

# **PORNOCRACIA, “RELACIONES MUJER Y PODER”. TRADICIÓN PATRIARCAL, CLIENTELISMO, SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN FEMENINA EN POLÍTICA EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ**

## **Resumen**

La pornocracia surge en un campo social propio del sistema clientelista en el cual los diferentes actores se encuentran dotados o desprovistos de poder o capital de todo tipo: simbólico, cultural, social o económico, otorgado por su desarrollo personal dentro de dicho campo (condición social, poder político, fuerza de trabajo como agente electoral, el propio voto, votos y / o capital sensual), compitiendo dentro del sistema por el acceso a los beneficios existentes en el campo social, para nuestro caso los beneficios emanados del Estado, contratos de órdenes de prestación de servicios, cargos públicos y / o subsidios, etc.

## **Palabras clave**

Sistema clientelista, carrera administrativa, sistema patriarcal, exclusión política, refrendación electoral, poder o capital, campo social, contratos de órdenes de prestación de servicios profesionales, OPS.

## **Resumo**

A pornocracia surge num campo sociais próprio do sistema clientelista donde os diferentes atores se encontram dotados ou desprovestes de poder ou capital de todo tipo: simbólico, cultural, sociais ou econômico dado por sua desenvolvimento pessoal dentro de este campo (condição sociais, poder político, força do trabalho como agente eleitoral, o mesmo voto, votos e/ou capital sensual) competindo dentro do sistema por o acesso nos benefícios existentes no campo sociais, para nosso caso, os benefícios surgidos do estado: contratos, ordenes de prestação de serviços, cargos públicos y/o subsidios, etc.

## **Palavras chave**

Sistema clientelista, carreira administrativa, sistema patriarcal, exclusão política, validação eleitoral, poder ou capital, campo sociais, contratos de ordens de prestação de serviços profissionais, OPS.

## **Abstract**

Pornocracy emerges in a social domain from the Clientilism System, in which different actors find themselves with or without power or capital of any kind: symbolic, cultural, social or economic, given by their personal development within this field (social condition, political power, work force as a voting agent, the vote itself, votes and/or sensual capital) competing within the system for access to the benefits given by the State, work order contracts, public positions and /or subsidies, etc.

## **Keywords**

Clientelist system, Administrative track, Patriarchal system, political exclusion, voting endorsement, power or capital, social domain, professional work order contracts - OPS (for its initials in Spanish).

## **Résumé**

La pornocratie est née dans un milieu social propre du système clientéliste, dans lequel les différents acteurs se trouvent doués ou dépourvus de pouvoir ou capital de tout type : symbolique, culturelle, social ou économique donné par son développement personnel dans chaque milieu (Condition social, pouvoir politique, force de travail comme agent électoral, le même vote, votes et/ou capital sensuel) qui concurrencent dans le système pour l'accès aux bénéfices existants dans le milieu social, dans notre cas, pour les bénéfices auprès l'état, contrats, ordres de prestation de services, charges publiques et subventions.

## **Mots clés**

Système clientéliste, parcours administrative, système patriarcale, exclusion politique, endossement électoral, pouvoir ou capital, milieu social, contrats d'ordres de prestation de services professionnelles - OPS.

# nova<sub>et</sub>vetera

## autor

Diego Fernando Rodríguez Casallas,  
Magíster en Derecho de la  
Universidad Externado de Colombia.

Abogado de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Derecho con Énfasis en Derecho Público, de la Universidad Externado de Colombia, candidato a especialista en Administración Pública Contemporánea en la ESAP. Docente investigador de tiempo completo en la Universidad de Boyacá. Jefe del Departamento de Derecho Privado, Programa de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Boyacá.

Dirección postal: Escuela Superior de Administración Pública.  
Carrera 44 n.º 53 37, CAN. Bogotá, D.C. Colombia.

Correo-e: diego.rodriguez863@esap.gov.co

## Introducción

El sistema político colombiano es un sistema patriarcal y de tradición patriarcal con una fuerte tendencia a la exclusión femenina, la cual se materializa en el juego de roles propio de dicha sociedad. En ese orden de ideas, el acceso a instancias de toma de decisión es restringido para la mujer, quien es reducida a un rol doméstico-procreativo, y cuando pretende incursionar a soluciones de empleo en el sector público se encuentra con barreras como: el sistema político “clientelista” y contexto que la visualizan como un simple objeto.

La *pornocracia* es una categoría sociopolítica que hemos reconceptualizado para describir un contexto en el cual la mujer es excluida de las instancias de toma de decisión dentro de un *sistema clientelista* en el cual el empleo público es utilizado como mecanismo de intercambio de favores que en ocasiones implican un atentado contra los derechos a la dignidad y pudor sexual de las ciudadanas. Dicho fenómeno es posible por el peso del sector público como solución de ocupación en el contexto boyacense, por la necesidad y por la pobreza.

La sociedad colombiana ha basado sus estructuras en profundas exclusiones, dentro de las cuales una de las más grandes que perviven en nuestros imaginarios es la exclusión basada en el sexo. La configuración de las instituciones políticas ha dado cuenta de ello a través del sistema electoral. El título VIII de la Constitución de 1811 da cuenta de ello, describe Fernán González:

Reunidos todos los parroquianos, el alcalde con el cura y el juez, debían examinar los que llenaran los requisitos para ser *electores*: “los que sean varones libres, mayores de 25 años, padres o cabezas de familia, que vivan de sus rentas u ocupación sin dependencia de otro, que no tengan causa criminal pendiente, que no hayan sufrido pena infamatoria, que no sean sordomudos, locos, dementes o

mentecatos, deudores del Tesoro Público, fallidos o alzados con la hacienda ajena”. (González, 1997, p. 101)

Tenemos entonces un primer acercamiento al fenómeno de exclusión descrito, y es el requisito de sexo para ser elector en uno de los primeros antecedentes de nuestro sistema normativo en materia electoral.

Colombia fue uno de los últimos países en América Latina en reconocer el derecho al voto femenino, hecho que sucedió hasta 1954. No obstante, es reconocido únicamente hasta 1957 en comicios electorales.

No en todos los países se obtuvieron, de la misma manera y en los mismos periodos, los derechos políticos de la mujer. En algunos se alcanzaron en el siglo XVIII, otros en el siglo XIX, y otros, como el caso colombiano, a mediados del siglo XX. Observamos la secuencia que nos trae Olga Yanet Acuña Rodríguez sobre los tiempos y espacios de la consecución de los derechos femeninos en diferentes lugares del mundo, y cómo se asumieron estos derechos. “Frente al papel social que vivió la mujer, hacemos alusión, de una parte, a su condición de dependencia, de otra, a cómo vio la sociedad su participación en la vida pública y cómo asume ella su rol dentro de la sociedad [...]” (Acuña, 2004, p. 22).

El derecho de participación en política implica la posibilidad de elegir y ser elegida, pero en el caso de la mujer colombiana se ha reducido a la primera faceta, “elegir”. En torno a dicha situación, el *Plan de Naciones Unidas para el desarrollo dentro de los objetivos de desarrollo del milenio* reconoció en el objetivo 3. La necesidad de promover la igualdad entre los sexos, y la autonomía de la mujer, proponiendo como agenda la siguiente:

#### - Meta universal 4

- Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente en 2005, y en todos los niveles de enseñanza antes de finales de 2015.

#### - Metas Colombia

- Desarrollar, con una periodicidad de al menos cinco años, la medición de la magnitud y las características de la violencia de pareja en el país, y definir las metas anuales de reducción.

