

# EL SISTEMA POLITICO DEL CLIENTELISMO\*

Francisco Leal Buitrago\*\*

## I. INTRODUCCION

Un tema discutido con frecuencia durante más de diez años, especialmente en las coyunturas electorales, ha sido el clientelismo. El asunto llegó a la opinión pública cuando en el año 75 el expresidente Lleras Restrepo inició su tratamiento en los editoriales de *Nueva Frontera*. Para él, "...la prioridad en la satisfacción de las necesidades públicas se viola para poder favorecer al clientelismo político; es infinita la gama de instrumentos (...) que se utilizan para tener un electorado cautivo" (1). Más tarde, a comienzos de la década de los años ochenta, el naciente Nuevo Liberalismo enarboló la bandera de denuncia al clientelismo. De ello hicieron eco medios de información, columnistas y comentaristas. El debate se adelantó dentro de un tono moralista que pretendía erradicar el vicio que supuestamente contaminaba el ejercicio de la política (2). La denuncia pretendía,

frecuentemente personalizando, someter al escarnio público a los infractores, con el fin de estimular el retorno de la política a las buenas costumbres y la liberación del bipartidismo del flagelo clientelista.

Dentro de este ambiente, al clientelismo se le identificó con el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal. La manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del Estado son las prácticas que con más frecuencia han sido señaladas para definir el problema. La transgresión ética y moral, la pérdida de valores sociales, el materialismo en las costumbres y la corrupción son calificativos comunes que han pretendido explicar la ocurrencia del fenómeno.

No obstante, frente a la opinión pública, nadie se ha preguntado por qué estas relaciones de poder han tenido una difusión tan amplia a partir de determinado momento. Tampoco se ha tratado de indagar su relación con la estructura del bipartidismo y mucho menos con el funcionamiento mismo del régimen. En otras palabras, el clientelismo ha sido considerado como un epifenómeno, de ocurrencia particular e individual, en el cual la organización política de

política o apelación a la violencia", en *Nueva Frontera*, Bogotá, marzo 30 de 1981.

\* Este trabajo hace parte de la investigación que, con el mismo nombre, adelanta el autor con Andrés Dávila Ladrón de Guevara.

\*\* Sociólogo, Director del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

1. Carlos Lleras Restrepo, "Las elecciones sucias y otras cosas", en *Nueva Frontera*, No. 80, Bogotá, mayo 13-19 de 1976.

2. "Desgraciadamente la democracia, como todos los regímenes políticos, puede padecer de enfermedades. (...) Una de las formas patológicas que afecta no sólo a países en desarrollo, como el nuestro (...) es el (...) clientelismo". "Acción

la sociedad no cuenta mayormente. Esta exoneración del sistema es, sin duda, la que ha impedido la comprensión cabal del problema.

En este ensayo puede apreciarse al clientelismo como el medio principal para que los dos partidos tradicionales que surgieron en el siglo XIX puedan continuar con el control del régimen político, o sea, de las pautas establecidas para ejercer el poder. Este control ha permitido al bipartidismo usufructuar los beneficios del sistema político, en cabeza de un número relativamente reducido de políticos profesionales. La forma particular de ejercer su profesión, a la manera de una casta, le ha dado contenido al nombre de "clase política" con que se los identifica. Sin embargo, el medio clientelista no es un factor más dentro de la política. Con el fin de cumplir su función de apoyo para que el liberalismo y el conservatismo prácticamente monopolicen el sistema político, se requirió que las relaciones de clientela se convirtieran en el articulador principal de éste, es decir, de la manera como se ponen en práctica las normas que regulan el ejercicio de la política. De esta forma, el sistema colombiano ha llegado a ser el "sistema político del clientelismo". Los inicios de este proceso pueden fijarse en 1958, con el cambio de régimen del Frente Nacional y sus efectos de debilitamiento del sectarismo bipartidista. Más adelante, a partir de la coyuntura electoral de 1970, el sistema comenzó a funcionar de manera articulada por las relaciones clientelistas que se habían expandido.

El desarrollo de la tesis anterior se lleva a cabo por medio del tratamiento de cinco tópicos que pretenden dar una visión panorámica del problema. El primero plantea una discusión sobre la conceptualización de clientelismo, con el fin de fijar su alcance teórico para explicar la realidad colombiana. El segundo tópico hace un breve bosquejo de lo que significó el bipartidismo antes del Frente Nacional, para poder contrastarlo con los cambios que sobre él produjo este nuevo régimen. El tercer aspecto aboca la forma como se adecuó el sistema político al régimen frentenacionalista, particularmente con la expansión de las relaciones de clientela. En cuarto término, se consideran las dos variaciones destacadas que ha tenido el régimen, el esquema gobierno-oposición y la elección popular de alcaldes, para ver su posible incidencia sobre el sistema político. Finalmente,

se aprecian los alcances políticos del sistema del clientelismo, especialmente en lo que corresponde a la articulación entre el Estado y la sociedad civil.

## II. UNA CONCEPCION DE CLIENTELISMO

No es fácil hablar de una teoría sobre el clientelismo. Existe una serie de conceptos y planteamientos sobre este fenómeno que no pueden calificarse como teoría en términos totalizantes. Dichas conceptualizaciones han sido extraídas de teorías de diversa orientación en antropología y en sociología, particularmente en sus variantes culturalista y funcionalista estructural. Tal intento de separación teórica ha estado motivado más que todo por el análisis político, por la búsqueda de explicaciones a los fenómenos de poder, con énfasis en la disciplina de la ciencia política. Como parte de teorías más amplias, sobre todo en antropología (3), las numerosas referencias a los fenómenos catalogados como clientelismo son de gran utilidad. Sin embargo, un cuerpo teórico separado, especialmente en ciencia política, no presenta la suficiente riqueza como para proporcionar explicaciones generales.

En el ambiente colombiano no es mucho lo que se ha adelantado al respecto. Hay un número no muy grande de trabajos que se refieren directamente al clientelismo, y otros tantos que tratan el problema como apéndice de algún tema de análisis diferente. Quizás la primera elaboración sistemática, más como estudio de caso que como una pretensión teorizante, fue la tesis doctoral sobre clientelismo político en Colombia que presentó S. W. Schmidt en la Universidad de Columbia en 1972 (4). En alguna forma, el artículo de Malcolm Deas sobre caciquismo en la historia nacional es también una referencia inicial obligada (5). El intento de teorización política que publicó CINEP en

3. Sobre el particular pueden verse los trabajos de Eric Wolf, *Sons of the shaking earth*, Chicago. University of Chicago Press, 1950, y *Peasants*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966.

4. Steffen Walter Schmidt "Political Clientelism in Colombia", Ph.D. Dissertation, Faculty of Political Science, Columbia University, 1972.

5. Malcolm Deas, "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", en *Revista de Occidente*, No. 127, Madrid, octubre de 1973.

1976 fue una contribución importante que en su momento hicieron Néstor Miranda y Fernán González (6). Igualmente, en la misma década pasada, CINEP insistió en la necesidad de estudiar el fenómeno, aunque como elemento adicional explicativo de otros fenómenos. Así se inscriben los trabajos de Alejandro Reyes, Eloisa Vasco y Jorge Valenzuela (7). La presente década se inauguró con el aporte sobre clientelismo de la serie **Enfoques Colombianos**. En ella participaron varios autores (8). En los últimos años se han publicado algunos trabajos sobre el tema, como por ejemplo los de Rodrigo Losada y Eduardo Díaz (9). Todos ellos tienen el común denominador de tratar el tema desde el ángulo político.

Tradicionalmente se ha planteado que el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal "...que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más **status** socioeconómico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos **status** (cliente) quien, a su vez, corresponde ofreciendo apoyo y asistencia general, que incluye servicios personales, al patrón" (10). Esta definición, la más elemental y abstracta, es diádica, o sea, que se refiere al caso especial de vínculos entre dos personas, una relación de intercambio entre roles, como señala la teoría funcionalista. Sin embargo, como anota Schmidt, "...los agentes operan en tres niveles; el primero, como relaciones entre dos personas, el segundo, como conexiones entre agregados de personas y patronos o burócratas, y el tercero, como 'interfases' que vinculan comunidades enteras a la sociedad. Las características de los

agentes mismos, las cualidades personales que los empujan a su posición, también emergen como factores importantes para entender su conducta" (11).

Una de las afirmaciones más generalizadas se refiere a que el clientelismo es propio de relaciones sociales de cualquier naturaleza y no solamente de las de tipo político. Sobre el particular, Jaime Arocha afirma que el clientelismo se activa por la inseguridad social generada por la escasez de algún factor de producción (12). Igualmente, se asocia con características atávicas como el autoritarismo y el paternalismo. La lealtad y la fidelidad, como base de la contraprestación de servicios, constituyen los valores sociales que le dan contenido ideológico al fenómeno. No obstante, cabría preguntarse si, de hecho, en toda relación clientelista no está presente, en el centro mismo de la relación, el ingrediente político. El clientelismo es una relación siempre asimétrica, que se apoya en la diferencia de poder entre las partes.

El fenómeno político no puede circunscribirse sólo a las relaciones de poder institucionalizadas para que se le califique como tal. Esto es particularmente conveniente en el caso del clientelismo, ya que, como señalan las teorías convencionales, es una ocurrencia más propia de organizaciones sociales atrasadas que de sociedades modernas. En aquéllas, el poder generalmente tiene pocas trazas de institucionalización, lo que no implica que las relaciones no sean políticas. Debido al atraso, la naturaleza de las relaciones se confunde. Pueden ser relaciones de producción, relaciones de intercambio en lo económico, relaciones religiosas, etc., pero también, y a la vez, relaciones políticas. En las organizaciones sociales modernas, lo político tiende a estar institucionalizado, con lo cual se hace menos problemática la diferenciación. Allí, el clientelismo, como fenómeno particularmente político, se hace más notorio.

"Yo creo que el clientelismo es parte inherente de los procesos políticos en todas las sociedades", afirma Schmidt. Y añade, "Significa el fenómeno que provoca en la gente estratifica-

6. Néstor Miranda O. y Fernán E. González G., "Clientelismo, 'Democracia' o Poder Popular", en *Controversia*, Nos. 41-42, Bogotá, 1976.

7. Alejandro Reyes Posada, *Latifundio y poder político*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 2, 1978; Eloisa Vasco Montoya, *Clientelismo y minifundio*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 3, 1978; Jorge Valenzuela Ramírez, *Producción arrocera y clientelismo*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 4, 1978.

8. "Clientelismo", en *Enfoques Colombianos*, No. 14, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman, 1980.

9. Rodrigo Losada Lora, *Clientelismo y elecciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1984; Eduardo Díaz Uribe, *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1986.

10. James C. Scott, "Patron Client Politics and Political Change", 66th Annual Meeting of the American Political Science Association, Los Angeles, 1970.

11. Schmidt, "Political Clientelism...", p. 10 (traducción F.L.B.).

12. Jaime Arocha Rodríguez, "Clientelismo, gasteo y violencia", en *Enfoques...*, p. 47.

ción por jerarquías de gran autoridad creciente, y como tal es quizás más útil que el análisis de clase, puesto que permite analizar relaciones de autoridad en comunidades donde no cuenta, por ejemplo, la ausencia de diferenciación de riqueza" (13). Pero el problema no es, como señala este autor, que el clientelismo sea más o menos útil que el análisis de clase, porque no puede sustituir a éste como factor explicativo, por ejemplo, allí donde las relaciones de clientela son determinadas por las de clase. Una supuesta teoría sobre clientelismo no alcanza, como tal, a sustituir teorías generales, puesto que no tiene tal capacidad. Constituye un conjunto conceptual importante y útil para integrarse con planteamientos de macroteorías, según sea el caso y el contexto empírico que se pretenda analizar y explicar.

El análisis del clientelismo tiene sentido cuando el fenómeno se integra dentro del conjunto social que induce o, al menos, posibilita su ocurrencia. En otras palabras, no vale la pena su tratamiento en casos excepcionales, sino allí donde su disección contribuya decisivamente a explicar problemas básicos de la sociedad. Al respecto, es pertinente la tesis que postula Thypin, cuando afirma que el clientelismo se genera a partir de condiciones específicas de la sociedad en las que la parte subordinada de la relación no tiene capacidad de rechazar. Tales condiciones son las que facilitan a muchos grupos sociales soluciones alternativas a necesidades que no pueden satisfacer las instituciones dominantes del sistema. Esta situación plantea una coerción estructural que refuerza la subordinación del cliente al sistema, lo que provoca su necesidad de acudir a la solución alternativa (14).

Para el caso colombiano que ocupa a este ensayo se asume que el clientelismo es un problema general de la sociedad, cuyo análisis es uno de los factores básicos para la comprensión de la crisis política actual. Este sentido de actualidad permite establecer la especificidad conceptual que requiere el trabajo. En efecto, si bien algunas de las características anotadas anteriormente hacen parte de lo que aquí se entien-

de como clientelismo, su moderna manifestación es la que interesa para el análisis. La antigua manifestación puede entenderse más por el lado del caciquismo, del patronazgo, que de lo que aquí se acoge como clientelismo.

