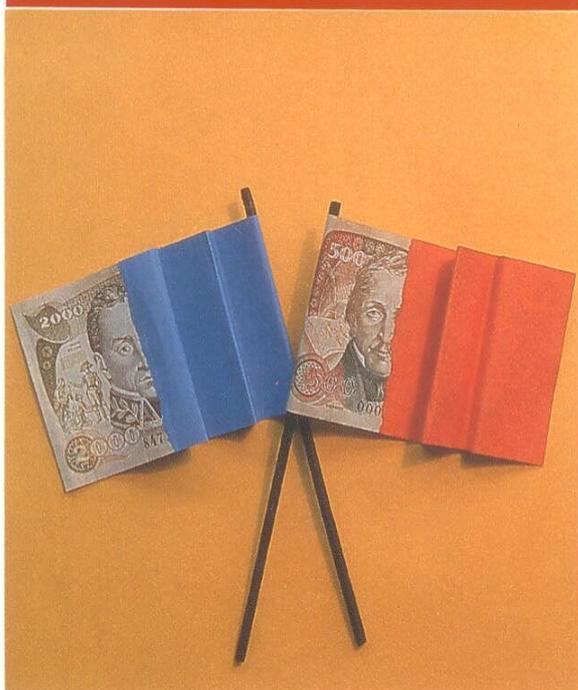


# CLIENTELISMO

## El sistema político y su expresión regional

FRANCISCO LEAL BUITRAGO  
ANDRÉS DÁVILA LADRON DE GUEVARA



T/M EDITORES

**un** INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

**Francisco Leal Buitrago**, sociólogo, doctor de la Universidad de Wisconsin, fue profesor por varios años del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, del cual fue su primer director. Autor de varias obras sobre el sistema político colombiano, entre las cuales se destaca *Estado y Política en Colombia*.

**Andrés Dávila**, politólogo de la Universidad de los Andes, es también investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y profesor de la Universidad Javeriana.

# ACADÉMICA



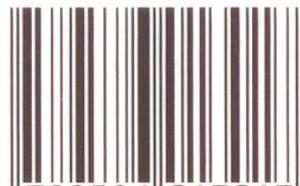
**E**l fenómeno del clientelismo, uno de los rasgos más característicos de la práctica política en Colombia, ha sido, paradójicamente, poco analizado en los medios académicos. Los autores del presente volumen realizan un aporte fundamental al examen del problema en sus dos dimensiones, la nacional y la local, desentrañando los mecanismos que le permiten al clientelismo funcionar y mantenerse dentro de la sociedad colombiana. En el prólogo del libro anota Alfredo Molano: *"... recuperar el plano local para el análisis y relacionarlo con el nacional no es fácil pero es urgente. Sin articularlos, como logran hacerlo Leal y Dávila, todo estudio social queda trunco"*.

**T**  
*m*  
EDITORES

**un**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

ISBN 958 601 301 4



9 789586 013017

Serie Sociología y Política

# **CLIENTELISMO**

## **El sistema político y su expresión regional**

Por  
*FRANCISCO LEAL BUITRAGO*  
*ANDRÉS DÁVILA L.*



© Francisco Leal Buitrago – Andrés Dávila L.  
© Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI  
© Tercer Mundo Editores

Primera edición: noviembre de 1990  
Segunda edición: febrero de 1991  
Primera reimpresión: junio de 1994

Portada: Felipe Valencia

ISBN 958-601-301-4

Diseño, armada electrónica, impresión y encuadernación:  
Tercer Mundo Editores  
Bogotá, Colombia

Versión PDF:  
Edwin Hernández Hernández  
Profesional Universitario IEPRI  
Junio de 2009

## INDICE

<i>PRÓLOGO</i> .....	7
<i>INTRODUCCIÓN</i>	
Clientelismo, nación, región y crisis política.....	10
<b><i>EL SISTEMA POLÍTICO DEL CLIENTELISMO</i></b> .....	19
Introducción.....	20
Una concepción de clientelismo.....	21
El bipartidismo y el contexto de cambio del Frente Nacional.....	26
Adecuación del sistema político al nuevo régimen.....	32
Variaciones del régimen frente al sistema político.....	43
Dimensión política del sistema.....	47
<b><i>SOCIEDAD, MUNICIPIO Y CLIENTELISMO</i></b> .....	54
Situación geográfica y administrativa de Rionegro.....	57
Contexto socioeconómico del municipio.....	62
<i>La tenencia de la tierra en Rionegro</i> .....	63
<i>Economía municipal y sectores sociales</i> .....	67
Gremios e instituciones en la actividad económica.....	70
Organización político-administrativa.....	73
<b><i>PROCESO POLÍTICO EN RIONEGRO, 1970-1988</i></b> .....	79
Control del liberalismo en Rionegro y aparición de un nuevo líder político, 1970-1972.....	81
División del liberalismo y consolidación del nuevo líder, 1972-1978.....	88
Proyección del líder político a nivel regional, 1978-1984.....	93
Inserción del líder en el faccionalismo regional, 1984-1988.....	97
Las elecciones de 1986 y 1988.....	103
<i>Ambiente pre-electoral</i> .....	104
<i>Las elecciones</i> .....	106
<i>Resultados y reacciones</i> .....	107
Perspectivas.....	109
<b><i>ACCIÓN COMUNAL Y CLIENTELISMO</i></b> .....	112
La acción comunal y el sistema político.....	114
Situación de la acción comunal en Rionegro.....	119
<i>La junta central de acción comunal de Rionegro</i> .....	124
Tutela institucional de la acción comunal.....	127
Actividad de las juntas.....	129
Participación de la comunidad.....	136

<b><i>LEGITIMACIÓN DEL PODER LOCAL</i></b> .....	142
La coyuntura electoral de 1970 y la filiación política municipal.....	143
Las listas electorales y el ascenso del bipartidismo regional.....	149
Las corporaciones públicas en el Departamento de Santander.....	155
Las corporaciones públicas en el municipio de Rionegro.....	164
Las elecciones presidenciales.....	171
Los recursos fiscales del clientelismo.....	177
<b><i>CONCLUSIONES</i></b> .....	187
Clientelismo, participación ciudadana y Constituyente.....	188
<b><i>FUENTES CITADAS</i></b> .....	196

## PRÓLOGO

En mi vida intelectual algunos libros han sido llaves que me han abierto puertas. *El 18 Brumario de Carlos Marx, Sobre héroes y tumbas de Sabato, El coronel no tiene quién le escriba de García Márquez*, han tenido la virtud de iluminar aspectos que antes me eran vedados, así los creyera explicados. El mismo efecto ha producido en mí el libro de Francisco Leal y Andrés Dávila.

Mi concepción del país político no volverá a ser la misma después de leer esta obra, porque sus autores han armado ante mis ojos un rompecabezas que andaba “manga por hombro”, a pesar de que diariamente me tropezara con una o muchas de sus piezas.

Más que un discurso teórico bien hilado, este libro es una historia viva de la crisis que los colombianos venimos protagonizando hace medio siglo y que hoy parece haber llegado a un punto crucial. De la noche a la mañana —porque el libro se lee de un jalón— la irritación que me causaba el clientelismo se transformó en un camino que me permitió ir al fondo del orden social que nos rige. Ellos descubren que el clientelismo no es un mero vicio de los políticos, sino el nervio real del Estado, y como tal, el factor determinante de dos fenómenos simultáneos, la estabilidad y la inestabilidad del sistema.

La fortaleza de un Estado depende de su capacidad de interponerse entre actores sociales opuestos a favor del interés colectivo, y en esa medida los antagonismos tienden a fortificarlo. Pero en Colombia, esa fuente de vigor es asfixiada y en cierto modo suplantada por el clientelismo. El resultado es el aplazamiento y la profundización de la crisis, porque las instituciones estatales son incapaces de absorber las contradicciones sociales y económicas. Su función es velarlas a cambio de mantener la apariencia democrática. El clientelismo debilita al Estado porque lo sustituye, haciéndolo su rehén. De alguna manera todos los colombianos vivimos “boleteados” por esta modalidad y lo resentimos.

Luego de una lúcida y sencilla conceptualización del clientelismo como “la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos”, los autores nos introducen en la mecánica del bipartidismo, para mostrarnos que la crisis de éste conduce al fortalecimiento de aquél, sin que los graves problemas sociales y económicos que afectan a la mayoría hayan sido resueltos por esa evolución. Los políticos nacionales, los llamados jefes naturales, se agotaron en ese proceso dando paso al surgimiento de políticos profesionales o caudillos regionales.

La política se tornó, entonces, más fría y más pragmática; la desideologización se impuso, y con ella se generalizó “el cruel pago al contado” de los favores, los puestos y los votos. El Estado fue despresado, literalmente, por los intereses regionales, locales y privados. La inmoralidad y la corrupción adquirieron carta de ciudadanía.

El clientelismo tiene, sin embargo, su “Talón de Aquiles”, pues en la medida en que el presupuesto oficial es limitado, lo es también la función estabilizadora que le brinda al régimen. El ponqué no alcanza para todos, y los que no entran a la fiesta tocan cada vez más fuerte la puerta, así salga de vez en cuando un portero a golpearlos. Es éste uno de los aspectos que el trabajo de Leal y Dávila muestra con toda claridad: el clientelismo y la

violencia son hermanos gemelos. El sistema tiene una capacidad infinita para satanizar a quienes no logran colarse al festín, para luego, con todo cinismo, aplastarlos con las armas oficiales, reconocidas o no como tales.

El gamonalismo es, por definición, una fuerza que a la vez que aglutina una gran porción del país margina a otra y la condena al silencio, a la impotencia o a la violencia. Transforma al Estado en el instrumento de este divorcio y sabotea o absorbe los intentos de reconciliación con la sociedad civil. Toda fuente de conflicto social se convierte en una oportunidad para “reproducirse ampliado”, como dirían los autores.

Pero aunque el clientelismo se nutra fundamentalmente de los dineros oficiales, medra también de los privados. Los empresarios pueden y suelen comprar funcionarios. Una secretaria, un juez, un gerente, un alto oficial de las Fuerzas Armadas, no importa el rango, cada cual tiene su precio. Si bien estas prácticas corrientes que todos conocemos y de alguna manera hemos usado no son el clientelismo propiamente, este fenómeno las hace posibles y las utiliza a su favor. Son ellas las que han hecho del narcotráfico un problema de enorme incidencia en el orden político. El clientelismo ha usado el poder del narcotráfico porque los dineros del Estado resultan insuficientes. La mafia de la droga trueca sus favores por un reconocimiento de hecho y apuntala por esa vía al régimen.

La investigación de Leal y Dávila bien pudiera haber terminado en este punto y sus lectores, habituales o no, habríamos quedado plenamente satisfechos. Pero sigue. La segunda parte es un análisis descriptivo y subyugan te del clientelismo en el municipio de Rionegro (Santander). Una especie de biografía sociopolítica de uno de los personajes más característicos del fenómeno que estudian: don Tiberio Villarreal. Siguiéndole los pasos van reconstruyendo la vida política municipal. Don Tiberio, un rebuscador que vendía morcillas y que comenzó su vida política como mensajero de la Alcaldía, se encuentra hoy en el curubito de su fama. Es representante a la Cámara y sus colegas opinan que es el único auténtico “constituyente primario”. En el transcurso de dos décadas ha tejido con paciencia y audacia todos los hilos de la red que mueven las palancas de la maquinaria política, no sólo de Rionegro sino de buena parte de Santander. Es excitante la lectura de estos capítulos. Uno olvida que está leyendo un texto y se siente trasladado a un pueblo donde ve desfilar toda la vida política municipal: las triquiñuelas, los enlaces, el engaño, las trincas.

Nada le es ajeno a este personaje y nada queda por fuera del alcance de los investigadores. Una verdadera radiografía del país. Un logro de la ciencia política acostumbrada a los grandes análisis. La sabia combinación de planos, el nacional y el local, es también otro valioso aporte. Porque la distancia entre los dos enfoques ha sido nociva para la comprensión de nuestra realidad. Si uno analiza fenómenos, como la guerrilla o el clientelismo en el plano nacional, llega a la equívoca conclusión de que ambos están derrotados, qué han agotado sus formas y su función histórica, que no tienen horizonte y, por tanto, el futuro está despejado. Pero cuando uno aborda los problemas desde una perspectiva local, las cosas no son tan claras. En algunas regiones la guerrilla es reconocida como un resorte básico del orden social; en otras, como el puntal de una auténtica oposición. En estas zonas, pocas o muchas, la guerrilla, a ojos de sus simpatizantes, nada tiene que ver con la “hecatombe del comunismo”, y ni siquiera con la toma del poder; ella cristaliza el descontento de quienes no logran ser —salvo en forma represiva— objeto de atención del Estado.

Otro tanto sucede con el clientelismo. La gente lo apoya porque lo usufructúa, porque de un gamonal depende un puente, así la democracia se venga abajo. Don Tiberio, en sudadera y tenis, repartiendo votos en Rionegro, es más importante que los artículos de Plinio Apuleyo Mendoza sobre el pasado y el futuro del país. Los intelectuales somos dados a confundir deseos y realidades; el pueblo no. Vive al día. Por eso, recuperar el plano local para el análisis y relacionarlo con el nacional, no es fácil pero es urgente. Sin articularlos, como logran hacerlo Leal y Dávila, todo estudio social queda trunco.

Es paradójico que un fenómeno tan evidente y relativamente antiguo en la política colombiana no hubiera sido tratado antes con el rigor que merece, si se exceptúa el trabajo de Eduardo Díaz. Con estos nuevos aportes, las bases quedan puestas. Son una invitación para seguir diseccionando el monstruo que nos corroe y paraliza.

**Alfredo Molano**  
*Septiembre de 1990*

## **INTRODUCCIÓN**

### **CLIENTELISMO, NACIÓN, REGIÓN Y CRISIS POLÍTICA**

El aspecto contractual de las relaciones sociales es un componente básico de cualquier sociedad. Se refiere a la reciprocidad que debe haber entre dos actores con distinto *status*, generalmente sobre la base de mutuos servicios. A nivel formal, hace parte de los procesos de institucionalización y se encuentra presente en las relaciones de poder. Todos los sistemas políticos lo experimentan y pueden servirse de él de diferente manera. Cuando adquiere cierta importancia por fuera de las instituciones establecidas, le da contenido a la denominación de clientelismo. Como tal, también hace parte de los sistemas políticos y su importancia depende, en buena medida y en sentido inverso, de la eficiencia de las instituciones que componen los regímenes políticos. De esta manera, de menor a mayor importancia, el clientelismo puede ser uno entre muchos factores en la política, tener un peso importante en el sistema de poder o servir de base para articular las relaciones que ordenan el funcionamiento de la política.

En los sistemas políticos que ha experimentado la sociedad colombiana a lo largo de su historia, las relaciones de clientela han sido uno de los componentes principales. La deficiente institucionalidad del Estado ha permitido que estas relaciones hayan operado de manera destacada todo el tiempo. El sistema bipartidista, vigente desde mediados del siglo XIX, ha sido la base para que el clientelismo haya permanecido en el primer plano de la vida nacional. Sin embargo, durante la mayor parte del tiempo, su importancia no fue más allá de lo que una sociedad atrasada podía esperar. Un ambiente de atraso posibilita mayor arraigo del clientelismo, pero no necesariamente gran preeminencia. El país mantuvo su condición agraria, sin mayor desarrollo industrial y comercial, hasta comienzos de la década de los años cuarenta.

Durante casi cinco décadas, la sociedad colombiana ha experimentado grandes cambios estructurales, cuya velocidad y profundidad difícilmente pueden equipararse en el subcontinente latinoamericano. La modernización resultante sirvió para que el conjunto de la organización social se supeditara a los patrones del capitalismo, la mayoría de la población pasara a ser urbana y distribuida en varias ciudades, las relaciones económicas se monetizaran, las clases sociales se diversificaran y los servicios se expandieran considerablemente. A la vez, las instituciones del Estado crecieron y se diversificaron, y su régimen político pasó por varias recomposiciones importantes. La última de ellas, la del Frente Nacional, emergió en 1958 y continúa operando de hecho desde el año 1974. El bipartidismo ha sido el fundamento de este régimen.

Las relaciones de clientela permanecieron en su condición de ingrediente importante del sistema político hasta el Frente Nacional. A partir de allí, por motivos que se explican en este libro, el clientelismo se proyectó como la relación política principal para articular el sistema que se reorganizó con el nuevo régimen. Los recursos estatales proporcionaron los medios necesarios para mantener esa articulación, y el bipartidismo pasó a ser la fuente exclusiva de conformación de los gobiernos que administran el Estado. Sobre esta

base, los cambios estructurales mencionados se convirtieron en el caldo de cultivo para configurar una crisis política que se convirtió en el problema prioritario de la política gubernamental actual. Este enunciado general constituye la tesis central de la investigación que se presenta en esta publicación.

Dada la preponderancia que alcanzaron las relaciones de clientela en el sistema político vigente, su importancia como objeto de estudio pasó a primer plano. No obstante, en Colombia han sido pocos los trabajos que se han adelantado sobre el tema. Este estudio busca complementar en parte las deficiencias existentes, pero, ante todo, pretende estimular una línea de investigación prioritaria para la comprensión de la política. En tal sentido, es necesario explicar los fundamentos analíticos del diseño y la manera como se llevó a cabo. A partir de allí, puede hacerse un diagnóstico de la presente crisis política, con el fin de proporcionar un marco general que ubique el estudio.

La investigación abarca dos líneas principales de aproximación. La primera toma el problema del clientelismo desde un punto de vista macrosocial. La segunda aborda la cuestión desde el ángulo regional, centrado en lo que puede ser el microcosmos del problema: el municipio. Ambas aproximaciones son complementarias y tienen su razón de ser en la interpretación que se hizo del problema de estudio. Asimismo, la concepción global del problema exige una visión diacrónica, para no decir histórica, ya que el trabajo no es, en manera alguna, un estudio historiográfico. Los factores que se consideran básicos para la comprensión del problema, incluidas, claro está, las relaciones de clientela, se identifican selectivamente en el tiempo, para apreciar cambios en sus características de acuerdo con la evolución y las necesidades del análisis.

La línea de aproximación macrosocial mira el clientelismo a través de variaciones operadas en el sistema político, entendido éste como la forma de funcionamiento de las normas que el Estado fija para regular las relaciones de poder. Como la tesis principal que se expuso señala que el clientelismo se constituyó en un momento dado en factor destacado del sistema, es lógico que se tome el problema dentro de ese contexto. En él se establecen las relaciones entre el Estado, su régimen normativo y el sistema que lo pone en operación. El primer capítulo de este libro expone el análisis respectivo. La descripción de su línea de razonamiento es la siguiente: luego de una discusión sobre el concepto de clientelismo que asume la investigación, el análisis muestra el peso que el bipartidismo tuvo en la sociedad con anterioridad al Frente Nacional. Sobre esta base, se precisan los cambios del sistema bajo este nuevo régimen, particularmente la importancia que adquirieron las relaciones de clientela. El análisis macro culmina con una discusión sobre los alcances políticos del sistema vigente, con relación a la articulación entre el Estado y la sociedad civil.

En el análisis macrosocial se identifica una hipótesis subsidiaria de la tesis principal. Ella se refiere al papel que cumple el clientelismo en los partidos políticos, una vez que éstos se apropiaron de la administración del Estado con el nuevo régimen. Al perder presencia en la sociedad con el agotamiento de su sectarismo, la-estructura del bipartidismo sustituyó el papel coordinador que cumplía su cúpula oligárquica por el clientelismo activado en las regiones. De esta manera, los profesionales de la política en las regiones se convirtieron en el sostén de la actividad partidista, apoyados en las relaciones de clientela que les permitían su articulación con el Estado. En las regiones, el microcosmos local del municipio se convirtió en el fundamento a partir del cual se construyó el edificio

político del nuevo sistema. Por tal razón, en el diseño de la investigación se propuso adelantar un estudio de caso, como complemento necesario de la visión macrosocial, en la medida que permite apreciar la reproducción celular del clientelismo.

El problema principal consistió, entonces, en encontrar un prototipo de municipio que englobara la mayor parte de las características que definen el ascenso clientelista en el sistema contemporáneo. Se escogió el municipio de Rionegro, en el Departamento de Santander. La escogencia se hizo por varios motivos. Por una parte, la región, representada por ese Departamento, reúne condiciones apropiadas para el caso, como son su histórico protagonismo político y la variedad de características que exhibe en este campo. Por otra parte, el municipio de Rionegro ha vivido en los últimos veinte años un proceso político que lo identifica como un caso que reúne la mayor parte de los elementos característicos del moderno clientelismo. El predominio de un partido y de un solo líder, la movilidad social del jefe político, la organización de una maquinaria electoral y la eficiente adecuación de las relaciones políticas a la estructura institucional son algunos de los elementos destacados que se encuentran en Rionegro.

El estudio del caso de Rionegro se dividió en cuatro partes, que se exponen a partir del Capítulo 2 de este libro. En ese capítulo, se toma el municipio como un todo, con sus características socio-geográficas, su estructura económica y social y su organización institucional, para mirar cómo las relaciones de clientela pueden ajustarse sin problemas a las condiciones comunes a la mayor parte de los municipios colombianos. El Capítulo 3 describe y explica el proceso político por medio del cual apareció, ascendió y se consolidó un prototipo de las jefaturas locales del clientelismo. Es un largo y rico proceso que cubre desde 1970 hasta 1988, con especial referencia a las dos últimas elecciones de ese periodo. El Capítulo 4 aboca la institución de la acción comunal, que representa fielmente el complemento al vacío de las instituciones estatales en el municipio, Por tal razón, las relaciones de clientela han hecho especial uso de ella para expandirse. El último capítulo hace un detallado análisis de las elecciones en el departamento y el municipio, ya que por este mecanismo se legitiman muchas de las decisiones políticas nacidas del clientelismo. Además, presenta una relación de la estructura fiscal municipal, en su carácter de fuente principal del fenómeno objeto de estudio.

Las dos aproximaciones de la investigación, la macro y la micro, muestran los aspectos funcionales y contradictorios de la estructura clientelista en el sistema político. Al respecto, lo más importante de mencionar es el papel de catalizador que han cumplido las relaciones de clientela en el proceso de generación de la actual crisis política nacional. Este papel subraya la importancia que tiene la comprensión del clientelismo, puesto que en las condiciones favorables en que se halla actualmente, como articulador del sistema, su reproducción representa un obstáculo para la solución de la crisis. Dentro de este razonamiento, en esta introducción es útil adelantar un diagnóstico sobre la crisis, para tener una visión global que permita abordar el problema del clientelismo de manera más comprensiva. Así, con la comprensión del fenómeno político del clientelismo, las conclusiones de este libro pueden recoger los principios macrosociales que lo caracterizan, para entrever el papel que puede jugar la denominada "constituyente" en la solución de la crisis. A los ojos de la opinión pública que cuestiona el régimen, esta es la posibilidad que se presenta, con cierto halo mágico, como más viable.

La hipótesis central que se formula sobre la actual crisis política nacional hace énfasis en el rápido desarrollo que tuvo, durante la última década, una especie de desconfianza ciudadana en las pautas establecidas para el ejercicio de las relaciones de poder. Ello significa que falta credibilidad en lo que se llama el régimen político. No existe confianza ni credibilidad en la manera como el Estado maneja las relaciones de poder. Esta hipótesis se apoya en la larga vigencia de la situación de debilidad política del Estado, o sea, de su poca capacidad para mediar institucionalmente en los conflictos de la sociedad. La sustitución privada de funciones estatales, como la administración de la justicia y de la represión, dejaron al desnudo la fragilidad del Estado y aceleraron el desarrollo de la crisis.

La crisis de legitimidad del régimen bipartidista ha tenido como protagonistas principales a los grupos de políticos profesionales que han propuesto y ejecutado las líneas directrices del ejercicio político. La ciudadanía identifica cada vez menos el oficio de político profesional con quienes podrían contribuir a la solución de la crisis. Las labores legislativas no se relacionan con la obligación de plantear soluciones a los problemas de la sociedad. Esta obligación se le asigna únicamente y de manera abstracta al gobierno, sin que se lo vincule orgánicamente con lo que en el país se denomina “clase política” o con los partidos que lo apoyaron en su ascenso. De esta manera, el centro del problema se ubica en la forma como se “hace política” en Colombia, ya que sus prácticas no tienen asidero suficiente en la opinión pública como para que, a partir de ellas, pueda reconstruirse el Estado de derecho.

La identificación que se hace del problema central de la crisis no la libera de su complejidad. De hecho, son varias las alternativas que se escuchan sobre su focalización. Al respecto, la clase de diagnóstico que se haga sobre ella determina que se señale a uno u otro factor como punto nodal de la crisis. Esto no es extraño puesto que hay una visión generalizada de caos que crea incertidumbre en muchos sectores de la sociedad. La causa de la visión caótica se debe, en gran medida, a los numerosos factores que configuran lo que puede llamarse la situación política nacional. Los factores importantes de la crisis se han incrementado en años recientes y han adquirido mayor complicación. Ello se debe, en parte, a la abierta competencia política entre diversas fuerzas de la sociedad que no han podido definir sus intereses entre sí. Es un problema de multipolaridad conflictiva y no de enfrentamiento bipolar. También se debe, en parte, a que uno de los factores de la crisis, el narcotráfico, por sus características y por el manejo que se le ha dado, se convirtió en elemento de conexión entre los demás, mezclando y confundiendo sus especificidades. Su influencia ha sido contradictoria en la opinión pública, ya que ha servido, a la vez, para multiplicar los diagnósticos y para convertirse en la causa principal de los problemas. Esta circunstancia obliga a dedicarle alguna atención en el presente diagnóstico, con el fin de aclarar su papel dinámico paralelo a la crisis política.

La crisis en que se debate el país (pocos vacilan en concederle a la situación por la que atraviesa el país ese ambiguo pero necesario término) tiene, entonces, la dudosa virtud de confundir. Y la confusión hace parte de la misma crisis. Se ha perdido la capacidad de discernir entre lo que es sustantivo y lo que no es. Pero en la confusión no todo el mundo tiene la responsabilidad de la situación. No “todos somos culpables”, como a diario predicar sectores que han estado involucrados por largo tiempo en el asunto.

Haber ignorado la profundidad de los problemas generados por los cambios sociales producto de la vertiginosa modernización contemporánea, acostumbró a la reducida clase dirigente a evadir sus responsabilidades. Una ausencia de grandes retos a la poca creativa y expoliadora dominación de clase que se estableció hace una centuria, contribuyó al desprecio de los gobernantes por muchos asuntos vitales. La debilidad y fragmentación en la organización política de las clases subalternas y la eficiencia del sistema político tuvieron mucho que ver en ello. Inclusive, recientemente, durante el gobierno del presidente López Michelsen, la clase dirigente minimizó las nascentes manifestaciones de la crisis y diseñó las bases del tratamiento simplista y poco eficiente de la actual represión hacia las fuerzas populares. Solamente ahora, en años cercanos, la apocada clase dirigente nacional se dio cuenta de la magnitud de la crisis y, a regañadientes, aceptó que el asunto era de verdad político. Los dos últimos gobiernos, en buena medida rechazados como de su propia cosecha, se estrellaron contra la gravedad de los problemas, sin suficiente capacidad para enfrentarlos y con el amargo sabor de un lento aprendizaje derivado de costosos errores.

El maremágnum de la sociedad presente aparece, así, como inasible. La avalancha de acontecimientos propia de una sociedad en ebullición dificulta en grado sumo la reflexión sobre el diagnóstico y el qué hacer. La incapacidad del régimen para crear y fijar los espacios políticos a las estructuras emergentes las ha dejado sin el control que necesitan para su participación en la sociedad. Es un hecho que las instituciones políticas vigentes no corresponden a la abigarrada sociedad que día a día las desborda. Esta situación exige reflexiones colectivas sobre la situación política, pues lejos se está de haber arribado a un sobrediagnóstico. Diagnosticar es investigar, pero también especular con apoyo en el conocimiento y la experiencia. Las políticas de Estado no pueden continuar siendo el producto de gobiernos solitarios que rumian soluciones aparentes. La urgencia de las circunstancias exige la participación ciudadana más allá de la actividad electoral.

El régimen político del Frente Nacional se estableció para frenar la confrontación social que canalizaba el absorbente bipartidismo centenario, confrontación que brotaba de la veloz reestructuración de la sociedad. Este régimen permitió que se acabara el sectarismo cuasi-religioso de los partidos, compensándolo con el monopolio de la administración estatal legitimada electoralmente. Pero el monopolio inhibió en el régimen la asimilación política del conjunto de fuerzas sociales emergentes, e imposibilitó que el Estado se fortaleciera a la par con el crecimiento de sus instituciones. No todas las fuerzas emergentes se sometieron directamente a la estrechez institucional bipartidista para expresarse políticamente, lo que privó al régimen de la legitimidad que éstas hubieran podido brindarle si se hubiesen sentido partícipes de la construcción de nuevos espacios políticos.

Se desató, así, un proceso que combinaba la participación política obligada a través de los partidos con las frecuentes disidencias y los ensayos de nuevos movimientos y fortalecimiento de los existentes. Todas las relaciones de poder tendieron al comienzo a canalizarse en forma partidista. Pero a medida que se frustraron ensayos y experiencias, la fuerza centrífuga de la participación política creó y recreó expresiones que buscaron independizarse de los patrones permitidos. Bien pronto el régimen se sintió amenazado y aplicó contra toda fuerza que cuestionara los estrechos medios de expresión permitidos las mismas herramientas usadas cuando la violencia era parte de la competencia entre los dos partidos. Ilegalidad y subversión fueron los calificativos más usados para las

díscolas fuerzas sociales emergentes. La represión se convirtió en la respuesta más socorrida en caso de conflicto. Con esta manera de operar y con el apoyo que brindaba el recurso permanente del estado de excepción, el bipartidismo se apuntaló en la administración del Estado. Los profesionales de la política se transformaron en una especie de casta dedicada a reproducir institucionalmente sus privilegios. La relativa estabilidad económica de la nación refrendó la legitimidad de esta realidad política, a costa de dosificar las oportunidades de trabajo y frenar la redistribución del ingreso y la riqueza.

En estas circunstancias, se aprecia cómo el componente colombiano del fenómeno internacional del tráfico de drogas se incubó en una sociedad con patrones definidos de limitada participación política. Penetró en medio de transformaciones aceleradas de urbanización, producción y comercialización de viejos y nuevos productos, creación de clases emergentes y modernización de costumbres, todo ello articulado por la consolidación de una organización de corte capitalista con mínimas cortapisas institucionales. El complejo problema identificado con el nombre de narcotráfico se integró a un proceso social que ya estaba en marcha y que lo aceptaba porque era compatible con la creación de nuevas oportunidades generadas por la modernización.

El narcotráfico entró por el campo de las necesidades y oportunidades. Se cruzó no solamente con lo económico sino también con lo político. Penetró en muchos sectores de las clases sociales: en los campesinos colonos, en los indígenas, en los inmigrantes urbanos de la informalidad económica, en los inestables grupos emergentes de las clases medias y en la burguesía. El entronque institucional de estos grupos, estratos y clases con las relaciones de poder en la sociedad le dieron al narcotráfico la medida de sus posibilidades políticas. La inagotable multiplicación de los dividendos económicos del tráfico de cocaína se reflejó en la velocidad de su ramificación social, particularmente en la movilidad social. Como tal, el fenómeno no buscó mucho más allá de lo que la sociedad le brindó.

La debilidad del Estado había sido disimulada con relativo éxito, principalmente por la actividad absorbente del bipartidismo. Gracias a su gran cobertura política, ello se había logrado antes del Frente Nacional; a partir de aquí, por efecto de su monopolio en la administración estatal. Sin embargo, la Violencia y las guerrillas partidistas fueron indicios de la fragilidad estatal antes del nuevo régimen. Luego, durante él y con posterioridad a su finalización formal, la reproducción guerrillera, esta vez enfrentada al sistema, mostró las fisuras de la política institucional. Pero si bien es cierto que el surgimiento de grupos guerrilleros fue signo de debilidad estatal, el mantenimiento de la formalidad institucional de la democracia representativa disimulaba la esencia del problema. Sin embargo, la permanencia y la multiplicación de estos grupos (motivada no solamente por la estrechez del régimen y la incompetencia gubernamental para tratarlos políticamente, sino también por la incapacidad militar para enfrentarlos) contribuyeron a minar las posibilidades de que el régimen se regenerara. Entre otras cosas, castró la posibilidad de formación de una izquierda democrática, pues toda fuerza de renovación se sentía éticamente inclinada a condescender con quienes representaban "la justicia política".

En su afán de eliminar la arraigada subversión guerrillera, el ejército auspició la organización de los llamados grupos de autodefensa campesina. Comúnmente, campesino significa grupo o actividad rural, pero no clase social. Por eso, las autodefensas se orientaron, por la misma inercia del poder, a defender los intereses de ganaderos y

terratenientes antes que los de la clase campesina. Estos intereses resultaron mezclados con los del narcotráfico, puesto que de tiempo atrás la compra de tierras es la actividad de legitimación social más utilizada por quienes han allegado capitales de manera rápida. Pronto, muchas autodefensas adquirieron sofisticadas armas, entrenamiento con mercenarios extranjeros e ideología anticomunista. Las que se modernizaron de esta manera, iniciaron una ofensiva criminal contra supuestos auxiliares de la subversión, como campesinos de zonas guerrilleras, organizaciones sindicales y populares, y dirigentes de movimientos políticos de izquierda. El paramilitarismo pasó, así, a ser un grave problema adicional de orden público. Su intangibilidad frente a las instituciones armadas del Estado y el avance que han tenido las conversaciones oficiales de paz con las guerrillas, hace pensar que éstas han pasado a ser políticamente menos preocupantes que el paramilitarismo.

En 1984, cuando el narcotráfico entró a disputar espacios políticos y sociales con métodos agresivos propios de su gran capacidad económica, el Estado se enfrentó al problema con muy pocos recursos políticos. La misma extradición hacia los Estados Unidos era indicadora *a priori* de su debilidad. A medida que se presentaron acciones criminales, el Estado dejó al descubierto su vulnerabilidad y su impotencia. Los gobiernos actuaron ambiguamente, sólo por reacción, combinando cortas respuestas represivas luego de cada golpe, con la aceptación irreflexiva del acicate de los organismos oficiales estadounidenses, que pretenden utópicamente limpiar un problema interno de drogadicción con el sacrificio de otra nación. La consecuencia fue el escalamiento implacable de los conflictos. Como fuerza emergente, el narcotráfico buscó exhibir su poder ante la sociedad.

A mediados de 1989, cuando se presentó el asesinato del candidato presidencial del liberalismo con mayor opción, el presidente Barco amplió improvisadamente la represión contra el narcotráfico. Lo hizo solitario y sin más armas que la voluntad de algunos funcionarios que asumieron como suya la tarea de empujar a “la guerra” a instituciones infiltradas también por el problema. Como recurso efectivo de fácil manipulación, la respuesta fue el terrorismo, el cual se prolongó hasta la finalización del año.

A comienzos de 1990, el país vivió un habilidoso juego del narcotráfico, en el que se involucraron expresidentes de la República para obtener del gobierno la finalización de hostilidades. “El flagelo” aclamaba la supuesta victoria del Estado en la “guerra”. No obstante, la inconsistencia de la política gubernamental y la irreversibilidad de magnos hechos criminales, llevaron al fracaso la tentativa. Por eso regresó el terrorismo, esta vez de manera indiscriminada. El problema se cruzó con las campañas electorales y con el asesinato de los dos candidatos presidenciales de izquierda, y alcanzó la víspera de las elecciones para Presidente de la República. Vino luego lo que en Colombia llaman la “calma chicha”. No obstante, la violencia cotidiana continuó su marcha, como en el caso de la ciudad de Medellín.

Dadas las características de la crisis política y el desenvolvimiento que ha tenido, es factible señalar que el terrorismo, y las acciones de “guerra sucia” que lo acompañan, no pueden atribuirse solamente al narcotráfico, a una sola de sus cabezas, o a una organización vertical todopoderosa. Es probable que la condescendencia ideológica con el narcotráfico, apoyada en su imagen de poder, haya alentado a diferentes sectores de la sociedad, y también del Estado, a promover acciones criminales, con miras a defender

reaccionariamente los valores más caros de la tradición. Esta coincidencia bien puede presentarse cuando se superponen, como en la Colombia actual, la inoperancia institucional del Estado, la vulnerabilidad de la autoridad establecida y la visión de penetración de ideologías comunistas en las instituciones de la sociedad. El narcotráfico, sobre todo con su expresión terrorista, ha servido de acelerador de la crisis, principalmente porque hizo pública la debilidad estatal, la involucró con la de los gobiernos al sacar a relucir su incapacidad y soledad políticas, y creó confusión en la apreciación del problema.

No hay duda de que la crisis descrita ha arribado a un punto en exceso peligroso. Su contenido es, evidentemente, político. Las relaciones de clientela han sido el catalizador por excelencia. Por una parte (como se verá a lo largo de los capítulos de este libro), si bien han servido para proyectar estabilidad en la formalidad de la democracia representativa, lo han hecho a costa de neutralizar las posibilidades de fortalecimiento político del Estado, es decir, de limitar su capacidad institucional de mediación de conflictos. Por otra parte (se plantea a manera de hipótesis para su eventual desarrollo), el clientelismo ha sido funcional para la difusión política del narcotráfico. La necesaria contraprestación extrainstitucional de “servicios” que alberga el clientelismo se compagina con los métodos que le han servido al narcotráfico para expandirse. Basta recordar lo que es *vox populi* en el plano de la financiación de campañas y los problemas que se presentaron entre el Congreso y el ejecutivo a finales del año 1989, a raíz de las discusiones del abortado proyecto de reforma constitucional del gobierno Barco.

Para terminar esta introducción, es necesario hacer referencia a las instituciones y personas que facilitaron el desarrollo y la feliz culminación de esta investigación. En cuanto a las instituciones se refiere, las entidades que apoyaron financieramente el proyecto fueron, en el plano nacional, COLCIENCIAS y, en el internacional, la Fundación Ford. A ambas, el reconocimiento de los autores. El Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes y el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia fueron los centros académicos que albergaron a los autores durante el tiempo, varias veces interrumpido, de elaboración del trabajo.

En lo que corresponde a las personas, hubo varios colegas que en su época de estudiantes colaboraron, de una u otra manera, con la investigación. Mauricio Carda ayudó en la primera etapa. Su colaboración le sirvió, a la vez, para escribir su monografía para optar al título de politólogo de la Universidad de los Andes en 1984. Su estudio se titula “Los fiscos regionales y la reproducción del bipartidismo: El caso de Santander, 1958-1980”. Otro subproducto similar de la investigación fue el trabajo de grado del coautor de este libro, Andrés Dávila, presentado a la misma universidad en 1987 bajo el nombre “Las juntas de acción comunal: Clientelismo y participación popular en el régimen político colombiano. El caso de Rionegro, Santander, 1970-1987”. El capítulo cuarto de esta publicación es una adaptación actualizada de esa monografía.

Gonzalo De Francisco, Oscar Moncada y María Emma Wills, en la etapa final de sus estudios, ayudaron con su eficiente trabajo en la recopilación de la información. Así mismo, los colegas del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales aportaron sus valiosos comentarios a través del Seminario Interno, reunión semanal que es ya una institución y que por su crudeza en la crítica se llama familiarmente “El Gólgota”. Por último, hay que mencionar que un número grande de santandereanos

estuvo atento a satisfacer las varias necesidades que se presentaron a lo largo del trabajo de campo. Particularmente, Silvia Galvis, junto con varios senadores y representantes del Departamento, colaboraron con prontitud a muchas de nuestras inquietudes. El representante Tiberio Villareal, protagonista de buena parte del trabajo, y varios de sus copartidarios fueron eficientes y desinteresados mediadores para las diligencias realizadas en Rionegro. A todos ellos nuestra gratitud.

Bogotá, julio de 1990

# **1. EL SISTEMA POLÍTICO DEL CLIENTELISMO**

## INTRODUCCIÓN

El tema del clientelismo ha estado durante los últimos quince años en el primer plano de la política nacional, especialmente en las coyunturas electorales. El asunto inició su arraigo en la opinión pública en el año 75 con los editoriales del expresidente Lleras Restrepo en su semanario *Nueva Frontera*. Para él, "...la prioridad en la satisfacción de las necesidades públicas se viola para poder favorecer al clientelismo político"; y añade: "Es infinita la gama de instrumentos (...) que se utilizan para tener un electorado cautivo"<sup>1</sup>. Más tarde, a comienzos de la década de los años ochenta, el naciente Nuevo Liberalismo enarboló la bandera de denuncia al clientelismo. De ello también hicieron eco numerosos medios de información, columnistas y comentaristas. Durante todo este tiempo, el debate se ha adelantado dentro de un tono moralista de denuncia que pretende erradicar un vicio que supuestamente contamina el ejercicio de la política<sup>2</sup>. La denuncia pretende someter al escarnio público a los infractores, con el fin de estimular el retomo de la política a las buenas costumbres y la liberación del bipartidismo del flagelo clientelista.

Dentro de este ambiente, al clientelismo se le identificó con el aprovechamiento del poder para obtener ventajas electorales de tipo personal. La manipulación de los puestos públicos y los favores personales con los recursos del Estado son las prácticas que con más frecuencia han sido señaladas para definir el problema. La transgresión ética y moral, la pérdida de valores sociales, el materialismo en las costumbres y la corrupción son calificativos comunes con los que se pretende explicar la ocurrencia del fenómeno.

Sin embargo, frente a la opinión pública no se ha preguntado por qué estas relaciones de poder han tenido una difusión tan amplia a partir de determinado momento. Tampoco se ha tratado de indagar su relación con la estructura del bipartidismo y mucho menos con el funcionamiento mismo del régimen. En otras palabras, el clientelismo ha sido considerado como un nocivo epifenómeno, generalizado pero de ocurrencia particular e individual, en el cual la organización política de la sociedad no cuenta mayormente. Esta exoneración del sistema es, sin duda, la que ha impedido la comprensión cabal del problema.

En este ensayo se cataloga al clientelismo como el medio principal para que los dos partidos tradicionales, que surgieron en el siglo XIX, continúen con el control del régimen político, o sea, de las pautas establecidas para ejercer el poder. Este control ha permitido al bipartidismo usufructuar los beneficios del sistema político en cabeza de un número relativamente reducido de políticos profesionales. La forma particular de ejercer su profesión, a la manera de una casta, le ha dado contenido al nombre de "clase política" con que se los identifica. Pero el medio clientelista para el ejercicio del poder no es un factor más dentro de la política. Para que el liberalismo y el conservatismo llegaran a monopolizar el funcionamiento del sistema político institucionalizado, se requirió que las relaciones de clientela se convirtieran en el articulador principal de éste, es decir, de la

---

<sup>1</sup> Carlos Lleras Restrepo, "Las elecciones sucias y otras cosas", en *Nueva Frontera*, No. 80, Bogotá, mayo 13-19 de 1976.

<sup>2</sup> "Desgraciadamente la democracia, como todos los regímenes políticos, puede padecer de enfermedades (...) Una de las formas patológicas que afecta no sólo a países en desarrollo, como el nuestro (...) es el (...) clientelismo". "Acción política o apelación a la violencia", en *Nueva Frontera*, Bogotá, marzo 30 de 1981.

manera como se ponen en práctica las normas que regulan el ejercicio de la política. De esta forma, el sistema colombiano ha llegado a ser el “sistema político del clientelismo”. Este proceso se inició en 1958 con el cambio de régimen del Frente Nacional y sus efectos de debilitamiento del antiguo sectarismo bipartidista. Más adelante, a raíz de la coyuntura electoral de 1970, el sistema comenzó a operar articulado por las relaciones cliente listas que se habían expandido.

