



Jorge Lobos  
*Iglesia de San Vicente de Paul*  
Ancud, Chile

# Partidos políticos y crisis institucional en Colombia

PEDRO MEDELLÍN

*Departamento de Gobierno y Administración Pública.*

*Instituto Universitario Ortega y Gasset*

Los resultados electorales no podrían ser más sorprendentes. A comienzos de los años noventa cuatro sacerdotes desafían y derrotan, en su propio terreno, a los más tradicionales y poderosos jefes políticos partidistas del país; más de la mitad de los alcaldes y gobernadores son electos como producto de alianzas que desbancan al bipartidismo tradicional; los jefes parlamentarios, principales dirigentes del partidismo tradicional, son derrotados a manos de los nuevos dirigentes que emergen como poseedores reales de poder local; y un candidato independiente, barre al candidato liberal en la capital del país. A comienzos del nuevo milenio, los sacerdotes y líderes de distintas iglesias han incrementado su participación como alcaldes y gobernadores electos, en tanto que dos terceras partes de los gobernantes territoriales electos son independientes de los partidos o los utilizaron únicamente como instancia que aporta el aval necesario para su inscripción como candidato. Su importancia política es cada vez mayor. Los nuevos dirigentes regionales y locales se han vuelto definitivos en cualquier elección popular. En un régimen que históricamente ha tenido una fuerte presencia bipartidista, algo ha tenido que suceder.

Este artículo se propone demostrar que esa nueva realidad política, es la consecuencia de una estrecha

relación que existe entre la crisis de los partidos políticos y la crisis institucional que vive el país. Se trata de una relación que no sólo es histórica, sino que también han desarrollado sus propios mecanismos internos de reproducción. Cada vez que los partidos han impulsado grandes reformas, han generado cambios políticos tan fuertes que terminan por producir su propia quiebra. Y esa quiebra debilita la institucionalidad sobre la que se sostienen los partidos.

Para ilustrar tal afirmación, vamos a presentar los cambios producidos por el proceso de descentralización política, administrativa y fiscal desatado desde 1986. Se trata de un proceso que, a pesar de los traumatismos que vivió, produjo una quiebra partidista de incalculables proporciones, que posteriormente conduciría a un proceso de desinstitucionalización política de gran profundidad. Primero, produjo cambios en las prácticas políticas: de una tradición de jerarquismo partidista se pasó a las prácticas de la democracia por contacto. Esto significaba que el liderazgo y el ejercicio del poder político ya no provienen de los designios de la dirigencia partidista, sino del trabajo directo con los electorados en el territorio; segundo, forzó el cambio en las formas de intermediación política: de la intermediación patrimonial se pasó a la apropiación

directa de los electorados. Y tercero produjo un importante cambio en las dirigencias y formas del liderazgo: del caciquismo providencial que regía las relaciones se transitó hacia la búsqueda de la autoridad legítima en los electorados territoriales. Pese a los esfuerzos por revertir el proceso hacia una centralización radical, los procesos de cambio ya se han consolidado en el país. También, de una manera inesperada, estas nuevas dirigencias políticas están reconstituyendo los partidos políticos por la base. Es decir, territorialmente los partidos están siendo nutridos por nuevas prácticas políticas, nuevas formas de intermediación y nuevos liderazgos, provenientes de la descentralización. Así mientras que en el nivel nacional las dirigencias partidistas están enfrentando una crisis sin precedentes, en los niveles territoriales los partidos comienzan a vivir un proceso de reconstitución de gran magnitud en el país. Como se verá, la quiebra de los partidos ha abierto el espacio a proyectos personales de "salvación" política o moral de los gobiernos territoriales. La presencia cada vez más fuerte y activa en los gobiernos locales y regionales de dirigentes cívicos, militares en retiro y sacerdotes de todas las iglesias, revelan un proceso de recomposición de las dirigencias políticas cuyo futuro es todavía muy incierto.

Para lograr su objetivo, el ensayo está estructurado en cuatro partes bien definidas. En la primera, se describen los rasgos principales de la relación entre crisis institucional y crisis de los partidos políticos, en una perspectiva histórica. En la segunda se presentan los principales cambios que han dado lugar al proceso de descentralización en Colombia. Se busca que el lector pueda tener una visión panorámica de los principales cambios operados, así como el carácter traumático que ha tenido la gestión del proceso. En la tercera parte se expone la nueva

importancia electoral de los políticos regionales y locales. Se describen los principales cambios políticos que se han generado. Y, finalmente, en la cuarta parte, se reflexiona en torno a las implicaciones que esos cambios han tenido en la reconstitución de los partidos políticos colombianos.

#### 1. La relación entre crisis institucional y crisis de partidos

La crisis colombiana es una crisis institucional. O más precisamente la expresión de una crisis surgida del carácter parcialmente institucionalizado del régimen político colombiano. La recurrencia y profundidad de fenómenos como la violencia, la corrupción o la delincuencia (común y organizada) se constituyen en prueba irrefutable de cómo no todos los ciudadanos "conocen", no todos "aceptan", ni todos "practican" los mismos principios institucionales, ni cómo las instituciones no resultan suficientes para asegurar la regulación política y social del país. En Colombia los ciudadanos conviven con varias instituciones, varias constituciones, varios ejércitos. El déficit democrático de Colombia es un déficit de institucionalidad política del país.

