado e inutilizado durante mucho tiempo y luego convertido en una estación de policía)– y el parque Espíritu del manglar<sup>14</sup>. A ellos se suman ciertos escándalos de corrupción en los que han estado comprometidas las familias políticas que han gobernado la ciudad. Nos referimos al

llamado miti-miti de TeleCartagena y a la venta de acciones en la liquidación de la antigua empresa Puertos de Colombia, por mencionar sólo unos casos. Pero sin duda una de las obras civiles que más sorprende por los sobrecostos y la demora en el tiempo de ejecución es Transcaribe. Más allá de la posible discusión sobre lo que han dejado a la ciudad estos años de elección popular de alcaldes, se han repetido muchas de las prácticas referenciadas en los estudios históricos mencionados. Ni siquiera la misma mecánica del proceso electoral parece imbuida de elementos propios de una modernidad en la participación política<sup>15</sup>: las constantes denuncias de fraude, el alto número de votos nulos o no marcados en cada elección y todos los inconvenientes surgidos en los escrutinios son un buen ejemplo de ello<sup>16</sup>. Aunque un elemento de esta falta de modernidad sería la compra y venta de votos, estudios como el Madero Jirado (2010) han hecho hasta ahora mayor énfasis en el fenómeno del clientelismo, cuyas características difieren en muchos aspectos de esta mecánica transaccional. Estos estudios coinciden, por lo general, en que el clientelismo es la práctica más arraigada en la cultura política del electorado cartagenero. En este sentido, analizaremos a continuación los factores que han permitido su desarrollo y algunas de sus principales implicaciones en los procesos democráticos.

#### **4. Clientelismo: factores de desarrollo e implicaciones**

¿Qué es el clientelismo? ¿Qué factores han contribuido en su conformación? ¿Cuáles son sus consecuencias en el desarrollo de una sociedad democrática? Estas serán las preguntas que abordaremos en nuestro último apartado. En primer lugar, tenemos que autores como De la Torre 2001; Günes-Ayata 1994; Silva 1994, definen el clientelismo como un sistema de relaciones personales y asimétricas de intercambio de bienes o servicios entre un patrón y un cliente, y que se basan en la reciprocidad, la lealtad o el interés mutuo. Las relaciones asimétricas surgen tanto de la ubicación social de quienes se benefician del clientelismo como de la distribución desigual del beneficio, lo que significa que las características

14 Recuperado sólo a finales del año 2015, después de haber sido abandonado y convertido en un basurero satélite durante más diez años.

15 Entendemos por “modernidad en la participación política” el que las personas cuenten, primero, con el conocimiento de cómo votar; segundo, que su voto esté informado o ilustrado sobre cuáles son las propuestas de las personas por las que votan; tercero, que el proceso mismo de las elecciones sea ágil, transparente y confiable; y por último, que la misma mecánica electoral esté acorde con los medios técnicos disponibles en la época. A nuestro juicio, todos estos aspectos se cumplen de una manera muy deficiente.

16 A las denuncias de fraude y a la demora en los procesos de conteo de votos, debemos agregar el hecho de que en la última elección en Colombia –la del 2015– para elegir alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, se presentó, entre el número de votos nulos y no marcados, una cifra de aproximadamente 40.000 votos. El 10% de la votación total, que, según cifras de la Registraduría Nacional, fue de 379.386 votos.



del clientelismo toman la apariencia de una red social. Esta última genera lealtades entre quienes se vinculan a ella, creando la imagen de unidad y grupo, que suele ser incluso superior a la de las identidades forjadas a partir de los imaginarios con los que las personas se vinculan a los partidos políticos.

