

---

**Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara**

## **Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional**

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Tercer Mundo Editores, Bogotá. 1991.

---

Desde mediados de los años setenta el tema del clientelismo inundó la controversia pública. El término mismo se convirtió, antes que en una categoría explicativa, en vocablo injurioso apto para lanzar cual guijarro al rostro del adversario político. Una argumentación de fuerte coloración moralista se complacía en presentar al clientelismo como una especie de excrescencia maligna aparecida inexplicablemente en el organismo sano de los partidos tradicionales.

El libro de Leal y Dávila desecha la afectación maniquea y toma las necesarias distancias frente al objeto de estudio. Esfuerzos similares se habían iniciado desde mediados de los años setenta con el trabajo de Fernán González y Miranda Ontaneda y que fueron a su vez continuados por otras investigaciones.

La obra está integrada por dos grandes partes. En la primera se aborda el clientelismo en su dimensión macrosocial y desde una perspectiva na-

cional al paso que en la segunda se entrega una descripción y análisis del fenómeno en el ámbito regional: el municipio santandereano de Rionegro. El libro contiene además introducción y conclusiones y está precedido por un prólogo de Alfredo Molano.

Quizá resulte más conveniente empezar el comentario a la inversa de la exposición, es decir, por la segunda parte. Los autores tomaron a Rionegro como el escenario adecuado para la elaboración de "... un modelo de clientelismo a nivel municipal para ser utilizado en otros estudios locales", p. 109.

En Rionegro se distinguen dos regiones sociogeográficas: una zona alta, asiento de una dinámica economía cafetera integrada por pequeños y medianos productores y una zona baja más bien deprimida. La región cafetera ha resultado muy propicia para el florecimiento del sistema del clientelismo. En ella los campesinos for-

man la clientela al paso que empresarios y comerciantes medios suministran los cuadros dirigentes. En cambio en la zona plana el terreno no ha sido el más abonado para su desarrollo. Aquí se han generado en la población fenómenos que escapan al control clientelista y que alimentan lealtades políticas alternativas. Resulta muy interesante la constatación que hacen los autores sobre la adecuación de instituciones económicas a los mecanismos del clientelismo. La más importante de ellas para Rionegro es la Federación Nacional de Cafeteros cuyos recursos han contribuido a fortalecer la influencia del grupo político dominante. En la misma constelación han actuado otras instituciones como la Caja Agraria, la Caja Popular Cooperativa, la Federación de Cacaoteros, etc.

Con detalle, los autores presentan la articulación de los diversos elementos e instancias que integran la red municipal del clientelismo. El centro

de gravedad del sistema lo constituye el Concejo Municipal desde el cual el grupo hegemónico ejerce el control sobre la alcaldía, la tesorería municipal y la personería. El clientelismo en la esfera local actúa en conexión con los niveles departamental y nacional a cuyos recursos accede por intermedio de varias dependencias oficiales.

El libro cobra notable animación cuando describe y analiza el ascenso político de Don Tiberio Villareal, referencia central del sistema clientelista en Rionegro, y más allá. El triunfo de la ANAPO en las elecciones de 1970 refleja una crisis de la influencia del bipartidismo en un municipio liberal de larga data. En la lucha por la recuperación del control político para el liberalismo, Tiberio Villareal sustituye según lo subrayan los autores, el tradicional estilo de dominación y a los viejos cuadros políticos que lo alimentaban y reproducían.

De procedencia humilde Villareal despliega tanto su capacidad de trabajo, su habilidad de rábula, la experiencia administrativa, en el empeño de reconstruir la hegemonía política. En esa empresa levanta al tiempo la complicada arquitectura del "moderno clientelismo" en Rionegro. A partir de esta base don Tiberio establecerá nexos con "el faccionalismo regional" mediante la alianza de la corriente que él encabeza: **Insurgencia Liberal** con el grupo que en santander acaudilla Rodolfo González García. Desde la Asamblea departamental y luego como representante en la Cámara el líder de Rionegro fortalecerá su poder en el sistema clientelista. Como testimonio material de esa parábola política irán quedando aquí y allá en Rionegro un centro recreacional, una discoteca, un salón de reuniones, planes de vivienda. Son "las Obras" sin las cuales no hay clientelismo que valga.

