

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

Clientelismo político y movilidad social en Colombia.

Federico García Naranjo.

Cita:

Federico García Naranjo (2011). *Clientelismo político y movilidad social en Colombia*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/548>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Cientelismo político y movilidad social en Colombia

Federico García Naranjo

Candidato a doctor en historia política por la Universidad Complutense de Madrid, politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Facultad de Comunicación y Lenguaje de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia).

federico.garcia@javeriana.edu.co

garcianaranjo13@gmail.com

Resumen:

El clientelismo político es determinante del sistema político colombiano. El intercambio sistemático de favores entre personas de diferente rango es la norma cuando se toman decisiones políticas en Colombia. No obstante, lo que pudiera entenderse como una anomalía del sistema democrático, es en realidad la fórmula con la que se ha desarrollado el propio proceso político.

Este fenómeno se inscribe, en los últimos cuarenta años, en un proceso de movilidad social en el que una nueva clase emergente disputa espacios con las élites tradicionales en los ámbitos donde se orientan lo político, lo económico y lo cultural, generando tensiones y conflictos, y agravando los ya existentes. Dicha emergencia se ha dinamizado a causa de la presencia de dineros del narcotráfico en la economía colombiana. Estos cambios en la sociedad y en la economía de Colombia, han provocado un cambio en las tradicionales relaciones clientelares que organizaban el régimen político. Hoy, el escándalo judicial derivado de la vinculación entre políticos y paramilitares (la "parapolítica"), es la más grave expresión de la crisis del sistema, habida cuenta de que una tercera parte del Congreso ha sido procesada penalmente.

Esta ponencia propone una aproximación al fenómeno del clientelismo en Colombia desde una perspectiva sociológica que dé cuenta de un fenómeno de movilidad social, que ofrece interesantes perspectivas para comprender el carácter que ha adquirido el fenómeno en los últimos cuarenta años en Colombia.

Palabras clave:

Clientelismo político, movilidad social, proceso político, paramilitarismo, Colombia.

CLIENTELISMO POLÍTICO Y MOVILIDAD SOCIAL EN COLOMBIA

Por clientelismo se entiende el conjunto de relaciones de intercambio de favores entre personas de diferente estatus, que por lo general están relacionadas con el reparto discrecional de bienes públicos a cambio de votos. El clientelismo es un fenómeno determinante en el sistema político colombiano. Su presencia es muy extendida en todas las relaciones políticas y sociales pero

no es exclusivo de Colombia. Por el contrario, caracteriza en mayor o menor medida a los sistemas republicanos de América Latina. Su estudio se impulsó en un principio desde la antropología y su consideración como problema político es más bien reciente. De hecho, en Colombia se habla de clientelismo sólo desde la década de 1970, y casi siempre afirmando que es la causa de la crisis de legitimidad del sistema político.

A pesar de los esfuerzos de los académicos por identificar y explicar las relaciones clientelistas, la sociedad colombiana sigue sin encontrar alternativas al reto que el clientelismo propone a la construcción de un sistema más incluyente y participativo en el que se sienta representada la mayoría de la población. Aunque la Constitución de 1991 ha significado un importante avance en derechos, libertades, garantías y apertura política, las clases dirigentes siguen careciendo de ofertas ideológicas que generen consenso y las redes clientelistas, a pesar de las dificultades crecientes que han tenido en los últimos años para controlar las prácticas políticas, siguen inspirando su ejercicio en Colombia. En efecto se puede afirmar que en este país, prácticamente todas las decisiones políticas, de cualquier jerarquía, se toman, en algún grado mediadas por relaciones y prácticas clientelistas.

1. Cuestiones preliminares

En los últimos 35 años en Colombia, las redes clientelistas (RC) y por extensión los partidos tradicionales (Liberal y Conservador), han tenido que adaptarse a numerosos y diversos cambios en el sistema social y político. Uno de los más importantes ha sido un fenómeno de movilidad social causado, entre otros, por la urbanización, la secularización, el progresivo aumento de la escolarización, la expansión del mercado interno, la estabilidad macroeconómica y la presencia de capitales producto del narcotráfico que (independientemente de sus consideraciones legales) han aportado liquidez al sistema monetario (López de la Roche, 1993, p.135). Este fenómeno de movilidad social se ha expresado, dentro del sistema de relaciones políticas, en la aparición de una nueva élite de políticos profesionales que, no sólo por la influencia sobre las relaciones de poder sino también por su ubicación media y ascendente en la estratificación socioeconómica, han entrado a disputar espacios que pertenecían tradicionalmente a las élites y a las clases medias altas. Por supuesto, dicha nueva clase es vista por la élite, la clase media y los medios masivos de comunicación con profunda desconfianza y es señalada como la responsable de la crisis del sistema político. Mientras avanza la percepción de que la actividad política es sinónimo de corrupción y crece el desprestigio de los partidos, éstos han mostrado una gran capacidad de adaptación, siendo los primeros en utilizar el discurso anticlientelista y anticorrupción a su favor.