Los partidos políticos han jugado un papel muy importante en el origen y desarrollo de la crisis institucional. Desde 1886 la manera como han evolucionado el Partido Liberal y el Partido Conservador, y las relaciones entre ellos, ha determinado significativamente no sólo el entramado institucional del país, sino la actitud ciudadana hacia las instituciones. Así por ejemplo, el ambiente de confrontación y mutua desconfianza que han caracterizado las relaciones partidistas, han terminado por modificar el balance de poderes y contrapoderes en las relaciones entre las ramas del poder público. En el diseño institucional la presunción de mala fe o el temor a los excesos se ha constituido en el princi-

pio rector. Eso explica, al menos en gran parte, el porqué en la Constitución de 1863 se establecía que «el mandato presidencial duraba dos años, sin reelección y el presidente necesitaba que el senado le diera el visto bueno a su gabinete y a otros nombramientos de alto nivel y los vetos presidenciales podrían ser invalidados con una mayoría simple en el parlamento» (Hartlyn, 1998); o cómo los poderes concedidos por la Constitución de 1886, que ampliaba a seis años el mandato, limitaba las sesiones legislativas a años alternos y establecía la facultad para imponer estado de sitio, fueron fuertemente recortados en las reformas de 1910 con la reducción del periodo presidencial a cuatro años, la ampliación de las sesiones legislativas a por lo menos una vez al año, el establecimiento de garantías para el partido minoritario y la mayor independencia y control judicial (Hartlyn, 1998); o como el mayor poder presidencial conferido por las reformas de 1968, principalmente en el manejo de los asuntos económicos, fue sensiblemente recortado por la Constitución de 1991, así como sus prerrogativas en la declaratoria del estado de excepción y en el reforzamiento de los controles por parte del legislativo y el poder judicial sobre las acciones y decisiones del ejecutivo. Inclusive la Constitución del 91 prohibió taxativamente la reelección presidencial. El exceso de controles y la imposibilidad de la reelección, han hecho que el poder presidencial sea en realidad el poder de un monarca encadenado.

Otro ejemplo significativo ha sido cómo la progresiva disolución de las fronteras políticas e ideológicas de los partidos liberal y conservador, ha determinado la evolución de la estructura orgánica y funcional de la administración pública colombiana. A pesar de que la reforma liberal de la “Revolución en Marcha” de 1936 marcó la primera gran diferenciación orgánica con respecto al partido conser-

vador en torno a aspectos tales como el derecho de sindicalización, el papel de la iglesia o el proyecto de industrialización, la primacía de intereses personales impidió que los dirigentes liberales apoyaran decididamente el proyecto reformador de Alfonso López Pumarejo. O más precisamente, que este proyecto lograra imponerse como un proyecto de Estado y de sociedad. La cantidad de intereses que afectaba, generó una polarización tan fuerte en torno a la reforma, que progresivamente los sectores liberales y conservadores que estaban en contra, se fueron alineando para enfrentar a los sectores (liberales y conservadores) que estaban a favor de la “Revolución en Marcha”. La confrontación que estaba en la base de lo que se planteó como la “violencia partidista” entre liberales y conservadores, en realidad enfrentaba a los reformistas (liderados por Jorge Eliecer Gaitán, con el apoyo de algunos sectores conservadores) y los contrarreformistas (liderados por Laureano Gómez, con el apoyo de importantes sectores liberales). Las reformas de 1945, bajo el gobierno contrarreformador de Mariano Ospina, dieron al traste con los más significativos avances logrados con la reforma del 36. De una estructura institucional fuertemente intervencionista que promovió la reforma de López, se pasó a una estructura orgánica y funcional mucho más segmentada y con baja capacidad reguladora. Luego del asesinato de Gaitán en 1948 y una cadena interminable de muerte y destrucción, el final de la “violencia partidista” se pactó con la instauración del Frente Nacional, que consagraba la alternancia de los partidos liberal y conservador en la Presidencia de la República y la repartición paritaria de la administración pública entre los dos partidos. El Frente Nacional termina por “institucionalizar” la indiferenciación partidista o, para expresarlo mejor, consolida el proceso de disolución de las fronteras políticas e ideológicas del bipartidismo colombiano. Los

años ochenta y noventa, están llenos de evidencias que demuestran cómo el vaciado político e ideológico de los partidos, termina por convertir a los partidos en grandes expendedores de “avales” para los candidatos a elección popular. En el parlamento los partidos no logran constituir una bancada y en los gobiernos (nacional y territoriales) no logran actuar bajo el esquema partido de gobierno/partido de oposición.

Estas consideraciones parecen sugerir que la salida a la crisis institucional colombiana pasa por la solución de la crisis de los partidos políticos y viceversa. Mal tomada, la sugerencia puede llevar al extremo de argumentar que la existencia de los partidos es la que sostiene la escasa institucionalidad que todavía le queda al país o al extremo de plantear que la construcción de una nueva institucionalidad sólo puede hacerse a condición de eliminar a los partidos políticos. Nada más riesgoso.

Lo que en realidad revela la relación entre crisis institucional y crisis de partidos es que el papel de los partidos como agentes que, siguiendo a Lipset (1992), «ayudan a cristalizar y hacer explícitos los intereses contrapuestos, los contrastes y las tensiones latentes de la estructura social existente y fuerzan a los ciudadanos a aliarse entre ellos y a establecer prioridades entre sus fidelidades hacia los papeles establecidos en el sistema político»<sup>1</sup>, se ha perdido por completo. La consecuencia ha sido la desinstitucionalización. Gobernantes y gobernados han preferido abandonar los canales institucionales establecidos, en busca de nuevas formas e instancias de regulación. Los partidos han dejado de ser el vehículo a través del cual un sector de la sociedad busca darle curso a un proyecto político de sociedad y de Estado o como una instancia de representación y acción política

para el ejercicio del gobierno o el derecho democrático de la oposición.