No obstante las pretensiones de amplio cubrimiento, el clientelismo deja zonas sin cubrir y grupos sociales sin atender. En Rionegro el sistema casa muy bien con la estructura social prevaeciente en la región cafetera del municipio pero no se aviene con la que

domina en la zona baja. En los vacíos que deja el clientelismo o en las exclusiones que genera advierten los autores el terreno sobre el cual han prosperado fuerzas alternativas como la Unión Patriótica entre 1986 y 1988 o El Frente de Izquierda Liberal Auténtico de Horacio Serpa Uribe por el mismo tiempo. Entonces, cuando no se puede mantener la votación con favores y la pericia leguleya se agota, el clientelismo no tiene reatos para acudir a la violencia institucional o paramilitar si la situación aprieta. De esta manera también en Rionegro se sacó de la escena política a la U.P.

Tiene gran interés en el trabajo de Leal y Dávila la sección dedicada al estudio de la relación entre la Acción Comunal y el sistema político. Las 73 juntas que integran la organización en Rionegro constituyen en la mayoría de los casos eficaces núcleos de apoyo del sistema clientelista. Al respecto los autores concluyen: "Por esto, la acción comunal se ha convertido en Rionegro en la principal y casi exclusiva forma de organización de la comunidad", p. 236 y en poderoso factor "desarticulador" de organizaciones diferentes.

A partir de la afirmación reiterada en varios lugares sobre el origen predominantemente estatal de los recursos financieros del clientelismo se muestra tanto las fuentes de obtención como los mecanismos de circulación. La cuestión de los recursos no se agota en el tema por cierto famoso de los auxilios, sino que se extiende al manejo clientelista de fondos del presupuesto ordinario. Este último aspecto habría que tenerlo en cuenta para no caer en la ingenuidad de asociar la desaparición de los auxilios a una especie de muerte por consunción del clientelismo. En la exposición se alude también a los aportes que recibe el sistema de parte de agencias privadas y de "... los fondos provenientes del narcotráfico", de los cuales se dice que "indudablemente son de gran peso", p. 343. Esto último no se documenta.

La primera parte del libro se ocupa del clientelismo como fenómeno ma-

crosocial en el plano nacional. De manera clara los autores recogen los elementos centrales de la crisis del sistema político que se han señalado en diagnósticos anteriores y agregan matices nuevos. La óptica desde la cual se mira la crisis es la del clientelismo. Este, según Leal y Dávila ha jugado el papel de catalizador de la actual crisis política nacional.

En varios pasajes de la obra se consignan definiciones del clientelismo. Quizá la más comprensiva de ellas sea la siguiente: "Es el moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo valor social de las lealtades. Se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos", p. 47.

El surgimiento del moderno clientelismo político mercantil se asocia, ante todo, al Frente Nacional con respecto a cuya iniciación los autores establecen un antes y un después en "una visión diacrónica". Se advierte que el trabajo "no es historiográfico", aunque en realidad no se llega a saber qué tipo de problemas resuelve la distinción entre lo diacrónico y lo historiográfico.

Hasta el Frente Nacional se pueden anotar, entre otras, las siguientes características del sistema político en el país: la dirección política estaba integrada por los "jefes naturales", el sectarismo era el "activador de la dinámica partidista", el poder político se sustentaba en la ideología de adscripción y en la disciplina nacional de los partidos.

Con el Frente Nacional se produjo el eclipse de los liderazgos nacionales que fueron sustituidos por "... la especie regional denominada 'clase política'. La convivencia burocrática y el interés mercantil ocuparon el lugar del sectarismo y la disciplina mercantil ocuparon el lugar del sectarismo y la disciplina nacional. Se produjo una situación de corrupción administrativa generalizada. La competencia por acceder a los recursos del Estado coartó la posibilidad de una oposición política institucionalizada. Señalan

finalmente los autores que fenómenos como el narcotráfico y el paramilitarismo han sido fundamentales para la reproducción del clientelismo.