- Implementar y mantener operando una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, específicamente de la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga en 2008 y en las demás capitales de departamento en 2015

- Incorporar y mantener el seguimiento a la equidad de género en materia salarial y de calidad del empleo, en el marco del Sistema de Información sobre Calidad y Pertinencia del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

- Incrementar por encima del 30% la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público (Naciones Unidas, 2014).

Como se puede apreciar en los puntos 3 y 4 de la agenda propuesta por Naciones Unidas, la participación en política de la mujer y su acceso a una solución de ocupación laboral han de ser puntos neurálgicos en la consecución de una sociedad equitativa. Sin embargo, antes que la participación en el empleo público como solución de ocupación, es necesario hablar de acceso a instancias de toma de decisión.

En el caso boyacense, el acceso al sector público como solución de ocupación es determinado por “el político de profesión”, entendido como el intermediario entre el *poder político* y el cliente en un sistema clientelista desarrollado en un contexto en el cual el peso de dicho sector como principal empleador y las estructuras de una sociedad patriarcal se imbrican para producir el fenómeno que hemos denominado como *pornocracia*.

La tradición del departamento de Boyacá es propia de una sociedad patriarcal en la cual se visualiza a la mujer en un rol social doméstico y, por lo tanto, la participación femenina en política es mal vista, dado que se considera que el hombre es el detentador de la capacidad de decisión. En consecuencia, se excluye de hecho a la mujer de las posiciones de poder de decisión en el aparato del Estado o de instancias de toma de decisión, reduciéndola a órganos consultivos, de control político o a cargos operativos.

El fenómeno de la *pornocracia* implica la exclusión femenina de las instancias de toma de decisión y la necesidad de instrumentalización de mecanismos diferentes a las ins-

tituciones políticas y al ordenamiento jurídico para la obtención o el acceso a los beneficios emanados del aparato estatal en relación directa con las instancias de toma de decisión (clientelismo político, utilización como maquinaria electoral, etc.).

Los mecanismos en comento adquieren tres modalidades: 1) instrumentalización de la mujer como parte de la maquinaria política en los procesos de refrendación de poder político, 2) la solicitud de favores sexuales como mecanismo de ingreso o permanencia en una solución de ocupación laboral y 3) la utilización de los atributos físicos como mecanismo de acceso a soluciones de ocupación.

Ese fenómeno es posibilitado por: 1) la exclusión de la mujer de las instancias de toma de decisión, 2) el peso del empleo público como solución de ocupación, y 3) la flexibilización laboral en el sector público, resultado de la ausencia de implementación del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público.

En consecuencia, abordaremos tres momentos en el desarrollo de la problemática propuesta: 1) participación femenina en política en el departamento de Boyacá (2002-2012), 2) participación de la mujer en el empleo público, y 3) el fenómeno de la *pornocracia*.

## Participación femenina en política en el departamento de boyacá (2002-2012)

La política define la perpetuación de un sistema, el conservadurismo o el cambio, es por ello que los diferentes actores inmersos en la actividad han de determinar y legitimar, mediante su participación, la forma como se han de desarrollar sus vidas. “Nuestras ciudades son redes de política. El agua que bebemos, el aire que respiramos, la seguridad de nuestras calles, la dignidad de nuestros pobres, la salud de nuestros ancianos, la educación de nuestros jóvenes y la esperanza de nuestros grupos minoritarios están ligados a las decisiones políticas tomadas en el Palacio Municipal, en la capital del Estado o del país” (Deutsch, 1970, p. 15).

La participación en política de la mujer boyacense ha experimentado la tendencia a aumentar en los últimos años, sin embargo, su participación en cargos de ordenación del

gasto en el nivel territorial no ha superado el 12%, teniendo como pico las elecciones realizadas en el año 2011. En este orden de ideas, para el periodo 2007-2012 se escogieron por voto popular ocho alcaldesas, y para el periodo 2012-2015 fueron elegidas catorce, dos de las cuales fueron electas en las ciudades más importantes del departamento, como es el caso de Constanza Ramírez Acevedo, del partido de La U, electa en el municipio de Duitama, y Luz Amanda Cargado, también de La U, electa en el municipio de Paipa.

La participación de la mujer en política en el departamento de Boyacá se muestra como un espejismo que mantiene las estructuras de la sociedad patriarcal que restringe el acceso de la mujer a instancias de toma de decisión.

Por otro lado, fueron electas como alcaldesas Ana Hilda de Martínez, del Partido Verde, en Berbeo; Hilda Silveria Romero, en Campohermoso, por el Partido Verde; Dora Belkis Gómez, en Chita, por el partido Conservador; Ana Isabel Bernal de Chivatá, del Partido Verde; Ana Yolanda Hernández, en Chivor, del Partido Verde; Imer Yaridma Murcia, en Maripí, del Partido Verde; Dalila Yazmín Pamplona, en Motavita, por el PIN; Neyla Ruiz Correa, en Pisba, por el Partido Verde; Amparo Olarte Alcantara, del partido de La U, en San José de Pare; Libia Mariela Lancharos, en San Pablo de Borbur, por el partido de La U; Sandra Celmira Pedroza, del partido Conservador y PIN, en Sativasur; y Clara Inés Saavedra, por el partido Liberal, en el municipio de Togüí. De 123 municipios del departamento, solo 14 son dirigidos por mandatarias.

Según datos contenidos en el informe sobre el estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio (Boyacá-Naciones Unidas, 2012, p. 50), en las elecciones locales para el periodo de 2012-2015 las mujeres ganaron 14 de las 123 alcaldías de Boyacá. Los municipios de Berbeo, Campohermoso, Chita, Chivatá, Chivor, Duitama, Maripí, Motavita, Paipa, Pisba, San José de Pare, San Pablo de Borbur, Togui y Tota tienen mandato femenino.

En esas elecciones se inscribieron 410 candidatos, de los cuales 41 eran mujeres (10%) y 369 eran hombres (90%). Se destaca el caso de Duitama, donde se inscribieron 8 candidatos en total y la única mujer inscrita obtuvo el 29,3%, porcentaje con el que salió elegida alcaldesa.

El resultado de este periodo mejora lo sucedido en las elecciones de 2008-2011, en las cuales el número de candidatos fue 431, de los cuales el 12,1% (52) fueron mujeres. Quedaron elegidas 8.

Ahora, circunscribiendo nuestra atención a la ciudad de Tunja, como epicentro político administrativo del departamento, y dada la importancia de la Alcaldía Mayor de Tunja y la Gobernación de Boyacá como centro de impulsión política del departamento, la participación de la mujer en corporaciones públicas de elección popular es sumamente escasa. En el caso del Concejo Municipal, para el periodo 2012-2015, de 17 curules que tiene la corporación, únicamente 3 fueron ocupadas por mujeres, lo que constituye menos del 17% de participación femenina. En el caso de la Asamblea Departamental, no existe participación femenina, de igual forma, no existen representantes a la Cámara mujeres por el Departamento de Boyacá (lo anterior sin contemplar los resultados de las elecciones de marzo de 2014).

Teniendo en cuenta que según proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), basadas en el Censo 2005, la población proyectada de Boyacá para 2011 era de 634.523 mujeres, equivalente al 49,98% del total de la población del departamento, y 634.882 hombres, equivalentes al 50,08% del total, la participación femenina no es representativa respecto a su peso poblacional y potencial electoral, máxime cuando el último censo electoral en Boyacá (año 2014) es 452.961 mujeres y 434.331 hombres<sup>1</sup>, lo cual evidencia un fenómeno de exclusión política en el departamento.

