

## Un balance de los estudios sobre partidos políticos en Colombia\*

Juan Carlos Arenas Gómez  
Juan Carlos Escobar Escobar

*"[...]el para qué son los partidos –esto es, cuáles son sus funciones, su ubicación y su peso en el sistema político– no es algo que se haya proyectado mediante una teoría, sino que se ha determinado por una concurrencia de acontecimientos"*

G. Sartori

*"Entonces era cosa de verlos a todos en las calles sacando y alternando cristales a medida que cambiaban de colores, según el clima político o las opiniones políticas prevalecientes ese día de la semana o a esa hora del día o de la noche.*

*Todo camaleón es según el color del cristal con que se mira"*

A. Monterroso

Durante largo tiempo, los partidos políticos han estado en el centro de las preocupaciones de importantes sectores académicos, creadores de opinión y reformadores políticos, lo que ha dado paso a una significativa bibliografía.<sup>1</sup> Esto, en vez de incrementar la claridad en el tratamiento del tema, ha generado confusión y la

---

\* Este artículo hace parte del proyecto de investigación *El partido conservador en Medellín: organización interna y comportamiento electoral (1986-1997)*, financiado por el CODI y desarrollado en el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

1 Esto se puede constatar, por ejemplo, en la evaluación al desarrollo de la ciencia política en el país. Véase: Francisco Leal Buitrago. "La profesionalización de los estudios políticos en Colombia". En: Rubén Sánchez (editor). *Los estudios de la ciencia política en Colombia*. Bogotá, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes, 1994, pp. 93-124.

incómoda sensación de abundancia de materiales que no siempre aclaran el conocimiento. Con base en esa preocupación se ha puesto de presente la necesidad de orientar los estudios actuales sobre el tema tratando de llenar sistemáticamente algunas de aquellas lagunas que se identifican en la abundante literatura sobre partidos en Colombia. Uno de esos vacíos se recoge en la pregunta por la dinámica local y regional de las organizaciones partidistas.

El esfuerzo que se hará en este ensayo consiste en poner a punto una serie de indicaciones analíticas que sirvan posteriormente para leer los problemas locales de intermediación partidista. Se quiere saber qué elementos derivados de las investigaciones sobre partidos en Colombia ayudan a entender las dinámicas de intermediación partidista en el plano local, y en qué sentido. La temática ha sido abordada dentro de un conjunto más amplio de consideraciones; por ejemplo, algunos investigadores se acercan al tema cuando discuten la persistencia de la violencia, la debilidad del Estado o las dinámicas del sistema político. Ubicados en esos marcos, los partidos constituyen un *dato* que en muchas oportunidades se da por sentado, sin discutir concretamente de qué se habla cuando se remite a los partidos o al bipartidismo,<sup>2</sup> o al hacer uso de caracterizaciones bastante vagas y genéricas. Por eso, pese a la abundancia, en la literatura reciente se ha reconocido la carencia –y por tanto la pertinencia– de estudios que llenen los vacíos descriptivos y analíticos sobre la experiencia partidista en el país. En las siguientes líneas se revisarán algunos de los más importantes núcleos temáticos en torno de los cuales se ha desarrollado la discusión en Colombia. Se tratará de indicar, primero, aquellos enfoques más generales, para concluir con los trabajos que han centrado su atención en ciertos aspectos organizativos y en el tratamiento de los partidos como unidades.

## 1. Los partidos en el debate *exclusión-inclusión* del sistema político

Una de las líneas de debate político más frecuente en Colombia ha estado marcada por la discusión acerca de los niveles de *exclusión-inclusión* del sistema político. La idea fundamental es que, como consecuencia del experimento frentenacionalista, la democracia colombiana se configuró como restringida, excluyente y con dificultades para legitimar su sistema de representación político partidista. El argumento del “cierre del sistema político” servía para explicar, de paso, la utilización de vías no institucionales –armadas o no– para desarrollar formas de

---

2 No se alude aquí a la discusión sobre la existencia o no de los partidos, sino a la idea de que con la denominación “partidos” o “bipartidismo” se insinúan fenómenos que se han modificado a lo largo del tiempo, y que esta forma de nombrar homogeniza, sin explicar los cambios.

acción política no encuadrables dentro del sistema y que expresaban conflictos sociales que el Estado se mostraba incapaz de regular y canalizar.

Aunque esta perspectiva desborda el tema de los partidos, algunos de los argumentos más recurrentes en que se sustenta, señalan a aquellos como los artífices del cierre o sus beneficiarios. A favor de esta idea se hacen tres afirmaciones:

- a. Se dice que el sistema político se ha estructurado bajo un bipartidismo excluyente, por lo cual se activan mecanismos que dificultan de manera significativa la escogencia entre alternativas políticas diferentes.
- b. Se señala el uso, por parte de las organizaciones tradicionales, de recursos como la corrupción y la violencia, con el fin de mantenerse en el poder.
- c. Se indica que las fuerzas tradicionales no traducen bien, o ignoran, los intereses de amplios sectores de la población, cada vez más diferenciados por las dinámicas de cambio sociodemográfico y cultural.

Una variable de ésta línea puede identificarse en el debate que se dio, sobre todo en la década del ochenta, en torno a la tensión *centralización-descentralización*. La descentralización fue presentada como la estrategia para afrontar la crisis social y política, expresada en el incremento de la violencia, el clientelismo y la ineficiencia del Estado centralista. En ese marco, la participación ciudadana se leía como el nuevo nombre de la inclusión; y el nivel local, como el escenario para aprovechar el potencial democrático del nuevo marco institucional.

