

Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?*

Andrés Dávila Ladrón de Guevara
Profesor asociado
Universidad de los Andes

Estos planteamientos condensan un conjunto de reflexiones que hacen parte de un proyecto de investigación que revive el tema del clientelismo en Colombia, auscultándolo con mayor precisión y detalle para responder a la pregunta central que se señala en el título: ¿qué ha pasado con estas relaciones y con el sistema político que de ellas se ha derivado en los años noventa?

* Ponencia presentada en la *Cátedra Internacional Estado, Ciudadanía y Representación Política*, organizada por el Convenio Andrés Bello y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, noviembre de 1999. Estas reflexiones se nutren de la experiencia de investigación que concluyó y fue publicada hace ya casi 10 años por Francisco Leal y Andrés Dávila. *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Adicionalmente, se enriquecen con el ejercicio de discusión e investigación que entre los meses de abril y diciembre de 1999 hemos adelantado con Francisco Gutiérrez Sanín, Diana Hoyos y Carolina Isaza, dentro del proyecto sobre clientelismo y representación política auspiciado por el Centro de Apoyo al Legislativo (CAAL) que se creó en el departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. La creación de una red de universidades que convergen en el CAAL posibilitó la participación de Francisco Gutiérrez como investigador del IEPRI de la Universidad Nacional. Sin embargo, las opiniones e interpretaciones son de entera responsabilidad del autor y no comprometen ni al equipo de trabajo ni al CAAL.

Para responder a esta pregunta es necesario un primer ejercicio para acotar el objeto de estudio. En efecto, resulta fundamental aclarar la relación existente entre clientelismo, intermediación y representación política. Desde la óptica propuesta, una de las dimensiones de la representación política es la intermediación de intereses, y ésta, dependiendo de las situaciones que se consideren, pasa por la puesta en práctica de relaciones clientelistas, de mecanismos y procedimientos de carácter clientelista. En este sentido, se justifica tratar la representación política vía intermediación, en el tema concreto del clientelismo. En síntesis, se concibe al clientelismo como el mecanismo de intermediación política por excelencia en un caso como el colombiano.

Ahora bien, al ser la intermediación por la vía del clientelismo apenas una entre otras dimensiones de la representación política, lo importante es estudiar qué tan importante ha sido y es en la actualidad, es decir, ¿qué tan importante y estratégica es en relación con otras dimensiones de la representación? Es importante, igualmente, preguntarse qué le ha pasado a esa dimensión de la representación política en estos últimos diez años, ¿cuáles han sido sus transformaciones y en qué medida han implicado continuidades o cambios en relación con el papel desempeñado previamente?; ¿es igual a lo que sucedía antes de 1991?; ¿ha cambiado?; y si es así, ¿en qué dirección? Adicionalmente, y en relación con la intermediación y la representación, es fundamental considerar qué tanto terreno perdió o ganó el clientelismo durante la década de los noventa, y cómo se ha visto afectado, al igual que la ciudadanía y el Estado, con la situación de conflicto armado que vive el país.

Para avanzar en la dirección señalada, este enfoque amerita algunas consideraciones adicionales. En primer lugar, las reflexiones se proponen no desde el ambiguo y etéreo terreno de lo normativo y deseable, sino desde el aparentemente más cercano terreno de lo existente y lo posible.

En segundo lugar, se hace énfasis en lo que ha sucedido, teniendo presente que todavía es necesario examinar el clientelismo para entender el ejercicio de la política en Colombia durante la última década. El presupuesto del que se parte, presente en mis reflexiones anteriores sobre el tema, es que en la relación clientelista están las claves fundamentales para entender cómo se ejerce la política en Colombia, claves sin las cuales tampoco es posible hacer propuestas para construir una mejor sociedad, un mejor Estado y un mejor sistema político.

En tercer lugar, esta perspectiva toma distancia de nociones que miran el clientelismo como algo malo y que se debe tratar remedialmente para eliminarlo, y nos sitúa en la perspectiva de estudiar la realidad para entender cómo es que

se hace la vida política en Colombia en diferentes ámbitos, incluso en los más cotidianos. En este sentido, y tal como lo señala Francisco Gutiérrez, "el clientelismo amerita algo más que una atención hospitalaria (...) más que una patología es una mutación, inscrita en el código genético de nuestra normalidad. Estaba ahí desde el principio, como parte entrañable de nuestro proyecto de democracia"¹, lo cual implica sacarlo de la categoría de vicios y corruptelas en que muchos de los analistas lo han depositado cómodamente.

En cuarto lugar, y también en términos de enfoque, un punto de partida importante está en dos diferenciaciones claves. De un lado, el clientelismo no necesariamente es corrupción. Puede estar muy cercano a prácticas de corrupción, de hecho hay vínculos y nexos entre prácticas clientelistas y aquel fenómeno, pero es necesario diferenciarlos y pensar que tienen componentes que permiten distinguirlos. De otro lado, es oportuno preguntarse si el clientelismo en Colombia está en crisis, o si es otro de los fenómenos al que arbitrariamente se le atribuye tal situación dada la crisis del país. A este respecto considero que, aunque puede existir una crisis en distintos ámbitos, la generalización de la noción ha terminado por dificultar la lectura de algunos fenómenos de nuestra realidad. En el caso particular del clientelismo, considero que, claramente, no está en crisis, más bien ha experimentado unos cambios importantes; en este sentido, se requiere entender la dimensión y la dirección de esos cambios en la década de los años noventa, específicamente a partir de la expedición de la Constitución de 1991.