### ***Exclusión desde la ordenación del gasto***

La exclusión femenina en torno a la participación en política refiere como renglón fundamental al porcentaje de mujeres electas en cargos de elección popular que determinan la *ordenación del gasto*, entendiendo dicha decisión como la más importante en términos políticos por sus connotaciones en el direccionamiento de la inversión pública y los sectores frente a los cuales se ha de priorizar el gasto público.

1 [<http://www.registraduria.gov.co/887-292-ciudadanos-de-boyaca-estan.html>]

Dado que la política es la toma de decisiones por medios públicos, se ocupa primordialmente del gobierno, es decir, que la dirección y autodirección de las grandes comunidades humanas. La palabra “política” pone en relieve los resultados de este proceso en términos de control y autocontrol de la comunidad, ya sea esta el Estado, la ciudad o el país. (Deutsch, 1970, p. 20)

En este orden de ideas, puede existir una participación femenina sobre el 30% en corporaciones públicas de elección popular del orden territorial (situación que no se compece con la realidad, por lo menos en el Concejo de la capital del Departamento), sin embargo, la iniciativa sobre la ordenación del gasto no corresponde a las corporaciones públicas, corresponde a las alcaldías, gobernaciones o presidencia de la República. En el caso boyacense, la participación de las corporaciones públicas del nivel territorial se muestra inane en la configuración del presupuesto público, entendido como el instrumento de materialización de la política pública.

### ***Autoexclusión***

La autoexclusión femenina en política implica la apropiación de las lógicas de la sociedad patriarcal por parte de las mujeres, quienes son artífices e instrumentos de su propia exclusión al no participar en política o en el debate público. Ofelia Uribe de Acosta manifiesta lo siguiente sobre la posición de las mujeres y sus reivindicaciones: “La mujer en lo general no ha podido acomodarse ni actuar con propiedad y desenvoltura dentro de su nueva posición de ciudadana, porque todavía conserva las ligaduras que la atan al pasado. Mental y psicológicamente es aún esclava o menor de edad y no puede moverse sin el amparo del amo o tutor” (Uribe de Acosta, 1963, p. 64).

Ese panorama surge de la precaria visualización de la mujer como agente de decisión y del arquetipo que la reduce a un rol doméstico y que está supremamente arraigado en la población boyacense. La situación descrita se hace más evidente cuando se tiene la necesidad de articular los micropoderes presentes en las provincias para lograr la elección de una mujer a un cargo de circunscripción departamental como Gobernación, Asamblea o Cámara de Representantes.

“Frente al papel social que vivió la mujer hacemos alusión de una parte a su condición de dependencia, de otra a cómo vio la sociedad su participación en la vida pública y cómo asume ella su rol dentro de la sociedad” (Acuña, 2004). Por lo anterior, se genera dentro de la configuración política del departamento un vacío de representación femenina que pueda direccionar de forma coherente los esfuerzos administrativos, y de política pública en la consecución de una sociedad equitativa.

## Relación y participación de la mujer en el empleo público

La participación equitativa de la mujer en el empleo público en el departamento de Boyacá es un espejismo formal en el cual los cargos de toma de decisión son de difícil acceso y los cargos de nivel operativo ocupan el mayor porcentaje de solución laboral.

La participación femenina en la burocracia estatal y en los cargos de toma de decisión es restringida. Según datos del PNUD, la relación del porcentaje de participación de la mujer en dichas instancias es inversamente proporcional al nivel jerárquico del cargo, en consecuencia, a mayor nivel jerárquico menor es la participación de mujeres en el mismo, y a menor nivel jerárquico, mayor participación femenina.

En el nivel administrativo de la Gobernación de Boyacá se cumplió la meta ODM. El 33% de las secretarías de despacho estaban en cabeza de mujeres a diciembre de 2011. El 42% de los cargos de dirección también fueron responsabilidad de ellas, al igual que el 50% de las subdirecciones. El 37,5% de las posiciones de asesorías, el 55,7% de profesionales especializados, el 66,2% de profesionales universitarios y el 66,6% de técnicos estuvieron ocupadas por mujeres. En general, las mujeres representaron el 60,5% de los cargos en la gobernación de Boyacá, que a diciembre de 2011 tenían un total de 577 empleados. (Boyacá-Naciones Unidas, 2012, p. 51)

Por lo anterior, la mujer se ve excluida materialmente de participación en niveles jerárquicos de toma de decisión dentro de la burocracia estatal. Otros elementos que es relevante analizar son el nivel salarial, la rotación de personal y la posibilidad de generar experiencia profesional para acceder a cargos similares.

Ahora, como se analizará con posterioridad, ¿qué se entiende por empleo público? Las formas de vinculación determinarán las características del sistema clientelista colombiano y las formas de flexibilización laboral en el sector público.

## *Peso del empleo público y del clientelismo político*

El empleo público y la contratación estatal tienen gran peso en la solución de la ocupación en el departamento, y especialmente en la ciudad de Tunja, centro político administrativo o capital. En consecuencia, la oportunidad de determinar el acceso al mismo implica una posibilidad de ejercicio real de poder, por lo tanto, el *clientelismo político* y sus dinámicas conforman un elemento que se debe tener en cuenta en el análisis de la posibilidad de acceso de la mujer a una solución laboral en el sector público.

En Colombia, hasta la década de los noventa, son pocas las entidades públicas de los niveles sectoriales y territoriales exentas de prácticas donde los nombramientos administrativos, la adjudicación de contratos, la focalización de beneficiarios y la toma de decisiones no tengan como finalidad el pago de favores, la reproducción de clientelas y el ascenso y enriquecimiento de figuras políticas. A tal punto la cuestión, que algunos analistas han caracterizado el sistema político colombiano como el sistema político del clientelismo. (Molina, 2004, p. 7)

Siguiendo este punto, la solución de ocupación en el municipio de Tunja para el periodo comprendido entre 2008 y 2012, según datos del DANE y del Banco de la República, fue del 40,2% en calidad de empleados particulares; 32,2% por cuenta propia; y 14,1% empleados del Gobierno. En consecuencia, tenemos un porcentaje del 14,1% de vinculación directa con la administración, lo que implica un nombramiento o cargo público (nombramiento en cargo de libre nombramiento y remoción, en provisionalidad, en cargo de elección popular o en carrera administrativa).

La población ocupada en Tunja registró un incremento entre 2008 y 2012 (10.000 personas), convirtiendo al sector de servicios, comunales, sociales y personales (33,8%) en el mayor generador en el 2012. Luego se ubicó comercio, restaurantes y hoteles (31,1%), y, por último, transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,5%).

Según la distribución de población ocupada en el 2012, el 40,2% son empleados particulares, el 32,2%, trabaja



por cuenta propia, el 14,1% es empleado del Gobierno, el 7,0%, patrón o empleador, y el 6,5% restante corresponde a trabajador sin remuneración, empleado doméstico y otros. (ICER, 2012, p. 19)

Sin embargo, en los datos del ICER no se ha tenido en cuenta el peso de la contratación estatal dentro de las tasas de ocupación indirecta en el sector público. Lo anterior debido a que el contrato estatal no es una forma de vinculación laboral con el Estado. En este sentido, las órdenes de prestación de servicios profesionales se contaron como parte de quienes trabajaron por cuenta propia en el ICER, y, de igual forma, las personas que son empleadas por contratistas del Estado (contratos de obra pública entre otros), que fueron contados como porcentaje de empleados particulares. En consecuencia, estos dos sectores deben ser tenidos en cuenta dentro del peso del empleo público como solución de ocupación laboral en la ciudad.