Se creía que con nuevas reglas del juego y con el escenario municipal fortalecido, los viejos actores –con sus resabios clientelistas y excluyentes– tendrían menos posibilidades de monopolizar los beneficios políticos. No obstante, dos cosas eran pasadas por alto, tanto en el diagnóstico como en las expectativas cifradas en la reforma: de una parte, los actores políticos tradicionales tenían en el nivel local un nicho importante de sus actuaciones; y de otra, la dirección en que se estaban transformando la política –en el proceso de descongestión de los centros de poder administrativo– y los políticos, parecía orientarse en idéntico sentido. En efecto, también al interior de las organizaciones partidistas se estaba dando un importante proceso de descentralización. Ello sugería que el bipartidismo mostraba cambios en los cuales las estructuras centrales de la organización cedían terreno a las regionales y, con el paso del tiempo, éstas enfrentaban mayor competencia de expresiones bastante localizadas y particularistas. Tomados como pequeños sistemas políticos, los partidos estaban viviendo un proceso de erosión de sus centros de poder, que suponía la tensión entre dinámicas de mayor competencia interna por recursos de poder, y menores posibilidades de mantenimiento de centros que coordinaran y dieran coherencia a las actuaciones del partido.

Un aspecto clave que puede reconocerse en este debate es que desarrolla una crítica a la configuración político-administrativa del Estado, heredada de la constitución de 1886 y fortalecida por varias reformas durante el siglo XX, según la cual ella había dificultado el desarrollo del país por un excesivo centralismo burocrático. De allí que cierto punto crítico en las relaciones entre el Estado central y diversos sectores sociales con sus demandas, hizo visible un incremento de las presiones a las instancias nacionales, lo que propició ensayar un diseño en el que lo prioritario era desconcentrar dichas demandas. No debe pasarse por alto que algunas dinámicas sociales de finales de la década del setenta (los paros cívicos, la problemática de vivienda y de servicios públicos, entre otros) estaban articuladas tanto a la crítica del cierre del sistema político, como a la ineficacia atribuida a la respuesta estatal en relación con demandas acuciantes en el nivel local.

Adicionalmente, otra parte del debate consistió en identificar tanto a los actores responsables de los desequilibrios entre los niveles centrales del Estado y sus expresiones locales y regionales, como a los posibles agentes de un nuevo ordenamiento político más democrático e incluyente. De esta manera, y como en muchas otras circunstancias, en el proceso de distribución de la culpa, los partidos tradicionales cargaron con parte considerable de la misma. Insistentemente se afirmó que su forma de hacer política facilitaba o se aprovechaba de la ineficiencia de los centros administrativos. Se supuso que la alternativa era la “ciudadanía” y que su participación directa constituiría el modo de salvación.

Muchos de los componentes de este debate<sup>3</sup> estaban sustentados en la idea de que el bipartidismo era un fenómeno de comportamiento relativamente estable, a pesar de la descomposición organizativa de los partidos; y que al combinar estabilidad y resquebrajamiento, su efecto global era el de unos pésimos resultados en el proceso de “apertura democrática”,<sup>4</sup> ideada en la reforma descentralista. Algo de esto puede notarse en el siguiente planteamiento, hecho en 1988, por un analista político que ponía en perspectiva los resultados del proceso de cambio institucional:

3 Que por demás no fue alimentado exclusivamente por sectores opositores al régimen, sino que también obtuvo el concurso de importantes agentes gubernamentales, quienes justificaron algunos proyectos de reforma constitucional suscribiendo las ideas de las deficiencias del modelo centralista.

4 Entiéndase por “apertura democrática” tanto la adecuación de los dispositivos institucionales para favorecer la participación, como la renovación de actores políticos, que suponía una diversificación en el abanico partidista.

El bipartidismo, por su parte, ha tenido que afrontar la nueva situación, que sin propiciar un cambio radical en los métodos institucionales de adelantar la actividad política, empieza a resquebrajar sus artríticas estructuras organizativas y a evidenciar, aún más, su indefinición programática y su identidad en el clientelismo y los apetitos de grupo.<sup>5</sup>

Como una última observación acerca de esta perspectiva de análisis, se puede proponer que en ella se combinaron dosis variables de optimismo en torno a la elección popular de alcaldes, y pesimismo acerca del comportamiento de los partidos en el nuevo escenario de competencia. El nuevo espacio político electoral se valoraba como ventajoso para la democratización, en tanto acercaba a gobernantes y gobernados, y propiciaba mayor responsabilidad. Pero, al tiempo, suponía que la rapiña clientelar de los partidos marcaría parte del proceso. En la percepción del cambio político, ha sido característica cierta confianza en el instrumento y una sospecha sistemática con respecto al agente que lo pondrá en funcionamiento. Más allá de eso, cabe subrayar que la reforma implicaba un cambio de lógica en la política local. Se pasaba de la "designación" a la "elección", con lo que se colocaba a disposición del elector una decisión que antes era operada por influencia de un jefe político inserto en la jerarquía partidista. Ello introducía, por lo menos, cierto redireccionamiento de la competencia política a nivel local y colocaba a las facciones partidistas ante el imperativo de buscar no sólo la cooperación de un jefe político regional o nacional, sino también el apoyo de los electores. Estos últimos, con vínculos cada vez menos definidos y estables con los partidos, impondrían una particular lógica a la competencia por ganar las elecciones municipales.

## 2. El clientelismo: de los tratamientos hospitalarios a las descripciones de las redes de intermediación

La persistencia de los partidos tradicionales en Colombia ha sido explicada, en parte, por el sustento que estas organizaciones derivan de sus relaciones clientelares. El tema, del que se han ocupado historiadores, antropólogos, sociólogos, abogados y politólogos constituye uno de los ámbitos más fructíferos de las ciencias sociales en el país. Sus desarrollos han aportado elementos valiosos en la comprensión de las formas en que los políticos desarrollan sus actividades y efectúan su vinculación tanto con el Estado como con la población. Por lo pronto, interesa destacar los aspectos del

5 Carlos Moreno Ospina. "La reforma municipal, ¿descentralización o centralismo?". *Análisis Político* No. 3. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1988, p. 43.

debate actual que resultan pertinentes para repensar las dinámicas de intermediación particularista, llevadas a cabo en el ámbito local. Aunque abunda la bibliografía, aquí se privilegian aquellos aportes que han significado cierto punto de quiebre en la apreciación del fenómeno clientelar.