El caciquismo o patronazgo estaba ligado ante todo con las condiciones de atraso generalizado en la sociedad, vinculadas con una organización precapitalista, en la cual las relaciones mercantiles eran incipientes, la urbanización estaba definida por comunidades pequeñas personalizadas, la disponibilidad de bienes era limitada y el Estado tenía una cobertura ínfima. En tal situación, el caciquismo constituía un recurso extendido, como compensación a la insuficiencia en la satisfacción institucionalizada de necesidades. El clientelismo que hoy en día puede llamarse político no tenía clara diferenciación y se adscribía al conjunto de relaciones sociales cotidianas. El Estado institucional era solamente parte circunstancial de las relaciones de clientela. Y en el intercambio clientelista primaban los recursos provenientes de la propiedad privada.

En el clientelismo de hoy subsiste una dosis grande de atavismo. Es decir, se reproduce en buena parte el viejo tipo, puesto que las antiguas condiciones sociales aún existen, aunque ya no de manera generalizada. Las áreas deprimidas de la sociedad moderna lo son igual o tanto más que en el pasado precapitalista. Pero aun en la parte atávica hay una diferencia fundamental con respecto al caciquismo. Se trata de la injerencia creciente que tiene el Estado en el proceso. La manifestación más visible de esta injerencia es la clara diferenciación que se da entre clientelismo político y otras formas del fenómeno. Esta diferenciación aparece como efecto residual de la separación entre Estado y sociedad civil, propia de las organizaciones capitalistas. Sin embargo, tal subproducto no sería del todo palpable si la participación estatal en el fenómeno clientelista no fuera mayoritaria en el aporte de los recursos usados para el tipo de intercambio que lo define. En otras palabras, la utilización de los recursos oficiales para implementar las relaciones políticas de clientela constituye el aspecto central de la mediación estatal y, por tanto, del carácter moderno, nuevo, del fenómeno.

13. Schmidt, "Political Clientelism...", pp. 8-9.

14. Richard Thypin, "Rethinking Clientelism in Peasant Society", Meeting of the International Political Science Association, Rio de Janeiro, 1982.

Esta característica no solamente ha hecho que el caciquismo de las áreas deprimidas se haya transformado en clientelismo, sino que ha permitido que éste se presente en relaciones sociales de corte moderno en áreas avanzadas. En efecto, buena parte del clientelismo que se ha desarrollado con el sistema político vigente opera en sectores de clases medias y aun en el ápice de la pirámide social. El grueso de la burocracia con sabor a clientelismo proviene de las nuevas clases medias que emergieron con la organización capitalista ahora dominante. A la vez, las grandes empresas contratistas del Estado "bonifican" personalmente con fines electorales a sus intermediarios políticos. Eso no sería del todo posible si el Estado no fuera en última instancia el abastecedor económico que posibilita tal tipo de relaciones sociales. En ello consiste la base de la modernidad del clientelismo que, al haber generalizado y orientado directa o indirectamente sus fines hacia la acumulación del capital electoral, ha cimentado un sistema para la reproducción del bipartidismo. No obstante, es importante tener en cuenta la irrupción, seguramente notable, que han hecho en el sistema los capitales provenientes del narcotráfico. Este factor, que busca legitimación política y social de estratos emergentes en la dinámica estructura de clases de la sociedad colombiana, no contrarresta en modo alguno el nuevo papel del Estado en el fenómeno clientelista. Al contrario, lo refuerza, ya que forma parte de su expansión y modernización.

La conceptualización del clientelismo como fenómeno contemporáneo conduce a identificar al tipo de líder que surgió de allí, en comparación con el del esquema tradicional. Anteriormente, los jefes locales del bipartidismo estaban ligados directamente con el sistema productivo de la sociedad. La mayor parte eran propietarios de tierras, por no decir latifundistas necesariamente, y también pequeños comerciantes e intelectuales orgánicos del viejo sistema, como los profesionales y los maestros. Por esa razón, prestigio y legitimidad eran anteriores a cualquier clase de liderazgo, lo que convertía en jefes potenciales a las minorías que ocupaban los lugares adecuados en el contexto social. Sin embargo, sólo unos pocos accedían al liderazgo político, por vocación y selección dentro de sus familias y grupos sociales. Ese liderazgo se ejercía a través de la coor-

dinación entre la relativa pasividad política campesina y las actividades urbanas, y los jefes regionales y nacionales del bipartidismo.

El líder moderno que nació del nuevo clientelismo no está ligado necesariamente con el prestigio preestablecido por su ubicación dentro del sistema productivo. Esta figura subsiste, pero no constituye la tendencia dominante. Es más un rezago de transición, como también lo es la inestabilidad que aún puede presentar el acomodamiento de un líder debido a la competencia entre varios de ellos. El nuevo líder político viene de abajo, casi siempre de sectores sociales sin mayores recursos económicos. No es producto preestablecido del sistema económico, al menos directamente. Es un claro producto del sistema político, de los mecanismos clientelistas que le han dado al líder los medios para escalar posiciones, generalmente en concordancia con su capacidad de interpretar y utilizar la racionalidad del sistema. Más aún: el moderno cacique es parte substancial del sistema clientelista, ya que, debido a la reciente configuración de éste, fue uno de sus creadores e innovadores. En la medida en que tiene éxito dentro del sistema, es decir, que construye una red de relaciones articulada horizontal y verticalmente, sobre la base del intercambio de favores con los recursos oficiales, con el fin de reproducir un capital electoral, el moderno líder asciende en *status* social. Hoy en día, la política es factor de frecuente movilidad social para los líderes de base, lo cual raramente acontecía en el pasado.

La consistencia en la movilidad social, por medio de la política clientelista, fue uno de los fundamentos de la formación contemporánea de la especie de casta denominada "clase política". Esta forma de profesionalismo, con proyección hacia el plano nacional, fue posible gracias al deterioro de las antiguas autoridades supremas del bipartidismo. Fue el ascenso del regionalismo bipartidista, como sustituto del viejo y elitista liderazgo nacional. Pero para que la práctica política se democratizara a través de este relativamente rápido proceso, se requirió la profesionalización de su ejercicio con el apoyo de una amplia gama de relaciones de clientela (15). Ello limitó no solamente la

15. Sin embargo, la democratización del ejercicio político profe-

definición de la órbita de lo político, que se circunscribió básicamente a esta práctica, sino, lo que es más importante, la posibilidad de que el nuevo sistema buscara la democratización del conjunto de la sociedad.

El clientelismo contemporáneo y su forma de liderazgo son fenómenos frecuentes. El clientelismo político ha adquirido un gran vuelo en la sociedad y está en un momento de apogeo y desarrollo. No es posible hablar de crisis en el clientelismo, aunque ciertamente su manifestación y generalización han influido notoriamente en la crisis política. Aunque sea factor de crisis, su expresión no está en crisis, no está en peligro, porque nunca antes había tenido mayor sustentación. Basta señalar que el sistema político que pone en funcionamiento al régimen se puede definir a partir de las relaciones de clientela: es el sistema político del clientelismo. La sociedad logró adecuar y generalizar un tipo de relaciones provenientes del pasado, integrándolas como vertebración de su sistema político, a medida que se transformaba velozmente y adquiría los patrones propios de una organización capitalista. La novedad del clientelismo como fenómeno contemporáneo no radica tanto en su caracterización, sino, sobre todo, en que logró convertirse en el principal soporte de funcionamiento del sistema político. Ahí sustenta su importancia y la razón de ser de este trabajo.

De acuerdo con lo señalado hasta aquí, el clientelismo que se escoge para el análisis es, quizás, el más extendido en la sociedad y, sin duda, el de mayor importancia. Es el moderno clientelismo mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades. Se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una vasta red de relaciones sociales de tipo clientelar que cumple el papel de articulador del sistema político. Lo que articula, entonces, el clientelismo es la manera como se ponen en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la

sociedad, es decir, el régimen político. En otras palabras, el clientelismo comanda el conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política (sistema), a partir de las normas establecidas para tal efecto por el Estado (régimen). El Estado, a su vez, expresa la organización de las relaciones de poder en la sociedad, materializadas en un conjunto de instituciones administradas por los gobiernos. El objetivo teórico-empírico del ensayo es, precisamente, el uso de estos conceptos a lo largo del análisis.

### III. EL BIPARTIDISMO Y EL CONTEXTO DE CAMBIO DEL FRENTE NACIONAL

Por sus implicaciones políticas, el Frente Nacional ha sido el cambio político más importante en Colombia durante el presente siglo. Este cambio de régimen tuvo que ver con la constitución de un Estado de tipo capitalista, que estuviera acorde con la organización social de este tipo que comenzaba a ser predominante. Así mismo, el Frente Nacional transformó de cuajo al bipartidismo proveniente del siglo XIX y reorganizó el sistema político en función de la sociedad moderna que se afincaba.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este ensayo es analizar el sistema político reorganizado a partir del Frente Nacional, se debe comenzar con la descripción de las características más destacadas que definían al bipartidismo hasta el advenimiento del nuevo régimen. Sobre esta base, se podrán señalar los efectos que el Frente Nacional produjo sobre el contexto político, particularmente en lo que respecta al funcionamiento del sistema regulado por el Estado.

Las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX sirvieron para consolidar y desarrollar el bipartidismo que se incubó a mediados del siglo. Igualmente, gestaron el sectarismo que fue un activador de la dinámica partidista hasta el Frente Nacional (16). La consolidación de los partidos, aunada al movimiento regresivo de la Regeneración cuyo punto nodal fue la Constitu-

sional quedó limitada en la práctica. Se desarrolló un "clientelismo monolítico", es decir, con mínima rotación, frente a lo que hubiera podido ser un "clientelismo fluido", que es el caso de México donde hay rotación de la élite política con cada cambio de gobierno.

16. Estas ideas se presentan en el Capítulo III de mi libro *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, segunda edición, 1989.

ción de 1886, permitieron que se estableciera, por primera vez, un régimen político con características definidas, la mayoría de las cuales permanecen hasta hoy. El bipartidismo y, en buena medida, la Iglesia asumieron el papel estatal de integración política. Fueron el sustituto de un Estado prácticamente inexistente y, como tal, la base estructural de implementación de la nueva Constitución a través del primer régimen político que adquiría estabilidad.

El régimen político estaba encabezado por un sistema de gobierno presidencial y centralista que dependía en su eficacia de la fortaleza de los partidos políticos. Ambos partidos eran sectarios y cada uno excluía a su contrario. Se plasmaban en subculturas políticas que sostenían el sistema de dominación, sobre la base de señalar la división partidista como la única importante en la sociedad. La tendencia a las coaliciones bipartidistas constituía un efectivo mecanismo amortiguador de los conflictos provocados por el faccionalismo surgido de la fragmentación regional y por los desbordes del sectarismo político. Las decisiones tomadas en la cúpula de los partidos, cuyos miembros ejercían su autoridad en forma fundamentalista, se legitimaban por medio de un fuerte sistema electoral que constituía parte substancial del acendrado formalismo jurídico proveniente del siglo XIX. Finalmente, el régimen político exigía un manejo oligárquico de la política, con mecanismos que desarrollaron grupos de políticos profesionales erigidos como representantes de las minorías privilegiadas de una organización social latifundista enfrentada a una vasta economía campesina.

Indudablemente el siglo XX trajo para Colombia una gran estabilidad en la formación de las estructuras políticas. Sin guerras ni ejercicio militar como manera de hacer política, la configuración de un régimen exigía también estabilidad en la organización partidista. Esto es particularmente cierto si se tiene en cuenta que la fuerza de la ideología adscriptiva o de pertenencia al liberalismo y al conservatismo era la que sustentaba las expresiones de un Estado endeble. En estas circunstancias, dentro de una sociedad pobre, atrasada y polarizada socialmente, sin mayor institucionalidad de sus incipientes estructuras, la organización del bipartidismo no podía materializarse en ningún organigrama concreto. Tenía que ser, más

bien, un sistema de operación de la política en el cual tendían a confundirse actividades públicas y privadas: Estado, partidos y régimen; dominación y ejercicio de la autoridad. Así, la polarización de la sociedad se reflejó en la organización del bipartidismo. Esta se cimentó, ya bien entrado el siglo XX, por medio de la confluencia de dos niveles de operación, el nacional y el local o regional.

El nivel nacional bipartidista se objetivó en lo que se llamaron las "jefaturas naturales" de los partidos. Estas fueron la característica más visible de una organización bipartidista eficiente en el funcionamiento y en la continuidad de su reproducción. Era la expresión política de una sociedad elitista, en la cual autoridades omnipotentes en cada uno de los dos partidos pudieron mantener sectariamente la disciplina de sus colectividades. Tradicionalmente, los jefes naturales fueron los representantes políticos de los grupos dominantes, en una época en que la pasividad o la actitud servil de las mayorías les daban la apariencia de ser los representantes de todo el pueblo. La ideología de su condición natural de jefes, es decir, su carácter obvio e incuestionable, los convertía en supremas autoridades de la dirección pública de la sociedad. El histórico faccionalismo político, motivado en buena medida por la diversidad y falta de integración entre las regiones, se ocultaba tras la disciplina que imprimía la autoridad de los jefes naturales sobre cada uno de los dos agregados sectarios de facciones que conformaban los partidos. Esta rala pero firme red de jefes fue la que creó y desarrolló por un largo tiempo el carácter nacional de lo político.