Por lo anterior, y para evidenciar el peso de la ocupación independiente ligada al sector público, tenemos como ejemplo los siguientes datos respecto a las órdenes de prestación de servicios profesionales suscritas por la Gobernación de Boyacá y la Alcaldía Mayor de Tunja: (ver Tabla 1)

**Tabla 1.** Órdenes de prestación de servicios profesionales suscritas por la Gobernación de Boyacá y la Alcaldía Mayor de Tunja

Año	Número de ops Gobernación de Boyacá	Número de ops Alcaldía Mayor de Tunja
2008	787	144
2009	706	193
2010	884	554
2011	341	464
2012	1798	464

**FUENTE:** Oficio S. A. 1567 de fecha 29 de octubre de 2012, Alcaldía Mayor de Tunja. Suscrito por el secretario administrativo Camilo Gaona Rodríguez. Oficio 3089 de fecha 30 de octubre de 2012. Gobernación de Boyacá. Asunto radicado 3792, de 2012, suscrito por el director de Contratación Marco Antonio Araque Peña.

Lo anterior sin contar las vinculaciones presentadas en otras entidades del sector público que operan en la capital boyacense y que ocupan a los ciudadanos tunjanos como la DIAN, la rama judicial, las contralorías, la Defensoría del Pueblo, la Escuela Superior de Administración Pública, territorial Boyacá-Casanare, la UNAD, el SENA, la Procuraduría Regional de Boyacá y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, entidad que cuenta con un presupuesto equiparable al del Departamento, entre otras. Ello teniendo en cuenta que en Tunja la población en edad de trabajar en 2012 fue de 135.000 personas (ICER, 2012, p. 18).

En la Gobernación de Boyacá, la tasa de ops se disparó para el cambio de administración entre los años 2011 y 2012, situación auspiciada por el fenómeno clientelista. En este orden de ideas, para establecer la tasa de ocupación de los tunjanos en el sector público, a este (entiéndase el 14,1% de empleados públicos) se le debe sumar gran parte del 40,2% de empleados particulares (contratos estatales y empleados de estos) y del 32,2% de ciudadanos que trabajan por cuenta propia (ops). En este orden de ideas, en la ciudad de Tunja el peso del empleo público se encuentra entre el 14,1% y el 86,5% de la tasa general de ocupación en la ciudad.

Entonces, tenemos un entorno en el cual el peso del sector público se encuentra entre un 14,1% y un 86,5% de la tasa general de ocupación en la ciudad. El 14,1% de empleados públicos no son susceptibles de discrecionalidad en su acceso a la función pública, en otras palabras, no son empleados que gocen de un margen de estabilidad por su tipo de vinculación (carrera administrativa, LNR o elección popular), en contraste con un aproximado o relativo 72,4% que por su vinculación carece de estabilidad, dado que su relación es contractual (ops o subcontratistas) o dependiente de otras modalidades de vinculación indirecta con el sector.

Por lo anterior, las condiciones: 1) pobreza o necesidad, 2) el sector público como principal empleador, y 3) la posibilidad de determinar el acceso a la dicho sector, son el nicho en el cual se han de establecer las redes clientelistas que han de utilizar los cargos, bienes públicos y contratos estatales como mercancía para el intercambio de favores en contraprestación por el apoyo electoral proporcionado en

comicios, toda vez que establece un contexto de necesidad o carencia frente a los futuros “clientes”, en el cual el “patrón” o “político de profesión” es el intermediario de acceso al sector público como solución de ocupación laboral.

“El estudio del desarrollo de la legislación electoral en Colombia muestra que el país recorrió un largo camino desde la participación electoral restringida de las primeras constituciones hasta la amplia participación vigente en las leyes actuales. Pero esta ampliación legal no estuvo acompañada de una real de la participación. La amplia y habitual abstención que caracteriza nuestros procesos electorales es un reflejo de la sociedad colombiana: no puede edificarse una democracia real sobre las bases de la desigualdad social. En una sociedad donde la mayoría de la población no tiene acceso a los más elementales bienes y servicios estatales, la participación política no puede organizarse sino según los mecanismos clientelistas.

El clientelismo se constituye así en un sistema primitivo y deformado de seguridad social gracias al cual los partidos tradicionales actúan como intermediarios que otorgan bienes y servicios a cambio del apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de democracia formal. Se alimenta del atraso, desempleo, pobreza e insatisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población, y de la necesidad que tienen las clases políticas de una refrendación electoral de su poder por parte de las masas populares (así esta refrendación electoral no logre sobrepasar el 30% del potencial electoral). El clientelismo sobrevive gracias a la marcada desigualdad de oportunidades para las diferentes clases sociales y al desarrollo desigual de las diversas regiones del país. Así, es la respuesta de una sociedad basada en la desigualdad frente a la igualdad política de tipo formal (González, 1997, p. 98).

En este orden de ideas, el acceso a una solución de empleo dentro del sector público implica la posibilidad real de ejercicio de poder. “El clientelismo se constituye así como un sistema primitivo y deformado de seguridad social, donde actúan como intermediarios los partidos tradicionales que otorgan bienes y servicios a cambio del apoyo electoral que les permite legitimar su poder en términos de democracia formal” (González, 1997, p. 98).

El clientelismo político es un mecanismo de acceso a soluciones de ocupación como forma de intercambio de favores en contraprestación por el apoyo electoral: por lo anterior, y como se evidenció anteriormente, el número de contratos de prestación de servicios profesionales en la Gobernación de Boyacá experimentó un crecimiento muy superior al 100% en el periodo comprendido entre 2011 y 2012, que coincide con el cambio de administración local y departamental.

### ***Pobreza en el contexto boyacense***

El clientelismo, como lo menciona el profesor Fernán Gonzales (1997), requiere de un entorno en el cual la población no tenga acceso a un mínimo de bienestar, situación que en el caso boyacense se hace más gravosa por las siguientes razones: 1) el contexto de pobreza y escasas oportunidades de ocupación laboral, 2) la exclusión política o captación del Estado por lógicas particulares; 3) un alto peso del empleo público como mecanismo de solución de ocupación.

“En una sociedad donde la mayoría de la población no tiene acceso a los más elementales bienes y servicios estatales, la participación política no puede organizarse sino según los mecanismos clientelistas” (González, 1997, p. 98).

El contexto de pobreza y escasas oportunidades de ocupación laborales, referido por los datos del boletín de prensa del DANE sobre pobreza en el departamento de Boyacá para 2012, refiere un 35,6% de ciudadanos en condición de pobreza en el departamento según el ingreso *per cápita*, que para 2011 y 2012 se encontró por debajo de la línea promedio nacional. Según datos del ICER, la tasa de desempleo en la ciudad de Tunja fue de un 11,9 para los años 2011 y 2012 (ICER, 2012, p. 18). “Para el año 2012, el ingreso per cápita promedio en el departamento de Boyacá fue de \$408.661, con un crecimiento de 11,1% con respecto al 2011. Esto indica que una familia promedio en Boyacá, compuesta por cuatro personas, tiene un ingreso de \$1.634.644” (DANE, 2013, p. 3).

Con una tasa de desempleo en la ciudad de Tunja del 11,9%; el peso del sector público en la ocupación entre un 14,1% (correspondiente a empleados públicos con vin-



culación directa) y un 86,5% de labores afines al sector; y entendiendo que dicha tasa de ocupación es relativa en un 72,4%, dado que no se restringe únicamente a la vinculación directa con la administración, como se mencionó con anterioridad, un resultado importante, entre otros, es que los contratos de prestación de servicios profesionales ocupan un renglón importante en la solución de ocupación laboral y la subcontratación (contratos de obra etc.).