En “Casas políticas y redes clientelares en Cartagena”, Madero afirma que el clientelismo político tal como actualmente existe en Colombia tiene la misma estructura de lealtades de mediados del siglo pasado, cuando existía el Frente Nacional. Este se presentaba como una estructura de transmisión de lealtades y solidaridades políticas, traducidas especialmente en favores de tipo burocrático, que permitían que desde el centro hacia las regiones se diera una dinámica constituida por redes sustentadas en la reciprocidad de favores. Señala Madero cómo después del Frente Nacional las casas liberales pasaron a convertirse en pequeños partidos políticos, con líderes capaces de mover miles de votos y articular las redes políticas necesarias para sostener su caudal electoral. Entre este grupo, que pasó a llamarse “casas”, se encuentran, por ejemplo, las familias Faciolince, García, Turbay y Raad; Vicente Blel, Javier Cáceres, Rodolfo Segovia, William Montes, Jesús Puello Chamié y José María Imbett, entre otros. Madero estudia específicamente el caso de la familia García, por ser un actor político fundamental en la vida política de Cartagena. Desde este estudio de caso, Madero muestra cómo en sus prácticas políticas se da el tránsito del clientelismo tradicional-rural al clientelismo de intermediarios-urbano.

Específicamente, anota que la familia García aprovechó, en parte, la bonanza tabacalera del municipio del Carmen de Bolívar, en donde se asentó, para tejer relaciones de poder con los campesinos cultivadores de tabaco, que luego reproducirían en el ámbito urbano. Estas relaciones se sostienen sobre la base de la dependencia<sup>17</sup>, lealtad y compadrazgo. Más que una descripción del clientelismo, lo que nos interesa determinar en este trabajo son los factores que operan a su favor en Cartagena, y más importante aún, cuáles son sus implicaciones en el ejercicio de una verdadera ciudadanía.

Consideramos que en la ciudad existen al menos seis factores que contribuyen a la perpetuación de las prácticas clientelistas: (I) El clientelismo, como práctica habitual en el comportamiento político de las gentes, tiende a generalizarse con las condiciones propias de una sociedad empobrecida, caracterizada por la informalidad en el empleo y la insatisfacción de las necesidades básicas, la dependencia económica y los bajos ingresos de sus miembros. Las prácticas clientelistas estarían así muy arraigadas en Cartagena porque en los últimos treinta años su población se ha duplicado y creció principalmente –como lo hemos anotado– el número de habitantes en condiciones de pobreza y pobreza extrema<sup>18</sup>. Es decir, aumentó el número de personas sin un empleo formal y sin ingresos suficientes que les permitan un nivel de independencia económica<sup>19</sup>. (II). Al corresponder el clientelismo a un intercambio de bienes, favores y compromisos adquiridos en las campañas políticas –entre alguien que asume la condición de patrón o jefe, un intermediario y un cliente–, resulta lógico pensar que cuantas más campañas políticas o procesos electorales existan, mayor será la tendencia a que se presenten acuerdos y transacciones económicas en las elecciones. De ahí que, aunque la Constitución del 91 haya incorporado dentro de sus premisas transformar las costumbres políticas de la ciudadanía, en la práctica los procesos de participación política durante la elección de los gobiernos locales –que dejaron de ser nombrados por la decisión del ejecutivo–, permitió finalmente que la red clientelista a la que pertenecían sólo ciertas élites políticas terminara por extenderse a las diversas esferas de la estructura social. (III). Si el clientelismo es un intercambio asimétrico de bienes y servicios entre un patrón, un intermediario y un cliente, la desigualdad social de los habitantes de Cartagena, con sus estratos sociales inmóviles y claramente diferenciados, hace que encuentre un espacio adecuado para el desarrollo de su asimétrica repartición. (IV). Existen otros factores que estimulan el clientelismo y que en gran medida obedecen al descrédito de los partidos políticos y de quienes los representan. En el caso de Cartagena, la ausencia de referentes de buena administración propicia que la gente del común considere que debe obtener algún beneficio personal durante el

<sup>17</sup> La dependencia se expresa en las llamadas cuotas políticas, caracterizadas por nombramientos de personas que ingresan a cargos públicos, fundamentalmente porque en un periodo o más determinado empresario o senador (en este caso del departamento de Bolívar) ejerce una gran influencia, por decir menos, en los nombramientos y en los contratos que realiza determinado alcalde.

<sup>18</sup> Cuando hablamos del crecimiento de la pobreza, pensamos especialmente en que el crecimiento demográfico se ha dado sobre todo en los barrios de estratos 1 y 2.