Se ha dicho que es necesario pasar de un tratamiento hospitalario del tema a un análisis que ayude a comprender más cabalmente las lógicas de la intermediación clientelar.<sup>6</sup> Con ello se plantea el debate en dos terrenos que se deben diferenciar, sobre todo porque funcionan con lógicas disímiles aunque su retroalimentación es frecuente:

1) Por un lado, se discute con un sector que observa en el clientelismo una patología del sistema político. Dentro de éste, habrá que ubicar, primordialmente, a importantes formadores de opinión y a un grupo –no pequeño– de políticos de profesión. Los primeros expresan su malestar y distanciamiento con los partidos y con la política en general, al enfatizar el peso significativo del clientelismo, que asocian, en general, con la corrupción, la pobreza y otros males endémicos del país. Los políticos, por su parte, y dada la importancia que le conceden a los climas de opinión imperantes, han instrumentado el tema del clientelismo como estrategia de posicionamiento ante los medios de comunicación y como manera de diferenciarse de sus contendores políticos; de este modo, *la idea de clientelismo como patología constituye un dispositivo a través del cual un político fomenta un particular contraste entre la noción de política tradicional –y corrupta– y la de política moderna –y transparente–*; lo que resulta útil sobre todo en su competencia con otros políticos en escenarios mediáticos.

2) Por otro lado, también se discute con los académicos. Entre éstos, la percepción del clientelismo estuvo marcada durante mucho tiempo por la ubicación del tema en la dicotomía modernidad-premodernidad. Aquí es bastante común la propensión a señalar el clientelismo como forma premoderna de hacer la política, opuesta a un “modelo” moderno en el que se juzga como fundamental el papel del “ciudadano virtuoso”. Con ese parámetro, las relaciones entre la población y el Estado se llevarían a cabo a través de unas organizaciones mediadoras –por ejemplo, los partidos– que actuarían fundamentalmente sobre bases “programáticas” y de representación universalistas, y no bajo la lógica de intercambio particularista de favores por votos.

6 Francisco Gutiérrez Sanín y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy de los dinosaurios?”. *Revista de Estudios Sociales* No. 6. Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes-Fundación Social, mayo de 2001.

El debate reciente sobre el tema busca hacer claridad acerca de los alcances y limitaciones de estas miradas. Por eso, al recopilarlos, es necesario insistir en el esfuerzo de analizar el clientelismo como un mecanismo y no como una enfermedad del sistema político. Al subrayar lo anterior, es pertinente indicar que la diversificación de los estudios sobre el fenómeno va desde el característico análisis de periodos largos, propio de los trabajos más clásicos,<sup>7</sup> hasta las más recientes elaboraciones que usan un referente temporal más corto y se ocupan de examinar detenidamente experiencias de redes políticas locales.<sup>8</sup> Desde ambas perspectivas, se ha reconocido el carácter transversal del clientelismo, que no sólo se relaciona con las organizaciones partidistas, sino también con aspectos más generales del funcionamiento del sistema político.

Entre los más significativos aportes de esta manera de abordar el problema, se encuentran los siguientes:

- Propone una tipología y una periodización.<sup>9</sup> Como se sabe desde Weber, las tipologías como instrumentos de análisis implican ciertas formalizaciones que sacrifican detalles. No obstante, permiten ordenar la discusión y reconocer los procesos de cambio del fenómeno clientelar en un lapso de tiempo importante. Con ello se dan pasos para superar la propensión a homogeneizar el fenómeno y a ignorar las dinámicas de cambio político. En efecto, la diferenciación entre las nociones de clientelismo tradicional, moderno y de mercado, permite desmentir la idea común de que es un fenómeno que sólo cambia superficialmente y que ha sido el mismo antes del Frente Nacional, durante éste, y luego de la Constitución

7 Véanse, por ejemplo: Fernán González. *Para leer la política*. Bogotá, CINEP, 1997; Malcom Deas. "Algunas notas sobre el caciquismo en Colombia". *Revista de Occidente* No. 127. Madrid, octubre de 1973.

8 Véanse: Francisco Leal B. y Andrés Dávila. *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI, 1990; Francisco Gutiérrez S. *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*. "El clientelismo y sus enredos". Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI, 1997; Rocío Rubio Serrano. *No hay paraísos sino los perdidos. Historia de una red clientelista en Bogotá*. Bogotá, IEPRI- Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003; Miguel García. *¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*. Bogotá, IEPRI-CESO, 2003.

9 Véase: Andrés Dávila y Natalia Delgado. "La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?" En: Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Editorial Norma, 2002, pp. 324, 325.

de 1991. Por el contrario, la atención a las dinámicas de cambio brindan herramientas para analizar los vínculos entre el clientelismo, el contexto institucional, los actores políticos y los fenómenos más globales de cambio social y cultural.

- Sugiere que la comprensión de las dinámicas clientelares pasa por estudiar detalladamente la conformación de las redes de intercambio político personalista, de base local y regional. Con ello se avanza tanto conceptual como metodológicamente, pues se amplía la percepción que va más allá del clientelismo tradicional y se afinan los instrumentos de investigación para reconocer características complejas del fenómeno. Dado el carácter del clientelismo, ese avance implica mejores condiciones para comprender las dinámicas partidistas, al menos en un sentido: desentrañar qué recursos, formas y escenarios llenan de contenido los juegos de poder entre diversos líderes políticos locales y regionales, que se reclaman de la misma organización partidista y que compiten por el predominio de ésta.
- Permite una mirada más cualificada sobre el vínculo entre las organizaciones partidistas, la ciudadanía y el Estado. Esto quiere decir que da detalles sobre la interacción de estos componentes del sistema político y permite discutir la forma en que se comprenden los desenlaces de estas relaciones, que casi nunca van en una sola dirección. Por ejemplo, en la actualidad, los ciudadanos desconfían enormemente de los políticos y los catalogan como egoístas y mezquinos, pero cooperan y procuran aprovecharse de ellos cuando ven favorecidos sus intereses particulares. Con esta forma de acceder a los beneficios, se va configurando una ciudadanía acotada y casi siempre distante del modelo republicano. Sin embargo, el vínculo clientelar no se agota en el intercambio de favores por votos, sino que "en él se juega toda una pluralidad de derechos, se adquieren destrezas ciudadanas, se agencian intereses y representaciones políticas".<sup>10</sup> En ese sentido, el vínculo de la población con las instancias gubernamentales y, más generalmente, con el sistema político, no se ajusta al modelo de una "ciudadanía virtuosa"; sin negar por eso la posibilidad de acceso a derechos, ni la conciencia y destreza de los actores para ejercerlos y reclamarlos como propios. Los desenlaces excluyentes, que tradicionalmente se le han atribuido a la intermediación clientelar, deben, por lo menos, ser revisados.

