

# Clientelismo y ciudadanía: los límites de las reformas democráticas en el departamento de Sucre

**Cristina Escobar\***

Profesora del Departamento  
de Sociología de Temple  
University, EE.UU.

*\* Agradezco a Matthew Shugart, Gershon Shafir, Jeff Weintraub, Robert Gay, y a los revisores anónimos de esta revista por sus valiosos comentarios a las versiones previas de este artículo. Sin embargo, las interpretaciones y conclusiones de este trabajo son de mi responsabilidad. Agradezco adicionalmente a la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá y al Center for Iberian and Latin American Studies de la Universidad de California en San Diego por su apoyo económico. Una versión anterior de este artículo fue publicada en Latin American Perspectives. Vol. 29, No. 5, 2002. Traducido por Beatriz Maldonado Carreño.*

LA REALIDAD POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA genera preguntas importantes acerca de los prerequisites para una ciudadanía democrática. Los movimientos populares a menudo fracasan en el intento por sacar ventaja de las aperturas institucionales y encuentran obstáculos al transformar su poder de movilización en poder político institucional. Un análisis de la participación política en el departamento de Sucre muestra que el clientelismo, que está tan ampliamente extendido en las democracias latinoamericanas, detiene el poder de los grupos populares organizados bajo nuevas reglas políticas, y frustra la promesa de un cambio institucional. Primero, una precaria situación económica fuerza a importantes sectores de la población a valorar los beneficios inmediatos de cambiar sus votos, sobre los beneficios abstractos y a largo plazo de la representación política. Segundo, la larga historia de estas prácticas políticas ha creado instituciones informales basadas en redes de intercambio desigual y ha prevenido el desarrollo de instituciones locales de participación que podrían servir como base para la ciudadanía democrática. Tercero, los políticos y sus maquinarias han mostrado una mayor habilidad para adaptarse a los cambios en las reglas políticas y en las instituciones de lo que los proponentes de reformas políticas institucionales generalmente anticipaban.

Colombia es un lugar interesante para examinar el clientelismo y la ciudadanía democrática porque, en contraste con las nuevas democracias, las cuales en muchos casos afrontan crisis económicas o deben sobreponerse a los legados de regímenes autoritarios previos, ha disfrutado de una estabilidad económica y un gobierno civil por varias décadas. A pesar de su historia democrática institucional, altos índices de abstención, un clientelismo arraigado y una constante violencia, demuestran que hay otros límites para la democracia.

Colombia ha pasado por un proceso de reforma democrática que comenzó con la reforma municipal de 1986<sup>1</sup>, y continuó con la promulgación de la nueva Constitución en 1991<sup>2</sup>. Las reformas municipales comprometieron una descentralización política, financiera y administrativa, incluyendo la elección popular de alcaldes, dándole así una mayor autonomía a los municipios y facilitando la participación local. La nueva Constitución introdujo reformas políticas significativas, tanto electorales como no electorales (referendo, consulta popular, voto programático, contribuciones estatales al financiamiento de campañas, distribución oficial de tarjetones, etc.), ayudando a facilitar la competencia electoral y la participación ciudadana.

El escalamiento de la violencia, particularmente en las áreas rurales, le dificulta a un estudio de la democracia colombiana desentrañar los efectos de la violencia de otros factores. Así como en gran parte de las áreas rurales colombianas, el departamento de Sucre se ha visto afectado por los enfrentamientos guerrilleros y actividades paramilitares, y la violencia es parte de su universo político hoy en día. Sin embargo, la política institucional de Sucre durante principios de los años noventa no estaba guiada por la dinámica de la confrontación violenta. El proceso de paz que acompañó las reformas políticas trajo arreglos de paz entre los dos grupos guerrilleros más importantes de la región y el gobierno. Fue sólo en los años subsecuentes, con la aparición de nuevos grupos insurgentes y el desarrollo de una fuerza paramilitar unificada en el departamento, que se produjo un escalamiento en las confrontaciones violentas. Sucre, entonces, constituye un valioso caso de estudio porque es posible analizar los efectos del cambio institucional en la participación de grupos organizados en las áreas rurales, dentro de una dinámica regional que por un período de tiempo (1990-1994) no estaba gobernada por la violencia política.

Otra ventaja de Sucre para tal estudio es que ha tenido tanto las arraigadas maquinarias políticas liberales y conservadoras, como una de las más largas y fuertes disputas territoriales del país. Las maquinarias políticas emergieron a

los setenta, después de que Sucre fue convertido en departamento, para remplazar al clientelismo más tradicional basado en la tenencia de la tierra que había caracterizado a la zona desde el siglo XIX. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, ANUC, llevó a cabo una primera invasión de tierras a principios de la década del setenta y una segunda a mediados de los ochenta, y con bloqueos, marchas y ocupaciones forzaron al gobierno a instalar y fortalecer programas de distribución de la tierra.

Las reformas democráticas introducidas cuando las movilizaciones campesinas alcanzaron su tope, alentaron a los líderes de estos movimientos para lanzarse a los concejos municipales, asambleas departamentales, e incluso a la Cámara de Representantes. Sin embargo, los resultados fueron muy inferiores a las expectativas de los líderes; la mayoría de los votantes rurales apoyó a las maquinarias políticas tradicionales. Por ningún motivo, está predeterminado el que un movimiento social se convierta en una fuerza electoral. Este resultado no es siempre la intención de los participantes del movimiento. Cuando los movimientos sociales quieren convertirse en fuerzas políticas, afrontan retos significativos como resultado, entre otras cosas, de las características del sistema político y su tratamiento a las minorías políticas, el tipo de elites políticas que enfrentan, la falta de experiencia de los líderes de los movimientos sociales (que deben aprender las reglas del sistema político, las estrategias de campaña, la formación de alianzas, etc.). Además de estos retos, que en general deben afrontar los movimientos sociales cuando intentan constituir una fuerza electoral, los movimientos sociales de Sucre, como en Colombia y Latinoamérica en general, deben lidiar con los límites particulares que impone el clientelismo a las nuevas fuerzas políticas. Mi intención en este artículo es explicar por qué y cómo el clientelismo ayuda a frustrar el proyecto de convertir las movilizaciones campesinas relativamente exitosas en una fuerza electoral significativa, una vez que las reformas políticas crearon una oportunidad de participación de nuevas fuerzas políticas. Enfrentaré esta pregunta teóricamente, analizando cómo las relaciones clientelistas im-

<sup>1</sup> Véase Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos. *Poder local*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1992.

<sup>2</sup> Véase Dugas, John. "Structural Theory and Democratization in Colombia: the Role of Social Classes, Civil Society, and the State in the 1991 Constitutional Reform". Ponencia presentada en el XIX Congreso de la *Latin American Studies Association*, Washington, DC, 1995.

ponen límites en el ejercicio de los derechos políticos que supone la ciudadanía y por qué los cambios institucionales no siempre son suficientes para sobrepasar tales límites.

#### CIUDADANÍA Y CLIENTELISMO

La ciudadanía democrática, entendida como “una práctica de auto gobierno” o de “autodeterminación colectiva”, requiere la existencia de una comunidad política cuyos ciudadanos disfruten y estén en capacidad de ejercer derechos civiles, políticos y sociales<sup>3</sup>. Para que los ciudadanos estén en capacidad de ejercer estos derechos, necesitan: 1) un régimen representativo que incluya un sistema de partidos y un electorado que esté efectivamente en capacidad de ejercer un poder político; 2) un Estado, basado en el Estado de derecho, que proteja los derechos individuales (incluso de los dueños del poder), regule las relaciones en el sector privado y garantice la integridad territorial<sup>4</sup>; y 3) una cultura política de participación democrática basada en asociaciones locales de participación. Mientras que es fácil ver que un régimen autoritario no cumple muchos de estos requerimientos, la conexión entre el clientelismo y los límites de la participación democrática es mucho menos obvia.

Los obstáculos enfrentados por la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos (comunidades campesinas en este caso) bien pueden ser institucionales, ya que éstas, incluyendo los

partidos y el sistema electoral, pueden variar sustancialmente, y algunas están mejor equipadas que otras para contribuir a las prácticas democráticas. Los impedimentos al ejercicio de los derechos políticos también pueden estar directamente relacionados con el cumplimiento de los derechos civiles y sociales. La protección por parte del sistema de justicia de los derechos ciudadanos individuales y la garantía de elecciones justas, por ejemplo, son necesarios para que los ciudadanos estén en capacidad de elegir libremente a sus representantes. La educación básica y la situación económica también son indispensables para el libre ejercicio de los derechos políticos<sup>5</sup>. Como el Estado está concebido como el guardián de los derechos de los ciudadanos<sup>6</sup>, el Estado también influye en la posibilidad de la promulgación de tales derechos. En muchos países del Tercer Mundo, como Colombia, donde el Estado ha sido tradicionalmente débil, el desarrollo de los derechos de los ciudadanos puede verse amenazado por la ausencia del Estado de derecho. Los retos internos al Estado (por ejemplo, de las fuertes fuerzas económicas, políticas o militares) son obstáculos al ejercicio de su poder a favor de sus ciudadanos.