<sup>19</sup> En el censo de 1985 Cartagena presentaba aproximadamente 556.000 habitantes. Hoy se calcula que la cifra puede corresponder a poco más de un millón de habitantes. Para una ampliación sobre el crecimiento demográfico de la ciudad, véase Meisel Roca y Aguilera, Díaz (2005, p. 15).

proceso de elección. En este sentido, el clientelismo sería el resultado de la incapacidad de los partidos políticos para movilizar la población con programas y propuestas.(V).El actual régimen laboral, que promueve formas de contratación y subcontratación en condiciones de inestabilidad y bajos salarios, tanto en la empresa privada como en la pública –con modalidades como las OPS , los contratos de libre remoción y nombramiento, o de intermediación, como las agencias de empleos temporales–, contribuye al desarrollo de las prácticas clientelistas, en la medida en que muchas de las personas que tienen este tipo de contratos lo deben al apoyo dado en cada elección al líder y al grupo político que sirvió de intermediario en su vinculación. (VI) La ignorancia y la falta de empoderamiento del ciudadano común acerca de sus derechos, hace que el clientelismo sea considerado como una práctica válida. Una práctica que se generaliza a través del tiempo y que acaba siendo considerada como algo muy normal y cotidiano.

### **A manera de conclusiones**

Tenemos que señalar, que en este trabajo nos distanciamos de los estudios de Ladrón De Guevara y Gutiérrez Sanín (2002) que suelen concebir al clientelismo como un fenómeno que, en todo caso, permite cierta movilidad social. A nuestro juicio, este fenómeno debe analizarse desde sus consecuencias negativas: las implicaciones en el ejercicio de la ciudadanía y las consecuencias reales para la democracia y la propia modernización de las instituciones políticas y económicas del país. Las experiencias de movilidad social posibilitadas por esta práctica deforman la libertad en el ejercicio de la actividad política y siempre se limitan a casos particulares. Por otra parte, la mayoría de las personas ubicadas en la parte baja de la pirámide sólo encuentra en la red clientelista un medio de estricta supervivencia.

Hasta aquí hemos mencionado las que serían causas del arraigo del clientelismo como cultura política en Cartagena. Es preciso identificar finalmente cuáles son las consecuencias de dicho fenómeno. Tenemos así que: (I). El clientelismo convierte la política en una actividad instrumental, en la que se tiene que obtener un beneficio personal para participar en ella. Así, pues, lo que se supone que es un fin donde se alcanza el bien común, se convierte en un medio a través del cual se obtiene un beneficio privado. (II).Al ser el dinero o el puesto de trabajo la motivación que determina la participación de

las personas en los procesos electorales, el éxito en el transcurso de las elecciones dependerá de si los aspirantes tienen o no el dinero para asumir los costos de una campaña política. O en su defecto, tendrá que ver con los compromisos que puedan adquirir con los “financistas”, quienes limitan los espacios de decisión de los gobernantes en los procesos licitatorios de contratación (los contratos se convierten en el pago de favores por los beneficios y apoyos recibidos durante los procesos electorales). (III). Como puede constatarse con muchas de las grandes obras públicas de la ciudad y del país, las demoras, sobrecostos, malos diseños y construcciones, obedecen a la corrupción fomentada por los sistemas de contratación con empresas reconocidas por participar activamente en la financiación de las campañas políticas. (IV). El clientelismo niega la democracia, pues el criterio que algunas personas utilizan para escoger por quién votar está ligado al beneficio y muy poco a los criterios de cuál podría ser el mejor programa o quién podría ser la persona más preparada para responder a los diversos problemas que afectan a los habitantes de la ciudad. (V). Al igual que la compra de votos, el clientelismo envilece la actividad política. Hace que quienes más sufren con los problemas sociales participen directamente de su perpetuación.