Ciudadanía

Destreza

10 Rocío Rubio Serrano. *Op. cit.*, p. 153.

### 3. Entre la catástrofe del sistema de partidos y la persistencia de los dinosaurios

Al cerrar la década del ochenta, la situación del país alimentaba cierto sobresalto que prevenía contra la llegada a un punto de difícil retorno o que sugería estar “al filo del caos”, como lo señalaba el sentencioso título de una obra colectiva de la época.<sup>11</sup> Esa actitud fue complementada por el imperativo resumido en la idea con la que Marco Palacio sintetizara los objetivos trazados para la Asamblea Nacional Constituyente: “[...] hallar fórmulas para que el Estado, gobernado por líderes honestos y competentes pudiera asegurar la paz, liquidar la impunidad y ensanchar los ámbitos de la democracia participativa”.<sup>12</sup> Para muchos, el cumplimiento de este imperativo suponía que era necesario el relevo de la llamada “clase política”, con lo cual se abriría el espacio a nuevos actores que tendrían a su disposición unas mejores bases institucionales para ejercer un liderazgo moderno, desembarazado del clientelismo y con perfiles más técnicos y eficientes en sus realizaciones.

Esa combinación de temor acentuado y euforias constitucionales, dimensionó la lógica que muchos esperaban marcara el cambio político de la década de los años noventas: por un lado, inclusión política sustentada en la conformación de una pluralidad de organizaciones partidistas; por otro, lucha anticorrupción que para algunos suponía jubilar la política clientelista y tradicional, estimulando liderazgos remozados con acentuados perfiles tecnocráticos. Y además, un tercer aspecto apuntaba a revertir la espiral de violencia, mediante la institucionalización de organizaciones opositoras que dejaran las armas, el mejoramiento del desempeño de la justicia y la ampliación de la participación ciudadana como antídoto a la deslegitimación del régimen político. Como puede notarse, en cada uno de estos cambios esperados, aparecen, más bien de manera incómoda, los partidos políticos. En el primero, como liquidación del bipartidismo; en el segundo, como clase política a jubilar con sus resabios; y en el tercero –en tono optimista, al principio– como conformación de movimientos alternativos y consolidación de instancias y mecanismos para la participación directa de la ciudadanía.

En 1995, Marco Palacio captó los ejes del debate cuando afirmó que:

11 Francisco Leal Buitrago y León Zamosc. *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años 80*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1990.

12 Marco Palacio. *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, Editorial Norma, 1995, p. 335.

[...] quizás la clave de la nueva Constitución se halle en el propósito de acelerar la *rotación de la clase política y acentuar su fragmentación*. [...] De ahora en adelante las lealtades serán más fluidas y mayor la competencia entre los aspirantes. Por otra parte *umentará la atomización*. Los senadores, elegidos por circunscripción nacional (aunque en la práctica extraen un alto porcentaje de votos del fondo regional) no pueden, como antes, “arrastrar” a los representantes, ni éstos a los diputados de asambleas departamentales, ni estos últimos a los ediles. *Diputados y ediles giran cada vez más en torno a un específico dominio local* y deben conquistar electorados que plantean demandas inéditas en el clientelismo. Terminó rompiéndose la cadena de senador a concejal, ya debilitada en la reforma de 1986, que había introducido la elección de alcaldes.<sup>13</sup>

Las temáticas del debate quedan indicadas: cambios en la “clase política”, fragmentación y atomización partidista, el ideal de los liderazgos nacionales –cautivo de las dinámicas regionalistas– y el correlativo desordenamiento de la pirámide partidista –con un peso creciente de la política local.

A partir de los diversos tratamientos que han recibido estas temáticas, se sugiere aquí una comparación de las interpretaciones imperantes acerca de las dinámicas de cambio del sistema político, los partidos y los escenarios de su desempeño. El contraste se hará entre aquellas posiciones que defienden la idea de que Colombia está ante el dilema suscitado por las modificaciones constitucionales de 1991 –apostarle a la inclusión o, más bien, favorecer la gobernabilidad– y aquellos que suponen que las dificultades por las que atraviesa el sistema político deben explicarse considerando fenómenos de más larga duración. La explicación se complementará con las percepciones que se derivan del análisis del comportamiento de los actores políticos en el sistema electoral y en el Senado.

La idea de hacer una “mejor política”, promovida alrededor del cambio constitucional de 1991, fue cediendo el paso a cierto desencanto y, con él, al reclamo de nuevos cambios –incrementales muchos de ellos– supuestos como necesarios para responder a los desarreglos atribuidos a las inconsistencias de los constituyentes y de los disímiles intereses que representaron. Así, se han ideado propuestas y proyectos –no homogéneos en su fundamentación política e ideológica– de cambio constitucional que, al partir de idéntico presupuesto, indican que ha llegado la hora de modificar la Carta Política de 1991.<sup>14</sup>

13 *Ibid.*, pp. 341, 342. Las cursivas son agregadas.