Sobre la base de esta organización autoritaria se ideó la modalidad de la otrora famosa "fila india" para la nominación presidencial de los jefes naturales que, por tradición de clase social en una sociedad de marcados privilegios, se sentían ungidos con el derecho de regir los destinos políticos del país. Desde la Presidencia, con el raquítico pero fundamental aparato burocrático que excluía de plano al otro partido, se proclamaban dogmáticas directrices para regir la vida de gobiernos hegemónicos, que buscaban mantenerse a toda costa en el control del poder estatal. En la otra orilla, se erigía la contraparte, el partido opositor, que, en el ostracismo burocrático, esperaba la oportunidad de una crisis para dar el zarpazo que



invertía la hegemonía en el gobierno, generalmente apoyado en una coalición bipartidista (17). De esta forma, las jefaturas naturales lograron entretejer y articular verticalmente una amplia red de relaciones políticas en la sociedad, red que constituyó el nivel regional del bipartidismo controlado por los gamonales locales. Sustentado en una actitud de subordinación pasiva, este segundo nivel no requería de organización formal alguna, excepto cuando el sufragio tendió a universalizarse y los momentos electorales requirieron de un patrón transitorio de organización jerárquica (18).

La articulación de los gamonales locales, expresión del nivel regional, con los jefes naturales, fue la que institucionalizó la dominación en términos bipartidistas, proporcionándole contenido político nacional. Se alimentó con el sectarismo partidista que fue funcional mientras la sociedad mantuvo su condición agraria atrasada. Los enfrentamientos entre los partidos dentro de fuerzas sociales totalmente subordinadas no interferían la limitada necesidad de configuración nacional. Por el contrario, la confrontación bipartidista proporcionaba casi la única dinámica que alimentaba la débil necesidad de cohesión nacional dentro de una sociedad con un Estado exíguo.

Las transformaciones sociales iniciadas en la década de los años veinte constituyeron, a partir de los años cuarenta, la base del período quizás más dinámico de transición social de la historia del país. Esta transición, en la cual emergió el capitalismo como directriz orgánica de la sociedad, tuvo como subproducto de los desajustes estructurales provocados por la ve-

loz modernización, al ya legendario período de la Violencia. Fue allí donde más se puso a prueba, con gran éxito, la consistencia de la trama celular del bipartidismo: casi todas las expresiones del conflicto aparecieron mediadas partidariamente. Sin embargo, el nivel nacional tuvo momentos de gran dificultad para hacer valer su autoridad disciplinariamente, como en los casos del desbordamiento de la Violencia entre 1951 y 1953, y de las pretensiones de autonomía del gobierno militar entre 1956 y 1957. En estos casos, las jefaturas naturales hicieron uso de todo su potencial para movilizar al bipartidismo en apoyo de dos soluciones: el golpe militar de 1953 y el Frente Nacional de 1958. Estos dos cambios de régimen fueron, a la vez, otro reto para demostrar la capacidad de recuperación de las condiciones de eficiencia política del sistema de articulación bipartidista entre los niveles nacional y regional. En el primero, el del gobierno militar, se salió adelante, precisamente con el segundo de los cambios de régimen. Pero en éste, en el del Frente Nacional, se planteó con su prolongación la desvertebración del funcionamiento del sistema dentro de los cánones en que se había constituido a comienzos de siglo.

El gobierno militar pretendió prolongar lo que había sido proyectado por el bipartidismo como transitorio. Se recurrió, entonces, a otra de las características del régimen: la tendencia a las coaliciones bipartidistas como mecanismo amortiguador de los conflictos. El Frente Nacional fue un efectivo cambio de régimen político. Con él, básicamente se alteró una de las características del régimen, la del bipartidismo sectario, pero bastó para que se produjera una profunda transformación. Esta característica había sido el pilar del régimen y la razón de ser del sistema político.

Son suficientemente conocidos los efectos de debilitamiento que sobre la ideología de adscripción política tuvo el ejercicio monopólico bipartidista del régimen frentenacionalista (19). Tal debilitamiento de la ideología de pertenencia al liberalismo y al conservatismo provocó la extinción del sectarismo. La convivencia burocrática fue la matriz que desató el

17. Descripciones de aspectos e implicaciones que tenían las hegemonías de partido que caracterizaron el proceso político colombiano pueden verse en Jorge Orlando Melo, "La República Conservadora", en *Colombia hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores (varias ediciones), y "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y gobiernos conservadores", en *Nueva historia de Colombia, I: Historia política 1880-1946*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989. De ese mismo texto, también, Germán Colmenares, "Ospina y Abadía: la política en el decenio de los veinte", y Alvaro Tirado Mejía, "López Pumarejo: la Revolución en Marcha".
18. La evolución del sufragio y de las normas electorales en Colombia es un aspecto que merece destacarse por su temprana aparición y por su estabilidad y permanencia dentro de la contienda política. Al respecto puede consultarse Augusto Hernández Becerra, *Derecho electoral: La elección popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, Capítulo I.

19. Al respecto puede verse mi trabajo "La crisis del régimen bipartidista", en Leal Buitrago, *Estado y ...*



proceso, al eliminar el conflicto interpartidista que alimentaba la reproducción sectaria de tal ideología. Contradictoriamente, antes, cuando no existían los partidos normativamente, todo mundo era liberal o conservador. Pero cuando se definió constitucionalmente su existencia de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, la función de control social del bipartidismo comenzó a resquebrajarse.

Gran parte de la fuerza de la sectaria ideología de pertenencia se focalizaba en sostener la existencia de los jefes naturales de los dos partidos. Su autoridad inquebrantable definía la eficacia de la disciplina partidista. Ello se había demostrado en momentos de gran crisis, como cuando se constituyó el Frente Civil en los años 56 y 57. Alberto Lleras y Laureano Gómez actuaron como todo un conglomerado nacional bipartidista. Pero como ya se indicó, el sectarismo, como ideología que sostenía la regeneración de los jefes naturales, desapareció a medida que avanzó el ejercicio del Frente Nacional, dentro de una sociedad modernizada que facilitaba la democratización. De esa forma, desaparecieron también las posibilidades de surgimiento de nuevos jefes naturales y la práctica de su autoridad suprema. Únicamente permaneció el atavismo de los más caracterizados jefes naturales, como Mariano Ospina Pérez, Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen o el mismo Julio César Turbay Ayala. Solamente que, a excepción de López Michelsen y por otras razones, no tenían capacidad alguna para revitalizar su condición natural de jefes. Esta situación arrastró consigo grandes consecuencias (20).

Con el eclipse de las jefaturas naturales, el nivel nacional del bipartidismo perdió su efectividad; ya que aquéllas constituían su materia-

lización. Perdió, entre otras funciones, su capacidad de imponer disciplina en el seno de las colectividades (21). Perdió, también, su función de aglutinación de los diversos segmentos del nivel local de los dos partidos, alentados, además, por el desarrollo de ciudades regionales. Así, se daba rienda suelta a la tendencia al faccionalismo partidista, por la debilidad con que el nivel nacional ejercía su autoridad política. Esta se circunscribía al plano legal e institucional proporcionado por el Estado a través de los altos cargos. El disminuido nivel nacional del bipartidismo asumía la difícil tarea de coordinar una pléyade de facciones para mantener la ficción de un bipartidismo que comenzaba a operar multipartidariamente en las regiones, bipartidariamente en la competencia formal nacional y unipartidariamente en los beneficios derivados de la administración del Estado.

Dentro de este contexto, el nivel nacional de los partidos no pudo sostener su papel rector en el proceso de reproducción de éstos. Sin sectarismo, sin autoridad suficiente y sin capacidad de articulación efectiva, el nivel nacional cedió su puesto. El sistema de reproducción de los partidos descendió definitivamente al nivel regional. Pero fue adoptado por éste, desconectado casi siempre de los problemas fundamentales de la política nacional y con la dispersión propia de las varias realidades regionales. Este sistema de reproducción ha creado su propia lógica y dinámica para compensar la insuficiencia y la crisis del nivel nacional, y ha pasado a comandar la reproducción de los partidos a partir de la política local. Su fuerza y estructuración están apoyadas en el uso político del recurso del clientelismo, modernizado y revitalizado.

#### IV. ADECUACION DEL SISTEMA POLITICO AL NUEVO REGIMEN

Cuando el bipartidismo sustituía buena parte de las funciones de un Estado casi inexistente,

20. Con Barco se rescató la última figura presidenciable con pretensión de "jefe natural". Anteriormente, con Turbay Ayala, había quedado atrás la modalidad de la fila india para la nominación presidencial. Su agotamiento ha provocado en el mundo de los políticos profesionales una pesadilla, dada la competencia desatada entre los caciques regionales que se creen con igual derecho a asumir la Presidencia. Este hecho los había llevado a conservar a toda costa la ficción de un Partido Liberal unido con cobertura nacional, al aceptar lentamente la casi invisible candidatura de Virgilio Barco proclamada inicialmente por un reducido grupo de "notables".

21. El inicio del proceso fue la insubordinación de los jefes regionales frente a la autoridad del expresidente Ospina Pérez, que imponía en 1970 la candidatura presidencial conservadora de un jefe natural advenedizo como era Misael Pastrana Borrero. Una descripción de este proceso se puede consultar en mi trabajo *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1973, pp. 172-174.

la política era solamente el bipartidismo. Era su sinónimo. No había posibilidad de que algo que fuera político no fuera, al mismo tiempo, partidista. No obstante, la capacidad de los partidos de representar los intereses de la sociedad era limitada. La sumisión de las clases subalternas era producto, en gran medida, de la pasividad relacionada con el atraso. No existía conformación del ciudadano para la mayoría de la población, y no había formas de organización intermedias con funciones políticas. Esta situación daba la impresión de una gran capacidad de representación de intereses por parte del bipartidismo.

Más adelante, a partir de los profundos cambios de una transición estructural que no ha parado desde sus comienzos hace ya cinco décadas (22), el Estado inició un proceso de expansión y fortalecimiento. Como se conoce, el bipartidismo entonces ejerció su sectarismo al máximo. Buscó beneficiarse proselitistamente, con violencia, del crecimiento del Estado, y absorber las emergentes expresiones de ciudadanía y las nacientes organizaciones intermedias con funciones políticas, como los sindicatos y los gremios económicos. Sin embargo, el verdadero beneficio de los partidos con el crecimiento del Estado se logró una vez que se desmilitarizó el conflicto bipartidista y se despersonalizó el poder político, a partir del ejercicio del Frente Nacional.

Las instituciones del Estado comenzaron a crecer en la primera etapa de la transición, durante las dos décadas que rodearon el medio siglo. El funcionamiento social del capitalismo que impusieron las transformaciones estructurales (industrialización, expansión comercial, urbanización, etc.) exigía instituciones estatales más amplias, fuertes y racionales. Los gobiernos militares y sobre todo el Frente Nacional aportaron a la modernización del Estado la eliminación del sectarismo partidista. A partir de ahí no solamente se amplió el aparato ya establecido de los gobiernos central, departamental y municipal, sino que se proyectó un inmenso bloque paraestatal, mal llamado descentrali-

zado (23). Además, se centralizó y aumentó la educación oficial, y hubo ampliaciones en las ramas legislativa y judicial del Estado.

El aparato paraestatal pudo colocarse a la par, en volumen de recursos y de personal, con el del sector tradicional, además de que complicó el antiguo y simple organigrama estatal. A partir de allí, se desarrolló una maraña de relaciones administrativas dentro del Estado que institucionalizó progresivamente el desorden, a medida que el sistema político se consolidaba. Este "desorden" formal del Estado contribuyó a la eficacia política que requería el uso clientelista de recursos. Los límites entre legalidad e ilegalidad en la utilización de recursos económicos se volvieron difusos, aparte de que la ilegalidad que pudo proliferar se hizo más difícil de detectar. No solamente los flujos de recursos económicos pudieron acomodarse de mil maneras dentro de la maraña administrativa, sino que su sistema de control fiscal, la Contraloría General de la República, se integró como un importante eslabón burocrático en la cadena de beneficios de la reproducción bipartidista (24).

La expansión de la nómina del Estado se apoyó en la obligatoria paridad burocrática de los dos partidos tradicionales, y fue altamente funcional para integrar el excedente de mano de obra que había brotado de las transformaciones sociales de la consolidación capitalista. Particularmente, las nuevas clases medias encontraron en las instituciones del Estado un espacio de ubicación social muy importante. El bipartidismo fue el encargado exclusivo de legitimar el tipo de desarrollo histórico que se operaba, gracias a su monopolio sobre las decisiones del Estado. Se trataba de capitalizar todo componente ideológico, factor que se convirtió en fundamental para compensar el deterioro del sectarismo partidista, vieja fuente de fortaleza del sistema tradicional. La obligación de identificación partidista, para ingresar y mantenerse en la burocracia, constituyó la base para la re-

22. Sobre el tema de la transición estructural no acabada, puede verse mi trabajo "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988, pp. 54 y ss.

23. Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981, p. 289.

24. Sobre algunos de estos aspectos se puede consultar *Semana*, No. 229, Bogotá, 23-29 de septiembre de 1986, y *El Espectador*, 18 de septiembre de 1986, p. 4-A, 10 de octubre de 1986, p. 2-A, y 24 de diciembre de 1988, p. 2-A.

producción de la debilitada afiliación a los partidos. Los recursos burocráticos se presentaban ante los ávidos ojos de los políticos como inagotables.

No obstante, la rápida absorción burocrática no era ilimitada. Llegó un momento en que tendió a estabilizarse. La capacidad de expansión burocrática del Estado perdió flexibilidad y se encuentra en un nivel de relativa saturación, debido a que alcanzó los límites económico-fiscales y técnico-administrativos adecuados a lo que podría llamarse la ecuación nacional contemporánea sociedad civil-Estado institucional (25). La circulación burocrática es lenta y pesada, por la dificultad de competir con quienes ya han logrado integrarse al mecanismo. Solamente con alteraciones relativamente bruscas en la distribución político-electoral se producen desbarajustes de acomodamiento. Además, la sindicalización de la burocratización estatal ha creado ciertas dificultades para la manipulación clientelista de los cargos. Pero, con todo y ello, el control del grueso de las nóminas oficiales continúa en manos de las facciones bipartidistas, ya que crearon un sistema circular que tiende a reproducirse al obstaculizar la injerencia de fuerzas que no traigan la divisa de uno u otro de los dos partidos.

El beneficio del bipartidismo con la modernización del Estado no se limitó a la absorción burocrática. Se fundamentó y continúa fundamentándose en la puja permanente por la expansión de toda clase de recursos que pueda controlar directa o indirectamente el Estado. Cualquier clase de acción estatal de movilización de recursos tiende a hacerse con la mediación de uno u otro de los dos partidos. Pero éstos aparecen, cada vez con mayor frecuencia, en el trasfondo de sus múltiples facciones, dada la abierta parcelación partidista que ha desatado el debilitamiento de su nivel nacional y de la disciplina que conllevaba. Todo político

profesional que logre colocarse en primera línea de los procesos regionales de acumulación de capital electoral, se materializa en una facción (26). De esta forma, cualquier decisión que implique movilización de recursos estatales, tiende a tener el adjetivo de un partido y la identidad de una facción y su respectivo jefe.

Bajo este panorama, el normal usufructo colectivo o con fines sociales de los recursos del Estado queda en manos de las facciones políticas, en la medida en que se legitimen ante los gobiernos (central, departamental o municipal), de acuerdo con la cantidad de votos que obtengan y mantengan. De ahí que el crecimiento del Estado durante el Frente Nacional se hubiera traducido en una gran capacidad para movilizar recursos de todo tipo con el fin de satisfacer, en primera instancia, las necesidades políticas de las facciones partidistas según su fuerza electoral y, secundariamente, para responder a las necesidades administrativas propias de un Estado capitalista. Como, en buena parte, la fortaleza de los gobiernos depende del apoyo de las facciones con más presencia electoral, conviene facilitarles cuotas de recursos para la conservación de ese capital político. Esta tendencia al equilibrio de correspondencias se altera en la medida en que se inyectan recursos provenientes de otras fuentes externas al Estado (empresas privadas y narcotráfico, por ejemplo), para colocar cuñas que sirvan para integrar nuevas fuerzas en el engranaje político del sistema establecido. También puede haber variación según sean el partido y la facción o facciones que ganen electoralmente las posiciones claves del gobierno, con lo cual se tiende a redistribuir los límites de las cuotas de recursos para favorecer más a los ganadores. Pero como el monopolio de la votación lo tiene el bipartidismo en forma preestablecida, las variaciones más frecuentes se presentan debido a los cambios electorales entre sus cada vez más numerosas facciones regionales, y menos por la irrupción quijotesca de movimientos ajenos al férreo control de la cerrada

25. En 1965 el número de empleados públicos del nivel nacional era de 186.801. Para 1986 ese número había ascendido a 599.910. El principal crecimiento en términos relativos se dio en el sector descentralizado nacional que se multiplicó por cinco, aproximadamente. Al respecto, se puede consultar Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia*, Bogotá, DASC, 1986. También Jorge I. González, "La evolución del empleo en el sector público 1964-1986", Bogotá, Universidad Nacional y Servicio Civil, julio de 1986. Informe a la Misión de Empleo.

26. Una revisión de las *Estadísticas Electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil* permite constatar este fenómeno. Muestran una tendencia a la consolidación del faccionalismo, pero también bruscas variaciones. El caso de Santander sirve de ejemplo: mientras en 1958 había un total de 15 listas para la elección de senadores, representantes y diputados, en 1970 su número había ascendido a 55. En 1982 las listas fueron 84, y en 1986 descendieron a 68.

asociación liberal-conservadora. La competencia se genera, entonces, cuando cada facción busca mantenerse dentro del juego del sistema con las mayores ventajas posibles.

El control del bipartidismo sobre la administración del Estado condujo a que la clase política tendiera a hacer un uso indiscriminado de los recursos estatales. De ahí a verse como natural el usufructo privado de tales recursos fue un problema de desarrollo de multitud de prácticas y costumbres. Ellas van desde la ficción de pregonar cualquier tipo de paternidad de las acciones oficiales, con el fin de obtener ventajas electorales o de otra índole, hasta la apropiación de los recursos oficiales con el objetivo del enriquecimiento personal (27). En esta forma de utilización de los recursos oficiales, la supuesta racionalidad capitalista es la última de las prioridades.

Esta manera de activar el mecanismo clientelista desembocó en una situación generalizada de corrupción administrativa, no solamente en términos de la legalidad vigente (peculados, especialmente) sino más que todo desde un punto de vista ético. En efecto, la enredada telaraña del organigrama estatal, los múltiples puentes formales e informales de comunicación entre instancias institucionales y la complicidad política de la fiscalización administrativa crearon un panorama de oscurecimiento de la posibilidad de descubrir, investigar y sancionar administrativa o penalmente el uso arbitrario de los recursos del Estado. Además, decisiones y acciones, a todas luces correctas administrativa y legalmente, tienen el sello de la falta de ética política, cuando al prever sus efectos se da prioridad a los dividendos privados electorales relegando los beneficios públicos y sociales a un segundo plano. No se trata, aquí, de idealizar la realidad del usufructo discriminado que las acciones estatales provocan en cualquier sociedad capitalista. Se trata más bien de identificar un tipo de comportamiento

en gran parte de las decisiones estatales, muchas de capital importancia, que contradice no sólo cierta amplitud de beneficiarios que debería existir en la sociedad civil con tales decisiones, sino incluso la racionalidad de reproducción del capital.

Toda la extensa gama de recursos del Estado que controla el bipartidismo es la que le da vida al sistema político del clientelismo. Sin la tutela estatal, la capacidad de reproducción clientelista del bipartidismo desaparecería y el sistema tendría que reestructurarse. Naturalmente, esta dependencia que tiene el sistema bipartidista de los recursos estatales exige una articulación fluida entre ambas partes. Esta se da entre la clase política, que absorbe la identidad de los partidos, y las instituciones que albergan a los representantes de la sociedad elegidos directamente y que provienen de esa misma "clase". La Presidencia de la República, los cuerpos colegiados y recientemente las alcaldías constituyen no solamente la correa de transmisión formal entre el Estado y la operatividad del bipartidismo, sino que son el pivote estatal que ensambla y regula la dispersión en que están sumidos los dos partidos. El faccionalismo del nivel regional y local del bipartidismo, huérfano de la disciplina integradora que le facilitaba el otrora fuerte nivel nacional, se aferra al Estado para generar, a partir de allí, el clientelismo articulador que facilita su reproducción. Las instituciones de representación de la sociedad civil en el Estado regulan, a través de un trabajo que no es el que les corresponde legalmente pero que es el más importante para el sistema, un aparato de jerarquías conformadas por maquinarias locales y regionales, muchas de las cuales pugnan por proyectarse nacionalmente. Para captar la base de reproducción de estas maquinarias, se pueden ver algunas relaciones que se establecen con las dos instituciones que proporcionan su pauta: la Presidencia de la República y el Congreso.

El presidente de la República, como cabeza del Ejecutivo y responsable principal de la legitimidad del régimen ante el conjunto de la sociedad, opera ambivalentemente frente a las exigencias no siempre coincidentes de las racionalidades capitalista y del sistema. En efecto, el presidente, producto directo del bipartidismo, trata de compaginar sus compromisos partidistas y de reproducción del sistema, con aquellos

27. Son múltiples los mecanismos clientelistas a través de los cuales se utilizan privadamente los recursos oficiales y los servicios del Estado. En la prensa han sido continuas las denuncias sobre escándalos de este estilo. A manera de ejemplo, véanse, "Para poder ganar", en *Nueva Frontera*, No. 320, Bogotá, febrero 23 de 1981; Carlos Augusto Noriega, "Algo sobre clientelismo", *El Espectador*, 25 de junio de 1985, p. 2-A; y Jorge Child, "Auxilios y clientelismo", *El Espectador*, octubre 22 de 1985.

derivados de la satisfacción de los intereses capitalistas y de los sectores sociales no cobijados por los beneficios del sistema. Esta especie de equilibrio es complicado de manejar, debido a los costos económicos cada vez más altos que exige la reproducción del sistema y a las complicaciones derivadas de la crisis de crecimiento del capitalismo. Cada presidente ha tenido su propia ecuación, según haya sido su manejo del problema, ecuación que abarca mandato y actuaciones posteriores. Su afán de revitalizar el nivel nacional del bipartidismo, a partir de su cabeza, ha provocado verdaderos malabares políticos en las conductas presidenciales y expresidenciales (28).

La clase política necesita que se la integre cuanto sea posible en el Ejecutivo para facilitar su reproducción y la del sistema con el uso clientelista del poder. Sin embargo, el faccionalismo, su competencia y la debilidad del nivel nacional para aglutinar a los partidos han provocado que éstos últimamente hayan disminuido su eficacia como mecanismo de presión ante el Ejecutivo para obtener las prebendas deseadas. Esta situación, si bien proporciona mayor independencia política a los gobiernos para rodearse de técnicos y aglutinar fuerzas y apoyo populares con sus políticas, crea un clima de debilidad gubernamental disimulada por el abuso de la vigencia del estado de sitio. De hecho, los dos últimos han sido prácticamente gobiernos sin partido (29). Para los gobiernos es muy difícil armar una organización popular fuera del sistema, además de que la clase política se apresura a desvirtuar cualquier sentido partidista y organizativo que ten-

gan los amagos populistas gubernamentales (30). La clase política se siente cada vez menos representada en y por el Ejecutivo, pero, al mismo tiempo, ningún gobierno ha tenido las agallas suficientes para aprovechar el debilitamiento de sus vínculos con el bipartidismo, y enfrentar al sistema con un liderazgo nacional de las múltiples expresiones organizativas que existen en la sociedad civil. Esta ha respondido en forma caótica a las insuficiencias políticas del sistema, con organizaciones fragmentadas y dispersas (guerrillas, movimientos sociales, autodefensas, etc.). Pero no ha habido la suficiente fuerza para que, a partir de las contradicciones del sistema, condensadas en el Ejecutivo, se genere el principio de solución a una múltiple crisis cuyos costos son cada vez mayores. Contradictoriamente, las grandes transformaciones estructurales de la ya interminable transición que envuelve a la nación desde hace casi cincuenta años han dificultado una salida, pero su gran dinámica es la que le ha dado vida, con creces, a la sociedad civil.

La segunda institución señalada, el Congreso, es la que ha dado la pauta para la reproducción de las maquinarias clientelistas del sistema. Su proceso comenzó con la modernización que experimentó el Estado durante el Frente Nacional y que definió las limitaciones institucionales del Congreso. La reforma constitucional de 1968 ubicó al Ejecutivo en situación de preeminencia sobre el resto de centros institucionales de poder estatal, con la contribución de varias reformas menores, de la creación de organismos e institutos descentralizados ligados al Ejecutivo, y del tradicional ejercicio presidencialista de los regímenes colombianos. Particularmente, el Congreso mismo aprobó la reforma, con la anuencia de sus miembros a cambio de dádivas políticas y de beneficio eco-

28. Al nivel regional del bipartidismo le corresponde asegurar la reproducción de los procesos de articulación política y legitimación de la dominación, para lo cual se ha apoyado fundamentalmente en las prácticas clientelistas. Mientras tanto, el nivel nacional se encarga de mantener las condiciones propicias para la reproducción del capitalismo y de las condiciones de la acumulación. Mauricio García, "Los fiscos regionales y la reproducción del bipartidismo: el caso de Santander, 1958-1980", Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Tesis para optar al título de politólogo, Bogotá, 1984, pp. 10, 51 y 57.