### **Bibliografía**

- Acevedo, R. (2008). ¿De vagos a ciudadanos o de ciudadanos a vagos? Educación, ciudadanía y exclusión en la provincia de Cartagena, 1903-1920. En: *Revista Palobra*, Universidad de Cartagena, (9), 79-99.
- Conde, J. y Alarcón, L. (2013). Libertad de elegir: Política, gobernabilidad y pobreza en el caribe colombiano 1859-1885. En *Diálogos* (Universidad de Costa Rica), 13 (2), 112-140.
- Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México, Fondo de cultura económica.
- Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, (62). Cartagena, 24 de octubre de 2005. Recuperado de [www.codhes.org](http://www.codhes.org).
- Consejo Superior de la Judicatura (2010). *Constitución Política de Colombia 1991*. Centro de Documentación Judicial. Bogotá: Biblioteca Enrique Low Murtra.
- De la Torre, C. (2001). Revolucion, clientelismo y poder político. *Revista Opera*. Universidad de Externado de Colombia. 1, 5-32.



- DANE (2014). *Medición del empleo informal y Seguridad Social* Trimestre octubre-diciembre. Recuperado de [www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/re\\_ech\\_informalidad](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/re_ech_informalidad)
- Ipsos Napoleón Franco (2013) *Encuesta*. Inscrito ante el Consejo Nacional Electoral Encomendado y financiado por “Cartagena Cómo Vamos”.
- Fernández, A. (2005). Clientelismo y guerra civil en Cartagena (1885-1895). *Revista Memorias*, Uninorte, (2), 1-34
- Gunes, A (1994). “Clientelism: Premodern, Modern, Postmodern” En Roniger, L.; Gunes, A. *Democracy, clientelism and civil society*. London, pp. 19-28.
- Gutiérrez Sanín, F. (2002). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Norma.
- Hernández, J. y Núñez, L. (2011). Vecinos ciudadanos: para mitigar la adversidad para estar en el poder directamente? Cartagena, *Revista Palobra*, 12 (12), 72-106.
- Honneth A. (2013). *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Grijalbo
- (2011). *La sociedad del desprecio*. Madrid: Trotta.
- Kruijt, D. (2006). América Latina: Democracia, pobreza y violencia: viejos y nuevos actores. Recuperado de [www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2%20WP%2004-06.pdf](http://www.ucm.es/data/cont/docs/430-2013-10-27-2%20WP%2004-06.pdf).
- Madero, M. (2010). *Casas políticas y redes clientelares en Cartagena* (tesis de Maestría) Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/3849/1/696581.pdf>
- Marshall, T. y Bottomore, T. (1991). *Ciudadanía y Clase social*. Barcelona: Alianza.
- Meisel, A. y Aguilera, M. (2009). ¿La isla que se repite? Cartagena en el censo de la población de 2005. En *Documentos de trabajo sobre economía regional*, Cartagena: Banco de la República.
- Mockus A. (2009). De la ciudad colonia a la integración ciudadana. Diagnóstico de la cultura ciudadana en Cartagena, 2009. Recuperado de <http://www.cartagena.gov.co/Cartagena/EscuelaGobierno/Documentos/Informe%20Final.pdf>.
- Monsalvo, E. (2013). Ciudadanía, vecindad y sufragio en Cartagena 1810-1834. Universidad de Caldas. *Revista de Historia*, (6), 171-204.
- Múnera, A. (1998). *El fracaso de la nación: Región, clase y raza en el Caribe colombiano (1717-1810)*. Bogotá: Ancora.
- Rojas, C. (2008). La construcción de la ciudadanía en Colombia durante el siglo diecinueve, 1810-1929. En *Revista Poligramas*, (29), 296-333.
- Puyana y Farfán (Coord). (2003) *Desarrollo, equidad y ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina*. México: Plaza y Valdez.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Buenos Aires: Taurus.
- Silva, M. (1994). “Peasants, Patrons, and the State in Northern Portugal” En Roniger, L.; Gunes, A. *Democracy, clientelism and civil society*. London, pp. 29-48
- Solano, S. y Flórez, R. (2011). *La infancia de la nación: Colombia en el primer siglo de la República*. Cartagena: Pluma de Mompox.
- Vanegas, M. (2014). *Hegemonía liberal y facciones en Cartagena: Fragmentación política vs Unidad de partido (1930-1945)*. (Tesis de maestría) Universidad Nacional. San Andrés.