El desarrollo de la tesis anterior se lleva a cabo en este ensayo por medio del tratamiento de cinco tópicos que buscan dar una visión general del problema. El primero plantea los límites conceptuales del clientelismo, con el fin de fijar su alcance explicativo sobre la realidad colombiana. El segundo tópico hace un breve bosquejo del bipartidismo antes del Frente Nacional, para contrastarlo con los cambios que sobre él produjo este nuevo régimen. El tercer aspecto aboca la forma como se adecuó el sistema político al régimen frentenacionalista, particularmente con la expansión de las relaciones de clientela. El cuarto tema considera las dos variaciones más visibles que ha tenido el régimen, el esquema gobierno-oposición y la elección popular de alcaldes, para analizar su incidencia sobre el sistema político. El último tópico identifica los alcances políticos del sistema del clientelismo, especialmente en lo que corresponde a la articulación entre el Estado y la sociedad civil.

## UNA CONCEPCIÓN DE CLIENTELISMO

Es difícil hablar de una teoría sobre el clientelismo. Existe una serie de conceptos y planteamientos sobre el fenómeno que no pueden calificarse como teoría en términos totalizantes. Dichas conceptualizaciones han sido extraídas de la antropología y la sociología, particularmente de sus variantes teóricas culturalista y funcionalista estructural. Tal separación teórica ha estado motivada por la búsqueda segmentada de explicaciones a los fenómenos de poder, especialmente en la disciplina de la ciencia política. Sin embargo, un cuerpo teórico separado, como es el caso en esta disciplina, no presenta la suficiente riqueza como para proporcionar explicaciones generales. Al contrario, como parte de teorías más amplias, como ha ocurrido en antropología<sup>3</sup>, las numerosas referencias a los fenómenos catalogados como clientelismo son de gran utilidad explicativa. Esta es la posición adoptada en este trabajo.

En el ambiente académico colombiano no es mucho lo que se ha adelantado al respecto, a pesar de la importancia que reviste el problema. Hay un pequeño número de trabajos que se refieren directamente al clientelismo y otros tantos que tratan el asunto como apéndice de algún tema de análisis diferente. Quizás la primera elaboración sistemática, como estudio de caso sin pretensiones teorizantes, fue la tesis doctoral sobre clientelismo político en Colombia que presentó S.W Schmidt en la Universidad de Columbia en 1972<sup>4</sup>. En alguna forma, el artículo de Malcom Deas sobre caciquismo en la historia nacional es

---

<sup>3</sup> Sobre el particular pueden verse los trabajos de Eric Wolf, *Sons of the Shaking Earth*, Chicago, University of Chicago Press, 1950, y *Peasants*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966.

<sup>4</sup> Steffen Walter Schmidt, “Political Clientelism in Colombia”, Ph.D. Dissertation Faculty of Political Science, Columbia University, 1972.

también una referencia inicial obligada<sup>5</sup>. El intento de teorización política que publicó el Centro de Investigación y Educación Popular, CINEP, en 1976 fue una contribución importante que en su momento hicieron Néstor Miranda y Fernán González<sup>6</sup>. Igualmente, en la misma década, CINEP insistió en la necesidad de estudiar el clientelismo, aunque como elemento adicional explicativo de otros fenómenos. Así se inscriben los trabajos de Alejandro Reyes, Eloísa Vasco y Jorge Valenzuela<sup>7</sup>. La década de los años ochenta se inauguró con el aporte sobre clientelismo publicado en la serie *Enfoques Colombianos*; en él participaron varios autores<sup>8</sup>. En años recientes se han publicado algunos trabajos sobre el tema, como por ejemplo los de Rodrigo Losada y Eduardo Díaz Uribe<sup>9</sup>. Todos ellos tienen el común denominador de tratar el tema desde el ángulo político.

Tradicionalmente, se ha planteado que el clientelismo es una forma de intercambio interpersonal "...que implica una larga amistad instrumental en la cual un individuo de más *status* socio-económico (patrón) usa su propia influencia y recursos para proporcionar protección y/o beneficios a una persona de menos *status* (cliente); a su vez, éste corresponde al patrón al ofrecerle apoyo y asistencia general, incluidos sus servicios personales"<sup>10</sup>. Esta definición, la más elemental y abstracta, es diádica, o sea, que se refiere a los vínculos entre dos personas, a una relación de intercambio entre roles tal como lo señala la teoría funcionalista. Sin embargo, como anota Schmidt, "...los agentes operan en tres niveles; el primero, como relaciones entre dos personas, el segundo, como conexiones entre agregados de personas y patronos o burócratas, y el tercero, como 'interfases' que vinculan comunidades enteras a la sociedad. Las características de los agentes mismos, las cualidades personales que los empujan a su posición, también emergen como factores importantes para entender su conducta"<sup>11</sup>.

Una de las afirmaciones más generalizadas en la teoría se refiere a que el clientelismo es propio de relaciones sociales de cualquier naturaleza y no solamente de las de tipo político. Sobre el particular, el antropólogo Jaime Arocha afirma que el clientelismo se activa por la inseguridad social generada por la escasez de algún factor de producción<sup>12</sup>. Igualmente, el fenómeno se asocia con características atávicas como el autoritarismo y el paternalismo. La lealtad y la fidelidad, como base de la contraprestación de servicios, constituyen los valores sociales que le dan contenido ideológico al fenómeno. No obstante, cabría preguntarse si, de hecho, en toda relación clientelista no está presente, en el centro

---

<sup>5</sup> Malcon Deas, "Algunas notas sobre la historia del Caciquismo en Colombia", en *Revista de Occidente*, No. 127, Madrid, octubre de 1973.

<sup>6</sup> Néstor Miranda O. y Fernán E. González G, "Clientelismo, 'Democracia' o Poder Popular", en *Controversia*, Nos. 41-42, Bogotá, 1976.

<sup>7</sup> Alejandro Reyes Posada, *Latifundio y Poder Político*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 2, 1978; Eloísa Vasco Montoya, *Clientelismo y Minifundio*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 3, 1978; Jorge Valenzuela Ramírez, *Producción Arrocera y Clientelismo*, Bogotá, Editorial CINEP, Serie Colombia Agraria 4, 1978.

<sup>8</sup> "Clientelismo", en *Enfoques Colombianos*, No. 14, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman, 1980.

<sup>9</sup> Rodrigo Losada Lora, *Clientelismo y Elecciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1984; Eduardo Díaz Uribe *El Clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1986.

<sup>10</sup> James C. Scott, "Patron Client Politics and Political Change", 66th. Annual Meeting of the American Political Science Association, Los Angeles, 1970.

<sup>11</sup> Schmidt, "Political Clientelism..." pág. 10 (traducción Francisco Leal B.).

<sup>12</sup> Jaime Arocha Rodríguez, "Clientelismo, Gasteo y Violencia", en *Enfoques...*, pág. 47.

mismo de la relación, el ingrediente político. Ello obedecería a que el clientelismo es una relación siempre asimétrica, que se apoya en la diferencia de poder entre las partes.

El fenómeno político no puede circunscribirse sólo a las relaciones de poder institucionalizadas para que se le califique como tal. Esto es particularmente conveniente en el caso del clientelismo, ya que, como señalan las teorías convencionales, es una ocurrencia más propia de organizaciones sociales atrasadas que de sociedades modernas. En aquéllas, el poder generalmente tiene pocas trazas de institucionalización, lo que no implica que las relaciones no sean políticas. Debido al atraso, la naturaleza de las relaciones se fusiona. Pueden ser relaciones de producción, relaciones de intercambio en lo económico, relaciones religiosas, etc., pero también, y a la vez, relaciones políticas. En las organizaciones sociales modernas, lo político tiende a estar institucionalizado, con lo cual hace menos problemática su diferenciación. Allí, el clientelismo, como fenómeno particularmente político, se hace más notorio.

“Yo creo que el clientelismo es parte inherente de los procesos políticos en todas las sociedades”, afirma Schmidt. y añade: “Significa el fenómeno que provoca en la gente estratificación por jerarquías de gran autoridad creciente, y, como tal, es quizás más útil que el análisis de clase, puesto que permite analizar relaciones de autoridad en comunidades donde no cuenta, por ejemplo, la ausencia de diferenciación de riqueza”<sup>13</sup>. Pero el problema no es, como señala este autor, que el clientelismo sea más o menos útil que el análisis de clase, porque no puede sustituir a éste como factor explicativo, por ejemplo, allí donde las relaciones de clientela son determinadas por las de clase. Una teoría aislada sobre clientelismo no puede, como tal, sustituir teorías generales, puesto que no tiene capacidad globalizante. Constituye, eso sí, un conjunto conceptual importante y útil para integrarse con planteamientos de macro teorías, según sea el caso y el contexto empírico que se pretenda analizar y explicar.

El análisis del clientelismo político tiene sentido cuando el fenómeno se integra dentro del conjunto social que induce o, al menos, posibilita su ocurrencia. En otras palabras, no vale la pena su tratamiento en casos excepcionales, sino allí donde su disección contribuya decisivamente a explicar problemas básicos de la sociedad. Al respecto, es pertinente la tesis general de Richard Thypin sobre la existencia del clientelismo. Este se genera, afirma el analista, a partir de condiciones específicas de la sociedad en las que la parte subordinada de la relación no tiene capacidad de rechazar. Tales condiciones son las que facilitan a muchos grupos sociales soluciones alternativas a necesidades que no pueden satisfacer las instituciones dominantes del sistema. La situación plantea una coerción estructural que refuerza la subordinación del cliente al sistema, lo que provoca su necesidad de acudir a la solución alternativa<sup>14</sup>.

Para el caso del clientelismo político en Colombia, se asume que es un problema generalizado en la sociedad, cuyo análisis constituye uno de los factores principales para la comprensión de la crisis política actual. Este sentido de actualidad es el que permite establecer la especificidad conceptual que requiere el trabajo. En efecto, si bien varias de las características anotadas anteriormente hacen parte de lo que aquí se entiende como

---

<sup>13</sup> Schmidt, “Political Clientelism...”, págs. 8-9.

<sup>14</sup> Richard Thypin, “Rethinking Clientelism in Peasant Society”, Meeting of the International Political Science Association, Rio de Janeiro, 1982.

clientelismo, su manifestación contemporánea es la que interesa para el análisis. Aunque el clientelismo sea un fenómeno antiguo, solamente se tienen en cuenta los rasgos que quedan de él en su forma de expresión actual, además, claro está, de aspectos propios de su modernidad. La antigua manifestación puede entenderse más por el lado del caciquismo o del patronazgo que de lo que aquí se acoge como clientelismo. En el mismo sentido, este trabajo no busca una aproximación histórica a sus formas de manifestación. Entre otras cosas, no existen estudios ni conocimiento suficiente sobre el caciquismo, con lo cual no es mucho lo que se puede argumentar. Además, un análisis de este tipo alteraría el objetivo central del trabajo. Únicamente, se traen a cuento rasgos del pasado, en la medida que contribuyan a definir su ocurrencia en el presente, con el fin de esquematizar dos tipologías que reflejen un modelo de referencia.

El caciquismo o patronazgo estaba ligado ante todo con las condiciones de atraso generalizado en la sociedad, vinculadas con una organización precapitalista, en la cual las relaciones mercantiles eran incipientes, la urbanización estaba definida por comunidades pequeñas y personalizadas, la disponibilidad de bienes era limitada y el Estado tenía una cobertura ínfima. En tal situación, el caciquismo constituía un recurso extendido, como compensación a la insuficiencia en la satisfacción institucionalizada de necesidades. El clientelismo que hoy en día puede llamarse político no tenía clara diferenciación y se adscribía al conjunto de relaciones sociales cotidianas. El Estado institucional era solamente parte circunstancial de las relaciones de clientela. Y en el intercambio clientelista primaban los recursos provenientes de una propiedad privada estamental.

En el clientelismo de hoy subsiste una dosis grande de atavismo. Es decir, se reproduce en buena medida el viejo tipo, en parte porque las antiguas condiciones sociales aún permanecen, aunque ya no de manera generalizada. Las áreas deprimidas de la sociedad moderna lo son igual o tanto más que en el pasado precapitalista. Pero aun en la parte atávica hay una diferencia fundamental con respecto al caciquismo. Se trata de la injerencia creciente que tiene el Estado en el proceso. La manifestación más visible de la injerencia estatal es la clara diferenciación que se da entre clientelismo político y otras formas del fenómeno. Esta diferenciación aparece como efecto residual de la separación entre Estado y sociedad civil, propia de las organizaciones capitalistas. Sin embargo, tal subproducto no sería del todo palpable si la participación estatal en el fenómeno clientelista no fuera mayoritaria en el aporte de los recursos usados para el tipo de intercambio que lo define. En otras palabras, la utilización de los recursos oficiales para implementar las relaciones políticas de clientela constituye el aspecto central de la mediación estatal y, por tanto, del carácter moderno, nuevo, del fenómeno.

Esta característica no solamente ha hecho que el caciquismo de las áreas deprimidas se haya transformado en clientelismo, sino que ha permitido que éste se presente en relaciones sociales de corte moderno en áreas avanzadas. En efecto, buena parte del clientelismo que se ha desarrollado con el sistema político vigente opera en sectores de clases medias y aun en el ápice de la pirámide social. El grueso de la burocracia con sabor a clientelismo proviene de las nuevas clases medias que emergieron con la organización capitalista ahora dominante. A la vez, las grandes empresas contratistas del Estado "bonifican" personalmente con fines electorales a sus intermediarios políticos. Eso no sería del todo posible si el Estado no fuera en última instancia el abastecedor económico que posibilita tal tipo de relaciones sociales. En ello consiste la base de la modernidad del clientelismo que, al haberse generalizado y orientado directa o indirectamente sus fines

hacia la acumulación del capital electoral, ha cimentado un sistema para la reproducción del bipartidismo. No obstante, es importante tener en cuenta la irrupción, seguramente notable, que han hecho en el sistema los capitales provenientes del narcotráfico. Este factor, que busca legitimación política y social de estratos emergentes en la dinámica estructura de clases de la sociedad colombiana, no contrarresta en modo alguno el nuevo papel del Estado en el fenómeno clientelista. Al contrario, lo refuerza, ya que forma parte de su expansión y modernización.

La conceptualización del clientelismo como fenómeno contemporáneo conduce a identificar al tipo de líder que surgió de allí, en comparación con el prototipo del esquema tradicional. Anteriormente, los jefes locales del bipartidismo estaban ligados directamente con el sistema productivo de la sociedad. La mayor parte eran propietarios de tierras, por no decir latifundistas necesariamente, y también pequeños comerciantes e intelectuales orgánicos del viejo sistema, como los profesionales y los maestros. Por esa razón, prestigio y legitimidad eran anteriores a cualquier clase de liderazgo, lo que convertía en jefes potenciales a las minorías que ocupaban los lugares adecuados en el contexto social. Sin embargo, sólo unos pocos accedían al liderazgo político, por vocación y selección dentro de sus familias y grupos sociales. Ese liderazgo se ejercía a través de la coordinación entre la relativa pasividad política campesina y de actividades urbanas, y los jefes regionales y nacionales del bipartidismo.

El líder moderno que nació del nuevo clientelismo no está ligado necesariamente con el prestigio preestablecido por su ubicación dentro del sistema productivo. Esta figura subsiste, pero no constituye la tendencia dominante. Es más un rezago de transición, como también lo es la inestabilidad que aún puede presentar el acomodamiento de un líder debido a la competencia entre varios de ellos. El nuevo líder político viene de abajo, casi siempre de sectores sociales con pocos recursos económicos. No es un producto preestablecido del sistema económico, al menos directamente. Es una resultante del sistema político, de los mecanismos clientelistas que le han dado al líder los medios para escalar posiciones, generalmente en concordancia con su capacidad de interpretar y utilizar la racionalidad del sistema. Más aún: el moderno cacique es parte substancial del sistema político del clientelismo, ya que, debido a la reciente configuración de éste, fue uno de sus creadores e innovadores. En la medida en que tiene éxito dentro del sistema, es decir, que construye una red de relaciones articulada horizontal y verticalmente, sobre la base del intercambio de favores con los recursos oficiales con el fin de reproducir un capital electoral, el moderno líder asciende en *status* social. Hoy día, la política es factor relativamente frecuente de movilidad social para los líderes de base, lo cual raramente acontecía en el pasado.

La consistencia en la movilidad social, por medio del clientelismo político, fue uno de los fundamentos de formación contemporánea de la especie de casta regional denominada "clase política". Esta forma de profesionalismo, con proyección hacia el plano nacional, fue posible gracias al deterioro de las antiguas autoridades supremas del bipartidismo. Fue el ascenso del regionalismo bipartidista, como sustituto del viejo y elitista liderazgo nacional. Pero para que la práctica política se democratizara a través de este proceso relativamente rápido, se requirió la profesionalización de su ejercicio con el apoyo de una

amplia gama de relaciones de clientela<sup>15</sup>. Ello limitó no solamente la definición de lo político en la opinión pública, que se circunscribió básicamente a esta práctica, sino, lo que es más importante, la posibilidad de que el nuevo sistema buscara la democratización del conjunto de la sociedad.

El clientelismo contemporáneo y su forma de liderazgo son fenómenos generalizados en la órbita de lo político. Han adquirido gran vuelo en la sociedad y están en un momento de apogeo y desarrollo. No es posible hablar de crisis en el clientelismo, aunque ciertamente su manifestación y generalización han influido notoriamente en la crisis política del régimen. Aunque sea factor de crisis, su expresión no está en crisis, porque nunca antes había tenido mayor sustentación. Basta señalar que el sistema político que pone en funcionamiento al régimen se puede definir a partir de las relaciones de clientela: es el sistema político del clientelismo. La sociedad logró adecuar y generalizar un tipo de relaciones provenientes del pasado, integrándolas como vertebración de su sistema político, a medida que se transformaba velozmente y adquiría los patrones propios de una organización capitalista. La novedad del clientelismo como fenómeno contemporáneo no radica únicamente en su caracterización, sino, sobre todo, en que logró convertirse en el principal soporte de funcionamiento del sistema político. Ahí sustenta su importancia y la razón de ser de los análisis que se adelanten al respecto.

De acuerdo con lo que se ha señalado, el clientelismo que se analiza en este trabajo es, quizás, el más extendido en la sociedad y, sin duda, el de mayor importancia. Es el moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo y difundido valor social de las lealtades. Se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos. Esta característica central se ejerce por medio de una vasta red de relaciones sociales de tipo clientelar que cumple el papel de articulador del sistema político. Lo que articula, entonces, el clientelismo es la manera como se ponen en funcionamiento las directrices que regulan las relaciones políticas de la sociedad, es decir, el régimen político. En otras palabras, el clientelismo comanda al conjunto de relaciones sociales que definen la forma real como opera la política (sistema), a partir de las normas establecidas para el efecto por el Estado (régimen). El Estado, a su vez, expresa la organización de las relaciones de poder en la sociedad, materializadas en un conjunto de instituciones administradas por los gobiernos. El objetivo teórico-empírico del ensayo es, precisamente, el uso y relación de estos conceptos a lo largo del análisis.

## EL BIPARTIDISMO Y EL CONTEXTO DE CAMBIO DEL FRENTE NACIONAL

Por sus implicaciones, el Frente Nacional ha sido el cambio político más importante en Colombia durante el presente siglo. Este cambio de régimen tuvo que ver con la constitución de un Estado de tipo capitalista, que estuviera acorde con la organización social de este tipo que comenzaba a ser predominante. Así mismo, el Frente Nacional transformó de cuajo el bipartidismo proveniente del siglo XIX y reorganizó el sistema político en función de la sociedad moderna que se afincaba.

---

<sup>15</sup> Sin embargo, la democratización del ejercicio político profesional quedó limitada en la práctica. Se desarrolló un “clientelismo monolítico”, es decir, con mínima rotación, frente a lo que hubiera podido ser un “clientelismo fluido”, que es, en parte, el caso de México donde hay rotación de élite política con los cambios de gobierno.

Teniendo en cuenta que el objetivo de este ensayo es analizar el sistema político reorganizado a partir del Frente Nacional, se comienza con la descripción de las características destacadas que definían el bipartidismo hasta el advenimiento del nuevo régimen. Sobre esta base, se señalan los efectos que el Frente Nacional produjo sobre el contexto político, particularmente lo que respecta al funcionamiento del sistema regulado por el Estado.

Las guerras civiles de la segunda mitad del siglo XIX sirvieron para consolidar y desarrollar el bipartidismo que se incubó a mediados del siglo. Igualmente gestaron el sectarismo, que fue un activador de la dinámica partidista hasta el Frente Nacional<sup>16</sup>. La consolidación de los partidos, aunada al movimiento regresivo de la Regeneración cuyo punto nodal fue la Constitución de 1886, permitió que se estableciera, por primera vez, un régimen político con características definidas, gran parte de las cuales permanecen hasta hoy. El bipartidismo, y en buena medida la Iglesia, asumieron el papel estatal de integración política. Fueron el sustituto de un Estado prácticamente inexistente y, como tal, la base estructural de implementación de la nueva Constitución a través del primer régimen político que adquiría estabilidad.

El régimen político estaba encabezado por un sistema de gobierno presidencial y centralista que dependía en su eficacia de la fortaleza de los partidos políticos. Ambos partidos eran sectarios y, por consiguiente, cada uno excluía a su contrario. Se plasmaban en subculturas políticas que sostenían el sistema de dominación, sobre la base de señalar la división partidista como la única importante en la sociedad. La tendencia a las coaliciones bipartidistas constituía un efectivo mecanismo amortiguador de los conflictos provocados por el faccionalismo surgido de la fragmentación regional y por los desbordes del sectarismo político. Las decisiones tomadas en la cúpula de los partidos, cuyos miembros ejercían su autoridad en forma fundamentalista, se legitimaban por medio de un sistema electoral que constituía parte substancial del acendrado formalismo jurídico proveniente del siglo XIX. Finalmente, el régimen político exigía un manejo oligárquico de la política, con mecanismos que desarrollaron grupos de políticos profesionales erigidos como representantes de las minorías privilegiadas de una organización social latifundista enfrentada a una vasta economía campesina<sup>17</sup>.

Indudablemente, el siglo XX trajo para Colombia gran estabilidad en la formación de las estructuras políticas. Sin guerras ni ejercicio militar como manera de hacer política, la configuración de un sistema exigía también estabilidad en la organización partidista. Esto

---

<sup>16</sup> Estas ideas se presentan en el Capítulo III de Francisco Leal Buitrago, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Siglo XXI, segunda edición, 1989.

<sup>17</sup> Las características del régimen político que emergió a comienzos del siglo XX han sido mencionadas separadamente por varios analistas, pero sin el propósito de conceptualizarlo. Véase, por ejemplo, Guillermo Hernández Rodríguez, *La alternativa ante el pueblo como constituyente primario*, Bogotá, Editorial América Libre, 1962, pág. 56, que hace énfasis en el presidencialismo y el centralismo; Robert M. Dix, "Political Oppositions under the National Front", en Albert Berry y otros, *Politics of Compromise*, New Brunswick, Transaction Books, 1980, pág. 136, señala la importancia del faccionalismo partidista; Harvey Kline, "The National Front: Historical Perspective and Overview", en *Ibid.*, págs. 63-64, 68-69, muestra un cuadro detallado de las distintas coaliciones en la historia nacional; Fernando Cepeda Ulloa, "Factores que contribuyen al mantenimiento del sistema político colombiano", trabajo presentado para el 45º Congreso Internacional de Americanistas, Bogotá, 1 al 7 de julio de 1985, págs. 5-6, anota la importancia del sistema electoral; finalmente, Alexander Wilde, *Conversaciones entre caballeros: La quiebra de la democracia en Colombia*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1982, págs. 32 y 39, resalta la fuerza del sistema de partidos y el carácter oligárquico de la democracia colombiana.

es particularmente cierto si se tiene en cuenta que la fuerza de la ideología adscriptiva o de pertenencia al liberalismo y al conservatismo era la que sustentaba las expresiones de un Estado endeble. En estas circunstancias, dentro de una sociedad pobre, atrasada y polarizada socialmente, sin mayor institucionalidad de sus incipientes estructuras, la organización del bipartidismo no podía materializarse en ningún organigrama concreto. Tenía que ser, más bien, un sistema de operación de la política en el cual tendían a confundirse actividades públicas y privadas: Estado, partidos y régimen; dominación y ejercicio de la autoridad.

Así, la polarización de la sociedad se reflejó en la organización del bipartidismo. Esta se cimentó, ya bien entrado el siglo XX, por medio de la confluencia de dos niveles de operación, el nacional y el local o regional.

El nivel nacional bipartidista se concretó en lo que se llamaron las “jefaturas naturales” de los partidos. Estas fueron la característica más visible de una organización bipartidista eficiente en el funcionamiento y en la continuidad de su reproducción. Era la expresión política de una sociedad elitista, en la cual autoridades omnipotentes en cada uno de los dos partidos pudieron mantener sectariamente la disciplina de sus colectividades. Tradicionalmente, los jefes naturales fueron los representantes políticos de los grupos dominantes, en una época en que la pasividad o la actitud servil de las mayorías les daban la apariencia de ser los representantes de todo el pueblo. La ideología de su condición natural de jefes, es decir, su carácter obvio e indiscutible, los convertía en supremas autoridades de la dirección pública en la sociedad. El recurrente faccionalismo político, motivado en buena medida por la diversidad y falta de integración entre las regiones, se ocultaba tras la disciplina que imprimía la autoridad de los jefes naturales sobre cada uno de los dos agregados sectarios de facciones que conformaban los partidos. Esta rala pero firme red de jefes fue la que creó y desarrolló por largo tiempo el carácter nacional de lo político.

Sobre la base de esta organización autoritaria se ideó la modalidad de la otrora famosa “fila india” para la nominación presidencial de los jefes naturales que, por tradición de clase social en una sociedad de marcados privilegios, se sentían ungidos con el derecho de regir los destinos políticos del país. Desde la presidencia, con el raquítrico pero fundamental aparato burocrático que excluía de plano al otro partido, se proclamaban dogmáticas directrices para regir la vida de administraciones hegemónicas, que buscaban mantenerse a toda costa en el control del poder estatal. En la otra orilla se erigía la contraparte, el partido opositor que, en el ostracismo burocrático, esperaba la oportunidad de una crisis para dar el zarpazo que invertía la hegemonía en el gobierno, generalmente apoyado en una coalición bipartidista<sup>18</sup>. De esta forma, las jefaturas naturales lograron entretejer y articular verticalmente una amplia red de relaciones políticas en la sociedad, red que constituyó el nivel regional del bipartidismo controlado por los gamonales locales.

---

<sup>18</sup> Descripciones de aspectos e implicaciones que tenían las hegemonías de partido que caracterizaron el proceso político colombiano pueden verse en Jorge Orlando Melo, “La república conservadora”, en Colombia hoy, Bogotá, Siglo XXI Editores, (varias ediciones), y “De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y gobiernos conservadores”, en *Nueva historia de Colombia, I: Historia política 1880-1946*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989. De ese mismo texto, también, Germán Colmenares, “Ospina y Abadía: la política en el decenio de los veinte” y Álvaro Tirado Mejía, “López Pumarejo: la Revolución en Marcha”.

El segundo nivel de organización del bipartidismo, la red regional, se apoyaba en la adscripción, matrícula o ideología de pertenencia a uno u otro de los dos partidos que experimentaba la mayor parte de la población. Sustentado en una actitud de subordinación pasiva, este nivel regional no requería de organización formal alguna, excepto cuando el sufragio tendió a universalizarse y los momentos electorales requirieron de un patrón transitorio de organización jerárquica<sup>19</sup>.

La articulación de los gamonales locales (expresión del nivel regional) con los jefes naturales fue la que institucionalizó la dominación en términos bipartidistas, proporcionándole contenido político nacional. Se alimentó con el sectarismo partidista que fue funcional mientras la sociedad mantuvo su condición agraria atrasada. Los enfrentamientos entre los partidos dentro de fuerzas sociales totalmente subordinadas no interferían la limitada necesidad de configuración nacional. Por el contrario, la confrontación bipartidista proporcionaba casi la única dinámica que alimentaba la débil necesidad de cohesión nacional dentro de una sociedad con un Estado exiguo.

Las transformaciones sociales iniciadas en la década de los años veinte constituyeron, a partir de los años cuarenta, la base del período quizás más dinámico de transición social de la historia del país. Esta transición, en la que emergió el capitalismo como directriz orgánica de la sociedad, tuvo como subproducto de los desajustes estructurales provocados por la veloz modernización, al ya legendario período de la Violencia. Fue entonces cuando más se puso a prueba, con gran éxito, la consistencia de la trama celular del bipartidismo: casi todas las expresiones del conflicto aparecieron mediadas partidariamente. Sin embargo, el nivel nacional tuvo momentos de gran dificultad para hacer valer su autoridad disciplinariamente, como en los casos del desbordamiento de la violencia entre 1951 y 1953, y de las pretensiones de autonomía del gobierno militar entre 1956 y 1957. En estos casos, las jefaturas naturales hicieron uso de todo su potencial para movilizar el bipartidismo en apoyo de dos soluciones: el golpe militar de 1953 y el Frente Nacional de 1958. Estos dos cambios de régimen fueron, a la vez; otro reto para demostrar la capacidad de recuperación de las condiciones de eficiencia política del sistema de articulación bipartidista entre los niveles nacional y regional. En el primero, el del gobierno militar; se salió adelante, precisamente con el segundo de los cambios de régimen. Pero en éste, en el del Frente Nacional, se planteó con su prolongación la desvertebración del funcionamiento del sistema dentro de los cánones en que se había constituido a comienzos del siglo.

La eficacia del régimen se puso a prueba con los cambios estructurales que antecedieron y acompañaron a la transición social que proyectó la organización capitalista en la sociedad durante las dos décadas que rodearon el medio siglo. Así, se reforzó su sectarismo, a costa de la disminución de su capacidad de control político, razón última de la funcionalidad de cualquier régimen. En efecto, no hay duda de que durante esta época se fortaleció el bipartidismo, si es que puede calificarse así a la exacerbación de la

---

<sup>19</sup> La evolución del sufragio y de las normas electorales en Colombia es un aspecto que merece destacarse por su temprana aparición y por su estabilidad y permanencia dentro de la contienda política. La Constitución de 1853 dio paso al sufragio directo y universal; la Constitución de 1886 elitizó el derecho al sufragio; el acto Legislativo No 3 de 1910 reintrodujo la elección directa; el sufragio universal se restituyó en 1936; el voto a la mujer se ejerció en el plebiscito de 1957, y en 1975 se rebajó a dieciocho años la edad mínima de ciudadanía. Al respecto, puede consultarse Augusto Hernández Becerra, *Derecho electoral: La elección popular de alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988, Capítulo I.

sectaria ideología de pertenencia por la escalada de los conflictos. La violencia, producida por causas diferentes y con variadas manifestaciones, fue canalizada y proyectada en términos bipartidistas, con lo cual su confrontación sectaria traspasó los límites permitidos por cualquier régimen<sup>20</sup>. Indudablemente, la rigidez de algunas de sus características no pudo adecuarse a la inestabilidad social propia de los períodos de transición.

El desbordamiento de la capacidad de control político del régimen marcó el agotamiento de su funcionalidad dentro del contexto de la dominación. Por ello fue posible la transitoria solución de cambio de régimen con el gobierno militar, entre 1953 y 1958. Este cambio no fue suficiente, puesto que no sólo se revivieron los conflictos de manera aguda, sino que el gobierno militar pretendió prolongar lo que había sido proyectado por el bipartidismo como transitorio. Se recurrió, entonces, a otra de las características del régimen: la tendencia a las coaliciones bipartidistas como mecanismo amortiguador de los conflictos. Dado lo crítico de la situación, se aseguró la estabilidad de la nueva coalición con un mandato constitucional, cuestión que le bajaba el perfil al sectarismo, uno de los motivos principales del conflicto, pero también factor central de la reproducción bipartidista hasta ese entonces.

El Frente Nacional fue un efectivo cambio de régimen político. Con él, básicamente se alteró una sola de sus características, la del bipartidismo sectario. Pero bastó para que se produjera una profunda transformación. Esta característica había sido el pilar del régimen y la razón de ser del sistema político.

Es suficientemente conocido el efecto de debilitamiento que sobre la ideología de adscripción política tuvo el ejercicio del monopolio bipartidista en el Frente Nacional<sup>21</sup>. Tal debilitamiento de la ideología de pertenencia al liberalismo y al conservatismo provocó la extinción del sectarismo como estructura de los dos partidos. La convivencia burocrática fue la matriz que desató el proceso, al eliminar el conflicto interpartidista que alimentaba la reproducción de tal ideología. Contradictoriamente, antes, cuando no existían los partidos normativa mente, todo el mundo era liberal o conservador. Pero cuando se definió constitucionalmente su existencia de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, 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. Ello se había demostrado en momentos de gran crisis, como cuando se constituyó el Frente Civil en los años 1956 y 1957. Alberto Lleras y Laureano Gómez actuaron como todo un conglomerado nacional bipartidista. Pero como ya se indicó, el sectarismo, como ideología que sostenía la regeneración de los jefes naturales, desapareció a medida que avanzó el ejercicio del Frente Nacional, dentro de una sociedad modernizada que facilitaba la democratización. De esa forma, desaparecieron también las posibilidades de surgimiento de nuevos jefes naturales y la práctica de su autoridad suprema. Únicamente permaneció el atavismo de sus más caracterizados exponentes, como Mariano Ospina Pérez, Carlos Lleras Restrepo, Alfonso López Michelsen o el mismo Julio César Turbay Ayala. Pero, a

---

<sup>20</sup> Paul Oquist trabaja la idea de que la Violencia tuvo distintas causas y expresiones, muchas de las cuales fueron canalizadas a través de la lucha bipartidista, Véase *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978, pág. 275.

<sup>21</sup> Al respecto Véase “La crisis del régimen bipartidista”, en Leal Buitrago, *Estado y...*

excepción de López Michelsen y por otras razones, no tenían capacidad alguna para revitalizar su condición natural de jefes. Esta situación arrastró consigo grandes consecuencias<sup>22</sup>.

Con el eclipse de las jefaturas naturales, el nivel nacional del bipartidismo perdió su efectividad, ya que aquéllas constituían su instrumentalización. Perdió, entre otras funciones, su capacidad de imponer disciplina en el seno de las colectividades<sup>23</sup>. Perdió también su función de aglutinación de los diversos segmentos del nivel local de los dos partidos, cuestión a la que contribuyó, además, el desarrollo de las ciudades regionales. Se daba rienda suelta a la tendencia al fraccionamiento partidista, por la debilidad con que el nivel nacional ejercía su autoridad política. Esta se circunscribió cada vez más al plano institucional y normativo proporcionado por el Estado a través de los altos cargos. El disminuido nivel nacional del bipartidismo asumía la difícil tarea de coordinar una pléyade de facciones para mantener la ficción de un bipartidismo que comenzaba a operar multipartidariamente en las regiones, bipartidariamente en la competencia formal nacional y unipartidariamente en los beneficios derivados de la administración del Estado.

La pérdida de espacio político del nivel nacional del bipartidismo influyó en el nivel regional. Le dio realce en términos relativos por la pérdida de protagonismo de su contraparte. También le dio importancia en términos absolutos puesto que ganó autonomía, pero a costa de una desconexión política nacional. Su articulación con el nivel nacional y con la política del Estado se debilitó y se redujo a su forma legal e institucional a través del ejercicio en los cuerpos colegiados y en los cargos designados por el Ejecutivo. Los periodos electorales se convirtieron en los momentos de mayor ensamble entre los dos niveles. Solamente cuando las débiles autoridades nacionales de los partidos traducen los intereses de poderosos caciques regionales o coinciden con ellos, aparece disfrazada la disciplina de partido y conectada la política partidista con las decisiones de la política nacional.

Dentro de este contexto, el nivel nacional del liberalismo y el conservatismo no pudo sostener su papel rector en el proceso de reproducción del bipartidismo. Sin sectarismo, sin autoridad suficiente y sin capacidad de articulación efectiva, el nivel nacional cedió su puesto. El sistema de reproducción de los partidos descendió definitivamente al nivel regional. Pero fue adoptado por éste, desconectado casi siempre de los problemas fundamentales de la política nacional y con la dispersión propia de las varias realidades regionales. Este sistema de reproducción ha creado su propia lógica y dinámica para compensar la insuficiencia y la crisis del nivel nacional, y ha pasado a comandar la reproducción de los partidos a partir de la política local. Su fuerza y estructuración están apoyadas en el uso político del recurso del clientelismo, modernizado y revitalizado.

---

<sup>22</sup> Con Barco se rescató la última figura presidenciable con pretensión de “jefe natural”, puesto que con Turbay Ayala culminó la modalidad de la fila india para la nominación presidencial. Su agotamiento ha provocado en el mundo de los políticos profesionales una pesadilla, dada la competencia desatada entre los caciques regionales que se creen con igual derecho a asumir la presidencia. Este hecho los llevó a conservar la ficción de un partido liberal unido con cobertura nacional cuando aceptaron lentamente, entre 1985 y 1986, la casi invisible candidatura de Virgilio Barco proclamada inicialmente por un reducido grupo de “notables”.

<sup>23</sup> El inicio del proceso fue la insubordinación de los jefes regionales frente a la autoridad del expresidente Ospina Pérez, cuando éste buscó imponer en 1970 la candidatura presidencial conservadora de un jefe natural advenedizo como era Misael Pastrana Borrero. Una descripción de este proceso se puede consultar en Francisco Leal Buitrago, *Análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1973, págs. 172-174.

## ADECUACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO AL NUEVO RÉGIMEN

Cuando los partidos tradicionales sustituían buena parte de las funciones de un Estado casi inexistente, la política era solamente bipartidismo. Era su sinónimo. No había posibilidad de que algo que fuera político no fuera, al mismo tiempo, partidista. No obstante esa preeminencia, la capacidad de los partidos de representar los intereses de la sociedad era limitada. La visible sumisión de las clases subalternas era producto, en gran medida, de la pasividad relacionada con el atraso. No existía conformación de ciudadanía para la mayoría de la población y no había formas de organización intermedias con funciones políticas. Esta situación daba la impresión de una gran capacidad de representación de intereses por parte del bipartidismo.

Más adelante, a partir de los profundos cambios de una transición estructural que no ha parado desde sus comienzos hace ya cinco décadas<sup>24</sup>, el Estado inició un proceso de expansión y fortalecimiento. Como se sabe, el bipartidismo ejerció entonces su sectarismo al máximo. Buscó beneficiarse proselitistamente, con violencia, del crecimiento del Estado y absorber las emergentes expresiones de ciudadanía y las nacientes organizaciones intermedias con funciones políticas, como los sindicatos y los gremios económicos. Sin embargo, el verdadero beneficio de los partidos con el crecimiento del Estado se logró una vez que se desmilitarizó el conflicto bipartidista y se despersonalizó el poder político, a partir del ejercicio del Frente Nacional.

Las instituciones del Estado comenzaron a crecer en la primera etapa de la transición, durante las dos décadas que rodearon el medio siglo. El funcionamiento social del capitalismo que impusieron las transformaciones estructurales (industrialización, expansión comercial, urbanización, etc.) exigía instituciones estatales más amplias, fuertes y racionales. Los gobiernos militares y, sobre todo, el Frente Nacional, aportaron a la modernización del Estado la eliminación como estructura del sectarismo partidista. A partir de ahí no solamente se amplió el aparato ya establecido de los gobiernos central, departamental y municipal, sino que se proyectó un inmenso bloque paraestatal, mal llamado descentralizado<sup>25</sup>. Además, se centralizó y aumentó la educación oficial y hubo ampliaciones en las ramas legislativa y judicial del Estado.

El aparato paraestatal pudo colocarse a la par, en volumen de recursos y de personal, con el del sector tradicional, además de que complicó el antiguo y simple organigrama estatal. A partir de allí, se desarrolló una maraña de relaciones administrativas dentro del Estado, que

---

<sup>24</sup> Sobre el tema de la transición estructural no acabada, puede verse Francisco Leal Buitrago, "Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: El caso colombiano", en *Pensamiento Iberoamericano*, No.14, Madrid, julio-diciembre 1988, págs. 54 y sigs.

<sup>25</sup> Según el trabajo Misión de Fianzas Intergubernamentales, *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981, pág. 289, "Mientras que entre 1886 y 1939 se crearon tan sólo 35 entidades y empresas del Estado, (...) el número elevó a 18 en los años cuarenta, 32 en los cincuenta y 43 en los sesenta. No fue sino hasta los años setenta cuando este ritmo de expansión se desaceleró, creándose únicamente 17 nuevas EMPES. Para fines de los años setenta, sin embargo, había por lo menos 150 entidades del orden nacional, en adición a cerca de 400 departamentales y 200 municipales". Los autores del informe advierten que el dato total de entidades descentralizadas varía según la fuente utilizada. Igualmente, en cuanto a su carácter jurídico, señalan que apenas con los decretos 1050 y 3130 de 1968 se definió claramente un sector descentralizado compuesto por tres tipos de entidades: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. A su vez, éstas pueden ser del orden nacional, departamental y municipal.

institucionalizó progresivamente el desorden a medida que el sistema político se consolidaba. Este “desorden” formal del Estado contribuyó a la eficacia política que requería el uso clientelista de recursos. Los límites entre legalidad e ilegalidad en la utilización de recursos económicos se volvieron difusos, aparte de que la ilegalidad que pudo proliferar se hizo más difícil de detectar. No solamente los flujos de recursos económicos pudieron acomodarse de mil maneras dentro de la maraña administrativa, sino que su sistema de control fiscal, la Contraloría General de la República, se integró como un importante eslabón burocrático en la cadena de beneficios de la reproducción bipartidista<sup>26</sup>.

La expansión de la nómina del Estado se apoyó en la obligatoria paridad burocrática de los dos partidos tradicionales, y fue altamente funcional para integrar el excedente de mano de obra que había brotado de las transformaciones sociales que consolidaron el capitalismo. Particularmente, las nuevas clases medias encontraron en las instituciones del Estado un espacio de ubicación social muy importante. El bipartidismo fue el encargado exclusivo de legitimar el tipo de desarrollo histórico que se operaba gracias a su monopolio sobre las decisiones del Estado. Se trataba de capitalizar todo componente ideológico disponible, factor que se convirtió en fundamental para compensar el deterioro del sectarismo partidista, vieja fuente de fortaleza del sistema tradicional. La obligación de identificarse con uno de los dos partidos para ingresar y mantenerse en la burocracia, constituyó la base para la reproducción de su debilitada afiliación política. Los recursos burocráticos se presentaban ante los ávidos ojos de los políticos como inagotables.