Finalmente, los elementos involucrados en la práctica de la ciudadanía también deben ser examinados. Trabajos recientes coinciden en destacar el papel crítico de la cultura política en el desarrollo de la ciudadanía<sup>7</sup>. La ciudadanía democrática requiere una participación ac-

- <sup>3</sup> Weintraub, Jeff. “Democracy and the Market: a Marriage of Inconvenience”. En: Nugent, Margaret Latus (editora). *From Leninism to Freedom: The Challenges of Democratization*. Boulder: Westview Press, 1992, pp. 47-66. Esta definición sigue la tradición del republicanismo cívico, que tuvo sus orígenes en la *polis* griega, y contrasta con la versión liberal, con raíces en una tradición que viene del Imperio romano y que se refiere a la ciudadanía como un estatus proporcionado por el Estado de derecho. Pocock, J. G. A. “The Idea of Citizenship Since Classical Times”. En: *Queen's Quarterly*. No. 99, primavera, 1992, pp. 33-55.
- <sup>4</sup> El argumento concerniente a la integridad territorial se deriva de: O'Donnell, Guillermo. “On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View With Glances at Some Postcommunist Countries”. En: *World Development*. No. 21, pp. 1355-1369, 1993, Przeworski, Adam. *Sustainable Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 11.
- <sup>5</sup> Como establece Przeworski, “mientras la democracia ofrece a todos el derecho de estar libres de la violencia arbitraria, así como de formarse e intercambiar opiniones, el ejercicio de la ciudadanía es factible sólo para aquellos individuos que disfrutan de un poco de seguridad material, educación y acceso a la información”. Przeworski, Adam. Ob. cit., p. 35.
- <sup>6</sup> Barbalet, J. M. *Citizenship*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1988, pp. 109-110.
- <sup>7</sup> Véanse Somers, Margaret. “Citizenship and the Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy”. En: *American Sociological Review*. Vol. 58, octubre de 1993, pp. 587-620; Putnam, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993; y Weintraub, Jeff. Ob. cit. Por cultura política me refiero aquí al vocablo que los sociólogos políticos han redefinido recientemente, en términos de Tocqueville, como una esfera entre el Estado y el mercado —él le llama sociedad política—, que incluye “asociaciones de participación local, redes de toma de decisiones, y normas culturales de la vida pública” (Somers, Margaret. “Narrating and Naturalizing Civil

tiva en los asuntos públicos y, como enfatiza fuertemente Alexis de Tocqueville, una rica vida asociativa. Esto último contribuye a la efectiva colaboración social, y es una precondition necesaria para un auto gobierno efectivo. Las asociaciones son parte de lo que Tocqueville llamó la “esfera de acción colectiva, conflicto y cooperación colectiva”, que media entre el Estado y la sociedad civil<sup>8</sup> –La cultura política de la ciudadanía supone un *ethos* (una manera de ser) distintivo, las “tradiciones de la ciudadanía” en palabras de Tocqueville–, de acuerdo con lo cual los ciudadanos participan activamente en el ejercicio colectivo del poder político y asumen responsabilidad por sus actos. Este *ethos* contrasta fuertemente con el del “espíritu del sujeto”, el cual está caracterizado por una pasividad política y falta de responsabilidad, combinadas en algunos casos con levantamientos periódicos en contra de los abusos o debilidades de la autoridad establecida<sup>9</sup>.

¿Cómo se puede abordar el clientelismo desde la perspectiva de la ciudadanía? El argumento que quiero establecer aquí es que la ciudadanía y el clientelismo son fundamentalmente incompatibles. Mientras que prevalezca el clientelismo, los derechos políticos formales son inhibidos, en la medida en que el voto clientelista no es un medio de expresión política sino parte de una transacción. “El clientelismo es el intercambio de derechos políticos por beneficios sociales”<sup>10</sup>. El clientelismo sirve como sustituto de los derechos sociales al asegurar la distribución (aunque selectiva e

irracional) de los recursos del Estado que la población despojada no ha sido capaz de obtener a través de la participación electoral.

El clientelismo es una pobre estrategia de participación política porque el sistema y las prácticas que lo sostienen son perjudiciales para la ciudadanía democrática en general. Como señalan Foweraker y Landman<sup>11</sup>, la manipulación ilegal de recursos públicos en favor de los intereses privados de las elites políticas, y la negación de un acceso equitativo a tales recursos para la gente, erosionan el Estado de derecho y limitan la demanda universal de los derechos políticos y civiles.

La desigualdad social y económica, cuyas características varían dependiendo de estructuras de clase particulares, es entonces una condición necesaria para el desarrollo del clientelismo. Éste se encuentra basado en el intercambio de votos por favores, funciona bajo la premisa de la falta de recursos del cliente y la “apropiación” de tales recursos por parte de los patrones, quienes los distribuyen a cambio de favores.

La estructura económica y la desigualdad social y económica derivada de la misma, son la raíz de las prácticas clientelistas; sin embargo, también hay elementos culturales e ideológicos involucrados. El clientelismo ha sido generalmente considerado como un obstáculo para el desarrollo de organizaciones autónomas y la participación política. Ha sido descrito como un impedimento para alianzas más horizontales o basadas en las clases<sup>12</sup>, la asociación de grupos

Society and Citizenship Theory: the Place of Political Culture and the Public Sphere”. En: *Sociological Theory*. Vol. 13, noviembre de 1995, pp. 230-231). En otras palabras, prácticas cuyas raíces se encuentran en las instituciones locales. Esta nueva definición no alude, en absoluto, al más intangible sistema simbólico con el que el término ha estado asociado. Por el contrario, el esfuerzo por la redefinición ha tratado de rescatar el término “cultura política” del concepto parsoniano desarrollado por Almond y Verba en *The Civic Culture*, dentro del marco de la teoría de modernización de las décadas de 1950 y 1960. En este significado parsoniano, tan ampliamente criticado, el término se refiere a “símbolos cognoscitivos, afectivos y evaluativos” que median entre la micro y la macropolítica. Véase Somers, Margaret. “What’s Political or Cultural About Political Culture and the Public Sphere? Toward an Historical Sociology of Concept Formation”. *Sociological Theory*, Vol. 13, julio de 1995, pp. 119-120.

<sup>8</sup> Weintraub, Jeff. Ob. cit., p. 57.

<sup>9</sup> Ídem., p. 60.

<sup>10</sup> Fox, Jonathan (editor). *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Londres: Frank Cass, 1990, p. 153.

<sup>11</sup> Foweraker, Joe y Landman, Todd. *Citizenship Rights and Social Movements: A Comparative and Statistical Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 16.

<sup>12</sup> Scott, James. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1972, pp. 104-105. Erie, Steven P. *Rainbow’s End: Irish-Americans and the Dilemmas of Urban Machine Politics, 1840-1985*. Berkeley: University of California Press, 1988, pp. 249-252.

autónomos<sup>13</sup>, y el desarrollo de ciudadanos activos en lugar de “sujetos dominados”<sup>14</sup>. Debido a la ausencia de una participación política basada en asociaciones autónomas, la cultura política del clientelismo es fundamentalmente diferente de la cultura política de la ciudadanía. Sin embargo, sería inapropiado concluir, sin un mayor análisis, que el clientelismo siempre supone el “*ethos* del sujeto”. El clientelismo puede generar una apatía política y una irresponsabilidad con respecto a asuntos públicos (ya que la gente se ve excluida de la participación política), pero no necesariamente implica sometimiento.

Estudios recientes han sugerido que algunas formas de clientelismo colectivo, particularmente asociadas con el moderno clientelismo de intermediarios, pueden ser interpretadas como estrategias de supervivencia o formas de resistencia<sup>15</sup>. De acuerdo con esta perspectiva menos común, las comunidades o grupos involucrados en formas de *clientelismo de resistencia* están tratando de obtener tanto como sea posible de la situación en una forma altamente calculada. En mi trabajo anterior sobre la participación política campesina en Sucre<sup>16</sup>, mostré que un clientelismo generalizado no impide el desarrollo de un fuerte movimiento campesino y que este fenómeno existía a pesar de (no en ausencia de) una “conciencia de clase”. Entonces, sería inapropiado incluir estos casos en la misma categoría del “sometido” como otras prácticas de clientelismo. La palabra “sujeto” evoca la situación del clientelismo tradicional, en el cual las transacciones (abarcadoras, durables y más legítimas) estaban acompañadas de un elemento ideológico de subordinación, aunque la subordinación no era siempre total, y formas comunes de resistencia estaban presentes. En el clientelismo moderno o de intermediarios, donde las transacciones son más específicas, perió-

dicas e instrumentales y el cliente está en una mejor posición de negociación, la noción de subordinación ideológica deja de ser aplicable. La competencia entre intermediarios y su dependencia de los recursos del Estado, hacen que el “cacique” se vea como una figura más frágil y con un estatus de seguridad menor frente al cliente, que el patrón tradicional<sup>17</sup>. Necesitamos abandonar la dicotomía tradicional que nos fuerza a ver a la gente bien como ciudadanos o bien como “sujetos” (*subjects*). El punto que quiero subrayar aquí es que los “no ciudadanos” –aquellos que no pueden ejercer sus derechos ciudadanos por las relaciones clientelistas en las que están involucrados– no son necesariamente “sujetos”.

#### DECEPCIONES ELECTORALES

Las reformas institucionales y administrativas, junto con los acuerdos de paz que reincorporaron los grupos guerrilleros locales a la vida civil en Colombia, parecían una oportunidad sin precedentes para las fuerzas políticas no tradicionales para participar por primera vez en las elecciones y alcanzar victorias políticas importantes. Al contrario de las expectativas de estos recién llegados a la política, los ejercicios de participación electoral resultaron ser decepcionantes para las organizaciones campesinas, los movimientos civiles, y los ex militantes guerrilleros de Sucre.

Los años que transcurrieron entre las reformas políticas y administrativas de 1986 y la Asamblea Nacional Constituyente de 1990 no fueron un tiempo de grandes cambios en la política local en Sucre. Había una suerte de inercia que mantenía la política operando de la forma como lo venía haciendo en los años anteriores; la mayoría de la población no estaba familiarizada con las nuevas leyes, algunas leyes no eran cumpli-

<sup>13</sup> Graziano, Luigi. “Patron-Client Relationships in Southern Italy”. En: Schmidt, Steffen W; Scott, James; Landé, Carl y Guasti, Laura (editores). *Friends, Followers and Factions*. Berkeley: University of California Press, 1977, pp. 361-372.

<sup>14</sup> Caciagli, Mario y Belloni, Frank P. “The ‘New’ Clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania”. En: Eisenstadt, S. N. y Lemarchand, René (editores). *Political Clientelism, Patronage, and Development*. Beverly Hills: Sage, 1981, pp. 52-54.

<sup>15</sup> Gay, Robert. *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: A Tale of Two Favelas*. Philadelphia: Temple University Press, 1994, Gay, Robert. “Entre clientelismo y universalismo: reflexiones sobre la política popular en el Brasil urbano”. En: Auyero, Javier (editores). *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada, 1997.

<sup>16</sup> Escobar, Cristina. “Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia”. En: Roniger, Luis, et al. (editores). *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner, 1994.

<sup>17</sup> Caciagli, Mario y Belloni, Frank P. Ob. cit., p. 39.

das, y aún más importante, los jefes políticos continuaban manipulando recursos.