La increíble flexibilidad que han desarrollado las RC puede explicarse por la gran cantidad de recursos que han logrado amasar en los últimos cuarenta años. Pero estos recursos no son solamente físicos, es decir favores concretos provenientes de decisiones políticas, votos; también son recursos simbólicos, relacionados con el reconocimiento y el prestigio. Según Gutiérrez Sanín, el origen de tales recursos proviene de cuatro fuentes: primero: la explotación a

terceros a través de la corrupción administrativa, actos de economía ilegal o despojo de recursos a agentes ajenos a la RC, como el Estado. Segundo, la imitación y apropiación de códigos y lenguajes legales que les han permitido tramitar la solicitud de demandas sociales relacionadas con intereses clientelistas, y que son indispensables para el éxito de dichas demandas. De este modo, las RC han sido 'socias fundadoras' y han dejado su huella en la institucionalización de nuestro moderno Estado de derecho. Tercero, la exclusión. La capacidad de establecer la diferencia entre el 'adentro' con acceso a los recursos y el 'afuera' sin esa posibilidad, ha determinado la estabilidad de un sistema de partidos basado en la exclusión. Sin embargo, quienes han quedado por fuera del entramado clientelista se reivindicaban y se reivindican aún como representantes de amplios sectores populares. Finalmente, la cooptación. La política clientelista ha sido un canal significativo de movilidad social. El trípode (los de abajo, mi comunidad y yo) sobre el que se apoyan las demandas que articulan las RC ha sido una vía –claramente insuficiente aunque real y muchas veces la única– de canalización y distribución de recursos hacia sectores populares. La fractalización, que ha permitido que el entramado de relaciones clientelistas haya servido como canal de movilidad social, puede entenderse como una manifestación de desconfianza, pero debe interpretarse también como un fenómeno que permite promoción y movilidad; por eso debilita a las RC particulares, pero no necesariamente al entramado clientelista en su conjunto.

De hecho, este conjunto de recursos configura el efecto más 'refinadamente perverso' del clientelismo, porque, en buena medida por culpa del clientelismo, una gran cantidad de sectores populares se quedan sin voz propia; pero gracias a él pueden sobrevivir en un escenario sin voz. "El intento de los políticos 'decentes y modernos' de golpear este tipo de intermediación basados en las 'triquiñuelas', sin pensar en las condiciones de expresión popular autónoma y de redistribución de recursos, amenaza con dejar a los pobres sin voz y sin triquiñuelas" (Gutiérrez Sanín, 1998, p. 62).

Como se plantea a través de este trabajo, el clientelismo expresa la dificultad que ha tenido la sociedad colombiana para transformar su sistema político en uno más incluyente y participativo. Las relaciones clientelares son un fenómeno determinante de su sistema político y aunque han sufrido transformaciones, siguen cumpliendo funciones de integración e identificación y continúan utilizándose ampliamente como canales de comunicación e intermediación entre el Estado y los ciudadanos.

A este respecto la investigación de Gutiérrez sobre política y conflicto en Bogotá plantea tres aspectos importantes que han permanecido relativamente ocultos: Primero, el clientelismo es globalmente un equilibrio estable, resultado de la interacción estratégica de individuos, grupos e instituciones. No se trata, pues, sólo de una irracionalidad o del producto de una "insuficiente cultura política". Segundo, es un conjunto de prácticas que ha sido central de la construcción de nuestro Estado (moderno) desde abajo. Por último, el clientelismo amerita algo más que una atención hospitalaria. O mejor: más que una patología es una mutación, inscrita en el código genético de nuestra normalidad. "Estaba ahí desde el principio, como parte entrañable de nuestro

proyecto de democracia” (Gutiérrez Sanín, 1998, p. 120). Similares apreciaciones han sido expresadas por el sociólogo mexicano Fernando Escalante.

Escalante se halla en la misma línea de autores como Francisco Gutiérrez Sanín, Andrés Dávila y Francisco Leal, en el sentido de reconocer que los enfoques clásicos de las ciencias sociales parten de esquemas estrechos que establecen dicotomías como ‘atraso-progreso’ y ‘transición-consolidación’ cuando interpretan los procesos históricos de formación de nuestras sociedades y nuestros sistemas políticos. Con esta visión, como ya se explicó, se reducen las posibilidades de comprender cabalmente fenómenos como el clientelismo político en países como Colombia o México. Sostiene Escalante que “las explicaciones particulares de esa índole tienden a denunciar una malformación, una desviación o una monstruosidad que altera la estructura elemental que resulta del proceso histórico de formación del individuo e institucionalización de la política” (Escalante, 1995, p.33).

Sin embargo, cada vez existen más evidencias que enseñan cómo la incapacidad de los académicos, la clase política y la sociedad en general para definir claramente las implicaciones, entender cabalmente las causas y proponer alternativas ante el fenómeno del clientelismo, en buena medida se relaciona con la permanencia en el imaginario colectivo de explicaciones de tipo voluntarista y romántico, que derivan de las conclusiones típicas de los estudios convencionales. La mayor parte de nuestra ciencia social adolece de sentido histórico o se nutre en los más de los casos de una historia oficial imprecisa y sesgada. De ahí la desenvoltura con que se usan conceptos, términos y argumentos pensados en Europa, como las ideas de Estado, democracia o ciudadanía.

Un requisito necesario para enfrentar el reto del clientelismo es partir de concepciones del problema más integrales, que otorguen importancia a elementos de tipo histórico, político y cultural, propios del particular proceso de evolución del fenómeno en América Latina. Porque como insiste Escalante: “la ‘malformación’, por cierto, tiene todos los visos de ser congénita. Por esta razón, creo que conviene intentar otro esquema general, capaz de incluir tales condiciones desde un principio” (Escalante, 1992, p. 51).

