

Francisco Gutiérrez Sanín (compilador)

Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano

Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Editorial Norma, 2002, 401 pp.

El punto de partida de *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano* es el interrogante que Scott Mainwaring, un estudioso de los sistemas de partidos en América Latina, plantea en el prólogo: ¿por qué, en un momento de recrudescimiento de la violencia en Colombia, intelectuales talentosos como Francisco Gutiérrez o Eduardo Pizarro, entre otros, querían involucrarse en un libro sobre partidos, el sistema de partidos y el sistema político colombiano?, “al fin y al cabo, la violencia, el menguante proceso de paz y los problemas económicos y sociales, no los infortunios de los partidos y del sistema de partidos, son la materia prima de la vida cotidiana de la vasta mayoría de colombianos”.¹ Parecería una evi-

dente distracción de estos estudiosos de la política nacional que en otras ocasiones se han ocupado del singular conflicto del país; sin embargo, para Mainwaring los politólogos que participan en este libro ofrecen evidencia convincente de que las transformaciones de los partidos y del sistema de partidos son centrales para la comprensión de la crisis política y económica del país.

En su presentación, Mainwaring señala las principales discusiones y acuerdos de los autores, y sostiene que el desacuerdo más relevante tiene que ver con el estatus de los partidos tradicionales, especialmente del Partido Liberal, al que Francisco Gutiérrez dedica su ensayo. Mientras éste señala la capacidad y la fortaleza del liberalismo colombiano,

1 Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Degradación o cambio. Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - Editorial Norma, 2002, p. 11.

Eduardo Pizarro subraya, como lo hace en trabajos anteriores,² la “decadencia y atomización” de las dos colectividades tradicionales.

Sin embargo, los puntos de acuerdo son mayores. En primer lugar, los autores comparten la opinión de que “los partidos y el sistema de partidos están en mal estado. Las organizaciones partidistas se han erosionado seriamente desde los noventa. Los partidos se han reducido a “microempresas electorales”, en la expresión evocativa de Eduardo Pizarro”.³ Aunque Francisco Gutiérrez duda de la utilidad actual del concepto acuñado por Pizarro, coincide con él en que la organización del Partido Liberal ha experimentado un “profundo deterioro”. Un segundo acuerdo entre algunos autores se refiere al tema de los votantes, quienes hoy hacen menos caso de los “marbetes partidistas” que en el pasado: “la identificación partidista ha caído abruptamente”. Aunque esta última parece una conclusión evidente, la virtud de los trabajos del texto es demostrar, empíricamente, las características de esta caída en la identificación partidista, como lo hace especialmente Miguel García analizando el caso de Bogot

tá. Como tercera coincidencia, todos ellos reconocen que el sistema de partidos ha sufrido cambios significativos en la última década. Estos cambios, sutiles algunos de ellos, han sido no obstante opacados por el dominio bipartidista que aún persiste en las elecciones nacionales y locales. Finalmente, varios autores coinciden al afirmar que las reformas políticas de 1991 abrieron el campo a cambios profundos, “algunos con consecuencias laterales indeseadas”.

En el marco de estas y otras discusiones se mueven los ocho ensayos que componen el libro. Los artículos de Francisco Gutiérrez y Mónica Pachón intentan llenar un faltante en la literatura política del país: analizar a los partidos políticos como lo que son, es decir, como organizaciones.⁴ Con excepción de los trabajos de Medófilo Medina sobre el Partido Comunista, los estudiosos de los partidos políticos en Colombia se habían dedicado a mirar los aspectos ideológicos, doctrinarios y electorales de las dos colectividades políticas. Ambos artículos, el de Gutiérrez Sanín sobre el Partido Liberal y el de Pachón sobre el Partido Conservador, vuelven sobre una pregunta que en el pasado había sido

2 Véase: Eduardo Pizarro Leongómez. “Colombia: ¿Renovación o colapso del sistema de partidos?” En: *Misión la política*. Documento de trabajo, Bogotá, ESAP, 1999.

3 Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Op. cit.*, p. 12.

4 “(...) cualquiera que sea la naturaleza de los partidos y el tipo de incitaciones a que puedan responder, aquellos son, ante todo, organizaciones, y el análisis organizativo debe, por tanto, preceder a cualquier otra perspectiva”. Angelo Panebianco. *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. México, Alianza editorial, 1993, p. 14.

respondida en la mayor parte de la literatura sobre el tema, negativamente: ¿Existe o no el partido? Desde enfoques distintos y con instrumentos disímiles, los autores responden a esta pregunta casi teológica.