Como hipótesis planteo que, en el caso colombiano, se ha pasado del clientelismo moderno —caracterizado como "sistema político del clientelismo"²—, a un clientelismo de mercado, inicialmente caracterizado por Gutiérrez en el ya citado trabajo sobre Bogotá. Este tránsito se ha propiciado por la puesta en marcha de la Constitución de 1991 y permitirá entender cuál es la lógica que está predominando en el actual sistema político, en la competencia por el poder político institucional bajo el nuevo diseño institucional. Esto implica que la lógica de funcionamiento del actual sistema político se asienta en las características y componentes del clientelismo de mercado, el cual se ha desarrollado bajo unas nuevas condiciones institucionales, conservando plena vigencia pero, al mismo tiempo, sometido a límites y problemas que ponen en entredicho su hasta ahora inigualable capacidad para ofrecer estabilidad y perdurabilidad al régimen

1 Francisco Gutiérrez. *La ciudad representada: política y conflicto en Bogotá*. Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores-Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, 1998.

2 Francisco Leal y Andrés Dávila. *Op. cit.*

político vigente. Así examinado y comprendido el clientelismo, cabría preguntarse cuáles serían las posibilidades o alternativas para superarlo, considerando, claro está, si ésto es posible y de lo que se requiere para hacerlo.

En el artículo se hace, primero, una breve caracterización del clientelismo moderno. En segundo lugar, se caracteriza, por comparación y señalamiento de continuidades y cambios, el clientelismo de mercado. Finalmente, se presentan algunas preguntas y se intenta ofrecer algunas conclusiones en relación con este fenómeno y el problema de la intermediación y la representación política.

1. Anotaciones acerca del clientelismo moderno

Para referirse al clientelismo moderno en Colombia es bueno remitirse a una mínima definición de esta relación a partir de algunas características importantes. Ante todo, es necesario pensarlo, como ya se anotó, en términos de una relación política de intercambio que siempre es asimétrica. Hay una parte que tiene más poder y recursos, y que propicia el intercambio con otra parte que no los tiene; se genera allí, entonces, un mecanismo no institucional de lealtades asimétricas que permite el intercambio de bienes y servicios por apoyo electoral. Se puede agregar que, como relación política, se establece entre individuos, pero se vuelve importante políticamente en la medida en que implica un intercambio entre sectores o grupos sociales, es decir, entre los patrones o políticos, en permanente intercambio de favores y servicios por votos con otro sector que podríamos llamar los clientes.

Esta definición, relativamente sencilla, sin grandes pretensiones teóricas ni de elaboración conceptual, apunta a precisar qué tipo de relación política está detrás de la cuestión clientelista, lo cual lleva a entender cuáles son las lealtades, los vínculos, los tipos de negociación, intercambio e intermediación que van atados al clientelismo.

Es oportuno agregar, aunque sea obvio, que el clientelismo no es una relación exclusiva de Colombia, no es nuestra patología exclusiva. Es un fenómeno que existe en muchos sistemas políticos. Por tanto, hay que tener en cuenta que incide en diferentes grados, dimensiones y direcciones en los distintos sistemas políticos de América Latina, donde hace parte de sus modos de desarrollo de la vida política. En este sentido, resulta útil traer a colación las elaboraciones recientes de Guillermo O'Donnell sobre la democratización y la consolidación democrática en América Latina, en las que realiza algunos esfuerzos para dar cuenta de este fenómeno que unas veces llama clientelismo y en otras

patrimonialismo. O'Donnell sugiere verlo no como una patología sino, más bien, como un fenómeno propio de la región, como parte de los procesos de construcción de democracia y bajo la categoría de "otra institucionalidad"³. Con esta fórmula se daría cuenta de prácticas políticas de este tipo que no caben necesariamente dentro de la institucionalidad moderna y racional, deseable, que viene asociada a los regímenes democráticos, liberales, representativos; de fenómenos que por trayectoria histórica, por tradición, por peso dentro de las prácticas políticas, hay que considerarlos desde una óptica que los saque de esa caracterización en que sólo se les puede ver como carencia, como elemento patológico y necesariamente nocivo.

Hecha esta salvedad, se debe tener presente que el clientelismo, en cada sistema político, asume formas específicas y rasgos particulares. A partir de estos rasgos se puede hacer una caracterización para el caso colombiano en el que, históricamente, se identifican, por lo menos, tres tipos de clientelismo que tendrían un rasgo en común: detrás de cada uno de ellos hay una relación básica de intercambio e intermediación. No obstante, bajo esta perspectiva, cabe considerar que los mecanismos y la forma en que operan dentro del sistema político son los que han cambiado históricamente⁴.

Se puede identificar, entonces, un *clientelismo tradicional*, que sería el que existió antes del Frente Nacional, aunque si se estudia en detalle esta época es posible encontrar diferencias con el clientelismo del siglo XIX y el de la primera mitad del siglo XX. Este tipo de clientelismo tradicional tuvo dos rasgos centrales: en primer lugar, la intermediación, el intercambio, se daba directamente entre patrones y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en esta relación. Lo puede cumplir y de hecho lo hizo, pero no era determinante como el que desempeñaría después; en ese sentido, los patrones usaron mucho más sus recursos privados para alimentar en buena parte esta relación. En segundo lugar, aunque es una relación en la cual el intercambio material de bienes y servicios por votos ocupó un lugar importante, fueron más relevantes las adhesiones y lealtades personales que pasaban por vínculos fuertes establecidos, por ejemplo, entre campesinos y hacendados, entre casi

3 Guillermo O'Donnell. "Otra institucionalidad". *Agora. Cuadernos de Estudios Políticos*. No. 5. Buenos Aires, invierno de 1996.