Dichos sectores implican precariedad y / o flexibilización laboral, dado que no existe estabilidad en su relación, pues la dependencia y la subordinación que se predicen en una relación laboral no se dan en una relación contractual con el Estado en los términos del Estatuto General de la Contratación Pública, por ende, no existen las prestaciones sociales inmersas en una relación de trabajo regida bajo el Régimen Laboral Colombiano, teniendo en consecuencia una situación de precariedad laboral en un contexto material de flexibilización laboral.

***Solución de ocupación: flexibilización laboral y nóminas paralelas en la Alcaldía Mayor de Tunja***

El porcentaje de solución de ocupación laboral femenina en la Alcaldía Mayor de Tunja, dentro de una relación contractual pública, fue menor en el periodo 2009-2012 que el porcentaje de ocupación masculina en el mismo sector. También se dio una tendencia inversa en torno a la contraprestación económica, teniendo en cuenta la cantidad de OPS versus el monto del contrato, lo cual significa que los hombres fueron mejor remunerados que las mujeres en el rango de dos a seis salarios mínimos.

***Solución de ocupación***

La Alcaldía Mayor de Tunja, para el periodo 2009-2012, experimentó un crecimiento paulatino en su nómina paralela. La información contenida en las siguientes tablas fue proporcionada directamente por la entidad y se refiere a los contratos de órdenes de prestación de servicios profesionales suscritos por la entidad territorial en el periodo expuesto. Dicha información fue filtrada por los integrantes del semillero de investigación Goranchaca de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Boyacá en el año 2013, teniendo en cuenta el sexo del

contratista y la asignación mensual en los rangos de 0-2 salarios mínimos legales vigentes, de 2 a 4 SMLV, de 4 a 6 SMLV y de 6 a 8 SMLV.

**Tabla 2.** Nómina paralela, Alcaldía Mayor de Tunja, periodo 2009-2012

Rango de remuneración SMLV	MUJERES	HOMBRES
0-2-	16	25
2-4-	20	23
4-6-	8	17
6-8-	5	5
<b>TOTAL OPS AÑO 2009</b>	<b>49</b>	<b>70</b>

Para el periodo 2009, la participación femenina en las OPS suscritas por el municipio de Tunja fue inferior a la tasa de participación de los hombres en un 48%, y la participación en el rango de 4 a 6 SMLV fue inferior en un 110%.

**Tabla 3.** Nómina paralela, Alcaldía Mayor de Tunja, periodo 2009

Rango de remuneración SMLV	MUJERES	HOMBRES
0-2-	20	25
2-4-	25	25
4-6-	7	17
6-8-	7	6
<b>TOTAL OPS AÑO 2010</b>	<b>59</b>	<b>73</b>

Para el periodo 2010, la participación femenina en las OPS suscritas por el municipio de Tunja fue inferior a la tasa de participación de los hombres en un 25%, y la participación en el rango 4-6 SMLV fue inferior en un 140%.

**Tabla 4.** Nómina paralela, Alcaldía Mayor de Tunja, periodo 2010

Rango de remuneración SMLV	MUJERES	HOMBRES
0-2-	18	30
2-4-	35	26
4-6-	6	15
6-8-	8	7
<b>TOTAL OPS AÑO 2011</b>	<b>67</b>	<b>78</b>

Para el periodo 2011, la participación femenina en las OPS suscritas por el municipio de Tunja fue inferior a la tasa de participación de los hombres en un 26%, y la participación en el rango 4-6 SMLV fue inferior en un 140%.

**Tabla 5.** Nómina paralela, Alcaldía Mayor de Tunja, periodo 2011

Rango de remuneración SMLV	MUJERES	HOMBRES
0-2-	18	27
2-4-	45	63
4-6-	49	32
6-8-	5	2
<b>TOTAL OPS AÑO 2012</b>	<b>67</b>	<b>124</b>

Para el periodo 2012, la participación femenina en las OPS suscritas por el municipio de Tunja fue inferior a la tasa de participación de los hombres en un 24%, y la tendencia en la participación de la mujer en el rango 4-6 SMLV frente a las OPS en este periodo fue inversa, de tal forma que hubo mayor participación femenina que masculina. Dicha tendencia se explica por el cambio de administración y por la necesidad de “pagar” el apoyo electoral ejercido en campaña.

### *Flexibilización laboral*

La vinculación de personal en entidades estatales mediante órdenes de prestación de servicios profesionales en las llamadas nominas paralelas ha implicado una forma estilizada de flexibilización laboral toda vez que el trabajador vinculado por este medio es un contratista<sup>2</sup> de la administración y, conforme a la Ley 80 de 1993, no presenta relación o vínculo laboral. Su relación contractual no se encuentra sujeta a dependencia y / o subordinación, existe autonomía técnica y administrativa, en consecuencia, es considerado como trabajador independiente, lo cual significa:

1) El contratista deberá acreditar su afiliación al Sistema General de Seguridad en Salud y Pensiones; 2) El contratista no gozará de prestaciones sociales como cesantías, vacaciones, etc. (dado que no existe relación laboral).

Ampliando el punto, el contratista o la persona que ha suscrito una OPS con la administración, no tendrá las garantías propias del ordenamiento laboral o del derecho de la función pública, dado que la naturaleza jurídica de los contratos de órdenes de prestación de servicios excluye una relación laboral. Al ser una modalidad excepcional de trabajo con la administración, dicha actividad no debe ser permanente ni debe implicar la prestación de función pública. Sobre el particular, la Corte Constitucional, a través del magistrado ponente Jorge Ignacio Pretel Chaljub manifiesta en la sentencia C-614/2009 del 2 de septiembre de 2009:

La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un

2 “La relación contractual está regida por la Ley 80 de 1993 y se configura cuando: i) se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, ii) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, iii) se acuerde un valor por honorarios prestados y, iv) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados”. Sentencia C-614/2009 del 2 de septiembre de 2009. Magistrado ponente, Jorge Ignacio Pretel Chaljub, Corte Constitucional, República de Colombia.

instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el Estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos. (Sentencia C-614/2009)

Para el ciudadano que no tiene otra alternativa de ocupación que un contrato de OPS, este constituye un círculo vicioso de inestabilidad y precariedad laboral en el cual la necesidad de solución de ocupación transforma al contratista en un instrumento del sistema clientelista. “El notable, al que estaba reservada de hecho o derecho una relación privilegiada con el poder político, funge como elemento de empalme de este con la sociedad civil y con los propios clientes a los que les sigue dando protección y ayuda en las relaciones con un poder a menudo distante y hostil, a cambio, ahora, de consensos electorales” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2005, p. 235).

Entonces tenemos un contexto de necesidad en el cual: 1) un contratista que después del mes de diciembre se encuentra en condición de desocupación y tiene la necesidad de buscar año a año una renovación de su contrato de OPS, dado que el principio de anualidad presupuestal<sup>3</sup> no permite una contratación superior a la vigencia fiscal; 2) un contratista sin seguridad frente a las contingencias que ampara el sistema de prestaciones sociales, en especial el régimen de cesantías; 3) un contratista supeditado a la voluntad política respecto a su ocupación laboral. Estos tres elementos desnaturalizan el contrato estatal, convirtiéndolo en mercancía en el intercambio de favores del sistema clientelista.

La equidad es un esfuerzo en la corrección de las circunstancias de desequilibrio que ponen a una fracción de la población en un status de inferioridad. Implica el recono-

3 Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”. Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1.º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha, y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción. Decreto 111 de 1996.

cimiento de situaciones reales de desigualdad que requieren acciones de la administración conforme al artículo 13 de la Constitución Política colombiana<sup>4</sup>. En este sentido, el acceso a una solución de ocupación para la mujer ha sido restringido históricamente, en consecuencia, el acceso al empleo público femenino ocupa, hoy por hoy, un lugar privilegiado en las agendas públicas.