Las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 fueron el evento electoral que marcó la entrada de nuevas fuerzas políticas a la arena electoral (comunidades indígenas, cristianos, sindicatos, etc.). Este proceso fue seguido por los acuerdos de paz entre el gobierno y los grupos guerrilleros, no sólo en Sucre, sino en el país en general. El gobierno firmó un acuerdo de paz con el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Quintín Lame, el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), y la Corriente de Renovación Socialista (CRS) –grupo había sido parte de la Unión Camilista– Ejército de Liberación Nacional (UC-ELN). Estas dos últimas organizaciones guerrilleras, el PRT y el CRS, operaban en Sucre y estaban estrechamente conectadas con las comunidades campesinas locales.

El entusiasmo generado por las elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente (era la primera vez que los partidos no tradicionales habían podido obtener un 61,2% de la votación en Sucre)<sup>18</sup> junto con las reformas políticas resultantes de la Constitución de 1991, dieron un nuevo ímpetu a la participación de grupos que tradicionalmente no habían tenido la posibilidad o el deseo de tener representación a través de canales políticos institucionales. Además de las organizaciones campesinas, las minorías étnicas y religiosas entraron por primera vez a la competencia electoral en Sucre. Los movimientos civiles municipales fueron protagonistas importantes de estas elecciones<sup>19</sup>. A pesar de que los resultados electorales de estos movimientos en las elecciones locales de 1992 fueron modestos, representaron el mayor reto para la dominación de las maquinarias políticas. En Sucre, los partidos no tradicionales registraron 25% de las listas que competían por los concejos municipales; eligieron un 15,5% de los miembros de los concejos y 7 de los 24 alcaldes (29,2% ).

#### CUADRO 1

NÚMERO DE ALCALDES ELEGIDOS POR PARTIDOS TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES EN SUCRE. 1988-2000

Año Partido	Partidos tradicionales %	Partidos no tradicionales %	Total
1988	19 (79,2)	5 (20,8)	24
1990	23 (95,8)	1 ( 4,2)	24
1992	17 (70,8)	7 (29,2)	24
1994	23 (95,8)	1 ( 4,2)	24
1997	19 (79,0)	5 (21,0)	24
2000	20 (87,0)	3 (13,0)	23

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales, 1988-2000.

#### CUADRO 2

NÚMERO DE MIEMBROS DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES ELEGIDOS POR LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES EN SUCRE. 1988-2000.

Año Partido	Partidos tradicionales %	Partidos no tradicionales %	Total
1988	254 (94,8)	14 ( 5,2)	268
1992	229 (84,2)	43 (15,8)	272
1994	230 (84,0)	42+2* (16,0)	274
2000	247 (85,0)	44 (15,0)	291

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil. Estadísticas electorales, 1988-2000.

Nota: No hay datos publicados para 1990 y 1998.

\*Como resultado de la jurisdicción especial de paz, dos concejales adicionales fueron elegidos en Colosó y Corozal.

La elección de 1992 fue la mejor oportunidad que tuvieron los campesinos organizados para participar en política. Adicionalmente a los grupos que participaban tradicionalmente en las elecciones (Democracia Popular DP y Junta Reorganizadora JR), la Asamblea Nacional Constituyente y las reformas políticas estimularon la participación de otros grupos de la ANUC que hasta entonces se habían mantenido abstencionistas. En ninguno de esos casos, sin embargo, el apoyo electoral estuvo cerca a lo que los líderes y candi-

<sup>18</sup> De especial importancia fueron los 28.379 votos (30,73% de la votación) obtenidos por la lista única de la AD M-19 que agrupó al EPL, el PRT y otros grupos guerrilleros desmilitarizados. Todas las listas bajo el nombre del Partido Liberal, obtuvieron en conjunto un total de 18.506 votos (20%), mientras que las listas conservadoras recibieron 17.337 votos (18,77%). Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*, 1990.

<sup>19</sup> Véase Escobar, Cristina. "Clientelism, Mobilization, and Citizenship: Peasant Politics in Sucre, Colombia". Disertación doctoral. Universidad de California, San Diego, 1998.

datos esperaban<sup>20</sup>. Los logros de los ex militantes del grupo guerrillero PRT fueron mejores que los resultados obtenidos por otras organizaciones campesinas, pero fueron igualmente bajos<sup>21</sup>.

Al igual que en el resto de país, las elecciones de 1994 marcaron en Sucre la recuperación de las maquinarias políticas tradicionales y el decaimiento de muchas de las nuevas fuerzas políticas no tradicionales<sup>22</sup>. En Sucre, los éxitos de las elecciones de 1992 y el concomitante optimismo no encontraron paralelo en las elecciones de 1994. Las organizaciones campesinas y los movimientos civiles locales perdieron terreno. El único sobreviviente de los grupos políticos fuera de los partidos tradicionales fue un grupo cívico formado por miembros de organizaciones no gubernamentales, profesionales, líderes sindicales y civiles, en su mayoría de Sincelejo, quienes se convertirían en la única tercera fuerza con alguna significación en Sucre en los años siguientes. Este grupo fue responsable por el único alcal-

de y la mayoría de los miembros de concejos municipales de los partidos no tradicionales elegidos en 1994. Tal y como fue el caso en los años siguientes, este grupo ganó su posición y sobrevivió políticamente haciendo una alianza con uno de los principales jefes políticos de las maquinarias partidistas tradicionales y evitando posiciones radicales que pudieran poner en peligro a sus miembros en un ambiente de violencia creciente<sup>23</sup>.

Entre las fuerzas políticas derrotadas en las elecciones de 1994 estuvo la CRS (la facción guerrillera del ELN), que había firmado un acuerdo de paz con el gobierno y ejercía una fuerte influencia sobre uno de los sectores abstencionistas más radicales de las organizaciones campesinas. Al igual que para los demás grupos de ex guerrilleros y los grupos campesinos, los resultados electorales de la CRS fueron muy inferiores a lo que los líderes de éstos habían proyectado<sup>24</sup>.

Ni los movimientos civiles municipales, ni las organizaciones campesinas y ex guerrilleras pu-

<sup>20</sup> Por ejemplo, el Bloque Político de Masas (BPM) ha apoyado las disputas territoriales y las movilizaciones en varios municipios de Sucre y en algunas otras localidades de la Costa Atlántica y Antioquia. Su candidato al Senado recibió 2.853 votos (1.792 de ellos en Sucre, 1,2% de la votación total para el Senado en el departamento) y su candidato a la Cámara de Representantes recibió 2.000 votos (1,4% de la votación total para la Cámara de Representantes en el departamento). El BDP participó de nuevo en las elecciones locales de 1992, presentando candidatos para las listas a los concejos municipales de siete municipios y eligiendo cuatro concejales. El BDP también postuló un candidato para la Asamblea Departamental, quien recibió 3.288 votos (1,7%). Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*. 1992. Entrevistas con militantes del BDP, Sincelejo, septiembre de 1991 y agosto de 1992.

<sup>21</sup> El PRT ganó las elecciones de alcalde en un municipio, respaldó uno de los más exitosos candidatos al Concejo Municipal de la ADM-19 en otro municipio, y estuvo cerca de elegir a otro en un tercer municipio. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*. 1992. Entrevista con un militante del PRT, Ovejas, marzo de 1992.

<sup>22</sup> Pizarro, Eduardo. "La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales". *Working Paper*. No. 292. The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. 2002, y "Las terceras fuerzas en Colombia hoy: entre la fragmentación y la impotencia". En: Peñaranda, Ricardo y Guerrero, Javier (editores). *De las armas a la política*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1999.

<sup>23</sup> Por terceras fuerzas me refiero aquí a los movimientos políticos que no usan el nombre de los partidos tradicionales, no participan de sus convenciones y mantienen total independencia de estos partidos (Pizarro, Eduardo. Ob. cit., 1999, p. 305). El grupo cívico fue responsable de la elección del único alcalde y de 18 de los 42 concejales (42,8%) elegidos por partidos no tradicionales. El grupo también fue capaz de elegir dos diputados departamentales y un representante a la Cámara y de negociar importantes posiciones burocráticas en la administración regional. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*, 1995. Entrevistas con miembros del movimiento cívico, Sincelejo, diciembre de 1995.

<sup>24</sup> En las elecciones locales de octubre de 1994, la CRS eligió concejales en cinco municipios, dos de ellos por una jurisdicción especial de paz (establecida como parte del acuerdo alcanzado en las negociaciones de paz). Estos resultados electorales fueron una gran decepción para los militantes de la CRS, quienes esperaban elegir otros siete candidatos para los concejos municipales en la jurisdicción especial de paz. También esperaban que uno de sus líderes fuera elegido como diputado departamental, inscribiéndolo como segundo renglón en una lista del movimiento cívico. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*. 1992 y 1994. Entrevista con militantes de la CRS, Sincelejo, diciembre de 1995.



dieron recuperarse después de 1994. El pequeño crecimiento de las fuerzas políticas no tradicionales en las elecciones locales de 1997 y 2000 (en 1997, las fuerzas políticas no tradicionales eligieron alcaldes en cinco municipios y, en 2000, eligieron el 19% de los miembros de los concejos municipales y tres alcaldes) no fue el resultado de las organizaciones civiles locales o campesinas. Este incremento puede explicarse, en una pequeña parte, por los grupos indígenas y cristianos que se han convertido en fuerzas políticas nacionales<sup>25</sup>. La mayor parte del aumento de los votos a favor de partidos no tradicionales, sin embargo, fue resultado del grupo cívico de Sincelejo, ahora bajo el nombre de Movimiento Convergencia Popular Cívica (MCPC), el cual, formando alianzas con líderes políticos locales y regionales de los partidos tradicionales, alcanzó el Senado en 1998 y la Cámara de Representantes en 2002<sup>26</sup>.

Las elecciones de 1992 y 1994 fueron importantes como un ejercicio de participación política autónoma de las organizaciones campesinas, pero los resultados estuvieron lejos de constituir una fuerza política representativa en Sucre. Las organizaciones campesinas fueron más efectivas en movilizar a la población y establecer presión directa sobre las autoridades regionales, que en encontrar una representación electoral que influenciara decisiones políticas. Al igual que a nivel nacional, en 1994 algunos de los movimientos nuevos se vieron afectados por usar la estrategia de presentar diversas listas simultáneas con la expectativa de ganar curules “por residuo”, así como por una falta de recursos cuando las campañas políticas se volvieron crecientemente costosas, y por su propia falta de experiencia y por conflictos internos. En conjunto con todos estos factores, el clientelismo desempeñó un papel importante en la derrota de muchas de las nuevas fuerzas políticas durante la oportunidad política abierta por las reformas institucionales, los acuerdos de paz y la Asamblea Nacional Constituyente. Factores socioeconómicos, políticos

e institucionales parecían haber contribuido a la persistencia de las relaciones clientelistas y a detener los avances en la representación política de las comunidades campesinas y de otros sectores de la población no representados.