No obstante, la rápida absorción burocrática no era ilimitada. Llegó un momento en que tendió a estabilizarse. La capacidad de expansión burocrática del Estado perdió flexibilidad y se encuentra en un nivel de relativa saturación, debido a que alcanzó los límites económico-fiscales y técnico-administrativos adecuados a lo que podría llamarse la ecuación nacional contemporánea sociedad civil-Estado institucional<sup>27</sup>. La circulación

---

<sup>26</sup> La Contraloría, creada durante la primera etapa de modernización del Estado en la década de los años veinte, en una sociedad fundamentalmente agraria, ha sido quizás la dependencia de la administración del Estado que más capacidad de imbricación ha tenido dentro del nuevo sistema político instaurado. En efecto, toda decisión oficial, a cualquier nivel, relacionada con los recursos económicos, requiere la fiscalización administrativa de esa oficina, lo que la proyecta a lo largo de toda la administración pública. Además de la cantidad poco despreciable de 10.839 empleados, la Contraloría sirve de mediadora de todas las decisiones que tienen que ver con la esencia que alimenta el sistema. Este hecho la ubica en un papel estratégico sin par, ya que la buena combinación de los beneficios políticos que todas las facciones del bipartidismo obtienen de su injerencia en la administración pública dependen de la “eficacia” fiscalizadora. Dadas las trabas de los engorrosos trámites derivados de la burocratización del Estado, el freno, la demora o la agilización que se obtenga de los auditajes es crucial para el éxito o fracaso de las gestiones políticas susceptibles de obtener provecho electoral. Además, como si no fuera suficientemente claro el carácter político partidista de esta función “técnica” de la administración, al Contralor General lo elige la Cámara de Representantes por acuerdo de conveniencias entre las facciones bipartidistas de mayor peso que necesariamente tienen que estar representadas allí. Sobre algunos de estos aspectos se puede consultar *Semana*, No. 229, Bogotá, 23-29 de septiembre de 1986, y *El Espectador*, 18 de septiembre de 1986, pág. 4-A; 10 de octubre de 1986, pág. 2-A, y 24 de diciembre de 1988, pág. 2-A.

<sup>27</sup> En 1965 el número de empleados públicos del nivel nacional era de 186.801. Para 1986 ese número había ascendido a 599.910. El principal crecimiento en términos relativos se dio en el sector descentralizado nacional que se multiplicó por cinco, aproximadamente. No obstante, en términos absolutos, el sector central concentró el mayor aumento al pasar de 166.000 empleados a 503.574. Las cifras, que incluyen empleados departamentales, de los cuales sólo hay series completas desde 1976 con base en una encuesta realizada por el Departamento Administrativo del Servicio Civil a cada entidad, hablan de un total para ese año de 584.697 empleados. En 1986 esa cifra había aumentado a 731.761. Si a estos se agregan los datos del resto del sector público, que incluye empresas públicas financieras y no financieras y donde el empleo se calcula en forma indirecta a partir de la nómina, el número de empleados en 1976 ascendía a 725.233. Para 1986 llegaba a 915.307. Al respecto, puede consultarse Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del empleo público en Colombia*, Bogotá, DASC, 1986. También Jorge I. González, “La evolución del empleo en el sector

burocrática es lenta y pesada, por la dificultad de competir con quienes ya han logrado integrarse al mecanismo. Solamente con alteraciones relativamente bruscas en la distribución político-electoral se producen desbarajustes de acomodamiento. Además, la sindicalización de la burocracia estatal ha creado ciertas dificultades para la manipulación clientelista de los cargos. Pero, con todo y ello, el control del grueso de las nóminas oficiales continúa en manos de las facciones bipartidistas, ya que crearon un sistema circular que tiende a reproducirse al obstaculizar la injerencia de fuerzas que no traigan la divisa de uno u otro de los dos partidos.

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. Cualquier clase de acción estatal de movilización de recursos tiende a hacerse con la mediación de uno u otro de los dos partidos. Pero éstos aparecen, cada vez con mayor frecuencia, en el trasfondo de sus múltiples facciones dada la abierta parcelación partidista, que ha desatado el debilitamiento de su nivel nacional y de la disciplina. Todo político profesional que logre colocarse en primera línea de los procesos regionales de acumulación de capital electoral, crea una facción<sup>28</sup>. De esta forma, cualquier decisión que implique movilización de recursos estatales busca el adjetivo de un partido y la identidad de una facción y su respectivo jefe.

Bajo este panorama, el normal usufructo colectivo o con fines sociales de los recursos del Estado queda en manos de las facciones políticas, en la medida en que se legitimen ante los gobiernos (central, departamental o municipal), de acuerdo con la cantidad de votos que obtengan y mantengan. De ahí que el crecimiento del Estado durante el Frente Nacional se hubiera traducido en una gran capacidad para movilizar recursos de todo tipo con el fin de satisfacer, en primera instancia, las necesidades políticas de las facciones partidistas según su fuerza electoral y, secundariamente, para responder a las necesidades administrativas propias de un Estado capitalista. Como en buena parte la fortaleza de los gobiernos depende del apoyo de las facciones con más presencia electoral, conviene facilitarles cuotas de recursos para la conservación de ese capital político. Esta tendencia al equilibrio de correspondencias se altera en la medida en que se inyecten recursos provenientes de otras fuentes externas al Estado (empresas privadas y narcotráfico, por ejemplo), para colocar cuñas que sirvan para integrar nuevas fuerzas en el engranaje político del sistema establecido. También puede haber variación según sean el partido y la facción o facciones que ganen electoralmente las posiciones claves del gobierno, con lo cual se tiende a redistribuir los límites de las cuotas de recursos para favorecer más a los ganadores. Pero como el monopolio de la votación lo tiene el bipartidismo en forma preestablecida, las variaciones más frecuentes se presentan debido a los cambios electorales entre sus cada vez más numerosas facciones regionales, y menos

---

público 1964-1986”, Bogotá, Universidad Nacional y Servicio Civil, julio de 1986, informe a la Misión de Empleo. Dentro de este panorama, si se hace una revisión de las diferentes series se encuentran inconsistencias que los estudiosos del tema atribuyen a la inexistencia de fuentes que brinden una información creíble y rigurosa, a las ambigüedades para determinar quiénes pueden considerarse parte del empleo del sector público y a las mismas indefiniciones provenientes de la compleja estructura administrativa del Estado colombiano.

<sup>28</sup> Una revisión de las estadísticas electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil permite constatar este fenómeno. Muestran una tendencia a la consolidación del faccionalismo, pero también bruscas variaciones. El caso de Santander sirve de ejemplo: mientras en 1958 había un total de 15 listas para la elección de senadores, representantes y diputados, en 1970 su número había ascendido a 55. En 1982 las listas fueron 84 y en 1986 descendieron a 68.

por la irrupción quijotesca de movimientos ajenos al férreo control de la cerrada asociación liberal-conservadora. La competencia se genera, entonces, cuando cada facción busca mantenerse dentro del juego del sistema con las mayores ventajas posibles.

El control del bipartidismo sobre la administración del Estado condujo a que la clase política tendiera a hacer un uso indiscriminado de los recursos estatales. De ahí a que se viera como natural el usufructo privado de tales recursos fue un problema de desarrollo de multitud de prácticas y costumbres. Estas van desde la ficción de pregonar, cuando conviene, cualquier tipo de paternidad de las acciones oficiales con el fin de obtener ventajas electorales o de otra índole, hasta la apropiación de los recursos oficiales con el objetivo del enriquecimiento personal<sup>29</sup>. En esta forma de utilización de los recursos oficiales la supuesta racionalidad capitalista del Estado es una meta secundaria.

Esta manera de activar el mecanismo clientelista desembocó en una situación generalizada de corrupción administrativa, no solamente en términos de la legalidad vigente (peculados, especialmente), sino más que todo desde un punto de vista ético. En efecto, la enredada telaraña del organigrama estatal, los múltiples puentes formales e informales de comunicación entre instancias institucionales y la complicidad política de la fiscalización administrativa crearon un panorama de oscurecimiento de la posibilidad de descubrir, investigar y sancionar administrativa o penalmente el uso arbitrario de los recursos del Estado. Además, decisiones y acciones, a todas luces correctas administrativa y legalmente, tienen el sello de la falta de ética política cuando al prever sus efectos se da prioridad a los dividendos privados electorales, relegando los beneficios públicos y sociales a un segundo plano<sup>30</sup>. No se trata aquí de idealizar la realidad del usufructo discriminado que las acciones estatales provocan en cualquier sociedad capitalista. Se trata, más bien, de identificar un tipo de comportamiento en gran parte de las decisiones estatales, muchas de capital importancia, que contradicen no sólo cierta amplitud de beneficios que deberían existir en la sociedad civil con tales decisiones, sino, incluso, la racionalidad de reproducción del capital.

Toda la extensa gama de recursos del Estado que controla el bipartidismo es la que le da vida al sistema político del clientelismo. Sin la tutela estatal, la capacidad de reproducción clientelista del bipartidismo desaparecería y el sistema tendría que reestructurarse. Naturalmente, esta dependencia que tiene el sistema bipartidista de los recursos estatales exige una articulación fluida entre ambas partes. Esta se da entre la clase política, que absorbe la identidad de los partidos, y las instituciones que albergan a los representantes de la sociedad elegidos directamente y que provienen de esa misma "clase". La Presidencia de

---

<sup>29</sup> Son múltiples los mecanismos clientelistas a través de los cuales se utilizan privadamente los recursos oficiales y los servicios del Estado. En la prensa han sido continuas las denuncias sobre escándalos de este estilo. A manera de ejemplo, véase "Para poder ganar", en *Nueva Frontera*, No. 320, Bogotá, febrero 23 de 1981; Carlos Augusto Noriega, "Algo sobre clientelismo", *El Espectador*, 25 de junio de 1985, pág. 2-A, y Jorge Child, "Auxilios y clientelismo", *El Espectador*, 22 de octubre de 1985, pág. 3-A.

<sup>30</sup> Entre los innumerables ejemplos, véanse las denuncias de corrupción, desfalco y mala utilización de los dineros del Estado por parte de funcionarios de la Caja Nacional de Previsión, en *El Espectador*, 13 y 14 de noviembre de 1986, pág. 1-A-, 10-A y 1 Bogotá; 28 de noviembre de 1987, pág. 1-A; y 4 de agosto de 1988, pág. 9-A. Otro caso significativo es el de los urbanizadores piratas, quienes aprovechan sus curules en concejos, asambleas y Congreso para presionar en las dependencias estatales la manipulación de la situación de terrenos que puedan entregar ilegalmente a potenciales clientelas que de esta manera cautivan; véase "Los piratas de la tierra", en *El Espectador*, 3, 4 y 5 de mayo de 1987, págs. 10-A y 11-A.

la República, los cuerpos colegiados y, recientemente, las alcaldías constituyen no solamente la correa de transmisión formal entre el Estado y la operatividad del bipartidismo, sino que son el pivote estatal que contrarresta la dispersión en que están sumidos los dos partidos. Su faccionalismo en el nivel regional y local, huérfano de la disciplina integradora que le facilitaba el otrora fuerte nivel nacional, se aferra al Estado para generar a partir de allí el clientelismo articulador que facilita su reproducción. Las instituciones de representación de la sociedad civil en el Estado regulan, a través de un trabajo que no es el que les corresponde legalmente pero que es el más importante para el sistema, un aparato de jerarquías conformadas por maquinarias locales y regionales, muchas de las cuales pugnan por proyectarse nacionalmente. Para captar la base de reproducción de estas maquinarias, se pueden ver algunas relaciones que se establecen con las dos instituciones que proporcionan su pauta: la Presidencia de la República y el Congreso.

El Presidente de la República, como cabeza del Ejecutivo y responsable principal de la legitimidad del régimen ante el conjunto de la sociedad, opera ambivalentemente frente a las exigencias no siempre coincidentes de las racionalidades capitalistas y del sistema político. En efecto, el Presidente, producto directo del bipartidismo, trata de compaginar sus compromisos partidistas y de reproducción del sistema, con aquellos derivados de la satisfacción de los intereses capitalistas y de los sectores sociales no cobijados por los beneficios del sistema. Esta especie de equilibrio es difícil de manejar, debido a los costos económicos cada vez más altos que exige la reproducción del sistema y a las complicaciones derivadas de la crisis de crecimiento del capitalismo. Cada presidente ha tenido su propia ecuación según haya sido su manejo del problema, ecuación que abarca tanto su mandato como sus actuaciones posteriores dado el peso que ostenta el llamado "club de expresidentes". El afán presidencial de revitalizar el nivel nacional del bipartidismo, a partir de su cabeza, ha provocado verdaderos malabares políticos en las conductas presidenciales y expresidenciales<sup>31</sup>.

Afortunadamente para la institución presidencial, 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. El segundo gobierno frentenacionalista estableció la Junta Monetaria, la cual se ligó con la curiosa institución semioficial del Banco de la República para reproducir una memoria en el manejo de la economía por parte del Estado. Durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), al tiempo que se reforzó la independencia de la política económica con respecto al entronque bipartidista, con el proceso que desembocó 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. Por eso, a partir del siguiente gobierno, el del presidente Pastrana, la bifurcación de las dos racionalidades, con un arbitraje presidencial cada vez más problemático, le dio estabilidad tanto a la economía como a la política bipartidista.

---

<sup>31</sup> Al nivel regional del bipartidismo le corresponde asegurar la reproducción de los procesos de articulación política y legitimación de la dominación; para ello se ha apoyado fundamentalmente en las prácticas clientelistas. Por su parte, el nivel nacional se encarga de mantener las condiciones propicias para la reproducción de la acumulación capitalista; Mauricio Carda, "los fiscos regionales y la reproducción del bipartidismo: el caso de Santander, 1958-1980", Departamento de Ciencia Política. Universidad de los Andes, tesis para optar al título de politólogo, Bogotá, 1984, págs. 10,51 y 57.

La clase política necesita que se la integre cuanto sea posible en el Ejecutivo para facilitar su reproducción y la del sistema con el uso clientelista del poder. Sin embargo, el faccionalismo, su competencia y la debilidad del nivel nacional para aglutinar a los partidos han provocado que éstos hayan disminuido su eficacia como mecanismos de presión ante el Ejecutivo para obtener las prebendas deseadas. Esta situación, si bien proporciona mayor independencia política a los gobiernos para rodearse de técnicos y aglutinar fuerzas y apoyo populares con sus políticas, crea un clima de debilidad gubernamental disimulada por el abuso de la vigencia del estado de sitio. De hecho, los dos últimos han sido prácticamente gobiernos sin partido<sup>32</sup>. Para los gobiernos es prácticamente imposible iniciar una organización popular paralela al sistema, además de que la clase política se apresura a desvirtuar cualquier movimiento con amagos populistas apoyado por el Ejecutivo<sup>33</sup>. La clase política se siente cada vez menos representada en y por el Ejecutivo, pero, al mismo tiempo, ninguno de los últimos gobiernos ha tenido la decisión política para aprovechar el debilitamiento de sus vínculos con el bipartidismo y enfrentar el sistema con un liderazgo nacional de organizaciones disponibles en la sociedad civil. Las insuficiencias políticas del sistema han inducido en la sociedad civil, de manera caótica, organizaciones fragmentadas y dispersas (guerrillas, movimientos sociales, etc.). Pero no ha habido la suficiente capacidad para que, a partir de las contradicciones del sistema, condensadas en el Ejecutivo, se genere un principio de solución a la múltiple crisis política nacional cuyos costos son cada vez mayores. Contradictoriamente, las grandes transformaciones estructurales de la ya interminable transición que envuelve a la nación desde hace casi cincuenta años han dificultado una salida, pero su gran dinámica es la que le ha dado vida a la sociedad civil.

La segunda institución señalada, el Congreso, es la que ha dado la pauta real para la reproducción de las maquinarias clientelistas del sistema. Su proceso comenzó con la modernización que experimentó el Estado durante el Frente Nacional y que definió las limitaciones institucionales del Congreso. La Reforma Constitucional de 1968 ubicó al Ejecutivo en situación de preeminencia sobre el resto de centros institucionales de poder estatal, con la contribución de otras reformas menores, de la creación de organismos e institutos descentralizados ligados al Ejecutivo y del tradicional ejercicio presidencialista de los regímenes colombianos. El Congreso mismo aprobó la reforma con la anuencia de sus miembros a cambio de dádivas políticas y de beneficio económico<sup>34</sup>, para quedar reducido en sus funciones y limitado en la iniciativa parlamentaria, su actividad fundamental. Tal situación, unida al proceso de afirmación del sistema que requería la

---

<sup>32</sup> Esta característica es señalada y analizada en Francisco Leal Buitrago, "Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política", en Álvaro Camacho (comp.), *La Colombia de hoy*, Bogotá, ODSE-CEREC, 1986, págs. 45-46, y, del mismo autor, "La crisis política en Colombia: Alternativas y frustraciones", en *Estado y Política...*, pág. 333. También en Luis Alberto Restrepo, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a mayo de 1988, págs. 83-84.

<sup>33</sup> El intento de Virgilio Barco en 1988 por promover un plebiscito, como fórmula para lograr algún apoyo popular y recuperar la legitimidad perdida por el régimen, se estrelló contra los obstáculos y la falta de apoyo de la clase política, incluso dentro del mismo partido liberal. Véase Gustavo Gallón, "El ambiguo plebiscito", en *Cien Días*, Bogotá, marzo de 1988, págs. 6-7; "El 'golpe' de Barco", "Barco habla sobre el plebiscito" y "Golpe a golpe", en *Semana*, No. 301, Bogotá, 9-15 de febrero de 1988, págs. 23 a 35, y Hernando Valencia Villa, "De las guerras constitucionales en Colombia, Capítulo LXVII", en *Análisis Político*, No. 6, Bogotá, enero a abril de 1989.

<sup>34</sup> Sobre el trámite, la aprobación y las negociaciones de la reforma puede consultarse Armando Borrero, "El proceso legislativo", en Gary Hoskin y otros, *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio de Bogotá, 1975.

reproducción del bipartidismo, contribuyó a que el Congreso se convirtiera en instancia de legalización y legislación de las decisiones tomadas previamente por el gobierno<sup>35</sup>. La limitación de su actividad principal (a pesar de que el Congreso había adquirido mayor complejidad burocrática con dos cámaras paralelas, mayor número de congresistas, burocracia adicional y mayor presupuesto) y el nuevo perfil de la clase política fueron factores fundamentales para que la institución se transformara en la instancia de legitimación y coordinación de las relaciones de clientela. Con la excepción de pequeños núcleos de parlamentarios, el papel principal de éstos se convirtió en una dedicada ejecución de la función clientelista, escudada por la investidura institucional. La protección institucional se fundamenta en la búsqueda de una mayor eficiencia en la destinación clientelista de los recursos del Estado a través de las decisiones del Ejecutivo.

El perfil profesional de la clase política se definió por sus esfuerzos de reproducción con características de casta. Tal reproducción se apoya en la acumulación y mantenimiento de un capital electoral que permita su elección y reelección en el Congreso, seguramente tras previo tránsito por concejos municipales y asambleas departamentales. Este proceso consume la mayor parte del tiempo y la energía de los así llamados parlamentarios, convirtiendo la ejecución de la tarea en objetivo y profesión. Cuando no hay dedicación y éxito en la actividad profesional, se perezca políticamente. Esta particular concepción del profesionalismo parlamentario no exige el ejercicio político en el sentido convencional del término. De hecho, la mayoría de los congresistas no asisten siquiera a la mayor parte del escaso medio año de trabajo ordinario del Congreso, ni, menos aún, participan activamente en él<sup>36</sup>. Su función política se limita a asegurar una permanencia formal como congresistas, y para ello el trabajo más efectivo no se realiza en el Capitolio Nacional.

La dinámica normal del profesional de la política en Colombia se dirige entonces a producir y conservar su capital electoral en el nivel local o regional de su contexto partidista o, más exactamente, en el ámbito geográfico de su facción. No obstante, la producción y conservación electoral exige recursos económicos que hay que conseguir y tramitar generalmente en lugares distintos a los de su feudo político. En éste se invierten el trabajo y los recursos indispensables para la reproducción de la base electoral. La consecución de tales recursos puede dividirse en dos procesos diferenciados. El primero se refiere al dinero que es necesario recolectar para sufragar los costos de las campañas electorales que garanticen un triunfo en las elecciones. El segundo se relaciona con los recursos de diversa índole que es menester conseguir para invertir en las localidades, con el fin de mantener viva la fidelidad de los electores.

El primer proceso se ha vuelto arduo, pues la competencia por las curules ha crecido desmesuradamente, motivada en buena parte por el faccionalismo que ha tendido a sustituir los rótulos partidistas de la propaganda por los de llamativos movimientos o por los simples nombres de los candidatos, seguidos frecuentemente por *slogans*. De la misma manera, los costos de las campañas electorales han aumentado escandalosamente. Este fenómeno de diversificación de candidatos y de inflación de costos se presenta especialmente en las ciudades grandes, donde la posibilidad de mantener votos cautivos

---

<sup>35</sup> El tema es tratado en Francisco Leal Buitrago, "Ausentismo parlamentario y eficiencia legislativa, 1930-1973", en *Ibíd.*

<sup>36</sup> En la legislatura de 1987 el vicepresidente de la Cámara dijo que "el Congreso es un circo, en el cual se respira un ambiente de desidia generalizada", *El Espectador*; 9 de octubre de 1987, págs. 1-A y 12-A; también puede verse "Descuento de dietas en la Cámara por ausentismo", *El Espectador*, 5 de octubre de 1988, pág. 12-A.

es mucho más difícil que en las áreas menos urbanizadas. Sin embargo, el aumento de los costos es un fenómeno extendido, lo que se traduce en un exclusivismo elitista del ejercicio de la política profesional y en un mayor “crecimiento” del sistema. Los principales gastos se orientan a pagar una costosa publicidad en los medios de comunicación; el sistema de vallas, que sustituyó a la empapelada de muros, el transporte y el mantenimiento de un equipo de personas, y una serie de servicios y propaganda diversa que amplía el panorama de vender o revender la imagen<sup>37</sup>.

El aumento del costo inusitado de las campañas, sobre todo en los últimos diez años, no se compagina, desde ningún punto de vista, con el trabajo formal que desempeña un congresista, diputado o concejal, o con el nivel de ingresos que estos cargos les proporcionan. En el caso de los concejales, esta aparente irracionalidad es extrema, ya que sus cargos son desempeñados *ad honorem*<sup>38</sup>. La explicación principal de este fenómeno proviene del carácter clientelista del problema. El moderno clientelismo, tal como se definió para este trabajo, equivale a la apropiación privada de los recursos del Estado con fines políticos. En otras palabras, como anotaba un desprevenido y honesto congresista<sup>39</sup>, los exorbitantes fondos que invierte un número cada vez mayor de parlamentarios se recuperan robando al Estado en el ejercicio del cargo<sup>40</sup>.

Naturalmente, la financiación de las campañas continúa apoyada en el recurso tradicional de los fondos familiares, en los que no se descarta la inversión en el prestigio social que implica una figura política en la parentela. De la misma manera, la utilización de préstamos, generalmente con entidades financieras, es fuente común. Pero, dados los costos crecientes de las campañas, todo gasto en ellas tiende a ser considerado como una inversión económica, puesto que es necesario recuperarla, ojalá con creces, aparte del valor social y político de vieja data que tiene la operación. En este sentido, se debe mencionar el papel de legitimación social tan importante que tiene la política en una sociedad donde las clases medias han brotado velozmente como producto de la larga y dinámica transición estructural.

---

<sup>37</sup> En las elecciones de 1988, uno de los candidatos a la Alcaldía de Bogotá, no precisamente el que más gastos hizo, “quemó” (ya que no fue elegido) más de 70 millones de pesos. De éstos, el 37% se gastó en medios de comunicación, repartidos por partes iguales entre radio y prensa; las costosas vallas consumieron el 20%; los llamados suministros, o sea, lo repartido el día de las elecciones, sobrepasaron el 17%. Cerca del 65% de la suma recolectada se gastó internamente por parte de la organización de la campaña y el resto lo pagaron directamente a los contratistas de algún servicio las empresas que apoyaron al candidato.

<sup>38</sup> En el artículo “Las campañas políticas: Cómo invertir en el peor de los negocios”, *El Espectador*, 10 de septiembre de 1986, págs. 1-A y 10-A, se dan cifras de las campañas para las elecciones de 1986, con base en los libros entregados al Consejo Nacional Electoral. Allí se señala que sólo 19 congresistas hicieron públicas sus cuentas, mientras 294 “ocultan la identidad de quienes financiaron su campaña”. Concluyen que “invertir es el peor negocio porque las dietas o el salario nunca compensarán en mínima parte el millonario gasto, salvo que sea otro el interés”. En otro artículo, Sergio Ocampo, “¿Cuánto vale una campaña electoral? Una danza en cifras con 9 ceros”, *El Tiempo*, 10 de abril de 1989, pág. 7-A, da cifras sobre costos de las campañas para los diferentes cargos sujetos a elección popular. Asegura que para 1990 las campañas tendrán los siguientes costos: Presidente de la República 1000 millones de pesos, senador 30 millones, representante 15 millones, diputado 12 millones y alcalde popular 400 millones en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. Sin duda, algunas de estas proyecciones fueron sobrepasadas en las elecciones de 1990.

<sup>39</sup> Entrevistas con congresistas durante 1988.

<sup>40</sup> Las denuncias más claras han sido hechas en los llamados “robos a los departamentos”. Uno de los casos más sonados fue el de Caldas. Al respecto, véase *Semana*, No. 33-34, Bogotá, 22 de diciembre de 1982 a 5 de enero de 1983, pág. 22. El caso de Sucre se aprecia en *El Espectador*; 20 de febrero de 1989, pág. 5-A, y 16 de marzo de 1989, pág. 4-A.

Claro está que las fuentes de financiación de las campañas son más numerosas, sobre todo si se trata de manejos no delictivos, aunque muchos de ellos son cuestionables éticamente. A las donaciones de simpatizantes o de personas pudientes que esperan ganar o mantener una influencia política con quien resulte triunfador, se suman las cuotas y los pagos por servicios de parte de grandes empresas y empresarios que, de esta manera, sostienen un peso permanente sobre las decisiones que se toman en el Estado. Aquí, el clientelismo de la financiación de campañas también incluye a los candidatos a la Presidencia de la República y, desde 1988, a las alcaldías. Su imbricación con la profesión de político y, por tanto, con los cuerpos colegiados es bastante conocida, excepto en pocos casos de municipios donde algunas candidaturas cívicas se enfrentan al bipartidismo.

Amerita mención particular la fuente de financiamiento proveniente de los llamados dineros sucios o calientes, es decir, de las actividades ilícitas, entre las que se destaca el narcotráfico. Naturalmente que ésta también debe ser considerada como una inversión económica, no solamente por parte del respectivo “padre de la patria”, sino también por su acucioso mecenas. Para éste, la representación política en el sistema formal a través de quien ha apoyado constituye suficiente inversión. Obviamente, esa representación no puede ser abierta ni directa. Tiene que ser soterrada y con subterfugios para que pueda disminuir, sin riesgos para el político, las trabas y la represión que dificultan el ejercicio de la actividad empresarial del narcotráfico. Este ocultamiento de los nexos de la política partidista con el narcotráfico se produjo sólo desde hace un poco más de un lustro, ya que la representación política directa y personal pudo operar por unos años, luego de que se consolidara este magno problema social, hasta cuando los crímenes del narcotráfico alcanzaron a personajes destacados del Estado y de la empresa privada. Difícilmente puede pensarse que la inoperancia del Congreso con relación al narcotráfico y sus delitos no esté ligada a afinidades de sus miembros con las actividades económicas y políticas de las llamadas mafias<sup>41</sup>.

El segundo de los procesos mencionados para la consecución de recursos se refiere a aquellos destinados a la inversión en las regiones, como alimento para la fidelidad electoral. En este campo, lo más famoso son los denominados auxilios parlamentarios. Se trata de una partida del presupuesto nacional, que se ha tasado en cerca del uno por ciento de su monto<sup>42</sup>. Esta asignación tiene su equivalente paralelo en los presupuestos de las asambleas departamentales y de muchos concejos municipales. La destinación de

---

<sup>41</sup> Los escándalos sobre dineros del narcotráfico en la política tuvieron gran auge a raíz de la controversia entre Rodrigo Lara Bonilla, Ministro de Justicia, y Jairo Ortega, representante a la Cámara. Este denunció a Lara por haber recibido un cheque del narcotráfico para su campaña para el Senado. El posterior asesinato del Ministro llevó al marginamiento de los “capos” de la actividad política directa en la que participaban con éxito. Pablo Escobar fue suplente de Jairo Ortega en la Cámara de Representantes durante el período 1982-1986. Véase “Un Robin Hood paisa”, en *Semana*, No. 50, Bogotá, 19-25 de abril de 1983; “El misterioso cassette”, en *Semana*, No. 68, Bogotá, 23-29 de agosto de 1983; “Midiendo fuerzas”, en *Semana*, No. 69, Bogotá, 30 de agosto- 5 de septiembre de 1983; y “Garrote a la mafia”, en *Semana*, No. 106, Bogotá, 8-14 de mayo de 1984. Evaristo Porras, socio de Pablo Escobar, fue detenido en 1987, pero logró su libertad gracias a una constancia de dos congresistas, entre ellos Ortega. Véase *Semana*, No.254, Bogotá, 17-23 de marzo de 1987, págs. 38-41, *El Espectador*, 14 de julio de 1987, págs. 1-A y 10-A, y *La Prensa*, 30 de abril de 1989, págs. 1 y 10.

<sup>42</sup> En 1970 el monto de los auxilios fue de 183 millones de pesos, dentro de un presupuesto de gastos del nivel nacional, sector central, de más de 18 mil millones de pesos. En 1980, los auxilios sobrepasaron los 1.300 millones de pesos, dentro de un presupuesto de 200 mil millones de pesos. En 1985, los auxilios superaron los 4.700 millones, dentro de un presupuesto de casi 700 mil millones de pesos (cifras en pesos corrientes). Véase Contraloría General de la República, *Informe financiero* y Ministerio de Hacienda, *Leyes de presupuesto sector central* (años respectivos).

tales rubros es de discreción de los políticos, con el fin de proporcionar “auxilios de fomento a sus regiones”. En el Congreso, la partida se sitúa en las comisiones de presupuesto de Senado y Cámara, las cuales se encargan de hacer la distribución entre los congresistas para que éstos dispongan su destino. La distribución es en buena medida caprichosa y depende de los acuerdos con los dignatarios de tales comisiones y del número de congresistas de cada departamento<sup>43</sup>. El destino de los auxilios es fraccionado y diversificado al máximo, supuestamente beneficia a entidades reales y ficticias y tiene mayor efecto en las innumerables zonas donde el atraso expresa la ausencia del Estado institucional. El beneficio fraccionado, insuficiente y antitécnico a todas luces, se lo identifica con el nombre del político benefactor. El control del flujo de dineros lo hacen en última instancia los congresistas. Su monto, porcentualmente pequeño, es en muchos casos altamente significativo, si se mira su libre destinación y manejo personal con utilidad privada, bien sea directa o indirectamente<sup>44</sup>.

Pero los recursos que se manejan a lo largo del ejercicio parlamentario, con el fin de mantener el fervor electoral en las regiones, no se limitan a los auxilios parlamentarios. Esos son los institucionalizados. Por lo tanto, cualquier otro tipo de recurso estatal que pretenda usarse para tal fin, depende de la iniciativa y de la capacidad del político para lograrlo. Es la aplicación profesional de la “imaginación política”, en una actividad que define grandemente en ésta su razón de ser. La enredada telaraña del organigrama institucional del Estado y de sus flujos burocráticos paradójicamente facilita la tarea en lugar de complicarla. Precisamente, en el enredo de los trámites es posible confundirse para ocultar los manejos arbitrarios de recursos humanos, económicos o de otra índole.

No obstante cierta saturación en la nómina estatal y el abultado déficit fiscal, en el plano de la burocracia continúa el manejo clientelista ajeno a cualquier otra racionalidad. En el mismo Congreso y en las demás instancias de los cuerpos colegiados se manejan permanentemente nombramientos de planta y supernumerarios, muchos con carácter temporal y bastantes que ni siquiera necesitan hacer acto de presencia<sup>45</sup>. Por otra parte, las influencias de los políticos en los nombramientos de los empleados del Ejecutivo, en

---

<sup>43</sup> “Los todopoderosos presidentes de las comisiones cuartas se dan el gusto de repartir el pastel pero no equitativamente (...) sino de acuerdo con curiosas reglas del juego (...). Algunas se derivan del sistema mismo y otras de malas costumbres”. Por ellas, “ciertos parlamentarios prefieren seguir haciéndose elegir por departamentos poco poblados”, lo que incrementa el monto de auxilios que les corresponde, pues es menor el número de parlamentarios. A los de las comisiones cuartas les corresponde “cinco millones más” y “quedan doscientos ochenta y ocho millones de los cuales disponen los (...) presidentes de las comisiones para repartir entre (...) las mesas directivas de Cámara y Senado, y lo que sus señorías tengan a bien”. María Teresa Herrán, “Ocurrencias; Algunos mercachifles del Congreso”, *El Espectador*, 11 de octubre de 1985, pág. 2-A. También en “Ocurrencias; Lo de menos: el presupuesto”, *El Espectador*, 16 de octubre de 1985, pág. 2-A.

<sup>44</sup> Sobre la utilización de los auxilios puede verse “Auxilios parlamentarios politiquería y clientelismo”, *Vanguardia Liberal*, 8 de noviembre de 1980, pág. 3; *Nueva Frontera*, No. 320, 23 de febrero de 1981; “Auxilios y clientelismo”, *El Espectador*, 22 de octubre de 1985, pág. 3-A; “El auxiliómetro, \$150 millones a centros de estudios” y “El auxiliómetro, ¿qué hacer para captar fondos públicos?”, *El Espectador*, 20 de mayo de 1986, págs. 1-A y 12-A, y 23 de mayo de 1986, pág. 10-A, respectivamente, “Auxilio de 420 millones se esfuma en poder de fundación fantasma”, *El Espectador*, 11 de marzo de 1988, pág. 10-A.

<sup>45</sup> Los escándalos y las denuncias al respecto son innumerables. Véase, por ejemplo, Aura Rosa Triana, “La barrida en la Cámara; Cómo se recomienda una cuota burocrática”, *El Espectador*, 18 de octubre de 1986, pág. 10-A; “120 corbatas adicionales en una sola comisión de la Cámara”, *El Espectador*, 10 de noviembre de 1986, pág. 10-A; y Aura Rosa Triana, “Denuncia contra empleados de la Cámara; Peculado y falsedad en caso de supernumerarios fantasmas”, *El Espectador*, 23 de octubre de 1988, págs. 1-A y 20-A.

todos sus niveles, son conocidas por aquellos que han ocupado algún puesto directivo en cualquier gobierno. Así mismo, la creación de cargos adicionales en las burocracias regionales, con recursos provenientes de variadas fuentes oficiales, es práctica permanente en los establecimientos públicos<sup>46</sup>. Toda esta inserción y reinserción humana se lleva a cabo dentro de una guerra sorda y permanente por la distribución de cuotas en el microcosmos de las facciones bipartidistas. De esta guerra no se han salvado siquiera los cargos claramente técnicos y supuestamente despolitizados, tanto en los niveles medios como en los más encumbrados del Estado. Esta situación frecuentemente pone al descubierto la contradicción entre la racionalidad del clientelismo y aquella que exige, al menos idealmente, la eficiencia del capitalismo.

Quizás donde está más generalizado el manejo arbitrario de recursos económicos, con fines clientelistas de beneficio privado, es en el tráfico de influencias que define la inversión pública y, en muchas ocasiones, el funcionamiento del Estado. Las licitaciones públicas y la presentación de entidades que suministran bienes y servicios al Estado tienen, con bastante frecuencia, el toque clientelista. Con él se afecta directamente la eficacia del Estado, puesto que no siempre coincide la buena calidad de lo que debería conseguir el sector oficial con el interés privado que mueve su selección. Además, la motivación política y electoral de la selección final está acompañada, con frecuencia, de un interés económico por las comisiones y los sobornos que se presentan a todo lo largo de la jerarquía administrativa del Estado<sup>47</sup>.

Se concluye este tema, cuyas características podrían hacerlo prácticamente interminable, con la mención de la difundida práctica clientelista de manipulación del voto. Las elecciones han adquirido todo un carácter mercantil. En términos generales, se aprovecha la predisposición al jolgorio de la juventud urbana para armar una especie de carnaval apoyado en los “cachivaches” que los muchos candidatos reparten por doquier. Es la promoción del producto electoral sobre la base del principio del intercambio. Pero lo más destacado es la compra-venta de votos en varias regiones, particularmente en la Costa Atlántica<sup>48</sup>. Sus métodos van desde el pago individual para que un elector consigne un

---

<sup>46</sup> Este problema se ha convertido en fuente de inestabilidad para los gobernadores, centro de las pugnas regionales que se expresan a través de los apetitos burocráticos. Durante la administración Barco fueron permanentes los cambios en las gobernaciones por la imposibilidad de responder a las exigencias clientelistas de las diferentes facciones. Algunas referencias sobre el particular en “Inminente cambio de gobernadores en Nariño, Huila y Magdalena”, *El Espectador*, 12 de junio de 1987, pág. 5-A; “El directorio liberal de Antioquia justificó la carta enviada por (...) Guerra Serna al gobernador (...) en la que solicita el nombramiento de 22 funcionarios”, *El Tiempo*, 26 de septiembre de 1987, pág. 9-A; “Aceptan renuncias de los gobernadores de Boyacá y Quindío”, *El Espectador*, 21 de noviembre de 1987, págs. 1-A y 2 Bogotá; “Designados gobernadores de Boyacá, Meta y Quindío”, *El Tiempo*, 22 de diciembre de 1987, págs. 1-A y 7-A; “Por la corrupción en el Atlántico crece enfrentamiento de Slebi con el Procurador”, *El Tiempo*, 7 de marzo de 1988, pág. 13-A; “Se desgranar renuncias en gobernaciones”, *El Espectador*, 11 de mayo de 1988, pág. 10-A; “Julio Vicente Ortiz, tercer gobernador de Nariño en un mes”, *El Espectador*, 30 de septiembre de 1988, pág. 13-A.

<sup>47</sup> El caso de la Ericsson es un ejemplo destacado, ya que ocurrió en el nivel más alto y supuestamente más técnico del Estado: Telecom. Salió a la luz pública en 1986 y obedeció a sobornos a altos funcionarios públicos de las entidades encargadas de aprobar un contrato que favorecía a esa multinacional. Véase “Aceptan renuncias en Telecom por los sobornos de la Ericsson”, *El Espectador*, 6 de noviembre de 1986, pág.10-A; “Los sobornos de la Ericsson; Se abstienen de dictar 6 autos de detención y se vincula a un exconcejal”, *El Espectador*, 9 de enero de 1987, pág. 9-A; “Presidente del Concejo explica su vinculación en el caso de la Ericsson” y “Ocho enjuiciados por los sobornos de la Ericsson”, *El Espectador*, 16 y 17 de diciembre de 1987, págs. 13-A y 1 Bogotá.

<sup>48</sup> Como ejemplo, véase “Colchones y muebles por votos en Barranquilla”, *El Espectador*, febrero de 1988, pág. 7-A; “El engaño de los votos por tierra”, *El Espectador*, 3 de mayo de 1987, pág. 11-A; “Procuraduría investigará mercados [de] electores”, *Vanguardia Liberal*, 17 de febrero de 1988, pág. 3.

voto por alguien cuya identidad política no importa, hasta la recolección de cédulas por parte de lugartenientes de los caciques políticos para conducir a los votantes a manera de rebaños<sup>49</sup>. La compra de votos en dinero exige ingentes sumas para que sea significativo el número de sufragios, aunque, según el sistema electoral colombiano, entre más despoblada sea la circunscripción electoral mayor peso tiene el voto. Con más difusión aún se practica la compra de votos en especie en las áreas menos urbanizadas. Su costo es menor, aunque de ninguna manera despreciable. Es el convite para numerosos grupos, una vez que han sido “orientados” en su votación. Con el transporte colectivo para su desplazamiento y mayor seguridad de por quién van a votar, la inversión que se hace en las localidades el día de las elecciones es considerable. Allí confluye una buena parte del costo de las campañas y la compra de conciencias ciudadanas, en el único acto de participación política formal dentro del sistema que tienen oportunidad de experimentar un gran número de comunidades colombianas cada dos o cuatro años.

## VARIACIONES DEL RÉGIMEN FRENTE AL SISTEMA POLÍTICO

El régimen político bipartidista ha tenido recientemente dos variaciones importantes que podrían influir en el sistema clientelista. Se trata del denominado “esquema gobierno-oposición” y de la elección popular de alcaldes. Esta última forma parte de las llamadas políticas de des centralización. Dado que estas reformas se concretaron durante el gobierno del presidente Barco, es difícil definir sus efectos sobre el sistema político. No obstante, es posible adelantar algunas conjeturas al respecto.

El esquema gobierno-oposición<sup>50</sup> tuvo un objetivo muy importante, pero pretendió cumplirlo contradictoriamente dentro de los patrones fijados por el sistema. Se buscaba crear incentivos institucionales de confrontación con el gobierno, con el fin de canalizar los conflictos sociales y políticos dentro de las reglas de juego establecidas por el régimen. El esquema supuso que los partidos tradicionales poseían suficiente fortaleza como para reconstituirse e integrar bajo su comando todos los conflictos nacionales por medio de una oposición organizada. La reticencia del expresidente Pastrana a colaborar con el gobierno, dentro de los términos fijados al inicio del mandato, le permitió al equipo presidencial poner en práctica la doctrina del esquema.

El experimento no produjo la revitalización que se esperaba del bipartidismo, a través de la integración de las fuerzas políticas marginadas por el sistema. La única fuerza que hubiera podido integrarse desde un comienzo es la Unión Patriótica —UP—, resultante del proceso de paz del gobierno Betancur. La UP ha sido rechazada al ser diezmada y agotada políticamente por expresiones criminales subproducto de la debilidad del Estado. Ante cualquier fenómeno político que represente un mínimo reto al *statu quo*, la ya

---

<sup>49</sup> A medida que la modernización de la Registraduría exige la inscripción de potenciales electores, varios de los medios clientelistas han confluído en esta práctica. Véase “Gigantesco trasteo de votos en la Guajira; Barranca: 17 mil inscritos en una población de 7 mil votantes”, *El Tiempo*, 6 de marzo de 1988, pág. 6-A; “Si no votan los botan”, “Y la Contraloría viajó a Bucaramanga”, *El Espectador*, 16 de febrero de 1988 y 13 de marzo de 1988, pág. 3 Bogotá y 10-A, respectivamente.

<sup>50</sup> En la compilación de Patricia Pinzón de Lewin (comp.), *La oposición en Colombia: Algunas bases para su discusión*, Bogotá, FESCOL-CEI, 1986, hay una serie de materiales históricos sobre el ejercicio de la oposición en Colombia y planteamientos sobre el problema.

prolongada debilidad estatal ha inducido mecanismos informales e ilegales de defensa del sistema. Por su parte, la integración del Movimiento 19 de Abril —M-19— a través del proceso de paz del gobierno Barco, no tiene mucha significación dentro de las fuerzas guerrilleras, máxime con el asesinato de su líder Carlos Pizarro, ni tuvo nada que ver con el esquema gobiernista de oposición. En consecuencia, la situación de fracaso que se vislumbra en la ampliación de la cobertura política del régimen tiene relación con la reafirmación del sistema político del clientelismo. Si se hubieran introducido nuevas fuerzas en la arena política, posiblemente se habría iniciado una desarticulación del monopolio bipartidista del sistema al propiciar un efecto de cambio. Se habrían incorporado intereses políticos diferentes de los clientelistas. Ello hubiera alterado la base actual de reproducción de la clase política y del mismo bipartidismo. Al no lograrse, es lógico deducir que el mismo sistema encontró maneras de volver estéril el propósito gobiernista.