En el caso de la mujer colombiana y la mujer tunjana, la “cultura política” boyacense, entendida como: “el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes y componentes y hacia sí mismos como partes del sistema<sup>5</sup>”, ha configurado una abierta exclusión de la mujer en los escenarios de toma de decisión, con implicaciones directas en sus soluciones de ocupación laboral y generando situaciones de dependencia económica.

son varios los vectores que coinciden en la formación del clientelismo como universal antropológico. El primero, su vínculo infraestructural con el *intercambio de bienes*. En segundo lugar, su relación con el *parentesco y el territorio*. El *ethos del clientelismo*, nucleado en derredor del honor y del intercambio simbólico, sería el basamento ideológico del contrato diádico en tercer lugar. El cuarto término que incide en su constitución será la *vida política municipal*. El quinto y último, el vínculo con el Estado nacional a través de los partidos y de la burocracia, fundamentalmente. (González Alcantud, 1997, p. 21)

4 Artículo 13 de la Constitución Política. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Constitución Política colombiana.

5 La definición operada por Almond y Verba inaugura junto con los estudios electorales y actitudinales de la Universidad de Michigan una de las corrientes metodológicas más prolíferas en el campo de la ciencia política contemporánea que viene a subsanar los vacíos dejados por las grandes teorías de la macrosociedad y la macropolítica, como el funcionalismo y la teoría de sistemas. De esta forma, la teoría de la cultura cívica inicia un amplio debate en clave crítica que ha supuesto la revisión y reelaboración de los postulados originales de Almond y Verba en una larga discusión que busca establecer los parámetros del concepto de cultura política y que acoge a teóricos de las más diversas corrientes: liberales, marxistas, institucionalistas y feministas (Mejía, 2005, p. 7).

El sistema “clientelista” depende directamente de la configuración política en los cargos de ordenación del gasto (alcaldías, gobernaciones y Presidencia de la República) por la discrecionalidad de nominación en: 1) cargos de libre nombramiento y remoción, 2) nombramientos en provisionalidad y 3) otorgamiento de órdenes de prestación de servicios bajo la modalidad de contratación directa<sup>6</sup>.

En consecuencia, como la participación femenina en cargos de elección popular con ordenación del gasto (principalmente alcaldías) no supera el 14% de la totalidad de 123 municipios del departamento, la participación o exclusión femenina en la burocracia estatal y en los contratos de órdenes de prestación de servicios profesionales será determinada, en su mayoría, por los hombres, desconociendo de este modo el sistema de mérito<sup>7</sup> como mecanismo de selección de personal en el sector público instaurado en Colombia conforme al artículo 125 de la Constitución Política colombiana, desarrollado en la Ley 909 de 2006 “Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones”, las disposiciones consagradas en la Carta Iberoamericana de la Función Pública<sup>8</sup> y configurando un sistema político

6 Ley 80 de 1993. “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública”. Artículo 24. Principio de transparencia. Numeral 1. La escogencia del contratista se efectuará siempre a través de licitación o concurso públicos, salvo en los siguientes casos en los que se podrá contratar directamente: Literal d): “Para la prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas, o para el desarrollo directo de actividades científicas o tecnológicas”.

7 La Corte Constitucional. Sentencia C-563 de mayo 17 de 2000, magistrado ponente Dr. Favio Morón Díaz: “El régimen de carrera administrativa, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, impulsa entonces la realización plena y eficaz de principios como el de igualdad y el de imparcialidad, pues se sustenta en la promoción de un sistema de competencia a partir de los méritos, capacitación y específicas calidades de las personas que aspiran a vincularse a la administración pública; sólo cumpliendo esos objetivos, que se traducen en captar a los mejores y más capaces para el servicio del Estado, este, el Estado, está en capacidad de garantizar la defensa del interés general, pues descarta de manera definitiva la inclusión de otros factores de valoración que repugnan a la esencia misma del Estado social de derecho, tales como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, entre otros, y en cambio fomenta la eficacia y eficiencia de la gestión pública [...]”.

8 Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (Resolución 11 de la “Declaración de Santa Cruz de Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.

clientelista o de botín político<sup>9</sup>, como explica el profesor Álvarez Collazos (2009).

## Del fenómeno de la pornocracia

El término *pornocracia* fue acuñado en los siglos IX y X para definir un periodo de tiempo en el cual: las intrigas, las pugnas de poder, el sexo y la “política” determinaron el ascenso de los papas en el Vaticano, deslegitimando la institucionalidad católica y responsabilizando de la corrupción de las instituciones a dos *mujeres* (Teodora y Marozia), que a la usanza de Eva en el mito del Génesis, fueron responsabilizadas por la decadencia de su entorno.

En la actualidad podríamos definir *pornocracia* como el contexto de juego de poder en el cual convergen situaciones de necesidad económica y la “política”, visualizada como un instrumento de intercambio de favores, los cuales van desde el apoyo electoral hasta situaciones que atentan en contra de los derechos a la dignidad e integridad sexual de nuestros ciudadanos y ciudadanas.

En el fenómeno de la *pornocracia* confluyen la exclusión femenina de las instancias de toma de decisión y la necesidad de instrumentalización o generación de mecanismos diferentes a las instituciones políticas y al ordenamiento jurídico, para la obtención o acceso a los beneficios emanados del aparato estatal en relación directa con las instancias de toma de decisión (clientelismo político, utilización como maquinaria electoral, etc.). Los mecanismos en comento adquieren tres modalidades: 1) instrumentalización de la mujer como parte de la maquinaria política en los procesos de refrendación de poder político, 2) la solicitud de favores sexuales como mecanismo de ingreso o permanencia en una solución de ocupación laboral y 3) la utilización de los atributos físicos como mecanismo de acceso a soluciones de ocupación.

9 Sistema de botín político o spoiled system: “El sistema de botín político corresponde a aquella concepción de que los cargos públicos deben ser desempeñados por personas adeptas al movimiento político que obtenga la victoria electoral o simplemente que detente el poder. Ello implica que los funcionarios no necesariamente serán seleccionados dentro de los más capaces o de mayores méritos, sino entre aquellos que tengan mayores influencias y mejores padrinos políticos. La estabilidad del funcionario no está garantizada y cualquier cambio político puede ocasionar su remoción” (Collazos, 2009, p. 34).

Dicho fenómeno aprovecha la exclusión femenina de las instancias de toma de decisión en el sector público, la flexibilización laboral dada en el sector público por intermedio de ops y el peso del sector público como solución de ocupación en el departamento de Boyacá, y específicamente en la ciudad de Tunja.

En los términos de Bourdieu (2000), frente a nuestro objeto de estudio o fenómeno de pornocracia: 1) como *campo social se tiene el sistema clientelista* y 2) como el *poder o capital específico*, se tiene: 2.1) posición de poder por la posibilidad de influenciar el ingreso a soluciones de ocupación, 2.2) el apoyo como agente electoral, y 2.3) ventajas físicas, estéticas o sensoriales.

De acuerdo con lo que acabamos de decir, podemos definir el espacio social como un conjunto de relaciones o un sistema de posiciones sociales que se definen las unas con relación a las otras. En ese sentido, la noción de *campo social* que utiliza Bourdieu alude a un “espacio social específico” en el que esas relaciones se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o *capital* específico, detentado por los agentes que entran en lucha o en competencia, que “juegan” en ese espacio social. Es decir, que las *posiciones* de los agentes se definen históricamente de acuerdo a su “situación actual y potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) cuya posesión condiciona el acceso a los provechos específicos que están en juego en el campo, y también por sus relaciones objetivas con otras posiciones (Bourdieu, 2000, p. 14).