#### VIOLENCIA Y REFORMAS POLÍTICAS

En la Colombia contemporánea, la violencia ha sido señalada como la principal causa del deterioro de las instituciones democráticas. Al igual que una creciente proporción del territorio colombiano, Sucre se ha visto afectado por este fenómeno. Entonces, el análisis de los procesos políticos desde 1986 necesita tener en cuenta los eventos políticos que desarrollaron canales institucionales externos y su influencia en las políticas regionales. Mi argumento, sin embargo, es que incluso aunque la violencia ha estado presente y gradualmente ha pasado a dominar la política regional desde mediados de la década de los noventa, no puede explicar totalmente en el caso de Sucre las dificultades encontradas por las nuevas fuerzas políticas para la obtención de una representación política institucional en los años siguientes a las reformas políticas.

Los grupos guerrilleros, particularmente el EPL (el brazo armado de Partido Comunista Marxista-Leninista de orientación Maoísta), habían mantenido relaciones indirectas con la ANUC desde principios de los setenta, pero la actividad guerrillera en Sucre había sido dispersa y restringida a las áreas más distantes y menos pobladas de las tierras bajas del sur. A principios de los ochenta, la reorganización de la izquierda que siguió a las negociaciones de paz entre el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) y los grupos armados, condujeron a la formación del PRT y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria Patria Libre, MIR, —el cual se unió al ELN en 1987 para formar la UC-ELN—, muchos de cuyos miembros se convirtieron luego en la CRS. A finales de los ochenta, ambos grupos eran activos en Sucre.

En los años que precedieron a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de grupos

<sup>25</sup> Los grupos indígenas eligieron seis de los 291 miembros de los concejos municipales en las elecciones de 2000 y los grupos cristianos eligieron cuatro concejales, un alcalde y un diputado a la Asamblea Departamental. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*, 2000.

<sup>26</sup> En las elecciones de 1997, el MCPC eligió cuatro de los cinco alcaldes de partidos no tradicionales, así como tres diputados a la Asamblea Departamental. En 2000, el MCPC eligió dos de los tres alcaldes, 27 de los 44 concejales y dos de los tres diputados departamentales de las fuerzas políticas no tradicionales. Registraduría Nacional del Estado Civil. *Estadísticas electorales*. 1997-1998, 2000.



guerrilleros en Sucre creció con el aumento en la presencia del ELN en la región<sup>27</sup>. Los grupos guerrilleros presionaron a los terratenientes apoyando las invasiones de tierras campesinas y a través de secuestros y extorsiones; los terratenientes comenzaron entonces a contratar grupos armados de carácter privado, no sólo para defenderse de las invasiones y los secuestros —como habían hecho en el pasado—, sino para atacar a los campesinos y sus líderes<sup>28</sup>.

Dentro del ambiente político creado por la Asamblea Nacional Constituyente y las elecciones de 1992, dos de los grupos guerrilleros activos en Sucre, el PRT (enero de 1991) y la CRS (abril de 1994) firmaron acuerdos de paz con el gobierno y cerraron un capítulo en el desarrollo de conflictos campesinos y la violencia en Sucre. Dentro del nuevo contexto de las reformas políticas, ambos grupos estaban interesados en crear fuerzas políticas que pudieran garantizar la representación de sectores populares en el sistema político. Además del perdón político, la protección y los programas económicos que ayudaban a reintegrar a sus militantes a la sociedad (alrededor de 100 del PRT y

50 de la CRS en Sucre), estos grupos obtuvieron derechos políticos específicos como parte de las negociaciones de paz<sup>29</sup>. Al PRT se le permitió tener un representante en la Asamblea Nacional Constituyente, aunque sin derecho a voto<sup>30</sup>; la CRS negoció dos curules en la Cámara de Representantes y la creación de una Jurisdicción Especial de Paz en 195 municipios<sup>31</sup>.

Las negociaciones con el PRT fueron relativamente fáciles porque durante sus ocho años de actividad en la región había funcionado más como un grupo de propaganda armada que como un real grupo de combate y no se había involucrado a menudo en confrontaciones directas con los militares<sup>32</sup>. Las negociaciones con la CRS fueron más largas y difíciles<sup>33</sup>. Los terratenientes se opusieron fuertemente a que Sucre fuera escenario de las negociaciones entre el gobierno y la CRS, y exigieron la liberación de terratenientes secuestrados como prerrequisito para su apoyo a las negociaciones<sup>34</sup>. Además de su oposición pública a que “sus” pueblos albergaran las negociaciones con la guerrilla, los terratenientes habían recurrido a los grupos

[44]

- 27 En 1988, cuatro de los cinco conflictos armados que ocurrían en el área involucraban al EPL y estaban concentrados en las tierras bajas del sur, donde las actividades guerrilleras eran ya comunes. En 1989, sin embargo, cinco de los ocho conflictos armados registrados durante el año involucraban al ELN. Además de los municipios del sur, las actividades del ELN alcanzaron municipios más centrales (Morroa, Sampués, San Onofre y Tolú). Esta tendencia continuó el siguiente año. El ELN estaba involucrado en diez de los catorce conflictos armados en 1990, la mitad de los cuales ocurrieron en el municipio de San Onofre y la región montañosa de Chalán, Colosó y Ovejas, municipios que, junto con las tierras bajas del sur, se convirtieron en centro de la actividad guerrillera en los siguientes años. *Justicia y Paz*. 1989-1990.
- 28 De 1988 a 1995, por lo menos doce líderes campesinos de la ANUC fueron asesinados en lo que los miembros de la organización consideraron una campaña específica para eliminar a sus miembros en el departamento. *Justicia y Paz*. 1988-1995.
- 29 Para más información acerca de las negociaciones del PRT, véase *El Herald*. Junio 21, 1990; julio 12, 1990; noviembre 21, 1990; *El Tiempo*. Julio 12, 1990; julio 25, 1990; agosto 6, 1990; septiembre 1990; octubre 19, 1990; octubre 22, 1990; octubre 31, 1990; diciembre 27, 1990. Para más información acerca del acuerdo final con la CRS, véase *El Colombiano*. Marzo 12, 1994; marzo 17, 1994; marzo 28, 1994; *El Espectador*. Marzo 13, 1994; marzo 18, 1994; *El Tiempo*. Marzo 21, 1994; *El Nuevo Siglo*. Agosto 12, 1994; *Vanguardia Liberal*. Agosto 18, 1994; García, Mauricio. “Política de negociación con la guerrilla”. En: *Controversia*. No. 167, p. 60.
- 30 Ramírez Tobón, William. “Las nuevas ceremonias de la paz”. En: *Análisis Político*. No. 14, septiembre - diciembre 1991, pp. 8-33. García, Mauricio. Ob. cit., p. 47.
- 31 A través de esta jurisdicción, los candidatos de la CRS tuvieron acceso a puestos en los concejos municipales, además de los regulares, reuniendo el 65% de los votos obtenidos por el último concejal elegido “por residuo”.
- 32 Ramírez Tobón, William. Ob. cit., p. 14. Entrevista, oficina de reinserción, Sincelejo, diciembre de 1995.
- 33 De acuerdo con los líderes de la CRS, durante los 30 meses de negociaciones, este grupo perdió 18 militantes en el país. *El Tiempo*. Marzo 21, 1993; abril 4, 1993; octubre 6, 1993; *El Colombiano*. Diciembre 16, 1993; diciembre 17, 1993.
- 34 En un consejo de seguridad organizado en Sucre en agosto de 1992 para discutir la crítica situación en el departamento, los terratenientes se quejaron de que de enero a agosto de 1992, sólo en los municipios de Ovejas, Los Palmitos, Chalán y Colosó, 40 de ellos habían sido secuestrados y tres habían sido asesinados. *El Espectador*. Marzo 8, 1992; agosto 27, 1992; *El Herald*. Julio 3, 1993.

paramilitares para confrontar las actividades insurgentes. Sin embargo, no fue sino posterior a las elecciones de 1994, y particularmente después de mediados de 1995, que la confrontación violenta alcanzó un punto en el que afectó la política electoral.

A mediados de los noventa, se produjo un aumento en la violencia en Sucre cuando otros grupos guerrilleros, especialmente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, (FARC) entraron en el área<sup>35</sup>, y las autodefensas o grupos paramilitares se organizaron a lo largo del departamento para combatir la guerrilla, apoyados por los terratenientes y los comerciantes. Los nuevos grupos guerrilleros no tenían raíces en la población campesina local, y no estaban involucrados en las luchas campesinas como lo habían estado los grupos guerrilleros anteriores; éstos eran ramas de grupos guerrilleros que se habían desarrollado en otras regiones.

Mientras la guerrilla continuó secuestrando, extorsionando y ocasionalmente atacando pueblos y haciendas, las autodefensas procedieron a confrontar las acciones guerrilleras y a eliminar sistemáticamente a ex miembros de la guerrilla y a militantes de izquierda<sup>36</sup>. Esta situación no sólo perjudicó los modestos logros electorales del PRS y la CRS, sino que convirtió la participación electoral de los grupos no tradicionales en una labor de alto riesgo<sup>37</sup>. En estas circunstancias, las nuevas incursiones en política en el contexto de las reformas institucionales se vieron drásticamente restringidas y limitadas. La violencia, sin embargo, no puede explicar por sí misma por qué, en los años inmediatamente siguientes a las reformas, particularmente en las elecciones de 1992 y 1994, las nuevas fuerzas políticas de Sucre no fueron capaces de ganar un apoyo electoral de la población que decían representar. Es necesario entonces tener en cuenta otros factores.

## LOS LÍMITES ECONÓMICOS DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Después de haber hecho énfasis sobre el papel de la pobreza en la limitación indirecta del ejercicio de los derechos políticos al hacer que la población sea propensa a las relaciones clientelistas o, más precisamente, a vender sus votos, ¿cuál fue el impacto de la movilización campesina de los años setenta y ochenta, y cómo afectó el comportamiento político de la población campesina?