Si bien en el libro de Leal y Dávila predominan la novedad y los aportes no sólo con respecto al clientelismo sino también al proceso político general del país, hay aspectos que dejan cierta insatisfacción al contrastarlos con los objetivos que se fijaron los autores y otros que suscitan reparos. En este orden de ideas cabe señalar como lo más importante, el fracaso en el intento de construcción de un modelo global del clientelismo. Sin duda muchos de los elementos aportados en el trabajo formarán parte del esquema de conjunto, pero la elaboración de este, permanece aún en perspectiva.

Por momentos se tiene la impresión de que al convincente modelo de análisis del clientelismo a nivel local, formulado a partir del caso de Rionegro se le insufla aire para convertirlo en el modelo nacional. Sin embargo, existen hasta el presente enormes vacíos en la investigación empírica sobre el clientelismo que no pueden ser cubiertos del todo por la intuición sociológica. Esto tiene particular aplicación si se piensa en las grandes ciudades. El contraste entre el antes y el después del sistema político en relación con el frente Nacional produce un buen efecto didáctico pero abulta con exageración las diferencias entre los períodos. Por el camino de los ejemplos puede aclararse mejor el sentido de esta observación. La disciplina nacional de los partidos fue siempre ave de paso en las formacio-

nes políticas tradicionales las cuales tuvieron el sentido de elásticas articulaciones federalistas. Antes que una evolución lineal de la disciplina nacional de los partidos hacia su dislocación regional, lo perceptible es la sucesión de etapas de cohesión nacional y de dispersión regional.

A su turno la contraposición entre sectarismo doctrinario e interés burocrático para los períodos señalados, puede tomarse apenas como cuestión de énfasis. En la intransigencia conservadora hacia la República Liberal influye de manera importante la reducción del empleo estatal como consecuencia de la crisis económica de 1929-1932. Dirigentes de base del conservatismo comprendían bien la consigna laureanista de "abstención integral" cuando libraban una lucha a muerte en defensa de los 3 ó 4 empleos que agotaban la capacidad burocrática del municipio. El sectarismo resultaba funcional a la defensa de intereses pragmáticos apenas encubiertos por el discurso ideológico.

Tienen razón los autores al relacionar corrupción administrativa y clientelismo bajo el Frente Nacional. Sin embargo habría que señalar que en anteriores períodos históricos el sistema vivió situaciones de corrupción administrativa generalizada como es el caso de los años finales de las hegemónicas conservadora y liberal en el presente siglo.

Con cierta inadvertencia conceptual se tiende a colocar el signo de igualdad entre sistema político y clientelismo bajo el Frente Nacional. Al respecto

se anota: "De esta forma, el sistema colombiano ha llegado a ser el "sistema político del clientelismo", p. 37. Sin embargo diversos elementos del sistema político, algunos de los cuales se señalan en el libro mismo, giran en órbitas diferentes a la de las relaciones de clientela. Ello no quiere decir que funcionen mejor, significa tan solo que se encuadran en otro orden de relaciones. En tal sentido pueden mencionarse la relativa autonomía del poder ejecutivo, el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, el diseño de la política económica, etc., todos aspectos centrales en el concepto de sistema político.

No obstante las observaciones críticas que se pueden formular, con seguridad el lector encontrará que en el trabajo de Leal Buitrago y Dávila Ladrón de Guevara, predominan con ventaja los momentos positivos tales como: el logro de un modelo para la investigación del clientelismo a nivel regional, el esclarecimiento de aspectos relevantes del funcionamiento del sistema político colombiano, la sistematización de un conjunto de observaciones sobre la crisis política. En un tiempo razonable se verá que el libro habrá cumplido una de las metas señaladas por los autores en la introducción: "Este estudio busca complementar en parte las deficiencias existentes, pero, ante todo, pretende estimular una línea de investigación prioritaria para la comprensión de la política", p. 19.

**Medófilo Medina**, Historiador, profesor de la Universidad Nacional.