29. Esta característica es señalada y analizada en mis ensayos "Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política", en Alvaro Camacho (comp.), *La Colombia de hoy*, Bogotá, CIDSE-CEREC, 1986, pp. 45-46, y "La crisis política en Colombia: alternativas y frustraciones", en *Estado y Política...*, p. 333. También en Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a mayo de 1988, pp. 83-84.

30. El intento de Virgilio Barco por promover un plebiscito, como fórmula para recuperar la legitimidad perdida por el régimen y para lograr algún tipo de apoyo popular, se estrelló contra los obstáculos y la falta de apoyo de la clase política, incluso la matriculada como liberal. Véanse, Gustavo Gallón, "El ambiguo plebiscito", en *Cien Días*, Bogotá, marzo de 1988, pp. 6-7; "El 'golpe' de Barco", "Barco habla sobre el plebiscito" y "Golpe a golpe", en *Semana*, No. 301, Bogotá, 9-15 de febrero de 1988, pp. 23-35, y Hernando Valencia Villa, "De las guerras constitucionales en Colombia, Capítulo LXVII", en *Análisis Político*, No. 6, Bogotá, enero a abril de 1989.

nómico (31), para quedar reducido en sus funciones y limitado en la iniciativa parlamentaria, su actividad fundamental. Tal situación, unida al proceso de afirmación del sistema que requería la reproducción del bipartidismo, contribuyó a que el Congreso se convirtiera en instancia de legalización y legitimación de las decisiones tomadas previamente por el gobierno (32). La limitación de su función principal, a pesar de que el Congreso había adquirido mayor complejidad burocrática (mayor número de congresistas, burocracia adicional, mayor presupuesto), y el nuevo perfil de la clase política fueron factores fundamentales para que la institución se transformara en la instancia de legitimación y coordinación de las relaciones de clientela. Con la excepción de pequeños núcleos de parlamentarios, el papel principal de éstos consiste en una dedicada ejecución de la función clientelista, escudada por su investidura institucional. Esta protección institucional se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficiencia en la destinación clientelista de los recursos del Estado a través de las decisiones del Ejecutivo.

El perfil profesional de la clase política se definió por sus esfuerzos de reproducción con características de casta. Tal reproducción se fundamenta en acumular y mantener un capital electoral que permita su elección y reelección en el Congreso, seguramente tras previo tránsito por concejos y asambleas. Este proceso consume la mayor parte del tiempo y la energía de los así llamados parlamentarios, convirtiendo la ejecución de la tarea en objetivo y profesión. Cuando no hay dedicación y éxito en la actividad profesional se parece políticamente. Esta particular concepción del profesionalismo parlamentario no exige el ejercicio político en el sentido convencional del término. De hecho, la mayoría de los congresistas no asisten siquiera a la mayor parte del escaso medio año de trabajo ordinario del Congreso ni, menos aún, participan activamente en él (33). Su fun-

ción política se limita a asegurar una permanencia formal como congresistas, y para ello el trabajo más efectivo no se realiza en el Capitolio Nacional.

La dinámica normal del profesional de la política en Colombia se dirige entonces a producir y conservar su capital electoral en el nivel local o regional de su contexto partidista o, más exactamente, en el ámbito geográfico de su facción. No obstante, la producción y conservación electoral exige recursos económicos que hay que conseguir y tramitar generalmente en lugares distintos a los de su feudo político. En éste se invierten el trabajo y los recursos indispensables para la reproducción de la base electoral. La consecución de tales recursos puede dividirse en dos procesos diferenciados. El primero se refiere al dinero que es necesario recolectar para sufragar los costos de las campañas electorales que garantizan un triunfo en las elecciones. El segundo se relaciona con los recursos de diversa índole que es menester conseguir para invertir en las localidades, con el fin de mantener viva la fidelidad de los electores.

El primer proceso se ha vuelto arduo, pues la competencia por las curules ha crecido desmesuradamente, motivada por el faccionalismo que ha tendido a sustituir los rótulos partidistas de la propaganda por los de llamativos movimientos o por los simples nombres de los candidatos, seguidos frecuentemente por slogans. De la misma manera, los costos de las campañas electorales han aumentado escandalosamente. Este fenómeno de diversificación de candidatos y de inflación de costos se presenta especialmente en las ciudades grandes, donde la posibilidad de mantener votos cautivos es mucho más difícil que en las áreas menos urbanizadas. Sin embargo, el aumento de los costos es un fenómeno extendido, lo que se traduce en un exclusivismo elitista del ejercicio de la política profesional y en un mayor "cerramiento" del sistema. Los principales gastos se

31. Sobre el trámite, la aprobación y las negociaciones de la reforma se puede consultar Armando Borrero, "El proceso legislativo", en Gary Hoskin y otros, *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio, 1975.

32. Este tema es tratado en mi artículo "Ausentismo parlamentario y eficiencia legislativa, 1930-1973", en *Ibid.*

33. El vicepresidente de la Cámara, en la legislatura de 1987, dijo que "el Congreso es un circo, en el cual se respira un

ambiente de desidia generalizada", *El Espectador*, 9 de octubre de 1987, p. 5-A. Fenómenos como el ausentismo y el llamado turismo parlamentario alcanzaron en 1987 y 1988 un grado tan marcado que hubo necesidad de tomar medidas para corregirlos. Véanse, "Acuerdo político contra ausentismo en el Congreso", *El Espectador*, 22 de noviembre de 1987, pp. 1 y 12-A, y "Descuento de dietas en la Cámara por ausentismo", *El Espectador*, 5 de octubre de 1988, p. 12-A.

orientan a pagar una costosa publicidad en los medios de comunicación, el sistema de vallas, que sustituyó a la empapelada de muros, el transporte y el mantenimiento de un equipo de personas, y una serie de servicios y propaganda diversa que amplía el panorama de vender o revender la imagen.

El aumento del costo inusitado de las campañas, sobre todo en los últimos diez años, no se compagina, desde ningún punto de vista, con el trabajo formal que desempeña un congresista, diputado o concejal, o con el nivel de ingresos que estos cargos les proporcionan. En el caso de los concejales, esta aparente irracionalidad es extrema, ya que sus cargos son desempeñados *ad honorem* (34). La explicación principal de este fenómeno proviene del carácter clientelista del problema. El moderno clientelismo, tal como se definió en este trabajo, equivale a la apropiación privada de los recursos del Estado con fines políticos. En otras palabras, como anotaba un desprevenido y honesto congresista (35), los exorbitantes fondos que invierte un número cada vez mayor de parlamentarios se recuperan robando al Estado en el ejercicio del cargo (36).

Naturalmente, la financiación de las campañas continúa apoyada en el recurso tradicional de

los fondos familiares, en los que no se descarta la inversión en el prestigio social que implica una figura política en la parentela. De la misma manera, la utilización de préstamos, generalmente con entidades financieras, es fuente común. Pero, dados los costos crecientes de las campañas, todo gasto en ellas tiende a ser considerado como una inversión económica, puesto que es necesario recuperarla, ojalá con creces, aparte del valor social y político de vieja data que tiene la operación. En este sentido, se debe mencionar el papel de legitimación social tan importante que tiene la política en una sociedad donde las clases medias han brotado velozmente como producto de la larga y dinámica transición estructural.

Claro está que las fuentes de financiación de las campañas son más numerosas, sobre todo si se trata de manejos no delictivos, aunque muchos de ellos éticamente son cuestionables. A las donaciones de simpatizantes o de personas pudientes, que esperan ganar o mantener una influencia política con quien resulte triunfador, se suman las cuotas y los pagos por servicios de grandes empresas y empresarios que, de esta manera, sostienen un peso permanente sobre las decisiones que se toman en el Estado. Aquí, el clientelismo de la financiación de campañas también incluye a los candidatos a la Presidencia de la República y, desde 1988, a las alcaldías. Su imbricación con la profesión de político y, por tanto, con los cuerpos colegiados es bastante conocida, excepto en pocos casos de municipios donde las candidaturas cívicas se enfrentan al bipartidismo.

Amerita mención particular la fuente de financiamiento proveniente de los llamados dineros sucios o calientes, es decir, de las actividades ilícitas, entre las que se destaca el narcotráfico. Naturalmente que ésta también debe ser considerada como una inversión económica, no solamente por parte del respectivo "padre de la patria", sino también por su acucioso mecenazgo. Para éste, la representación política del inversionista en el sistema formal constituye suficiente inversión. Obviamente, esa representación no puede ser abierta ni directa. Tiene que ser soterrada y con subterfugios para que pueda disminuir, sin riesgos para el político, las trabas y la represión que dificultan el ejercicio de la actividad empresarial del narcotráfico. Este ocultamiento de los nexos de la

34. En "Las campañas políticas. Cómo invertir en el peor de los negocios", *El Espectador*, 10 de septiembre de 1986, pp. 1 y 10-A, se dan cifras de las campañas para las elecciones de 1986, con base en los libros entregados al Consejo Nacional Electoral. Allí se señala que sólo 19 congresistas hicieron públicas sus cuentas, mientras 294 "ocultan la identidad de quienes financiaron su campaña". Concluyen que "invertir es el peor negocio" porque las dietas o el salario nunca compensarán en mínima parte el millonario gasto, salvo que sea otro el interés. En Sergio Ocampo, "¿Cuánto vale una campaña electoral?, Una danza de cifras con 9 ceros", *El Tiempo*, 10 de abril de 1989, p. 7-A, se dan cifras sobre costos de las campañas para los diferentes cargos sujetos a elección popular. Se asegura que para 1990 las campañas tendrán los siguientes costos: presidente 1.000 millones de pesos, senador 30 millones, representante 15 millones, diputado 12 millones y alcalde popular 400 millones en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali.

35. Entrevistas con senadores y representantes durante 1988.

36. Las denuncias más claras se han hecho en los llamados "robos a los departamentos". Uno de los más sonados fue el caso de Caldas que puede verse en *Semana*, No. 33-34, Bogotá, 22 de diciembre de 1982 a 5 de enero de 1983, p. 22. Recientemente se denunció el caso de Sucre, como se puede ver en "Gobernador encargado de Sucre denuncia graves irregularidades", *El Espectador*, febrero 20 de 1989, p. 5-A, y Cristo García Tapia, "Sucre: el reto de la corruptela", *El Espectador*, marzo 16 de 1989, p. 4-A.



política partidista con el narcotráfico se produjo sólo desde hace un lustro, ya que la representación política directa y personal pudo operar por unos años, luego de que se consolidara este magno problema social, hasta cuando los crímenes del narcotráfico alcanzaron a personajes destacados del Estado y de la empresa privada. Difícilmente puede pensarse que el mutismo y la inoperancia del Congreso, con relación al narcotráfico y sus delitos, no esté ligada con afinidades de sus miembros con las actividades económicas y políticas de las mafias.

El segundo de los procesos mencionados para la consecución de recursos se refiere a aquellos destinados a la inversión en las regiones, como alimento para la fidelidad electoral. En este campo, los más famosos son los denominados auxilios parlamentarios. Se trata de una partida del presupuesto nacional, que se ha tasado en cerca del uno por ciento de su monto (37). Esta asignación tiene su equivalente paralelo en los presupuestos de las asambleas departamentales y de muchos concejos municipales. La destinación de tales rubros es de discreción de los políticos, con el fin de proporcionar "auxilios de fomento a sus regiones". En el Congreso, la partida se sitúa en las comisiones de presupuesto de Senado y Cámara, las cuales se encargan de hacer la distribución entre los congresistas para que éstos dispongan su destino. La distribución es en buena medida caprichosa, y depende de los acuerdos con los dignatarios de tales comisiones y del número de congresistas de cada departamento (38). El

destino de los auxilios es fraccionado y diversificado al máximo, supuestamente beneficia a entidades reales y ficticias, y tiene mayor efecto en las innumerables zonas donde el atraso expresa la ausencia del Estado institucional. El beneficio fraccionado, insuficiente y antitécnico a todas luces, se lo identifica con el nombre del político benefactor. El control del flujo de dineros lo hacen en última instancia los congresistas. Su monto, porcentualmente pequeño, es en muchos casos altamente significativo, si se mira su libre destinación y manejo personal con utilidad privada, bien sea directa o indirectamente (39).

Pero los recursos que se manejan a lo largo del ejercicio parlamentario, con el fin de mantener el fervor electoral en las regiones, no se limitan a los auxilios parlamentarios. Esos son los institucionalizados. Por tanto, cualquier otro tipo de recurso estatal, que pretenda usarse para tal fin, depende de la iniciativa y de la capacidad del político para lograrlo. Es la aplicación profesional de la "imaginación política", en una actividad que define grandemente en ésta su razón de ser. La enredada telaraña del organigrama institucional del Estado y de sus flujos burocráticos paradójicamente facilita la tarea en lugar de complicarla. Precisamente, en el enredo de los trámites es posible confundirse para ocultar los manejos arbitrarios de recursos humanos, económicos o de otra índole.