El ensayo de Francisco Gutiérrez “Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político desde el Frente Nacional hasta hoy”, plantea, además de la pregunta señalada, otros dos interrogantes: ¿vale la pena el estudio de un solo partido? y de ser afirmativa la respuesta, ¿es posible? De entrada el autor responde la primera pregunta con un sí enfático: “(...) el enfoque analítico de ver cada bloque constitutivo antes de enfrentarse al *sistema* puede tener una gran fuerza de ilustración”.⁵ La solución a la segunda inquietud también es, aunque menos contundentemente, afirmativa, pues para el autor, el tema de la organización interna del partido liberal, separado de su experiencia como partido de gobierno o de sus relaciones con el conservatismo, es un tema viable.

Otros interrogantes rondan el trabajo de Gutiérrez, para quien el artículo es, además, un intento de resurrección de unas buenas preguntas que formula de la siguiente manera: “¿Cuál es la especificidad del Partido Liberal? ¿Cómo se explica su vitalidad y supervivencia?

¿Por qué, en fin, pese a sus increíbles niveles de desinstitucionalización y desprestigio, el Partido Liberal sigue siendo el partido mayoritario?” Para responderlas, el autor divide el texto en cuatro secciones. En la primera de ellas, que puede saltarse sin mayor perjuicio como el mismo Gutiérrez sugiere, se hace un recuento de las fuentes y del tratamiento dado a la información. La segunda es un análisis cuantitativo que pretende mostrar en qué sentido puede hablarse del Partido Liberal como una mayoría en la disputa electoral desde el Frente Nacional. La conclusión de éste acápite es tan paradójica como su accionar: “Tenemos pues la paradoja de un partido mayoritario, longevo, apoyado en una fuerte identidad política, congruente y con una base electoral muy estable que sin embargo tiene serias dificultades para hablar con una voz nacional y para dejar satisfechos a los sectores de la población en cuyo nombre básicamente ha gobernado”.⁶ La tercera y la cuarta parte del texto están dedicadas a analizar, haciendo uso de teorías como la de Albert Hirschman, la evolución interna del Partido Liberal desde el Frente Nacional hasta la década de los noventas, pasando de la pirámide centrista que caracterizó al partido en buena parte del Frente Nacional a la “inclusión sin diversificación” de la década de los noventas. Aun-

5 Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Op. cit.*, p. 27.

6 *Ibid.*, p. 41.

que el clientelismo es una importante forma de organización de los partidos tradicionales—del liberal especialmente—, el autor trata de mostrar que dentro del Partido Liberal hay más estructura que el clientelismo, “y se trata de hacerla explícita”. La respuesta que da Gutiérrez Sanín a la pregunta teológica planteada antes, no deja de generar cierta confusión: el partido existe y es mayoritario, pero casi carece de interior. El autor afirma y explica, con la ayuda del “conjunto triádico de cantor” que “sin interior” no quiere decir inexistente. Visto en una gráfica, el Partido Liberal es una nube de puntos que debe ser mirada con microscopio pero que, con todo, existe.

Con un propósito muy similar aunque con presupuestos teóricos y analíticos muy diferentes, Mónica Pachón Buitrago reconstruye la dinámica interna del Partido Conservador en las últimas décadas. En su texto “El Partido Conservador y sus dinámicas políticas”, plantea el mismo interrogante: ¿existe o no el partido? En este caso, la pregunta toma más fuerza porque estamos hablando de un partido que en la última década ha perdido bastante terreno en el escenario electoral al punto de no presentar candidato a las últimas elecciones presidenciales. El objetivo de este ensayo es observar la evolución del Partido Conservador a partir del Frente Nacional y determinar el efecto de las reformas de las dos décadas anteriores sobre su poder político. En ese sentido, busca analizar los resultados electorales, la