La monopolización de la tierra y la expansión de las haciendas ganaderas en los siglos XIX y XX definieron la estructura de poder que prevaleció en la región de Sucre por décadas, y sirvió como materia básica para las relaciones clientelistas entre los campesinos y los patrones. Desde finales de los años sesenta, el desarrollo de alguna agricultura capitalista en la región, la presión de las leyes del gobierno de una reforma agraria, y principalmente las movilizaciones campesinas, transformaron el campo. Sin embargo, en la región no se desarrollaron ni una próspera economía agrícola, ni una economía capitalista exitosa. A pesar del surgimiento de algunos enclaves de agricultura capitalista, la ganadería no intensiva en mano de obra y de bajo riesgo continuó prevaleciendo en la región. Los campesinos, cuyas labores de arar la tierra, sembrar pastos, y ayudar a construir las haciendas, no se necesitaron más y fueron expulsados de la tierra porque su presencia constituía un riesgo de intervención estatal y reforma agraria. Algunos fueron contratados por temporadas en las plantaciones de algodón que surgieron en la región, mientras que otros se vieron forzados a unirse al movimiento por la tierra o a migrar a los centros urbanos regionales, donde no había industrias que estuvieran en condiciones de emplearlos. Como resultado de la lucha por la tierra, la relación de dependencia entre los campesinos y los patrones que había sostenido las relaciones clientelistas tradicionales se derrumbó. En su lugar, nuevas

<sup>35</sup> Doce de los 18 conflictos armados que ocurrieron en la región durante 1995 involucraron a las FARC. *Justicia y Paz*. 1995.

<sup>36</sup> De marzo de 1994 a diciembre de 1995, diez ex guerrilleros del PRT y la CRS fueron asesinados, muchos otros dejaron la región después de recibir amenazas de muerte. *Justicia y Paz*. 1994-1995. Entrevistas, oficina de reinserción, Sincelejo, diciembre de 1995.

<sup>37</sup> En abril de 1996, uno de los dos diputados a la Asamblea Departamental perteneciente al Movimiento Cívico Nueva Colombia, el ex alcalde de Corozal y un líder de su movimiento cívico, Luis Miguel Vergara, fueron asesinados, así como los concejales de Tolú y Chalán, ex militantes del PRT y el EPL. *El Tiempo*. Junio 29, 1995; *El Tiempo*. Marzo 14, 1996; marzo 17, 1996; abril 11, 1996; junio 2, 1996; junio 11, 1996. *Justicia y Paz*. Julio de 1995.

formas de clientelismo surgieron en la década de los setenta<sup>38</sup>.

El sistema político tradicional que existía antes de 1960 descansaba directamente en el poder y los recursos de los hacendados, quienes controlaban los votos de la mayor parte de la población rural por medio de relaciones patrón-cliente. El nuevo sistema de clientelismo de intermediarios que surgió en los setenta –y que evolucionó en un sistema de competencia de maquinarias políticas– no dependía directamente de los hacendados aunque continuaba apoyando su poder en los municipios. Surgió una nueva clase de políticos que incluía no sólo profesionales descendientes de los ricos hacendados y mercaderes, sino nuevos políticos. Ellos se especializaban en manipular los recursos del Estado, que intercambiaban por los votos de campesinos y los de grandes números de habitantes de las recién formadas barriadas populares de las áreas urbanas. Esta nueva clase de políticos, interesados en mantener o mejorar sus maquinarias y su posición política, tenía una agenda diferente a la de los hacendados, quienes estaban interesados en mantener bajos los impuestos locales y defenderse de las organizaciones campesinas y la guerrilla. A pesar de sus agendas diversas, los políticos y terratenientes coexistían lado a lado y desarrollaron una alianza implícita<sup>39</sup>.

En términos de tenencia de tierras, no hay duda de que Sucre atravesó una importante transformación. Una comparación de las estadísticas de 1970-1971 y 1990 (tabla 3) muestra que el latifundio de 500 hectáreas o más, que constituía el 41,6% de la tierra productiva total en 1970, fue reducido sustancialmente (214.500 hectáreas) y constituía sólo un 15,9% de la tierra productiva en 1990. No debe asumirse, sin embargo, que toda la tierra perdida por estas inmensas propiedades estaba ahora en manos de los campesinos. El total de la tierra redistribuida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, Incora, entre 1968 y 1995 fue de 102.530 hectáreas, casi la mi-

tad de la tierra perdida por las más grandes haciendas<sup>40</sup>. Esta tierra redistribuida, junto con algo más de 10.000 hectáreas –cuya posesión había sido cedida legalmente a los campesinos que estaban asentados allí–, explicaban las 6.200 nuevas unidades de 50 hectáreas o menos (113.895 hectáreas) registradas en el censo de 1990<sup>41</sup>. Algo diferente ocurrió con las otras 100.000 hectáreas perdidas por las grandes haciendas. Parte de esta tierra (40.000 hectáreas) fue subdividida en pequeños predios de 100 a 500 hectáreas, y el resto (60.000 hectáreas) fue subdividida en propiedades de 50 a 100 hectáreas. Así pues, junto con la distribución de tierras, la subdivisión de predios también representó un papel importante en la transformación del campo. (Véase cuadro 3)

Aunque no fue una victoria total, este cambio fue ciertamente una mejora en términos del acceso de los campesinos a la tierra, ya que se estima que 2.000 familias se vieron beneficiadas con la distribución de tierras. Sin embargo, esto no significaba el fin del problema –aún quedaban en la región miles de campesinos sin tierras, y la tierra sola era insuficiente para construir una economía sólida–. En 1987 se estimaba que en el distrito de Desarrollo Rural Integrado, DRI (que incluye la región central de Sucre, donde se concentra la presión por la tierra), 168.160 hectáreas fueron necesarias para proveer de tierras a 3.422 familias campesinas sin tierras y para agrandar las propiedades de las 8.743 que no tenían suficiente<sup>42</sup>. Entre 1987 y 1995, el Incora adquirió un total de 50.150 hectáreas (a través del Programa Nacional de Rehabilitación, PNR, y la Ley 30). Aunque la presión por las tierras se vio aliviada, se requerían por los menos 100.000 hectáreas adicionales para solucionar el problema de tierras en Sucre.

Junto con el creciente número de desposeídos que llegaban a los centros urbanos, los campesinos sin tierras o con propiedades muy pequeñas que no tenían recursos (tierra, irrigación, crédito o asistencia técnica), seguían siendo participantes potenciales en las transacciones clientelistas con la nueva clase de inter-

<sup>38</sup> Véase Escobar, Cristina. Ob. cit. 1998.

<sup>39</sup> Ídem.

<sup>40</sup> Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, Incora. *Informe comparativo de ingreso y egreso de tierras: regional Sucre*. Enero 1962 - Agosto 1995. Bogotá. 1995.

<sup>41</sup> La diferencia de más de 10.000 hectáreas, bien puede corresponder a terrenos públicos distribuidos también por el Incora.

<sup>42</sup> Centro de Investigaciones Económicas, CIE, Universidad de Antioquia. *Necesidad y disponibilidad de tierras en el distrito de Sincelejo en 1987*. Medellín, 1987.

CUADRO 3

COMPARACIÓN DEL NÚMERO DE UNIDADES RURALES POR TAMAÑO EN SUCRE. 1970-1971 Y 1990

Tamaño de la unidad (has.)	Unidades				Área (has.)			
	1970 - 1971		1990		1970 - 1971		1990	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Total	21.398	100,0	31.486	100,0	844.865	100,0	860.432	100,0
Menor de 5	12.575	58,8	15.226	48,3	18.755	2,2	18.384	2,2
5 - 10	1.975	9,2	4.103	13,1	13.542	1,6	29.993	3,5
11 - 50	3.889	18,2	8.074	25,7	88.065	10,4	185.506	21,5
51 - 100	1.141	5,3	2.172	6,9	78.562	9,3	155.602	18,1
101 - 500	1.515	7,1	1.741	5,5	294.262	34,9	333.654	38,8
501 o más	303	1,4	170	0,5	351.679	41,6	137.293	15,9

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Censo nacional agropecuario: Atlántico, Bolívar, Sucre 1970-1971. Bogotá, 1971. Ministerio de Agricultura. Primera Encuesta Nacional Agropecuaria, Bogotá, 1990.

Nota: La comparación debe tomarse sólo como un indicativo de los cambios en la distribución de la tenencia de tierras, debido a que los datos del censo de 1970-1971 y de la encuesta de 1990 no son estrictamente comparables. Uso estas fuentes por ser las únicas disponibles.

mediarios políticos, quienes les ofrecían becas escolares, asistencia médica, caminos, acceso al agua y electricidad, materiales de construcción, etc., a cambio de sus votos. Un buen indicador de la situación de la población campesina es quizás la proporción de la población por debajo del nivel de pobreza. El censo de 1993 estableció que el 65,2% de las unidades domésticas en Sucre estaban por debajo de los niveles de pobreza; en las áreas rurales la proporción era aún mayor<sup>43</sup>.

A pesar de las victorias parciales de las movilizaciones campesinas en sus dos décadas de lucha por la tierra, y pese a la "apertura" generada por las reformas políticas de los noventa, la desigualdad sostenida por la estructura económica y el mantenimiento de la pobreza en las áreas rurales de Sucre continuaron apoyando el clientelismo, y limitando el ejercicio de los derechos políticos por la población campesina.

#### LA POLÍTICA DEL DINERO Y LA SUPERVIVENCIA DE LAS MAQUINARIAS POLÍTICAS

La estructura económica de Sucre crea la desigualdad que sienta las bases de las transacciones clientelistas. Sin embargo, esta situación socio-económica es una condición necesaria pero no siempre suficiente. Para que el clientelismo prevalezca, también es preciso que los jefes políticos

continúen controlando los recursos que los campesinos necesitan.

La elección popular de alcaldes fue el componente político de un paquete integrado de reformas fiscales y administrativas en 1986. La Ley 11 de 1986 y el Decreto 1333 establecieron el Estatuto Básico de Administración Municipal, y ordenaron la participación de la comunidad en los asuntos locales. Esta ley, sin embargo, dejó intactos a los concejos municipales, cuyos miembros habían controlado la administración local ayudando a las maquinarias clientelistas y que no estaban interesados en fomentar la participación comunitaria<sup>44</sup>. No fue sorprendente que el número de miembros de los concejos elegidos por partidos no tradicionales para el momento de las primeras elecciones de alcaldes en Sucre (1988) fuera bastante bajo, sólo 14 de un total de 268 (5,2%).