2. Antecedentes

La existencia de relaciones sociales y políticas basadas en el intercambio de favores entre dos personas de diferente rango y estatus socioeconómico, se registra en los países de América Latina desde los tiempos de la Colonia. Con la Independencia, las antiguas relaciones heredadas de la estructura de la Encomienda española se transformaron en relaciones hacendatarias, y éstas a su vez influyeron en las relaciones políticas. “Los partidos trasladaron al plano político el sistema de interacciones de la hacienda, caracterizado por pautas de relación altamente personificadas. Superada la hacienda tradicional, generadora de relaciones sociales y políticas, el clientelismo ha reproducido un sistema de relaciones altamente personificado” (Medina, 1991, p. 18).

Las relaciones de tipo clientelar han caracterizado la articulación de la sociedad colombiana desde el mismo período de la Conquista. Edgar Revéiz sostiene que el clientelismo es una prolongación del tradicional sistema de la cooptación, heredado del régimen de concesiones en que se basó la Conquista y que en la actualidad “se ha convertido en sustituto imperfecto de la seguridad social y de la prestación de bienes públicos por parte del Estado” (Revéiz, 1994, p.37).

Con la Independencia en 1819, el antiguo sistema construido alrededor de las relaciones desiguales entre el encomendero y los indígenas, se transformó en un sistema también desigual, esta vez entre el terrateniente blanco y el campesino mestizo, alrededor de una nueva figura: la hacienda. La propiedad de la tierra y su concentración en pocas manos, en especial en las regiones, determinó a partir del nacimiento de la República no sólo el modo de producción sino también las relaciones sociales que definirían el carácter de la sociedad y del sistema político colombiano.

La nueva clase dirigente criolla sustituyó a la colonial, dedicándose a consolidar su poder y privilegios, a través de un ordenamiento jurídico diseñado en función de sí misma, y no de un verdadero interés nacional. Tener en cuenta estas circunstancias particulares ayuda a entender la permanencia de fenómenos como la corrupción a lo largo de toda nuestra historia republicana (Sandoval, 2002, p. 1).

Las relaciones políticas de la República continuaron siendo determinadas por un carácter señorial que heredó de la Colonia española sus instituciones de represión y de gobierno, su cultura monástica, su sistema de valores, su Iglesia jerarquizada y una inamovible estratificación social. “El aporte nuevo de la República fue el sistema bipartidista con una constitución piramidal: en la cima, los caudillos y el elenco nato del patriciado; y abajo, la polvareda plebeya de campesinos, artesanos y peones. Por su parte, la clase media letrada se constituyó en el componente intelectual del sistema bipartidista, definida en su posición advenediza, de estación de tránsito de grupos familiares que suben y descienden.” (García Nossa, 1977, pp. 8 y 9)

Se puede asegurar que desde el mismo comienzo de la República y durante prácticamente todo el siglo XIX, las élites intentaron definir un proyecto de país a partir de la dicotomía entre conservadores y liberales, desde sus respectivas concepciones de mantenimiento del orden colonial o modernización. Puede afirmarse también que el gobierno de Rafael Núñez (1884-1888) y la política de Regeneración, lograron hacer coincidir los elementos más importantes de ambos proyectos contrapuestos, preservando un orden conveniente para los sectores dominantes y que permitió ‘insertar’ al país en el concierto internacional.

No obstante, es evidente para cualquier observador que los intentos de llevar a cabo procesos modernizadores en Colombia no han sido satisfactorios pues aún se mantienen en el sistema y en las relaciones políticas buena parte de las estructuras verticales y antidemocráticas que se describieron al principio.

3. Modernización, crisis y violencia. El clientelismo tradicional.

En las décadas de 1930, 1960 y 1990, en Colombia se hacen intentos de modernización con los consabidos quiebres internos del propio Estado, producidos porque se presentaron resistencias de las clases tradicionales. Los impulsos modernizadores han sido asumidos por el Ejecutivo nacional, pero no por las clases políticas locales y regionales. El funcionamiento del bipartidismo como articulador de la dominación del Estado, que pasa por la vía de las clases dominantes, se ha lesionado cuando el Estado central ha intentado modernizar. Con la modernización, los marcos de la sociedad tradicional se empiezan a resquebrajar pero sin que aparezcan nuevas formas de articulación de los conflictos. Y al no haber expresión política de los conflictos sociales y permanecer esa casi nula diferenciación entre lo social, lo civil y el Estado, no se configura un espacio público de resolución de conflictos y se fortalece una tendencia a la solución privada –y armada– de los mismos, que produce una dificultad creciente para distinguir entre la violencia política y la violencia no política (González, 1995, p. 14).

Se puede definir el período de la República Liberal (1930-1946) y en particular el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) como el momento en el que, a causa de las reformas modernizadoras impulsadas por el gobierno, las antiguas relaciones sociales propias de la hacienda tradicional empezaron a adquirir características más urbanas y capitalistas, y dieron paso al llamado **clientelismo tradicional**, basado en la adscripción incondicional a un cacique y a un partido político. Este tipo de clientelismo caracterizó las décadas de mediados del siglo XX en Colombia en las cuales se desataron las feroces confrontaciones partidistas llamadas “La Violencia”, de las que se hablará más adelante.