14 Es notable el número de reformas constitucionales que se han llevado a cabo durante la década. Conforme al fin del artículo, podrían mencionarse los variados intentos de “reforma política” que se han gestionado desde el gobierno de Samper hasta el presente. Como gran parte de la tradición reformista del país, estos proyectos suponen poderes casi mágicos de los

Una de esas posiciones puede reconocerse en las explicaciones que Eduardo Pizarro ha hecho del proceso. El autor ha sugerido la necesidad de implementar ciertas reformas que remedien la situación de crisis institucional y ha explicado la agudización de la dispersión partidista de los años noventas como resultado de los incentivos a la fragmentación que, supone, hace la Constitución de 1991. Pizarro ve en ésta, y en sus desarrollos legales, normas bastante laxas que facilitan en extremo la conformación de organizaciones políticas con posibilidades de participar en la contienda electoral. La posición puede reconocerse en el siguiente fragmento, escrito en compañía de Ana María Bejarano:

El único elemento relacionado con el diseño institucional del régimen político que tiene alguna capacidad de explicar la crisis reciente, está asociado ya no con las “restricciones” sino con el exceso de reformismo incurrido en 1991. La “lógica de la incorporación” llevada a sus extremos, la cual caracterizó las reformas de 1991, condujo al diseño de un sistema electoral-partidista muy laxo, el cual ha producido una enorme desorganización de los partidos (tanto los tradicionales como los nuevos) y, por consiguiente, del sistema de representación política. Por supuesto que se puede argumentar que los partidos colombianos siempre han sufrido de un déficit de organización y de disciplina, y que su tendencia a la dispersión y la fragmentación no es nueva. Lo cual es cierto. *El argumento apunta más bien a señalar que las reformas institucionales puestas en práctica desde 1991 –sobre todo las que atañen al sistema electoral y al estatuto de los partidos– agudizaron esas tendencias históricas de los partidos en Colombia mediante la generación de incentivos adicionales para la fragmentación y la atomización.*<sup>15</sup>

---

diseños institucionales. Véase: David Roll. “Ingeniería institucional y dinámica del cambio político en Colombia, a propósito de la propuesta de reforma política que intentó el gobierno Pastrana. *Pensamiento jurídico. Revista de teoría del derecho y análisis jurídico* No. 11. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999, pp. 9-182.

- 15 Eduardo Pizarro Leongómez y Ana María Bejarano. “De la democracia ‘restringida’ a la democracia ‘asediada’: Para entender la crisis de la democracia en Colombia”. Ponencia presentada en el seminario “Advances and Setbacks in the Third Wave of democratización in Latin América”, organizado por Helen Kellogg Institute for International Studies. Universidad de Notre Dame, abril 23-24 de 2001, p. 27. Las cursivas son agregadas. De Eduardo Pizarro puede consultarse también: “Elecciones, partidos y nuevo marco institucional. ¿En qué estamos?”. *Análisis político* No. 22. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, mayo-agosto de 1994, pp. 81-98. En esta misma línea, véase: Juan Carlos Rodríguez Raga. “Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de la ingeniería institucional”. *Análisis político* No. 33. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, enero-abril de 1998, pp. 94-108.

Microempresas electorales

El diagnóstico

Las consecuencias que se derivan de esa situación tienen que ver con la erosión del sistema de partidos que, en términos del autor, significa que en la competencia por cargos públicos “cada lista termina siendo un proyecto electoral aislado, cuyo éxito dependerá de los recursos (financieros, organizativos y políticos) de que disponga cada líder de una lista y no del apoyo partidista, cuya única función es expedir avales a diestra y siniestra”.<sup>16</sup> Con este diagnóstico, el autor introdujo la noción de “microempresas electorales”, que se popularizó entre analistas, formadores de opinión y políticos profesionales, y que durante mucho tiempo fue tomada para describir y explicar el desorden interno de los partidos políticos en Colombia y su creciente atomización. La idea que cruza la discusión planteada por Pizarro, sitúa el asunto en la tensión entre los imperativos de modelar un sistema político incluyente y abierto, y la necesidad de que éste sea gobernable. Con respecto a lo anterior, se considera que hoy el sistema es bastante más incluyente que en el pasado, pero que queda por resolver el asunto de la gobernabilidad, frente a lo cual, la fragmentación partidista se ve como un grave obstáculo.<sup>17</sup>

Ni el diagnóstico ni algunas de las fórmulas de solución, han tenido aceptación unánime. Entre las observaciones que cuestionan la solidez del argumento de Pizarro se mencionarán tres: la primera, la formulan Gutiérrez y Dávila,<sup>18</sup> quienes reconocen que la noción de “microempresa electoral” fue importante y útil para comprender el fenómeno de la dispersión y la anarquía partidista. Sin embargo, sugieren que padece ciertas limitaciones que obligan a enfocar de otro modo la discusión. Según ellos, con esta noción se invisibiliza tanto a los electores como a los pequeños intermediarios políticos y a las cúpulas del partido, en cuanto sujetos políticos, pues se desconoce que ellos poseen, además de objetivos instrumentales, ciertas convicciones acerca de lo que hacen. Asimismo, la noción de microempresa electoral no permite valorar adecuadamente los recursos sociales y culturales, movilizadas por viejas y nuevas facciones políticas. Como alternativa, los autores sugieren el estudio de redes políticas en todos los niveles.

La segunda observación insiste en que las dinámicas de cierre y apertura del sistema político no son homogéneas. De este modo, los excesos que Pizarro y Bejarano ven en la “lógica de la incorporación” quedan matizados, por lo menos en

16 Eduardo Pizarro Leongómez. “La crisis de los partidos y los partidos en la crisis” En: Francisco Leal Buitrago (editor). *Tras las huellas de la crisis política*. Bogotá, Tercer mundo editores – FESCOL – IEPRI, 1996, p. 215.

17 Eduardo Pizarro Leongómez y Ana María Bejarano. *Op. cit.*, pp. 26, 27.

18 Francisco Gutiérrez S. y Andrés Dávila L. *Op. cit.*, pp. 46-49.

un sentido, pues a pesar de que se pueda reconocer que hay más voces en el congreso, “el poder efectivo de voto de los nuevos sigue siendo mínimo y no ha evolucionado positivamente en todo el período. De hecho, en algunos casos podría haber disminuido”.<sup>19</sup> Adicionalmente, otros mecanismos de cierre –como la violencia– persisten de manera significativa.