## 2. Los cambios de la descentralización.

En el contexto de un proceso de activa modernización del Estado, la descentralización se planteó como un poderoso recurso para recomponer las relaciones entre el Estado y la sociedad. Precedidas por las reformas de 1968, cuando durante el gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se ordena la participación de los municipios en el impuesto a las ventas (Ley 33 de 1968) y se crea el situado fiscal para financiar los servicios de salud y educación en los territorios. Posteriormente con el intento de reforma constitucional de 1977, el gobierno liberal de Alfonso López Michelsen (1974-1978) quiso poner en marcha una reforma política a las relaciones entre la nación y sus territorios (Castro, 1997)<sup>2</sup>. El gobierno conservador de Belisario Betancur logra en el Congreso la expedición de un paquete legislativo que sentaba las bases de una descentralización política y administrativa del país. Bajo el lema de la “apertura democrática” del gobierno de Betancur se emprende un proceso de descentralización tendente a transferir parte del poder político de la nación hacia sus territorios<sup>3</sup>. Posteriormente bajo el lema de “institucionalización de la paz” el gobierno del Liberal Virgilio Barco Vargas (1986-1990) continúa el desarrollo normativo de la descentralización, en particular con los decretos-leyes de 1987 expedidos en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas al ejecutivo por la Ley 12 de 1986, y profundiza la relación directa entre el nivel nacional y los gobiernos locales, quebrando las relaciones intermedias de los políticos regionales enquistados en el congreso<sup>4</sup>. Entre 1986 y 1991 la descentralización se proyecta como un cuerpo relativamente uniforme que busca descongestionar al gobierno central de las presiones políticas y sociales por la ade-

cuada prestación de los servicios públicos, abriendo nuevos espacios locales de deliberación pública, participación y responsabilidad política de los ciudadanos en la definición y gestión de los asuntos locales. Según Dario Restrepo (1989) para nadie era un secreto que la casi totalidad de los paros cívicos se originan en torno a la falta de prestación de los servicios públicos, a su mala calidad, irregularidad y altos costos para los consumidores. En las nuevas condiciones el nivel local será el responsable de la prestación de los servicios, trasladando la presión del nivel central hacia las autoridades locales. Los dirigentes locales, es decir dirigentes de paros y movimientos cívicos, deben enfrascarse en las problemáticas específicas de sus localidades, en donde los representantes directos de las ligas de usuarios de servicios públicos entraran a participar en la gestión de esos servicios por cooptación del Alcalde (Decreto 3446 de 1986) (Restrepo, 1989).

La pugna entre una racionalidad política que busca restablecer la conexión entre la sociedad y el Estado, y una racionalidad económica que busca una asignación más eficiente de los recursos públicos, va sometiendo a la descentralización a un proceso errático y contradictorio. Los gobiernos liberales y conservadores siguientes se van perdiendo hasta llegar a calificar el modelo de descentralización como “un híbrido al menos de dos modelos extremos, el modelo de agente/principal (por ejemplo, Chile) y el de escogencia pública local (por ejemplo, Estados Unidos)”<sup>5</sup>. Para el gobierno el carácter híbrido del modelo hace difícil la definición precisa de las responsabilidades [de las entidades territoriales] y dificulta la presupuestación de los sectores, en especial la coordinación de las fuentes de financiamiento (p. 90). Sin embargo, lo que en principio aparece como una opción política y de política pública, termina convirtiéndose en un problema técnico de pequeñas (o

grandes) asignaciones de competencias y recursos entre niveles territoriales. Es la realidad que refleja la imposibilidad estructural del gobierno colombiano por establecer a través de la descentralización un modelo de relaciones entre la sociedad y el Estado. Desde su misma gestación los procesos de descentralización y participación han estado permeados por una multiplicidad de intereses contradictorios y conflictivos. Cada decisión, cada medida reformadora ha desatado una confrontación entre los distintos agentes y agencias estatales. Las tensiones y conflictos desbordan cualquier propósito por ordenar el proceso y darle unidad de mando. En la transferencia de competencias y recursos del gobierno central hacia las municipalidades y los ciudadanos prevalecen los criterios de distribución sectorial sobre los criterios de gestión territorial, como una forma “técnica” que encubre la imposibilidad del gobierno para imponer una única dirección a las reformas. Sólo diez meses después de una extensa y cuidadosa declaración gubernamental sobre el modelo de descentralización, se expiden más de diez leyes en las que cada sector le impone sus propias condiciones y su propia racionalidad a los procesos de planeación del desarrollo a las municipalidades<sup>6</sup>.

3. La importancia electoral de las nuevas dirigencias regionales y locales.

Pero si la descentralización ha tenido problemas administrativos y financieros, desde el punto de vista político ha tenido un impacto sin precedentes. Esta consideración se puede confirmar cuando se observa cómo en la década de los noventa los grandes ganadores de los procesos electorales han sido las dirigencias políticas territoriales. Me refiero a los dirigentes que, con estructura organizativa, clientela y trabajo en el terreno, se han convertido o han recuperado su lugar como electores importantes en el país. Los resultados serían nor-



Achao, Chile

males de no ser por las interpretaciones que identifican el cambio del nuevo país, tanto en el debilitamiento de las prácticas clientelares y caciquismos, propias de las tradicionales relaciones partidistas, como en la progresiva irrupción del llamado voto de opinión a favor de candidatos independientes, como factor decisivo de los procesos electorales del país.