En el plano de la burocracia, no obstante cierta saturación en la nómina estatal y el abultado déficit fiscal, continúa el manejo clientelista ajeno a cualquier otra racionalidad. En el mismo Congreso y en las demás instancias de los cuerpos colegiados, se manejan permanente-

37. En 1970 el monto de los auxilios fue de 183 millones de pesos, en un presupuesto de gastos del nivel nacional, sector central, de más de 18 mil millones de pesos. En 1980 los auxilios sobrepasaron los 1.300 millones de pesos, en un presupuesto de gastos de 200 mil millones de pesos. En 1985 los auxilios superaron los 4.700 millones, en un presupuesto de gastos de casi 700 mil millones de pesos (cifras en pesos corrientes). Ver *Informe Financiero*, Contraloría General de la República, y *Leyes de Presupuesto, Sector Central*, Ministerio de Hacienda (años respectivos).
38. "Los todopoderosos presidentes de las Comisiones Cuartas se dan el gusto de repartir el pastel pero no equitativamente (...) sino de acuerdo con curiosas reglas del juego. (...) Algunas se derivan del sistema mismo y otras de malas costumbres". Por ellas, "ciertos parlamentarios prefieren seguir haciéndose elegir por departamentos poco poblados", lo que incrementa el monto de auxilios que les corresponde pues es menor el número de parlamentarios. A los de las Comisiones Cuartas les corresponde "cinco millones más" y "quedan doscientos ochenta y ocho millones de los cuales disponen los (...) presidentes de las comisiones para

repartir entre (...) las mesas directivas de Cámara y Senado, y lo que sus señorías tengan a bien", María Teresa Herrán, "Ocurrencias, algunos mercachifles del Congreso", *El Espectador*, octubre 11 de 1985, p. 2-A. También en "Ocurrencias, lo de menos: El presupuesto", *El Espectador*, octubre 16 de 1985, p. 2-A.

39. Algunos ejemplos sobre utilización de los auxilios pueden verse en "Auxilios parlamentarios: politiquería y clientelismo", *Vanguardia Liberal*, noviembre 8 de 1980, p. 3; *Nueva Frontera*, No. 320, febrero 23 de 1981; "Auxilios y clientelismo", *El Espectador*, octubre 22 de 1985, p. 3-A; "El auxiliómetro, \$150 millones a centros de estudios" y "El auxiliómetro (2), ¿qué hacer para captar fondos públicos?", *El Espectador*, mayo 20 de 1986, pp. 1 y 12-A y mayo 23 de 1986, p. 10-A; "Auxilio de \$20 millones se esfuma en poder de fundación fantasma", *El Espectador*, marzo 11 de 1988, p. 10-A.

mente nombramientos de planta y supernumerarios, muchos con carácter temporal y bastantes que ni siquiera necesitan hacer acto de presencia (40). Por otra parte, las influencias de los políticos en los nombramientos de los empleados del Ejecutivo, en todos sus niveles, son conocidas por aquellos que han ocupado algún puesto directivo en cualquier gobierno. Así mismo, la creación de cargos adicionales en las burocracias regionales, con recursos provenientes de variadas fuentes oficiales, es práctica permanente en los establecimientos públicos (41). Toda esta inserción y reinserción humana se lleva a cabo dentro de una guerra sorda y permanente por la distribución de cuotas en el microcosmos de las facciones bipartidistas. De esta guerra no se han salvado siquiera los cargos claramente técnicos y supuestamente despolitizados, tanto en los niveles medios como en los más encumbrados del Estado. Esta situación ha puesto al descubierto muchas veces la contradicción entre la racionalidad del clientelismo y aquella que exige, al menos idealmente, la eficiencia del capitalismo.

Quizás donde está más generalizado el manejo arbitrario de recursos económicos, con fines clientelistas de beneficio privado, es en el tráfico de influencias que define la inversión pública y, en muchas ocasiones, el funcionamiento del Estado. Las licitaciones públicas y la presentación de entidades que suministran bienes y servicios al Estado tienen, con bastante frecuencia, el toque clientelista. Con él se afecta directamente la eficacia del Estado, puesto que no siempre coincide la buena calidad de lo que debería conseguir el sector oficial, con el interés privado que mueve su selección. Además, la motivación política y electoral de la selección

final está acompañada, con frecuencia, de un interés económico por las comisiones y los sobornos que se presentan a todo lo largo de la jerarquía administrativa del Estado.

Para concluir se menciona la difundida práctica clientelista de manipulación del voto. Las elecciones han adquirido todo un carácter mercantil. Lo más destacado es la compraventa de votos en varias regiones, particularmente en la Costa Atlántica (42). Sus métodos van desde el pago individual para que un elector consigne un voto por alguien cuya identidad política no importa, hasta la recolección de cédulas por parte de lugartenientes de los caciques políticos para conducir a los votantes a manera de rebaños (43). La compra de votos en dinero exige ingentes sumas para que sea significativo el número de sufragios. Con mayor difusión aún, en áreas menos urbanizadas se practica la compra de votos en especie. Su costo es menor, aunque de ninguna manera despreciable. Es el convite para numerosos grupos, una vez que han sido "orientados" en su votación. Con el transporte colectivo para su desplazamiento y mayor seguridad de por quién van a votar, la inversión económica local que se hace el día de las elecciones es considerable. Allí confluye una buena parte del costo de las campañas y la compra de conciencias ciudadanas, en el único acto de participación política formal dentro del sistema que tienen oportunidad de experimentar un gran número de comunidades colombianas cada dos o cuatro años.

## V. VARIACIONES DEL REGIMEN FRENTE AL SISTEMA POLÍTICO

El régimen político bipartidista ha tenido dos variaciones significativas que pueden influir en

40. Al respecto, los escándalos y las denuncias son innumerables. Véanse Aura Rosa Triana, "La barriada en la Cámara. Cómo se recomienda una cuota burocrática", *El Espectador*, octubre 18 de 1986, p. 10-A; "120 corbatas adicionales en una sola comisión de la Cámara", *El Espectador*, noviembre 10. de 1986, p. 10-A; y Aura Rosa Triana, "Denuncia contra empleados de la Cámara. Peculado y falsedad en caso de supernumerarios fantasmas", *El Espectador*, octubre 23 de 1988, pp. 1 y 20-A.

41. Este problema se ha convertido en fuente de inestabilidad de los gobernadores, víctimas de las pugnas regionales que se expresan a través de los apetitos burocráticos. Durante la administración Barco han sido permanentes los cambios en las gobernaciones por la imposibilidad de responder a las exigencias clientelistas de todas las facciones.

42. Ejemplos sobre el particular en "Colchones y muebles por votos en Barranquilla", *El Espectador*, febrero de 1988, p. 7-A; "El engaño de los votos por tierra", *El Espectador*, mayo 3 de 1987, p. 11-A; "Procuraduría investigará mercados (de) electores", *Vanguardia Liberal*, febrero 17 de 1988, p. 3.

43. A medida que la modernización de la Registraduría ha necesitado la inscripción de los potenciales electores, muchas de las prácticas clientelistas se han trasladado a esta acción. Véanse, "Gigantesco trasteo de votos en la Guajira. Barranca: 17 mil inscritos en una población de 7 mil votantes", *El Tiempo*, marzo 6 de 1988, p. 6-A; "Si no votan los botan", "Y la Contraloría viajó a Bucaramanga", *El Espectador*, febrero 16 de 1988 y marzo 13 de 1988, p. 3, Bogotá,

el sistema clientelista. Se trata del denominado "esquema gobierno-oposición" y de la elección popular de alcaldes como parte de las políticas de descentralización. Dado que esas reformas se concretaron durante el actual gobierno del presidente Barco, es difícil apreciar sus efectos sobre el sistema político. No obstante, se pueden adelantar algunas consideraciones al respecto.

Sin duda, el esquema gobierno-oposición (44) tuvo un objetivo muy importante. Se trata de crear incentivos institucionales de crítica frente al gobierno, con el fin de canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las reglas de juego establecidas por el régimen. El esquema supone que los partidos tradicionales poseen suficiente fortaleza como para reconstituirse e integrar bajo su comando todos los conflictos nacionales por medio de una oposición organizada.

El experimento no ha producido una revitalización del bipartidismo con la integración de las fuerzas políticas marginadas por el sistema. La única fuerza que se hubiera podido integrar es la Unión Patriótica, resultante del proceso de paz del gobierno anterior. La UP ha sido rechazada al ser diezmada y agotada políticamente por expresiones criminales, subproducto de la debilidad del Estado, que inducen mecanismos informales e ilegales de defensa del sistema. Por su parte, la eventual integración del Movimiento 19 de Abril, M-19, con el actual proceso de paz, no tiene gran significación dentro de las fuerzas guerrilleras y, sobre todo, no tendría nada que ver con el esquema gobierno-oposición. En consecuencia, la situación de fracaso que se vislumbra en la ampliación de la cobertura política del régimen, tiene relación con una mayor afirmación del sistema político del clientelismo. Si se hubieran introducido nuevas fuerzas en la arena política del régimen, posiblemente se habría iniciado una desarticulación del monopolio bipartidista del sistema al propiciar un efecto de cambio. Se ha-

brian incorporado intereses políticos diferentes de los clientelistas. Ello hubiera alterado la base actual de reproducción de la clase política y del mismo bipartidismo. Pero como no se logró, es lógico deducir que el mismo sistema encontró distintas maneras de volver estéril el propósito gobiernista.

La aparición del fenómeno paramilitar y sus conexiones con el narcotráfico ha sido funcional para la reproducción del sistema político del clientelismo, tenga o no vinculaciones directas con el bipartidismo. El apoyo que, eventual o consistentemente, hayan podido proporcionar algunos organismos armados del Estado a los grupos mal llamados de autodefensa, puede ser visto con simpatía por parte de políticos profesionales. Naturalmente, la escalada del paramilitarismo y del narcotráfico en sus acciones criminales ha sacado a relucir las contradicciones del fenómeno (45). El repudio formal y real de sus hechos por parte de la maleable opinión pública le ha quitado piso a la legitimidad que acciones ilegales, funcionales al sistema, ostentaban dentro del mismo. Incluso, indujo una providencia del Estado de derecho que le resta legalidad al paramilitarismo, al prohibir el porte de armas de uso privativo de las fuerzas estatales. Tal medida pone contra la pared a las instituciones represivas del Estado que se supone deben ejercer y defender el monopolio de su función armada (46).

El sistema también pudo encontrar la manera legal, dentro del mismo régimen, de neutralizar las ingenuas pretensiones del presidente Barco y sus asesores. El instrumento ha sido el partido conservador; más específicamente, el pastranismo. El expresidente Pastrana, de manera egoísta y con corta visión política, ha absorbido los pocos y débiles recursos del esquema, para proyectar un "Partido Social Conservador" de oposición que no permite compañía alguna, a no ser con fines inmediatos de beneficio político. Esta "oposición reflexiva",

y 10-A; "Contraloría desmiente movilización de empleados", *Vanguardia Liberal*, febrero 17 de 1988, pp. 1 y 3-A.

44. En Patricia Pinzón de Lewin (compiladora), *La oposición en Colombia: Algunas bases para su discusión*, Bogotá, FESCOL, CEI, 1986, hay una recopilación de materiales históricos sobre el ejercicio de la oposición en Colombia y planteamientos que alimentan el debate.

45. Entre las muchas y graves acciones de los paramilitares hubo dos de particular importancia: la matanza de funcionarios judiciales en La Rochela y el atentado al general Maza Márquez, director del DAS, que evidenciaron la contradicción de sus actividades al entrar en confrontación con las instituciones del Estado, en contra del sistema que dicen defender.

46. Ver "Los grupos de autodefensa están fuera de la ley", *El Espectador*, mayo 26 de 1989, pp. 1 y 11-A.

como se la llama pomposamente, opera indiscriminadamente si el gobierno opina, decide o actúa sin contar con la consulta, la información o el acuerdo previos con el expresidente. Por el contrario, todo es adecuado para la salud del país, si los actos de gobierno transitan antes por el filtro de la solitaria oposición formal con que cuenta el sistema (47).

Al lado de los dos tipos de defensa del sistema señalados, la ilegal y la legal, ha seguido su curso paralelamente la más efectiva y soterrada de las defensas. Las diarias, sistemáticas y múltiples acciones que posibilitan la reproducción de los dos partidos de manera mancomunada, no han sufrido alteraciones distintas a las tradicionales que se producen por la sordida competencia con fines electorales. En realidad, allí nunca ha existido el esquema gobierno-oposición. La competencia por mantener los favores de la administración del Estado institucional, como efecto del monopolio bipartidista y de la paridad burocrática durante el Frente Nacional, ha coartado la posibilidad de oposición política institucionalizada. Así mismo, cualquier intento de producción ideológica, con fines de diferenciación doctrinaria y programática entre partidos, ha sido desestimulada, pues es obsoleta para los fines del sistema. En suma, las tendencias del sistema son hacia el equilibrio de la distribución política con miras a conservarla, hacia el anquilosamiento ideológico y hacia la competencia por variar ventajosamente la distribución de los recursos, pero sin alterar el equilibrio del sistema para que no penetren nuevas fuerzas diferentes a las del bipartidismo.