El tercer argumento en contra de la idea de Pizarro, o de quienes se han fundamentado en ella, es que no hay una estricta correlación entre fragmentación política y política tradicional, esto es, no se sostiene la idea de que las estrategias de fragmentación –operación avispa, en lenguaje coloquial– sirvieron más eficazmente a los intereses de los políticos y de los partidos tradicionales. Con datos empíricos, se muestra que esta estrategia fue tan perjudicial para liberales y conservadores, como para las otras tendencias políticas.<sup>20</sup>

Además, una evaluación genérica del fenómeno de la fragmentación incurre en el error metodológico de identificar *desinstitucionalización* con *aumento en la oferta electoral*, es decir, impide reconocer las diferencias entre dos fenómenos disímiles. Sectores que antes no tenían acceso a los mecanismos de representación, estructuraron sus propuestas, que se sumaban a un número cada vez mayor de listas provenientes de los partidos tradicionales.<sup>21</sup>

De manera complementaria, se ha prestado atención a la actividad del congreso y a las disposiciones del sistema electoral colombiano, de lo que pueden derivarse algunas consideraciones importantes para la comprensión de la situación de los partidos:

- a. El Congreso sigue siendo el escenario privilegiado de visibilización de los políticos y, como tal, allí se hacen evidentes algunas de las dificultades más gruesas tanto del sistema político como del sistema de partidos (fragmentación y dificultades para construir coaliciones coherentes y estables). En otras palabras, se ha señalado que el Congreso tiene un *modus operandi* directamente ligado con el

---

19 Francisco Gutiérrez. “¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio”. *América Latina Hoy* No. 27. Salamanca, Universidad de Salamanca, 2001, p. 213.

20 *Id.*, “Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. Piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones.” *Perfiles Latinoamericanos* No. 20. 2002, pp. 53-77.

21 *Ibid.*, p. 67. Se entiende que dentro de la nueva oferta también hubo fragmentación, pero se insiste en la necesidad de diferenciar el primer fenómeno del segundo.

hecho de que cada congresista se comporta en defensa de su curul y sus intereses, y no según la lógica de partido institucionalizado y fuerte.

- b. Debido a lo anterior, existe un desajuste en las relaciones entre partidos y Congreso, tematizado como personalismo y atomización, que hace mucho más complejas las relaciones entre el Congreso y el ejecutivo, dado que éstas suponen una negociación permanente e inestable entre el gobierno y miembros particulares del congreso que no se ajustan a directrices de partido.<sup>22</sup>
- c. La pretensión de crear liderazgos nacionales quedó presa de la dinámica de fragmentación. Pero ésta tiene una singularidad que no debe pasarse por alto: los senadores derivan los votos de una región o un departamento en el que concentran su trabajo electoral. Sin embargo, con la creación de la circunscripción nacional, estos políticos –de extracción regional– lograron ganar mayor peso y figuración. No se logra crear liderazgos nacionales, sino que, en vez de eso, los regionales empiezan a ocupar este espacio de manera más o menos intermitente.

También es común que se aborde el tema de los partidos políticos con la periodicidad que imponen los eventos electorales. Pero este acercamiento, salvo pocas excepciones, ha estado marcado por un tratamiento acotado por la coyuntura, en el que la mirada a los partidos se resuelve muchas veces en haber ganado o perdido la competencia en las urnas, en la discriminación que puede hacerse del comportamiento de los electores y en el establecimiento, en el corto plazo, de los niveles de continuidad o cambio en la representación, leída como la permanencia de algunos líderes partidistas en los cuerpos colegiados. Este tipo de estudios aporta información que puede ser muy interesante si se inserta en un marco más amplio, que examine el desempeño partidista en escenarios electorales durante un lapso de tiempo significativo.

#### **4. Unidades partidistas y dinámicas organizativas**

Como puede verse, las pistas acumuladas hasta el momento son numerosas e importantes. No obstante, persiste la necesidad de estudios que dilucidan cómo se ha estructurado cada partido, es decir, que brinden descripciones y análisis de las dinámicas internas de cada organización, y que expliquen, también, a qué procesos de cambio han estado sujetas. Frente a este llamado de atención podría oponerse la afirmación

---

<sup>22</sup> Elisabeth Ungar B. "Partidos políticos y trabajo parlamentario en Colombia: un matrimonio indisoluble". En: Fernando Giraldo y Mauricio Solano (editores). *Partidos, reforma política y referendo*. Bogotá, Centro Editorial Javeriano, CEJA, Universidad Javeriana y Fundación Honrad Adenauer, 2003, pp. 79-102.

común de que lo característico de los partidos colombianos es precisamente su falta de organización y que, en tal sentido, esta problemática no constituye una preocupación fundamental. Esto supone una confusión entre la noción de organización y la de institucionalización. Sobre la base de esa confusión, se presume que en los partidos bajamente institucionalizados no es perceptible el tema de la organización. Lo anterior asume la forma de un prejuicio normativo, pues los partidos colombianos no se ajustan a los modelos altamente institucionalizados de algunos partidos europeos, con lo que se elimina la posibilidad de configurar en ellos las dimensiones que permiten discutir los aspectos organizativos de las agregaciones partidistas.

Los trabajos de algunos politólogos sobre el caso colombiano, han abordado el tema de la organización de una manera particular: lo han ubicado en el horizonte del sistema político, y la caracterización de las organizaciones la han hecho de modo genérico. Se juzga que no hay partidos en sentido moderno —es decir, con estructura— y para definirlos se privilegia la idea de “subculturas diferenciadas pero complementarias”. Con ello, se opta por una visión del problema en la que priman ciertos detalles que actualmente resultan mucho más difíciles de verificar: ¿La población se identifica y adscribe sus preferencias a los partidos tradicionales?, ¿éstos sirven de aglutinantes de identidad?, ¿los partidos postulan formas de ver el mundo, que ordenan en el plano ideológico la competencia por la representación de la sociedad? Parece que las únicas respuestas sostenibles para estas cuestiones son las no condicionales o definitivas. Pero pese a estas definiciones genéricas y problemáticas, los tratamientos específicos tocan con las dinámicas organizativas.