En medio de campañas políticas cada vez más costosas y tecnificadas, los nuevos dirigentes regionales y locales han dado una muestra de fuerza cada vez más contundente. Descontando los votos que movilizan los partidos independientemente de quien sea el candidato (votos inerciales), los votos motivados por la decisión racional del elector (votos de opinión) y los votos que se efectúan en contra de un candidato o por miedo a él (voto de reacción), se puede afirmar que las nuevas dirigencias regionales y locales han contribuido con más de dos terceras partes del total de la votación obtenida en las elecciones presidenciales y de congresistas entre 1990 y 1998.

¿Cómo se explica esa inesperada importancia? La reciente evolución del proceso electoral refleja la progresiva irrupción de dos tipos de tendencias de cambio político en el país. Primera, la consolidación de las formas y prácticas descentralizadas en el ejercicio de la política en Colombia. Se trata de una tendencia marcada por el quiebre de las relaciones de subordinación entre los políticos regionales y los políticos nacionales, así como por la irrupción de nuevos movimientos político-territoriales (étnicos, religiosos y culturales) con estructuras y electorados propios e independientes de las jerarquías nacionales. Y segunda, la recomposición de las dirigencias políticas regionales y locales. Se trata de una tendencia marcada tanto por la aparición de nuevos dirigentes políticos, como por el surgimiento de nuevas formas y prácticas de la dirigencia política en los te-

rritorios. Los políticos regionales han adquirido una importancia tal, que las tendencias al cambio político se podrían sintetizar de la siguiente manera: mientras que el llamado “país político” se reconstruye en las regiones y localidades, el llamado “país nacional” se diluye en el centralismo político e institucional de las grandes ciudades.

Tres elementos dan cuenta de las primeras evidencias de la consolidación de las tendencias del cambio político en el país:

*a. Cambios en las Prácticas Políticas:*

*del Jerarquismo partidista a la Democracia por Contacto.* Sin duda, los políticos regionales y locales son los que más rápida y eficientemente se han acomodado a las nuevas exigencias del cambio estructural en el país. En un duro contexto de convulsión y violencia, los políticos han comenzado no sólo a redefinir sus conceptos y formas de hacer política, sino también a modificar los canales y mecanismos de movilización y control electoral.

Las viejas prácticas de los “jerarcas partidistas”, caracterizadas por la afirmación de las grandes jefaturas, la invocación a los partidos y la mediación de los políticos regionales entre los jefes políticos nacionales y los electorados territoriales, se resquebrajan de manera acelerada. En su lugar, las prácticas de la llamada “democracia por contacto” que de una u otra manera desarrollaban tradicionalmente los políticos regionales en su función intermediaria, adquieren una novedosa e inesperada importancia en los procesos políticos y electorales.

La ampliación del “mercado” político, como consecuencia entre otras cosas de la circunscripción nacional para senado y la mayor oferta de cargos regionales y locales de elección popular, desata tal



cantidad de procesos y presiones, que la relación estrecha entre el elegido y el elector, se revela esencial. La democracia por contacto, se renueva ahora como una práctica política central, que se caracteriza por la invocación pragmática de la acción ciudadana y por el establecimiento de canales directos de relación entre los políticos regionales y locales y sus electores en los territorios. Se trata de una práctica que se nutre de la relación personal de conocimiento y comunicación entre el político y su elector. Más que una masa informe de electores, lo que a los políticos regionales y locales comienza a interesar, es la construcción de un movimiento “carnetizado” en el que cada uno cuenta y actúa orgánicamente.

La democracia por contacto sustituye las visiones de la política tradicional que explotan las necesidades de la gente, por una visión alternativa que valora y potencia desde los territorios, las capacidades de la población para proveer sus propias soluciones. Frente a la tradicional concentración del poder y el control partidista a distancia de los grandes jefes y jerarcas [y sus delfines], la democracia por contacto promueve la creación de nuevas formas de poder en todos los niveles de la comunidad. Es la personalización de la política, en la cual la interacción entre el político y el elector se basa en la mutua confianza y lealtad. Cada uno debe desarrollar un sentido de existencia y de pertenencia con respecto al otro. Más que la generación de hechos políticos trascendentes, la democracia por contacto debe crear espacios públicos de opinión, presión y acción política de los individuos convertidos en ciudadanos.

Una nueva cultura política parece proyectarse en regiones y localidades. Es la cultura de la despolitización de la política, que desplaza el ejercicio de la política de la confrontación ideológico-partidista,

al terreno de la acción conjunta para la auto-gestión efectiva de problemas prácticos e inmediatos. Desconectada de la práctica partidista, el ejercicio de la política se deduce de una ética utilitarista. Rentabilidad, flexibilidad y movilidad aparecen como los nuevos valores de la ética de los políticos regionales y locales. Más que aprovechar la diferencia (política, ideológica, racial o religiosa) que exista entre los distintos sectores que se confrontan en el territorio, al político le interesa que todos puedan trabajar en función de un propósito específico. Los políticos regionales y locales saben muy bien que, como argumenta Mathews en su clásico texto sobre la política, «...las maquinarias del gobierno se pueden detener porque las diferencias que existen entre las partes pueden llegar a ser tan grandes que nada puede hacerse. Como resultado, la maquinaria puede encontrarse en punto muerto...»

Apoyados en la buena formación propia o de quienes los asesoran, los políticos regionales invocan la responsabilidad colectiva en la resolución de los problemas inmediatos; promueven la iniciativa desinteresada de los ciudadanos en la resolución de problemas colectivos; invocan la necesidad de criticar a las autoridades, como un derecho a la contestación frente a lo establecido. Es la manera más adecuada de sintonizarse a las exigencias de la descentralización, la privatización y la apertura.