Los caciques eran de muy diverso estilo: jefes pueblerinos o grandes caciques regionales, ricos propietarios locales o simples agentes de grandes propietarios ausentistas, explotadores de los indios pobres o protectores de la comunidad, dueños de vidas y haciendas o simples dueños de votos. Pero si antes de la implantación del voto universal en 1910 la fuerza del cacique (como el general Juan Iguarán del departamento del Magdalena) estaba en la manipulación del conteo (“el que escruta elige”¹), a medida que creció la participación electoral, el cacique poderoso tuvo que ser capaz de movilizar gente y de generar entusiasmo e identidad de partido (a veces mediante la promoción de la confrontación violenta con el adversario), con el fin de aumentar la participación política. Y se desdobra de algún modo en el simple agente político, el manzanillo, retratado en las comedias del dramaturgo Luis Enrique Osorio (Melo, 1998, p. 12).

El historiador colombiano Jorge Orlando Melo se pregunta si, teniendo en cuenta que antes la ambigüedad de su función era cierta, y ahora es aún más fuerte, ¿el gamonal es un simple deformador de una hipotética voluntad de pueblo, y con ello un enemigo de la verdadera democracia, o el agente de la transición al sistema participativo en un país en el que los electores no saben

1 Célebre frase del sacerdote Camilo Torres Restrepo refiriéndose a la poca transparencia del sistema electoral colombiano.

leer y tienen una información política muy limitada, y en el que los escasos recursos locales y regionales hacen inevitable tener intermediarios con el gobierno nacional?²

El caso de Rafael Arredondo es emblemático de cómo la respuesta a la pregunta anterior no es fácil. En las elecciones municipales del departamento de Antioquia, el 4 de octubre de 1931 el Partido Liberal logró por primera vez en 80 años igualar la votación conservadora y resultó triunfador por amplio margen en su capital Medellín y su área de influencia. Uno de los artífices del triunfo fue Rafael Arredondo, quien se convertiría en los años siguientes en uno de los principales dirigentes del liberalismo antioqueño y cuyo Plan de Organización Liberal Municipal, muestra cómo establecer una maquinaria electoral y partidista eficiente. En todos los barrios de Medellín, Arredondo establecía juntas y comités que debían hacer, entre otros, un censo de los votantes liberales y conservadores de la ciudad manzana por manzana; crear directivas en cada zona, compuestas por un capitán, un inspector y un secretario tesorero; conformar grupos de abogados para hacer reclamos electorales, y de ingenieros para demarcar las zonas de la ciudad y hacer los gráficos de la organización (Melo, 1998, p. 14).

Sobre la base sus éxitos, Arredondo consolidó un poder importante regional, basado en sus redes clientelistas (su grupo fue conocido abiertamente como el de “Los Manzanillos”) y en la capacidad de movilizar apoyo para el gobierno nacional. Tuvo casi siempre el respaldo de Alfonso López Pumarejo y en sus dos gobiernos fue alcalde de Medellín, un puesto usualmente reservado para “blancos” locales (Melo, 1998, p. 15).

Rafael Arredondo nos parece hoy un claro ejemplo del cacique y de los vicios de caciquismo: dedica sus mejores energías a la organización electoral y desde el momento en que se convierte en un elector importante, la distribución de favores y empleos es parte central de su actividad. Pero al mismo tiempo es un hijo de los nuevos tiempos y el sufragio universal: al establecerse éste en 1910, había que encontrar mecanismos para que sectores de la población que antes no tenían derecho a participar en las elecciones porque no sabían leer y escribir o porque no llenaban los mínimos de propiedad e ingresos requeridos, se convirtieran en ciudadanos. Por eso Arredondo aparece al mismo tiempo como un eficiente manzanillo, como un hábil negociador político que lograba el consenso para mantener unido al liberalismo o buscaba alianzas temporales con los conservadores, como un exitoso gestor del apoyo del gobierno nacional a la administración local y como un promotor de la participación política de obreros, artesanos, mujeres y negros.

La acción de hombres como Rafael Arredondo representaba un esfuerzo por hacer más democrática la sociedad colombiana. En aquel momento favoreció el proceso de desarrollo de un aparato partidista más sólido como mecanismo para ampliar la participación política, en la medida en que el complejo de comités y organizaciones con dirigentes elegidos localmente era un ejercicio político. Y en la medida en que, como respuesta a las condiciones locales de

2 Tal vez la respuesta sería: “Ninguna de las dos, pero un poco de ambas.” (N. del A.)

cultura política y a la estructura social, apelaba a mecanismos de lealtad personalizados y a intercambios de favores individuales, desarrollando y dando nueva vida al caciquismo, tan criticado hoy por los intelectuales progresistas (Melo, 1998, p. 23).

Siguiendo con la República Liberal, con la puesta en marcha de las reformas impulsadas por Alfonso López Pumarejo, en especial la reforma constitucional de 1936 que, entre otras cosas reconoció los derechos sindicales, en particular el derecho de huelga, se integraron grandes masas de trabajadores urbanos a las filas del Partido Liberal y se comenzaron a delinear las bases de lo que se ha llamado el clientelismo tradicional. Este clientelismo, que caracterizó la política colombiana hasta la década de 1950 “es más bien un caciquismo o patronazgo, ligado a una situación particular, a unas condiciones de atraso propias de una organización precapitalista, de relaciones mercantiles incipientes, limitado mercado interno e ínfima cobertura del Estado.” (Leal y Dávila, 1990, p. 46)

Las características del clientelismo tradicional son, según Eduardo Díaz Uribe, el predominio de la lealtad personal no interesada, el carácter hereditario y vitalicio de la filiación respectiva y la configuración regional de la adscripción partidista” (Díaz Uribe, 1986, p. 27). Sin embargo, antes de la década de 1950 el clientelismo en sentido moderno también se manifestaba en cierta medida pero padecía la limitación de la escasez de bienes y servicios de que disponía el Estado para el pago por el apoyo electoral. Con la expansión capitalista de mediados del siglo XX el país abandonó paulatinamente la antigua sociedad tradicional basada en las relaciones agrarias y de servidumbre y así perdió también legitimidad la tradicional adscripción bipartidista.