Debe mencionarse la intención del actual gobierno de construir frentes sociales complementarios de integración al sistema, a partir de fuerzas susceptibles de incorporación al régimen. La política del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, hace inversiones en sectores de-

primidos de la población, particularmente en aquellas zonas donde la guerrilla o el inconformismo activo han prosperado debido a la ausencia del Estado. Con ello se busca la remoción de las causas objetivas de la subversión, para su incorporación al juego político formal. Esta política se compagina con los amagos gubernamentales de reactivar la raquítica Reforma Agraria, aunque es bien conocida la dinámica provocada por la compra masiva de tierras por parte del narcotráfico, que ha llevado a una verdadera contrarreforma agraria. De todas maneras, en este tercer frente de apoyo al sistema no es fácil prever los resultados, aunque no parece que tenga efectos multiplicadores más allá de las comunidades que pueda cobijar. Inclusive, el PNR es visto con desconfianza por parte de la clase política, ya que se ha procurado que ella no sea intermediaria. Por tanto, no ha sacado el provecho clientelista que quisiera de los recursos que considera deberían ser de su dominio. Ellos han sido manejados más por técnicos que por políticos (48).

El segundo cambio que se produjo en el régimen durante el gobierno del presidente Barco fue la aprobación de la reforma constitucional sobre elección popular de alcaldes. Esta enmienda tuvo su origen en el mandato anterior y hace parte de la denominada descentralización del Estado. Contrariamente a las tendencias neoliberales, en Colombia la descentralización aparece en buena medida como una búsqueda de mayor presencia del Estado en los escenarios del nivel local y regional del bipartidismo, tanto en forma directa como indirecta. En casi la mayor parte de situaciones, la presencia clientelista del Estado en las localidades se ha dado de manera indirecta. La descentralización no solamente proporciona mayores recursos para la acción directa del Estado en los municipios, por medio de la meta, en el año 92, del cincuenta por ciento de la progresiva transferencia hacia las regiones del impuesto del valor agregado. Facilita, también, que la acción indi-

47. Desde la posesión del presidente Virgilio Barco han abundado los casos que muestran el carácter de la oposición reflexiva. Los mejores ejemplos se encuentran en los casos del plebiscito y la reforma constitucional. En el primero, el expresidente Pastrana aceptó la propuesta luego del Acuerdo de la Casa de Nariño, interpretado como un segundo Frente Nacional. Ver Hernandó Valencia Villa, "De las guerras..."; *Semana*, No. 303, Bogotá, 22-28 de febrero de 1988; y Alfredo Vázquez Carrizosa, "La Constitución de 1886 ha muerto", *El Espectador*, febrero 2 de 1988, p. 3-A.

48. Algunos planteamientos en este sentido se encuentran en "Rompiéndole una vértebra al clientelismo" (entrevista con Rafael Pardo, consejero presidencial para la rehabilitación, la normalización y la reconciliación), *El Espectador*, abril 24 de 1988, pp. 1 y 10-A, y "Alzas y bajas del PNR", *El Espectador*, junio y julio de 1988 (serie en varias entregas).

recta, que ha operado hasta ahora con auxilios regionales y partidas semejantes, pueda tener un mayor efecto multiplicador, en razón de la nueva capacidad económica de los gobiernos municipales. Se podría argumentar que ciertamente hay mayores recursos pero también más responsabilidades, más obligaciones. No obstante, las mayores obligaciones pueden proyectar una más amplia participación comunitaria con el aliciente del ejercicio de la autonomía. Además, una de las razones del apoyo parlamentario al proceso de descentralización fue su visión de relativa liberación que obtenía el clientelismo local de parte del Ejecutivo central. Como se anotó anteriormente, aunque la pérdida de apoyo partidista ha debilitado políticamente al Ejecutivo, le ha permitido operar con mayor autonomía, terciando a favor de la racionalidad capitalista en detrimento de la clientelista. Eso ha alejado aún más a la clase política y a su institucionalidad del gobierno central (49).

El nombramiento de alcaldes hacía parte de las prerrogativas del Ejecutivo para designar funcionarios con el criterio político de las cuotas burocráticas. Así mismo, los alcaldes buscaban reproducir esas cuotas con los nombramientos que de ellos dependen. Este mecanismo hacía parte de la cadena clientelista desde arriba, en la cual la influencia regional de los políticos se expresaba directa o indirectamente. Con el procedimiento actual, inaugurado en las elecciones de "mitaca" en 1988, el manejo clientelista sufrió un cambio cualitativo. En efecto, a los candidatos a las alcaldías, fueran políticos profesionales o meros aspirantes a ello, les correspondió asumir, en mayor o menor grado, el papel de los candidatos a cuerpos colegiados. En otras palabras, tuvieron que adoptar los métodos de éstos, correspondientes, **grosso modo**, a los de los concejales: ostentosos en las grandes ciudades y parcos en el resto de municipios. Por otra parte, la mayoría de aspirantes y elegidos a las alcaldías estaba vinculada a las redes de clientelismo ya establecidas, o preten-

día constituirse en cabeza de facción con un tamaño que dependía del tipo de municipio donde estuviese ubicada.

No obstante, hubo casos en los que la elección de alcaldes mostró autonomía con relación al viejo andamiaje clientelista, además de que las posibilidades de independencia política son mayores en este tipo de elecciones que en las de cuerpos colegiados. Muchos de los candidatos de movimientos cívicos de las localidades fueron, en efecto, una reacción a formas clientelistas desprestigiadas, aunque entre ellos no pocos tenían el disfraz del viejo bipartidismo o la representación del narcotráfico y el paramilitarismo que pretende el control de ciertas regiones de conflicto (50). La autonomía con respecto al clientelismo emergió generalmente de la búsqueda de soluciones a problemas elementales de las localidades, especialmente los de los servicios públicos. En este campo, la ausencia del Estado es percibida claramente, y la ocupación de ese espacio por parte del clientelismo no ha logrado satisfacer las necesidades populares, particularmente en las pequeñas poblaciones. Aparte de la insuficiencia de recursos, es el problema de su dispersión y fragmentación, como parte de la racionalidad del clientelismo, sobre todo en las zonas deprimidas. Esta situación ha significado un reto para el sistema establecido, en uno de sus aspectos más vulnerables.

Pero, ¿qué posibilidades de independencia tienen las elecciones para alcaldes con respecto a las prácticas clientelistas? En la elección popular de alcaldes las decisiones no vienen necesariamente desde arriba. Las comunidades tienen la opción de evaluar y decidir quién debe ser su líder político formal. Sin embargo, hay ciertos factores que limitan la independencia política de los alcaldes y la relación con sus electores. Uno de ellos se refiere a la capacidad

49. Un análisis del significado y los alcances de la descentralización, con planteamientos algo diferentes a los aquí expresados, puede verse en Carlos Moreno, "La reforma municipal: ¿descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a abril de 1988. También en Pedro Medellín (compilador), *La Reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL (sin fecha).

50. Sobre los resultados y primeros efectos de la elección popular de alcaldes se puede consultar Pilar Gaitán, "Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo a agosto de 1988. En agosto de este año salió a flote el interés político directo del narcotráfico con la creación del Movimiento de Restauración Nacional, Morena, en el Magdalena Medio. Así mismo, con la desbocada terrorista de asesinatos, entre los que sobresale el del candidato presidencial Luis Carlos Galán Sarmiento. Véanse, "Morena se destapa", en *Semana*, No. 380, 15-21 de agosto de 1989, y "La guerra es total", en *Semana*, No. 381, 22-28 de agosto de 1989.

que tiene la desueta figura del gobernador de vetar y destituir a los alcaldes en casos especiales. Pero las contradicciones entre los alcaldes y las jerarquías regionales y nacionales difícilmente puede sobrepasar los límites de estabilidad del orden público en las comunidades. Por otra parte, el período de dos años que tienen los alcaldes es muy corto para adelantar una gestión que permita ser sopesada consistentemente. Esta situación debilita la nueva institución y la hace más vulnerable a los manejos clientelistas.

Otro factor limitante es el económico. Aunque las disposiciones sobre descentralización ampliaron progresivamente el presupuesto proveniente de la cesión fiscal de la nación a los municipios, su monto y el tope fijado de ninguna forma son suficientes para cubrir las necesidades mínimas básicas de las poblaciones. Ello proyecta la posibilidad de que se recurra al clientelismo como forma de compensación de esa insuficiencia. Los recursos cedidos por la nación, junto con los provenientes de los impuestos municipales que regulan los concejos, pueden fácilmente caer dentro de un manejo clientelista, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema ha estado integrado a la administración de los municipios por largo tiempo. De todas formas, la elección popular de alcaldes es un reto que tienen las comunidades para su organización y relativa independencia políticas. Representa, al menos potencialmente, una cuña para el sistema político del clientelismo, máxime si se mira la rigidez e inamovilidad que ha ostentado desde su cimentación como subproducto del cambio de régimen del Frente Nacional.

## VI. DIMENSION POLITICA DEL SISTEMA

El bipartidismo fue por largo tiempo prácticamente la única organización social con que se identificó la sociedad civil que emergía. Al mismo tiempo, como ya se señaló, fue el factor que le brindó contenido a las expresiones políticas de un Estado en formación. Junto con la Iglesia, el bipartidismo definió siempre la capacidad política del Estado en una sociedad agraria atrasada y segmentada. Era el principal referente tanto del Estado como de la sociedad civil.

En la etapa en que se estableció el Frente Nacional, la sociedad civil poseía mayor cuerpo. Se había diversificado y tenía manifestaciones adicionales al bipartidismo, como un débil sindicalismo y unos gremios económicos, entre los que sobresalía el de los cafeteros (51). No obstante, el bipartidismo era la expresión por excelencia que permeaba y buscaba moldear a todas las demás. Más adelante, a pesar de que los partidos se debilitaron significativamente dentro de la sociedad civil, no perdieron su inserción dentro del Estado. Pero en ella sí perdieron el sentido de globalidad, es decir, la función de canalizadores ante el Estado de las expresiones políticas surgidas de la sociedad civil. La disminución de cobertura social del bipartidismo y la limitación de sus objetivos ante el Estado, condujeron a que muchas expresiones políticas de la sociedad civil buscaran su propia proyección hacia el Estado. Es el caso de la tendencia de acción directa de los gremios de la producción económica hacia el Estado. Ello le dio un toque corporativo a la articulación entre éste y la sociedad civil (52).

Pero el problema principal no radica en la disminución de la cobertura social del bipartidismo, sino en los efectos que tuvo para el Estado la configuración del sistema político del clientelismo. Todo sistema político define, en forma subordinada a las directrices del régimen, la manera como se articula el Estado con la sociedad civil. En el caso colombiano, el sistema clientelista moldeó esa articulación de manera tal que el Estado, no obstante su considerable crecimiento institucional, no alcanzó la fortaleza que exigía la nueva organización social. En otras palabras, la capacidad de acción del Estado no adquirió la potencialidad estructural para proyectarse hacia el tipo de sociedad que iba moldeando el desarrollo capitalista. Por eso, tampoco pudo hacer sentir su presencia en muchos sectores y grupos sociales, nuevos y

51. Sobre el papel de los gremios en la política se puede consultar Alvaro Echeverri, *Elites y proceso político en Colombia 1950-1978*, Bogotá, Fondo de Publicaciones FUAC, 1986.

52. El proceso tuvo un claro comienzo durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, con una política económica sectorizada. A partir de ahí, la manifestación política directa de los gremios ha sido más notoria. Se incluye dentro del rubro de las llamadas políticas de concertación. Al respecto puede verse Gustavo Gallón, "Concertación simple, concertación ampliada", en *Controversia*, No. 105, Bogotá, CINEP, 1982.

viejos, emergentes y en descomposición, que prácticamente no han tenido la ocasión de palpar la acción estatal, a no ser de manera fortuita, impositiva o represiva. Son las limitaciones que ostenta la cultura clientelista de un sistema político mercantil. Ella contrasta con una cultura democrática, en la que el Estado alcanza una proyección allende las fronteras del alcance físico de sus instituciones, gracias a la legitimidad que inspira un régimen abierto y pluralista.

El nuevo sistema no se ocupó de abrir las posibilidades de organización en la sociedad civil, como respuesta adecuada a la amplia gama de expectativas políticas que se engendró una vez culminadas las dictaduras civil y militar y avanzando el proceso de transformaciones en la sociedad. Al contrario, circunscribió monopólicamente la mediación política con el Estado al bipartidismo. Por eso aprovechó la existencia del viejo recurso del clientelismo para absorberlo y multiplicarlo, particularmente a partir del gran susto que experimentó el bipartidismo oficial con la Alianza Nacional Popular, ANAPO, en su sorpresivo triunfo electoral de 1970. Con la generalización del clientelismo como articulador del sistema, la mediación se limitó a las demandas sociales que fueran susceptibles de transformarse directamente en votos. El sistema tendió a apoyarse, entonces, solamente en su capacidad de integrar el mayor número posible de beneficiarios directos que los respaldaran como individuos o como grupos vinculados al bipartidismo. Cualquier tipo de intereses provenientes de la sociedad civil, que no guardara relación directa con la reproducción de un capital electoral (53) era tramitado de manera incidental. Dentro de esta lógica, la dinámica del sistema pasó a depender, en principio, del crecimiento y utilización clientelista de los recursos del Estado. Su legitimidad quedó resguardada por un rígido procedimiento electoral inmerso, en última instancia, en una formalidad jurídica con una tradición casi sin parangón dentro de las sociedades llamadas del Tercer Mundo (54).