4 Discusiones posteriores con el equipo que está trabajando el proyecto sobre clientelismo y redes políticas, nos han llevado a plantear, como otra de las hipótesis, si realmente la relación clientelista en lo esencial no se ha modificado al asumir rasgos tan diversos dentro de cada uno de los modelos instaurados históricamente.

siervos y amos, en una sociedad mucho más tradicional como la existente en Colombia antes del Frente Nacional, pero de la que tenemos muchos elementos vigentes y otros que se han modificado.

El segundo modelo corresponde al *clientelismo moderno*, aquél que, a pesar de lo arbitrarias que pueden resultar las periodizaciones y las fechas, se construye alrededor del pacto del Frente Nacional y que perdura con sus características hasta 1991. Los componentes básicos de este denominado clientelismo moderno se construyen sobre la base de que el Frente Nacional contempló que los partidos políticos compartieran el poder. No hubo competencia entre partidos, ésta se desplazó a su interior, donde se desarrolló la lucha por obtener los puestos de poder a los cuales se podía acceder.

Esa transformación fue acompañada por una relativa desaparición del sectarismo que caracterizó tan fuertemente a los partidos políticos colombianos y a sus seguidores, y que fue el alimento de las guerras civiles y de la violencia de la década de 1950. Ante el hecho político e institucional de repartirse el poder, de compartir el poder, y de la pérdida de peso del sectarismo, los políticos y los partidos buscaron mecanismos para ganar la adhesión de vastos sectores sociales. El mecanismo encontrado fue una relación política que propició, dentro de un régimen político de democracia bastante limitada y bastante excluyente –valgan los adjetivos–, la construcción de un sistema político que podría llamarse clientelista. Es decir, las reglas del juego establecían algunos rasgos democráticos, de competencia y de una mínima incertidumbre acerca de quién ganaba; pero en la aplicación práctica de las relaciones políticas lo que se impuso generalizadamente fue este sistema político del clientelismo.

Pero, ¿qué rasgos tiene este sistema político? El primero y fundamental es que el Estado adquirió crecientemente un papel central como el ente que ofrecía los recursos para hacer el ejercicio de intermediación e intercambio de bienes y favores por votos. Por lo tanto, los recursos privados de los líderes políticos perdieron fuerza; a cambio, un Estado todavía débil, precario, pero un poco más moderno y con algunos recursos, alimentó el sistema. En consecuencia, los líderes políticos clientelistas se convirtieron, específicamente, en unos intermediarios entre el Estado y la sociedad; a través de ellos se canalizaron las demandas de sectores sociales hacia el Estado y, al mismo tiempo, el Estado presentó sus respuestas a la sociedad. Obviamente, ejercer esta labor de intermediación permitió un cambio en nuestra clase política, tradicionalmente oligárquica, elitista, cuyos líderes políticos eran personas de prestigio, con poder económico y social en los lugares donde ejercían la política. Esta clase, de manera lenta pero crecientemente, comenzó a ser reemplazada por unos nuevos profesionales de la

política, quienes pudieron acceder a recursos del Estado y ejercieron una labor de intermediación.

El sistema que se construyó era piramidal y estuvo asociado a las reglas del juego político vigentes en ese momento. Estas reglas se podrían resumir así: el Presidente era elegido popularmente; senadores y representantes a la Cámara, diputados a las asambleas departamentales y concejales también eran electos; los gobernadores eran nombrados por el Presidente. Por la forma en que estaban instaurados los procesos electorales y anudadas las prácticas clientelistas, era posible establecer una perfecta pirámide que iba desde el Senado hasta los concejos, dependiendo de la capacidad de negociación que tuvieran los líderes políticos con el Presidente para incidir en la designación de gobernadores; y, en el caso de los alcaldes, en la capacidad de diputados y concejales para negociar con el gobernador el nombramiento de los mandatarios locales.

Se tenía, así, un esquema que si bien permitió el surgimiento de facciones en los ámbitos regional y local, las mantuvo controladas según la cantidad de ellas que podían surgir en cada región y la intensidad de la competencia por el poder en los ámbitos local, regional y nacional. De todas maneras, la capacidad de los partidos para imponer una disciplina desde lo nacional hacia lo regional y local se fue erosionando, y cada vez fue más notoria la necesidad de recurrir a mecanismos de negociación en todos los niveles para tratar de darle una estructura y una racionalidad al funcionamiento del sistema.