La expansión del mercado interno durante la segunda posguerra mundial y las transformaciones en el modo de producción, influyeron también en el surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de clientelismo. Durante esta época (1945-1960) se invirtió la proporción de la población entre el campo y las ciudades a causa de masivas migraciones ocasionadas por fenómenos políticos y económicos como la violencia y la depresión. En poco más de quince años, la población urbana pasó de ser el 30% a ser el 70%. La demanda de mano de obra en los nuevos centros industriales como Medellín y Bogotá, generó el nacimiento de una clase obrera definida y el fortalecimiento de relaciones laborales de un tipo más moderno entre patronos y trabajadores. Adicionalmente, la expansión del mercado interno exigió una consiguiente expansión del Estado, el que comenzó a contar con más recursos para la inversión, el funcionamiento y la prestación de servicios públicos, mientras garantizaba el ejercicio de la actividad empresarial a través de la aplicación de decididas medidas proteccionistas de la economía nacional.

El año 1948 marca un momento de inflexión en la historia reciente de Colombia con el asesinato el 9 de abril del líder liberal Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá. La reacción del pueblo, que en un principio fue un levantamiento popular que logró por algunos días copar los espacios de poder en numerosas ciudades, se convirtió en una sistemática campaña de exterminio y desplazamiento forzado contra amplias bases rurales del Partido Liberal por parte de la élite

conservadora apoyada en la Policía y en bandas de paramilitares conocidas como “los Pájaros”. Miles de campesinos huyeron de la persecución y algunos incluso opusieron resistencia organizándose en grupos de autodefensa mientras otros conformaron grupos de bandoleros. Puede decirse que de los primeros proviene el germen del actual movimiento insurgente en Colombia. Este período marcado por la confrontación fratricida entre liberales y conservadores es llamado por los historiadores como “La Violencia”. La masacre –que no la persecución- se atenúa después del golpe de Estado que propina el general Gustavo Rojas Pinilla al conservador Roberto Urdaneta³ en 1953, instaurando un régimen militar que permanecerá cinco años hasta que los líderes de los partidos tradicionales pacten la paz definitiva, basada en la alternancia en el poder y la paridad en los cargos públicos durante dieciséis años (1958-1974). Dicho pacto recibe el nombre de *Frente Nacional* y es la fórmula con la que se logra detener la confrontación bipartidista sobre la base de compartir el poder por partes iguales.

En la Violencia se evidencia que muchos problemas agrarios que en cada región habían permanecido latentes, explotan cuando hace crisis el régimen y la amalgama Estado-bipartidismo. Por ello, la violencia política, de todas maneras sí ha sido violencia, pero ha sido también vehículo de expresión de muchas luchas sociales. La violencia reciente combina problemas estructurales de larga duración como un problema agrario ignorado y sin resolver. “Por ejemplo las FARC reivindican un problema agrario pendiente de solución, aunque para muchos círculos intelectuales y tecnócratas hablar de problema agrario en este país ya pasó de moda” (González, 1995, p. 13).

4. Expansión del Estado y movilidad social. El clientelismo moderno.

Un segundo momento en el proceso de transformaciones del clientelismo durante el siglo XX es el Frente Nacional (1958-1974), el cual marcó el fin del clientelismo tradicional y la consolidación del **clientelismo moderno**, ya no basado en la ciega filiación partidista sino en relaciones de tipo más contractual. El instituido sistema de paridad y alternancia repartió milimétricamente y por partes iguales los cargos públicos entre los partidos Liberal y Conservador y contempló la alternación por 16 años en la Presidencia de la República. Sin embargo, la unión de los dos partidos en una coalición que excluía la participación de movimientos alternativos o de oposición, sirvió por una parte, para desdibujar las diferencias ideológicas entre ellos, y por otra, para deslegitimar el sistema de participación política, demostrado así por la creciente abstención electoral durante los años del período frentenacionalista.

Francisco Leal y Andrés Dávila sostienen que el nuevo sistema no se ocupó de abrir las posibilidades de organización en la sociedad civil, como respuesta adecuada a la amplia gama de expectativas políticas que se engendraron por las transformaciones en la sociedad una vez culminadas las dictaduras civil (Gómez-Urdaneta) y militar (Rojas). Al contrario, el sistema circunscribió al

3 Urdaneta, siendo Designado a la Presidencia, había remplazado en el cargo al histórico líder conservador Laureano Gómez, instigador de la persecución contra los liberales, quien siendo elegido en 1950 en unas elecciones fraudulentas, se había separado del cargo por motivos de salud.

bipartidismo el monopolio⁴ de la mediación política con el Estado. Para ello aprovechó la disponibilidad del viejo recurso del clientelismo absorbiéndolo y multiplicándolo, particularmente a partir del gran susto que experimentó el bipartidismo con el sorpresivo “triumfo” electoral de la Alianza Nacional Popular, ANAPO, el 19 de abril de 1970.⁵ Con la generalización del clientelismo en su nuevo papel de articulador del sistema, la mediación se limitó a las demandas sociales que fueran susceptibles de transformarse directamente en votos (Leal y Dávila, 1990, p. 91).