*b. Cambios en las Formas de Intermediación: de la intermediación patrimonial a la apropiación directa de los electorados.*

Sin referentes territoriales, la acción de los partidos se disuelve en la acción de una multiplicidad de grupos sin conectores orgánicos entre la acción política y la acción electoral.

La democracia por contacto deja claro que el referente del político son los electores. El político no existiría sin su contribución. Es a los electores a quienes se debe. Ganar el favor de los electores es su medio de supervivencia. Este hecho, simple y vano, como lo demuestra Carlos Alfonso Victoria, advierte que entre el político y el votante debe existir una relación estrecha que pasa por formas que van desde un saludo, un mensaje o una dádiva, hasta la intermediación de favores con las instancias más lejanas para que el Estado le confiera valía y seguridad.

Sin embargo, para los movimientos políticos regionales y locales, está claro que los procesos políticos derivados de la reforma constitucional, no aseguran de por sí la conexión directa y permanente entre el político y su elector. El cambio en los conceptos y prácticas políticas debe acompañarse de un cambio en las formas de mediación entre el político y el elector. La relación de favores que se establezca entre uno y otro requiere una marca que no sólo sea visible. También que sea capaz de desarrollar un sentido de existencia y pertenencia en unos y otros. La política del “compromiso”, irrumpe como la marca característica que se rescata del pasado para su incorporación renovada como el fundamento de las alianzas y los acuerdos. Es la mediación que, además de cumplir con los requisitos de visibilidad, existencia y pertenencia, puede desarrollar un sistema de intercambios basado en los principios de la confianza y la lealtad. Como lo afirma el político sucreño Hugo García, en reciente entrevista en el Diario El Tiempo, «... el electorado debe atender el llamado de sus dirigentes, porque los sabe intermediarios eficaces para mantener o lograr los beneficios de la acción estatal...».

Frente a la política del compromiso, la vieja mediación del político nacional ya no funciona. Para los

electores, los dirigentes nacionales encarnan el “anti-compromiso”. Agotado en sus posibilidades de mantener algún control directo sobre los electorados, el político nacional es excluido del sistema de mediaciones políticas, para quedar reducido a la pequeña intermediación de contratos con el Estado. Ante el vacío que se genera, es necesario que el político regional se apropie de los espacios de interlocución y negociación que antes estaban en manos de sus “jefes naturales”.

Los márgenes de movilidad política deben ser modificados. Pero no basta con tener el control territorial sobre el electorado. También se requiere que ese control le sirva al político para convertirse en interlocutor legítimo ante el establecimiento. Sin base electoral territorial, ya no es posible aspirar a altos cargos en las corporaciones públicas. Pero, a su vez, los altos cargos no aseguran el mantenimiento de la base territorial. Para los dirigentes políticos regionales, este hecho es tan evidente, que para mantenerse como tales, comienzan a buscar que sean sus segundos quienes aspiren a las altas dignidades del Gobierno y el Congreso. La experiencia ha sido tan contundente en la demostración que, como afirma un dirigente del Valle del Cauca, «... hoy en día, las elecciones no se ganan haciendo leyes, ni sentándose en Consejo de Ministros, como antes. Las elecciones se ganan conviviendo con las realidades y trabajando hombro a hombro con los electores, en las regiones y localidades...»

Nuevas redes clientelares se tejen en torno al proceso político en los territorios. Por una parte, la posibilidad que la nueva legislación le ofrece al político de recuperar parte de la inversión, mediante el pago de una determinada suma de dinero, por una cantidad también determinada de votos, confiere mayores seguridades y promueve una mayor movi-

lidad de los candidatos frente a los electores. Por otra, la dinámica en que se desenvuelven las ofertas y demandas en los mercados políticos regionales y locales, obliga cada vez a una mayor interacción entre la función gubernativa y la función electoral. Los movimientos políticos regionales y locales, adscritos o no al partidismo tradicional (incluidos, por supuesto los movimientos y partidos de izquierda), han aprendido bien que, en la política de los territorios, el gobierno y los electorados no pueden estar separados. La fragilidad de los recursos financieros y legislativos que se utilizaban tradicionalmente para iniciar y movilizar un capital político primario, no sólo deja entrever un sistema mutual de favores que exige que los políticos fundamenten sus acciones con base en la rendición de cuentas al elector en todos los niveles, también requiere que desarrollen una cierta vocación mercantil que no les permite endosar sus votos. El capital político se construye y mantiene en los territorios y no es endosable.

*c. Cambios en las dirigencias y formas de liderazgo: del caciquismo providencial al caciquismo territorial.*

*En busca de la autoridad legítima*

La dinámica del cambio hace que los políticos regionales y locales se encuentren con las viejas limitaciones. Los sistemas de favores que aceitan las maquinarias, como argumenta Malcom Deas, en uno de sus ensayos sobre el Poder y la Gramática, «generan votos, pero no autoridad legítima». Y el viraje hacia la democracia por contacto, como sistema de favores basado en la lealtad y la confianza, además del compromiso requiere de autoridad legítima. Guy Hermet, en su libro *El Pueblo contra la Democracia*, ha demostrado cómo, en la vigencia política de los sistemas de intercambio, el clientelismo evoluciona siempre hacia “estructuras de encuadramiento cuya función no ha sido menos tutelar”. El desafío del cambio, para Hermet, «no consiste en un retroceso

no verificado de esa tutela, sino, simplemente, en esa nueva conveniencia que lleva a dar a la tutela un estilo diferente».