La instauración de este sistema supuso unos efectos que es necesario considerar. El primer efecto es que el clientelismo fue el mecanismo práctico y efectivo que permitió la superación de la violencia sectaria entre los partidos liberal y conservador. Esto ahora parece obvio, simple y parte de nuestro proceso histórico; pero si se piensa en 1957, cuando se estaba negociando el Frente Nacional, era en ese momento una apuesta interesante, pero hecha al vacío y sin la certidumbre de su funcionamiento. Con un efecto asociado, que Francisco Leal caracterizaba como la "despolitización bipartidista"⁵, es decir, la creciente pérdida del sectarismo como un mecanismo importante en la vida política de los colombianos: aquello que todos reconocemos en el hecho de que, si bien nuestros padres y abuelos nacían liberales o conservadores, las personas de generaciones recientes ya no nacen liberales o conservadores; este factor no incide ahora demasiado, y aunque nuestra cultura política sigue atravesada por

5 Francisco Leal. "La crisis del régimen bipartidista". En: *Estado y política en Colombia*. Bogotá, Cerec-Siglo XXI, 1984.

algunos rasgos de esa pertenencia básica, ya no es tan fuerte ni tiene una presencia tan determinante como antes.

El segundo efecto hace referencia a que el clientelismo, durante un buen tiempo, le generó al régimen político colombiano la legitimidad suficiente para reproducirse y subsistir; pero, evidentemente, también le generó algunas condiciones de ilegitimidad en la medida en que sectores de la población ya no se sentían parte del sistema político y empezaban a cuestionar la institucionalidad vigente. Hay que preguntarse, entonces, qué tanto de la desafección, del desinterés y de la apatía frente a la política, generó respuestas alternativas o produjo algo que políticamente tuviera un significado claro.

Un tercer efecto fue la configuración de un sistema que se volvió crecientemente costoso en términos de la generación de unas redes políticas de intercambio que, cada vez, necesitaban más recursos para sostenerse y reproducirse. Esto se ve, claramente, en la manera cómo aumentaron los costos de las campañas electorales en todos los niveles. Pero, así como se incrementaban sus costos, el sistema disminuía su capacidad para responder satisfactoriamente a muchos sectores de la población, generando su marginación respecto de los beneficios que se podrían obtener por esta vía.

El cuarto efecto negativo consiste en que, hasta 1958, los principales conflictos de la sociedad colombiana pasaban por los partidos políticos. La paradoja del Frente Nacional fue que eliminó la violencia y el sectarismo, pero también eliminó la capacidad de canalizar los grandes conflictos y los graves problemas sociales que afrontaba el país. Cabe considerar que este es todavía un planteamiento válido en la actualidad, pero hay que llenarlo de contenidos empíricos.

Un efecto adicional, el quinto, lo planteábamos con Francisco Leal en la conclusión del capítulo 1 del libro sobre clientelismo, atrás citado. Allí se decía que “el clientelismo alimentó al sistema, desprestigió al régimen, y debilitó al Estado”⁶. Aunque la afirmación es bastante contundente por la dimensión de estos tres elementos, todavía resulta sostenible. Seguramente son necesarias algunas anotaciones no tanto a favor del clientelismo sino para sopesar con más exactitud el tipo de efectos que generó en esos tres ámbitos: en el sistema, en el régimen y en el Estado.

El sexto efecto, que no se puede desconocer, es que el clientelismo produjo estabilidad. Esa estabilidad que a veces molesta, pero que permitió, en un

6 Francisco Leal y Andrés Dávila. *Op. cit.* p. 101.

contexto latinoamericano lleno de ciclos de autoritarismo–democracia–autoritarismo, el sostenimiento de un régimen democrático durante muchos años, con carencias pero con reglas del juego que no se cambiaron y no dieron lugar a otro tipo de sistema político.

El séptimo efecto debate directamente nociones según las cuales el clientelismo es antidemocrático y corrupto. El clientelismo permitió, por una vía muy particular, una democratización de la clase política. Nuevos líderes y sectores han accedido a cargos de poder, a cargos de decisión. Es una democratización no muy presentable, que a los medios de comunicación no les gusta, pero es una forma de democratización. Hay un relevo de clase y generacional que no se puede desconocer y que es importante considerar en su total dimensión.

Finalmente, un efecto que a veces se olvida es que, por la vía del clientelismo y de este sistema de intermediación, se generaron las juntas de acción comunal, tal vez la organización social comunitaria más extendida que ha existido en Colombia, en una sociedad poco acostumbrada a organizarse y a generar mecanismos de acción colectiva que permitan el acceso a soluciones para los problemas existentes. Lo advierto porque cuando se aluda al nuevo sistema, al nuevo clientelismo, posiblemente ahí encontremos uno de los retos importantes en esta relación: establecer qué pasó con la acción comunal bajo las nuevas condiciones de juego institucional.

De otro lado, existen elementos que se pueden catalogar no tanto como efectos sino como fenómenos que se asociaron crecientemente al clientelismo: en primer lugar, la cercanía a ese terreno fronterizo constituido por la corrupción administrativa y fiscal. Insisto en que son fenómenos diferentes, pero hay, evidentemente, un espacio muy difuso y una gran habilidad de quienes ejercieron el clientelismo bajo estas dinámicas para jugar con las reglas, en la frontera entre lo legal y lo ilegal; al punto que acostumbraron al país, en términos de nuestra cultura política, a la idea de que desconocer la regla no era tan grave e incluso era necesario para que las cosas funcionaran. En este sentido, hubo una creciente asociación con la corrupción.

En segundo lugar, con la irrupción del narcotráfico, el clientelismo encontró una importante fuente de recursos, con la ventaja de que no existía una legislación que reglamentara todos los procedimientos para acceder a estos recursos y para darle respuesta a la población que propiciaba el apoyo electoral. Entonces, en principio, hubo una afinidad entre clientelismo y narcotráfico, un tema que no se ha pensado más allá de esa moda satanizadora de señalar todo

lo que sea política, clientelismo o narcotráfico, razón por la cual se han dejado de entender procesos locales, regionales e incluso nacionales.