La aparición del fenómeno paramilitar y sus conexiones con el narcotráfico ha sido funcional para la reproducción del sistema político del clientelismo. Tenga o no vinculaciones directas con el bipartidismo, el apoyo que eventual o consistentemente hayan podido proporcionarle organismos armados del Estado a los grupos mal llamados de autodefensa puede ser visto con simpatía por parte de muchos políticos profesionales. Naturalmente, la escalada del paramilitarismo y del narcoterrorismo en sus acciones criminales ha sacado a relucir las contradicciones del fenómeno<sup>51</sup>. El repudio de sus hechos por parte de la maleable opinión pública le ha quitado piso a la legitimidad que acciones ilegales funcionales al sistema ostentaban dentro del mismo. Inclusive, ha inducido providencias del Estado de derecho que le restan legalidad al paramilitarismo, como la de la prohibición del porte de armas de uso privativo de las fuerzas estatales. Tales medidas han obligado a algunos sectores de las instituciones represivas del Estado a tratar de defender el monopolio de su función armada<sup>52</sup>.

El sistema también pudo encontrar maneras legales de neutralizar las pretensiones del presidente Barco y sus asesores. El instrumento principal ha sido el partido conservador; más específicamente, el pastranismo. El expresidente Pastrana, con corta visión política, ha absorbido los pocos y débiles recursos del “esquema” para proyectar un “Partido Social Conservador” de oposición que no permite compañía alguna, a no ser con fines inmediatos de beneficio político. Esta “oposición reflexiva”, como se le llamó pomposamente, operó indiscriminadamente ante la opinión, las decisiones y actuaciones del gobierno cuando no contaba con la consulta previa del expresidente. Por el contrario, todo fue adecuado para la salud del país, si los actos de gobierno transitaban antes por el filtro de la solitaria oposición formal con que se contaba<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Entre las muchas y graves acciones de los paramilitares hubo dos de particular importancia porque evidenciaron por primera vez la contradicción de sus actividades con las del Estado: la matanza de funcionarios judiciales en La Rochela y el primer atentado al general Maza Márquez, director del DAS. Véase “¿Qué hacer con los paramilitares?”, en *Semana*, No. 351, Bogotá, 24-30 de enero de 1989; “La ronda paramilitar”, en *Cien Días*, No. 5, Bogotá, marzo de 1989, y “El Complot”, en *Semana*, No. 370, Bogotá, 6-12 de junio de 1989.

<sup>52</sup> Véase “Los grupos de autodefensa están fuera de la ley”, *El Espectador*, 26 de mayo de 1989, pags.1-A y 11-A.

<sup>53</sup> Los mejores ejemplos se encuentran en los casos del plebiscito y la reforma constitucional, ya que han sido recurrentes. En el primero, en 1988 el expresidente Pastrana aceptó la propuesta luego del acuerdo de la Casa de Nariño, acuerdo interpretado como un segundo Frente Nacional. Véase Hernando Valencia Villa, “De las guerras...”; también *Semana*, No. 303, Bogotá, 22-28 de febrero de 1988; Alfredo Vázquez Carrizosa, “La Constitución de 1886 ha muerto”, *El Espectador*, 2 de febrero de 1988, pág. 3-A.

Al lado de las dos formas de defensa del sistema señaladas, la ilegal y la legal, ha seguido su curso paralelamente la más efectiva y soterrada de las defensas. Las diarias, sistemáticas y múltiples acciones que posibilitan la reproducción de los dos partidos de manera mancomunada no han sufrido alteraciones distintas a las tradicionales que se producen por la sórdida competencia con fines electorales. En realidad, allí nunca existió el esquema gobierno-oposición. La competencia por mantener los favores de la administración del Estado institucional, como efecto del monopolio bipartidista y de la paridad burocrática durante el Frente Nacional, coartó la posibilidad de oposición política institucionalizada. Asimismo, cualquier intento de producción ideológica, con fines de diferenciación doctrinaria y programática entre partidos, ha sido desestimulada, pues es obsoleta para los fines del sistema. En suma, las tendencias del sistema son hacia el equilibrio de la distribución política con miras a conservarla (máxime con los resultados electorales de 1990), hacia el anquilosamiento ideológico y hacia la competencia por variar ventajosamente la distribución de los recursos, pero sin alterar la balanza del sistema para que no penetren nuevas fuerzas diferentes a las del bipartidismo.

Debe mencionarse la intención del gobierno del presidente Barco de construir frentes sociales complementarios de integración al sistema a partir de fuerzas susceptibles de incorporación al régimen. La política del Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, hizo inversiones en sectores deprimidos de la población, particularmente en aquellas zonas donde la guerrilla o el inconformismo activo han prosperado debido a la ausencia del Estado. Con ello se buscó la remoción de las causas objetivas de la subversión, para su incorporación al juego político formal. Esta política se compaginó con los amagos gubernamentales de reactivar la raquíta Reforma Agraria, aunque surgió en su contra la eterna falta de recursos oficiales de inversión y, sobre todo, la dinámica provocada por la compra masiva de tierras por parte del narcotráfico, que ha llevado a una verdadera contrarreforma agraria. De todas maneras, este tercer frente de apoyo al sistema no parece que tenga efectos multiplicadores más allá de las comunidades que pudo cobijar. Pero el PNR fue visto con desconfianza por parte de la clase política, ya que se procuró que ella no fuera intermediaria. No fue mucho el provecho clientelista que sacó de los recursos que considera deberían ser de su dominio. Ellos fueron manejados más por técnicos que por políticos<sup>54</sup>.

El segundo cambio que se produjo en el régimen durante el gobierno del presidente Barco fue la aprobación de la reforma constitucional sobre elección popular de alcaldes. Esta enmienda tuvo su origen en el mandato anterior y hace parte de la denominada descentralización del Estado. Las políticas de descentralización son expresión de un fenómeno mundial que se vincula en muchos casos con las corrientes neo-liberales que defienden la supresión del Estado de bienestar y la disminución del tamaño del Estado. Sin embargo, la descentralización no tiene necesariamente un carácter regresivo cuando el Estado central busca sustituir sus responsabilidades. La autonomía regional y la ampliación de la participación comunitaria han tenido en muchos casos resultados positivos.

---

<sup>54</sup> Algunos planteamientos en tal sentido se encuentran en la entrevista de Rafael Pardo, consejero presidencial para la paz, "Rompiéndole una vértebra al clientelismo", *El Espectador*; 24 de abril de 1988, págs. 1-A y 10-A; también en "Alzas y bajas del PNR", *El Espectador*, junio y julio de 1988 (serie).

Contrariamente a las tendencias neoliberales, en Colombia la descentralización aparece en buena medida como una búsqueda de mayor presencia del Estado en los escenarios del nivel local y regional del bipartidismo, tanto en forma directa como indirecta. En muchas situaciones, la presencia del Estado en las localidades se ha dado de manera indirecta a través del clientelismo. La descentralización no solamente proporciona mayores recursos para la acción directa del Estado en los municipios, por medio del tope, en el año 1992, del cincuenta por ciento de la progresiva transferencia hacia las regiones del Impuesto de Valor Agregado —IVA—. Facilita también que la acción indirecta, que ha operado hasta ahora con auxilios regionales y partidas semejantes, pueda tener un mayor efecto multiplicador en razón de la nueva capacidad económica de los gobiernos municipales. Se podría argumentar que ciertamente hay mayores recursos pero también más responsabilidades locales, más obligaciones. No obstante, las mayores obligaciones pueden proyectar una más amplia participación comunitaria con el aliciente del ejercicio de la autonomía. Además, una de las razones del apoyo parlamentario al proceso de descentralización fue su visión de la relativa liberación que obtenía el clientelismo local por parte del Ejecutivo central. Como se anotó anteriormente, aunque la pérdida de apoyo partidista ha debilitado políticamente al Ejecutivo, le ha permitido operar con mayor autonomía, terciando cuando puede a favor de la racionalidad capitalista en detrimento de la clientelista. Eso ha alejado aún más a la clase política y a su institucionalidad del gobierno central<sup>55</sup>.

El nombramiento de alcaldes hacía parte de las prerrogativas del Ejecutivo para designar funcionarios con el criterio político de las cuotas burocráticas. Asimismo, los alcaldes buscaban reproducir esas cuotas con los nombramientos que de ellos dependen. Este mecanismo hacía parte de la cadena clientelista desde arriba, en la cual la influencia regional de los políticos se expresaba directamente o indirectamente. Con el procedimiento actual, inaugurado en las elecciones de “mitaca” en 1988, el manejo clientelista sufrió un cambio cualitativo. En efecto, a los candidatos a las alcaldías, fueran políticos profesionales o meros aspirantes a ello, les correspondió asumir, en mayor o menor grado, el papel de los candidatos a cuerpos colegiados. En otras palabras, tuvieron que adoptar los métodos de éstos, correspondientes, *grosso modo*, a los de los concejales: ostentosos en las grandes ciudades y parcos en el resto de municipios. Por otra parte, la mayoría de aspirantes y elegidos a las alcaldías estaba vinculada a las redes de clientelismo ya establecidas, o pretendía constituirse en cabeza de facción con un tamaño que dependía del tipo de municipio donde estuviese ubicada.

No obstante, hubo casos en los que la elección de alcaldes mostró autonomía con relación al viejo andamiaje clientelista, además de que las posibilidades de independencia política son mayores en este tipo de elecciones que en las de cuerpos colegiados. En 1988, muchos de los candidatos de movimientos cívicos de las localidades fueron, en efecto, una reacción a formas clientelistas desprestigiadas, aunque entre ellos no pocos tenían el disfraz del viejo bipartidismo o la representación del narcotráfico y el paramilitarismo que

---

<sup>55</sup> Un análisis del significado y de los alcances de la descentralización, con tesis un tanto diferentes a las aquí expresadas, se encuentra en Carlos Moreno, “La reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?” en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a abril de 1988. También en Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, FESCOL (sin fecha).

pretende el control de ciertas regiones de conflicto<sup>56</sup>. La autonomía con respecto al clientelismo emergió generalmente de la búsqueda de soluciones a problemas elementales de las localidades, especialmente los de los servicios públicos. En este campo, la ausencia del Estado es percibida claramente, y la ocupación de ese espacio por parte del clientelismo no ha logrado satisfacer las necesidades populares, particularmente en las pequeñas poblaciones. Aparte de la insuficiencia de recursos, está el problema de su dispersión y fragmentación, como parte de la racionalidad del clientelismo, sobre todo en las zonas deprimidas. Esta situación ha significado un reto para el sistema establecido, en uno de sus aspectos más vulnerables.

Pero ¿qué posibilidades de independencia tienen las elecciones para alcaldes con respecto a las prácticas clientelistas? En la elección popular de alcaldes las decisiones no vienen necesariamente desde arriba. Las comunidades tienen la opción de evaluar y decidir quién debe ser su líder político formal. Sin embargo, hay ciertos factores que limitan la independencia política de los alcaldes y la relación con sus electores. Uno de ellos se refiere a la capacidad que tiene la desueta figura del gobernador de vetar y destituir a los alcaldes en casos especiales. Pero las contradicciones entre los alcaldes y las jerarquías regionales y nacionales difícilmente pueden sobrepasar los límites de estabilidad del orden público en las comunidades. Por otra parte, el período de dos años que tienen los burgomaestres es muy corto para adelantar una gestión que permita ser sopesada consistentemente. Esta situación debilita la nueva institución y la hace más vulnerable a los manejos clientelistas. Los resultados de 1990 permiten corroborar esta aseveración.

Otro factor limitante es el económico. Aunque las disposiciones sobre descentralización ampliaron progresivamente el presupuesto proveniente de la cesión fiscal de la nación a los municipios, su monto y el tope fijado de ninguna forma son suficientes para cubrir las necesidades mínimas básicas de las poblaciones. Ello proyecta la posibilidad de que se recurra al clientelismo como forma de compensación de esa insuficiencia. Los recursos cedidos por la nación, junto con los provenientes de los impuestos municipales que regulan los concejos, pueden fácilmente caer dentro de un manejo clientelista, sobre todo teniendo en cuenta que el sistema ha estado integrado a la administración de los municipios por largo tiempo. Pero, de todas formas, la elección popular de alcaldes es un reto que tienen las comunidades para su organización y relativa independencia políticas. Representa, al menos potencialmente, una cuña para el sistema político del clientelismo, máxime si se mira la rigidez e inamovilidad que ha ostentado desde su cimentación como subproducto del cambio de régimen del Frente Nacional.

## DIMENSION POLÍTICA DEL SISTEMA

El bipartidismo fue hasta bien avanzado el siglo XX prácticamente la única organización social estable que identificaba a la rudimentaria sociedad civil. Al mismo tiempo, como ya

---

<sup>56</sup> Sobre los primeros efectos de la elección popular de alcaldes puede consultarse Pilar Gaitán, “Primera elección popular de alcaldes: Expectativas y frustraciones”, en *Análisis Político*, No.4, Bogotá, mayo a agosto de 1988. A raíz de la elección de alcaldes, en agosto del año 1988 salió a flote el interés político directo del narcotráfico y grupos de extrema derecha con la creación del Movimiento de Restauración Nacional —Morena— en el Magdalena Medio. Este primer intento de inserción formal fracasó, gracias a la desbocada terrorista y la descalificación que de él hizo el gobierno. Véase “Morena se destapa”, en *Semana*, No. 380, 15-21 de agosto de 1989, y “La guerra es total”, en *Semana*, No. 381, 22-28 de agosto de 1989.

se señaló, fue el factor que le brindó contenido a las expresiones políticas de un Estado en formación. Junto con la Iglesia, el bipartidismo definió siempre la capacidad política del Estado en una sociedad agraria atrasada y segmentada. Era, entonces, el principal referente tanto del Estado como de la sociedad civil.

En la época en que se estableció el Frente Nacional, iniciada la segunda mitad del presente siglo, la sociedad civil poseía mayor cuerpo. Se había diversificado y tenía manifestaciones adicionales al bipartidismo, como un débil sindicalismo y unos gremios económicos, entre los que sobresalía el de los cafeteros<sup>57</sup>. No obstante, el bipartidismo era su expresión por excelencia, que permeaba y buscaba moldear a todas las demás. Más adelante, a pesar de que los partidos se debilitaron significativamente dentro de la sociedad civil, no perdieron su fuerte inserción dentro del Estado. Pero en aquella sí perdieron el sentido de globalidad, es decir, la función de canalizadores ante el Estado de las expresiones políticas surgidas de la sociedad civil. La disminución de cobertura social del bipartidismo y la limitación de sus objetivos ante el Estado, condujeron a que muchas de esas expresiones buscaran su propia proyección política. Es el caso de la tendencia de acción directa de los gremios de la producción económica hacia el Estado. Ello le dio cierto toque corporativo a la articulación entre éste y la sociedad civil<sup>58</sup>.

Aunque importante, el problema político principal no radica en la disminución de la cobertura social del bipartidismo, sino en los efectos que tuvo para el Estado la configuración del sistema político del clientelismo. Todo sistema político define, en forma subordinada a las directrices del régimen, la manera como se articula el Estado con la sociedad civil. En el caso colombiano, el sistema clientelista moldeó esa articulación de manera tal que el Estado, no obstante su considerable crecimiento institucional, no alcanzó la fortaleza que exigía la nueva organización social. En otras palabras, la capacidad de acción del Estado no adquirió la potencialidad estructural para proyectarse hacia el tipo de sociedad que iba moldeando el desarrollo capitalista. Por eso mismo, tampoco pudo hacer sentir su presencia en muchos sectores y grupos sociales, nuevos y viejos, emergentes y en descomposición, que prácticamente no han tenido la ocasión de palpar la acción estatal, a no ser de manera fortuita, impositiva o represiva. Son las limitaciones que ostenta la cultura clientelista de un sistema político mercantil. Ella contrasta con una cultura democrática, en la que el Estado alcanza una proyección allende las fronteras del alcance físico de sus instituciones, gracias a la legitimidad que inspira un régimen abierto y pluralista.

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 engendró una vez culminadas las dictaduras civil y militar y avanzando el proceso de transformaciones en la sociedad. Al contrario, el sistema circunscribió monopólicamente al bipartidismo la mediación política con el Estado. Por eso aprovechó la disponibilidad del viejo recurso del clientelismo para absorberlo y multiplicarlo, particularmente a partir del

---

<sup>57</sup> El papel de los gremios en la política se aprecia en el trabajo de Álvaro Echeverri, *Elites y proceso político en Colombia, 1950-1978*, Bogotá, Fondo de Publicaciones FUAC, 1986.

<sup>58</sup> El proceso tuvo comienzo durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, con una política económica acentuadamente sectorizada. A partir de ahí, la manifestación política directa de los gremios ha sido más notoria. Se incluye dentro del rubro de las llamadas políticas de concertación. Sobre el particular véase Gustavo Gallón, "Concertación simple, concertación ampliada", en *Controversia*, No. 105, Bogotá, CINEP, 1982.

gran susto que experimentó el bipartidismo con el sorpresivo triunfo electoral de la Alianza Nacional Popular —Anapo— en 1970. 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. De ahí en adelante, el sistema tendió a apoyarse solamente en su capacidad de integrar el mayor número posible de beneficiarios directos que lo respaldaran como individuos o como grupos vinculados al bipartidismo. Cualquier tipo de intereses provenientes de la sociedad civil, que no guardara relación directa con la reproducción de un capital electoral<sup>59</sup>, 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 llamadas del Tercer Mundo<sup>60</sup>.

El encadenamiento de esta legitimación es absoluto. Dentro del bipartidismo se elige directamente al Presidente de la República y a los miembros del Congreso Nacional, de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, y recientemente a los alcaldes. A partir de allí, el Presidente de la República y la rama ejecutiva que se deriva de él, designan sucesivamente a todos los funcionarios, al nombrar a las cabezas de los cargos políticos, que son los menos estables, y al ratificar o ajustar nombramientos en el resto de la administración pública, que constituye la mayoría de la gran masa burocrática. El resto depende directa o indirectamente de la rama legislativa y, en menor grado, de la judicial. Todo este proceso político poselectoral de cada cuatro años, con ajustes intermedios luego de las elecciones de “mitaca” donde se renuevan asambleas, concejos y desde 1988 alcaldías, se realiza de acuerdo con la distribución obtenida por las fuerzas electorales de las facciones bipartidistas. Esta es, en realidad, la ley empírica y pragmática de la llamada carrera administrativa en Colombia<sup>61</sup>.

El uso clientelista de los crecientes recursos estatales ha afectado las posibilidades de ampliar la acción oficial por medio de su utilización más racional. En efecto, una mayor porción del presupuesto tiende a engrosar los gastos estatales de funcionamiento en detrimento de los de inversión, aun teniendo en cuenta el uso clientelista que también se hace de estos últimos. Además, la presión hacia el ensanche presupuestal inflacionario es constante, máxime si escasean los recursos para atender múltiples necesidades sociales

---

<sup>59</sup> Un indicador del carácter mercantil de la institución electoral se aprecia en la orientación de los trabajos presentados en el libro *Mercado electoral; Elección de alcaldes*, publicado por el Programa de Estudios Políticos de la Universidad Javeriana, Bogotá, FEI, 1988.

<sup>60</sup> La importancia de la formalidad jurídica colombiana se ve en el libro de Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla: Una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional-CEREC, 1987.

<sup>61</sup> La carrera administrativa fue aprobada desde 1938 y tiene un supuesto carácter obligatorio. Desde la instauración del Frente Nacional, casi todos los gobiernos la han tenido como bandera política en aras de mejorar el funcionamiento del Estado. Según Gilda Sarmiento, “50 años de la carrera administrativa; Se empieza a ganar batalla al clientelismo”, *El Espectador*, 29 de noviembre de 1988, págs. 1-A y 9-A, la cobertura de la carrera apenas puede llegar a 120.000 de los más de 700.000 empleados de la administración pública, de los cuales sólo hay 70.000 inscritos. Excluye a los trabajadores oficiales, a los funcionarios de libre nombramiento y remoción y a los de otras carreras especializadas como los maestros, los de salud, etc., que no están cobijados por ella. En cuanto a su aplicación y bondades, es evidente que la realidad es bien distinta y el funcionamiento de la burocracia tiene muy poco que ver con lo que la norma dice al respecto. Sobre este aspecto véase Oscar Alviar y Fernando Rojas, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá. Editorial Temis, 1985, págs. 137 y 138.

y emergencias. El desfase entre los presupuestos y su ejecución es cada vez mayor, o se tiene que contrarrestar, como ha ocurrido durante los dos últimos gobiernos, con un aumento significativo del endeudamiento externo. Esta solución de corto plazo va a revertir, en últimas, en el agravamiento del mismo problema fiscal que trata de enmendar, cuando el servicio de la deuda aumente considerablemente en el presupuesto<sup>62</sup>.

En esta forma, al ya tradicional problema del déficit fiscal en las sociedades capitalistas, en el cual el Estado ha asumido costos que corresponden a las clases dominantes para socializarlos, se suman las relaciones clientelistas como factor estimulante de dicho déficit<sup>63</sup>. A pesar del relativo aislamiento en que se ha mantenido la política económica de la clientelista, la presión de esta última sobre la lógica de la reproducción capitalista es cada vez mayor y se refleja en los mayores costos de mantenimiento del sistema. Sin duda, el problema fiscal ha incidido de manera negativa en la capacidad política del Estado. Es una forma de debilitamiento político.

No obstante, el sistema político ha tratado de compensar la limitada presencia del Estado fuera del amplio radio de acción directa de la burocracia bipartidista. Ha prolongado el alcance físico de las instituciones estatales en la sociedad civil a través de intermediarios. El sistema político del clientelismo opera no solamente de la mano del Estado, con cargos en la burocracia y obras de infraestructura, grandes y pequeñas, sino que interviene, ante todo, con el auxilio de mediadores. Así garantiza que se cumpla mejor el intercambio de beneficios propios de la racionalidad del clientelismo. Esta manera de prolongar la presencia del Estado se orienta, básicamente, hacia las áreas deprimidas de la sociedad, o hacia aquéllas donde por razones especiales otras instituciones asumen funciones estatales. Este último caso es el de la Federación de Cafeteros, a través de sus comités y obras en sus zonas de influencia. En el resto del espacio, el de áreas mayor o menormente deprimidas, la intermediación la cumplen las juntas de acción comunal que estimula el Estado para el trabajo comunitario, con aportes generalmente exiguos de capital. Con frecuencia, la acción comunal local tiene la intermediación del bipartidismo en cabeza de una de sus múltiples facciones. Estas, como intermediarios, han ideado un sinnúmero de formas de acción clientelista que prolongan indirectamente la presencia del Estado y legitiman el sistema en sectores no capitalistas de la sociedad civil<sup>64</sup>. Aunque discutible, el clientelismo es aquí funcional para un limitado progreso. Que fomente el cambio social es cuestionable. Estimula la competencia individualizada y apunta el control político. No hay duda de que es funcional para las estructuras de dominación.

---

<sup>62</sup> El incremento de la deuda externa ha sido grande a partir de 1980. José Antonio Ocampo y Eduardo Lora, *Colombia y la deuda externa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988, Cuadro 1, muestran cómo la deuda era de 4.417 millones de dólares en 1978, 6.809 en 1980, 10.271 en 1982, 14.080 en 1985, 15.021 en 1986 y 15.685 en 1987. Este incremento de casi cuatro veces da una idea del carácter prácticamente irreversible que ha adquirido.

<sup>63</sup> El tema de la socialización de los costos por parte del Estado se trata en el trabajo pionero de James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Ediciones Península, 1981 (primera edición en inglés publicada en 1973). En cuanto al caso colombiano, a partir de 1980 es evidente la forma como el déficit fiscal se convierte en un problema recurrente. Para el año de 1986 había un déficit de 1.053 millones de pesos. Desde 1980 ha sido difícil obtener un aumento de los recursos del Estado para compensar los presupuestos inflacionarios, lo que entraba cualquier intento de solución al déficit. Las frecuentes reformas tributarias buscan compensar este problema, ya que, a pesar de la histórica concentración de ingreso y la riqueza en la sociedad colombiana, no se observa una saturación impositiva.

<sup>64</sup> Algunos planteamiento sobre la racionalidad clientelista en la utilización de los recursos fiscales se expone en Francisco Leal Buitrago, "Clase política y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 154, Bogotá, octubre 1985, págs. 99-100.

Casi todas las formas de organización de las clases subalternas en la sociedad civil, que no hayan estado avaladas por el bipartidismo, tarde o temprano han fracasado en sus intentos de mediación ante el Estado. Disidencias liberales y conservadoras, nuevos partidos y movimientos políticos han desaparecido o permanecido en el ostracismo. Las formas legales, como los sindicatos, han tenido triunfos coyunturales, aunque las más de las veces sus acciones han sido declaradas ilegales<sup>65</sup>. Multitud de organizaciones esporádicas, como las de los paros cívicos y los movimientos sociales, han sido reprimidas por el Estado a instancias del sistema. Existe la tendencia oficial a considerar subversiva toda organización que reivindique intereses populares ante el Estado.

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, como se mencionó, 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 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 los “técnicos” con que se escudan los gobiernos en su condición de representantes de una doble racionalidad<sup>66</sup>. Los técnicos, que no burócratas, son ajenos generalmente a experiencias previas en política, aunque su papel en el Estado ha sido una vía de ingreso a ella por lo alto. Pero hay una diferencia de fondo entre los técnicos de la economía y los de la política. Aquéllos lograron durante los primeros gobiernos frentenacionalistas aislamiento, cierta continuidad de sus medidas e, indirectamente, reconocimiento de su fuero por parte de la clase política. En cambio, los técnicos de la política, al inmiscuirse en el terreno permeado por el clientelismo 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.

No cabe duda de que el sistema político del clientelismo, a pesar de sus lastres y de las contradicciones con la lógica de la eficiencia capitalista, ha sido altamente funcional para los sectores dominantes de la sociedad civil. Ha permitido una prolongada estabilidad institucional y una relativamente alta integración de la población dentro de las instituciones del Estado, como medios de amortiguación de conflictos. Adicional a la legitimidad que ostenta en el amplio radio de acción de la burocracia bipartidista y en los grupos populares que pueda satisfacer, el sistema fundamenta también su legitimidad en los sectores privilegiados de la sociedad, que se extienden hasta vastos estratos de las

---

<sup>65</sup> Un análisis de los logros y fracasos de las alternativas políticas, fuera del bipartidismo, puede consultarse en Gustavo Gallón (comp.), *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, CINEP-CEREC, 1989.

<sup>66</sup> La importancia política de los “técnicos” comenzó en el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo. En ese momento produjo gran conflicto con 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. Ello le acarreó diversos problemas durante su gobierno y, posteriormente, determinó el fracaso de sus pretensiones reeleccionistas. Se quedó sin clientelas. Luego de una relativa pausa, el surgimiento político de los técnicos ha sido clave desde 1982.

clases medias. La estabilidad de la economía colombiana, y no sólo la de sus instituciones políticas, ha sido factor de primer orden en la cobertura de su legitimidad. Todo ello rubricado, claro está, por el mantón de la formalidad jurídicista.

Sin embargo, la profundización de la crisis nacional ha sacado a relucir los grandes lastres del sistema y del régimen político que lo sustenta. En primer lugar, el costo económico de la estabilidad del sistema es muy alto. La racionalidad cliente lista es cada vez más onerosa y no garantiza que las crecientes relaciones de poder que se encuentran por fuera del sistema puedan ser neutralizadas en sus efectos desestabilizadores. En la política de ajustes al funcionamiento económico, la fortaleza del Estado es insuficiente por cuanto no proporciona al gobierno las herramientas de consenso necesarias para corregir las bruscas desviaciones del capitalismo salvaje. En momentos en que la estabilidad económica comienza a flaquear, salen a flote las profundas deficiencias de un aparato productivo poco competitivo, acostumbrado a generar altos beneficios por las ventajas del privilegio y la permisibilidad corruptora del clientelismo en las decisiones oficiales.

En segundo lugar, el cerramiento del sistema contribuyó decisivamente a fomentar las manifestaciones de poder que se enfrentaban al Estado. La criminalización oficial de las fuerzas opositoras facilitó su radicalización. La tradición de violencia, impulsada por las jefaturas naturales del bipartidismo a mediados del siglo, fue el caldo de cultivo para la exacerbación de las fuerzas que se sentían segregadas. En una sociedad con una velocidad de transformación estructural sin comparación en América Latina contemporánea, estas condiciones reversionaron en una nueva violencia. La debilidad del Estado se manifestó en la militarización de la política, bajo la égida de las instituciones armadas del Estado, que operaron como ruedas sueltas por la despreocupación gubernamental derivada de las prioridades fijadas por el sistema.

En estas circunstancias, el Estado ha demostrado su incapacidad en la política represiva y ha dejado ver su debilidad de manera difícilmente reversible. También las guerrillas han tratado infructuosamente de constituir alternativas frente al Estado<sup>67</sup>. Estos fracasos políticos, del Estado y de las guerrillas, han llevado a crear en la sociedad civil sustitutos a la incapacidad correctiva y represiva del Estado. El carácter delincencial de la acción punitiva privada, que pretende ejercer justicia y represión, hizo que se alteraran negativamente la labor jurisdiccional del Estado y el monopolio que éste debe ejercer sobre la violencia. La supuesta justicia privada de los grupos paramilitares y de narcotraficantes refuerza la inoperancia de la justicia oficial, dados los mecanismos de defensa y la gran capacidad económica que tales actividades delictivas exhiben<sup>68</sup>. Sumado a la debilidad del Estado, el origen anticomunista y antiguerrillero de los grupos paramilitares y la vinculación que a ellos ha tenido un narcotráfico agigantado por las

---

<sup>67</sup> Sobre la historia y el significado de la lucha guerrillera véase William Ramírez Tobón, “Violencia y democracia en Colombia”, en *Análisis Político*, No.4, Bogotá, mayo a agosto de 1988, y “La liebre mecánica y el galgo corredor”, en *Análisis Político*, No.7, Bogotá, mayo a agosto de 1989. También en Ana María Bejarano, “El proceso de paz durante la administración Betancur (1982-1986): Resultados de un esfuerzo para ampliar el espacio de participación política en Colombia”, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, tesis para optar al título de politóloga, Bogotá, 1987, págs. 34 y ss., y Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo, *Actores en conflicto por la paz*, Bogotá, Siglo XXI-CINEP, 1989.

<sup>68</sup> Ejemplo de lo anterior puede verse en “El ‘Dossier’ paramilitar”, en *Semana*, No. 362, Bogotá, 11-17 de abril de 1989, y “La Oveja Negra”, en *Semana*, No. 365, Bogotá, 2-8 de mayo de 1989. En las páginas 36 y 37 de esta última se anota sobre las conexiones entre miembros del ejército, paramilitares y narcotraficantes.

erradas políticas gubernamentales, los colocó en una posición de complacencia por parte de varios organismos oficiales y privados. La resultante es su diversificación y proyección terrorista, con la consecuente profundización de la crisis política, ahora sí reconocida por tirios y troyanos, crisis que por su complejidad pocos se atreven a jerarquizarla y definirla<sup>69</sup>.

Por último, en el plano en que más se notó la debilidad del Estado, ya que engloba a todos los demás, es en el ejercicio de su función de mediación y articulación de las relaciones de poder que se presentan en la sociedad. Con su régimen cuestionado, y un sistema clientelista que se ocupa solamente de mantener viva la capacidad de reproducción de un bipartidismo que disminuye la credibilidad en las reglas formales del juego político, el Estado es incapaz de orientar las manifestaciones de poder en la sociedad. De esta manera, cualquier gobierno, con cualquier propuesta, se topa con la realidad de su fraccionamiento político. Y si a ello se agrega el hecho de la dependencia que tienen los gobiernos de parte del sistema, sus proyectos generalmente están viciados por las propias limitaciones que le proporciona esa dependencia. De esta manera, el sistema político del clientelismo es un lastre adicional que tiene la sociedad colombiana a las vicisitudes propias de su condición capitalista subdesarrollada y dependiente.

En suma, el sistema político del clientelismo facilitó la consolidación y reproducción del capitalismo, pero incubó su propia racionalidad con costos económicos crecientes que contrastan con los beneficios políticos en descenso. Igualmente, rescató la formalidad democrática del viejo régimen, pero no trascendió la mera legitimidad de la representación electoral. Así mismo, construyó su estabilidad, pero no la extendió al conjunto de la sociedad. Finalmente, alentó el fortalecimiento del Estado, pero lo castró al usarlo como compensación al debilitamiento del bipartidismo. El clientelismo alimentó al sistema, desprestigió al régimen y debilitó al Estado.

---

<sup>69</sup> A raíz de los magnos asesinatos de agosto, el gobierno declaró una ofensiva contra el narcoterrorismo, la cual ha estado sujeta a muchos altibajos y contradicciones producto de la misma esencia del problema. En él se fusionan, entre otros, factores como la permisibilidad y en ciertos casos complacencia con el narcotráfico por parte de los gobiernos desde la década de los años setenta, la presión de organismos oficiales estadounidenses y el carácter internacional del asunto.

## **2. SOCIEDAD, MUNICIPIO Y CLIENTELISMO**

El tema del municipio colombiano ha recobrado importancia en los últimos seis años a raíz de los procesos de descentralización, reforma municipal y elección popular de alcaldes. No obstante, su verdadero significado proviene del papel que ha cumplido como punto inicial de contacto entre el Estado y la comunidad. Es allí, en esa instancia local, donde han empezado los procesos complejos que permiten a unos sectores mantener su control y poder político, donde se han dado las primeras puntadas para tejer las intrincadas redes del clientelismo y donde han tomado fuerza buena parte de los conflictos sociales que han caracterizado el devenir de la sociedad colombiana.

La división por municipios, heredera de la organización administrativa de la colonia española, adquirió “carta de ciudadanía” en las varias constituciones que tuvo el país durante el siglo pasado y quedó definitivamente incluida en la de 1886. El carácter del municipio fue delineado con relativa claridad en esta carta, de modo que ayudara a apuntalar la “centralización política y la descentralización administrativa”. De tal manera, pasó a ocupar un lugar dentro de la estricta jerarquía administrativa, por debajo de las correspondientes estructuras institucionales de los niveles nacional y departamental. Esta instancia se definía como el ente político administrativo encargado de su jurisdicción. Allí debía responder por la prestación de los servicios, la recaudación de los tributos, el control y el ordenamiento de la infraestructura económica, y la vigilancia y el mejoramiento de la situación de la comunidad bajo su responsabilidad<sup>1</sup>.

A lo largo de este siglo el municipio colombiano fue afectado por dos tipos de fenómenos estrechamente interrelacionados. El primero de ellos fue el creciente proceso de centralización de funciones y decisiones, y de concentración del gasto público en el nivel nacional de la administración pública. Tal proceso, si bien se había desarrollado desde la misma aprobación de la Constitución en 1886 hasta convertirse en una característica muy propia del Estado colombiano, se consolidó y profundizó de manera dramática a partir del Frente Nacional. La consecuencia fue un progresivo deterioro de las condiciones en que los departamentos y los municipios debían cumplir sus funciones. Necesaria y progresivamente había que recurrir con mayor asiduidad a los recursos y a las bondades del nivel nacional de la administración pública. El segundo fenómeno se relaciona con la forma como las prácticas clientelistas han afectado el desarrollo de la actividad política a nivel local y la comunicación con las otras instancias del Estado institucional. Este tipo de prácticas, presentes también desde los comienzos de la actual República, adquirieron una mayor importancia a partir del Frente Nacional y de la consolidación de las relaciones capitalistas. Con el crecimiento relativo del aparato estatal y de sus recursos, las relaciones de clientela encontraron el espacio propicio para convertirse en factor necesario para establecer la comunicación entre la comunidad y las instituciones. El municipio, “lugar de encuentro entre la sociedad civil y el Estado”<sup>2</sup>, se ha visto afectado de un modo particular por el peso creciente de esta relación. Pero además, como parte integrante de la estructura institucional, ha entrado totalmente en su dinámica, no sólo en su papel de otorgador de servicios a la comunidad, sino también en su marcada dependencia administrativa y fiscal con respecto a los niveles departamental y nacional.

---

<sup>1</sup> Sobre la definición y las funciones asignadas al municipio desde la Constitución de 1886 y los comienzos de la República, véase José Ortega Torres (comp.), *Código del régimen político y municipal*, Bogotá, Editorial Temis, 1986, págs. 64 y ss., y Jaime Castro, *Código de régimen municipal*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1986.

<sup>2</sup> Pedro Santana, “Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia”, en *Revista Foro*, No.1, Bogotá, septiembre de 1986, pág. 7.

Afectado por estos dos fenómenos, el municipio ha visto en la década de los años ochenta el resurgimiento de la temática de la descentralización, del fortalecimiento y autonomía de las regiones y municipios. Tales procesos, que hacen parte de políticas que han afectado a casi todos los países de América Latina, se han trabajado en dos aspectos claves para el caso del municipio colombiano: por un lado, en la reforma administrativa y fiscal, y, por el otro, en la elección popular de alcaldes. El primero ha redefinido las funciones y competencias político-administrativas del municipio, ha fortalecido los fiscos municipales y ha incluido disposiciones novedosas para señalar las normas que rigen y legitiman la participación de la comunidad. El segundo ha implicado, al menos en la forma, un fuerte remezón a la jerárquica y estática estructura institucional y ha incluido otras medidas como las referentes a la consulta popular<sup>3</sup>. No obstante, por lo reciente de su desarrollo y por la misma diversidad de sectores que la han apoyado, es difícil precisar su verdadero carácter e incidencia en el funcionamiento del régimen político colombiano<sup>4</sup>.

Sin ser muy claro el rumbo, el municipio colombiano ha cambiado la forma de ejercer sus funciones, las atribuciones y servicios que debe prestar, los recursos con los cuales puede responder a las exigencias que la comunidad le hace y la forma misma en que está concebida su estructura formal e institucional y su dependencia de los otros niveles del aparato estatal. Por esto es importante estudiar su situación, pero también por lo fundamental de su papel como instancia local del Estado institucional y por ser el lugar de la administración pública más cercano a la dinámica socioeconómica de la sociedad. No obstante, la razón principal en lo que tiene que ver con la presente investigación estriba en la posibilidad de explicar, a partir del acercamiento minucioso a la realidad municipal, las condiciones que permiten la instauración del clientelismo como relación política fundamental y dominante en el funcionamiento del régimen colombiano. La comprensión de este aspecto ordena y da significación a los factores mencionados.

El municipio hace parte de los circuitos y redes por donde circulan las relaciones políticas de clientela. Allí se da la vinculación con las otras instancias institucionales del Estado. Desde la administración municipal las autoridades tienen que ordenar y dirigir la comunidad bajo su responsabilidad y los procesos socioeconómicos que ésta desarrolla, papel que se cumple de acuerdo con la lógica clientelista que domina el funcionamiento del sistema. Centrar la atención en la realidad municipal, desde una perspectiva cualitativa muy concreta, es una forma de develar y ejemplificar los diversos factores que conforman esos procesos de alcance nacional.

El estudio del municipio de Rionegro, Santander, busca desentrañar aspectos fundamentales de este complejo fenómeno. Las condiciones de este municipio están llenas de particularidades, respecto al resto de municipios colombianos. Sin embargo, los

---

<sup>3</sup> Para un análisis de la aplicación de las políticas descentralizadoras en América latina véase Pedro Medellín (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, sin fecha. En cuanto a la legislación que ha acompañado estos cambios en Colombia, un resumen de la misma y de su aplicación puede consultarse en *ibíd.*, págs. 35 y ss.; Pedro Santana y Constantino Casasbuenas, “¿Gobierno de partido o nuevo pacto frentenacionalista?”, en *Revista Foro*, No.2, Bogotá, febrero de 1987; Bernardo Echeverry, Ley 14 de 1983, *Apuntes y comentarios*, Bogotá, ESAP, 1985; y Germán Santana Díaz, “En qué consiste la reforma municipal”, en *Procomún*, No.1, Bogotá, diciembre de 1987.

<sup>4</sup> Acerca del verdadero significado y alcance de tales procesos de reforma, véase Carlos Moreno, “La reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?”, en *Análisis Político*, No.3, Bogotá, enero-abril de 1988; Pilar Gaitán, “La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia”, en *Análisis Político*, No.3, Bogotá, enero-abril de 1988; y “Primera elección popular de alcaldes: Expectativas y frustraciones”, en *Análisis Político*, No.4, Bogotá, mayo-agosto de 1988.

procesos que allí se viven tienen ocurrencia dentro de condiciones estructurales comunes que, en mayor o menor medida, afectan y son compartidas por muchos otros municipios. Una aproximación basada en tales características y en el tratamiento de las circunstancias que las ejemplifican, explora el terreno poco estudiado de la articulación local del sistema político del clientelismo. Si el aporte es válido, se colabora en la categorización de los más de mil municipios a partir de la variable referida al proceso y tramitación de lo político. O, por lo menos, se dejan planteamientos sobre un “modelo” del clientelismo a nivel municipal para ser utilizado en otros estudios locales.

Lo básico es mostrar la forma como la relación entre la estructura socioeconómica y el Estado institucional en Rionegro ha dado lugar a una serie de condiciones propicias para que el clientelismo ocupe un lugar determinante en la tramitación de lo político. El cometido principal de este capítulo es rescatar esas condiciones y ejemplificar las circunstancias que han hecho posible la consolidación de tal situación. Sin embargo, por el énfasis puesto en el clientelismo, algunos factores de importancia dentro de la evolución de la compleja situación municipal, como los conflictos sociales y agrarios, son tratados tangencialmente o vistos sólo desde la perspectiva que esta temática plantea.

En la siguiente sección se hace una descripción global de los elementos que definen la situación geográfica y administrativa del municipio. Luego se analiza el contexto socioeconómico de Rionegro, con el fin de mostrar sus principales estructuras económicas y productivas. Finalmente, se estudia la organización político-administrativa para establecer la forma en que el clientelismo ha determinado la relación entre la estructura institucional del Estado y el contexto socioeconómico.

## SITUACIÓN GEOGRÁFICA Y ADMINISTRATIVA DE RIONEGRO

El municipio de Rionegro, situado a veinte kilómetros al norte de Bucaramanga por la carretera que conduce al mar, es considerado el tercer productor de café en el departamento. Su cercanía a la capital, el peso del cultivo del café en su economía, las dos zonas con dinámicas socioeconómicas autónomas que lo constituyen y las formas como se han consolidado y expandido las prácticas clientelistas, son características que expresan la existencia de una compleja realidad que vale la pena analizar. Localizado en las estribaciones de la Cordillera Oriental, Rionegro posee una extensión de 1.604 kilómetros cuadrados<sup>5</sup>, que hace que su territorio se extienda por los valles de los ríos Lebrija y Cáchira hasta las riberas del río Magdalena. En este extenso territorio se asienta una población de 27.488 habitantes, predominantemente rural<sup>6</sup> y dedicada a labores agropecuarias.

---

<sup>5</sup> El dato sobre la extensión territorial fue tomado de la relación entre población de 1985 y habitantes por kilómetro cuadrado que trae el diskette del Instituto SER-BCH, “Listados de datos municipales”, Sistema de Consulta de Información Municipal, Informun, 1987. Este mismo dato lo reseña Víctor Jiménez, “Municipio de Rionegro, Monografías, Proyecto de monografías municipales”, Bogotá, Instituto SER. 1985.