En medio de un proceso que avanza de manera casi artesanal, unas veces desordenado y otras carente de un sello o de una acción programada, la búsqueda de autoridad legítima aparece como un imperativo. Los cambios en las prácticas políticas y en las formas de intermediación, exigen una redefinición y una recomposición interna de las dirigencias políticas regionales y locales.

Las prácticas convencionales de los liderazgos providenciales, llenos de oratoria ajenos a las realidades territoriales, se muestran inadecuadas frente a la dinámica del cambio político. La redefinición y recomposición de las dirigencias regionales se emprende de manera tácita. En la mayoría de los casos, está ligada al perfil político en el que se combinan: la juventud de sus militantes, su origen social, su formación, el trabajo con su electorado y el aprovechamiento o no de la acción gubernativa de tipo clientelar (obras, acciones y hechos de impacto entre la comunidad).

En este escenario, la búsqueda de nuevos dirigentes y de nuevas formas de dirigencia política, aparece cada vez más regida por dos componentes. Por una parte, el factor tiempo, que madura o desdibuja una acción política. Es el factor que define la trayectoria de las acciones y la movilidad pública del dirigente, para su conversión en movimiento político. Los resultados de hoy, buscan trascender en el mañana. Por otra, el factor territorio, que concreta o elimina el alcance real de las acciones políticas. Es el factor que define las posibilidades de proyección o ensimismamiento de las acciones y su manifestación en un proyecto político. Guardando las proporciones,

una especie de cultura del «pensar globalmente y actuar localmente» parece apropiarse de las búsquedas.

Esta visión choca con las visiones tecnocráticas de la “nueva política”. Es decir, aquella que considera que la apariencia juega un papel mucho más importante que la realidad política que se vive. Guiados por el principio de que “lo ideal predomina siempre sobre lo real”, se argumenta que la gente se deja impresionar por las imágenes y éstas son las que seducen, convirtiéndose en el móvil de sus acciones: “Lo que impresiona más a la gente no son los hechos por los hechos mismos, sino el modo de presentarlos o venderlos”.

Sin embargo, en las regiones y localidades, los políticos han aprendido que en un sistema de mediaciones con los electores territoriales, el éxito del político está marcado por la evolución de los hechos. Es decir, por las realidades que día a día vive y siente la gente. En la democracia por contacto, la relación estrecha con los electores es la que cuenta. La clave está en la movilidad y efectividad que el dirigente político pueda demostrar y mantener con su elector. Los políticos saben bien, como afirma Gustavo Le Bon, en su clásico libro *La Psicología de las Muchedumbres*, que «el héroe aclamado de la víspera, si no le acompaña el éxito, es vituperado por la misma muchedumbre al día siguiente; y la reacción será tanto más enérgica cuanto mayor haya sido el prestigio. La muchedumbre considera entonces al héroe caído como un igual suyo, vengándose de haberse inclinado ante la superioridad que no le reconocerá jamás».

Varios elementos caracterizan las búsquedas de nuevas formas de actuar políticamente de los dirigentes en las regiones y localidades. En los territorios, los políticos parten de la convicción de que la política

es un juego de intereses, en el que las ideologías y las jerarquías partidistas deben mantenerse al margen, para impedir, como diría Mathews, «que puedan controlar los jugadores o las reglas de juego». La convicción los convierte en cazadores de oportunidades. Por eso deben ser pragmáticos y rápidos. Deben tener una alta vocación mercantil de la política, aún cuando, saben bien que, siguiendo con Mathews, «es necesario evitar en los electores, la percepción de que el dinero reemplaza su influencia como ciudadanos y votantes. Las grandes sumas de dinero que se invierten en atraer público, terminan repeliéndolo».

La democracia por contacto exige que, en desarrollo de su política del compromiso, los electores sean los que definan la agenda pública del político. Son los principios que le reportan autoridad legítima y le reafirman el prestigio que le permite avanzar. Es evidente que tres instrumentos de poder deben regir la práctica política: La afirmación social (no dejar duda, no explicar); la movilidad (buscar la extensión de sus acciones); y la efectividad (condición para asegurar su supervivencia).

4. Primeras implicaciones: hacia la reconstrucción del país político desde las regiones y localidades

En las regiones y localidades se está reconstituyendo el régimen político colombiano. Se están reacomodando las estructuras y relaciones políticas a las exigencias de la nueva constitución política del país. Las relaciones de poder se redefinen en el marco de la elección popular de gobernadores y alcaldes. Novedosas estructuras de control político y burocrático, se tejen en torno a los gobiernos territoriales. Sofisticadas redes de relación clientelar entre electores y elegidos, se reconfiguran en torno a la particular correlación de fuerzas políticas en el

territorio que están conectadas en torno a preocupaciones puntuales de administración local, pero desconectadas de los partidos políticos.

La democracia por contacto revela las fisuras del eje principal en el cambio político: el sistema de partidos. Mientras que en las regiones y localidades, los procesos políticos y electorales avanzan en estructuras y prácticas típicas de una organización partidista, en el nivel nacional los partidos políticos se muestran incapaces para absorber e incorporar tales procesos en su práctica política y electoral. Los partidos no tienen estructura político-territorial. Es decir, no están concebidos para una territorialidad propia del proceso político colombiano.