Un tercer elemento es el clientelismo armado ejercido inicialmente por grupos guerrilleros, especialmente por el Ejército de Liberación Nacional (ELN). La noción del clientelismo armado, desarrollada por Andrés Peñate en su estudio sobre el ELN en Arauca⁷, da una indicación sobre nuestra cultura política y la forma de tramitar y ejercer la política. Es decir, cuando estas organizaciones encontraron una forma de interceder frente a núcleos de población más importantes, no fue suficiente el discurso ideológico ni otras formas de organización, por lo que recurrieron también a mecanismos clientelistas.

Finalmente, en los últimos años de la década del ochenta, fenómenos como la descentralización y la inicial reducción del Estado en esa oleada neoliberal, presionaron transformaciones del clientelismo, pero para esa época era algo que apenas se manifestaba como necesidad, desafío y reto.

Para finales del decenio de 1980 aparecieron indicios de un agotamiento y crisis del régimen político. Pero, hay que anotar que en la caracterización del libro ya citado, expusimos que el clientelismo no se había agotado ni estaba en crisis. Por el contrario, al menos como sistema de intermediación era fuerte, aunque enfrentaba retos y mostraba limitaciones y carencias. En este sentido, los cambios políticos que se gestaron en la Constitución de 1991 están asociados a una lectura un poco equivocada de esa relación entre régimen y sistema a la que he hecho referencia.

El sistema del clientelismo tuvo su momento de auge en las décadas del setenta y del ochenta. Para finales de esta última, con la irrupción del narcotráfico, del narcoterrorismo y de la violencia, el país inicia un proceso de cambio político, ante todo de las reglas, del diseño institucional para la competencia y el ejercicio del poder. El rasgo más importante de este proceso es que estaba atado a una visión modernizadora-moralizadora de la actividad política, y por eso, posiblemente, se cometió un gran error de percepción al pensar que el clientelismo estaba en crisis y que era cuestión de ejercer alguna presión para sacarlo del juego político. Entonces, el nuevo diseño institucional, que es mucho más abierto, más pluralista, más democrático, incluso participativo –lo cual para una sociedad como la colombiana es un reto grande–, generó una serie de efectos indeseados o inesperados, que son los que ayudan a caracterizar lo que hemos llamado el clientelismo de mercado.

7 Esta idea alimenta el trabajo de Andrés Peñate, "El sendero estratégico del ELN: del idealismo guevarista al clientelismo armado". En: Malcolm Deas y María Victoria Llorente. *Reconocer la guerra para construir la paz*. Santafé de Bogotá, Cerec-Norma-Ediciones Uniandes, 1999.

Resulta importante, sin embargo, precisar que quedaron algunos aspectos por estudiar sobre el clientelismo moderno. Por ejemplo, el estudio de la dimensión simbólica del clientelismo, de esos componentes que siguen presentes en la cultura política y que generan adhesión, lealtades y vínculos; aspectos centrales que van más allá de que haya o no corrupción, de que existan o no recursos; elementos que anudan muy fuertemente a núcleos importantes de la población con quienes ejercen desde el poder las prácticas clientelistas.

Está por realizarse el estudio del tema del clientelismo en términos de una dimensión estratégica de los actores y de la acción colectiva. Es importante reconstruir esos procesos, sobre todo porque, como lo sugirió nuestra experiencia con las juntas de acción comunal de Rionegro (Santander), era claro que la gente encontraba en ese mecanismo una forma de acceder al Estado para encontrar respuesta a sus necesidades. Entonces, no había muchas respuestas frente a inquietudes como “¿por qué no se organizan de otra manera? ¿por qué no van directamente al Estado? ¿por qué no votan por otros?”

Queda por estudiar, también, una dimensión comparada del fenómeno, tanto para el caso colombiano, donde faltan investigaciones sobre los líderes y las diferentes facciones clientelistas que se podrían reconstruir en esa época, como con otros países, para dejar de atemorizarse con el fenómeno y entender sus dinámicas, su profundidad y la dificultad para transformarlo.

Hay temas que en este momento darían lugar a trabajos muy enriquecedores para una mejor comprensión de esa época. Temas que tuvieran que ver con la cuestión de cómo, por la vía del clientelismo, se construía o no ciudadanía, se organizaba o no, se articulaban o no eso que llamamos sociedad civil; cómo, por esa vía, se propiciaba una forma de participación de la comunidad y de las personas que la conformaban; cómo, por esa vía, y para volver a una categoría contemporánea, se ahorra o no, se produce o no capital social; y finalmente, cómo, por esa vía –utilizando un término que considero problemático, se empodera o no a las sociedades y a los individuos.

2. Elementos para caracterizar el clientelismo de mercado

Ante todo, lo que se tiene en relación con el clientelismo de mercado son hipótesis y una especie de agenda de investigación que vale la pena llevar a cabo, precisamente porque es clara la vigencia de este tipo de relaciones y prácticas, así como la pertinencia de conocerlas mejor.