Fiscalmente, la Ley 12 de 1986 dio el poder a los municipios definiendo las transferencias de los recaudos del impuesto al valor agregado, IVA, del gobierno central a los municipios. Estas reformas fiscales fueron una parte importante del paquete de cambios institucionales y contribuyeron significativamente a llenar los arcos vacías de muchos municipios. Sin embargo, también fueron usadas por los políticos locales para sus propios propósitos políticos. El análisis financiero de dos municipios de Sucre, San Benito Abad<sup>45</sup> y

<sup>43</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. *Censo nacional de población y IV de vivienda*. Bogotá, 1993.

<sup>44</sup> Moreno Ospina, Carlos. "La dimensión fiscal y administrativa de la descentralización". En: Gaitán, Pilar y Moreno, Carlos. Ob. cit., pp.199-202.

<sup>45</sup> Centro de Estudios y Promoción Popular, Ceprop. *Plan de desarrollo simplificado del municipio de San Benito Abad (1992-1996)*. Sincelejo: Unidad de Estudios Locales, 1991.

Sincé<sup>46</sup>, muestra el aumento desproporcionado de la distribución del presupuesto local asignado a la burocracia en el año de las primeras elecciones de alcalde. Irónicamente, el aumento en la burocracia fue posible precisamente gracias a las transferencias de dineros del gobierno central a las localidades.

Para sobrevivir a las dos primeras elecciones de alcaldes, las maquinarias políticas usaron sus métodos habituales de apropiación de recursos estatales y manipularon las leyes de reforma municipal para su propio beneficio. Sin embargo, surgió un nuevo estilo de política, basado en una compra generalizada de votos. Este estilo aumentó considerablemente el costo de las campañas políticas y produjo nuevos retos para las maquinarias políticas. Adicionalmente, el costo de las campañas políticas había aumentado, primero, como resultado del incremento en los precios de la publicidad, el transporte, y el financiamiento de extensos equipos de campaña que afectaron a Colombia así como a otros países<sup>47</sup>; segundo, como consecuencia de la creciente fragmentación partidista, que forzó a los candidatos a financiar sus campañas; y tercero, por la necesidad de convencer a la gente desencantada de la política y escéptica de que participara aún en las competencias políticas más tradicionales<sup>48</sup>.

La necesidad creciente de dinero ha forzado a los políticos a inclinarse por otras estrategias. Primero, vieron la forma de aumentar los recursos de las campañas a través de fuentes privadas. Además de las tradicionales donaciones de los ganaderos, quienes estaban interesados en mantener el poder local en sus localidades, y las contribuciones obligatorias de los empleados estatales a sus jefes políticos, las nuevas condiciones presionaron a los políticos a considerar “invertir” sus fortunas personales, las cuales en muchos casos habían aumentado a expensas del

Estado a través de prácticas corruptas como sobornos y contratos inflados. Los políticos no dudaban en invertir esos recursos para garantizar su supervivencia política, pero los cada vez mayores costos de las campañas políticas y la comercialización de votos no eran fácilmente cubiertos por estos recursos. No es sorprendente, por tanto, encontrar la presencia de dineros de la droga en las elecciones de Sucre durante los noventa, y que uno de los líderes políticos de la región estuviera involucrado en el escándalo político que ensombreció las elecciones presidenciales de 1994.

Adicionalmente al incremento de los recursos privados, la segunda estrategia usada por los políticos para cubrir los cada vez mayores costos de las campañas políticas era la apropiación directa de auxilios, no para ser distribuidos “en especie”, como había sucedido hasta entonces, sino como fuentes de dinero. El principal método de apropiación era crear agencias de desarrollo ficticias sin ánimo de lucro, para las cuales estaban destinados tales recursos. Este mecanismo no era nuevo. Los políticos habían sido capaces de quedarse con una parte de los auxilios para sus propias necesidades políticas, asignándolos a organizaciones públicas o privadas que éstos controlaban (academias, clubes rotarios, etc.)<sup>49</sup>. Sin embargo, a finales de los ochenta, cuando la necesidad de dinero aumentó, este mecanismo se generalizó en Sucre, así como en el resto del país.

A raíz de la comercialización de votos, el dinero se convirtió en algunos casos en un recurso electoralmente más rentable que la distribución de servicios estatales. Los políticos crearon cientos de fundaciones ficticias y corporaciones en todo el país hacia las cuales derivaban la mayoría de los auxilios. En Sucre, la creación de fundaciones y corporaciones comenzó en 1986 y aumentó durante 1987 y 1988. Como los auxilios nacionales y

<sup>46</sup> Fundación para la Investigación y el Desarrollo de Sucre, Fides. *Plan de desarrollo municipal de Sincé 1992-1996*. Sincelejo, 1991.

<sup>47</sup> Leal, Francisco y Dávila, Andrés. *Clientelismo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1991, pp. 71-72.

<sup>48</sup> López, Andrés. “Narcotráfico y elecciones: delincuencia y corrupción en la reciente vida política colombiana”. En: Bejarano, Ana María y Dávila, Andrés (editores). *Elecciones y democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes - Fundación Social, 1998, pp. 39-40.

<sup>49</sup> Aunque un mandato constitucional asignó los auxilios parlamentarios exclusivamente para proyectos de desarrollo regional, la Ley 25 de 1977 era suficientemente vaga en la descripción de los posibles usos de los auxilios, como para permitir casi cualquier uso que los congresistas pudieran imaginar. Para más información, véase *Gaceta Constitucional*. Mayo 20, 1991.

departamentales estaban previstos para ser usados, en principio, para trabajos de desarrollo, todas estas instituciones se llamaron entidades de desarrollo regional. Consecuentemente, hubo una repentina explosión de agencias privadas de desarrollo en Sucre durante estos años<sup>50</sup>. Estas fundaciones fueron creadas no sólo por las principales maquinarias políticas del departamento, sino por gamonales de rango medio para mantener sus grupos políticos y garantizar su reelección o la del candidato de su red en la Asamblea Departamental. Estas fundaciones y corporaciones se convirtieron en los receptores de una creciente cantidad de recursos del Estado.

Entre los varios cambios propuestos por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 para devolver responsabilidad y credibilidad al Congreso (incluyendo la disolución del Congreso electo en ese momento) estaba la eliminación de los auxilios parlamentarios, lo que provocó un drástico cambio en el sistema de apropiación de los recursos del Estado por parte de los políticos<sup>51</sup>. Bajo esta normatividad, en 1994, un senador recién elegido –uno de los dos más exitosos líderes políticos de Sucre desde las reformas– fue acusado de utilizar auxilios parlamentarios para su propio beneficio político y tuvo que enfrentar una investigación judicial<sup>52</sup>.

A pesar de los esfuerzos reformistas y los cargos judiciales contra los dos jefes políticos más importantes de Sucre, la base institucional del sistema clientelista no cambió<sup>53</sup>. En ausencia de control sobre las etiquetas partidistas, e influidos por el sistema de “residuos”<sup>54</sup>, que alentó la mul-

tiplicación de listas (las cuales elegían sólo al candidato que encabezaba la lista), los partidos políticos crecientemente fraccionados eran aún incapaces de lograr una representación programática. Desde su creación con la reforma constitucional en 1968, los auxilios parlamentarios habían sido parte fundamental de las negociaciones entre el ejecutivo –que se había convertido en “la fuente de casi de toda la legislación sustantiva”–, y el legislativo<sup>55</sup>, que había abandonado sus principales responsabilidades a cambio de recursos del Estado para aceitar las maquinarias clientelistas. El Congreso continuó siendo, en su mayoría, el lugar donde los políticos, motivados sólo por sus intereses clientelistas particulares, negociaban con el ejecutivo para garantizar su supervivencia política y la de sus redes políticas. El ejecutivo, aunque perdió algunas de sus prerrogativas en la reforma constitucional de 1991, continúa sin tener el apoyo de los partidos para sus proyectos y tiene que usar el viejo mecanismo de negociación de los recursos del Estado a cambio del apoyo del Congreso<sup>56</sup>.

Los auxilios, entonces, no murieron fácilmente. Los congresistas desarrollaron otros mecanismos de apropiación de recursos estatales (“auxilios disfrazados”) en los años siguientes. El papel desempeñado por estos auxilios y otras formas de distribución estatal de recursos en la política nacional parecía estar fuertemente conectada con la forma en la que operaba el sistema político colombiano, y no podía ser simplemente eliminado por decreto. Debido a

<sup>50</sup> La creación oficial de doce fundaciones y corporaciones para el desarrollo, fue registrada en el diario oficial regional. *Gaceta Departamental de Sucre*. Enero 31, 1986; abril-junio, 1987; julio-agosto, 1987; septiembre, 1987; noviembre, 1987; abril-junio, 1988.

<sup>51</sup> Véase Ungar, Elisabeth. “El Congreso en la nueva realidad”. En: Leal, Francisco (editor). *En busca de la estabilidad perdida*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. 1995, pp. 102-103.

<sup>52</sup> *El Tiempo*. Agosto 7, 1994; *El Espectador*. Febrero 19, 1996.

<sup>53</sup> Uno de estos líderes regresó subsecuentemente a la política volviéndose aún más poderoso. El otro líder abandonó la política, pero su familia continúa manejando el poder político en Sucre, como lo han hecho por generaciones.

<sup>54</sup> En el sistema electoral colombiano, las curules se asignan a las listas cuyos votos alcancen un “cociente” (total de votos dividido por el número de puestos). El resto de puestos se distribuyen “por residuo”, es decir, a las listas con los mayores votos restantes después de que los puestos han sido distribuidos por cociente.

<sup>55</sup> Archer, Ronald y Shugart, Matthew S. “The unrealized potential of presidential dominance in Colombia”. En: Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew S. (editores). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 118.

<sup>56</sup> Ídem.

la eliminación de los auxilios parlamentarios, los mecanismos que fundamentaban el intercambio de bienes por apoyo político habían cambiado, pero el principio de negociación de apoyo se mantenía. Con la nueva Constitución<sup>57</sup>, el ejecutivo continúa estando a cargo de elaborar el presupuesto nacional presentándolo al Congreso para su discusión y aprobación, pero es ahora parte de un plan de desarrollo nacional coordinado con entidades de desarrollo regional. Para recibir apoyo del gobierno para proyectos específicos, un municipio debe remitir la iniciativa y contribuir con un porcentaje de los costos de ésta.