En este período se distinguen claramente dos episodios importantes: la reforma constitucional de 1968 y las elecciones de 1970. El primero construye las bases para el fortalecimiento del centralismo político, el presidencialismo y el nacimiento de los llamados “auxilios parlamentarios”, entregados a los congresistas como contraprestación al Legislativo por la pérdida de poder que significó dicha reforma. El segundo momento expresa la decadencia del poder de cohesión de los llamados “jefes naturales” de los partidos tradicionales. Un episodio simbólico es el de la oposición de los líderes regionales al líder del Partido Conservador Mariano Ospina Pérez por pretender imponer a Misael Pastrana Borrero como candidato presidencial del Frente Nacional en esas elecciones (Roll, 2002, p. 24).

Esta insubordinación de los políticos regionales ante las jefaturas nacionales y la expansión económica del país durante las décadas de 1960 y 1970, que garantizó al Estado más recursos para su distribución, determinaron el surgimiento de un clientelismo de nuevo tipo, en el que lo más importante no era ya la adscripción a un partido político, sino el mero intercambio contractual de favores por votos entre los políticos y sus clientelas electorales. Esta nueva relación clientelar no estuvo basada en la fidelidad casi religiosa de un cliente hacia su patrón sino en el efectivo cumplimiento que de sus promesas hiciera el político favorecido con los votos de determinada comunidad. Para la mayor parte de los autores, el clientelismo en sentido moderno es no sólo propio de este período, sino un elemento central del sistema del Frente Nacional (Sánchez Gómez, 1988, p. 13).

Los políticos regionales constituyeron la llamada ‘clase política’, un conjunto de nuevas élites políticas regionales, que, apoyada en sus redes clientelares, logró posicionarse como detentadora de buena parte del poder político en Colombia, compartiéndolo con las élites tradicionales que lo habían controlado desde el siglo XIX. No obstante, el clientelismo, lejos de fragmentar la unidad política del país, favoreció la consolidación del centralismo planeado desde la reforma constitucional de 1968, ya que se convirtió en el elemento integrador de las regiones al ámbito nacional a través de la asignación de recursos del Estado (presupuestos, cargos públicos, decisiones políticas, etc.) por medio de los

4 La Ley Electoral aprobada al amparo del acuerdo del Frente Nacional prohibía expresamente la inscripción de candidatos diferentes a la coalición bipartidista. La fórmula que encontró el partido de Rojas Pinilla, la ANAPO, para participar en las elecciones regionales fue a través de coaliciones llamadas ANAPO-liberal o ANAPO-conservadora. (N. del A.)

5 El 19 de abril de 1970 el general Rojas Pinilla como candidato de la ANAPO, presumiblemente ganó las elecciones presidenciales al candidato del Frente Nacional, el conservador Misael Pastrana, quien posteriormente fue declarado triunfador. (N. del A.)

nuevos grupos políticos regionales y sus gestiones al mediar por la efectiva asignación de dichos recursos (Miranda Ontaneda, 1977, p. 10). Con todo, las élites políticas tradicionales vinculadas al poder económico siguieron ocupando los cargos más importantes de la administración pública y definiendo, en últimas, la conducción del Estado y fijando las pautas de comportamiento dentro del nuevo sistema político a través, justamente, de la reproducción de relaciones clientelistas (Roll, 2002, p. 27).

Durante las décadas de 1960, 1970 y 1980, la conducción de la economía a través de la aplicación de un modelo de acumulación capitalista basado en el fomento a la demanda interna, garantizó una gobernabilidad política construida a partir de favorecer a sectores determinados de la sociedad, a través de decisiones tomadas con lógicas clientelistas. La coincidencia que en este último aspecto se generó entre los partidos tradicionales, condujo a que sus diferencias ideológicas terminaran de desdibujarse y ambos colectivos comenzaran a ser percibidos como representantes de una nueva clase política ambiciosa y comprometida con intereses particulares y no con proyectos de nación (excluyentes y sectarios pero claramente definidos) como en el pasado (Díaz Uribe, 1986, p. 29). Además, la expansión económica de mitad de siglo favoreció la consolidación de las prácticas clientelistas en el sistema político colombiano pues incrementó los recursos disponibles por el Estado para ser repartidos entre las clientelas políticas (Roll, 2002, p. 29).

El régimen político del Frente Nacional supo institucionalizar una continuidad en el manejo de la racionalidad capitalista. En efecto, la política económica del Estado pudo sustraerse desde un comienzo de los avatares de la política partidista. En la Reforma Constitucional de 1968 se crearon las bases institucionales de proyección de las viejas prácticas clientelistas hacia la constitución de un sistema regido por su lógica (Leal y Dávila, 1990, p. 67). Cualquier tipo de intereses provenientes de la sociedad civil, que no guardara relación directa con la reproducción de un capital electoral, era tramitado de manera incidental. Dentro de esta lógica, la dinámica del sistema pasó a depender, en principio, del crecimiento y utilización clientelista de los recursos del Estado. Su legitimidad quedó resguardada por un rígido procedimiento electoral inmerso, en última instancia en una formalidad jurídica con una tradición casi sin parangón dentro de las sociedades del Tercer Mundo.⁶