El encadenamiento de esta legitimación es absoluto. Dentro del bipartidismo se elige directamente al presidente de la República y a los miembros del Congreso Nacional, de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y, recientemente, a los alcaldes. De ahí en adelante, el presidente de la República, y la rama ejecutiva que se deriva de él, designa sucesivamente todos los funcionarios, al nombrar a las cabezas de los cargos políticos que son los menos estables, y al ratificar o ajustar nombramientos en el resto de la administración pública que constituye la mayoría de la gran masa burocrática actual. El resto dependen directa o indirectamente de la rama legislativa y, en menor grado, de la judicial. Todo este proceso político postelectoral de cada cuatro años, con ajustes intermedios luego de las elecciones de "mitaca" donde se renuevan asambleas, concejos y desde 1988 alcaldías, se realiza de acuerdo con la distribución obtenida por las fuerzas electorales de las facciones bipartidistas. Esta es, en realidad, la ley empírica y pragmática de la llamada carrera administrativa en Colombia.

El uso clientelista de los crecientes recursos estatales ha afectado las posibilidades de ampliar la acción oficial por medio de su utilización más racional. En efecto, una mayor porción del presupuesto tiende a engrosar los gastos estatales de funcionamiento en detrimento de los de inversión, aun teniendo en cuenta el uso clientelista que también se hace de estos últimos. Además, la presión hacia el ensanche presupuestal inflacionario es constante, máxime si no se tienen recursos para atender múltiples necesidades sociales y emergencias. El desfase entre los presupuestos y su ejecución es cada vez mayor, o se tiene que contrarrestar, como ha ocurrido durante los dos últimos gobiernos, con un crecido endeudamiento externo. Esta solución de corto plazo va a revertir, en últimas, en el agravamiento del mismo problema fiscal que trata de enmendar, cuando el servicio de la deuda aumente considerablemente en el presupuesto (55). En esta forma, al

53. Un indicador del carácter mercantil de la institución electoral puede apreciarse en la orientación de los trabajos presentados en el libro *Mercado electoral, elección de alcaldes*, publicado por el Programa de Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, Bogotá, FEI, 1988.

54. La importancia de la formalidad jurídica colombiana puede apreciarse en el trabajo de Hernando Valencia Villa, *Cartas*

de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano, Bogotá, Universidad Nacional-CEREC, 1987.

55. El incremento de la deuda externa ha sido grande a partir de 1980. José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, *Colombia y la deuda externa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988, Cuadro 1, muestran cómo la deu-



ya tradicional problema del déficit fiscal en las sociedades capitalistas, en el cual el Estado ha asumido costos que corresponden a las clases dominantes para socializarlos, se suman las relaciones clientelistas como factor estimulante de dicho déficit. Sin duda, el problema fiscal ha incidido de manera negativa en la capacidad política del Estado. Es una forma de debilitamiento político.

No obstante, el sistema político ha tratado de compensar la limitada presencia del Estado fuera del amplio radio de acción de la burocracia bipartidista. Ha prolongado el alcance físico de las instituciones estatales en la sociedad civil, a través de intermediarios. El sistema político del clientelismo opera no solamente de la mano del Estado, con cargos en la burocracia y obras de infraestructura, grandes y pequeñas, sino que interviene, ante todo, con el auxilio de mediadores. Así, garantiza que se cumpla mejor el intercambio de beneficios propios de la racionalidad del clientelismo. Esta manera de prolongar la presencia del Estado se orienta, básicamente, hacia las áreas deprimidas de la sociedad, o hacia aquellas donde por razones especiales otras instituciones asumen funciones estatales. Este último caso es el de la Federación de Cafeteros, a través de sus Comités y obras en sus zonas de influencia. En el resto, el de áreas mayor o menormente deprimidas, cumplen la intermediación las juntas de acción comunal que estimula el Estado para el trabajo comunitario, con aportes generalmente exigüos de capital. Con frecuencia, la acción comunal tiene la intermediación del bipartidismo en cabeza de una de sus múltiples facciones. Estas, como intermediarios, han ideado un sinnúmero de formas de acción clientelista que prolongan indirectamente la presencia del Estado y legitiman el sistema en sectores no capitalistas de la sociedad civil (56). Aunque discutible, el clientelismo es aquí funcional para un limitado progreso. Que fomente el cambio social es cuestionable. Estimula la

competencia individualizada y apuntala el control político. No hay duda que es funcional para las estructuras de dominación.

Casi todas las formas de organización de las clases subalternas en la sociedad civil, que no hayan estado avaladas por el bipartidismo, tarde o temprano han fracasado en sus intentos de mediación ante el Estado. Disidencias liberales y conservadoras, nuevos partidos y movimientos políticos, han desaparecido o permanecido en el ostracismo. Las formas legales, como los sindicatos, han tenido triunfos coyunturales, aunque las más de las veces sus acciones han sido declaradas ilegales (57). Multitud de organizaciones esporádicas, como los paros cívicos y los movimientos sociales, han sido reprimidas por el Estado a instancias del sistema. Existe la tendencia oficial a considerar subversiva toda organización que reivindique intereses populares ante el Estado.

En contraste, por lo general, las organizaciones de los sectores capitalistas de la sociedad civil han logrado romper el cerco del bipartidismo en su mediación ante el Estado. Es, como se mencionó, el sabor corporativista en la política, disimulado por la presencia del bipartidismo en el Estado en todo lo que implique remoción, reubicación o asignación de sus recursos, que es lo más ruidoso y persistente. El acceso político más o menos directo de las organizaciones dominantes, generalmente los gremios de la producción y la comercialización, se ve facilitado por la racionalidad capitalista con que tiende a operar el Estado. Sin embargo, todo el peso de esta racionalidad lo ha tenido que asumir el Ejecutivo, a espaldas del Congreso, y muchas veces en contravía de su misma burocracia adscrita a la racionalidad del clientelismo, pocas veces coincidente en su lógica con la del capitalismo. Por eso, los problemas sociales, económicos y políticos de envergadura han caído en manos de los "técnicos" con que se escudan los gobiernos en su condición de representantes de una doble racionalidad. Los técnicos, que no burócratas, son ajenos generalmente a experiencias previas en

da era de 4.417 millones de dólares en 1978, 6.809 en 1980, 10.271 en 1982, 14.080 en 1985, 15.021 en 1986 y 15.685 en 1987. Este incremento de casi cuatro veces da una idea del carácter irreversible que ha adquirido.

56. Algunos planteamientos sobre la racionalidad clientelista en la utilización de los recursos fiscales se exponen en mi artículo "Clase política y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 154, Bogotá, octubre de 1985, pp. 99-100.

57. Un análisis de los logros y fracasos de las alternativas políticas, fuera del bipartidismo, se puede consultar en Gustavo Gallón (compilador), *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989.

política (aunque su papel en el Estado ha sido una vía de ingreso a ella por lo alto), y tienen que transigir y acomodarse a los intereses y a la lógica de la "política profesional".

No cabe duda que el sistema político del clientelismo, a pesar de sus lastres y de las contradicciones con la lógica de la eficiencia capitalista, ha sido altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad civil. Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una alta integración de la población dentro del Estado, como medios de amortiguación de conflictos. Adicional a la legitimidad que ostenta en el amplio radio de acción de la burocracia bipartidista y en los grupos populares que pueda satisfacer, el sistema fundamenta también su legitimidad en los sectores privilegiados de la sociedad, que se extienden hasta vastos estratos de las clases medias. La estabilidad económica colombiana, y no sólo la institucional, ha sido factor de primer orden en la cobertura de su legitimidad. Todo ello rubricado, claro está, por el mantón de la formalidad jurisdiccional.

Sin embargo, la profundización de la crisis nacional ha sacado a relucir los grandes lastres del sistema y del régimen político que lo sustenta. En primer lugar, el costo económico de la estabilidad del sistema es muy alto. La racionalidad clientelista es cada vez más onerosa y no garantiza que las relaciones de poder que se encuentran por fuera del sistema puedan ser neutralizadas en sus efectos desestabilizadores. En la política de ajustes al funcionamiento económico, la fortaleza del Estado es insuficiente por cuanto no proporciona al gobierno las herramientas de consenso necesarias para corregir las bruscas desviaciones del capitalismo salvaje. En momentos en que la estabilidad económica comienza a flaquear, salen a flote las profundas deficiencias del aparato productivo poco competitivo, acostumbrado a generar altos beneficios por las ventajas del privilegio y la permisibilidad corruptora del clientelismo en las decisiones oficiales.

En segundo lugar, el cerramiento del sistema contribuyó decisivamente a fomentar las manifestaciones de poder que se enfrentaban al Estado. La criminalización oficial a las oposiciones facilitó su radicalización. La tradición de violencia implantada por las jefaturas natura-

les del bipartidismo fue el caldo de cultivo para la exacerbación de las fuerzas que se sentían segregadas. En una sociedad con una velocidad de transformación estructural sin comparación en América Latina, estas condiciones revirtieron en una nueva violencia. La debilidad del Estado se manifestó en la militarización de la política, bajo la égida de las instituciones armadas del Estado, que operaron como ruedas sueltas por la despreocupación gubernamental derivada de las prioridades fijadas por el sistema.

En estas circunstancias, el Estado ha demostrado su incapacidad en la política represiva y ha dejado ver su debilidad de una manera difícilmente reversible. También las guerrillas han tratado infructuosamente de construir alternativas frente al Estado (58). Estos fracasos políticos, guerrillero y del Estado, han llevado a crear sustitutos en la sociedad civil a la incapacidad correctiva y represiva del Estado. El carácter delincencial de la acción punitiva privada, que pretende ejercer justicia y represión, hace que se alteren negativamente la labor jurisdiccional del Estado y el monopolio que éste debe ejercer sobre la violencia. La supuesta justicia privada de los grupos paramilitares y de narcotraficantes refuerza la inoperancia de la justicia oficial, dados los mecanismos de defensa y la capacidad económica que tales actividades delictivas exhiben (59). El origen anticomunista y antiguerrillero de los grupos paramilitares, la vinculación que a ellos ha tenido el narcotráfico y la debilidad estatal los colocó en una posición de complacencia por

58. Sobre la historia y el significado de la lucha guerrillera se pueden ver William Ramírez Tobón, "Violencia y democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo a agosto de 1988, y "La liebre mecánica y el galgo corredor", en *Análisis Político*, No. 7, Bogotá, mayo a agosto de 1989; también Ana M. Bejarano, "El proceso de paz durante la administración Betancur (1982-1986): resultados de un esfuerzo para ampliar el espacio de participación política en Colombia", Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Tesis para optar al título de politólogo, Bogotá, 1987, pp. 34 y ss., y Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI-CINEP, 1989.

59. Ejemplo de lo anterior puede verse en "El 'Dossier' Paramilitar", en *Semana*, No. 362, Bogotá, 11-17 de abril de 1989, y "La oveja negra", en *Semana*, No. 365, Bogotá, 2-8 de mayo de 1989. En las páginas 36 y 37 de esta última se enfatiza lo referente a las conexiones entre miembros del ejército, paramilitares y narcotraficantes.

parte de algunos organismos oficiales encargados de la represión (60).

Por último, en el plano en que más se notó la debilidad del Estado, ya que engloba a todos los demás, es en el ejercicio de su función de mediación y articulación de las relaciones de poder que se presentan en la sociedad. Con su régimen cuestionado, y un sistema clientelista que se ocupa solamente de mantener viva la capacidad de reproducción de un bipartidismo que disminuye la credibilidad en las reglas formales del juego político, el Estado es incapaz de orientar las manifestaciones de poder en la sociedad. De esta manera, cualquier gobierno, con cualquier propuesta, se topa con la realidad de su fraccionamiento político. Y si a ello se suma el hecho de la dependencia que tienen los gobiernos de parte del sistema, sus proyectos generalmente están viciados por las propias limitaciones que le proporciona esa dependencia. En esta forma, el sistema político del clientelismo es un lastre adicional que tiene la sociedad colombiana a las vicisitudes propias de su condición capitalista subdesarrollada y dependiente.

En suma, el sistema político del clientelismo permitió la consolidación y reproducción del capitalismo, pero incubó su propia racionalidad con costos económicos crecientes que contrastan con los beneficios políticos en descenso. Igualmente, rescató la formalidad democrática del viejo régimen, pero no trascendió la mera legitimidad de la representación electoral. Así mismo, obtuvo su estabilidad, pero no la extendió al conjunto de la sociedad. Finalmente, alentó el fortalecimiento del Estado, pero lo castró al usarlo como compensación al debilitamiento del bipartidismo. El clientelismo alimentó al sistema, desprestigió al régimen y debilitó al Estado.

60. A raíz de los magnos asesinatos de agosto, el gobierno impulsó una ofensiva contra el narcoterrorismo. La respuesta no ha sido proporcional a sus fuerzas por parte de las instituciones armadas del Estado.