organización interna y la relación con el Estado desde el Congreso de la República. Para ello, la autora comienza con una alusión a la teoría sobre partidos políticos tratando de definir qué se entiende por partido. Aunque finalmente se sugiere que la propuesta de este artículo sigue la clasificación de Dalton y Waternberg, que divide la organización en tres dimensiones complementarias: el partido en el electorado, el partido como organización política, y el partido en el gobierno, no es muy clara la relación existente entre los presupuestos teóricos de la primera parte y el resto del texto, esto es, las partes que describen el comportamiento del Partido Conservador en Colombia. Sin embargo, esta desconexión entre los elementos teóricos y el componente descriptivo no le quita relevancia al artículo de Mónica Pachón, pues muestra, con suficiente evidencia empírica, los problemas de la organización interna del Partido Conservador, su retroceso electoral a nivel nacional y regional y su participación en el Congreso en donde, pese a todo, continúa siendo la segunda fuerza más importante después del Partido Liberal. Todo ello responde la pregunta inicial planteada por la autora: el Partido Conservador sí existe, pese a haber cambiado su estructura en los últimos veinte años: “El conservatismo pasó de ser una organización vertical, con un nivel de inmovilidad importante, a ser una organización de líderes bastante horizontal en sus más altos niveles (...) en donde las negociaciones entre apoyos son cada vez menos

duraderas, con unas reducidas jerarquías en las regiones”.⁷

Del sistema de partidos y el sistema electoral colombiano se ocupan los textos de Eduardo Pizarro Leongómez y Juan Carlos Rodríguez-Raga. El artículo de Pizarro, “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales”, constituye una esperada respuesta a los embates de Francisco Gutiérrez y Andrés Dávila contra el concepto de “microempresa electoral” que el primero utiliza para designar la actual “atomización personalista” sufrida por el sistema de partidos en Colombia. En un artículo reciente, Gutiérrez y Dávila aseguraban que la noción de “microempresa electoral” hizo avanzar bastante la comprensión del fenómeno de la dispersión y anarquía de los partidos tradicionales pero que ya “ha dado los frutos que podía ofrecer y que es hora de buscar otras categorías”.⁸ En su lugar, los autores proponen avanzar en el estudio de redes políticas en todos los niveles.

Para Pizarro, las críticas de Dávila y Gutiérrez no son pertinentes. Desde su punto de vista, las dos nociones, microempresas electorales y redes de poder, son complementarias, siendo la

primera una categoría de análisis electoral, y la segunda una respuesta a una visión sociológica o antropológica de formas de articulación de los grupos de poder. Apoyándose en trabajos anteriores, Pizarro muestra que la principal característica del sistema de partidos colombiano es la “personalización atomizada” o el predominio de microempresas electorales. Esta erosión progresiva de las “fracciones” partidistas tiene que ver, entre otras razones, con el impacto de los cambios institucionales ocurridos en las últimas décadas: no re-elección presidencial, elección popular de alcaldes y gobernadores, separación del calendario electoral, circunscripción nacional, introducción del tarjetón electoral, entre otros. Estos elementos, que configuran el actual sistema electoral tienden pues, según Pizarro, a favorecer en Colombia la dispersión en detrimento de la unidad partidista. De ahí que el autor insista en la vigencia de la noción de microempresa electoral aunque no deje de ver los límites de su alcance: “(...) la noción de microempresa electoral se queda corta cuando se trata de indagar la forma como se están estructurando actualmente las redes de poder en Colombia”. Por ello reitera que más que conceptos que ri-

7 *Ibid.*, p. 124.

8 Sobre las razones de estos autores para una afirmación tan categórica, puede verse: Francisco Gutiérrez Sanín y Andrés Dávila Ladrón de Guevara. “Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy de los dinosaurios?”. *Revista de Estudios Sociales* No. 6. Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Uniandes-Fundación Social, Mayo de 2001, pp. 39-49.

ñen, ambas nociones son útiles para el estudio de los partidos y el sistema de partidos colombiano. Debates como éste, sin duda, son los que pueden hacer avanzar significativamente la comprensión del sistema político del país.

Porsu parte, Juan Carlos Rodríguez-Raga centra su análisis en la incidencia de los cambios del sistema electoral en el comportamiento de los partidos políticos tradicionales y las terceras fuerzas. En particular, le interesa mirar cómo la implementación de la circunscripción nacional para Senado tuvo efectos en las estrategias electorales de quienes participaron en estos comicios. Haciendo uso de los índices de concentración y dominio, el autor extrae una conclusión preliminar: "(...) la introducción de la circunscripción nacional para Senado creó incentivos para los candidatos en el sentido de tratar de buscar, en mayor o menor medida, votos en todo el país".⁹ La lectura de los cuadros y gráficas de concentración y dominio le permiten al autor documentar aseveraciones que otros han realizado sin fundamento empírico: en primer lugar, que los miembros de los partidos Liberal y Conservador han hecho tradicionalmente política en sus regiones. En segundo lugar, que los partidos tradicionales han sido más dominantes, en promedio, que las terceras fuerzas, según los niveles de dominio. Adicionalmente se muestra como desde 1998 ha habido un proceso de "imitación" de las

terceras fuerzas con respecto a los partidos tradicionales en lo que tiene que ver con las estrategias electorales.