De la misma manera, mientras que en las regiones y localidades las maquinarias conectan la acción gubernativa con la acción electoral, en la nación no sucede lo mismo. En el nivel nacional, la invocación electoral de los partidos se hace en la coyuntura para ganar elecciones y la invocación gubernativa se hace cuando el presidente de turno está interesado en sacar adelante un proyecto específico. No hay acción orgánica que conecte una y otra invocación. El resultado es obvio: la imagen y acción de partido son desplazadas por la imagen y acción de una persona (aspirante a cargo o funcionario en ejercicio).

La particular evolución del proceso electoral deja entrever la profundidad de la fisura del sistema de partidos. Las campañas presidenciales han sido diseñadas para una realidad política que no es precisamente la que se vive en las regiones y localidades del país. En medio de las controversias generadas por la no diferenciación de los candidatos, los equipos de campaña estaban más preocupados por producir hitos políticos o golpes de opinión que influyeran de manera rápida y contundente en

los electorados, que por estructurar programas de gobierno que justificaran las decisiones de un elector racional.

En las campañas, no se buscó dar cuenta, de una manera políticamente inteligente y clara, de las propuestas y programas del candidato. Lo que se requería era mostrar imágenes. La efectividad de la intervención se valoraba por el impacto que producían sus acciones. La valoración se hacía por encuestas, *ratings* o audiencias mediáticas. En el proceso electoral, conocer se redujo a ver al candidato. La preocupación por la imagen, vacío de trascendencia política al proceso electoral. Sustituyó su riqueza y contenido por un mensaje efímero. Por un movimiento. Por una acción. Existir políticamente significó estar cubierto por los medios de comunicación. En las elecciones, si la política sobrevivió fue gracias a los juegos del simulacro audiovisual. Más allá de las aspiraciones de ser, lo que Jean Chesneaux analiza como la “estrella de la telemática”, a los candidatos Samper y Pastrana no les quedó otra opción que volverse maestros en el difícil arte de manejar los silencios, decir pequeñas frases y producir efectos.

En este escenario, no se percibió el choque de trenes entre las propuestas centralistas de los candidatos y las realidades descentralizadas en los territorios. Los temas de campaña, en la mayoría de los casos, no eran los temas de preocupación en los territorios. En las regiones y localidades, problemas tales como los derechos humanos, el deterioro ambiental, la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción y la cuestión étnica, copan la escena de las angustias públicas.

Muy pocos ejemplos, se podrían reportar para demostrar que tales preocupaciones han sido menos

importantes, que las definidas por la agenda de los asesores de campaña (v.g. el empleo o la inversión social). Mientras tanto, en las campañas, los estrategas estaban convencidos que las regiones se debían adecuar a las propuestas de los candidatos nacionales, en lugar de convertir a los candidatos en la representación de las aspiraciones de aquellas. Lo paradójico era que, en las campañas, las ofertas electorales de la vivienda, el agua potable, la educación, etc., buscaban sustituir la acción de los políticos regionales y locales, pero los asesores se cuidaban de mantener alejados a los políticos lo más posible de los candidatos.

Los resultados han sido contundentes al demostrar que la vigencia, aún cuando bajo novedosas formas de las relaciones de clientela radican, como lo ha demostrado Guy Hermet, en la confianza y lealtad que «dos caciques liberales y conservadores han seguido inspirando sobre la fuerte minoría que constituyen sus fieles». En la perspectiva de las elecciones presidenciales, en Colombia la gente no vota por las ofertas amplias y generosas en vivienda, salud o agua potable. La gente vota de acuerdo con lo que más convenga a sus dirigentes regionales y locales.

Desde mediados de los ochenta, los electores tienen muy claro que la atención de necesidades es local y regional; y para ello tienen más confianza en su dirigencia territorial, que en los dirigentes nacionales, a los cuales no ven sino en las campañas electorales. Sin duda, los hechos que trascienden el territorio llegan a influir, a través de los votos de opinión y reacción (como por ejemplo con la posición de algunos sectores de la iglesia),

pero no llegan a ser definitivos. La fisura partidista no revela otra cosa que un desplazamiento de los ejes que rigen las relaciones de poder en el país. Mientras que el país político se está reconstituyendo en las regiones y localidades, el país nacional se está diluyendo en el centralismo administrativo y financiero de la tecnocracia y los asesores de imagen. La experiencia de las regiones y localidades del país aporta elementos muy valiosos para comprender la manera como el entramado del cacicazgo y del clientelismo se recompone, en unos casos, para dar nuevos aires a los viejos políticos que han logrado acomodarse al cambio y, en otros, para avanzar en la renovación generacional, que busca dar continuidad o salida a novedosos proyectos políticos de base territorial.

Sin duda, la transición está llena de virtudes y posibilidades. En medio del conflicto, emergen nuevos actores, nuevos liderazgos. Cada vez es más generalizada la movilización de dirigentes indígenas, campesinos, o colonos, productores que, con la Constitución en la mano buscan hacer valer sus derechos. Una nueva forma de hacer política está emergiendo en Colombia. Un nuevo país político se perfila ante la incapacidad de los técnicos y la potencia de los políticos.

El reconocimiento como un hecho natural y positivo que los partidos no existen sin maquinarias, ni los políticos sin clientelas, se revela como un imperativo. La diferencia radica en que ya no son los partidos que las tecnocracias reformadoras han concebido en las leyes y los estatutos, ni sus dirigentes son los hijos ilustres que para los altos designios del poder estaban predestinados. •

1 Por eso se dice que los partidos tienen funciones representativas (porque obligan a los distintos portavoces de los distintos partidos a expresar sus diferentes opiniones, a confrontarlas y a escalar peticiones), funciones expresivas (porque elaboran agendas que señalan nortes de acción política) y funciones instrumentales (porque movilizan ciudadanos).