Por ejemplo, Gilhodes,<sup>23</sup> quien suscribe la definición genérica de subculturas, observa que la verdadera “estructura del partido” reposa en los parlamentarios que lo representan. Frente a ellos, la dirección se muestra incapaz de imponer sus criterios, debido al dominio que los primeros tienen sobre los votos, en tanto recursos fundamentales.<sup>24</sup> De esta percepción, se saca otra conclusión problemática: tanto el Partido Conservador como el Liberal, constituyen “federaciones de notables”, en las que tienen más peso los electores que los afiliados. La relación entre notables y

23 Véase, en especial: Pierre Gilhodes. “Sistemas de partidos y partidos en Colombia”. En: Óscar Delgado et. al. *Modernidad, democracia y partidos políticos en Colombia*. Bogotá, FIDEC-FESCOL, 1993.

24 Estas son problemáticas que pueden ser leídas bajo la lógica de los partidos como organizaciones, tal como lo propone Panebianco. Los votos son recursos importantes que determinan, en parte, la posición dentro de la organización de quien puede ostentar su dominio. Véase: Angelo Panebianco. *Modelos de partidos*. México, Alianza Editorial, 1990.

electores es periódica y se lee como legitimación de los primeros. Desde este punto de vista, los partidos estarían constituidos más por este encuentro periódico que por sus estructuras organizativas, pero con ello, se ignora o se subestima el papel de las micro-organizaciones, en las cuales se sustenta el poder efectivo de los parlamentarios y se confunde el fraccionamiento con la carencia de organización. Centrar la atención en "notables" y "electores" es afirmar que el partido no tiene un "adentro" o que éste es insignificante, con lo cual se desconoce o se ubica mal la actuación de los parlamentarios, de los representantes en otros cuerpos colegiados y de los grupos de apoyo, en los que éstos fundan su dominio. Además, resulta muy ambiguo el calificativo de notables, ¿quiénes son éstos?, ¿acaso los líderes, más tradicionales, adscritos a la oligarquía social y económica?, ¿o también lo serían aquellos que hacen parte del proceso de democratización interna de los partidos, los llamados barones electorales? Y entonces, ¿dónde ubicar la innumerable cantidad de políticos locales -poco notables- que llevan a cabo sus actividades con referencia a una etiqueta de la que se reclaman miembros? Una genérica clasificación como ésta, no permite reconocer que *al interior de los partidos se dan dinámicas en las que se redistribuyen los recursos de poder y los papeles que juegan diversos actores organizativos, siempre más amplios que el grupo de parlamentarios.*

De manera similar, Gary Hoskin<sup>25</sup> argumenta que los partidos colombianos están ubicados a mitad de camino en la tipología de Duverger sobre partidos de masas y partidos de cuadros, y sugiere que sus cambios recientes profundizan el último modelo. Para el autor, los partidos colombianos son personalistas, descentralizados, federalistas, presentan fuertes tendencias fraccionalistas y tienen una gran adaptabilidad a los mercados. Al contrario de lo que se ha pensado, señala que los partidos tienen una gran movilidad, sobre todo interna, lo cual explica los grandes niveles de fraccionamiento que se han presentado a partir del Frente Nacional. Además, alude al carácter inorgánico y desregulado de los partidos, que los hace fácilmente adaptables a una sociedad también desregulada e inorgánica.

Con esto, Hoskin capta algunos problemas básicos en la dinámica partidista del país, como la fragmentación, el peso de los liderazgos regionales, la alta competencia interna, entre otros; pero subestima las formas de organización que desarrollan

25 Véanse: Gary Hoskin. "Los partidos políticos en Colombia y la crisis coyuntural". En: Patricia Vázquez de Urrutia. (compiladora). *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años 80*. Bogotá, UNIANDES - CEREC, 1989; "Los partidos tradicionales. ¿Hasta dónde son responsables de la crisis?" En: Francisco Leal Buitrago (compilador). *Al filo del caos*. Bogotá, Tercer Mundo, Universidad Nacional, 1990.

actividades más allá de las elecciones y que suponen que los partidos tienen una base más amplia que aquella determinada por la maquinaria activada en tiempo electoral. Lo anterior, destaca asuntos importantes, pero no se sustenta en la información suficientemente, de manera que permita superar el adjetivo y hacerse una idea de cómo se “organizan” los partidos colombianos más allá de su estructura formal.

Otro conjunto de trabajos aborda el problema de la organización partidista, y específicamente indaga por las prácticas de los grupos políticos que las componen y extrae pistas de los escenarios en que desarrollan sus actividades y de las relaciones con algunos sectores de la sociedad. En este grupo se pueden constatar tres aportes a la discusión:

En primer lugar, la formulación de nuevas hipótesis para las descripciones de los partidos tradicionales, tanto a nivel nacional como en los planos más locales. A partir de indagaciones recientes, Francisco Gutiérrez<sup>26</sup> ha sostenido la idea de que la dinámica del Partido Liberal, después del Frente Nacional, reporta mayores niveles de “inclusión”, y al mismo tiempo, un deterioro de su estructura organizativa más evidente, lo que explica la estabilidad de su base electoral y las transformaciones –en dirección al deterioro– de su organización. De manera similar, en un estudio sobre el Partido Conservador, Mónica Pachón describe su funcionamiento durante los últimos veinte años, de la siguiente forma: “El conservatismo pasó de ser una organización vertical, con un nivel de inmovilidad importante, a ser una organización de líderes bastante horizontal en sus más altos niveles [...] en donde las negociaciones entre apoyos son cada vez menos duraderas, con unas reducidas jerarquías en las regiones”.<sup>27</sup>

En segundo lugar, el tema de la organización partidista se ha ubicado en un lapso de tiempo amplio que permite evaluar continuidades y cambios. Tanto los trabajos citados arriba, como el más reciente aporte de Francisco Gutiérrez en este campo, abordan el problema a partir del Frente Nacional y desde allí diferencian periodos hasta llegar a la evaluación del momento posterior a la Constitución de 1991. Esa periodización permite desarrollar un contraste sistemático, y por tanto, reconocer matices entre los procesos de deterioro organizativo de las unidades partidistas, las dinámicas de cambio del sistema político y las maneras en que los distintos actores se adaptan al proceso, ya sea innovando o imitando a sus contendores. De este modo,

26 Francisco Gutiérrez Sanín. “Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político desde el Frente Nacional hasta hoy”. En: Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Editorial Norma, 2002, pp. 27-78.