Las preguntas que deben plantearse apuntan en la dirección de reconocer, nuevamente, que el clientelismo, desde 1991, no sólo está bien sino que ha tenido una gran capacidad para apropiarse de todos los nuevos diseños institucionales. Ha cambiado rasgos, características, mecanismos y formas de lograr el ejercicio de la intermediación, pero ha mantenido ese otro elemento fundamental: es una relación asimétrica de intercambio entre alguien que da beneficios y favores, recibiendo a cambio votos que le permiten mantenerse en el poder⁸.

Tampoco ha cambiado un rasgo que no se ha resaltado suficientemente y que en el clientelismo moderno fue fundamental: el intermediario responde a demandas, pero también se enriquece personal y políticamente, algo que está en la lógica por la cual opera y sigue operando el sistema. Aunque esto no parece que haya cambiado en la actualidad, no se tienen herramientas analíticas o investigaciones para entender cómo opera este aspecto y el clientelismo en su conjunto. En otras palabras, no se tiene mucha claridad para entender cuál es el juego político en los ámbitos local, regional y nacional en términos institucionales. Sin embargo, considero que aunque atravesamos por una crisis económica –o algo parecido–, aunque la situación de orden público es dramática, es verdad también que hay una parte de nuestra realidad política y social que sigue pasando por las vías institucionales, por las elecciones que generan poderes institucionales, que además ejercen esos poderes. Es necesario, entonces, entender cómo opera esta realidad, quitando los velos de la denuncia y del juicio moralizante-modernizante, que ciega bastante la mirada sobre nuestra realidad.

Ahora, ¿qué hay en claro sobre cómo ha cambiado el sistema? Lo primero que se constata es la ruptura de la pirámide clientelista, que se articulaba desde el senador hasta el concejal con estaciones intermedias. Se ha roto, pero no se ha vuelto totalmente caótica. Se ha reestructurado, para decirlo de alguna manera. Y la reestructuración apunta hacia una competencia personalizada que, sin embargo, sigue enmarcada dentro de los partidos, donde convergen la mayoría de los líderes políticos, quienes, en los ámbitos local, regional y nacional, hacen política, ganan elecciones y ocupan los sitios de representación y de decisión política.

Esta competencia personalizada sigue una lógica que todavía no alcanzamos a descifrar plenamente, pero que parece tener unos límites, por lo menos en cuanto al crecimiento en términos de cuántas personas pueden competir

8 Este es, precisamente, un punto que también hay que replantear. Cabe la pregunta si, en medio de tantos cambios, el clientelismo ha modificado sus rasgos centrales.

racionalmente dentro de esta nueva dinámica. ¿Cómo se llega a esta afirmación? Por una intuición que tiene apoyo en algunos datos: si se examina el fenómeno del faccionalismo, de las múltiples listas para cada elección, se constata que era un fenómeno que venía desde el Frente Nacional, y que tenía una dimensión que parecía terrible hace quince años, pero que hoy resulta irrelevante. Con la Constitución de 1991, y en la medida en que se bajan umbrales y se rompe la lógica anterior de la pirámide, el primer efecto es una proliferación de listas, efecto que para algunos analistas produciría la atomización, la pulverización y la rápida desaparición de los partidos. Sin embargo, si se estudia el fenómeno entre 1990 y 1991, el crecimiento de listas es muy fuerte; entre 1991 y 1994 es impresionante; pero, entre 1994 y 1997, si bien siguen creciendo, el porcentaje es bastante menor. De esto se puede concluir que, dentro de esta misma lógica de mercado, de competencia personalizada, hay un límite del cual no se puede pasar porque, entonces, la competencia electoral no tendría sentido para unos aspirantes que preferirían evitar el riesgo de perder su inversión ante la cantidad de candidatos para los cargos de representación política.

El asunto de la corrupción es igualmente importante, pero hay que saberlo tematizar, de lo contrario se cae en la satanización de las relaciones políticas existentes, lo cual ayuda poco a su comprensión. Adicionalmente, cabe plantearse la pregunta acerca de si esas prácticas pueden ser consideradas premodernas y antidemocráticas, sobre todo cuando se aprecia cómo se han apropiado de un diseño institucional que, en muchos sentidos, apunta a una modernidad en la participación, y que evidentemente es mucho menos cerrado y excluyente que el existente antes de 1991.

Por otra parte, para entender qué está pasando con el clientelismo de mercado, es fundamental estudiarlo en términos de los aprendizajes sociales y de las estrategias adaptativas de los actores respecto de las nuevas reglas de juego y de los nuevos diseños institucionales. Lo que se aprecia, en una rápida evaluación y sin muchos datos precisos, es que quienes ejercen las prácticas clientelistas tuvieron gran capacidad para apropiarse e instrumentalizar los cambios institucionales de 1991, al igual que las nuevas vías de participación y acceso a la escena política que se crearon en la nueva Constitución.

Hay un ejemplo para ilustrarlo: la revocatoria del mandato que se produjo contra los congresistas en 1991. Cabe recordar cómo los constituyentes negociaron la revocatoria con un hábil y astuto político como Alfonso López. Dentro de lo negociado y modificado estuvo el tema de la circunscripción nacional, con la

idea de que con un Senado conformado por este mecanismo, con 100 senadores a los cuales "les cabía el país en la cabeza", se cambiaría la forma de ejercer política en nuestro país. Tres meses después, y de allí en adelante, se ha visto cómo la circunscripción nacional en la práctica no existe. La mayoría de los senadores son electos por residuo, con muchos menos votos de los que se necesitaban antes de 1991 para acceder al Congreso. Cerca de un 80% de los senadores –como lo constata Felipe Botero en su artículo *El Senado que nunca fue*⁹–, son electos por los votos de sus regiones. La circunscripción es nacional pero la gente tiene los mismos votos de antes: el senador antioqueño los consigue en Antioquia; el senador costeño en la costa; el nariñense en Nariño. Según esto, aunque en el discurso la circunscripción nacional es un mecanismo moderno, muy moralizador, en la práctica los políticos tradicionales se la apropiaron de otra manera y la siguen usufructuando según sus necesidades.