<sup>6</sup> Según el censo de 1985, la población rural era de 23.415 habitantes y la población urbana de 4.343 personas. Es decir, un 16% de la población habitaba en la cabecera municipal y un 84% en el campo. Con respecto al censo de 1973, que daba una población total de 31.405 habitantes, hay una reducción que se explica por la creación del municipio de El Playón, antiguo corregimiento de Rionegro. Esta se oficializó definitivamente en 1984 por medio del Decreto 3515 de ese año, en el cual el gobernador hizo uso de las facultades que le delegó la Asamblea Departamental a través de la Ordenanza No. 13 de 1984. No obstante, la población urbana ha mostrado un leve crecimiento relativo, del 9% que representaba en 1964 y el 10% que cubría en 1973, al 16% según el censo de 1985. Este incremento, sin embargo, está lejos de cuestionar



Como la cabecera está localizada muy cerca de Bucaramanga, sus distintas actividades han estado bajo la influencia del tipo de proceso económico que allí predomina. En efecto, la comercialización de los productos que se cultivan en Rionegro se ha visto sometida a una mayor dinámica, a raíz del influjo que ejercen las actividades de intercambio de la capital. Igualmente, los habitantes de Rionegro han encontrado una mayor y más amplia gama de oportunidades laborales al desplazarse a Bucaramanga.

---

el predominio evidente de la población rural. Sobre estos datos y actos de las corporaciones se puede consultar Instituto SER-BCH, "Listados..."; Víctor Jiménez, "Municipio de..."; DANE, *Censo 73*, Bogotá. DANE, 1980; Asamblea del Departamento de Santander *Ordenanzas*, Bucaramanga. Archivo de la Asamblea, 1984; *Gaceta de Santander*, Bucaramanga, enero 10 de 1, pág. 2.



la cabecera municipal. Esta zona está influenciada por la dinámica económica de su área urbana y por las prácticas clientelistas que allí se viven. Además, es donde se concentra la mayor parte de la población. De ahí que goce de la estabilidad propia de condiciones socioeconómicas consolidadas. Por su geografía quebrada y su clima templado, las tierras son propicias para gran variedad de cultivos entre los que predominan el café y el cacao. También se producen yuca, maíz, plátano y frutales, principalmente con fines de autoconsumo.

La zona baja se ubica en los valles de los ríos Lebrija y El Cáchira, y se extiende hasta la región del Magdalena Medio. Con ella, el municipio forma parte de una región de frontera agrícola y colonización reciente. Por eso no goza de la estabilidad y tradición de la zona alta y muchas de sus características están apenas en proceso de consolidación. Los corregimientos y veredas que la componen, como San Rafael y Papayal, no tienen comunicación directa con la cabecera municipal, lo cual determina que su dinámica socioeconómica esté más ligada a Barrancabermeja, San Alberto (Cesar) y otros municipios, que al mismo Rionegro. La población de esta zona es poco numerosa, aunque ha venido creciendo. Por sus características geográficas, se han desarrollado cultivos de arroz y sorgo en forma mecanizada, ganadería extensiva y plantaciones de palma africana. A pesar de su desvinculación socioeconómica de la zona alta, ha estado ligada a ésta institucional, electoral y administrativamente, así como al proceso político que allí se desarrolla.

La existencia de estas dos zonas claramente diferenciadas pone de presente que la integración obedece a una cuestión puramente política y administrativa. Desde la perspectiva de la estructura socioeconómica, se hace evidente que es una integración forzada que no corresponde en ningún sentido a las necesidades y características de las dos zonas. Esta situación indica que la permanencia del actual territorio de Rionegro puede verse amenazada en cualquier momento. No es de extrañar que, además de la separación de El Playón, haya existido un movimiento cuyo objetivo era convertir al corregimiento de San Rafael en municipio<sup>9</sup>. La unidad de Rionegro es, por tanto, débil. Se sostiene gracias a una estructura institucional que así lo determina, a pesar de que ha mostrado una incapacidad manifiesta para hacer presencia en la zona baja.

Son muchos los municipios colombianos que comparten la característica de no correspondencia entre la delimitación político-administrativa de un territorio y sus condiciones socioeconómicas. En Santander esta situación la comparten municipios como Simacota<sup>10</sup> y San Vicente de Chucurí. Ello obedece a que el origen de las estructuras municipales en el país data de hace muchos años, en algunos casos desde comienzos de

---

<sup>9</sup> La Ordenanza No. 17 de 1984 delegó en el Gobernador la facultad para crear el municipio de San Rafael. Sin embargo, no se hizo uso de ella aparentemente por presiones de la Confederación Liberal de Santander; facción a la que está adscrito el grupo político que domina en Rionegro, liderado por Tiberio Villarreal. La insistencia de algunos sectores residentes en ese corregimiento ha continuado en los últimos años y ha tenido eco en los líderes municipales del Frente de Izquierda Liberal Auténtico, FILA. En el caso de la creación de El Playón se superaron los inconvenientes que se presentaron porque el grupo predominante en Rionegro no se veía mayormente afectado en lo electoral. El corregimiento era un fortín conservador. En el caso de San Rafael, tradicionalmente adscrito al partido liberal y al grupo de Tiberio Villarreal, la creación del nuevo municipio tendría efectos electorales inmediatos.

<sup>10</sup> Para un análisis de este municipio, caracterizado por la existencia de dos zonas, véase Juan Guillermo Ferro, "Clientelismo y poder político en las zonas rurales tradicionales: El caso de Simacota (Santander)", trabajo de grado para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1987, c. 4.

la vida republicana y en otros incluso desde la Colonia. Como se ha buscado que todo el territorio nacional quede bajo la jurisdicción de algún ente municipal, muchas regiones baldías y lejanas de las cabeceras municipales y de los centros de poblamiento quedaron adscritas a determinados municipios. Tal anexión se hizo muchas veces para no romper los límites de las regiones y los departamentos. No hay que olvidar que la división básica de los departamentos se hizo de acuerdo con los límites geográficos instituidos por los estados soberanos en el siglo pasado y que en éstos, los accidentes geográficos, como ríos y cordilleras, tuvieron mucha incidencia.

Esa estructura original se ha transformado con el poblamiento y la expansión de la frontera agrícola. Tales procesos, al evidenciar la desintegración entre lo socioeconómico y lo político-administrativo, han llevado a la creación de nuevos municipios. Al poblarse un territorio antes virgen se hace palpable la desarticulación entre los dos ámbitos. Allí surgen las presiones para dar vida a nuevas realidades locales y regionales. Se desarrollan entonces, procesos impregnados de peripecias propias de las tramitaciones jurídicas y políticas. En ellos priman las negociaciones clientelistas del sistema político, en especial las referidas a los intereses electorales de las agrupaciones locales. Muchos de estos procesos culminan con estatutos jurídico-políticos que dan vida a nuevos entes municipales.

Como parte de la dinámica histórica señalada, a varios municipios de Santander, cuyo límite natural al occidente es el río Magdalena, les ha correspondido una zona del Magdalena Medio. Los problemas de la distribución político-administrativa existente se han puesto en evidencia. Las dificultades geográficas y las limitaciones administrativas han impedido que los respectivos municipios puedan responder por tales territorios y han mostrado que bien podrían ser parte de otros municipios o incluso de otros departamentos<sup>11</sup>. Estos problemas tienen que ver, por un lado, con la racionalidad que subyace a la distribución político-administrativa y con las características que presenta el funcionamiento del Estado institucional para poder extender su acción a zonas aisladas aunque pertenecientes a un municipio. No obstante, los problemas no se han presentado independientemente de las prácticas clientelistas, que se han adecuado (y a la vez han adecuado al Estado institucional) a esta discutible forma de mantener la repartición de las competencias y responsabilidades de los municipios sobre los diferentes territorios.

En el caso de Rionegro, la integración forzada de dos zonas con características tan diferentes se ha sostenido gracias al ordenamiento obligado por la distribución geográfico-administrativa. Tal obligación ha sido complementada con la lógica electoral que el clientelismo le ha impuesto al funcionamiento del sistema. En la zona alta, la actividad del aparato estatal ha estado mediada por el clientelismo. Pero, como en la región plana habita un no despreciable botín electoral, se ha buscado tenerla bajo control al ofrecerle servicios y recursos que la mantengan atada y sometida al grupo político predominante en el municipio, adscrito al partido liberal. Se le ha incluido marginal mente dentro del proceso político municipal, aunque ello signifique una tenue presencia estatal mediada por el clientelismo. Por los obstáculos y dificultades que es necesario superar, la atención de las instituciones estatales a la zona baja agudiza su debilidad.

---

<sup>11</sup> En diversas ocasiones se ha propuesto un reordenamiento territorial para Colombia en vista de las arbitrariedades y problemas del que existe actualmente. Al respecto véase Orlando Fals Borda y otros, *La insurgencia de las provincias*, Bogotá, Universidad Nacional-Siglo XXI, 1988.

## CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO

Como se anotó, el territorio que comprende el municipio de Rionegro tiene dos zonas bajo control y jurisdicción de las mismas autoridades locales. Sin embargo, cada zona accede de diferente manera a las instancias encargadas de ofrecer respuestas a sus necesidades, y tienen mecanismos desiguales de participación en la toma de decisiones. En términos globales, la zona alta goza de más atención y privilegios al incidir directamente y con éxito sobre las instituciones y las autoridades municipales.

A pesar de lo señalado, ambas zonas comparten un factor común respecto a las políticas y al funcionamiento del aparato estatal en Rionegro. En efecto, la actividad económica del municipio depende tangencialmente de las funciones, decisiones de política económica y actividades del Estado. La producción de la zona alta tiene un peso predominante en la configuración del proceso económico municipal. Pero al igual que en la zona baja, la dirección que toma la economía depende de las iniciativas desarticuladas de la sociedad civil. En éstas es de suma importancia el peso de la Federación Nacional de Cafeteros, el gremio más representativo. Si bien actúa en la zona alta, su influencia es notoria en el conjunto global de la economía rionegrana. No obstante el peso en la actividad económica municipal, el papel del gremio cafetero no ayuda a la integración de las dos zonas pues su preocupación está en la zona montañosa donde se encuentran los productores de café. Por ello, la iniciativa privada no promueve medidas que conduzcan a una integración en lo socioeconómico, ya que los intereses de los principales gremios tienen una delimitación territorial y de población precisa.

Al igual que en casi todos los municipios del país, el Estado en Rionegro no cumple un papel rector sobre la economía municipal. Ejerce apenas una labor marginal en aspectos como el otorgamiento de crédito. La incidencia de las políticas macroeconómicas sobre los municipios es escasa, pues apenas tiene efectos indirectos sobre su dinámica económica. Hay algunas excepciones, como son las medidas sobre redistribución de recursos fiscales y de algunos impuestos municipales; sin embargo, éstas no alcanzan a modificar sustancialmente el panorama descrito. La debilidad de la presencia estatal se ve agravada por otro aspecto, que tampoco es exclusivo de Rionegro. La dotación de infraestructura, labor fundamental del aparato estatal, más aún cuando hay una marcada carencia de servicios básicos<sup>12</sup>, está mediada por las prácticas clientelistas y la lógica electoral con que éstas funcionan; además, tiende a ser reemplazada por otras instituciones u organizaciones. En el caso de Rionegro, es sustituida por entidades como la Federación Nacional de Cafeteros o las juntas de acción comunal. Los sustitutos del ente institucional se articulan y adecúan a la lógica con que funciona el clientelismo. Por ello, entran a compartir el uso de las prácticas clientelistas como filtros para el otorgamiento de servicios y recursos. Los recursos, de por sí insuficientes y parciales para satisfacer las necesidades de la comunidad, son repartidos a través de esas prácticas. El acceso a los recursos es bastante limitado y su distribución se controla con la exigencia de una contraprestación de los beneficiados a través del voto.

---

<sup>12</sup> Para el caso de Rionegro, las estadísticas más recientes del DANE sobre Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, hablan de 15.751 personas (57% de la población total) en esa situación, 8.695 (32%) en la miseria, 19% de las viviendas inadecuadas, 16% de hogares con hacinamiento, 35% de viviendas con servicios insuficientes, 21 % de hogares con niños que no van a la escuela y 16% de hogares con alta dependencia económica, es decir, donde más de cinco personas dependen de una sola. Para estos datos, véase Dane, "Indicadores de pobreza", 1988, tabulados.

En síntesis, la relación existente en Rionegro entre lo socioeconómico y el Estado institucional es similar a la de otros municipios. En general, las instancias locales en todo el país comparten estas características: la vida económica tiene una tenue dependencia del Estado, hay tendencia a que la mediación clientelista incida bastante en el funcionamiento de la administración pública y se buscan sustitutos para la dotación de infraestructura en vista de que el ente al que le corresponde tal función no la cumple o la desarrolla deficientemente.

### ***La tenencia de la tierra en Rionegro***

En la tenencia de la tierra en Rionegro es notorio el predominio de propiedades de menos de cincuenta hectáreas y, entre éstas, de las comprendidas entre veinte y cincuenta hectáreas (véase Cuadro 1). Esta es la situación característica de la zona alta. Por ello es necesario diferenciar las dos zonas.

CUADRO 1								
TENENCIA DE LA TIERRA EN RIONEGRO, SANTANDER								
PREDIOS, PROPIETARIOS Y								
RANGOS DE SUPERFICIE EN HECTAREAS								
1960-1988(1)								
AÑO	1960(3)			1971(4)		1980		
Rangos de superficie (HAS)(2)	No. predios	No. propietarios	Superficie en hectáreas	No. predios	Superficie en hectáreas	No. predios	No. propietarios	Superficie en hectáreas
0-1	348	407	36.9	335	70.9	432	470	106.6
1-3	160	205	253.4	206	402.6	278	354	529.7
3-5	179	234	634.0	228	906.3	283	369	1,105.6
5-10	310	402	2,092.5	427	3,126.8	575	723	4,235.7
10-20	489	604	6,376.0	603	8,764.2	829	1,027	12,085.4
20-50	547	677	16,592.5	880	29,577.8	1,103	1,392	34,859.6
50-100	241	297	15,473.0	401	28,413.3	473	640	32,816.9
100-200	168	194	20,602.0	216	30,365.8	240	333	34,019.1
200-500	115	137	30,862.0	112	32,025.7	123	152	35,351.0
500-1000	18	20	11,488.0	20	14,023.8	10	11	6,790.8
1000-2500	3	6	4,000.0	2	3,718.4	2	2	2277.9
2500-	3	4	65,000.0	1	2,613.5	0	0	0.0
CON SUP	2,581	3,187	172,777.3	3,431	153,982.2	4,348	5,473	164178.4
SIN SUP(5)	2,211	2,528	0.0	515	0.0	0		
TOTAL	4,792	5,715	172,777.3	3,946	153,982.2	4,348		164178.4

AÑO	1960(3)			1971(4)			1980		
	Rangos de superficie (HAS)(2)	No. predios	No. propietarios	Superficie en hectáreas	No. predios	No. propietarios	Superficie en hectáreas	No. predios	No. propietarios
0-1	364	401	88.3	419	480	99.4	438	500	106.7
1-3	294	371	575.3	292	378	565.4	317	403	603.3
3-5	320	416	1,255.6	296	397	1,153.6	313	432	1,225.1
5-10	565	747	4,159.6	507	676	3,712.4	531	714	3,888.4
10-20	675	866	9,715.3	641	816	9,261.8	667	852	9,614.9
20-50	747	994	23,686.5	706	937	22,546.2	724	964	23,031.5
50-100	355	515	24,583.1	329	452	22,856.0	332	461	23,009.3
100-200	207	290	28,755.3	206	294	28,632.7	211	304	29,465.3
200-500	105	155	30,863.5	100	150	28,868.6	97	147	28,000.4
500-1000	12	18	7,895.5	8	9	5,288.0	8	9	5,228.0
1000-2000	2	2	3,106.5	1	1	1,197.9	1	1	1,197.9
2000-	1	1	2,111.9	0	0	0.0	0	0	0.0
TOTAL	3,647	4,776	136,796.5	3,505	4,590	124,182.1	3,693	4,787	125,371.0

**FUENTE:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Estadísticas Catastrales, Rionegro Santander.

**NOTAS:**

(1) Se utilizó como fuente principal *Estadísticas catastrales de Rionegro*, Santander, elaboradas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ICAC. Fue escogida ante la inexistencia de otra serie histórica confiable sobre la tenencia de la tierra en este municipio. Los datos del Censo Agropecuario del DANE, 1970-1971, fueron confrontados con los datos del IGAC para ese mismo año. No fue posible ahondar en la comparación, puesto que hay marcadas diferencias en los datos dadas las distintas metodologías utilizadas. La diferencia entre el concepto de predio y el de explotación podría explicar las divergencias en los datos, como se señala en Luis Lorente y otros, Distribución de la propiedad rural en Colombia, Bogotá, CECA-Ministerio de Agricultura, s.f. Hay que anotar, sin embargo, que los datos de los años anteriores a 1984 tienen una serie de inconsistencias y problemas advertidos por los mismos funcionarios del Instituto Agustín Codazzi que facilitaron la información.

(2) Los rangos de superficie en hectáreas presentan diferencias. Para los años 1983, 1987 y 1988, las dos últimas categorías difieren de las de 1960, 1971 y 1980. Este cambio obedeció a la actualización de la información catastral que se inició en 1983. Las nuevas categorías (de 100-2.000 hectáreas y de 2.000 has.) se redefinieron para adecuarlas a los tamaños predominantes en las grandes propiedades. De 1983 en adelante se incluyeron dos nuevas categorías (de 10 a 15 has. y de 15 a 20 has.), siguiendo las razones expuestas. No obstante, para hacer relativamente comparable la información, se mantuvo agrupada la categoría de 10 a 20 has.

(3) El dato del número de propietarios, que indica cuántas personas figuran como dueñas de cada predio, es poco confiable para este año. El número de propietarios es mayor que el de predios, pues se contabilizan los varios dueños que tiene cada predio según las escrituras de propiedad.

(4) No se encontró el dato correspondiente al número de propietarios.

(5) Este dato se encuentra únicamente en la información anterior a 1983. Corresponde a datos sobre predios de los cuales se desconoce la superficie en hectáreas. El número total de predios y propietarios en 1960 y 1971 se obtiene de sumar los ítems.

## La zona alta<sup>13</sup>

La zona montañosa se ha caracterizado por el predominio de la pequeña y mediana propiedad cafetera. Tal característica es generalizable a todo el municipio debido a que en términos absolutos los propietarios de terrenos inferiores a las cincuenta hectáreas son mayoritarios y, también, a que el peso de la actividad económica se ha concentrado en esta zona. De igual forma, el predominio político de la agrupación liberal, que ha tenido el control del proceso político en los últimos veinte años, se ha sustentado en las condiciones propicias que le ha ofrecido la distribución socioeconómica existente en la región cafetera.

El predominio de los medianos y pequeños propietarios dedicados principalmente al cultivo del café y el cacao para su comercialización ha sido prolongado. Aunque en los últimos años ha sido afectada la tenencia, ésta no se ha modificado en lo esencial. Todavía existen el minifundio, la aparcería y el arriendo, los cuales son complementarios a la situación descrita. Incluso, procesos como la parcelación de las grandes haciendas, adelantada durante la década de los años setenta principalmente<sup>14</sup>, ayudaron a consolidar la preeminencia de los propietarios pequeños y medianos. Este mismo proceso incidió en la pérdida de importancia de la aparcería.

La alta movilidad en la compraventa de tierras y, por ende, en la identidad de los propietarios directos, tampoco ha incidido en las características de la estructura de tenencia. Por el contrario, en la medida en que tales transacciones se han regido por el ordenamiento legal, se ha acentuado la estabilidad sobre la propiedad de la tierra. La movilidad en la propiedad ha dado lugar a un lento y casi imperceptible proceso de concentración.

Rionegro no se ha caracterizado por una fuerte presión sobre la tierra ni por un evidente conflicto en torno a la misma. Sin embargo, tampoco ha sido una isla ajena a los procesos y problemas que afectan al campesino en Colombia. Por ello, a la existencia de campesinos sin tierra se han sumado parceleros y dueños de mejoras. Los primeros, al no tener definida la titulación de sus predios, han luchado por conseguirla. Los segundos, luego de trabajar por cortos períodos en los predios asignados, han sido víctimas de abusos de los propietarios<sup>15</sup>. Estos son problemáticos aspectos susceptibles de derivar en conflictos.

---

<sup>13</sup> Para la caracterización de la zona alta, además del trabajo de Víctor Jiménez, "Municipio...", fueron importantes las entrevistas a funcionarios de entidades como la Caja Agraria y el Comité de Cafeteros, autoridades municipales, líderes políticos y a líderes comunales. Como complemento se consultaron los trabajos de María Esperanza Albarracín Ferreira y otros, "Economía campesina, municipio de Rionegro, vereda La Unión Rueda", trabajo de grado para optar al título de economista, Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga, 1985; Elsa Díaz Carreño y Olaris Hernández, "Estudio socioeconómico de los productores de cacao en el municipio de Rionegro", trabajo de grado para optar al título de economista, Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga, 1983; y Comité de Cafeteros de Santander, "Estudio exploratorio sobre la familia cafetera santandereana", Bucaramanga, Federación Nacional de Cafeteros, 1980, págs. 51-63.

<sup>14</sup> Entre éstas cabe destacar la de las haciendas Berlín y Bremen, cuya situación se legalizó a comienzos de la década de los años setenta, Muticia y La Vega Carreño. En esta última, sin embargo, se han presentado problemas para la resolución definitiva de la situación legal de los beneficiados con parcelas, lo que ha generado conflictos.

<sup>15</sup> Según el documento de la Caja Agraria, "Actualización anual de inventarios socioeconómicos de los municipios de Santander", Bucaramanga, 1987, de 1.838 familias localizadas en el sector rural del municipio, 250 no tenían ninguna clase de propiedad sobre la tierra.

Establecer la relación entre las condiciones socioeconómicas, la estructura de tenencia de la tierra, el proceso político y el funcionamiento de las instituciones del Estado es asunto bastante complejo. No obstante, sin ser exhaustivos al respecto, cabe anotar que lo que predomina es esa capa de pequeños y medianos propietarios cafeteros que cultivan directamente la tierra con base en el trabajo familiar. Ellos son quienes componen la sociedad civil donde surgen las iniciativas dispersas que determinan la dirección que sigue la economía, con la débil injerencia de las políticas agrarias y las acciones concretas que intenta desarrollar el Estado, pero con la poderosa influencia de la Federación Nacional de Cafeteros. Además, son esos mismos campesinos (que conforman mayoritariamente la población del municipio), los que se han convertido en el capital electoral que se disputan las facciones políticas en el municipio.

La convergencia de los dos factores mencionados llevó a que la distribución socioeconómica de la zona alta generara un espacio propicio para la consolidación de las prácticas clientelistas como la relación política por excelencia en el municipio. Las actividades económicas desarrolladas por esos pequeños y medianos propietarios no han recibido un apoyo determinante por parte del Estado, pero sí lo han encontrado en algunas de las iniciativas dispersas de la sociedad civil y sus gremios más representativos. La Federación Nacional de Cafeteros, al asegurar la comercialización del principal producto, el café, ha recibido el apoyo de buena parte del campesinado y los propietarios, hasta convertirse en el gremio con mayor injerencia en la economía del municipio. Sin embargo, su labor no termina ahí, ha dado origen, además, a un espacio importante en la dotación de infraestructura, al convertirse en uno de los “sustitutos” del Estado. Tal labor no la ha desempeñado en contra de éste, sino integradamente. El Estado ha encontrado así en quién descargar responsabilidades.

El mismo campesinado, con innumerables necesidades insatisfechas en servicios básicos y enfrentado a un Estado que le ofrece soluciones insuficientes, ha sido objeto propicio para las prácticas clientelistas. Tales prácticas, cuya lógica de funcionamiento exige contraprestación en votos, han encontrado en las necesidades campesinas de vías, acueductos, educación, salud, etc., el capital electoral para reproducirse. Han logrado tener a este electorado cautivo, puesto que el acceso a los beneficios otorgados por las instituciones del Estado está mediado por los cuadros políticos o por los empleados municipales que actúan de acuerdo con los requerimientos de su agrupación política. En este sentido, el grupo Insurgencia Liberal, comandado por Tiberio Villarreal y perteneciente a la Confederación Liberal de Santander, CLS, desde 1984, ha construido su poder político con base en la situación descrita a partir de 1970. El grado de control de esta agrupación sobre el proceso político municipal se debe al cumplimiento en la intermediación para la prestación de los servicios, pero también a la forma como se ha mantenido a la comunidad en situación de dependencia de esa intermediación.

## La zona baja<sup>16</sup>

En la zona plana predominan las propiedades de más de cien hectáreas dedicadas a la ganadería extensiva y los cultivos mecanizados de arroz y sorgo, además de algunas plantaciones de palma africana. Por ser tierra de reciente colonización, la titulación de los predios y la legalización de las propiedades es un proceso apenas en desarrollo. Incluso, se encuentran algunos terrenos baldíos. Aunque son propiedades de mayor extensión y está presente el proceso por el cual los dueños de fincas grandes desplazan a los colonos de sus mejoras, no es posible hablar de grandes latifundios. El tipo de cultivos y las características del terreno hacen necesario relativizar el tamaño de las propiedades. Por ello, es posible afirmar que no hay una marcada injerencia del gran terrateniente.

La ausencia del Estado en esta zona es notoria. Por tanto, la dirección de la economía proviene claramente de las iniciativas privadas que, al ser mucho más dispersas y desarticuladas, no han permitido el surgimiento de un gremio que aglutine a varios sectores de la sociedad civil y adquiera un papel protagónico en la actividad económica.

Las instituciones estatales difícilmente se hacen presentes por medio de autoridades y oficinas municipales, y menos a través del otorgamiento de crédito, asistencia técnica o simple definición de la propiedad de la tierra. A esta situación se suma la dificultad para acceder a la infraestructura. La sola distancia de la cabecera municipal, lugar donde se toman las principales decisiones respecto a la acción estatal en este campo, hace difícil presionar la búsqueda de soluciones. A pesar de las innumerables necesidades en cuanto a infraestructura y servicios, que harían de esta zona otro espacio propicio para la consolidación de las prácticas cliente listas, tal proceso ha encontrado varios obstáculos. El principal ha sido la dificultad y los altos costos para atender requerimientos, en un contexto donde la clientela no es estable ni numerosa.

Como de todos modos existía un capital electoral y no habían surgido expresiones propias que representaran los intereses de la población, el grupo político predominante había mantenido el control sobre esta zona. Lo había hecho con base en la entrega de prebendas y beneficios limitados, en cierto modo derivados de lo sobrante en la zona alta. Desde 1984 aparecieron en la contienda política otras agrupaciones legales e ilegales. En aquel año fue un frente de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —FARC—. En las elecciones de marzo de 1986 y 1988, la Unión Patriótica —UP— y el Frente de Izquierda Liberal Auténtico —FILA—, obtuvieron algunos logros electorales. Estos dos fenómenos se explican parcialmente por la escasa atención prestada por el Estado y también por las contradicciones y limitaciones inherentes a las relaciones de clientela para ampliar la cobertura de su intermediación. Tales agrupaciones, competidoras del grupo de Tiberio Villarreal, han aprovechado los incumplimientos de los promotores del clientelismo. La inclusión de esta zona a partir de 1988 en el Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, del gobierno Barco, es un intento de quienes dominan el poder político en el municipio por hacer llegar la acción del Estado y recuperar mayor control sobre el capital electoral.

---

<sup>16</sup> Para la caracterización de la zona baja también fueron importantes el trabajo de Víctor Jiménez, “Municipio...”, las entrevistas a funcionarios (especialmente de la Caja Agraria), autoridades municipales y líderes políticos. Como complemento fue útil la consulta del estudio del SENA, “Características del sector empresarial arrocero de los municipios de Sabana de Torres, Rionegro, San Martín y Cáchira”, Bucaramanga, 1981.

## ***Economía municipal y sectores sociales***

El producto principal de la economía del municipio es el café, aunque en los últimos años el cacao ha tenido un fuerte auge<sup>17</sup>. Estos dos cultivos han sido desarrollados en la zona montañosa, junto con productos de pancoger como la yuca, el maíz y el plátano. Estos últimos mantienen un lugar importante dentro de las actividades económicas del campesinado. Como la economía campesina (autoconsumo y trabajo familiar) es todavía la más extendida en esta zona, la relación salarial no se ha constituido en dominante. No obstante, en épocas de cosecha y en ciertas propiedades relativamente modernas dedicadas a la producción de café y cacao, la modalidad del jornal y la relación salarial han adquirido alguna importancia.

En la zona baja predominan actividades como la ganadería extensiva y los cultivos mecanizados de arroz y sorgo, los cuales requieren menor cantidad de mano de obra<sup>18</sup>. Los productos para el consumo salen del trabajo de colonos en pequeñas fincas. En esta zona hay predominio del jornal y la relación salarial y una menor incidencia del trabajo familiar, con excepción de los colonos que producen para el autoconsumo.

Con el tipo de tenencia descrito y con los productos señalados como base de la economía de Rionegro, se pone de presente que la economía campesina cumple todavía un papel determinante dentro del conjunto de actividades económicas del municipio. No obstante, la comercialización del café y el cacao ha sido fundamental para promover una dinámica de mercado que arrastra los excedentes de los cultivos de pancoger. Es tan importante esta actividad, en términos de productividad, que ha llevado a caracterizar a Rionegro como un municipio eminentemente cafetero. Por ello, no han faltado los intentos por modernizar y tecnificar, a través del crédito y la asistencia técnica, el desarrollo de estos cultivos<sup>19</sup>.

En esta estructura socioeconómica fundamentalmente campesina el peso de los propietarios como productores directos ha sido prioritario. Dentro de los propietarios, una capa de medianos empresarios agrícolas ha adquirido importancia social y política como resultado de su papel de productores de café y cacao para la comercialización. A esta capa se ha sumado un sector de comerciantes medios, muchos de ellos asentados en la cabecera y también propietarios de tierra. Se han conformado así estratos medios que, con base en su capacidad económica y en su prestigio dentro del campesinado, han influido en la vida política del municipio. Su injerencia se ha dado por medio de la colaboración o la participación como cuadros del grupo dominante. El control de los empresarios medios sobre las mesas directivas en las juntas de acción comunal les ha facilitado cumplir esta labor y ha convertido estas organizaciones en mecanismos eficientes para la intermediación clientelista. Como el proceso se complementa con la

---

<sup>17</sup> Entrevistas con funcionarios de la Caja Agraria y el Comité de Cafeteros en 1988. En la tesis de Elsa Díaz Carreño y Olaris Hernández, "Estudio socioeconómico...", se puede profundizar en este aspecto.

<sup>18</sup> Véase Víctor Jiménez, "Municipio...". También se pueden consultar los Inventarios Socioeconómicos de Rionegro, 1983 y 1986; Caja Agraria, "Actualización...".

<sup>19</sup> Véase María Esperanza Albarracín y otros, "Economía campesina...". En algunas entrevistas a funcionarios y técnicos relacionados con los programas de asistencia técnica salió a relucir esta inquietud, a pesar de que la preocupación de los mismos era señalar que la tecnificación de los cultivos iba avanzando.

retribución en obras, servicios, auxilios, becas, favores, puestos y prebendas, estas capas medias han visto cómo mejoran las condiciones materiales de las propiedades, su prestigio y liderazgo en las comunidades beneficiadas. A lo largo de este proceso, que se reproduce cada vez que hay elecciones, estos sectores han confirmado su posición en la contienda política y mejorado su situación social y económica.

El conjunto de propietarios que trabajan directamente la tierra conforma una capa potencialmente receptora de los beneficios estatales otorgados gracias a la efectiva intermediación clientelista. Hacen parte, por tanto, del capital electoral que les asegura a los políticos su reproducción como tales. Cuando se han vinculado con fuerza a las redes clientelistas han pasado a ser clientes del grupo dominante, con lo cual obtienen mayores beneficios como recursos y obras para sus comunidades y, en ocasiones, cargos burocráticos o puestos dentro del grupo político. Pero si su vinculación ha sido débil, han pasado a servir de apoyo a las precarias fuerzas que se le oponen. En caso de no hacer parte de los beneficiarios del clientelismo, han engrosado el sector de los excluidos. Terminan por aceptar su inactividad y desinterés en lo político, conformando sectores de abstencionistas y apáticos, o sectores de apoyo y solidaridad a la alternativa guerrillera.

Por su parte, los empresarios medios y los comerciantes han tenido una doble posibilidad: (1) integrarse a la agrupación política predominante y convertirse en sus líderes locales y veredales, o (2) entrar a competir con ella. La primera opción les permite adquirir liderazgo y prestigio municipal e, incluso, regional. En principio, algunos de los empresarios medios que apoyaban a la agrupación opuesta a Insurgencia Liberal han intentado dar la pelea. Sin embargo, en la medida en que el control del grupo comandado por don Tiberio ha crecido y adquirido dimensión regional, muchos de tales empresarios han negociado su ingreso a esa agrupación. Aunque el proceso de adhesión al grupo no ha estado exento de conflictos, en última instancia se ha consolidado. Los más reticentes han buscado mantener su rechazo al apoyar a grupos opositores que, dentro y fuera del liberalismo, siempre han tratado de combatir el monopolio político ejercido por don Tiberio y sus seguidores. En los últimos años, esta labor la han desarrollado principalmente la UP y el FILA.

En la zona baja la situación es algo diferente. Si bien los colonos basan su subsistencia en los productos de pancoger con el trabajo familiar, las actividades predominantes en la zona tienen otra característica. La producción de arroz y sorgo ha sido mecanizada y requiere menos fuerza de trabajo. Por el mismo proceso de tecnificación, los propietarios no son los productores directos y hay un incremento de la relación salarial. Por su parte, la ganadería extensiva no requiere grandes cantidades de fuerza de trabajo.

Por estas características, los propietarios de los terrenos donde se cultiva arroz y sorgo no han generado un polo económico fuerte para enfrentarse políticamente al grupo dominante en Rionegro. Como medianos empresarios del agro, han preferido unirse a él y recibir los contados beneficios que la intermediación clientelista distribuye. No obstante, como la presencia estatal ha sido precaria y la red clientelista no alcanza a cubrir el conjunto de la población, una parte significativa de la comunidad, principalmente colonos, ha apoyado alternativas diferentes de Insurgencia Liberal. En años recientes estos sectores han votado por el FILA y la UP, pero también han conformado un espacio de aceptación a la guerrilla.

En síntesis, el predominio de capas medias de empresarios del agro ha dado un importante apoyo, no exento de situaciones conflictivas, al grupo político que controla el municipio. Lo que ha resultado, finalmente, ha sido una articulación entre estos sectores y el grupo dominante. Se ha expresado en la adhesión y participación en el grupo de don Tiberio, como concejales o diputados, empleados del municipio, cuadros partidistas, líderes de acción comunal, o varios roles a la vez. Tal articulación se ha expresado también en la obtención de recursos para mejorar su posición y las condiciones de sus familias y propiedades. En tal sentido, el interés de estos sectores por tener electrificación, acueductos, vías, escuelas, buenos precios para la venta de sus cosechas, además de otros beneficios como empleo o becas para sus hijos, se ha visto parcialmente satisfecho por la intermediación de Insurgencia Liberal. Esa articulación ha estado, además, alimentada en algunos casos particulares por el acceso a posiciones que implican liderazgo y ascenso social. No obstante, a tales factores hay que sumar las dificultades para conformar un grupo político capaz de competir eficazmente con el grupo que ha tenido el control político del municipio.

El Estado institucional, con débil presencia e incidencia marginal en el desarrollo de la actividad económica, ha encontrado sustitutos en el cumplimiento de sus funciones de ordenador y mediador de conflictos en una organización social. Aunque en apariencia ha dejado a su suerte el desarrollo de los procesos económicos y se ha concentrado en el manejo de las relaciones políticas, por medio de la política económica ha sesgado su acción al otorgar beneficios y facilidades a determinados sectores. En última instancia, la aparente autonomía de lo económico y la intermediación clientelista predominante en lo político han tenido puntos de convergencia en los cuales los mismos sectores han sido favorecidos. Rionegro, más que excepción, es ejemplo de ello. En el campo de las relaciones políticas, el clientelismo ha cumplido la labor de sustitución por medio del control sobre la estructura institucional local. Esto le ha permitido convertirse en el eje ordenador de los demás sustitutos y cooptar las formas de organización de la comunidad. Al mismo tiempo, ésta es una labor de desarticulación de cualquier expresión diferente de las aceptadas.

## GREMIOS E INSTITUCIONES EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

La labor de apoyo a las actividades del campo, en aspectos como servicios bancarios, mercadeo, crédito y asistencia técnica, ha estado principalmente a cargo de la Caja Agraria y, con mayor incidencia, de la Federación Nacional de Cafeteros. La primera, como entidad dependiente del Ministerio de Agricultura, ha atendido lo referente al crédito y la asistencia técnica<sup>20</sup>. La segunda, como entidad privada a nivel municipal<sup>21</sup>, ha centrado

---

<sup>20</sup> Sobre la presencia de la Caja Agraria, el Cuadro 70 del *Inventario socioeconómico de 1983* dice que de 6.057 familias en el sector rural, 1.055 fueron atendidas por esta entidad y 150 por el Banco Cafetero, mientras que 4.572 no tuvieron crédito. Según la Caja Agraria, Actualización..., la participación de la entidad en el sector rural es del 52% en todo el territorio municipal.

<sup>21</sup> El carácter paraestatal de la Federación Nacional de Cafeteros obedece al hecho de que por su origen y conformación es un gremio privado pero tiene autonomía en el manejo del Fondo Nacional del Café, que es una cuenta nacional. Esto, que es claro a nivel nacional no se refleja en los niveles departamental y municipal, donde la Federación actúa como una

su atención en la región cafetera pero ha extendido su labor no sólo al mercado y la asistencia técnica, sino también al apoyo a los caficultores para la obtención de créditos, modernización de cultivos, programas para tiendas comunales y, sobre todo, dotación de infraestructura<sup>22</sup>.

El papel cumplido por estas entidades se ha concentrado en la zona alta y se ha orientado hacia los medianos y grandes propietarios, descuidando la zona baja y los dueños de pequeños predios. Cada una de estas entidades tiene oficinas en la cabecera. Han compartido la prestación de servicios con organismos como el Banco Cafetero, en crédito y servicios bancarios; la Cooperativa Central Cafetera de Santander, en comercialización del café y otros servicios a caficultores: la Compañía Agrícola Comercial, la Compañía Luker y la Compañía Colombiana de Chocolates, en comercialización del cacao; la Caja Popular Cooperativa, en ahorro y crédito al campesinado, y la Federación de Cacaoteros, en la promoción del cultivo de cacao. Esporádicamente algunas instituciones del Estado se han hecho presentes en Rionegro, como el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria —Incora—, con parcelaciones, titulación de baldíos e intervención en los conflictos de tierras; igualmente, el Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—, ha participado con programas de educación y capacitación<sup>23</sup>.

Este bosquejo de las entidades que han intervenido directamente en el desarrollo de actividades económicas refuerza la tesis sobre el carácter marginal de la intervención estatal en la economía. En el caso de Rionegro se hace más notoria, puesto que el municipio tiene una economía dinámica. El lugar que debía ocupar el Estado ha sido cubierto, en buena parte, por el gremio cafetero. La incidencia de este organismo se ha concretado a través del Comité Departamental con sede en Bucaramanga y del Comité Municipal con su oficina en Rionegro. Estas dependencias se han encargado de coordinar, planificar y ejecutar los programas pertinentes en las diferentes áreas de trabajo desarrolladas para mejorar la situación de los caficultores y asegurar una buena calidad del producto.

El gremio cafetero al desempeñar sus labores no ha entrado en conflicto con el Estado, ni con los sectores que tienen el control político en el municipio. Ha habido articulación armónica entre las tres instancias por varios factores. En primer lugar, al reemplazar al Estado lo ha descargado de responsabilidades y funciones con respecto a la comunidad, para las cuales no tenía suficientes recursos, ni medios adecuados para actuar. En segundo lugar, ha compartido con el Estado y la comunidad la inversión y ejecución de

---

entidad privada. Sobre el carácter de la Federación Nacional de Cafeteros véase Marco Palacios, *El café en Colombia (1850-1970)*, Bogotá, El Áncora Editores y El Colegio de México, 1983, y Daniel Pécaut, *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1987, págs. 155 y ss.

<sup>22</sup> La inversión del Comité de Cafeteros entre 1970 y 1985 ha estado cercana a los 300 millones de pesos de 1985. Esta corresponde a una tercera parte del presupuesto total de gastos del municipio en el mismo período. Véase el Cuadro 15, Aportes del Comité de Cafeteros al municipio de Rionegro, del Capítulo 5, “Legitimación del poder local”.

<sup>23</sup> Durante la administración Betancur, el SENA promovió el programa de Capacitación para la Participación Campesina, —Capaca—. Este se desarrolló en algunas veredas, pero con el tiempo perdió fuerza hasta desaparecer prácticamente, víctima de los cambios en las políticas y en los funcionarios. Otra forma de presencia del SENA ha sido la asesoría y colaboración en cursos organizados por otras instituciones u organizaciones. Sobre este último aspecto, véase el Capítulo 4, “Acción comunal y clientelismo”.

obras de infraestructura<sup>24</sup>, así como la prestación de asistencia técnica. En tercer lugar, aunque la situación ha funcionado bajo una lógica diferente de la de las prácticas cliente listas, quienes las controlan han logrado una efectiva manipulación de lo aportado y promovido por los cafeteros. En cuarto lugar, porque así como Insurgencia ha adquirido control hegemónico sobre todos los cargos públicos, también ha ejercido un control sobre las organizaciones de la comunidad, como las juntas de acción comunal, que han canalizado los aportes del Comité de Cafeteros. Poco a poco, este control también se ha extendido a algunos cargos de mediana importancia dentro del mismo Comité<sup>25</sup>.

El papel cumplido por la Federación obedece a una lógica diferente de la del clientelismo. En ella predominan la eficiencia productiva y la rentabilidad comercial. No obstante, en el terreno de la política, en el caso concreto de Rionegro, tal agremiación ha aceptado la intermediación clientelista y el control ejercido por Insurgencia Liberal. La Federación, al coordinar las diferentes instancias involucradas en estos procesos, ha buscado maximizar su reemplazo de la labor estatal al lograr una mejor utilización de los recursos y auxilios conseguidos por don Tiberio. Sin embargo, se ha cuidado de entrometerse en los terrenos que maneja el jefe político del municipio. En últimas, el gremio cafetero ha aceptado su predominio político y la lógica clientelista de su ejercicio del poder, siempre y cuando se respeten los planes y actividades que ha desarrollado en el campo económico y se asegure la protección de los intereses y la reproducción de las condiciones de dominación. La Federación e Insurgencia han llegado a un tácito acuerdo. Cada una ejerce control sobre las instancias que les corresponden y, en aquéllos casos en que sus actividades se cruzan, tratan de llegar a acuerdos que permitan un desempeño armónico de las funciones respectivas. No obstante, es innegable que por la importancia de las relaciones políticas ha existido una tendencia a que se subordine el gremio cafetero a los mandatos de don Tiberio. A pesar de las funciones diferentes que desarrollan los cafeteros e insurgencia y a que se mueven dentro de ámbitos distintos de relaciones sociales, la lógica clientelista tiene tal peso que ha llegado a intervenir en las actividades del Comité.

Todas las entidades que actúan en la dirección de la actividad económica tienen funcionarios y técnicos que conforman otra capa media importante dentro de los diferentes sectores sociales del municipio. Tales funcionarios, sin embargo, están generalmente adscritos a las redes clientelistas. Su empleo lo han recibido gracias a recomendaciones e influencias propias de tales prácticas y a ellas deben responder para mantenerlo. Los que no están en esta situación no tienen el peso ni el interés para cuestionarlas. Estas posiciones, que de por sí implican un mecanismo de ascenso social para los jóvenes del municipio, han quedado en manos de las prácticas clientelistas y de la lógica electoral. Por esta vía también se ha con solidado el control político del grupo liberal que ha tenido el dominio sobre Rionegro.