27 Mónica Pachón B. “El Partido Conservador y sus dinámicas políticas”. En: *Ibid.*, pp. 81-130.

la pregunta por la persistencia de la política tradicional, no acude exclusivamente al argumento de que hay disposiciones institucionales que la favorecen, sino que también muestra cómo en su interior se han producido cambios no despreciables, que permiten comprender mejor por qué se sostienen en espacios significativos de poder.

Finalmente, como tercer aporte, se puede decir que este grupo de trabajos permite un nuevo acercamiento a la tradición teórica más general, en búsqueda de un enfoque; no para asumir modelos rígidos con el fin de dictaminar si los partidos colombianos se ajustan o no a ellos, sino para hacer una relectura de los aportes conceptuales y metodológicos, y repensar las experiencias partidistas locales. Ello implica un cambio en la forma de acercarse a estas fuentes: se pasa de una lectura normativa a una que trata de usar la tradición teórica en sus potencialidades para describir los fenómenos concretos y aprender de los recursos metodológicos usados por otras investigaciones.<sup>28</sup>

## 5. Consideraciones finales

Este balance de estudios sobre el tema partidista en Colombia ha permitido ubicar algunos ejes fundamentales de debate y delimitar ciertas ideas con las que se ha calificado a los partidos políticos. Importa subrayar, adicionalmente, la vinculación específica de esas discusiones con ciertas coyunturas de cambio político y, por tanto, la influencia de esas coyunturas en la manera de evaluar y calificar a las organizaciones partidistas y en la constante imputación de responsabilidad a estos actores por una parte significativa de los defectos del sistema político.

El conjunto de observaciones que se ha recogido hasta el momento, tiene como referente aspectos más bien generales de la actuación de las organizaciones partidistas y supone algunos juicios acerca de la responsabilidad de los partidos políticos en la crisis, así como algunas implicaciones de sus comportamientos. Queda la pregunta por la posibilidad de verificar algunas de esas afirmaciones en el plano local. En efecto, parte de las posibilidades que se abren para la investigación hoy, tienen que

---

<sup>28</sup> Por ejemplo, no se trata de mostrar si los partidos colombianos son partidos de notables, de cuadros o de masas, sino que más bien, se procura aclarar la manera en que Duverger analizó la formación de organizaciones partidistas en Europa, cómo dio cuenta de la confluencia entre reglas del juego, empresarios políticos y nichos sociales, y los diversos desenlaces de esas relaciones, para sugerir un posible camino para el análisis. Véase: Francisco Gutiérrez S. "Los partidos políticos y la democracia en Colombia (1958-2002). Una historia natural del vicio y la virtud". En: Fernando Giraldo y Mauricio Solano (editores). *Op. cit.*, pp. 21-25.

ver con la observación de algunos de esos fenómenos desde una perspectiva micro, por lo menos en los siguientes aspectos:

- Pensar cómo funcionó y cuáles fueron los efectos de la puesta en marcha de la Elección Popular de Alcaldes, dentro de la lógica de cierre y apertura del sistema político, sobre todo, en relación con los actores políticos que dieron vida a los debates electorales, que derivaron recursos de allí y que redefinieron su relación al interior de la organización partidista de acuerdo con esta nueva situación.
- Elaborar estudios de redes clientelistas locales y particularistas, desde un enfoque que describa detalladamente cómo han funcionado éstas en el marco de los diversos cambios institucionales que han afectado a la política municipal y cuáles son las relaciones entre las redes al servicio de algún político, la estructura partidista en la que éste se inscribe y el funcionamiento de la política local.
- Establecer cómo se han comportado los índices de fragmentación a nivel local y qué relación guardan con el fenómeno que se ha verificado en el plano nacional.
- Por último, realizar monografías locales y regionales por partido, que permitan conocer el funcionamiento y explicar la persistencia de organizaciones partidistas tradicionales, más allá de los aspectos formales, y a pesar de los agudos problemas de institucionalización que viven como organizaciones.

En la tarea de evaluar la pertinencia de estos fenómenos conviene tener presente una doble recomendación. No pasar por alto que en la vida partidista hay agentes y no sólo maquinarias, integradas por sujetos intencionados, capaces de adaptarse a situaciones nuevas y de aprender de otros actores.<sup>29</sup> Y, no obstante, considerar los marcos organizativos en que los agentes se mueven y que significan para éstos restricciones y posibilidades para su acción. En todo caso, cuando se habla de organizaciones, no se parte de suponer que existe un cuerpo unificado y coherente, sino que se alude a un espacio más o menos determinado, en el cual se desarrollan juegos de poder. Con lo anterior, se abre la posibilidad de establecer el marco que le da sentido a la disputa entre políticos, no sólo por los recursos que provee el Estado, sino también por el predominio de un "espacio interno" con un diversificado capital por disputar, un "adentro" y un "afuera" que funciona como marco para las disputas intrapartidistas. ¿De qué otro modo podría entenderse que los miembros de un partido –es decir, aquellos que se reclaman liberales o conservadores– remitan y

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*, p. 25.

reclamen a sus líderes ciertas actuaciones, ostenten rebeldías frente a su dirigencia y procuren, en ocasiones, presentarse como los auténticos voceros de su organización?

Tal vez así se esté en posición de establecer la “conurrencia de acontecimientos” que han marcado la conformación y dinámica partidista en Colombia, no sólo mediante observaciones generales sino a través de una reconstrucción de microfenómenos que generen explicaciones acaso más plausibles.