Sin embargo, entre los logros apreciables en los resultados de las elecciones al Congreso antes y después de 1991, hay que advertir el surgimiento de eso que llamamos las nuevas fuerzas, los independientes, los puros –que supuestamente no están infectados de *politiquería*–, quienes cada vez ocupan más cargos de representación: antes de 1991 eran el 20% y ahora han alcanzado casi el 30%. Aunque este aspecto es importante, de todas formas los resultados electorales dicen que Colombia sigue siendo bipartidista, y bipartidista clásico, porque los que ganan las elecciones son liberales y conservadores. Aunque también hay que considerar que cuando un político pierde votos por su condición de liberal o conservador, adopta la condición de cívico o independiente, o hace alianzas y coaliciones que sostiene mientras le son útiles, pero cuando dejan de serlo vuelve a su condición de liberal o conservador.

Otra pregunta interesante se da en términos de cómo y hasta dónde los políticos se apropian del proceso de descentralización política y administrativa que ha experimentado el país, instrumentalizando el nuevo diseño institucional. Habrá que mirar cómo se imponen unas ciertas lógicas que tienen límites y costos, y cómo se están construyendo las redes políticas en lo local, en lo regional y en lo nacional.

Un tema que no se puede obviar y que ha sido casi completamente ignorado hasta el momento se relaciona con la composición y transformación de la

9 Felipe Botero. "El Senado que nunca fue". En: Ana María Bejarano y Andrés Dávila. *Elecciones y democracia en Colombia, 1997-1998*. Santafé de Bogotá, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes-Fundación Social-Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, 1998.

denominada clase política. Parece viable afirmar, en la perspectiva propuesta, que ha aumentado la movilidad y la democratización de la clase política. Pero no existen las herramientas analíticas para entender cómo se reagrupan, construyen y reconstruyen las facciones en los ámbitos local y regional. Parece evidente que, en términos del relevo generacional y de una clase por otra, lo que antes se hacía en períodos largos de tiempo, casi en décadas, ahora se produce mucho más rápidamente. A esto contribuye el actual sistema electoral. Por ejemplo, quien es segundo en una lista en una elección, se enfrenta al hecho de que sólo resulta electo el primero; por ello, en la siguiente elección si no le dan "juego", inscribe su propia lista y trata de ganar. De ahí resulta una gran movilidad que cabe calificarla como democratizadora, porque a los cargos de representación acceden núcleos de población que antes dependían de una jerarquía muy fuerte y disciplinada para ascender muy lentamente y no tenían la posibilidad de lanzarse a la arena política. Ahora lo hacen y pueden ser exitosos. La movilidad es muy fuerte, pero no está tematizada ni contabilizada. Este tipo de procesos ya no se pueden apreciar en el ámbito nacional, como hasta 1990, cuando era posible tomar los listados de la Registraduría Nacional para descifrar las facciones regionales y la lógica que adoptaban estos grupos para alinearse. Ahora, con coaliciones, alianzas, independientes, es difícil tal identificación, y cuando se logra reconstruir sólo es posible en un ámbito local.

La conformación de las denominadas microempresas electorales es otro tema al que vale la pena referirse. La metáfora resulta llamativa, pero hay que analizarla a fondo para saber si se sostiene. De hecho se habla de clientelismo de mercado y qué mejor ejercicio que completar la metáfora con la idea de que quienes lo ejercen ahora son microempresarios electorales. Pero se trata simplemente de un término que suena bien pero que hay que llenar de contenido para saber si es adecuado o si para dar cuenta del fenómeno valen más otros términos como redes o redes políticas locales.

Parte del problema con la noción de microempresas electorales¹⁰, es que está atada a la idea de atomización, pulverización y faccionalismo creciente de los partidos, de donde se desprende que están en crisis y van a desaparecer. Para el caso colombiano ésto no parece posible, sobre todo cuando se aprecian los resultados recientes de las elecciones para las corporaciones públicas. En una gran parte del país todavía ganan y gobiernan, al menos en términos

10 Desarrollado entre otros por autores como Eduardo Pizarro y Ana María Bejarano. Una crítica a esta noción se hace en: Francisco Gutiérrez y Andrés Dávila. "El clientelismo: aún quedan preguntas abiertas", artículo que aparecerá publicado próximamente.

proporcionales, liberales y conservadores. Igualmente, cabe reiterar que, aunque parece que los partidos no están bien en Colombia, debe reconocérseles su vitalidad, considerando, por ejemplo, una evaluación comparativa con los partidos políticos de países vecinos como Perú y Venezuela, donde los triunfos de Fujimori y Chávez han decidido la virtual desaparición de los sistemas de partidos previamente existentes.