---

<sup>24</sup> Los porcentajes de participación del Comité en los aportes efectuados para las diferentes obras ha sido variable. El aporte de la comunidad, generalmente un 15 o 20% del valor total de la obra, se recolectaba a través de cuotas y bazares. En muchos casos fue cubierto con auxilios nacionales, departamentales e incluso, municipales, conseguidos por Tiberio Villarreal. Véase el Cuadro 15, "Aportes...".

<sup>25</sup> Entre 1986 y 1988 una sola persona ocupó el cargo principal en las organizaciones relacionadas con la intermediación de los recursos y auxilios conseguidos y con la ejecución de las obras. La presidencia de la junta directiva de la Junta Central de Acción Comunal de Rionegro, la presidencia del Comité Municipal de Cafeteros y la presidencia del Club de Leones "Monarca" de Rionegro, quedaron en manos de un miembro del grupo político dominante.

## ORGANIZACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

El nivel local del Estado institucional colombiano se ha visto abocado, en su última década, a una serie de transformaciones producto del proceso de descentralización, reforma administrativa y elección popular de alcaldes. Estas han implicado cuestionamientos del carácter del municipio. En efecto, una reforma descentralizadora como la que ha sufrido la estructura institucional, históricamente centralista, tiene varias implicaciones que alteran el desarrollo de la actividad política.

Varias de las reformas descentralizadoras pueden entenderse en la perspectiva de aliviar de responsabilidades al Estado, en especial al nivel nacional de la administración pública. No obstante, en un régimen político estrecho y difícil de transformar, con una estructura institucional jerárquica, tales cambios introducen reformas en su funcionamiento y pueden tener un importante potencial democrático. Tres aspectos pueden concretar este potencial: (1) cambios en el funcionamiento del aparato estatal, (2) ampliación del espacio político, y (3) cambios en las formas de participación de la comunidad.

Cuando toda la estructura administrativa e institucional responde a la lógica electoral y está sumida en la racionalidad clientelista, las reformas permiten preguntarse si tal dependencia se podrá romper o si se adecuarán al clientelismo. En el caso de la elección popular de alcaldes y de las mayores transferencias fiscales a los municipios, el proceso no ha dado todavía respuestas claras y definitivas. Aun así, en la articulación entre los tres niveles de la administración pública, que estaba mediada por el clientelismo, se ha visto la aparición de ajustes y dificultades.

En el caso de Rionegro, se encuentra que su estructura institucional se ha caracterizado, en los últimos veinte años, por una gran estabilidad, con leves cambios. La presencia estatal, no ha estado en función del desarrollo económico, sino que ha buscado a través de la racionalidad clientelista, es decir, de quienes manipulan y reproducen su capital electoral y su control del Estado, mantener el control político necesario sobre la población y el territorio.

Este tipo de relaciones adolece, sin embargo, de contradicciones y limitaciones propias de su lógica de funcionamiento. En efecto, la apropiación privada de recursos y servicios estatales ha generado un creciente número de marginados de tales beneficios. Algunos de ellos han perdido la credibilidad en las prácticas políticas, en los partidos tradicionales y en sus representantes. Por lo mismo, se han convertido en sectores abstencionistas o indiferentes ante el proceso político, o han entrado a engrosar las opciones políticas alternativas, tanto legales como ilegales. En este caso, puesto que los jefes políticos no aceptan la pérdida del manejo sobre una población y un territorio tradicionalmente sumisos, se abren espacios propicios para una confrontación que puede derivar hacia formas violentas. El municipio es un escenario abierto para el desarrollo de estos procesos.

En Rionegro, la estructura político-administrativa ha estado sujeta a toda esta gama de factores interrelacionados. El peso de la conducción político-administrativa ha estado en manos de la Alcaldía y el Concejo, apoyados por la Tesorería y la Personería. La coordinación entre estas oficinas se ha perfeccionado con el correr del tiempo gracias, en parte, al control del grupo político de Tiberio Villarreal. La cabeza institucional del municipio se ha consolidado al actuar como bloque unificado en el que no caben las

fisuras ni las desavenencias. Obviamente, el proceso no ha estado exento de obstáculos, pero éstos han sido salvados con el perfeccionamiento de las redes clientelistas y burocráticas, como se verá en el próximo capítulo.

El control sobre el Concejo por parte del grupo dominante se consolidó a partir de 1972. Al tener el mayor número de curules se ha asegurado el dominio sobre la Tesorería y la Personería. Con los ejes de la administración municipal en sus manos ha podido ampliar la burocracia en dos sentidos: uno, creación de cargos auxiliares, de maestros que nombra y paga el municipio a través de las juntas de acción comunal, de inspecciones de policía municipales, de mensajerías y plazas bajas dentro de la estructura administrativa; otro, aparición de dependencias “especializadas” como las secretarías de Agricultura y Obras Públicas, y la Coordinación Municipal de Acción Comunal. Con estos nuevos cargos y oficinas, además del aumento de la oferta burocrática, se ha respondido a la necesidad de perfeccionar la distribución clientelista de recursos y servicios.

El nivel departamental del Estado institucional ha estado presente a través de la Recaudación de Rentas Departamentales, la Auditoría, el Servicio Seccional de Salud, la Acción Comunal, la Secretaría de Educación y las Inspecciones Departamentales de Policía. La Recaudación y la Auditoría son las encargadas de los tributos de ese nivel, la entrega de auxilios departamentales a la comunidad y el control del manejo e inversión de los recursos públicos. El Servicio Seccional de Salud está encargado de la supervisión y control del Hospital Integrado y de los diferentes puestos de salud<sup>26</sup>, muchos de ellos construidos con aportes del Comité de Cafeteros, así como auxilios y trabajo de la comunidad. La Dirección Departamental de Acción Comunal ha destinado un promotor encargado de las juntas de acción comunal. La Secretaría de Educación y el Fondo Educativo Regional se han encargado del nombramiento, distribución y sostenimiento de los maestros de las escuelas y colegios de todo el municipio; igualmente, han mantenido empleados que coordinan los programas, ejercen un control sobre las diferentes escuelas y administran los cambios introducidos en los sistemas educativos. Las Inspecciones de Policía, distribuidas en corregimientos y veredas, han servido de apoyo a la labor desarrollada por los alcaldes en cuanto a la presencia de la autoridad y la solución de los problemas administrativos y situaciones conflictivas más inmediatas.

La principal característica del nivel departamental ha sido la de su paulatina adecuación a los requerimientos del nivel local. A medida que el jefe político del municipio, don Tiberio, ha adquirido mayor importancia en este nivel al ocupar una posición dentro de las facciones liberales del departamento, la coordinación entre las instancias locales y regionales del Estado institucional se ha facilitado. En lo relacionado con nombramientos, recursos y ejecución de obras se ha podido exigir la acción de las dependencias departamentales de acuerdo con las necesidades de Rionegro. Igualmente, sus funcionarios en el municipio, en muchos casos cuotas políticas de otras facciones, han cumplido su labor según las prácticas clientelistas desarrolladas por el grupo dominante, o han tratado de no interferirlas. En consecuencia, a nivel municipal los empleados del departamento han buscado mantener el equilibrio clientelista de las diversas facciones que luchan a nivel regional. El nombramiento del alcalde de Rionegro fue por varios años un aspecto complicado para el mantenimiento de este equilibrio.

---

<sup>26</sup> En Rionegro había en 1987 diez puestos de salud construidos y en funcionamiento. Véase Caja Agraria, *Inventarios socioeconómicos*.

Paradójicamente, la elección popular de este funcionario solucionó el problema de manera favorable para el grupo político hegemónico.

El nivel nacional está presente a través de la Administración de Impuestos Nacionales, la Registraduría, la Oficina de Correos, la Caja Agraria y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones —Telecom—. Con excepción de esta última, que tiene oficinas en varios corregimientos, las demás se ubican solo en la cabecera. Los empleados de estas dependencias no han tenido vinculación directa con los mecanismos clientelistas que operan a nivel municipal, excepto cuando han generado algún conflicto con el grupo político que maneja el municipio. Hasta el momento se ha logrado una coordinación con los otros niveles y, por ende, una mayor eficiencia en la consecución y el pago de auxilios y recursos. La presión de don Tiberio, desde las posiciones que ha alcanzado, ha servido para apuntalar estos procedimientos.

En Rionegro no existe un sector descentralizado municipal. Los institutos descentralizados del nivel regional y nacional se han caracterizado por su presencia esporádica; sólo en algunos casos aislados han entrado a actuar, siempre con programas y obras definidas. Este ha sido el caso del Servicio Nacional de Aprendizaje —SENA—, del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE—<sup>27</sup>, del Instituto de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior —Icetex—, del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria —Incora—, y del Instituto de Desarrollo de Santander —Idesan—. En varias ocasiones estos institutos fueron utilizados para canalizar recursos como respuesta a necesidades clientelistas, tal el caso del ICCE. No obstante, en muchas de esas circunstancias el intento resultó costoso e ineficiente puesto que adicionaba costos administrativos mientras la ejecución de las obras adquiría ritmo burocrático. Por ello se ha retornado a los mecanismos tradicionales o al apoyo de tales institutos siempre y cuando se logre asegurar su manipulación en las actividades que desempeñan en el municipio. Las exigencias de algunos corregimientos para que la presencia institucional sea más permanente y estable, han obtenido respuestas negativas pues no existen los recursos ni los medios para ello.

La acción estatal también ha sido débil en lo referente a la dotación de infraestructura. Si bien ésta es aceptable en algunas veredas de la zona alta<sup>28</sup>, es deplorable en la zona baja. La acción comunal ha sido el único mecanismo del Estado para hacerse sentir en la comunidad. Esta forma de organización de la comunidad, que es la más extendida en Colombia<sup>29</sup>, aunque tutelada por el Estado institucional, se ha convertido en el único interlocutor válido que asegura una efectiva canalización de los recursos.

---

<sup>27</sup> A raíz del proceso de descentralización, desde 1987, institutos como el ICCE y el Instituto de Fomento Municipal, Infopal, entraron en proceso de liquidación, transfiriendo funciones y empleados a otras dependencias y niveles de la administración pública. A finales de 1989 tal proceso aún estaba en marcha.

<sup>28</sup> Víctor Jiménez, “Municipio...”, pág. 8, señala que “si bien existen algunos servicios públicos básicos como lo son acueducto y electrificación, la calidad de éstos es deficiente y la cobertura mínima. (...) Observando la distribución de los servicios públicos la zona alta (...) goza de la gran mayoría de ellos, mientras la zona baja carece de algunos”.

<sup>29</sup> Según Guillermo Cardona, en 1986 había más de 32.000 juntas funcionando. Véase “Autonomía Comunal”, en Serie Conferencias Ismac, No. 26, Bogotá, librería Sindical, junio de 1986.

La situación de las juntas de acción comunal, su papel en la canalización del clientelismo y en la comunicación entre el Estado y la sociedad civil en Rionegro se desarrollan en el Capítulo 4. Interesa destacar, por ahora, que los líderes de acción comunal de las veredas han encontrado en estas organizaciones la oportunidad de vincularse a un determinado grupo político, principalmente el de Tiberio Villarreal. De cumplir sus funciones, han podido aspirar a ascensos, a mayores liderazgos en varias veredas o en corregimientos o, incluso, a una curul en el Concejo. Estos han sido los premios a su labor para asegurar la lealtad electoral y el uso adecuado de los recursos conseguidos.

La estructura institucional del municipio ha configurado una burocracia que, al incrementarse, se ha convertido en un sector social importante. Ha aumentado las capas medias, que cuentan con peso político y capacidad económica de significación en el conjunto de la estructura social de Rionegro. La separación entre cargo burocrático y posición dentro de la agrupación política se borra con facilidad en múltiples circunstancias. Responden principalmente a los intereses de su grupo político y en segunda instancia a los objetivos de sus dependencias administrativas. Funcionario y cuadro político son la misma persona; lo segundo domina sobre lo primero. Por ello, cuando se lleva a cabo alguna actividad estatal, estos funcionarios se preocupan por hacer saber quién ha sido el mecenas político: don Tiberio. Mantienen de esta forma sus puestos y pueden ascender en la jerarquía administrativa. Así se plasma la intermediación cliente lista en el funcionamiento burocrático y administrativo del Estado en Rionegro.

No obstante, la burocracia municipal no es un bloque homogéneo. En ella se pueden diferenciar tres sectores. El primero, de funcionarios que han ocupado altos cargos a nivel municipal y que, en algunos casos, han accedido a curules en el Concejo. Corresponden al nivel de los cuadros principales del grupo político que ha dominado en Rionegro. En la medida en que don Tiberio ha escalado posiciones dentro de las estructuras del poder, estos funcionarios han ascendido. Han llegado a ocupar curules en otros concejos municipales, suplencias en la Asamblea Departamental y cargos en la Gobernación o en la Alcaldía de Bucaramanga. Pero algunos de ellos, al alcanzar una mayor dimensión, han entrado en contradicción con su jefe político. La posibilidad de no ser figuras dependientes los ha animado a entrar en disputas y, en ocasiones, a distanciarse de la maquinaria del jefe político del municipio.

El segundo sector corresponde a funcionarios medios dentro de la administración municipal. Para el desarrollo de su carrera política y burocrática han dependido en mayor grado de don Tiberio, lo que los ha hecho más leales a su grupo. A ellos también los ha favorecido el ascenso político del jefe pues han ocupado cargos secundarios en la Gobernación, el Concejo de Bucaramanga, la Asamblea Departamental o cualquiera de las dependencias que le correspondan a este político en la repartición burocrática regional y, en parte, nacional. A pesar de no ser cargos de importancia, implican un ascenso y una superación del ámbito municipal. Como el acceso a esos cargos ha estado ligado a la adhesión al grupo político, la lealtad es condición irrenunciable. Por las características de los cargos a que acceden, no tienen influencia sobre la población, ni alcanzan los medios para desarrollar poder propio. Por eso no entran en confrontación con su jefe político y difícilmente se atreven a favorecer intereses diferentes.

El tercer sector está compuesto por auxiliares, mensajeros, citadores, celadores, etc. Su dependencia de don Tiberio es absoluta. Se han visto favorecidos con su ascenso político, pues han aumentado las plazas disponibles que se pueden ocupar. La adhesión al grupo dominante es la respuesta indispensable para mantenerse en el cargo y tener posibilidades de ascenso. Cualquier cambio en esta situación se hace más difícil.

Desde el punto de vista de la comunidad de Rionegro, la apertura de nuevas posibilidades de vinculación a la burocracia en cualquier nivel ha tenido un importante significado. Para muchos jóvenes que acaban su bachillerato y que aspiran a otro nivel educativo, ésta es la única ruta de acceso a capacitación y posibilidades de trabajo con expectativas hacia el futuro. Para ellos no importan el benefactor ni los mecanismos utilizados. Si es necesario mantener una adhesión y una respuesta a sus intereses, lo hacen como lealtad y agradecimiento por los beneficios recibidos. Por esta vía también se ha apuntalado el sistema político del clientelismo.

La situación del municipio de Rionegro ha ilustrado la forma como el clientelismo se ha consolidado como relación política fundamental en la reproducción de la dominación local. La relación entre estructura socioeconómica y Estado institucional ha abierto un espacio propicio para que las prácticas clientelistas ocupen lugar determinante en la tramitación de lo político. Al retomarse estos aspectos en el estudio de este municipio se han encontrado factores estructurales que facilitan el desarrollo y reproducción de tales prácticas.

En Rionegro se ha configurado un sistema clientelista que impregna y determina prácticamente todas las actividades que se desarrollan en el municipio. El contexto socioeconómico, con sus particularidades, ha permitido que quienes han controlado políticamente el municipio adecúen los mecanismos de intermediación a sus transformaciones. En buena medida, aunque la evolución social y económica no ha conllevado cambios radicales en la estructura social, las prácticas clientelistas han obrado como catalizadores de las transformaciones que efectivamente se han dado.

El predominio de una economía campesina que se sustenta en el autoconsumo y en el trabajo familiar, y que carece de servicios e infraestructura, ha abierto el espacio a un tipo de relaciones políticas que aseguran la satisfacción parcial de esas necesidades. La configuración de determinados sectores sociales como dominantes se ha apoyado en el aprovechamiento de tales prácticas para sacar mayores beneficios de las condiciones socioeconómicas predominantes.

Ciertamente, las diferentes actividades que configuran la compleja realidad municipal se han desarrollado según sus lógicas de funcionamiento. Sin embargo, la convergencia de todas hacia objetivos similares para el desarrollo de Rionegro ha sido posible gracias al papel articulador del clientelismo. Quienes a través suyo han ejercido la dominación política, han logrado combinar los diferentes elementos para lograr la reproducción de la dominación y de las condiciones sociales.

Un aparato estatal cuyas instituciones han sido incapaces de ordenar y controlar adecuadamente un territorio y una población, ha permitido la aparición de "sustitutos" en el desempeño de sus funciones. Como funcionan bajo el mando de una lógica electoral, han aceptado que el clientelismo sea el factor que, en su papel de intermediario imprescindible en la relación con la comunidad por la que debe responder, obre como articulador. La

adecuación de diferentes mecanismos, el desempeño de funciones compartidas con otros “sustitutos” han mostrado los esfuerzos por sobreponerse a la precariedad de su presencia, aunque el precio sea la subordinación a la racionalidad clientelista.

El manejo armónico de las diversas entidades y su utilización en primera instancia para ponerla al servicio de los intereses de quienes manipulan las prácticas clientelistas ha determinado que la lógica político-electoral imponga sus normas de funcionamiento y subordine la actividad burocrática de los tres niveles (nacional, regional y local). Para cualquier funcionario público su eje de referencia es, necesariamente, la eficiencia clientelista y no la administrativa.

No obstante, se ha visto que existen limitaciones, contradicciones y fisuras en la configuración de este sistema de dominación local. A pesar de lo exitoso que ha sido en el caso y durante el período estudiado, al punto de mantener en un nivel mínimo los conflictos sociales, ha dejado sectores sociales marginados de sus beneficios y ha mostrado que su capacidad de solución de necesidades materiales es fácilmente desbordada por la magnitud de éstas. Por ello, han surgido manifestaciones opuestas a este tipo de prácticas que amenazan con desafiar el sistema político construido y que han señalado los puntos débiles de la intermediación clientelista y de la debilidad estatal. La respuesta global ha sido tratar de hacer más eficientes los mecanismos de intermediación y rechazar, desaprobar y desarrollar comportamientos sectarios frente a quienes se marginan de las redes de distribución del clientelismo e intentan desarrollar formas alternativas de acción política.

No obstante, como las prácticas clientelistas se insertan dentro de características estructurales de la actividad social, política y económica local, hasta convertirse en eje de la articulación y reproducción de la dominación, es evidente que gozan todavía de gran fortaleza. El sistema político del clientelismo, desde sus expresiones básicas y por la forma en que ha permeado las instancias de la vida municipal, tiene todavía vitalidad y formas de defensa contra sus contradicciones y contra las alternativas que lo cuestionan. Su racionalidad en lo local así lo ha demostrado.

### **3. PROCESO POLÍTICO EN RIONEGRO, 1970-1988**

En las dos últimas décadas, el desarrollo del proceso político en Rionegro se ha caracterizado por el peso creciente de las relaciones clientelistas. En estos años un líder político, Tiberio Villarreal, y su agrupación, se han convertido en los protagonistas del acontecer político del municipio. Han logrado un alto grado de control sobre las diferentes instancias institucionales, han construido una maquinaria política que funciona eficientemente y mantenido una clientela cautiva que cada dos y cada cuatro años les retribuye con votos los favores recibidos. Basados en el buen uso de los diversos mecanismos clientelistas, se han impuesto a todos aquellos que les han querido competir, han logrado reproducir su poder a nivel local y se han proyectado a nuevos objetivos en los niveles regional y nacional. No obstante, también se ha demostrado que este tipo de tramitación de lo político presenta limitaciones y genera dificultades. A éstas se ha respondido, hasta ahora, con un uso más cuidadoso y decidido de tales prácticas. En esos casos se ha tenido relativo éxito, aunque el proceso se ha desplazado hacia la posible utilización de la violencia.

Este líder político, protagonista de la mayor parte de situaciones vividas en Rionegro en los últimos veinte años, no es un personaje único. Hace parte de un grupo de profesionales de la política que se han adecuados al peso de esta estructura y la han aprovechado y desarrollado hasta sus máximas posibilidades. Los líderes clientelistas se han convertido, así, en los intermediarios indispensables de la relación entre el ente institucional y la población.

Las situaciones políticas que se han dado en Rionegro no están desligadas de lo que sucede en los ámbitos regional y nacional. En ocasiones, la injerencia de lo sucedido en estos dos niveles se ha visto más claramente. En otras, los hechos que se han dado obedecen a una particular confrontación de fuerzas en el municipio. No obstante, como el eje del recuento histórico son los sucesos políticos de Rionegro, se muestra la forma en que esas diversas presiones e influjos externos son traducidos y resueltos de acuerdo a los factores de mayor peso e influencia en el proceso político local. Igualmente, por la atención prestada al fenómeno clientelista, se miran las diferentes situaciones desde la perspectiva referida a su injerencia en el proceso político y se dejan de lado, parcial o totalmente, otros factores de la compleja realidad municipal que, sin duda, influyen también en el desarrollo de los acontecimientos.

El período escogido para estudiar el desarrollo político de Rionegro va de 1970 a 1988. En aquel año se produjeron las primeras elecciones críticas del Frente Nacional, como se analiza en el Capítulo 5. En Rionegro, este cuestionamiento se sintió con mucha intensidad, pues la Alianza Nacional Popular, ANAPO, obtuvo un significativo triunfo en las elecciones municipales. Esta agrupación había logrado la mayoría en el Concejo municipal y se aprestaba, según sus pronunciamientos, a dar un vuelco en el manejo del municipio, tradicionalmente fiel al liberalismo. La respuesta del bipartidismo fue organizar la reconquista. En esa contienda un joven político, Tiberio Villarreal, hizo su aparición y entró a ocupar un lugar en el escenario político municipal.

Los cuatro períodos en que se divide el relato del proceso político de Rionegro en esos dieciocho años obedecen a cuatro momentos que se pueden diferenciar de acuerdo con los sucesos políticos allí desarrollados. En ellos, las características de las confrontaciones políticas y el manejo del municipio por parte de la agrupación liderada por Tiberio Villarreal tuvieron connotaciones diversas.

El primer período se desenvuelve entre 1970 y 1972. En él, el liberalismo reconquista el control político y un nuevo líder entra a hacer parte del proceso desde una posición destacada: la presidencia del Concejo. Se abren así las posibilidades para que el sistema clientelista se consolide en nuevas manos dentro del bipartidismo.

El segundo período va de 1972 a 1978. Luego de la división del liberalismo en dos grupos que se enfrentan, el joven político se convierte en jefe del municipio. Después de una larga confrontación, la agrupación que lidera se impone sobre la que predominaba hasta el momento. Tiberio Villarreal se consolida como líder local. Tiene ya una clientela que le permite asentarse en esa posición.

El tercer período se extiende entre 1978 y 1984. El control de la agrupación emergente sobre el municipio se perfecciona en la medida en que no hay competencia y el líder político accede a nuevas instancias de poder como la Cámara de Representantes. Villarreal se proyecta al nivel departamental para convertirse en un político de alcance regional. Para ello, un sustento básico es el control ejercido sobre Rionegro y el capital electoral que desde allí maneja.

El cuarto y último período se inicia en 1984. La aparición de nuevos desafíos, concretamente la Unión Patriótica, obliga a una respuesta que combina la utilización más eficiente del clientelismo y un desplazamiento a formas violentas y sectarias de solución de las diferencias entre el grupo dominante y las nuevas opciones. Simultáneamente, el líder y su agrupación se insertan establemente en una facción regional. Esto determina una mayor claridad sobre posibilidades y límites en la expansión política. El recuento termina en 1988, año en que culminó el seguimiento del proceso político.

Un aparte final recoge los aspectos que caracterizan las elecciones de Rionegro en marzo de 1986 y marzo de 1988. El relato presenta muchos de los mecanismos clientelistas utilizados para reproducir e incrementar el electorado cautivo.

En las perspectivas se retoman los principales planteamientos respecto a la incidencia de las prácticas clientelistas en el proceso político. Además, se plantean algunos elementos que permiten preguntarse por la gestación de un nuevo período. Por la cercanía de los hechos no se supera el ámbito especulativo, pero se miran las perspectivas de la situación política del municipio.

## CONTROL DEL LIBERALISMO EN RIONEGRO Y APARICIÓN DE UN NUEVO LÍDER POLÍTICO, 1970-1972

A lo largo de su historia, Rionegro ha sido un municipio adscrito a las huestes del liberalismo. Si se mira su comportamiento electoral desde la década de los años treinta, se constata esta situación. Entre 1931 y 1949 el liberalismo tuvo un manejo hegemónico que se reflejó en votaciones por encima del 80%. Aun en algunos años se logró una adhesión absoluta por parte de los electores del municipio. De 815 municipios en todo el país, Rionegro fue uno entre 306 que tuvieron ese carácter “hegemónico” en los

resultados electorales, y uno de los 184 pertenecientes al liberalismo<sup>1</sup>. Una de las familias que tenían el control político de Rionegro en aquella época era la de los García Cadena. Como en la mayoría de municipios del país, en una sociedad agraria y elitista esta familia tenía larga tradición y gozaba de respeto a nivel municipal y regional.

En las décadas de los años cuarenta y cincuenta, el país vivió transformaciones estructurales en todos los órdenes. A éstas se sumaron los sucesos de la Violencia y las migraciones hacia las ciudades. A causa de tales cambios, la situación de Rionegro entró en un período de transición que se reflejó de inmediato en el control político del municipio. Varios personajes participaron de un largo proceso de competencia por definir un nuevo liderazgo político, proceso que se prolongó hasta bien entrado el Frente Nacional. Entre éstos había comerciantes locales, dentro de los cuales se destacaban los vinculados al negocio de “la pesa”. La actividad de mercadeo de la carne y manejo del matadero tenía mucha incidencia en la economía municipal. También entraron en la competencia algunos finqueros, aunque no propietarios de grandes extensiones de tierra. Si bien la adscripción liberal se mantuvo y todos los líderes políticos hacían parte del Partido Liberal, la competencia se evidenció en el terreno electoral. Se pasó de unos resultados de “hegemonía” de este partido a otros que señalaban la existencia de un “control partidista”, de acuerdo con la definición de Patricia Pinzón. Sin embargo, no había amenaza para el manejo ejercido por el liberalismo. Los líderes que se alternaron en su ejercicio no habían entrado en confrontaciones que pusieran en peligro tal situación. La dominación y el poder político adquirido no estuvieron sujetos durante ese proceso a situaciones críticas. Las transformaciones que sufría el municipio en sus condiciones socioeconómicas eran absorbidas y canalizadas por un control político sin retos. El último de los líderes establecidos en la década de los años sesenta fue Carlos Rodríguez Paipa.

A partir de 1970 se inició un proceso político con características diferentes a lo sucedido hasta entonces. El detonante de ese proceso fue la coyuntura electoral de aquel año, cuyos resultados amenazaron el control ejercido por los líderes del Partido Liberal. En las elecciones de abril de 1970, la Anapo obtuvo en Rionegro una votación superior al 75%<sup>2</sup>. Tal situación no fue exclusiva de este municipio, ni tampoco del departamento. En Santander, afecto a una buena parte de los 59 municipios que habían mostrado una clara adhesión a uno de los dos partidos tradicionales. Era una situación en la cual los 30 municipios adscritos al liberalismo, entre los cuales estaba incluido Rionegro, se veían amenazados por el apoyo electoral conseguido por la Anapo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Patricia Pinzón, *Pueblos, regiones y partidos*, Bogotá, Cíder-Ediciones Uniandes-Cerec, 1989, Tabla No. 20, pág. 30. La autora utiliza la categoría de hegemonía cuando la votación es superior al 80% dentro de un mismo partido. La categoría de control partidista se refiere a la votación entre el 61 y el 80%. *Ibíd.*, pág. 24.

<sup>2</sup> Véase el Cuadro 2 del Capítulo 5 de este libro.

<sup>3</sup> El proceso electoral de ese año tuvo características particulares. Tanto las listas liberales como las conservadoras estaban asociadas con alguno de los cuatro candidatos presidenciales, además de que el mismo día se efectuaban los comicios presidenciales y de cuerpos colegiados. De tal forma, entre las listas de ambos partidos había listas pastranistas, rojistas, belisaristas y sourdistas. En Santander, tradicionalmente liberal, la Anapo (en sus versiones conservadora y liberal) obtuvo el 48% contra el 36% de las listas pastranistas. La lista de la Anapo liberal fue la mayoritaria con el 26% de los votos, mientras el conjunto de listas pastranistas liberales (ocho en total) apenas obtuvo el 21%. Los datos electorales y la explicación metodológica se encuentran en el Capítulo 5 de esta publicación.

Lo sucedido en Rionegro, al igual que en el resto del país, fue una coyuntura que alertó al bipartidismo frentenacionalista. Los datos para Asamblea Departamental de la circunscripción de Rionegro muestran que la lista mayoritaria, entre veintiséis inscritas, correspondió a la Anapo liberal. Obtuvo un 34% de la votación total. Con la lista de la Anapo conservadora logró un 62%. Resultados similares se obtuvieron para Concejo, lo que le daba a esta agrupación el mayor número de curules en esa corporación. Sin embargo, una de las listas pastranistas logró concentrar buena parte de los votos restantes<sup>4</sup>. A esta lista pertenecían quienes habían ejercido el control político del municipio e incluía a Carlos Rodríguez Paipa. También aparecía Tiberio Villarreal, uno de sus lugartenientes.

Si a nivel nacional hubo alarma y miedo por parte de los jefes políticos y las fuerzas tradicionales del bipartidismo, situación parecida se vivía en Rionegro. Por primera vez en su historia, el municipio iba a quedar en manos de líderes que no pertenecían al liberalismo. La coyuntura electoral había dado paso a la inestabilidad en el proceso político y al temor, de parte de los jefes liberales y sus seguidores, por la pérdida del poder político y por las transformaciones que pudiera traer el cambio de autoridades y líderes del municipio. Ante esta situación, los dirigentes del partido se aglutinaron y buscaron la manera de recuperar el poder del Concejo municipal. Los representantes del bipartidismo se negaban a ver socavados sus espacios de control político. Mientras tanto, los jefes de la Anapo buscaban fórmulas, al igual que en los numerosos municipios y departamentos donde habían tenido éxito, para concretar el apoyo popular que se había manifestado electoralmente y para convertir al movimiento en partido político.

En el período comprendido entre las elecciones de 1970 y las de 1972 se desarrolló en Rionegro la reconquista del control político por parte del liberalismo<sup>5</sup>. Con los resultados electorales, los representantes de la Anapo tenían mayoría en el Concejo. De abril, fecha de los comicios, a noviembre, época de iniciación de las sesiones del Concejo, los contendores se dedicaron a preparar las tácticas para aventajar a su enemigo, La agrupación sorprendentemente mayoritaria preparaba a los concejales principales y suplentes. Era necesario asegurar su lealtad para poder consolidar lo alcanzado electoralmente. Sabían que los concejales principales tenían el compromiso de fortalecer el movimiento que desafiaba a los partidos tradicionales. Eran conscientes de que tenían que multiplicarse en distintos frentes: Congreso, Asamblea Departamental y otros concejos. El objetivo inmediato era tener una mesa directiva bajo su control, un secretario del Concejo que remplazara al que venía ejerciendo tales funciones y un presidente que, por lo menos, no fuera cuadro político del Partido Liberal. Si esto se lograba, se podía proceder a elegir tesorero y personero. En el liberalismo, por su parte, los líderes sabían que debían “jugársela toda” con las posiciones que controlaban en la administración municipal, principalmente el alcalde, que ejercía desde años antes. A pesar de ser minoría, contaban con la experiencia de sus concejales, en especial Carlos Rodríguez Paipa, el político que tenía el control del municipio. A su favor tenían el conocimiento acerca del manejo del poder político y de la administración pública.

---

<sup>4</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales*, Bogotá, 1970.

<sup>5</sup> Este proceso se reconstruyó con base en las Actas de las sesiones del Concejo y con entrevistas realizadas en 1984.

La instalación de las sesiones se llevó a cabo el 2 de noviembre de 1970. Hasta el 29 de diciembre se desarrolló una enrevesada confrontación en la cual el liberalismo, a través de lo que sus líderes denominaron la “resistencia civil”, logró desbaratar la mayoría anapista de siete concejales contra cuatro.

Al comienzo, los anapistas tuvieron éxito, al menos formalmente, e hicieron sentir su mayoría en el Concejo. Se eligió mesa directiva, se nombraron tesorero y personero, se aprobaron proposiciones de su interés y se dio tránsito a algunos proyectos de acuerdo. Se hizo colocar la fotografía del general Gustavo Rojas Pinilla en el recinto del Concejo, se declararon algunas sesiones en “cabildo abierto” y se enviaron proclamas en las que se criticaba a los partidos tradicionales y a las oligarquías. La excepción se dio con el nombramiento del secretario del Concejo: tras una fuerte discusión jurídica, la Anapo no pudo imponer su candidato.

Mientras tanto, el liberalismo unido buscaba opciones para obstaculizar los logros del contendor. Uno de sus más dinámicos protagonistas era el joven político Tiberio Villarreal. Sobre el particular, él mismo anota: “Hice una serie de juegos maquiavélicos políticos, llamémoslos así, y logré, en ese entonces, que me eligieran presidente del Concejo municipal”<sup>6</sup>. Para ello recurrió a argumentos de todo tipo. Amenazó con demandar ante el Tribunal delo Contencioso Administrativo todas las actuaciones del Concejo, adujo violaciones de los reglamentos y de la ley en los procedimientos seguidos, hasta que encontró la táctica adecuada: como los concejales principales de la Anapo eran al mismo tiempo diputados, congresistas y concejales de otros municipios, había que ganarse a sus suplentes. Así, los convencieron de que eran ellos, los liberales, y no los anapistas, quienes realmente trabajaban por el pueblo y cumplían las promesas con auxilios y obras. En ese proceso de convencimiento, además, se negociaron prebendas y beneficios hacia el futuro.

En la sesión del 23 de diciembre se definió el problema, con la utilización de artimañas legales y arbitrarias. Tiberio Villarreal dio muestra de su habilidad en el manejo de tales herramientas. La elección de secretario del Concejo, retrasada por la discusión jurídica, dio pie para una zambra que obligó al receso. Luego, cuatro de los concejales anapistas se retiraron del recinto y nunca más volvieron. Los otros tres, suplentes, dejaron constancia de su retiro de esta agrupación por la “politiquería” allí reinante y de su ingreso a la coalición con los concejales que sí querían servir al pueblo. Después de declarar nula la elección de la mesa directiva escogida con anterioridad, se eligió otra. En ella aparecían Villarreal como presidente del Concejo y uno de los desertores de la Anapo como vicepresidente<sup>7</sup>.

El 28 de diciembre se eligieron nuevos personero y tesorero. En el primer cargo se escogió a Carlos Rodríguez Paipa, en ese entonces líder principal del liberalismo en el municipio. El partido había recobrado el dominio sobre las posiciones claves y necesitaba retomar el control sobre los electores que habían decidido una opción alternativa.

---

<sup>6</sup> Entrevista a Tiberio Villarreal, Rionegro, 1984.

<sup>7</sup> Cabe anotar que, según su propio testimonio, la elección de presidente se llevó a cabo el 3 de diciembre. Si bien esto contradice la información de las actas, es probable su manipulación con posterioridad a los hechos.

A lo largo de 1971 y comienzos de 1972 la administración municipal funcionó en armonía. Los jefes del liberalismo se mantenían unidos, gobernaban a sus anchas y comenzaban algunas obras de importancia como la Casa de Mercado. Querían convencer a la población de que eran capaces de darle obras y de que trabajaban en pro de su mejoramiento. Empezaba a ser más dinámico el uso de las prácticas clientelistas. Toda la burocracia hacía parte del mismo partido y, por tanto, buscaba los mismos objetivos. La amenaza de la Anapo parecía desterrada definitivamente.

Como presidente del Concejo, Tiberio Villarreal hacía uso de los conocimientos adquiridos en la administración pública municipal y departamental. En la década de los años setenta había sido concejal de otros municipios y no había desperdiciado las enseñanzas como secretario del Concejo de Rionegro en los años inmediatamente anteriores. Se mostraba hábil en el manejo de los mecanismos institucionales de poder, en la repartición de prebendas, en el contacto con la gente. No obstante, actuaba subordinado a los mandatos del partido y del jefe principal.

El liberalismo nunca llegó a perder realmente el control de la administración municipal. Gracias a ello, pudo aminorar el peso electoral de la Anapo y el apoyo popular con que contaba. Igualmente, la experiencia en la manipulación de las normas legales desempeñó un importante papel. Los liberales lograron bloquear los intentos anapistas por legalizar y darles fuerza formal a sus mayorías electorales, al tiempo que daban paso a proyectos de acuerdo que repercutían directamente en obras y beneficios para la población. A la agrupación alternativa, por su parte, le fue imposible abrir fisuras e introducir nuevos comportamientos en una estructura de poder que, a pesar de la transición y los nuevos desafíos, se mostraba fuerte y se apoyaba en novedosos mecanismos institucionales. No obstante, sirvió para que quienes tenían el control del municipio se dieran cuenta de la necesidad de adecuarse a unas nuevas condiciones y exigencias de la comunidad. Las tácticas de esta fuerza novedosa, como quitar sobresueldos a funcionarios departamentales o suprimir cargos creados por el Concejo o por el alcalde, antes que surtir efecto dieron pie para que los liberales comprendieran el alcance del manejo clientelista.

Quizás la consecuencia más importante del proceso fue el ingreso pleno de Tiberio Villarreal en el acontecer municipal. Terminaba, así, una larga transición con la definición de un nuevo tipo de liderazgo para un sistema político en vía de consolidación. Procesos similares se presentaron también en muchos municipios y regiones. La lucha política de los niveles local y regional pasaba a ser manejada por nuevos sectores “profesionales” de la política. Sin propiciar rupturas drásticas con los líderes tradicionales y luego de un proceso de adecuación a la transición, entrarían a controlar los diferentes niveles de la contienda política. Como resultado, las modernas relaciones de clientela serían desde entonces el marco de desarrollo de la política.

En Rionegro se dieron los primeros pasos del proceso entre 1970 y 1972. Fue el momento en que un nuevo liderazgo se insertó en la competencia política para proyectarse posteriormente. Sin embargo, en esta primera etapa el nuevo líder apenas hizo parte del liberalismo unido que, como un todo, se encargó de dejar en claro quiénes tenían el control municipal. Fue un período para reafirmar a Rodríguez Paipa, quien aseguraba la adhesión del municipio al liberalismo.

Carlos Rodríguez Paipa hacía parte de ese conjunto de líderes que habían participado de la competencia para heredar el poder dejado por las familias tradicionales que habían controlado el municipio. Había tenido un ascenso social. Su poder político estaba al nivel de su mediano poder económico. Había conseguido, también, prestigio social que lo colocaba entre los personajes reconocidos y respetados por la labor desarrollada en el municipio. Era de aquellos dirigentes cívicos y políticos que, sin descuidar sus actividades y negocios personales, dedicaban buena parte de su vida a tomar decisiones concernientes a las diversas instancias de la vida municipal. La utilización de la política para beneficio personal guardaba cierta moderación. Todo esto se hacía a nombre del Partido Liberal, al cual estaba adscrito desde su nacimiento. A pesar del faccionalismo característico en las colectividades, este político buscaba representar los intereses del partido en su conjunto y su papel básico era cuidar que Rionegro se reprodujera como bastión liberal. Su actitud con don Tiberio fue darle cabida como cuadro promisorio del partido en el municipio. Este, por su tenacidad y habilidad, se ganó la confianza que le permitió convertirse en uno de los principales cuadros del partido y asumir la responsabilidad de ser el candidato a la presidencia del Concejo.

El joven político provenía de familia humilde. En su niñez había pasado dificultades. Por ello tuvo que vincularse pronto al trabajo de venta de comida y “rebusque” en la calle con el fin de conseguir ayuda para el hogar. “De pelao trabajaba doce horas diarias y me tocó vivir con mucho sacrificio. Mi familia era y sigue siendo modestamente pobre, tocaba vender empanadas, morcillas, a veces tocaba maletiar y desde esa fecha vengo sudando, poniéndole la cara al astro rey”<sup>8</sup>. Estos rasgos lo obligarían a desplegar gran habilidad para superar obstáculos y para aprovecharse de las condiciones existentes. Ellas favorecían a quienes supieran manejar las relaciones de clientela para condensar allí sus dotes de “caudillo”.

Don Tiberio se mostró ducho desde un comienzo. Tenía vocación de líder y ese particular olfato que proviene de la ambición por el poder. Gracias a ello, se vinculó tempranamente a las oficinas públicas del municipio. Comenzó una carrera de constantes ascensos, no exenta de retrocesos y deslices. “Luego de prestar el servicio militar, estuve un poco de tiempo por ahí trabajando en las oficinas públicas de Rionegro, haciendo licencias, desempeñándome como asesor tributario”<sup>9</sup>. Primero fueron las mensajerías en la oficina de Correos, en la Alcaldía, en el Concejo. Luego, las labores de secretario en el Concejo y en algunas inspecciones rurales de policía. Después, la carrera política como tal: curules en varios concejos de municipios del mismo departamento, un cargo a nivel departamental como auditor de la Contraloría en Rionegro y al final, lo más ambicionado y que le permitiría hacerse un lugar en la contienda política municipal: la presidencia del Concejo de Rionegro.

Hasta aquí se había destacado por la tenacidad para superar las limitaciones de su origen y entrar a “codearse” con la élite municipal, o al menos ser reconocido por ésta. Esa tenacidad se expresaba de diversas maneras. Tenía gran gusto por la labor política desde

---

<sup>8</sup> Entrevista...,1984.

<sup>9</sup> *Ibíd.*

cuando apoyó, a mediados de la década de los años sesenta, al Movimiento Revolucionario Liberal —MRL—, encabezado entonces por Alfonso López Michelsen. Era el mensajero de ese directorio político y, como tal, tenía permanente contacto con la población. El joven Tiberio se encargaba de llevar la propaganda y los votos y de convencer a la gente en las veredas, de por quién tenían que votar. Solo que, como él lo señala, “en aquella época la gente no necesitaba de promesas y ofrecimientos, no había que entregarles obras ni darles el almuerzo. Al contrario, los líderes de las veredas lograban que sus vecinos aportaran dineros y con eso organizaban los comités, se preparaban las jornadas electorales y ellos mismos se encargaban de casi todo. Bastaba con hacerles llegar la ‘boletería’”<sup>10</sup>. Así conoció las veredas y los líderes de cada zona, quienes, a su turno lo identificaban y apoyaban. Ese dispendioso trabajo fue retribuido. Se le otorgó algún cargo público, así fuera de mediana importancia, y desde allí pudo “servir” a los más necesitados, retribuir favores y pulir relaciones y amistades. “Haciendo ese proselitismo político del MRL, poco a poco fui ganando el aprecio y la simpatía de la gente hasta que consideré que había llegado el momento de tirarme al ruedo”<sup>11</sup>.