Otro de los objetivos de la circunscripción nacional para Senado consistía en el intento de quebrar las redes particularistas y frenar la creciente desinstitucionalización de los partidos tradicionales. Lo que sugiere el autor es que el nuevo diseño del sistema electoral "no logró establecer las talanqueras suficientes para evitar la proliferación de listas". Particularmente las elecciones de 1994 y 1998 evidenciaron una atomización cada vez más alarmante. La competencia intrapartidista, cada vez mayor, tanto en los tradicionales como en las terceras fuerzas, deja ver un fenómeno que Eduardo Pizarro había señalado ya hace algunos años: la creciente personalización de la política colombiana. Finalmente, tampoco la circunscripción nacional para Senado ha posibilitado una apertura en el sistema de partidos colombiano: las terceras fuerzas no han logrado establecer una presencia consolidada en la arena electoral del Senado. La conclusión de Rodríguez-Raga es contundente: "los objetivos que trazó la Asamblea Constituyente de crear la circunscripción nacional para Senado fueron desproporcionados, y quizás torpemente ambiciosos". La pregunta del título del artículo aparece con fuerza: ¿se cambió todo para que nada cambiara? La respuesta en este caso deja una sensa-

9 Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Op. cit.*, p. 231.

ción de ambigüedad: sí pero no. No es posible afirmar que todo sigue igual en el Senado, las cosas sí han cambiado pero no en la intensidad ni en la dirección deseada. Por otra parte, tampoco es cierto que se cambió todo. Este ensayo de Rodríguez-Raga es un aporte importante para la comprensión del sistema electoral colombiano que debe complementarse con estudios que tengan en cuenta otras variables.

El tema del clientelismo no podía estar ausente en una compilación sobre el sistema político colombiano. Aunque a lo largo de la historia no ha faltado quien lo satanice, en los últimos años se ha pasado de esa visión hospitalaria a una menos moralizante y más académica sobre el tema. En esa línea se inscriben los trabajos de Andrés Dávila y Natalia Delgado y el de Miguel García. En su artículo “La metamorfosis del sistema político colombiano: ¿clientelismo de mercado o nueva forma de intermediación?”, Andrés Dávila y Natalia Delgado se preguntan si “el sistema político colombiano se encuentra en una fase relativamente nueva de una tradicional forma de intercambio político, o si ha transitado hacia una redefinición de los mecanismos de intermediación que, sin embargo, se construyen dentro de es-

quemas y prácticas que no parecen mejorar el funcionamiento y la calidad del sistema político”.¹⁰ Ya en trabajos anteriores, Andrés Dávila había esgrimido la hipótesis de la aparición de un “clientelismo de mercado” en los años noventas, una tercera forma de clientelismo a la que le precedieron históricamente el clientelismo tradicional y el clientelismo moderno.¹¹ En éste artículo se parte de esa misma clasificación pero se avanza más en la caracterización del clientelismo de mercado, con base en la revisión de trabajos recientes sobre el tema, aunque se advierte que las indagaciones todavía se encuentran en un plano hipotético. Al utilizar la idea del mercado como adjetivo del clientelismo, lo que los autores quieren señalar es una particular situación de restricciones, condiciones de competencia, incentivos y castigos para quienes entran en el juego. Al final, la pregunta queda abierta: ¿el clientelismo de mercado es una fase última, distinta pero anclada en los patrones tradicionales, o es el anticipo de una nueva forma de intermediación política, “susceptible de algunas fortalezas para la democracia y la gobernabilidad en Colombia?”

El texto de Miguel García por su parte, hace un análisis para el caso de Bogotá de temas como el clientelismo,

I) *Ibid.*, p. 327.