Tampoco se puede descuidar el análisis del cambio en la interacción entre líderes y redes, dada la desaparición de las pirámides propias del clientelismo moderno. Cada vez hay más autonomía y un ascenso rápido de quienes ocupan los escalones locales e inferiores del sistema hacia los escalones superiores. Esto, desde luego, modifica las reglas del juego y las formas de interrelación. De ahí, por ejemplo, que el centro tiene ya que negociar muchas más cosas con las regiones, y de por medio está además la descentralización. Visto desde la provincia, pesa mucho la idea de que el país es centralista. Planteadas así las cosas, se puede proponer que desde 1991 el Presidente perdió mucho juego político y en las distintas instancias las cosas han cambiado. Antes la línea era más directa: gobernadores y alcaldes eran nombrados en negociaciones en las que participaban el Presidente, congresistas, diputados y concejales. Ahora tenemos alcaldes y gobernadores elegidos popularmente; entonces, la construcción de esas redes es mucho más autónoma y mucho más fácil dar ciertos pasos en la dirección de ascender políticamente.

Es igualmente importante salir de falsas dicotomías. La caracterización de las relaciones políticas que adelantan estos grupos, redes y líderes, es algo que comprende también a los que se denominan y autodenominan nuevos, independientes, apolíticos, *outsiders*. Al reconocer este hecho es difícil hacerse una buena imagen de la situación. Pero es factible constatar que estos nuevos sectores tienen éxito porque logran jugar el juego adecuadamente en unas posiciones en las que, cuando les conviene ser antisistema lo son –sobre todo retóricamente–, pero fácilmente se mimetizan con el sistema. Otro aspecto para considerar en relación con las nuevas fuerzas, es que han sido afectadas por los mismos fenómenos que inciden sobre las viejas fuerzas. Es decir, si hay atomización, pulverización y faccionalismo en los partidos tradicionales, ese fenómeno afecta más rápida y fuertemente a los nuevos grupos.

Conclusiones

En la caracterización de los componentes del clientelismo de mercado, se han elaborado hipótesis y preguntas para alimentar nuevas investigaciones, para

llamar la atención sobre estas cuestiones, pero a partir de esfuerzos de interpretación y explicación. En particular, la investigación que quiere desarrollar la Universidad de los Andes, propone un ejercicio empírico y localizado, de reconstrucción de redes políticas, que debe extenderse a los ámbitos regional y nacional, donde es posible desentrañar dinámicas que indiquen cómo actúa el clientelismo de mercado, cuándo lo hace, en qué direcciones y cuáles son sus límites.

La pregunta central intenta indagar por la lógica existente detrás de la articulación de estas redes de lo local a lo regional, de lo regional a lo nacional. No obstante, quedan otros temas pendientes, en relación con las interacciones y vínculos entre estas redes políticas clientelistas y fenómenos como el conflicto y la violencia creciente, la crisis económica, la corrupción y el narcotráfico.

A diferencia de los investigadores que plantean que en Colombia estamos sobrediagnosticados en muchos temas, en particular con el clientelismo me parece que hacen falta estudios que ayuden a conocer mejor la compleja realidad de este fenómeno en el país. Después del trabajo sobre el clientelismo en Rionegro-Santander, que era un estudio de caso, no hay trabajos empíricos de investigación que estudien a fondo qué ha pasado con las facciones clientelistas. Entre los aportes que conozco, está el ya citado trabajo de Francisco Gutiérrez y la investigación de Miguel García sobre Bogotá¹¹. Allí hay un aspecto interesante: el clientelismo, que siempre fue pensado como un fenómeno rural tradicional, ahora lo encontramos en la ciudad más grande, urbana, moderna o posmoderna de Colombia: Santafé de Bogotá.

El llamado es a quitarse el velo valorativo que cubre el fenómeno y a tratar de entenderlo dado que afecta y atraviesa de manera importante nuestra vida política. Es válido insistir en la necesidad de salirse del moralismo modernizador que ha marcado muchas de las aproximaciones a estos temas porque falta mucho para responder a preguntas básicas acerca de cómo se hace la política en Colombia. Sólo cuando entendamos esta lógica, podremos pensar, sin equivocarnos demasiado, cómo se podría reformarla.

Adicionalmente, hay un panorama en el cual esta práctica, bien que mal, tiene algunos rasgos virtuosos por cuanto le otorga racionalidad, estabilidad, capacidad de reproducción al sistema. Tiene capacidad de adecuación pero también límites; tiene continuidades respecto del sistema anterior pero ha

11 Miguel García, "Tránsitos y partidos: una aproximación a las dinámicas políticas locales en Bogotá", (inédito).

generado cambios importantes que pueden estar modificando aspectos de nuestra vida política y de nuestra cultura política. De esto se sabe muy poco y quedan procesos que no se han explicado. Por ejemplo, en el caso de Antioquia, no he encontrado un trabajo que explique por qué han salido del juego político algunos líderes tradicionales, como Bernardo Guerra Serna; por qué no tuvo esa capacidad de adaptación que tuvieron otros. Tampoco he encontrado un trabajo que explique por qué es tan exitoso electoralmente Fabio Valencia Cossio; cómo ha construido, a partir de unas nuevas reglas, su capacidad para pasar de lo local a lo nacional.

Finalmente, cabe reiterar un llamado de atención sobre el clientelismo, dado que a través de esta práctica –aunque no de manera exclusiva–, todavía se anuda la construcción del Estado, de la ciudadanía y de la representación política en Colombia. Si no se entiende ésto, posiblemente seguiremos atados a discursos sonoros, pero vacíos y posiblemente antidemocráticos.