Por un tiempo supo mantenerse a la sombra de Carlos Rodríguez Paipa, quien luego sería su principal opositor político. Fue su mano derecha y gracias a él conoció los tejemanejes del quehacer político y los elementos básicos del manejo tradicional de la población por medio del control de las oficinas municipales. Convertirse en presidente del Concejo le permitió consolidar su posición en el escenario político municipal y entrever las posibilidades para “modernizar”, en términos de las relaciones de clientela, los mecanismos de manejo político. Además, con ellos podía suplir sus limitaciones producto de no ser propietario de tierra ni provenir de familia con tradición y posición. Era, a no dudarlo, uno de los tantos “aparecidos” en política, provenientes de las capas medias, en auge por las transformaciones del país en el rápido proceso de urbanización y consolidación de las relaciones capitalistas. Con el tiempo, aquellas se convertirían en la casta de los políticos profesionales de la intermediación clientelista, profesión acorde con su carácter ascendente como clases medias.

Don Tiberio se destacó, desde un comienzo, por su intuición y pragmatismo. Hizo gala de habilidad para manipular las instancias de la administración pública, con el fin de colocar a sus seguidores. Fue obstinado para sacar provecho, en lo político y en lo personal, de los recursos que lograba conseguir. Además, aprovechó una memoria que le permitía recordar a todos sus seguidores, a la gente de las comunidades con sus necesidades más sentidas. Sin embargo, estas “cualidades” políticas sólo pudieron materializarse gracias a que los cambios en el funcionamiento del sistema político local daban facilidades a aquellos que se especializaban en la mediación clientelista. Estos nuevos personajes se encontraron pronto mejor preparados que los tradicionales caciques y líderes, a quienes desplazaron paulatinamente, sin importar que se hubieran formado a su sombra.

Todo indicaba que entre 1970 y 1972 el liberalismo había logrado repeler la amenaza del anapismo en Rionegro. Sin embargo, fue necesario que en las elecciones de abril de 1972 se corroborara tal apreciación. Los resultados mostraron a un partido liberal que

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*

<sup>11</sup> *Ibíd.*

había recuperado sus posiciones, mientras la Anapo perdía el caudal electoral conseguido dos años atrás. De la misma manera, en el resto del país los dos partidos habían recobrado el manejo de la política en todos los niveles aunque para ello tuvieron que consolidar una nueva forma de funcionamiento del sistema político. Este se apoyaría sustancialmente en el moderno clientelismo, aunque a largo plazo tales relaciones contribuirían al desarrollo de una creciente crisis de legitimidad. Retomado el control, todo parecía continuar sin traumatismos y bajo una perfecta armonía. No obstante, en el municipio un joven líder se había insertado en el proceso político municipal. Luego de las elecciones de mitaca, consolidó su posición y dio inicio así a un nuevo período en el cual se encargó de trastocar la aparentemente apacible situación.

## DIVISIÓN DEL LIBERALISMO Y CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO LÍDER, 1972-1978

En 1972 Tiberio Villarreal llegó por primera vez a la Asamblea Departamental. Su elección en este cuerpo colegiado no tuvo mayores contratiempos. Se hizo principalmente con la votación del mismo Rionegro y del municipio de Tona<sup>12</sup>. Alcanzó la curul por residuo. Para el Concejo de Rionegro no sólo logró su curul, sino que la agrupación a la cual pertenecía obtuvo la mayoría, lo que les permitió reproducir el control sobre aquella corporación.

A finales de 1972 se instaló el Concejo elegido ese año. En ese momento empezaron las diferencias entre don Tiberio y Carlos Rodríguez Paipa, jefe principal en ese entonces. A pesar de que fueron reelegidos como presidente del Concejo y tesorero, respectivamente, su distanciamiento se manifestaba públicamente. En el informe presentado al Concejo por el tesorero, se denunciaban irregularidades en el manejo de los dineros y la utilización de cuentas ficticias. Don Tiberio respondió con claridad: su identificación era con el progreso del municipio y para ello había que hacer obras que la gente viera. Las discusiones durante las sesiones subieron de tono y se delinearon paulatinamente dos bandos. La ruptura entre los dos políticos se hizo inevitable. Finalmente, el tesorero renunció ante la imposibilidad de detener las argucias jurídicas y las arbitrariedades en el manejo de los recursos. Estas pasaban y las obras se ejecutaban. Había mayoría en el Concejo, funcionarios municipales que daban el visto bueno y alcalde afecto al nuevo líder.

Así se definió la división del liberalismo en Rionegro. Un grupo en ascenso apoyaba a don Tiberio y contaba con posiciones claves que le permitían consolidarse. Otro grupo, a la defensiva y en malas condiciones, se reunía alrededor de quien había logrado estabilizarse por un tiempo como jefe. El primero se mostraba hábil y sin prejuicios para desenvolverse bajo los parámetros del moderno clientelismo: manipulaba los recursos, entregaba obras, como la Casa de Mercado, y repartía personalmente prebendas para asegurar la adhesión de los favorecidos. El segundo trataba de entabrar estas labores, pero como había perdido posiciones claves, recurría a acusaciones de ilegalidad o inmoralidad. Tales argumentos, sin embargo, no tenían acogida, pues en épocas anteriores mecanismos de este estilo no fueron del todo desconocidos para Rodríguez Paipa. Además, no encontraba fórmulas adecuadas para una oposición efectiva frente al

---

<sup>12</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales*, Bogotá, 1972.

empuje clientelista. La primera fase de este conflicto se extendió hasta comienzos de 1976. Se dio dentro de los límites del proceso político municipal y sin involucrar a funcionarios o líderes del nivel departamental.

Las elecciones de 1974 y la posterior iniciación de las sesiones del Concejo mostraron mayor definición en las posiciones de cada una de las agrupaciones en contienda. Rodríguez Paipa y sus seguidores se apoyaron en su carácter de representantes de las listas oficialistas en el municipio. Eran, según ellos, los verdaderos intérpretes del candidato presidencial López Michelsen. No obstante, la buscada legitimidad no tuvo mayor significado para un electorado que prefirió los métodos de don Tiberio. Como diputado de la Asamblea, su acceso a mayores recursos y la utilización para su trámite eficiente de mecanismos como la Junta Central de Acción Comunal, fueron factores que definieron la adhesión de muchos rionegrans. No importaba que su jefe se enfrentara al oficialismo. El método personal para entregar cemento, tejas y mangueras; las visitas permanentes a las veredas; los puestos en la cabecera municipal; las cosas materiales en el campo, y la cerveza para completar cada faena habían dado resultado<sup>13</sup>.

La mayoría del Concejo permaneció en manos de don Tiberio y sus seguidores. Se mantuvo la curul en la Asamblea. Con esto, la iniciación de las sesiones mostró las condiciones de las dos agrupaciones en conflicto. En la elección de mesa directiva y en la escogencia de tesorero y personero se repitieron escenas similares a las de 1970. Solo que ahora los contendores eran dos jefes liberales. La condición minoritaria de Rodríguez Paipa en el Concejo lo llevaba a dar una batalla perdida de antemano. Aunque peleaba por el derecho a proponer planchas para elección de directivos del Concejo y a participar en la discusión sobre candidatos para tesorero y personero, la respuesta de don Tiberio era contundente: "Según reunión efectuada en el Directorio Liberal (tiberista), las planchas ya están decididas"<sup>14</sup>.

Don Tiberio daba muestras de haber superado a su anterior jefe político, al menos en el ámbito municipal. Aunque su agrupación acumulaba poder y hacía de Rionegro una fortaleza política difícil de quebrantar, la situación conflictiva era recurrente y retaba sus capacidades de líder. Aunque hacía gala de facultades para apropiarse de espacios políticos, ello le implicaba nuevos conflictos a nivel local. No había control absoluto de las alternativas puestas en juego, pero actuaba con convicción y ceñido a una estrategia nunca abandonada. En sus términos: "No soy un político clientelista, no soy un político profesional, no soy un político teórico, no soy un politiquero más del montón; soy un político práctico (...) Cuando me comprometo es porque tengo las posibilidades de decir sí, (...) cuando veo que puedo servir claramente (...) Yo soy un intermediario entre el pueblo y el gobierno"<sup>15</sup>. Tal era el irrenunciable principio de acción que le aseguraba adecuada inserción en el sistema político que se consolidaba. Lo práctico, en su caso, era la mejor forma de vincularse con éxito al proceso de intermediación clientelista.

Don Tiberio y sus seguidores afrontaron en 1975 una de las situaciones más desafiantes en el ámbito interno. El alcalde de los últimos cuatro años, quien había sido uno de los

---

<sup>13</sup> Entrevistas a Tiberio Villarreal y Carlos Rodríguez Celis, Rionegro, 1984.

<sup>14</sup> Actas de las sesiones del Concejo de Rionegro, 1974.

<sup>15</sup> Entrevista..., 1984.

líderes durante la transición, había logrado una buena administración: participó en la reconquista frente a la Anapo y las obras y la inversión de los recursos estaban a la vista. En un comienzo estuvo del lado de Rodríguez Paipa y por ello pudo acceder a la alcaldía. Cuando se dieron los primeros brotes de la división cambió de bando y se unió a don Tiberio. Su posición fue fundamental en la consolidación del nuevo jefe. Sin embargo, nunca hizo adhesiones explícitas. Le bastaba con colaborar en la agilización de los trámites administrativos y evitarle a la agrupación en ascenso los obstáculos que pudieran presentarse en la tramitación de recursos y prebendas. Cuando, en 1972, se inició el conflicto, fue enfático en defender la labor de Tiberio Villarreal y se opuso radicalmente a los cuestionamientos que Rodríguez Paipa quiso interponer.

El grupo mayoritario necesitaba los mejores mecanismos para tener control directo y rápido de los auxilios que su líder lograba conseguir. La Junta Central de Acción Comunal era útil pero insuficiente. Desde 1973 habían consignado en un proyecto de acuerdo la idea de crear la Contraloría Municipal, amparados en la legislación correspondiente. A finales de 1975 don Tiberio quiso darle trámite al mismo. La sorpresa fue grande cuando el alcalde le puso trabas a la iniciativa. Los ofrecimientos de Rodríguez Paipa habían hecho efecto. Con algunas de las mismas tácticas de sus opositores, pudieron darle un viraje a la situación. No obstante, don Tiberio y su agrupación estaban suficientemente consolidados y lograron que el alcalde fuera relevado de su cargo. Tiempo después, volvería al "redil" como uno de sus cuadros destacados.

El relevo en la alcaldía fue la culminación de la primera fase del conflicto. El segundo momento involucró en su desarrollo al gobernador, a jefes políticos regionales del liberalismo y a instancias institucionales como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Santander. Alcanzó también a la Iglesia, y copó el proceso político de Rionegro hasta 1977.

Desde lo sucedido con el alcalde se preveía una agudización del conflicto. Era notorio que el grupo de Rodríguez Paipa estaba dispuesto a una oposición más fuerte. Para su ofensiva se recurrió al apoyo del oficialismo liberal a nivel departamental, dirigido por Alfonso Gómez Gómez. Desde la gobernación fue nombrado un alcalde reconocido por su capacidad administrativa en otros municipios y contrario al grupo que ejercía el control de Rionegro. Era un mecanismo que ofrecía posibilidades de éxito. Confiado en el apoyo a nivel departamental, el nuevo Alcalde puso en marcha una serie de medidas para entrabar el manejo clientelista del tiberismo. Devolvía los Acuerdos que el Concejo le enviaba para su aprobación, objetándolos. Cuando esto no surtía efecto, buscaba el apoyo del gobernador y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que tales actos administrativos fueran declarados inexequibles por vicios de procedimiento.

Comenzó entonces en el Concejo una oposición sistemática contra el alcalde y la facción que lo apoyaba. Don Tiberio empezó a utilizar su capacidad en el manejo clientelista y en la manipulación de normas y vericuetos jurídicos. Algunos funcionarios que dependían laboralmente del Departamento, como era el caso del director del Hospital Integrado de Rionegro, perdieron sus cargos, víctimas de la confrontación. El intento del oficialismo por crearle dificultades a don Tiberio se volteó en su contra. El arma fundamental fueron los Acuerdos. A través de éstos se suprimieron cargos como los de auxiliares de la alcaldía que aliviaban trabajo y permitían nombrar personas de su corriente política. Funcionarios que eran de libre nombramiento y remoción del alcalde pasaron a depender del personero,

del tesorero o del mismo Concejo. De esta forma se quitaba manejo administrativo a la primera autoridad del municipio y se limitaba su posibilidad de incluir copartidarios. Se utilizaba hasta sus límites el ordenamiento legal: muchos Acuerdos eran declarados inexecutable; pero mientras esto sucedía, entraban en vigencia y se lograba enredar la labor del burgomaestre y anular sus posibilidades de abrir fisuras al poder del tiberismo.

El concejo se dedicó a aprobar un elevado número de Acuerdos (más de setenta, cuando en un año cualquiera difícilmente llegaban a treinta). Tal cantidad llevaba a que el alcalde no tuviera posibilidad de estudiarlos suficientemente para objetarlos o sancionarlos. En muchos casos se cumplían los plazos para su concepto, objeción o sanción, de modo que pasaban a otras instancias para su aprobación de acuerdo con la ley. A pesar del apoyo externo, ante estos hechos la situación se hacía insostenible. Tenía que enfrentarse, prácticamente solo, al resto de la administración municipal, al Concejo y a los seguidores del tiberismo. Por ello hubo cuatro alcaldes en menos de dos años. Al comienzo se escogieron entre las mejores opciones que tenía el oficialismo en el Departamento para estas posiciones, pero renunciaron al verse en desventaja. Al final, se nombraron como producto de las negociaciones entre el tiberismo y el oficialismo. Sin embargo, encontraron un ambiente que les impidió consolidarse en su posición.

Al oponerse públicamente a don Tiberio, el cura párroco entró a terciar en el conflicto. Las objeciones del prelado se basaban en argumentos de contenido moral, los cuales cuestionaban el mal uso del poder y de los recursos estatales por parte del jefe político. Había presiones de los sectores desplazados del control político del municipio para que se descalificara a don Tiberio. El desacuerdo entre los dos se expresó en insultos y recriminaciones a través de los altavoces de la parroquia y del directorio liberal. Fue un factor más que atizó la disputa con el nuevo líder y su grupo. El problema se extendió más allá de 1978, fecha en que culminó este segundo período.

Para finales de 1977 era evidente el triunfo de lo que se denominó, al igual que en 1970, la "resistencia civil". La contienda con el grupo de Rodríguez Paipa indicaba un relevo en el liderazgo del municipio. Luego del viraje del Frente Nacional y la coyuntura de 1970, uno de los jefes de la transición cedía su lugar al que se amoldaba a las modernas prácticas cliente listas del sistema político. Don Tiberio, con su proyección a la Asamblea, había encontrado la fórmula para consolidarse a nivel local y desafiar con éxito a su antiguo jefe. La división del liberalismo en Rionegro se mantendría unos años, más en un nivel formal y retórico, pues el proceso político estaba controlado por la nueva fuerza.

La facción oficialista departamental y el gobernador tuvieron que aceptar la consolidación de este grupo en el manejo político de Rionegro. Para 1978 acataron el nombramiento del alcalde que don Tiberio proponía. Se acabó así la presión sobre los funcionarios que dependían del nivel departamental. Ambos grupos dejaron de lado las imposiciones y las decisiones conflictivas para entrar en un proceso de negociación burocrática y de prebendas. Don Tiberio se había convertido en opositor de cuidado para el oficialismo liberal, no sólo por lo alcanzado en Rionegro sino también porque amenazaba con extender su influjo al ámbito regional. El crecimiento electoral de su grupo era un indicio preocupante. A pesar de la superioridad de la facción oficialista en el Departamento, los resultados de la confrontación habían sido negativos, lo que los llevó a admitir la presencia del nuevo grupo. Paradójicamente, cuando fue nombrado Alfonso Gómez Gómez (en ese entonces jefe del oficialismo en Santander) como gobernador del Departamento,

al comienzo de la administración de Turbay Ayala, el conflicto prácticamente desapareció. En esta situación influyó también el contacto de don Tiberio con Rodolfo González García, en aquella época líder de una facción regional del liberalismo y quien ya tenía presencia departamental. El apoyo de este político daba mayor fortaleza a los propósitos y exigencias del jefe político de Rionegro.

El resultado del proceso conflictivo confirmó que un buen manejo del poder y una preocupación constante por su reproducción permitían resultados favorables. Lo obtenido no obedeció a una maquinación fría y calculada sobre cómo ganar espacios. Pero sí demostró que, al aferrarse al moderno clientelismo, los profesionales de la política temían posibilidades de éxito. La habilidad en el manejo de la administración pública y de los recursos estatales era la muestra de su adecuación a unas condiciones que, al facilitar el desarrollo de las relaciones cliente listas, permitían consolidarse localmente y proyectarse regionalmente. El principio de ser el más práctico “servidor del pueblo”, traducido en resultados materiales (puestos, obras y recursos a cambio de votos), se mostraba necesario para el éxito en el proceso político a nivel local. El olfato político para tomar las decisiones adecuadas, el hábil manejo de lo jurídico, el aprovechamiento de la fuerza y debilidad de la estructura institucional, mostraban resultados positivos. Quedaba la inquietud por lo que pudiera suceder al proyectarse al ámbito regional. Don Tiberio y su grupo habían desafiado al partido, habían jugado por fuera de su “disciplina” con el riesgo de presentarse como disidencia local. Faltaba ver qué consecuencias traería a nivel regional. La ideología, los programas políticos partidistas y todos aquellos aspectos relacionados con el “deber ser” de la política no cumplían un papel importante. Esporádicamente, entraban en el juego retórico de las justificaciones.

#### PROYECCIÓN DEL LÍDER POLÍTICO A NIVEL REGIONAL, 1978-1984

Para las elecciones de 1978, el control político de Rionegro estaba en manos de don Tiberio. Además de haber consolidado su maquinaria a nivel local, tenía nuevas expectativas sobre su futuro político. La meta inicial era mantener las posiciones, es decir, la mayoría en el Concejo y la curul en la Asamblea. Con el capital electoral para imponerse a Rodríguez Paipa, tales objetivos estaban asegurados. Con sus seguidores bien organizados tenían el control sobre la administración municipal y el acceso a recursos departamentales y algunos nacionales. Una segunda meta que se propusieron fue la proyección política regional. Esto lo había definido don Tiberio intuitivamente luego de un balance del respaldo que tenía su poder político. No obstante, guardaban prudencia para asumir el nuevo desafío y no correr el riesgo de un fracaso. Como en otras ocasiones, el jefe político del municipio y su grupo buscaron curules en otros concejos del departamento para sumar votos al capital electoral y extender la presencia regional. También sacaron lista para la Asamblea, encabezada por don Tiberio. Para el Concejo de Bucaramanga y para la Cámara prefirieron hacer coaliciones. Don Tiberio figuró como primer suplente para la Cámara en lista encabezada por Hugo Serrano Gómez. El característico faccionalismo de los partidos tradicionales se hizo más notorio, lo que facilitó que el primer renglón de esta lista obtuviera curul en el Congreso<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales*, Bogotá, 1978.

Los resultados electorales de aquel año confirmaron el predominio del tiberismo en el Concejo de Rionegro. Su líder mantuvo la curul en la Asamblea y tenía posiciones e injerencia en las decisiones de la Gobernación, al igual que en Bucaramanga y otros concejos del Departamento. Don Tiberio había llegado a la Cámara, así hubiera sido por la puerta alterna como suplente. La prudencia en la proyección regional había surtido efecto. Sin embargo, una situación inesperada le mostraría la necesidad de una mayor agresividad. Serrano Gómez rompió los acuerdos políticos realizados antes de las elecciones y no le dio oportunidad de ocupar su curul como representante a la Cámara. La frustración le confirmó cosas que ya intuía sobre la importancia de acceder a esa posición para el manejo de las relaciones políticas. Si quería poder a nivel regional, necesitaba una curul en el Congreso. Por ello, se dedicó a preparar lo necesario para que en 1982 hiciera valer sus votos y el espacio político alcanzado.

Gracias a que el conflicto en Rionegro estaba en receso, en buena parte debido a la forma como Rodríguez Paipa y su grupo aceptaban su condición de minoría, don Tiberio pudo dedicarse entre 1978 y 1982 al mejoramiento de tres factores que han sido centrales en la reproducción del poder basado en las modernas prácticas clientelistas. La combinación adecuada del acceso a instancias de la administración pública, del manejo con fines privados de los recursos del Estado y del sostenimiento de una clientela política fiel (capital electoral), han asegurado el éxito en el proceso de intermediación política. Tal proceso ha generado posibilidades para una mayor proyección de los políticos profesionales. Sin duda, lo alcanzado en Rionegro obedecía a un buen manejo de los factores mencionados.

El acceso a la administración pública local estaba asegurado y los empleados regionales y nacionales en el municipio permanecían en sus cargos si no obstruían los intereses de don Tiberio y su grupo. Para ello mantenían prácticas como la asignación de sobresueldos. La preocupación radicaba, entonces, en abrir espacios en la burocracia departamental y de Bucaramanga. De allí la importancia de la curul en el Concejo de esta ciudad, con la que se podía configurar una cuota burocrática. En el Departamento contaban con capacidad de presión para el nombramiento de empleados como el alcalde de Rionegro y el director del Hospital. No obstante, la consolidación de una cuota burocrática en este nivel sólo se lograría años después, cuando don Tiberio confirmara su carácter de líder regional.

Los miembros de este grupo trabajaron también para mejorar los mecanismos utilizados en la consecución y manejo de recursos estatales. La creación de la Contraloría Municipal en 1976, luego de superar varios escollos jurídicos y políticos para su funcionamiento, sirvió hasta 1981 para un manejo clientelista eficiente de los recursos conseguidos. A través de ella se obviaron trámites, se evitaron controles exigentes de la Contraloría Departamental y se tuvo un manejo más autónomo. La Junta Central de Acción Comunal y el Club de Leones, cuyo papel se volvería mucho más importante a partir de 1982, complementaron la acción de esta dependencia.

Don Tiberio y su grupo, además, cuidaron la clientela por varios medios, como el de las obras que se iniciaron en esos años. Terminaron el Centro Recreacional con piscina, la discoteca y el salón de reuniones. Desarrollaron planes de vivienda con facilidades de pago. Construyeron instalaciones para la cárcel municipal. A nivel rural mantuvieron la repartición milimétrica de dinero y materiales para obras y servicios básicos en las

veredas. Consolidaron las juntas de acción comunal como mecanismo para la tramitación clientelista de los recursos y la ejecución de obras. Pero el número de beneficiarios tenía que limitarse y varios sectores de la población se veían excluidos del círculo de repartición de las prebendas.

Otras prácticas que desarrollaron fueron la creación de cargos con el fin de satisfacer ofrecimientos hechos a sus seguidores y, simultáneamente, reforzar la maquinaria. Apareció, por ejemplo, el auxiliar técnico del Concejo, cargo ocupado por el mismo director del Hospital quien era cuadro reconocido del grupo dominante. Sus funciones se limitaban a atender, sin costo, a los recomendados de don Tiberio y a los concejales. Sus honorarios los pagaba el municipio y se sumaban a lo que recibía como funcionario departamental de la Secretaría de Salud. Los cuadros políticos del grupo dominante, ubicados en el Concejo y en la administración municipal procedieron, también, a exonerar del impuesto predial a sectores de la clientela por períodos de terminados. Así aseguraron la renovación de la lealtad de los favorecidos. Entre éstos se encontraban los empleados del municipio a quienes se les había adjudicado vivienda en uno de los planes desarrollados, y la sede de la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos —AMUC—. Algunos activistas del grupo gozaron del mismo beneficio.

En ese proceso aparecieron obstáculos que, en general, fueron superados por don Tiberio y su grupo. Rodríguez Paipa se negó, hasta su muerte, a aceptar el tipo de manejo político que se hacía en Rionegro. Por ello, muchas actuaciones fueron objeto de sus denuncias en el Concejo y en instancias gubernamentales del departamento. No obstante, sólo en contadas ocasiones se logró algo, como en la decisión del Consejo de Estado que declaró inexecutable el procedimiento jurídico que había dado vida a la Contraloría Municipal. A tal decisión se llegó en 1981, luego de una larga tramitación en la que se agotaron todos los términos. En otros casos, como el mencionado conflicto con el párroco, derivado de la contienda entre los dos jefes liberales, el resultado favoreció a don Tiberio. Después de 1978, cuando se hizo manifiesta la derrota del grupo de Rodríguez Paipa, la confrontación a través de los parlantes ocupó el espacio de la lucha que se había dado en el Concejo en 1976 y 1977. Por varios años las recriminaciones públicas hicieron temer que la disputa se extendiera a sectores de la población. Sin embargo, la situación no pasó a mayores y en 1981 el párroco fue trasladado a uno de los corregimientos del municipio. Lo reemplazó un cura que prefirió desarrollar su labor al margen del problema político y de los abusos de las prácticas clientelistas atacadas por su antecesor. Don Tiberio se había impuesto al poder eclesiástico en el municipio; la Iglesia había perdido la injerencia política de otros tiempos. Como el mismo don Tiberio lo señala, “en los pueblos liberales la Iglesia perdió casi todo el poder”<sup>17</sup>.

Con el control prácticamente absoluto del municipio se llegó al proceso electoral de 1982, que tendría gran significación para don Tiberio. En él tuvo que hacer gala de sus habilidades en el manejo de los modernos mecanismos clientelistas. Recurrió a todos los procedimientos necesarios para hacer efectivo el capital electoral recogido tras tantos años de brega política. Fue el momento de exigir al máximo a su clientela. Se llegó a comportamientos agresivos que buscaban atemorizar a quienes todavía tenían dudas y servir de llamado de atención a los pocos seguidores del grupo de Rodríguez Paipa. En efecto, algunos comerciantes de café, que tenían influencia entre los campesinos pues les

---

<sup>17</sup> Entrevista a Tiberio Villarreal, Bogotá, 1984.

“fiaban” productos de consumo que respaldaban con sus cosechas, se habían mostrado reacios a aceptar las imposiciones de don Tiberio. En particular, se habían molestado con la elaboración de las listas para el Concejo Municipal y simpatizaban con los seguidores de Rodríguez Paipa. El grupo dominante hizo uso del Concejo y la administración municipal para fijar nuevas tarifas del impuesto de industria y comercio que gravaban desmesuradamente a los “desleales” y reacios.

Teniendo en cuenta los buenos resultados en sus confrontaciones con el oficialismo liberal, don Tiberio se mantuvo fiel a este comportamiento. No se solidarizó con la reelección de López Michelsen como candidato del liberalismo a la presidencia. Decidió unirse a la candidatura de Luis Carlos Galán y negoció sus votos a cambio de figurar como parte del Nuevo liberalismo en la búsqueda de las curules a que aspiraba. Durante el ajeteo electoral compartió la retórica anticlientelista de ese movimiento, aunque advertía que “todo el que llega a las corporaciones tiene que hacer algún uso de esas prácticas, no importa a qué corriente pertenezca”<sup>18</sup>. Finalmente, anota él mismo, “en 1982, contra viento y marea, me lancé como candidato a la Cámara de Representantes, con lista propia al Concejo de Bucaramanga, al de Floridablanca, al de Puerto Wilches y al de Rionegro, y también con lista propia a la Asamblea. En todas estas posiciones salí electo, es decir, hice moñona. Creo que fui la única persona que inscribió su propia lista para todos esos cuerpos colegiados”<sup>19</sup>.

Todos los logros, en especial la curul en la Cámara, tenían gran significado en su carrera política. Lograba lo propuesto desde su frustración en 1978. Consolidaba su situación a nivel local y contaba con elementos básicos para su proyección regional. Podía aspirar a dirigir una facción departamental, pero para ello tenía que librar una lucha larga y difícil. Podía insertarse en una facción regional, siempre y cuando ocupara una posición respetable que reflejara su capital electoral nada despreciable. Por lo pronto, ya tenía un lugar en el escenario político del departamento. Los políticos tradicionales que no veían con buenos ojos a los líderes de provincia que no provenían de “buenas familias” ni tenían “educación”, tendrían que hacerle pronto un lugar al doctor Tiberio<sup>20</sup>. Tenía votos, cuota burocrática y el control casi total sobre un importante municipio. Además, su condición económica también se había consolidado.

A medida que don Tiberio se desempeñaba como representante a la Cámara, aparecían nuevas posibilidades para desarrollar su poder. Tenía que prestar atención a tres escenarios diferentes pero interrelacionados: Rionegro, Bucaramanga y Santander. La maquinaria se ramificaba con presencia en la burocracia de la Gobernación y de la capital departamental. Engolosinados con los mayores recursos, los dirigentes empezaron a hablar de la necesidad de transformar las prácticas políticas utilizadas para la repartición de prebendas. Señalaban la necesidad de pasar del gastado método de la repartición personal de auxilios a un sistema de grandes obras para la comunidad. En verdad, no llegaron a transformar el obrar político y mantuvieron la esencia de las modernas

---

<sup>18</sup> Entrevista..., Rionegro, 1984.

<sup>19</sup> *Ibíd.*

<sup>20</sup> Según lo relata, “ya en 1972 a esfuerzo personal validé el bachillerato y ya en ejercicio de mis actividades como congresista, la América de Nueva York me otorgó unas distinciones (...) Esas tres distinciones que me otorgaron *honoris causa*, en periodismo y economía y finanzas y ciencias sociales, las recibí con orgullo (...) Para tener un *curriculum*, pues alguna vez se le ofrece a uno tener estos requisitos, pero no para que me digan doctor”. *Ibíd.*

prácticas clientelistas. Sin embargo, perfeccionaron las más eficaces, adecuaron las existentes a las nuevas condiciones en que operaban y mantuvieron permanente indagación de nuevos mecanismos que permitieran maximizar la eficiencia propia de la racionalidad clientelista en la tramitación de lo político.

La posibilidad de contar con auxilios parlamentarios y mayor capacidad de presión sobre las instituciones estatales obligó al grupo a organizarse para el manejo de los diversos proyectos. La Junta Central de Acción Comunal y el Club de Leones se convirtieron en ejes fundamentales para la tramitación de recursos e intentaron remplazar el papel de la desaparecida contraloría municipal. Los auxilios, tanto en las ordenanzas de la Asamblea como en los proyectos de presupuesto del Ministerio de Hacienda, iban destinados a uno de estos entes. En tales partidas se aclaraba que serían repartidos de acuerdo a las decisiones tomadas allí y según los presupuestos de inversión que elaboraran<sup>21</sup>. Al recibir auxilios en bloque por varios millones de pesos y repartirlos de acuerdo con sus propias decisiones, evitaron algunos controles de los organismos que ejercen vigilancia sobre los recursos fiscales. Era la versión local de lo que otros políticos hacen a través de fundaciones “sin ánimo de lucro”, colegios poco recomendables y una serie de organismos fantasmas utilizados para la intermediación clientelista. Las becas, también, se convirtieron en otro de los elementos usados con frecuencia para extender las redes. Entre 1983 y 1985, el Icetex, ya con un nuevo carácter institucional, sirvió de administrador de los recursos del Fondo Miguel Suárez Vera<sup>22</sup>.

Estos beneficios conseguidos favorecieron principalmente a los seguidores de don Tiberio en Rionegro, pero se extendieron a obras en otros municipios para buscar otras clientelas. Igualmente, la curul en el Concejo de Bucaramanga le permitió posteriormente a don Tiberio ser presidente en esa corporación. No obstante, apenas se iniciaba este proceso de proyección regional y sólo con el tiempo se sabrían sus resultados.

La desaparición del grupo opositor se concretó con la muerte de Rodríguez Paipa y con la cooptación de uno de los pocos jefes que se habían mantenido allí. Como miembro prácticamente único de esa agrupación quedó el hijo del antiguo jefe, Carlos Rodríguez Celis, quien trataba de aglutinar alguna oposición contra el enemigo político de su padre.

A pesar del control que tenía don Tiberio, no faltaron los conflictos provocados por opositores políticos en el Departamento y por desacuerdos en sectores de Rionegro que habían quedado marginados de la clientela. El caso más significativo fue el del personero elegido en 1983. Había trabajado para el tiberismo en el Concejo de Bucaramanga y por

---

<sup>21</sup> Anualmente la Asamblea del Departamento determina a través de una Ordenanza específica la distribución de los auxilios de los diputados a las comunidades. En el caso de los auxilios parlamentarios, llamados formalmente Aportes para el Desarrollo Regional, un tomo anexo está dedicado a consignar la distribución de estos aportes por ministerio y por departamento. Tanto en los libros que recogen las *Ordenanzas* como en las *leyes de presupuesto* se puede constatar lo referente a Rionegro.

<sup>22</sup> Cada parlamentario maneja un fondo de becas. Este fondo es bautizado con un determinado nombre. En el caso de Tiberio Villareal, corresponde a un amigo cercano muerto inesperadamente. Tales fondos se utilizaron por primera vez en 1976 cuando beneficiaron a 159 estudiantes. En 1980 los beneficiarios habían aumentado a 12.191 en todo el país y se habían invertido más de 120 millones de pesos. En 1985 los beneficiarios alcanzaron la cifra de 178.307 con un monto de becas superior a los 1.925 millones de pesos. En Santander esta práctica la utilizaron en 1981 casi 3.000 beneficiarios, con becas por valor cercano a los ocho millones de pesos. En 1985 hubo 5.000 beneficiarios por un monto de casi 50 millones de pesos.

sus capacidades se le consideraba apto para desempeñarse como personero del municipio. Ese cargo y el de la tesorería habían sido vitales para la construcción del poder político de don Tiberio.

Tesorero y personero se dedicaban a dar el visto bueno a las decisiones tomadas por quienes manejaban políticamente a Rionegro. En enero de 1983, recién posesionado el nuevo personero, empezaron las discrepancias. Presionado por los restos de la oposición liberal, decidió obstaculizar los mandatos de don Tiberio. Para fortalecer su posición, el personero hizo conocer el problema a la prensa del Departamento. El grupo dominante reaccionó con fuerza y los concejales tiberistas, apoyados en una particularísima lectura de la Constitución, decidieron que la personería no tenía funciones definidas y por tanto no debía existir. Por acuerdo del Concejo se le hizo desaparecer y se creó la oficina y el cargo de Agente del Ministerio Público. A ese despacho se le trasladó la responsabilidad sobre los cargos que dependían de la personería. Se le asignaron funciones definidas. El alcalde nombró al Agente del Ministerio Público, mientras el Concejo lo elegía en propiedad. Obviamente, con el tiempo, la creación de ese cargo fue declarada inexecutable. Sin embargo, cuando esta decisión entró en vigencia, la oficina creada había funcionado durante un tiempo y el personero había salido de Rionegro obligado por las circunstancias. El Concejo, entonces, procedió a destituirlo por abandono del cargo. Fue nombrado su remplazo.

En estas condiciones llegaron las elecciones de 1984. La forma como se abordaron y los resultados obtenidos permiten hablar del surgimiento de un nuevo período en el proceso político de Rionegro. Don Tiberio ya había medido sus fuerzas y su capacidad de riesgo para proyectarse al ámbito regional. Había iniciado su consolidación como líder departamental, aunque no había definido el alcance de sus objetivos. La curul en la Cámara había sido fundamental como apoyo para su proyección y fortalecimiento. Había comprobado que oponerse al oficialismo era rentable políticamente. No obstante, no eran claras sus posibilidades de llegar a ser uno de los jefes políticos principales del liberalismo en el Departamento.

#### INSERCIÓN DEL LÍDER EN EL FACCIÓNALISMO REGIONAL, 1984-1988

El proceso electoral de 1984 dio lugar a definiciones importantes para la agrupación dominante en lo local y para las facciones liberales a nivel regional. Además mostró, por primera vez en Rionegro, un desfase entre los resultados electorales del municipio y lo sucedido en el departamento, característica que se repetiría de ahí en adelante.

Tiberio Villarreal, junto con otros jefes liberales, se unieron a Rodolfo González Carda quien había conformado la Confederación Liberal de Santander —CLS—. Sus relaciones provenían de años atrás. González, Contralor General de la Nación desde 1982, buscaba mantener su posición y sus votos como líder regional y proyectarse nacionalmente sobre la base del poder obtenido con su cargo. La Confederación se colocó desde un comienzo al margen del oficialismo liberal, por lo cual se adecuaba a uno de los principios básicos de don Tiberio.

No obstante, la coyuntura en que se dio este proceso electoral llevó a un cambio en la actitud de las distintas facciones del partido liberal en Santander. Luego de la derrota del liberalismo en las elecciones presidenciales de 1982, del incremento en la votación del conservatismo y de la aparición del Nuevo Liberalismo, el panorama electoral se mostraba complicado. Las distintas facciones prefirieron hacer caso omiso de sus diferencias y aceptar la supuesta disciplina del partido. Lo fundamental era mantener las mayorías del liberalismo en Santander, por lo menos a nivel de la Asamblea.

Ante esta decisión, los jefes de provincia afiliados a la Confederación tuvieron que negociar su lugar en las listas del partido, sin poder recurrir a sus planchas propias. Tal situación impidió que don Tiberio intentara repetir lo que él llamó “la moñona” de 1982, además de que lo obligó a aceptar los mandatos de su partido y renunciar a su acostumbrada rebeldía. El liberalismo recobró su lugar preponderante a nivel departamental y se les agradeció a los distintos jefes haber antepuesto el interés de la colectividad partidista. Sin embargo, algunos salieron desfavorecidos, entre ellos don Tiberio. Sus votos habían sido útiles al partido, lo que confirmaba su importancia dentro de la Confederación. Pero no todos los acuerdos se cumplieron a cabalidad, y ello le significó perder, por primera vez en más de una década, la curul en la Asamblea.

Tales resultados chocaban con lo sucedido en Rionegro<sup>23</sup>. Los escrutinios confirmaron la desaparición política de la agrupación liberal que durante años había hecho la oposición al tiberismo. El grupo de don Tiberio obtuvo diez de doce concejales, un logro significativo<sup>24</sup>. No tenían las doce curules porque había una tradición de votación por el conservatismo. No obstante, demostraban que el perfeccionamiento de la maquinaria había surtido efecto. Se sabía que los concejales conservadores no ejercerían oposición y se acomodarían a los mandatos del grupo dominante. Sus curules en el Concejo respondían a la adhesión de El Playón a este partido.

Si bien don Tiberio había perdido su lugar en la Asamblea, contaba con la curul en la Cámara. Gracias a ello podía conseguir recursos y continuar con el proceso de intermediación. Ya había hecho una imagen a nivel regional, tenía posiciones en la burocracia del Departamento y de la capital, y podía recurrir a “palancas” políticas para lograr más recursos. Pero tenía que responderle a una clientela más extensa que superaba los límites de Rionegro. Era necesario trabajar mejor la clientela de Bucaramanga y de otros municipios del Departamento, pues una de las metas prioritarias para 1986 era recuperar la curul en la Asamblea.

Para el manejo de los recursos, a nivel departamental se crearon algunos mecanismos adicionales producto de acuerdos entre diputados de los dos partidos. Estos respondían a necesidades compartidas y apuntaban en la dirección de mejorar la atención a la clientela. Dos de ellos, la Pagaduría Habilitada y el Fondo de Becas, aparecieron en 1985 y 1986, cuando sendas Ordenanzas les dieron vida jurídica. La finalidad de la Pagaduría era

---

<sup>23</sup> Desde 1984, el grupo de Tiberio Villarreal asumió el nombre de insurgencia Liberal para la contienda política municipal. A nivel departamental quedó cobijado por el nombre de la Confederación Liberal de Santander.

<sup>24</sup> El número definitivo de concejales de cada agrupación en las elecciones está sujeto a confusiones. La creación y posterior desaparición de El Playón, por determinación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, obligó a cambiar en varias ocasiones la composición. En definitiva funcionó con la composición señalada de diez concejales tiberistas y dos conservadores, mientras se solucionaba el proceso de creación del municipio de El Playón.

agilizar la tramitación de los recursos fiscales, tratar de evitar la vigilancia sobre el uso de los mismos y tener mayor control sobre los auxilios de los diputados. Es decir, los mismos objetivos señalados para mecanismos como el Club de Leones de Rionegro. Por su parte, el Fondo de Becas buscaba remplazar al Icetex, entidad que cobraba un porcentaje excesivo por la administración de los auxilios y se excedía en sus labores de control y vigilancia.

En Rionegro las autoridades municipales, con el aval de don Tiberio, endeudaron al municipio con entidades departamentales como el Instituto de Desarrollo de Santander —Idesan—, y algunas entidades bancarias. El objetivo era comprometerse en obras de infraestructura de mayor envergadura y adquirir maquinaria necesaria para la recuperación de carreteras y caminos en las veredas y corregimientos. Las decisiones administrativas marchaban sin obstáculos. La oposición había desaparecido y sólo el hijo de Rodríguez Paipa mantenía su voz de denuncia, cada vez más débil.

A raíz del proceso de paz adelantado por la administración de Betancur, las autoridades y algunos sectores de la población hablaban de la presencia de un Frente de las FARC en alguno de los corregimientos del municipio. Algunos funcionarios consideraban que allí había un campamento dedicado a recuperar combatientes heridos. No lo consideraban como amenaza, ni representaba en esos momentos preocupación para quienes ejercían el control del municipio. Junto con esta presencia guerrillera, quedaba el pequeño sector político liderado por Carlos Rodríguez Celis. Ciertamente, lo que quedaba de su grupo no se caracterizaba por tener una ideología de transformación. Su lucha política tenía un objetivo único: oponer resistencia a don Tiberio. Pero con la creación de la Unión Patriótica, resultado de las negociaciones de paz a nivel nacional, resurgía la posibilidad de que en Rionegro se diera de nuevo la competencia política. Para la Unión Patriótica, necesitada de cuadros con arraigo en la población y legitimidad como políticos desarmados, la alianza con Rodríguez Celis resultaba conveniente. No había más a qué acogerse.

El pacto tuvo carácter circunstancial. Rodríguez Celis, obsesionado por la necesidad de demostrar las limitaciones del manejo político de don Tiberio, no midió las consecuencias del compromiso adquirido. El nuevo grupo inició un laborioso trabajo en las comunidades donde la guerrilla tenía alguna presencia, en las veredas y segmentos de la población excluidos del clientelismo, donde la presencia estatal casi no llegaba. En la cabecera municipal, el trabajo se concentró en aquellos que, por exclusión o disgusto, deseaban oponerse a quienes tenían el poder. La propuesta caló en sectores campesinos pobres, sin tierra, producto de procesos de colonización, los cuales respondieron a la nueva alternativa y a sus ofrecimientos de mejorar su precaria situación. Caló también en sectores urbanos no dispuestos a aceptar las disposiciones ni las prácticas que Insurgencia Liberal les exigía como contraprestación. Revivieron las luchas de Rodríguez Paipa.

Paralelamente, la facción liberal del Frente de Izquierda Liberal Auténtico —FILA—, liderada por Horacio Serpa Uribe, intentaba extender su presencia a nuevos municipios del departamento. Su sede original, Barrancabermeja, segundo municipio en importancia en el departamento, le había dado presencia en el escenario político Departamental y había facilitado el ascenso de sus líderes. Apoyados en un joven político radicado en Bucaramanga y vinculado a Rionegro, se lanzaron como grupo de oposición a don Tiberio. La meta era el Concejo.

Así, antes de las elecciones de marzo de 1986 el panorama contrastaba con la situación de 1984. Del control absoluto y la desaparición de la oposición se pasaba, en breve lapso, a una situación que parecía amenazante. El clientelismo, a pesar de haber confirmado sus bondades para reproducir el capital electoral, tenía sus limitaciones. Algunas provenían de su funcionamiento, en la medida en que generaban sectores excluidos de sus beneficios. Otras manifestaban el desagrado ante relaciones políticas que requerían jerarquías y estructuras verticales y un sectarismo con base en actitudes serviles. El manejo político clientelista, si bien tenía fundamentos sólidos, limitaba las posibilidades de participación de nuevas opciones políticas. El FILA y la UP eran, en este sentido, un respiro importante para algunos sectores de la población. No obstante, dentro de la compleja situación política del país, los conflictos sociales, las desigualdades económicas y la violencia habían hecho su aparición en Rionegro mezclándose con el comportamiento de los electores.