En contraste, por lo general las organizaciones de los sectores capitalistas de la sociedad civil han logrado romper el cerco del bipartidismo en su mediación ante el Estado. Es el sabor corporativista en la política, disimulado por la gran presencia del bipartidismo en el Estado en todo lo que implique remoción, reubicación o asignación de sus recursos, que es lo más ruidoso y persistente. El acceso político más o menos directo de las organizaciones dominantes, generalmente los gremios de la producción y la comercialización, se ve facilitado por la racionalidad capitalista con que busca operar el Estado. Sin

⁶ Los voceros e ideólogos del establishment colombiano se ufanan de pertenecer a la más antigua y sólida democracia de América Latina, debido a una sucesión de procesos electorales prácticamente sin ninguna interrupción desde la Independencia. En Colombia se registraron 17 guerras civiles durante el siglo XIX y varios conflictos sociales y armados que ha trascendido casi todo el siglo XX, pero sólo han ocurrido dos golpes de Estado: en 1854 y 1953. (N. del A.)

embargo, todo el peso de esta racionalidad lo ha tenido que asumir el Ejecutivo, a espaldas del Congreso, y muchas veces en contravía de su misma burocracia adscrita a la racionalidad del clientelismo, pocas veces coincidente en su lógica con la del capitalismo. Por eso los problemas sociales, económicos y políticos de envergadura han caído en manos de “técnicos” con que se escudan los gobiernos en su condición de representantes de una doble racionalidad (política y técnica) (Leal y Dávila, 1990, p. 96).

La importancia política de los “técnicos” comenzó en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo. En ese momento, produjo un gran conflicto la arremetida de los políticos. El apoyo del presidente a los técnicos buscó privilegiar la racionalidad capitalista en detrimento de la clientelista, no obstante las inmensas concesiones otorgadas a raíz del proceso de la reforma constitucional de 1968. Estos técnicos de la política, al inmiscuirse en un terreno dominado por las relaciones clientelistas y sobre todo, al sustituir funciones propias de los profesionales de la política, frecuentemente tienen que transigir y acomodarse a sus intereses y a su lógica. Durante el período de “la Violencia”, la confrontación bipartidista proporcionaba casi la única dinámica que alimentaba la débil necesidad de cohesión nacional dentro de una sociedad con un Estado exiguo. Pero cuando se definió constitucionalmente su existencia de manera exclusiva con el Frente Nacional, la función de control social del bipartidismo inició su resquebrajamiento. Gran parte de la fuerza de la sectaria ideología de pertenencia, se focalizaba en sostener la existencia de los jefes naturales de los dos partidos (Leal y Dávila, 1990, p. 55).

El sistema implantado durante el Frente Nacional y que perduró en Colombia hasta la década de 1990, hizo posible que el clientelismo se constituyera nuevamente como el único mediador posible entre el Estado y los ciudadanos. El beneficio del bipartidismo con la modernización del Estado no se limitó a la absorción burocrática. Se fundamentó y continúa haciéndolo en la puja permanente por la expansión de toda clase de recursos que pueda controlar directa o indirectamente el Estado (Leal y Dávila, 1990, p. 64). El clientelismo moderno caracterizó a la política colombiana hasta la promulgación de la Constitución de 1991. A partir de entonces, la apertura política y el proceso de descentralización ordenados por la Carta, han generado la aparición de nuevos actores políticos⁷ en especial en las regiones. Si bien no se puede hablar de la desaparición del clientelismo, sí es evidente que los políticos tradicionales han debido compartir el poder con estas nuevas fuerzas las que, a su vez, muchas veces se proclaman a sí mismas como “no políticas” y ajenas a prácticas clientelistas.

Existen varios elementos adicionales que determinan el carácter del clientelismo como fenómeno que caracteriza al sistema político colombiano. La presencia del Estado como el mayor empleador en las regiones ha hecho que éste se convierta en un botín burocrático que se reparte con lógicas

7 Nuevos actores políticos como los movimientos cívicos, los partidos confesionales, los movimientos de reivindicación étnica (indígenas y afrocolombianos), las coaliciones de izquierda, y figuras individuales que, en particular durante los años 90 se presentaron como antipolíticos: artistas, académicos, líderes carismáticos, figuras de la farándula, etc. (N. del A.)

clientelares. Por otro lado, tradicionalmente en Colombia es necesario pertenecer a un grupo político para acceder o mantener un cargo en la administración pública, porque los puestos, tanto políticos como técnicos, son repartidos proporcionalmente entre los jefes políticos regionales elegidos en el período correspondiente. Esta pertenencia de los funcionarios a grupos políticos con intereses definidos, de alguna manera hace que el funcionario no obedezca a su jefe dentro de la estructura de la institución estatal, sino al líder político que lo ha recomendado. De este modo se lesiona la legitimidad y la eficacia del Estado, ya que las decisiones clientelistas no buscan sólo favorecer a un determinado sector clientelar sino desfavorecer a los demás sectores, en desmedro de una concepción moderna del servicio público.

5. Conclusiones

En los últimos 35 años en Colombia, se ha presentado un fenómeno de movilidad social causado por diversos factores sociales y económicos. En la política, ese fenómeno se ha expresado en el surgimiento de la 'clase política': Un conjunto de líderes, patrones en ascenso de redes clientelistas que, en especial en las regiones, han llegado a compartir el poder político con las élites tradicionales. Esta nueva clase es vista con desconfianza por sectores altos y medios de la sociedad porque se le considera responsable, debido a sus prácticas clientelistas, de la crisis del sistema político.