A pesar de estos cambios, los recursos todavía están sujetos a negociaciones entre el ejecutivo y congresistas individuales, que resultan en la adjudicación de fondos de co-financiación para proyectos municipales y regionales en áreas donde los congresistas tienen sus electores. El proceso es ciertamente más complejo que en el antiguo sistema de auxilios y requiere una gran cantidad de maniobras por parte de los congresistas. Ahora tienen que coordinar con los alcaldes municipales, quienes son los encargados de desarrollar y elegir los proyectos municipales. Los congresistas también tienen que garantizar el apoyo fiel de los mandatarios locales, para asegurarse de que éstos acrediten públicamente a los congresistas como responsables por interceder en favor de las comunidades. Una de las más interesantes consecuencias de este nuevo sistema de apropiación de recursos del Estado, para efectos electorales, ha sido precisamente el nuevo estatus adquirido por los alcaldes municipales. Anteriormente, bajo el mandato de la Constitución de 1886 y antes de la elección popular de alcaldes, los mandatarios locales eran simples servidores de los jefes regionales que los elegían. Ahora, los alcaldes no sólo han ganado independencia en virtud de ser elegidos localmente sino que también adquirieron el poder de negociar con los jefes regionales. Éstos tienen que proceder con cuidado, porque dependen de los alcaldes para reclamar el crédito por las obras públicas que han negociado a través de los fondos de co-financiación.

En resumen, el alto costo de las campañas políticas y las restricciones impuestas por las reformas políticas han forzado cambios importantes en las maquinarias políticas, favoreciendo a aquellos capaces de una mejor adaptación al nuevo contexto.

Mi énfasis en la supervivencia de las maquinarias políticas no significa, sin embargo, que la adaptación haya sido fácil para ellas. En algunos casos ha resultado muy costosa. Uno de los cambios más significativos que ha afectado el mecanismo de las transacciones clientelistas fue el nuevo sistema de tarjetones electorales establecido en 1991. Antes de las reformas, existía el sistema de papeleta que consistía en un pedazo de papel con el nombre de un candidato y su lista. Era impreso y distribuido por los mismos candidatos. Sin embargo, pesar de ser secreto, los votos eran fácilmente controlados por las maquinarias políticas. Los tenientes generalmente retenían las cédulas de los votantes y se las entregaban junto con las papeletas de votación, justo cuando los conducían a la urna. Con el nuevo sistema, el votante escoge su candidato secretamente en un tarjetón proporcionado por los funcionarios de la Registraduría, en el cual aparecen los nombres y fotos de todos los candidatos. El analfabetismo y la ignorancia del nuevo sistema han sido sin duda problemas importantes, pero el tarjetón ha funcionado en contra de las maquinarias políticas, las cuales perdieron parte de su control sobre los votantes.

Los tarjetones han aumentado las pérdidas económicas de los intermediarios encargados de comprar votos en el día de las elecciones. En innumerables ocasiones los votantes, particularmente los más jóvenes, han “robado” a los intermediarios aceptando dinero y votando por otros candidatos. El tarjetón también ha hecho difícil controlar los votos previamente negociados o la cuota de votos requeridos por los jefes políticos de los empleados públicos. Parte del éxito de los partidos no tradicionales en 1992 puede ser atribuido a las ventajas de este nuevo sistema de votación. Sin embargo, las maquinarias políticas lidiaron con el nuevo reto incluyendo, como parte de los gastos de las campañas políticas, el costo extra de los votos comprados pero no depositados. Una de las consecuencias no intencionadas del nuevo sistema de votación, entonces, ha sido el mayor costo de las campañas políticas. El tarjetón ha afectado el clientelismo aumentando los costos de la compra de votos y haciendo el trabajo de los intermediarios más arriesgado, pero el cambio en el mecanismo de voto no ha logrado eliminar las prácticas clientelistas.

57 *Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 346-355.*



## NI "SUJETOS" NI CIUDADANOS

El reto afrontado por las nuevas fuerzas políticas de ganar los votos de los campesinos después de las reformas es significativo. Líderes campesinos, ex guerrilleros y activistas que se han visto beneficiados por las reformas y participaron en las elecciones, resaltaron la gran dificultad para erradicar del campo sucreño la bien arraigada práctica del clientelismo. Además de la vulnerabilidad socioeconómica y los factores institucionales que permitieron la reconfiguración de las maquinarias políticas, factores internos a los nuevos movimientos políticos también contribuyeron a la continuidad de las prácticas clientelistas. Me refiero en particular a la cultura política o prácticas de participación mediadas por instituciones locales.

Miremos primero cuál fue la respuesta que dieron los campesinos a la invitación para apoyar electoralmente las nuevas fuerzas políticas. Uno de los líderes de un grupo político campesino que participó en las elecciones de 1992 describió su experiencia así:

Encontramos que en muchos municipios la gente continuaba con el vicio de vender su voto, gente que está involucrada en la lucha campesina, pero que, cuando llega a la política, toma su propio camino. La mayoría del electorado de los partidos tradicionales es comprado, no necesariamente con dinero, sino con prescripciones médicas, tejas, etc. En San Onofre, donde esperábamos tener un buen resultado, perdimos una gran cantidad de votos. Una situación similar sucedió en Los Palmitos. Ellos les daban 2.000, 3.000, hasta 5.000 pesos, entonces la gente vendía su voto ese día. Este es un problema real, porque la gente nos ve participando en política, y algunos nos apoyan, pero otros no, porque no tenemos los recursos para darles, entonces ellos se van con los políticos que les ofrecen dinero. La gente más o menos se prostituye. La gente consciente, esos que tienen claro su punto de vista político, no dan ese paso. Es más un problema con las masas, la mayoría de las personas, que simplemente no entienden, o sí entienden pero simplemente no pueden dejar pasar la plata. Hemos incluso tenido que asegurar gente y demostrarles que no nos vamos a ir encima de ellos si no nos dan su voto. Tenemos que decirles que seguimos con ellos,

guiándolos, y que no somos como los otros (políticos) que sólo vienen a sentarse con ellos y a conocerlos cuando están en campaña<sup>58</sup>.

Uno de los casos más reveladores para el análisis de la complejidad de las prácticas clientelistas es la experiencia de los dos grupos guerrilleros, PRT y CRS, que firmaron acuerdos de paz con el gobierno y que participaron en las elecciones con sus propios movimientos políticos. Un miembro del PRT elegido concejal en uno de los municipios de Sucre en 1992, describe la experiencia ese año:

El voto en las veredas está amarrado por los clientelistas. Allá afuera, los votos se compran más libremente. Al principio, durante las campañas (la gente) dice, "sí, seguro, vamos a votar por usted, etc., etc.," pero dos o tres días antes de las elecciones los políticos tradicionales compran sus votos. Entonces, los clientelistas terminan ganando (...) Nuestra organización es activa en cuatro de los nueve corregimientos de este municipio, pero la gente no votó por nosotros; incluso la gente que nos había apoyado como guerrilleros. Aquí hay algo muy interesante: en Don Gabriel, el caserío en el que llevamos a cabo las negociaciones de paz, tuvimos ¡6 votos! Estábamos esperando por lo menos 50. Los liberales compraron una cantidad de votos (...) Quién sabe, también pudo ser que estas elecciones fueron en marzo, el mes al que la gente le teme más. Este es un pueblo tabacalero, y la gente deja de trabajar en diciembre o enero. En febrero y marzo, todo el mundo está hundido, desempleado, y los campesinos apenas están empezando a plantar. Los campesinos terminan de cosechar en noviembre y diciembre. Y peor aún, este año, hubo una sequía fuerte y la gente perdió sus cultivos. El maíz, el ñame, la mandioca se perdió. Entonces, de pronto eso tuvo algo que ver con que la gente sintiera que tenía que vender su voto<sup>59</sup>.

Es cierto que las difíciles circunstancias económicas y la manipulación de recursos por parte de los "caciques" políticos pueden limitar el avance de nuevos grupos políticos para ganar el voto de la población rural. Los miembros del PRT afrontaron la misma situación en los barrios pobres de Sincelejo<sup>60</sup>. Sin embargo, el hecho de que la mis-

<sup>58</sup> Entrevista, Sincelejo, agosto de 1992.

<sup>59</sup> Entrevista, marzo, 1992.

<sup>60</sup> Entrevista, militantes del PRT, Tolú, marzo, 1992.

ma respuesta fuera encontrada en otras localidades, incluyendo las más acomodadas, demuestra que la venta de votos no es sólo una consecuencia de la pobreza y la desigualdad económica sino, adicionalmente, una práctica profundamente establecida en la vida política de la región.

La experiencia de la CRS fue poco diferente de aquella del PRT. Como mencioné antes, los votos obtenidos por la CRS en las elecciones de 1994 fueron menores a los que el grupo esperaba. Ellos atribuyeron su derrota a la pérdida del apoyo en el campo. “Traidores” fue la palabra usada por uno de los principales líderes campesinos para referirse a la gente que no votó por ellos. El caso de la CRS es particularmente relevante porque uno de los puntos del acuerdo de paz, los planes de desarrollo regional, incluía la provisión por parte del Estado de recursos para varias comunidades donde el grupo guerrillero tenía apoyo local. Sin embargo, los esfuerzos de la guerrilla para ayudar a la población rural “asegurándoles el flujo de recursos a las comunidades a través de su insistencia en hacer los proyectos de desarrollo parte de la agenda de las negociaciones de paz con el gobierno”, no fueron suficientes para ganar los votos de la gente<sup>61</sup>.

Nuevos movimientos políticos que trataban de atraer los votos del campo han encontrado a menudo que los campesinos eran reacios a abandonar las transacciones clientelistas. Se han hecho diferentes acercamientos para solucionar el problema. Uno de éstos, usado por los líderes campesinos en las elecciones de 1992, fue tratar de sacar provecho del nuevo tarjetón enseñándole a los campesinos a engañar a los intermediarios de las redes tradicionales aceptando dinero de éstos, pero marcando un candidato diferente cuando estuvieran en el puesto de votación. Pero, como dijo un líder campesino, ésta no era una tarea fácil:

Para cualquiera que necesite vender el voto, bueno, está bien, véndalo, pero hágalo bien. Nosotros gastamos tiempo educando a una persona de esta manera. Gastábamos dos o tres días con esa persona, y una vez que estaba entrenada, tomaba el dinero y votaba por nosotros. Esa es la única manera de pelear con la venta de votos, enseñándole a la gente. Pero es difícil (...) Ahora estamos empezando a educar una mayor cantidad de gente. Antes, lo que hacíamos era simplemente decirles a los

campesinos, “venda su voto”. Nada más. Ahora les decimos, “venda su voto”, pero luego, gastamos unos días enseñándole a la gente a quién venderle el voto. El voto no debe ser vendido a los políticos de nuestra coalición porque en la coalición, del candidato a alcalde que apoyamos, también hay compradores de votos. Entonces tenemos que enseñarles a vender su voto a la oposición, para tener tanto la plata como los votos de la oposición. Pero es un trabajo duro. Algunas veces, nos quedamos levantados hasta tarde visitando a la gente que ha vendido sus votos.