En el escenario que es el *campo social*, los diferentes actores se encontrarán dotados o desprovistos de *poder o capital* de todo tipo: simbólico, cultural, social o económico, otorgado por su *personal desarrollo* (condición social, poder político, fuerza de trabajo como agente electoral, el propio voto, votos y/o capital sensual) dentro del sistema, compitiendo por el acceso a los beneficios existentes en el *campo social*, para nuestro caso, los beneficios emanados del Estado.

### ***Percepción sobre el fenómeno***

Ampliando el punto, y a modo de ejemplo, en el primer semestre de 2014, en el desarrollo de la asignatura de Sociología Jurídica, grupo 05 del programa de Derecho y Cien-

cias Políticas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Boyacá, se desarrolló un ejercicio de investigación formativa en el cual se aplicaron 200 encuestas en diferentes entidades públicas de la ciudad de Tunja, de las cuales fueron diligencias y devueltas 127.

De una muestra conformada por 117 mujeres y 10 hombres, según la relación (laboral, contractual directa o indirecta) con el sector público, la muestra se configuró de la siguiente forma: 111 personas que están o estuvieron vinculadas al sector público, 11 que manifestaron no haber estado vinculadas con dicho sector y 5 que no reportan información; 21 fueron vinculadas por contratos de orden de prestación de servicios profesionales (ops); 59 fueron vinculadas en carrera administrativa, 1 en provisionalidad; 3 fueron vinculadas mediante un contratista y 27 mediante contrato de trabajo. Se debe aclarar que algunos encuestados han tenido más de una vinculación.

Con relación al nivel de formación, la muestra se configuró de la siguiente forma: 5 bachilleres, 17 técnicos o tecnólogos, 68 profesionales y 20 profesionales postgraduados.

Los resultados del ejercicio son los siguientes:

1. Cuarenta y dos (42) personas, equivalentes al 33% de los encuestados, manifestaron tener conocimiento de que alguna mujer, para acceder al empleo público (ops, contrato, cargo etc.), ha tenido que aceptar una invitación a una reunión política.
2. Cincuenta y cuatro (54), equivalentes al 42,5% de los encuestados(as), manifestaron tener conocimiento de que alguna mujer para acceder al empleo público (ops, contrato, cargo etc.) ha tenido que participar en una campaña política.
3. Treinta y un (31), equivalentes al 24,4% de los encuestados(as), manifestaron tener conocimiento de que alguna mujer para acceder al empleo público (ops, contrato, cargo etc.) ha tenido que aceptar una invitación privada, fiesta o “salida”.

En la información recauda en los numerales 1 y 2 se identifican las formas como se instrumentaliza a la mujer dentro del sistema *clientelista* para obtener refrendación electoral a cambio de intermediar en el acceso a una solución de ocupación en el sector público. En el numeral 3 encon-



tramos una manifestación del fenómeno de la *pornocracia*, que profundizaremos posteriormente.

4. Veintisiete (27) personas, equivalentes al 21,2% de los encuestados(as), manifestaron que fue necesario aceptar una invitación a una reunión política para acceder a un empleo público (OPS, contrato, cargo etc.).

5. Veinte ocho (28), equivalentes al 22% de los encuestados(as), manifestaron que fue necesario aceptar participar en una campaña política para acceder a un empleo público (OPS, contrato, cargo etc.).

6. Cuatro (4), equivalentes al 3% de la muestra, manifestaron que fue necesario aceptar una invitación privada, fiesta o “salida” para acceder a un empleo público (OPS, contrato, cargo etc.).

Nuevamente, las preguntas 4 y 5 se refieren a la instrumentalización de la mujer dentro del sistema clientelista. Tiene mayor peso dicha percepción dado que es información directa sobre la situación del encuestado, y la muestra está conformada en un 93% por mujeres, 70% con formación profesional y postgradual, y el 92% de la muestra ha estado vinculada con el sector público.

7. Respecto a otras formas de contraprestación femenina para acceder al empleo público, los encuestados manifestaron: 1) votos, 2) participación en campaña con resultados, 3) invitación privada, 4) dar aportes económicos, 5) relaciones sexuales, 6) contactar a una persona influyente, y 7) por medio de amigos.

8. Sobre otras formas de contraprestación por parte del encuestado (a) para acceder al empleo público, los encuestados(as) manifestaron: 1) votos, 2) referencia laboral y 3) buscar una palanca.

Los numerales 7 y 8 dan cuenta de las manifestaciones del sistema clientelista con un elemento particular: la solicitud de intercambio de favores sexuales.

9. Trece (13) encuestados (as), equivalente al 10% de la muestra, manifestaron haber sentido alguna vez que para acceder a una solución de ocupación en el sector público les hicieron propuestas que atentaron contra su dignidad e integridad sexual.

El numeral nuevamente refiere un 10% que manifiesta haber sentido que le hicieron propuestas con contenido sexual como contraprestación para acceder a una solución de ocupación en el sector público.

10. Cuarenta y siete (47) encuestados (as), equivalente a un 37% del total de la muestra, manifestaron haber conocido una persona a la cual para acceder a una solución de ocupación en el sector público le hicieron propuestas que atentaron contra su dignidad e integridad sexual.

El fenómeno de solicitud de intercambio de favores sexuales como contraprestación por acceder a una solución de ocupación en el sector público es recurrente, con un 37% de encuestados que afirman tener conocimiento de dicha situación.

11. Diecinueve (19) encuestados (as), equivalentes a un 15% de la muestra, han sentido que para *conservar* un trabajo en el sector público les hicieron propuestas que atentaron contra su dignidad e integridad sexual.

12. Cuarenta y dos (42) encuestados (as), equivalentes a un 33% de la muestra, manifestaron conocer personas a quienes para conservar un trabajo en el sector público les hicieron propuestas que atentaron contra su dignidad e integridad sexual.

Los dos numerales anteriores se refieren a la permanencia en el cargo y la utilización de la misma como mecanismo de intercambio de favores.

13. Setenta y cuatro (74) encuestados (as), equivalentes a un 58% de la muestra, manifestaron conocer a alguna persona que utilizó sus atributos físicos para acceder a un trabajo en el sector público, y de este 58%, el 95% manifestó que el sexo de la persona era femenino.

Este último dato a nuestro parecer es el que mayor relevancia tiene con relación al fenómeno de la *pornocracia*, entendida como la utilización de atributos físicos para acceder a instancias de poder y toma de decisión.

Los resultados del ejercicio son representativos de un sistema clientelista en el cual el acceso a los beneficios emanados del Estado (como el acceso a una solución de ocu-

pación) son intercambiados como contraprestación por el apoyo brindado en comicios para la refrendación electoral del poder político, el cual permite influenciar el acceso al aparato estatal.

De igual forma, los resultados ratifican las tres modalidades del fenómeno de la *pornocracia*: 1) instrumentalización de la mujer como parte de la maquinaria política en los procesos de refrendación de poder político, 2) la solicitud de favores sexuales como mecanismo de ingreso o permanencia en una solución de ocupación laboral y 3) la utilización de los atributos físicos como mecanismo de acceso a soluciones de ocupación.

### ***El acoso sexual y el fenómeno de la pornocracia***

“El clientelismo sobrevive gracias a la marcada desigualdad de oportunidades para las diferentes clases sociales y al desarrollo desigual de las diversas regiones del país. Así, el clientelismo es la respuesta de una sociedad basada en la desigualdad frente a la igualdad política de tipo formal” (González, 1997, p. 98).