2. En su reflexión sobre la evolución del proceso descentralizador, Jaime Castro afirma que López Michelsen “tuvo claro que uno de los problemas de Colombia en su inmediato futuro sería el ordenamiento territorial. Por ello quiso hacer una gran reforma regional y local. De tan vasto alcance, que pensó que el Congreso no la aprobaría porque una reforma de verdad exigiría de verdad repartir y democratizar el poder político y administrativo del Estado que la Constitución equivocadamente le atribuía al gobierno nacional. En la práctica dicho poder no se ejercía autónomamente por el Presidente y sus ministros, porque las presiones de los senadores eran cada vez más irresistibles. Las concesiones que el poder ejecutivo se veía obligado a hacer terminaban fortaleciendo y consolidando conocidos cacicazgos, gacornalatos y baronazgos departamentales” ... “Propuso entonces la convocatoria de una Asamblea Constitucional y consiguió que el Congreso ordenara su elección. Pero como la asamblea debía también reformar la administración de justicia, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el Acto Legislativo No. 2 de 1977 que organizaba la ‘pequeña constituyente’ ” (CASTRO, 1997:345 y 346).

3. Entre las más importantes normas expedidas se destacan: La expedición del Acto Legislativo No. 1 de 1986, que establece la elección popular de los alcaldes y los convierte en las primeras autoridades de su territorio; La ley 76 de 1985, que redefine la regionalización del país y establece una nueva división para efectos de la planificación y administración del desarrollo territorial; La Ley 30 de 1985, que actualiza las normas sobre vivienda obrera en los municipios; La Ley 3ª de 1985 que moderniza la organizaciones y funcionamiento de las administraciones departamentales; La Ley 11 de 1986, que expone el Estatuto Básico de la administración municipal y ordena la

participación de la comunidad en los asuntos locales; La Ley 12 de 1986 que incrementa y prorroga la cesión del impuesto a las ventas a los municipios; la Ley 53 de 1986 que incrementa las regalías de los municipios que explotan recursos energéticos; el Decreto 1222 de 1986 que adopta el Código de Régimen Departamental; el Decreto 1333 de 1986 que contiene el Código de Régimen Municipal, posteriormente modificado por la Ley 136 de 1994.

4. El establecimiento de mecanismos territoriales de gestión de los principales programas nacionales del presidente Barco, el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y el Plan Nacional de Rehabilitación, así como el Programa de Desarrollo Rural Integrado y el Plan de Acción Inmediata, le permiten al gobierno establecer una relación directa con los dirigentes territoriales, asignando recursos directos para inversión social, pasando por encima de los tradicionales intermediarios locales (RESTREPO, 1989; GONZÁLEZ SALAS 1989).

5. “En el primer caso el gobierno nacional determina las prioridades del sector público; sin embargo, reconoce que la ejecución descentralizada puede ser más eficiente” ... “en el modelo de escogencia pública local, los gobiernos locales obtienen la mayor parte de sus ingresos directamente de sus contribuyentes; la ciudadanía determina el nivel de servicios colectivos” (KURF, 1995).

6. Entre los planes de desarrollo sectoriales ordenados por la ley se encuentran: el plan de inversiones de la Ley 60/93 para la administración e inversión de las participaciones municipales; el Plan de descentralización para la administración del situado fiscal de la Ley 60/93 y la asunción de las competencias en salud y educación a cargo de los departamentos; el plan ambiental de la Ley 99/93; el plan educativo de la Ley 115/93; los planes sectoriales de vigencia anual y planes de ordenamiento territorial de la Ley 152/93; el plan general de transporte para cada entidad territorial de la Ley 105/93; el plan del deporte de la Ley 181/94; el plan de salud de la Ley 100/93; los planes de saneamiento básico de la Ley 142/93; y los planes de ordenamiento físico de la Ley 9/89.

## BIBLIOGRAFÍA

1. CHESNEAUX, JEAN (1989) *Modernité-Monde*, Ed La Découverte, París.
2. DEAS, MALCOM (1993), *Del Poder y la Gramática y Otros Ensayos Sobre Historia, Política y Literatura Colombianas*, Tercer Mundo Editores, Santa fé de Bogotá.
3. Diario El Tiempo, Domingo 26 de Junio 1995. Pág 8A.
4. HERMET, GUY (1989) *El Pueblo Contra la Democracia*, Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
5. HARTLYN, JONATHAN (1998) "El presidencialismo y la política colombiana" en LINZ Y VALENZUELA *Las Crisis del Presidencialismo. El Caso Latinoamericano* Alianza Universidad, Madrid.
6. LE BON, GUSTAVO (1958) *Psicología de las Multitudes*, Editorial Albatros, Buenos Aires.
7. LIPSET, SEYMOUR (1993) "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales" en Varios *Diez textos básicos de Ciencia política* Ariel Ciencia Política, Madrid.
8. MATHEWS, DAVID *¿Qué es la Política y a Quien le Pertenece?*, Copia sin fecha.
9. RESTREPO, DARÍO (1989) "Nueva fase de acumulación del capital, reestructuración del Estado y relocalización de los procesos productivos y los conflictos sociales", en PEDRO MEDELLÍN (compilador) *La Reforma del Estado*, Fescol, Bogotá.
10. VICTORIA, CARLOS A (1994) *La Imagen en el Proceso Electoral*, Documento de Trabajo CEINCO, Santafé de Bogotá.