No obstante, las propias carencias del Estado (en permanente modernización pero sin lograr un control efectivo sobre el territorio y las personas, es decir, un Estado en construcción) han permitido que las redes clientelistas se conviertan en un dispositivo de distribución de recursos, insuficiente pero indispensable para muchos sectores de la sociedad. Mientras tanto, los políticos han adaptado su discurso y son los primeros en denunciar la corrupción y la "politiquería". Esa capacidad de adaptación se explica por la gran cantidad de recursos físicos y simbólicos que han logrado controlar las redes clientelistas, como los provenientes de la corrupción, su carácter de canal de movilidad social, la apropiación de lenguajes legales y la posibilidad de decidir los criterios de inclusión y exclusión.

Las prácticas políticas de intercambio de favores entre personas de diferente rango social hunden sus raíces históricas en las relaciones señoriales que determinaron la época colonial. Con la Independencia, esas relaciones entre el español y el indio fueron reemplazadas por las relaciones hacendatarias, esta vez entre el terrateniente blanco y el campesino o el colono mestizos. Las relaciones sociales tradicionales, mediadas por las élites económicas regionales, se convirtieron en la única vía posible para implementar las relaciones de poder en el nuevo régimen. Los partidos políticos se erigieron en los instrumentos de dicha implementación. El bipartidismo caracterizó así al sistema político hasta la década de 1990.

El período conocido como "la Violencia" terminó formalmente en 1958, con el acuerdo del Frente Nacional, a través del cual los partidos tradicionales se repartieron a partes iguales el control del Estado por 16 años. El Frente Nacional efectivamente acabó con la violencia entre los partidos, pero excluyó

a amplios sectores de la sociedad. Dicha exclusión es el origen histórico del actual conflicto social y armado en Colombia. Durante el Frente Nacional el país experimentó un notable crecimiento económico. Esta expansión económica conllevó una expansión del Estado y de los recursos que éste distribuye. El crecimiento económico, la urbanización, el crecimiento del Estado y el control monopólico del bipartidismo, permitieron que las adscripciones partidistas perdieran el carácter ideológico que tenían durante la Violencia y adquirieran uno más vinculado al simple cumplimiento de promesas electorales concretas. Es lo que se ha llamado clientelismo moderno.

Este clientelismo moderno fue la característica política más importante del período que comienza con el Frente Nacional y se extiende hasta la Constitución de 1991, en especial después de 1970 cuando el candidato de la coalición bipartidista estuvo a punto de perder las elecciones presidenciales. Es a partir de este momento cuando comienza el ascenso de la nueva clase política y comienzan los intentos de las élites tradicionales y de los académicos afines a ellas, de encontrar respuestas al reto que les plantea el clientelismo.

Con la Constitución de 1991 se presenta una apertura del sistema político y se permite la emergencia de nuevos actores políticos que, en alguna medida, representan a aquellos sectores que habían estado tradicionalmente marginados: movimientos cívicos, campesinos, indígenas, partidos de izquierda, evangélicos, afrocolombianos, movimientos populares, por ejemplo. Desde entonces, las redes clientelistas han tenido que compartir el espacio político con nuevos actores y enfrentarse a nuevos retos relacionados con la modernización de los controles (políticos y ciudadanos), el desprestigio de la clase política y las reformas electorales y de partidos que se han aprobado recientemente.

Bibliografía

DÍAZ URIBE, Eduardo. Clientelismo en Colombia. El Áncora Editores, Bogotá, 1986.

ESCALANTE, Fernando. "Ciudadanos imaginarios", Colegio de México, México D.F., 1992.

ESCALANTE, Fernando. "Clientelismo y ciudadanía". En: Análisis Político No.26. Sep.-Dic. 1995. Bogotá, 1995.

GARCÍA NOSSA, Antonio. Colombia: Esquema de una república señorial. Ediciones Cruz del Sur. Bogotá, 1977.

GONZÁLEZ, Fernán. Colombia: Un Estado en construcción. Colección papeles de paz. CINEP. Bogotá, 1995.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. La ciudad representada: Política y conflicto en Bogotá. Tercer Mundo Editores-IEPRI. Bogotá, 1998.

LEAL BUITRAGO, Francisco, y DÁVILA L. de G., Andrés. Clientelismo: El sistema político y su expresión regional. Tercer Mundo Editores–IEPRI, Bogotá, 1990.

LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio. "Tradiciones de cultura política en el siglo XX". En: CÁRDENAS, Miguel (Ed.). Modernidad y sociedad política en Colombia. FESCOL, Bogotá, 1993.

MEDINA, Medófilo. "Algunos elementos históricos de la cultura política de los colombianos". En: Antonio Gramsci y la realidad colombiana, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1991.

MELO, Jorge Orlando. Caciques y gamonales. En: Revista Credencial No. 103. Bogotá, 1998.

MIRANDA ONTANEDA, Néstor. Clientelismo y dominio de clase. CINEP, Bogotá, 1977.

REVÉIZ ROLDÁN, Edgar. La cuestión urbana y regional en Colombia desde el ángulo de la teoría de la regulación: una hipótesis. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.

ROLL, David. "Rojo difuso y azul pálido". Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Gonzalo. Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional. En: Análisis Político No. 4, Bogotá, 1988.

SANDOVAL, Luis Alberto. Ochenta años de la Contraloría General de la República, un sabor agridulce. CGR, Bogotá, 2003.