Estas son las formas como se presenta el fenómeno de la *pornocracia*: 1) la solicitud de favores sexuales como mecanismo de ingreso o permanencia en una solución de ocupación laboral y 2) la utilización de los atributos físicos como mecanismo de acceso a soluciones de ocupación. Son el campo propicio para la vulneración de los derechos a la integridad y pudor sexual de las mujeres boyacenses, pues la solicitud de “favores sexuales” vulnera el bien jurídico de forma concreta, y la utilización de los atributos físicos como mecanismo de acceso a soluciones de ocupación (particularmente en el caso femenino) contribuye a agudizar el fenómeno, como lo muestra el ejercicio expuesto con anterioridad.

En el caso concreto del departamento de Boyacá, según datos<sup>10</sup> entregados por la Procuraduría General de la Nación, regional Boyacá, respecto a los procesos disciplinarios ade-

lantados por dicha entidad con ocasión de la aplicación de la Ley 1010 del 23 de enero de 2006, “por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”, y en particular del número de procesos seguidos en contra de servidores públicos por la conducta de acoso laboral en su modalidad de acoso sexual en contra de servidoras públicas, tenemos que:

Para el año 2005 se adelantó un proceso, para el año 2006 se adelantaron 4, para el año 2007 se adelantaron 2, para el año 2009 se adelantaron 6, para el año 2010 se adelantaron 2, para el año 2011 se adelantaron 3, y para el año 2012 se adelantaron 4, para un total de 22 procesos en el periodo comprendido entre 2005 a 2012.

De la anterior información de procesos vigentes por acoso laboral adelantados en contra de servidores públicos por la Procuraduría General de la Nación, regional Boyacá, en el periodo comprendido entre 2002 a 2012, se debe entender que la tendencia antes de 2006 fue baja, toda vez que la Ley 1010 fue promulgada para dicho año. Sin embargo, las conductas referidas constituían falta disciplinaria antes de la promulgación de dicha ley, pero bajo otra forma de tipificación.

Ahora, respecto a las denuncias por acoso laboral en su modalidad de acoso sexual tenemos la siguiente información:

Para el año 2008 se hizo una denuncia; para el año 2009 se hicieron 2; para el año 2010, se hicieron 4; para el año 2011, 2 denuncias; para el año 2012, 10 denuncias, para un total de 26 en el periodo comprendido entre 2008 y 2012.

Con la misma fuente de información tenemos que las denuncias por acoso laboral experimentan un alza de 2008 en adelante, teniendo un pico bien importante en 2012, año que coincide con el cambio de administración.

<sup>10</sup> Oficio DRCC No 000094 de fecha 10 de enero de 2014. Suscrito por Gloria Molina PU Funcionario División de Registro y Control. Referencia: Su solicitud de información contenida en Oficio del 5 de noviembre de 2013, trasladado a esta dependencia por la Procuraduría Regional de Boyacá con oficio 1335 del 20 de diciembre de 2013. Radicado en esta Dependencia con SIAF 441684 del 27 de diciembre de 2013.

## Conclusiones

La democracia formal y no material, la precaria implementación del sistema de mérito como mecanismo de selección de personal en el sector público, el enraizamiento del sistema clientelista en la actividad política colombiana, la pobreza y la exclusión femenina en las instancias de toma de decisión configuran las lógicas de un sistema político que permite la instrumentalización de la mujer como maquinaria electoral, la vulneración de sus derechos a la dignidad e integridad sexual y constriñe su libertad como valor fundamental de la vida humana.

El fenómeno de la *pornocracia* surge en un *campo social* propio del *sistema clientelista* en el cual los diferentes actores se encuentran dotados o desprovistos de *poder* o *capital* de todo tipo: simbólico, cultural, social o económico, otorgado por su desarrollo personal dentro de dicho campo (condición social, poder político, fuerza de trabajo como agente electoral, el propio voto, votos y / o capital sensual), compitiendo dentro del sistema por el acceso a los beneficios existentes en el *campo social*, para nuestro caso los beneficios emanados del Estado, contratos de órdenes de prestación de servicios, cargos públicos y / o subsidios etc.

## Referencias

- Acuña Rodríguez, Olga Yanet. (2004). *Historia y espacio*. Cali: Universidad del Valle. Facultad de Humanidades, Departamento de Historia.
- Álvarez Collazos, Augusto. (2009). *La historia del sistema de mérito y la aplicación de la carrera administrativa en Colombia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. (2005). *Diccionario de política*. México: Siglo XXI Editores, 14 edición en español.
- Bourdieu, Pierre. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer, S.A. 2.ª edición.
- Boyacá-Naciones Unidas. (2013). *Informe sobre el estado de avance de los objetivos de desarrollo del milenio. Estado de avance 2012*. Plan de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. (2003). Aprobada por la *V Cumbre Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respalda por la *XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Resolución 11 de la "Declaración de Santa Cruz de Sierra", Bolivia, 14-15 de noviembre de 2003.
- Congreso de la República. Ley 1010 del 23 de enero de 2006, "por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo".
- Congreso de la República. Ley 80 de 1993. "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración pública".
- Congreso de la República. Ley 909 de 2004. "Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones".
- Constitución Política Colombiana de 1811.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- DANE (2013). *Boletín de prensa Boyacá: pobreza monetaria 2012*. Bogotá.

- Decreto 111 de 1996. "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".
- Deutsch, Karl K. (1970). *Política y Gobierno, "Cómo el pueblo decide su destino"*. Fondo de Cultura Económica. México. Primera Edición en Inglés.
- Duverger, Maurice (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Traducción castellana Isidro Molas, Jorge Solé-Tura, José M. Vallés, Eliseo Aja y Manuel Gerpe. España: Editorial Aries, S.A.
- González Alcantud, José A. (1997). *El clientelismo político, perspectiva socioantropológica*. España: Editorial Anthropos.
- González González, Ferán E. (1997). *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*. Tomo I. Bogotá: Cinep.
- ICER. (2012). Informe de Coyuntura Económica. DANE y Banco de la República.
- Mejía Quintana, Óscar. (2005). Cultura política, ciudadanía y democracia, retos y perspectivas en la construcción de una democracia disputatoria en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Instituto Unidad de Investigaciones Socio-Jurídicas y Políticas Gerardo Molina. *Cuadernos de Ciencia Política*, 2(3), junio de 2005.
- Molina Giraldo, Jesús María. (2004). Reconstrucción de la racionalidad pública de la administración estatal. Serie de Documentos. *Pensamiento Administrativo Público*, 5. Escuela Superior de Administración Pública, Facultad de Investigaciones.
- Naciones Unidas. (2014). *Informe: objetivos de desarrollo del milenio*. Nueva York.
- Oficio 3089 de fecha 30 de octubre de 2012. Gobernación de Boyacá. Asunto radicado 3792 de 2012. Suscrito por el director de Contratación Marco Antonio Araque Peña.
- Oficio DRCC 000094 de fecha 10 de enero de 2014, suscrito por Gloria Molina PU. Funcionario División de Registro y Control. Referencia: Su solicitud de información contenida en Oficio del 5 de noviembre de 2013, trasladado a esta dependencia por la Procuraduría Regional de Boyacá con oficio 1335 del 20 de diciembre de 2013. Radicado en esta dependencia con SIAF 441684 del 27 de diciembre de 2013.
- Oficio S A 1567 de fecha 29 de octubre de 2012, Alcaldía Mayor de Tunja, suscrito por el secretario administrativo Camilo Gaona Rodríguez.
- Sentencia C-614/2009 del 2 de septiembre de 2009, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretel Chaljub, Corte Constitucional República de Colombia.



Pensamiento para el pero #2  
Autor Juan Sebastián Meneses Gaviria.  
Técnica Óleo sobre lienzo.  
Tamaño 70 x 85 cm