Vender el voto al momento de la elección se ha convertido en una práctica generalizada en las áreas rurales de Sucre, al punto de que, como dicen los pobladores de la región, “la gente cree que vender su voto es un derecho que ellos tienen”. Existen, por tanto, no sólo aspectos económicos e institucionales del clientelismo, sino también elementos de cultura política.

A pesar de sus experiencias de movilización, los campesinos de Sucre no construyeron la base para desarrollar la práctica de la participación. Por un lado, el radicalismo de la izquierda, que condenaba cualquier participación en la política electoral, y la consolidación progresiva de las maquinarias políticas, excluyeron a las comunidades campesinas de participar en asuntos públicos locales. Los campesinos desarrollaron una desvinculación permanente de la política, lo que era visto como trabajo de alguien más, y se acostumbraron a negociar sus votos. Por otra parte, la estructura rígida y centralista de las organizaciones campesinas, que fue inicialmente impuesta por el Estado, centraba su atención en la preparación de líderes que servían como lazos entre la estructura centralizada de organización y las comunidades campesinas. Dentro de este modelo de organización desde arriba, la creación de bases de solidaridad y participación entre las comunidades campesinas no estaba en la agenda. La estructura organizacional requería llevar a cabo y sostener las invasiones de tierras, necesitaba formas de colaboración y solidaridad que pudieran servir fácilmente como base para una comunidad políticamente comprometida y participativa. Pero ni el Estado, ni el liderazgo radical de la ANUC –con algunas excepciones–, alentaron ni promovieron la consolidación de asociaciones auto-gobernadas y autónomas. Hubo una gran

<sup>61</sup> Entrevistas, militantes de la CRS y BDP, Sincelejo, diciembre, 1995.

falla en las empresas comunitarias impuestas por el gobierno en muchas de las tierras invadidas, que terminaron en la ruina económica, la división y la desintegración de las asociaciones campesinas. Las comunidades que se resistieron a la subordinación del gobierno tuvieron que enfrentar el utilitario –y en muchos casos, autoritario– acercamiento de los líderes radicales de la ANUC, que estaban más interesados en promover una insurrección generalizada, que en fomentar comunidades sólidas y autónomas. La crisis y la subsiguiente división de la ANUC creó no sólo desconfianza y apatía, sino también serias divisiones dentro de las comunidades, las cuales se agruparon en facciones, siguiendo a sus líderes campesinos<sup>62</sup>.

Entonces, a pesar de la magnitud y logros de estas movilizaciones, las organizaciones campesinas en Sucre no fueron capaces de construir los fundamentos para una participación política comunitaria que pudiera sacar provecho de las reformas políticas. Algunas experiencias adversas pueden haber reforzado los sentimientos de desconfianza, inseguridad y falta de esperanza, que hicieron más difícil la construcción de una cultura de solidaridad y participación política e impidieron el logro de un proyecto democrático. En ausencia de una tradición de participación política, la cultura política del clientelismo ha florecido, reforzando el sostenimiento de estas prácticas incluso ante innovaciones institucionales y los esfuerzos hercúleos de las nuevas fuerzas políticas para cambiarlas. Por el contrario, esta cultura política trabaja mano a mano con las estrategias de las maquinarias políticas para mantener el poder. Sería injusto negar que hay experiencias válidas de organización local, pero éstas aún representan excepciones al panorama general que caracteriza actualmente al campo en Sucre.

La experiencia de los campesinos en Sucre puede también ayudarnos a distinguir fenómenos que de otra manera pueden ser confundidos con la cultura política de la ciudadanía. El “espíritu del sujeto” de Tocqueville describe mejor la situación del campo en Sucre antes de la década del setenta, cuando las relaciones clientelistas estaban caracterizadas por vínculos de dependencia vertical y subordinación a los terratenientes, y existían pocas asociaciones contestatarias. Sin embargo, después de los setenta, este término no

parece adecuado para describir la situación en las áreas rurales, porque las organizaciones campesinas autónomas y competitivas se habían desarrollado y los lazos con los terratenientes estaban rotos. En este segundo escenario, la desvinculación política y el inmediato utilitarismo (en vez de la “sujeción”) parecían caracterizar la política en las comunidades campesinas. La irresponsabilidad y pasividad que impiden a la gente involucrarse en un esfuerzo por ganar poder local eran más el producto de la exclusión que de la subordinación.

El reto para el clientelismo, y la cultura política asociada a él, no recae en crear una “conciencia de clase” o combatir la subordinación ideológica a los patrones. Aunque algunos trazos de esta subordinación pueden existir aún, tanto los movimientos campesinos como la transformación de las relaciones patrón-cliente en clientelismo de intermediarios han hecho el trabajo de eliminar estos lazos. En lugar de clientes subyugados, los campesinos en Sucre son, en su mayoría, “advenedizos políticos” en un sistema que los excluye como participantes responsables y activos.

Aunque el desarrollo de la participación política comunitaria implica mucho más que un cambio institucional y requiere una sólida asociativa, una práctica continua, etc., no considero que sea una tarea imposible. Sin embargo, bien puede requerir un largo y continuo esfuerzo en las organizaciones locales de base, que sobrepasa por mucho los límites de tiempo de los nuevos movimientos políticos interesados en resultados electorales inmediatos. Como afirma Putnam, “una ciudadanía con espíritu público” se desarrolla de una larga tradición y no se espera que emerja sólo como resultado de unas reformas institucionales. La operación local diaria de las organizaciones de base puede ser un factor crítico que ayude a romper el círculo vicioso de la dominación de la maquinaria y la cultura política clientelista, porque provee la estructura de organización local y el espacio para una comunidad de participación activa y responsable, necesaria para construir una ciudadanía democrática.

Obviamente, estos esfuerzos serán fútiles si no son parte de proyectos económicos que puedan reducir el elemento de pobreza y dependencia económica que subyace a las transacciones clientelistas. Además de la redistribución territorial que se requiere, las or-

<sup>62</sup> Véase Escobar, Cristina. Ob. cit. 1998.

ganizaciones de base pueden servir como escuelas de participación democrática y como fuentes de independencia económica, pasos necesarios para enfrentar el clientelismo y construir una ciudadanía democrática.

### CONCLUSIONES

El análisis de la política en Sucre revela la diversidad y complejidad de los límites de la ciudadanía democrática. En Colombia, las reformas políticas mejoraron los mecanismos legales e institucionales para la participación política local y facilitaron la incorporación de nuevos movimientos políticos en la política electoral. Sin embargo, los requerimientos para una mejoría sustancial en la capacidad de los campesinos para ejercer sus derechos políticos va más allá de reformas institucionales y legislativas.

La persistencia de la desigualdad socioeconómica ha facilitado el desarrollo de relaciones clientelistas entre la población rural de Sucre. Como sus derechos sociales están limitados, los campesinos se ven forzados a ceder sus derechos políticos para asegurar un alivio temporal de su lucha diaria contra la pobreza. Las transacciones ahora se hacen entre campesinos e intermediarios políticos por recursos estatales, y ya no entre terratenientes y campesinos por su derecho a arar la tierra. Dos décadas de lucha por la tierra han ayudado a romper las tradicionales relaciones clientelistas basadas en la tenencia de la tierra y a redistribuir más de 100.000 hectáreas de tierra entre la población campesina. Sin embargo, el acceso a este bien no ha sido suficiente para permitirles a los campesinos construir una economía sólida y escapar de la pobreza en la que muchos de ellos han estado inmersos. Esta situación económica, junto con el precario acceso a la educación, la salud y otros servicios estatales —que son controlados por los jefes políticos— ha ayudado a que el clientelismo prospere y continuarán manteniéndolo.

Las reformas políticas han influido sobre algunos de los mecanismos usados por los políticos para controlar recursos y han cambiado los mecanismos electorales que habían contribuido previamente a su control de los votantes (en especial, el sistema de tarjetón). Sin embargo, las

maquinarias han sido capaces de sobrevivir y adaptarse a la nueva situación, aunque esta adaptación ha sido costosa en algunos casos y la operación interna de las maquinarias ha cambiado. La nueva Constitución eliminó los auxilios parlamentarios, limitando temporalmente el acceso de los políticos a sus fuentes tradicionales de financiación de las campañas. No obstante, como la base institucional del sistema clientelista (las negociaciones entre los congresistas y el Ejecutivo) quedó prácticamente inalterada, se encontraron nuevos mecanismos para distribuir discretamente fondos entre los congresistas.

Además de la base económica e institucional del clientelismo, el análisis de la política en Sucre —en particular, las dificultades enfrentadas por los nuevos grupos para ganar los votos de la población rural— demuestra que la cultura política del clientelismo desempeña un papel fundamental en el mantenimiento de esta práctica. Como ésta se encuentra enraizada en largas tradiciones de dependencia económica y exclusión política, sólo las organizaciones comunitarias que proveen tanto soporte económico como lugar para la participación democrática pueden servir como base para el desarrollo de una cultura de ciudadanía democrática.

Finalmente, un elemento importante en esta discusión es la combinación del clientelismo, el cual domina los canales políticos institucionales, y el aumento en la violencia que se ha tomado al campo por fuera de estos canales. Estudios tradicionales han subrayado las ventajas del clientelismo como una alternativa para los conflictos violentos y de clase. Pero el caso de Sucre parece sugerir que el clientelismo no ha precluido la posibilidad de la violencia; por el contrario, ha contribuido a ella. Como el clientelismo descansa sobre la exclusión de la mayoría de la población del ejercicio de poder, deteriora el valor de las leyes, base de un Estado democrático. Las reformas institucionales, los programas sociales y las organizaciones de base pueden hacer poco para recuperar los derechos políticos de la población rural si el Estado de derecho y el Estado mismo se ven erosionados por la guerra entre guerrillas y ejércitos paramilitares.