II) Para una caracterización de estas dos formas de clientelismo véase: Andrés Dávila Ladrón de Guevara. “Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?”. *Estudios Políticos* No 15. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, julio-diciembre de 1999, pp. 61-81.

los partidos, el sistema electoral y las reformas institucionales. En cuanto al clientelismo, el artículo sugiere algunas pistas importantes para pensar el problema en la actualidad. En primer lugar, se sugiere que este fenómeno sufre una transformación en términos de sus protagonistas, en tanto que las redes de intermediación involucran con más fuerza a las clases medias. La idea tradicional según la cual el clientelismo surge solo allí donde hay marginalidad y pobreza queda revaluada, por lo menos en el caso de Bogotá. En cuanto al cambio en los protagonistas de la política, el autor concluye que en la capital se asiste a la consolidación de una política plebeya: “aquella en la que los antiguos intermediarios de las grandes redes políticas hoy logran asomarse a los espacios de representación que en el pasado estaban reservados a los grandes líderes”.¹² Esta desaparición de los notablatos no oculta, sin embargo, un hecho evidente: que los plebeyos han perpetuado las formas tradicionales de hacer política.

Otra hipótesis interesante en el trabajo de García, sugiere que en Bogotá, desde mediados de los años noventas aparecen una suerte de sistemas de partidos paralelos, que funcionan de forma diferente en los distintos eventos electorales locales. Esta suposición es apoyada con la idea de que el sistema de partidos bogotano está experimentando un proceso de disinstitutionalización.

Esto se nota, siguiendo a Mainwaring, en aspectos como la variación del Número Efectivo de Partidos (NEP), los altos niveles de volatilidad electoral, el personalismo alarmante del ejercicio político y la pérdida de identidades partidistas. Del lado de los votantes, el autor cuestiona aquella imagen según la cual el Concejo de Bogotá es elegido con votos clientelistas mientras que la Alcaldía es reflejo del votante independiente. Lo que sí es posible es que un votante al tiempo que hace parte de una red política tradicional articulada en torno de las JAL o del Concejo, apoye para la alcaldía a un candidato de origen independiente. Estudios locales como este de Miguel García permiten visualizar, con mayor precisión, los cambios y continuidades en el sistema político colombiano.

Finalmente, un par de trabajos exploran la paulatina inclusión en el sistema político de dos actores históricamente excluidos: las mujeres y los indígenas. El trabajo de María Emma Wills “Mujeres y política en Colombia (1970-2000): los caminos (insospechados) hacia una gradual apertura”, intenta demostrar la tesis según la cual pese al enorme poder político que la iglesia católica ejerció hasta hace muy poco en Colombia, en las últimas tres décadas aumentaron tanto la presencia como la representación de las mujeres en el terreno político. Durante mucho tiempo, las mujeres accedieron al sistema político institucional

12 Francisco Gutiérrez Sanín (compilador). *Op. cit.*, p. 217.

por dos vías: las conexiones político-familiares de las élites y la designación a los altos cargos por parte del ejecutivo. Desde 1988 y especialmente en la década de los años noventa con un viraje en los propósitos de los movimientos de mujeres, menos contestatarios y más estatistas, y con una mayor participación en los escenarios de representación motivada por los cambios constitucionales, las mujeres lograron mayor presencia en espacios como el Senado y la Cámara. Sin embargo, el ingreso a escenarios locales y regionales ha sido más limitado, pues según la autora, las dos dinámicas electorales son distintas: mientras lograr una curul en el Congreso exige negociar con jefes políticos de cierto rango, la política local parece desenvolverse en una negociación permanente con representantes comunales. Esto se explica además porque las barreras de género parecen afectar más a las mujeres de bajos recursos que actúan en el plano local, que a las que participan en los comicios nacionales, mujeres fundamentalmente de élite; cuestión que es bas-

tante discutible. Con todo, el balance es positivo: hoy más mujeres participan en el campo electoral y ocupan cargos directivos en la función pública que hace tres décadas. Por su parte, Ricardo Peñaranda muestra en su artículo sobre las organizaciones indígenas en el sistema político colombiano, como éstas han pasado en la última década de ser solamente protagonistas en lo social, a ser también protagonistas en lo político. A lo largo del texto, el autor trata de demostrar que no sólo han crecido sino que han perdurado en los distintos cargos de elección: concejos, asambleas, alcaldías, gobernaciones y Congreso.

Este es, en síntesis, un libro que ayuda a comprender el funcionamiento del sistema político colombiano en las últimas décadas. Las hipótesis que los autores plantean renuevan la discusión sobre temas que se creían superados o sobre otros que, de cuando en cuando, reaparecen con fuerza. ¿Degradación o cambio? El lector sacará sus propias conclusiones.

Juan Carlos Escobar Escobar
Investigador
Instituto de Estudios Políticos