Los resultados electorales de marzo de 1986 mostraban, de nuevo, la disociación entre lo sucedido a nivel municipal y lo ocurrido en el Departamento. Mientras en el municipio la amenaza se concretaba en la pérdida de dos curules en el Concejo, en el Departamento el grupo Insurgencia Liberal se convirtió en un apoyo electoral básico para la Confederación, se recuperó la curul en la Asamblea, se renovó la de la Cámara y se obtuvieron posiciones en el Concejo de Bucaramanga. La situación era paradójica. La maquinaria había respondido, pero en Rionegro se presentaba una fisura que era necesario subsanar. El desafío era real. Lo logrado por la UP, al aprovechar las limitaciones del clientelismo y las circunstancias de conflicto y descontento social, lo explicaba el grupo afectado como producto del “proselitismo armado”. Según ellos, era la única forma de ganar adeptos. Por tanto, era necesario ofrecerles respuestas adecuadas para el siguiente período electoral. La ventaja, para Insurgencia, era que lo alcanzado a nivel departamental ofrecía tranquilidad.

Entre marzo de 1986 y marzo de 1988 se buscó combinar las tácticas clientelistas con un paulatino desplazamiento hacia formas violentas. Así, Insurgencia Liberal intentaba reconquistar a sectores de la población, en especial veredas y corregimientos que habían apoyado a la UP o al FILA. Las relaciones entre las agrupaciones que protagonizaban la contienda se volvieron excesivamente tensas. Aparecieron las intimidaciones y en pocos meses Rodríguez Celis y don Tiberio tenían en su haber amenazas de muerte anónimas que daban la tónica de la situación. La población, primera afectada, empezó a sentir los rigores de la presencia militar en regiones del territorio municipal. Se convirtió en potencial víctima entre dos enemigos. No obstante, la actitud de la guerrilla casi nunca fue agresiva, lo cual evitó combates.

La antigua clientela que se había atrevido a votar por la nueva opción fue presionada para que volviera al redil. En un primer momento fue despojada de los beneficios que normalmente recibía como parte de su adhesión. En lugar de la acción comunal, don Tiberio y su grupo hicieron la mediación a través de institutos descentralizados, como el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares —ICCE— donde tenían cuota burocrática. El encarecimiento de las inversiones y la ineficiencia demostrada los harían renunciar a esta posibilidad. A pesar de estar lideradas por seguidores de Insurgencia, varias juntas de acción comunal localizadas en zonas donde la UP había obtenido apoyo, se encontraron sin ningún tipo de recursos o auxilios. Se veían obligadas a ir directamente a la administración municipal para explicar su difícil situación y los riesgos que un castigo de

ese tipo podría traer para la recuperación de la clientela. La decisión de Insurgencia era explicable. Ante la desobediencia y la ruptura del contrato clientelista que exigía devolver votos por favores recibidos, la maquinaria actuó furiosamente. La intención inicial fue castigar a los “desleales”. Sin embargo, poco a poco se dieron cuenta de que la extensión de esa práctica podría ser contraproducente.

En un segundo momento la táctica sufrió un vuelco radical. En los meses anteriores a las elecciones de 1988 las comunidades consideradas “desleales” fueron saturadas con auxilios y obras. Querían demostrar que quien realmente cumplía era Insurgencia. Además, lo hacían de manera eficiente y sin detenerse ante los obstáculos. Incluso lograron que la zona baja del municipio fuera atendida por el Plan Nacional de Rehabilitación —PNR—, que supuestamente había sido diseñado para que el Estado llegara a la comunidad sin necesidad de la intermediación clientelista. La nueva táctica estuvo acompañada de una presión retórica. La meta era demostrar que lo ocurrido en las elecciones de 1986 era producto del “proselitismo armado”, de las tácticas para tomarse el poder por parte de la subversión comunista y del amedrentamiento a que habían sometido a la población. Esta campaña se desarrolló con igual fuerza en todas las regiones. Donde la UP tenía adeptos pero la presencia guerrillera no era fuerte, estas personas quedaron marcadas y empezaron a sufrir los rigores del señalamiento, especialmente para los cuadros de ese movimiento. El sectarismo clientelista se mostraba en toda su dimensión. Ante la amenaza a sus espacios de poder, la respuesta era antidemocrática. Por ningún motivo se podía aceptar a los intrusos. Si aparecía la violencia, no se haría nada para evitarla. A las comunidades fieles les inculcaban el temor a este nuevo enemigo que quería tomarse el municipio.

Aunque en el Concejo la UP contaba con tres curules y el FILA con una, Insurgencia había sostenido su mayoría con ocho concejales. En un comienzo la oposición pensó que podía generar obstáculos en la maquinaria de don Tiberio. Sin embargo, pronto comprobó la imposibilidad de crear dificultades. Si bien Rodríguez Celis opuso resistencia, cuestionó y dejó constancias sobre las irregularidades en las decisiones, éstas no pasaron a mayores. Algunas denuncias se convirtieron en investigaciones de la Procuraduría, pero los resultados no fueron desfavorables o no tuvieron mayor incidencia. Además, el líder de la UP tenía que atender sus obligaciones en la Asamblea, ya que había salido elegido para ella. Esto hacía que la oposición quedara en manos de gente poco preparada para confrontar una maquinaria llena de experiencia. Para acabar de debilitar la oposición, las citaciones a las sesiones del Concejo les llegaban días después de realizadas. Igualmente, los concejales de Insurgencia iniciaron algunas sesiones casi a medianoche, luego de cerciorarse de que los concejales del FILA y de la UP habían abandonado la cabecera municipal. Aprovechaban esas ocasiones para hacer otra sesión recién comenzado el día siguiente, con lo cual la aprobación de los acuerdos se acortaba.

En el período preelectoral de 1988 era claro que el control político de don Tiberio en Rionegro no se había resquebrajado más allá de las curules perdidas. Ni los representantes de la UP ni los del FILA habían logrado consolidar oposición alguna. Tampoco habían podido llegar a la administración municipal para construir una maquinaria alternativa. Sin embargo, el ambiente político del municipio se había enrarecido. La tensión existente entre los seguidores de la UP y la clientela de Insurgencia se había extendido al FILA. A las amenazas de muerte se sumaron actitudes y presiones que impidieron a la UP y al FILA lanzar candidatos a la Alcaldía. Dos semanas antes de los

comicios del 13 de marzo, las amenazas se concretaron con el asesinato de un miembro de la UP en plena plaza del pueblo. Esta situación se agravaba por las acusaciones de la UP que tildaban a don Tiberio de ser uno de los jefes paramilitares de Santander.

Mientras esto sucedía en Rionegro, a nivel regional el proceso había tenido otros desarrollos. En 1986 don Tiberio se había ratificado como importante apoyo electoral de la Confederación. Antes de la posesión de Virgilio Barco, en agosto, existió el rumor de que iba a ser nombrado Gobernador del Departamento. Esta esperanza era tornada muy en serio por sus seguidores. El tiempo desmentiría tal posibilidad, pero la entrega de una importante parcela burocrática en la gobernación sería señal del reconocimiento en el escenario político departamental. Con el manejo de la Secretaría de Salud, los jefes políticos del liberalismo le reconocían el capital electoral con que contaba. La cuota burocrática en la capital también fue incrementada.

Varios de los cuadros de Rionegro fueron nombrados en diferentes posiciones en el Servicio Seccional de Salud. Era la forma de premiarlos. Como jefe de ese Servicio quedó el médico exdirector del Hospital Integrado, existente técnico del Concejo y uno de los seguidores que más beneficios había recibido. En otro campo, tal vez preocupado por proyectar su imagen a nuevas instancias, don Tiberio fue el principal accionista y presidente del Atlético Bucaramanga, equipo profesional de fútbol<sup>25</sup>. Allí también ubicó algunos de sus fieles seguidores.

El año 1987 fue especialmente conflictivo en el área de la salud en Santander. Durante varios meses se repitieron las huelgas en varios hospitales del Departamento. Se comentaba que, del “ponqué” burocrático departamental, al doctor Tiberio le había tocado una pésima tajada. Sin embargo, los conflictos fueron superados luego de negociaciones. La presencia de un gobernador favorable a los intereses de la Confederación incrementaba el éxito y la eficiencia en la utilización clientelista. Pero el proceso no era tranquilo. La contienda con otras facciones liberales y conservadoras y las disputas con los múltiples jefes, generaban procesos de conflicto.

Una de las situaciones más difíciles se presentó cuando se expulsó de la jefatura del Servicio Seccional de Salud al médico de Rionegro. Ofendido por lo que consideraba una traición de don Tiberio, decidió buscar nuevos rumbos políticos. Luego de probar varias posibilidades, para las elecciones de 1988 se unió al FILA en Rionegro y se convirtió en agrio opositor de Insurgencia. Era paradójico escucharlo acusando a su antiguo jefe por su forma de hacer política, renegando del clientelismo e interesado en buscar mecanismos para abrir alguna fisura a esa maquinaria cuidadosamente constituida. El y su esposa parecían haber olvidado las prebendas recibidas por más de diez años: exoneraciones del impuesto predial, un sobresueldo permanente como asistente del Concejo, cargos burocráticos. Como respuesta, los jefes políticos de Insurgencia se dedicaron a hacerle la vida imposible. Le prohibieron ingresar al hospital, presionaron a la gente para que no se hiciera atender por él, era ignorado por sus antiguos amigos y por todos los funcionarios municipales. Estaba condenado al ostracismo.

Los resultados de los comicios de 1988 a nivel departamental contrastaron, nuevamente, con la recuperación mostrada por Insurgencia en Rionegro. Allí don Tiberio recuperó

---

<sup>25</sup> *El Espectador*, enero 16 de 1989, pág.10-A.

posiciones en el Concejo, mientras la UP perdía buena parte de su presencia y el FILA a duras penas mantenía su curul. La oposición se había debilitado y estaba otra vez en posición defensiva y de retirada. La violencia había tenido peso importante. Hacia un futuro, los augurios no eran nada alentadores. En el Departamento, en cambio, don Tiberio y la Confederación habían retrocedido. Se perdieron curules en la Asamblea, control en varios concejos municipales, la Alcaldía de Bucaramanga y la mayoría en su Concejo. Los resultados sacaban a relucir fallas en el funcionamiento de la maquinaria y eran recibidos como algo catastrófico. Los jefes de Insurgencia consideraban que perderían, en la sola burocracia de la capital departamental, cerca de cuatrocientas plazas, sin incluir a los otros líderes de la Confederación. En contraste, el FILA se mostraba como la principal facción en ascenso. La coalición triunfante en Bucaramanga insistía en haber derrotado a aquellos que practicaban más descaradamente el clientelismo.

## LAS ELECCIONES DE 1986 Y 1988<sup>26</sup>

En el desarrollo de los procesos electorales se manifiestan explícitamente los elementos esenciales del sistema político colombiano. En el caso de Rionegro, lo sucedido el 9 de marzo de 1986 y el 13 de marzo de 1988 corrobora los planteamientos acerca de la racionalidad que rige el funcionamiento del sistema político del clientelismo. Ambas elecciones se caracterizaron por el predominio del intercambio de recursos y servicios por votos. Quienes protagonizan la actividad política hicieron uso evidente de este mecanismo e involucraron en su desarrollo a las instituciones del Estado y a los funcionarios públicos. Los líderes políticos pusieron en movimiento una organización capaz de manejar la clientela cautiva y todos los grupos en contienda promovieron esfuerzos y tácticas que buscaban reproducir e incrementar un capital electoral. Para sacar el mayor provecho posible, adecuaron todos los procedimientos a la normatividad que rige el proceso político. En los dos acontecimientos, la maquinaria clientelista de Insurgencia funcionó a cabalidad para confirmar su control político y para desvirtuar los desafíos. Los grupos opositores enfrentaron enormes dificultades para desarrollar su actividad y obtener resultados significativos.

Los dos comicios sintetizan el ambiente político del municipio. Si bien las dos ocasiones presentan características similares, hay diferencias que se señalarán en las descripciones respectivas. Las elecciones de 1986 correspondían a las principales dentro del sistema político, es decir, las adelantadas cada cuatro años. En ellas se renuevan las curules de la Cámara y el Senado, y se definen las coaliciones y disidencias para la inmediata elección presidencial. Las de 1988, a pesar de incluir la primera elección popular de alcaldes, correspondían a las llamadas de "mitaca", pues sólo se renuevan las curules de asambleas y concejos. Mientras el 9 de marzo de 1986 estaba en juego la curul de don Tiberio en la Cámara, en 1988 se repetía la tradicional disputa para Asamblea y Concejo. En este último año la elección popular del alcalde de Rionegro no tenía mayor significado electoral: el único candidato inscrito pertenecía a Insurgencia. Rionegro eligió su alcalde desde las ocho y un minuto de la mañana.

---

<sup>26</sup> El seguimiento de estos procesos se efectuó con visitas de campo a Rionegro en marzo de 1986 y marzo de 1988.

### ***Ambiente preelectoral***

En las semanas previas a las elecciones todo gira alrededor de la preparación de los comicios. Las actividades públicas y privadas se circunscriben a lo electoral, sin importar el abandono de funciones y responsabilidades. Se incrementa la propaganda para mostrar la fuerza de los contendores. En las primeras elecciones, las de 1986, la propaganda de don Tiberio era muy superior a la de sus rivales, aunque se encontraban volantes y murales de la UP. La propaganda a favor de distintos grupos permitía constatar que había competencia electoral. En las segundas elecciones, las de 1988, la propaganda del grupo dominante era superior, pero no alcanzaba las dimensiones de la de 1986. Se utilizaron, corregidos, los mismos afiches y murales de las anteriores elecciones. La propaganda de la UP había desaparecido casi por completo, como reflejo de la tensa situación política, mientras el FILA tenía una exigua publicidad que difícilmente sobrevivía al vandalismo de los seguidores de Insurgencia.

La militarización, que incluía también a la policía, fue característica de ambos procesos. Patrullajes, requisas, presencia permanente en el pueblo, reflejaban la tensa calma existente. En cualquier momento podía romperse el equilibrio y la falsa cordialidad entre los seguidores de los diferentes grupos. La calma estaba cercana al miedo y a la paranoia.

En 1986 los seguidores de la UP fueron víctimas de acciones intimidatorias y tuvieron que soportar la prepotencia de los “dueños” del poder, quienes los acusaban de utilizar “proselitismo armado” para conseguir el voto en las zonas rurales. Las autoridades estaban sujetas a tensiones porque no sabían hasta dónde llegaría la fuerza de la oposición y, sobre todo, el supuesto apoyo de la guerrilla. Tenían que responder, simultáneamente, por la formalidad democrática de las elecciones y por un nuevo triunfo de don Tiberio.

En el segundo caso, en 1988, Insurgencia había pasado de las acusaciones a las amenazas. El asesinato de un miembro de la UP semanas antes de las elecciones indicaba la existencia de una guerra oculta pero declarada. El objeto de las presiones se había ampliado: además de la UP estaban los seguidores del FILA. El sectarismo no hacía distinciones. Había que detener a los grupos opositores. Hacían parte “de la subversión comunista disfrazada que se quiere apoderar del municipio”. Esto se complementaba con las burlas y el tratamiento despectivo que los empleados del municipio y el grupo de don Tiberio daban a los “enemigos” de su líder. La tensión de las autoridades había aumentado, pues la competencia se había desplazado hacia la violencia. Pero, había que mantener la “imparcialidad” y dejar que todas las agrupaciones participaran.

La organización del dispositivo electoral requiere de una estructura y planificación que concierne por igual a autoridades y a maquinarias en contienda. Con algunas semanas de anticipación, la actividad institucional del municipio pasa a depender de esta lógica. En los días previos se pone a prueba toda la eficacia organizativa.

En 1986 era notoria la creciente actividad en el Palacio Municipal. Los empleados públicos municipales, casi todos miembros de Insurgencia, habían cambiado sus funciones para ayudar en algún aspecto de los comicios. La actividad en la sede de la campaña de la agrupación dominante superaba ampliamente a las de las otras agrupaciones. Además de esta sede, oficina del directorio político, tenían otros lugares

como el centro recreacional y el recinto del Concejo, destinados a efectuar una ordenada distribución de votos y distintivos. Algunas dependencias oficiales eran utilizadas de manera especial: en la cárcel municipal, por ejemplo, se estampaban las camisetas con el nombre de don Tiberio. La labor era coordinada por el director de la prisión y ejecutada por los reclusos. Los otros grupos contaban con una sola sede que podía ser la casa de uno de sus miembros. Gracias a los aportes de los jefes regionales que aspiraban a sumar votos para alcanzar un renglón en la Asamblea o en la Cámara se obtenía una compensación a sus precarios recursos. En el caso de la UP, se reflejaba su reciente aparición en la contienda política, donde la mística ocultaba la carencia de infraestructura y maquinaria electorales.

El día anterior a las elecciones las autoridades tenían todo bajo control. Mientras los funcionarios de la Alcaldía y la Registraduría habían puesto en marcha los aspectos organizativos, los miembros de la Policía y del Ejército se mantenían en patrullajes continuos. Los jurados y testigos eran recibidos y despachados al sitio asignado. En las sedes de Insurgencia, la distribución de votos e implementos a los coordinadores, además de extenderse día y noche, era sintomática de una organización artesanal pero necesaria para obtener buenos resultados. El secretario del Concejo, desde su despacho, ordenaba mediante tarjetas lo que los interesados podían reclamar. Estos se dirigían al centro de distribución de distintivos y votos, donde otro funcionario les entregaba lo solicitado. Se efectuaba así una distribución ordenada para evitar derroches. El mismo secretario del Concejo se encargaba de coordinar el transporte de votantes, jurados, testigos y soldados. Pero en los mismos buses, “chivas” y camiones viajaban también los seguidores de los otros grupos, lo cual creaba tensiones. El último preparativo consistía en instruir a los pregoneros y capitanes de debate<sup>27</sup>, sobre el cumplimiento de su misión. A pesar de su investidura de congresista, Don Tiberio pasaba revista permanentemente, sin descuidar ningún detalle. En más de dos ocasiones se dirigió en términos fuertes contra la UP y nunca dejó de mencionarlos como guerrilleros comunistas.

En 1988 la situación se repitió aunque en menor dimensión por su carácter de “mitaca”. Además del control ejercido por las autoridades, se percibían algunos cambios menores en aspectos organizativos, como la redistribución de las calles de acceso a las mesas de votación que le correspondían a cada agrupación, para situar sus mesas de información y repartir propaganda y votos. A la agrupación dominante le correspondieron las mismas calles que facilitaban la conducción de los electores. Por la menor inversión, la centralización del manejo electoral en Rionegro y algo de descuido en la planificación, para los organizadores los últimos días fueron difíciles. Rionegro, por las facilidades de infraestructura institucional y burocrática que ofrecía, quedó como reserva para cualquier emergencia. Aprovecharon, por tanto, vehículos del Servicio de Salud para transportar votos e implementos de un lugar a otro. Mientras tanto, la pobreza de los otros grupos, que contrastaba con la riqueza de Insurgencia, era la nota común. Unos pocos seguidores empacaban votos y organizaban implementos. En el caso de la UP, la mística se había perdido y primaba el desgano y el temor. El día previo

---

<sup>27</sup> El capitán de debate tiene mayores responsabilidades y goza de algunos privilegios en el desempeño de sus labores. Además de conseguir votantes, al igual que los pregoneros, debe ayudar a coordinarlos. Debe tener mayor capacidad para resolverle problemas a los electores. Tiene acceso a las mesas de votación, siempre y cuando no presione a los electores. Las labores del pregonero, también llamado derrotero, es más sencilla: conseguir electores.

a las elecciones se siguió una rutina parecida a la de dos años antes, con la novedad de que Insurgencia hizo entrega de obras en barrios de la cabecera, sin importar que el proselitismo político estuviera prohibido.

Es difícil precisar el costo de cada campaña. Es claro que la inversión de Insurgencia en Rionegro ha sido muy superior a la de sus opositores. En 1986, los jefes de la UP hablaban de haber invertido seiscientos mil pesos para la campaña en Rionegro. Indicaban que la inversión de don Tiberio alcanzaba los treinta millones de pesos, sin contar el abaratamiento de costos por la utilización de la infraestructura del municipio y los funcionarios públicos que no exigían retribuciones inmediatas. Los cuadros tiberistas eludían cualquier mención al respecto.

En 1988 la inversión disminuyó sustancialmente con relación al año 1986. El FILA en Rionegro hablaba de doscientos cincuenta mil pesos (quinientos mil según la UP), lo que apenas alcanzaba para gastos básicos. El día de las elecciones esperaban, todavía, la llegada de implementos que los líderes regionales distribuían. En cuanto a Insurgencia, el FILA decía que había invertido cerca de dieciséis millones de pesos. Aseveraban que esta cifra la había mencionado el propio don Tiberio. La UP insistía, de nuevo, en la necesidad de contabilizar todo lo que se manipulaba en aras de obtener los resultados propuestos. Se acusaba a don Tiberio de pagar votos a cinco mil pesos y se decía que en ello se invertía buena parte de los recursos.

### ***Las elecciones***

A las ocho de la mañana del 9 de marzo de 1986 comenzó la procesión de votantes que se acercaban a las mesas distribuidas en la plaza central de la cabecera. Sus cuatro esquinas estaban acordonadas y controladas por Ejército y Policía. De las calles de acceso a la plaza, la de mayor agitación era la del directorio político de Insurgencia, pues los capitanes de debate y pregoneros se encargaban de llevar a los electores cuidándolos de la influencia de los otros grupos. Los campesinos llegaban a la cabecera en los buses y camiones que el secretario del Concejo había conseguido y a los que les había dispuesto horarios y rutas. En la carretera él mismo recibía a los campesinos y los ponía en manos de los pregoneros que les indicaban el itinerario.

Los pregoneros y capitanes de debate de Insurgencia eran tantos y estaban tan bien distribuidos que pocos electores podían descarriarse o caer en manos de las otras agrupaciones. Luego de sufragar, los votantes se dirigían al directorio para reclamar el boleto del almuerzo. Los boletos se entregaban sin tanto control, pues la organización aseguraba el éxito en la conducción de los electores. Entre tanto, los pregoneros de la UP y el FILA luchaban por ganar electores y no perder los votos de sus seguidores. Pero la pelea era desigual y sólo su mística, especialmente en la UP, lograba que su labor fructificara. Además, los capitanes de debate de Insurgencia, amparados en sus cargos y su "autoridad", no obedecían las normas que prohibían el ingreso a la plaza para incidir en los votantes. Don Tiberio, vistiendo tenis y guayabera, se situaba en otra de las calles que daba acceso a la plaza central. El día entero lo dedicaba a entregar votos personalmente y a enviar mandaderos con razones para mejorar la organización. Era agresivo con los seguidores de las otras agrupaciones y estuvo cerca de provocar problemas.

El movimiento de electores fue grande durante toda la mañana. Hacia mediodía, el centro de la actividad se desplazó al restaurante escolar, lugar de distribución de los almuerzos para la clientela de don Tiberio. Se formó una gran aglomeración que obligó a la intervención de la Policía para poner orden. La situación de los otros grupos era totalmente diferente. Repartían unos pocos almuerzos a sus pregoneros y a un número manejable de electores. En la tarde la participación de votantes fue menos intensa.

Dos años más tarde, el 13 de marzo de 1988, la actividad también fue permanente, pero nunca se acercó al ajeteo de 1986. El desarrollo de los comicios se inició a la misma hora. La organización de las autoridades fue similar, con pequeñas variantes: un cuerpo de policía juvenil promovido y financiado por don Tiberio ayudaba a organizar a los electores, junto con los soldados que controlaban las esquinas de la plaza.

Los distintos grupos mantuvieron una organización similar, aunque adecuada a la menor dimensión de estos comicios. Insurgencia repitió el manejo de su clientela, y la superioridad numérica de sus pregoneros y capitanes de debate fue aún mayor. Nuevamente hicieron caso omiso de las prohibiciones señaladas por la Registraduría. En los organizadores y seguidores de la UP y el FILA se reflejaban la tensión y las dificultades a que habían estado sometidos. Sus pregoneros actuaban con timidez y sin la mística de la elección pasada. En la UP la situación era más notoria, por el contraste con lo sucedido en 1986. Apenas iniciados los comicios, el candidato único a alcalde se hizo presente para depositar su voto. No se le prestó mayor atención a su presencia y muchos no lo reconocieron a pesar de los esfuerzos por hacerlo resaltar como alcalde popular. En la mañana se tuvo la mayor actividad, pero era tan precaria que se pronosticaba una mejora en la afluencia de votantes durante la tarde. Sin embargo, tal deseo no se cumplió.

Muchas personas que no pudieron votar por no haberse inscrito se acercaban al directorio liberal en busca de ayuda. Tenían afán por exteriorizar la fidelidad al líder y demostrar que no había sido su culpa. El único sitio donde se repitió la aglomeración de dos años atrás fue en el comedor del Colegio, lugar al que se dirigían los electores de Insurgencia después de depositar su voto. Don Tiberio ocupó la misma calle y entregó votos durante todo el día. Otra vez estuvo a punto de armar una trifulca con los pregoneros de la UP y supo ignorar a sus antiguos aliados, el médico y su esposa, ahora seguidores del FILA.

### **Resultados y reacciones**

Durante el conteo de los votos el acceso a la plaza está prohibido, excepto para quienes lo efectúan o lo supervisan. Las agrupaciones tienen testigos en cada urna encargados de vigilar los procedimientos de los jurados hasta firmar las actas de los resultados de cada mesa. Así, se busca que éstos no sean manipulados y se ciñan a los requerimientos formales de la democracia. Unas horas después de iniciado el conteo se tienen los resultados de la cabecera y cada agrupación reacciona en concordancia.

En las primeras elecciones, las de 1986, don Tiberio tenía un dispositivo que le permitía obtener los resultados de cada mesa y centralizarlos rápidamente en el directorio. Se le transmitían a sus seguidores y luego venían las celebraciones, pues la superioridad era clara. A estos datos se sumaban los que por teléfono llegaban de algunos corregimientos. Lo alcanzado por la UP en algunas mesas de la cabecera y en algunos sitios rurales

tradicionalmente afectos a Insurgencia hicieron que la celebración no fuera desbordante. Cuando se tuvo un primer dato global, que implicaba la pérdida de curules en favor de la UP y el FILA, hubo sensación de fracaso. No obstante, los datos a nivel departamental llegados de Bucaramanga hicieron cambiar esa sensación. Entonces se hizo una pequeña manifestación al lado del directorio, con un breve paseo de don Tiberio en hombros de sus seguidores. En la UP había satisfacción, aunque por su menor capacidad de organización dependían de los resultados que el grupo dominante accedía a entregarles. En la obtención de resultados impresionaba la capacidad de los cuadros de Insurgencia para conseguirlos, incluso con anterioridad a la Registraduría. En un determinado momento los dos jefes principales, don Tiberio y Rodríguez Celis, se encontraron en plena plaza. Se saludaron “amablemente” y comentaron los resultados. En Insurgencia había satisfacción por llegar de nuevo a la Cámara y a la Asamblea, aunque la preocupación por lo local era inocultable. Se justificaba con las referencias al “proselitismo armado” y se hablaba de la amenaza comunista. Los seguidores de Insurgencia quedaron entre la satisfacción y el desencanto. En la UP había optimismo y en el FILA conformidad, pues se había logrado una curul. Poco a poco se retornaba a la normalidad, la administración municipal volvía a funcionar como tal y las distintas agrupaciones evaluaban lo alcanzado y lo perdido. Con el tiempo los resultados se harían efectivos en términos políticos y burocráticos, y se tomarían las medidas adecuadas para revisar el funcionamiento de las maquinarias, especialmente la de don Tiberio.

En las segundas elecciones, las de 1988, se repitió la velocidad con que Insurgencia tenía resultados que permitían saber la tendencia definitiva. La UP y el FILA se limitaban a solicitar algunos resultados y a recibir llamadas de sitios que se suponía eran sus fortines. La inobjetable recuperación de don Tiberio a nivel municipal (tendría otra vez diez de los ahora trece concejales) fue aprovechada por sus seguidores para una ruidosa celebración. Sus cuadros leyeron los resultados de la cabecera, mesa por mesa, y los que telefónicamente llegaban al directorio. Dieron los resultados globales aproximados y las burlas despectivas contra las otras agrupaciones no se hicieron esperar. La maquinaria había funcionado a la perfección, sin los deslices de las anteriores elecciones. En la UP Y el FILA había caras largas y una inocultable sensación de fracaso, pues el líder y su grupo se habían recuperado. La tristeza y la rabia estaban acompañadas de justificaciones. La represión, el miedo, el vulgar clientelismo, la lucha desigual, eran argumentos para sobrellevar lo sucedido. Sin embargo, un rumor tomó fuerza a medida que la radio transmitía resultados parciales de la competencia por la alcaldía de Bucaramanga. El candidato apoyado por don Tiberio y la Confederación, en amplia coalición que incluía a la UF, estaba en desventaja frente al candidato liberal escogido por el FILA, el Nuevo Liberalismo y Arias Carrizosa, entre otros. Pasadas las siete de la noche, el rumor era una realidad. El triunfo de don Tiberio en Rionegro se veía empañado por la derrota en Bucaramanga. Sus seguidores pasaron de la alegría a la tristeza y a la búsqueda de explicaciones. La situación se agravó cuando se vio que los resultados departamentales, en la Asamblea, en otros concejos y en varias alcaldías, no eran nada halagadores. El fracaso lo atribuían a los otros miembros de la Confederación y empezaban a evaluar los costos burocráticos de lo ocurrido. En el FILA la reacción fue contraria. El sabor amargo de la derrota fue seguido por una ruidosa manifestación de los pocos seguidores de esa facción en Rionegro. Las burlas de que habían sido objeto y los desmanes permanentes de los seguidores de don Tiberio eran respondidos con demostraciones de alegría. No faltaron las referencias agresivas a sus “derrotados” contrincantes. En la UP la situación se tornó dramática, pues la derrota había sido doble. Los escasos seguidores se retiraron

silenciosamente a evaluar las razones del fracaso. No podían evitar ser víctimas de las actitudes triunfalistas de sus contendores. Como dos años antes, en los días siguientes el municipio retornó a la “normalidad”, pero los cuadros de Insurgencia no lograban digerir la paradoja de lo sucedido.

## PERSPECTIVAS

Al mirar los resultados electorales de 1988 y los acontecimientos ocurridos entre 1986 y 1988, en especial los referidos al uso de la violencia, surgen preguntas sobre su significado e inquietudes sobre las perspectivas de Insurgencia en el municipio y el departamento. Cabe preguntarse, en primer lugar, si la contienda política en Rionegro y la carrera del principal protagonista han entrado en un nuevo período. En segundo lugar, hasta dónde es posible plantear que la coyuntura que vive Rionegro puede conducir a una serie de transformaciones sustanciales en el funcionamiento del sistema político que impliquen un cambio cualitativo en las relaciones políticas que lo sustentan.

Al respecto se pueden plantear algunas ideas sobre esos dos cuestionamientos. Ha adquirido mayor peso un factor que hasta hace cierto tiempo era relativamente novedoso. La ubicación de don Tiberio como uno de los principales apoyos electorales de la Confederación y de quien fuera Contralor General de la República hasta julio de 1990, ha hecho que el desenvolvimiento político de Insurgencia no pueda considerarse sin mirar el escenario político departamental. Don Tiberio no juega sólo un papel local. La importancia de su habilidad clientelista y sus votos no se limitan a ocupar un lugar dentro de la Confederación. Su futuro político, la posibilidad de mantenerse o crecer están ligados directamente al desarrollo del proceso político en los niveles regional y nacional. No debe extrañar que este líder fuera el encargado, a nombre de lo que se conoce como el “grupo del Contralor”, de cuestionar, artículo por artículo, el proyecto de reforma constitucional presentado al Congreso por el gobierno de Virgilio Barco en 1988.

Esta situación se cruza con otros factores que es necesario tener en cuenta. El ascenso político de Tiberio Villarreal, al menos dentro de los parámetros fundamentales de funcionamiento del sistema político del clientelismo, ha llegado a un tope difícil de superar. Es una incógnita saber qué tan factible es, en su caso, aspirar a convertirse en cabeza de una facción regional, lo cual lo proyectaría definitivamente a nivel nacional. Don Tiberio tendría que competir de igual a igual con líderes de mayor envergadura como Rodolfo González, Eduardo Mestre u Horacio Serpa Uribe. Tendría que superar obstáculos como una supuesta falta de preparación y el rechazo todavía existente por parte de sectores de la clase política tradicional en su Departamento. Tampoco es clara su disposición para aspirar a la gobernación o a una curul en el Senado. La evaluación que haga de las posibilidades puede servir para precisar si hay oportunidad de proyectarse como líder nacional.

Por ahora, está “condenado” a reproducir su maquinaria política y su clientela ampliada, lo cual ciertamente implica una dedicación nada despreciable. En ningún caso puede descuidar los reductos clientelistas que le han permitido llegar a donde está, empezando por Rionegro. Como la competencia por esos espacios aumenta día a día, y cada vez hay más líderes clientelistas jóvenes en busca de lugares para establecer sus feudos, tiene

que dedicar buena parte de sus esfuerzos a no dar marcha atrás y, como mínimo, reproducir casi exactamente lo alcanzado cada dos y cada cuatro años. En esa labor puede lograr una modernización de los mecanismos clientelistas sin salirse de los parámetros básicos y las limitaciones enunciadas, lo cual implicaría que mantiene el mismo tipo de trabajo que ha desarrollado desde cuando entró como protagonista en el proceso político de Rionegro en 1970.

El liderazgo de un personaje como Tiberio Villarreal abre una serie de inquietudes respecto a su posición y su protagonismo. Ciertamente, junto con su habilidad personal han existido estructuras que potencian la consolidación de estos líderes. La maquinaria clientelista ha sido básica para reproducir lo alcanzado desde 1970. Sin embargo, surgen algunas inquietudes cuando se miran los procesos conflictivos hasta aquí relatados. La maquinaria de don Tiberio goza de una estructura difícil de debilitar. Ninguno de sus cuadros ha mostrado la talla para sustituir al jefe. Esta situación, que tiene la ventaja de alejar las posibilidades de que otro líder se convierta en su potencial relevo o competidor, deja una duda sobre lo que puede pasar en caso de una ausencia obligada. La misma situación puede, en algún momento, convertirse en su impedimento práctico. No se puede alejar de Rionegro, so pena de que se destruya lo construido. No obstante, hay que anotar que se ha cuidado de no promover cuadros que en algún punto lo amenacen. En general, todo el grupo en Rionegro es servil y depende de don Tiberio. Entre los pocos que lo han desafiado, la mayoría han retornado derrotados y en condiciones de inferioridad. Ninguno ha alcanzado dimensión para confrontarlo y derrotarlo.

El desplazamiento del proceso político de Rionegro hacia formas violentas, el amedrentamiento, los asesinatos selectivos, la exacerbación de un sectarismo basado en la combinación de ideología anticomunista y fidelidad a la maquinaria clientelista, son elementos recientemente incorporados al escenario político municipal. No obstante, hay indicios de que su injerencia es cada vez mayor. Tales hechos, de los cuales se pueden certificar el enrarecimiento del ambiente político y la aparición de actividades violentas y amenazas para tramitar las discrepancias con los sectores opositores, muestran, nuevamente, coincidencia entre el proceso político municipal y lo que sucede en el país, aunque existan diferencias particulares.

Los líderes clientelistas que se han impuesto en las distintas regiones se han apoyado en un capital electoral que reproducen y aumentan gracias a la intermediación que ejercen en la relación entre el Estado institucional y la comunidad. El Estado les ha dado recursos y puestos. Si en esa función se lograra un complemento o un sustituto que, como los dineros del narcotráfico, ofreciera más recursos, menos controles y más agilidad en la inversión y aprovechamiento directo de los mismos, estos personajes podrían verse muy tentados. Además, tendrían la posibilidad de perfeccionar mecanismos de seguridad que disminuyeran al máximo los riesgos de desarrollo de una oposición que cuestione su control político. Los únicos baches, desde su perspectiva, estarían en la dificultad para adquirir legitimidad y legalizar sus procedimientos. A pesar de su infiltración en la sociedad, los dineros del narcotráfico provienen de un negocio considerado ilícito, que es tratado por los medios de comunicación y la opinión pública como perjudicial para la sociedad. Mientras que los recursos y cargos dentro del Estado, si bien no ofrecen estos beneficios, no están sometidos a tan fuertes señalamientos. No obstante, no se puede olvidar que el proceso de alianza entre líderes clientelistas y personas vinculadas al narcotráfico se ha dado en varias regiones, pero cuidándose de no hacer públicos los

nexos existentes. Igualmente, con la creciente presencia de este fenómeno en todas las instancias de la actividad social, el rechazo y la ilegitimidad de tales actividades han tendido a hacerse menos radicales. La imbricación de estos dos fenómenos no es un proceso acabado, se está dando, pero tiene tanto posibilidades como limitaciones que sólo un desarrollo histórico más largo permitirá evaluar.

Si se examina un caso como el de Rionegro, es factible advertir que en el funcionamiento del sistema político a nivel regional y local se ha generado un proceso de transformación. En él, el peso del narcotráfico y el paramilitarismo parece ser cada vez más importante. La profundidad de ese cambio y el perfil que adquiriera el proceso político es algo que la cercanía de los hechos no permite apreciar. Los problemas de representatividad del régimen, la oposición armada y desarmada con que tenía que enfrentarse, han encontrado una respuesta poco democrática y participativa. En ella, los protagonistas del proceso político, los líderes como don Tiberio, apoyados en sus clientelas, parecen tener papeles determinantes. Sin embargo, en caso de confirmarse tal tendencia, la naturaleza de las relaciones políticas que posibilitan la reproducción de la dominación habrán cambiado. El clientelismo puede haber entrado en un proceso de transformación cualitativa en dos sentidos. Ha incorporado un tercer elemento en el proceso de intermediación clientelista, en la relación entre las instituciones estatales y la comunidad, que puede llegar incluso a sustituir el papel de otorgador de recursos ejercido por el Estado. Y ha endurecido los mecanismos de cerramiento del sistema, que enfrenta cualquier oposición o disidencia a través de mecanismos antidemocráticos y con el uso de la violencia. Cabe señalar que este es un proceso del cual apenas se han observado los primeros sucesos y donde la profundidad y alcance de los cambios es muy difícil de precisar.

## **4. ACCIÓN COMUNAL Y CLIENTELISMO**

La acción comunal fue incorporada al régimen político colombiano en 1958. Hizo parte del paquete de reformas institucionales y políticas que buscaba poner en marcha el Frente Nacional en aras de modernizar la estructura institucional del Estado. Desde que fue creada, la acción comunal tuvo como objetivo ayudar al desarrollo y modernización de la sociedad colombiana a partir de la participación y organización de la comunidad. El cumplimiento de este objetivo dependía del papel que pudiera desempeñar desde una posición en la que permitía el contacto entre las instituciones estatales y la sociedad civil<sup>1</sup>.

Con el paso del tiempo, el proceso político ha mostrado la consolidación de este mecanismo como uno de los más desarrollados, estables y en constante crecimiento. Tal situación se debe a la forma como la acción comunal se ha insertado en el sistema político, hasta convertirse en un mecanismo privilegiado para la canalización del clientelismo. Ha llegado a desempeñar este papel porque facilita que las instituciones estatales y los partidos políticos encuentren un interlocutor organizado al cual entregar le los beneficios de sus acciones y reclamarle su adhesión.

El funcionamiento de las juntas de acción comunal tiene un carácter ambiguo. Al mismo tiempo que son formas de organización de la comunidad, dependen de las regulaciones, apoyo y manejo de instituciones estatales. Esto las llevó a ocupar un lugar particular e importante en la necesaria relación entre el Estado y la comunidad. Su actividad se desarrolló necesariamente en el ámbito de lo local, en el entorno más próximo de las comunidades. Por ello, el análisis de su papel y de su actividad forma parte del estudio de caso municipal, en el cual se ponen en evidencia las características del fenómeno clientelista en Colombia.

A lo largo de los anteriores capítulos se ha analizado la incidencia de las relaciones clientelistas en el sistema político colombiano. Se han tocado diferentes aspectos, desde su problemática histórica a nivel nacional, hasta su particular desenvolvimiento en el municipio de Rionegro. El estudio de la acción comunal en Rionegro complementa estas facetas y muestra en profundidad la racionalidad a que responden las prácticas clientelistas. En primer lugar, pone en evidencia la forma como se ejerce la intermediación de los partidos políticos en el contacto entre las instituciones del Estado y la comunidad, y los instrumentos que sirven para una entrega de recursos, obras y servicios que obligan a una retribución en votos. Igualmente, destaca el control que se ejerce sobre la organización y participación de la comunidad, la cual sólo parece responder a motivaciones de este tipo que le aseguran una parcial satisfacción de sus necesidades, mientras sus potencialidades democráticas han quedado relegadas a un plano secundario. Finalmente, señala cómo el Estado descarga sus responsabilidades en formas de organización que sustituyen o complementan recursos insuficientes que destina para solucionar problemas acuciantes de las comunidades.

Para ello, el capítulo da primero una visión global de la evolución de la acción comunal en Colombia y de su inserción en el funcionamiento del sistema político colombiano. Luego

---

<sup>1</sup> Este capítulo es una adaptación, actualizada, de la tesis de grado de Andrés Dávila, "Las juntas de acción comunal: Clientelismo y participación popular en el régimen político colombiano. El caso de Rionegro, Santander, 1970-1987", trabajo de grado para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1987.

se adentra en el caso municipal, donde se examinan su evolución, sus características, su situación actual, desde la doble perspectiva del manejo institucional y la participación de la comunidad.

## LA ACCIÓN COMUNAL Y EL SISTEMA POLÍTICO

La ley 19 de 1958 dio vida a la acción comunal en Colombia<sup>2</sup>. Sus objetivos formales señalaban la importancia de promover la organización y participación de comunidades locales para facilitar el mejoramiento de sus condiciones de vida y su acceso al desarrollo<sup>3</sup>. A pesar de que el carácter y naturaleza de estas organizaciones no fue definido desde un comienzo, se tuvieron varios propósitos al incorporarlas al funcionamiento del régimen político colombiano.

La creación de la acción comunal respondió a factores externos e internos. Entre los primeros se puede señalar que en diversos países de América Latina y del Tercer Mundo, la década de los años cincuenta sirvió para implementar programas de desarrollo de la comunidad tendientes a que organizaciones comunales colaboraran activamente en lo que se consideraba la necesaria consecución del desarrollo. Colombia no fue ajena a tales políticas. El programa de promoción de la acción comunal recibió de estas experiencias la certificación de sus bondades y la legitimidad para ser incluida en los cambios institucionales del Frente Nacional.

Internamente, las transformaciones del país motivaron la búsqueda de nuevos mecanismos que le permitieran al Estado adaptarse y controlar las condiciones que se imponían. Un programa como el de la acción comunal, que tenía aval internacional, fue incorporado entre los propósitos del nuevo régimen instaurado en 1958. Fue uno entre varios programas concretos dirigidos institucionalmente. La acción comunal cumplía el propósito de generar mecanismos para la colaboración entre el gobierno y las comunidades, tendientes a superar los obstáculos para el objetivo del desarrollo. Igualmente, la organización de la comunidad podía servir para erradicar la Violencia. Las comunidades que mostraran disposición para organizarse y recibir el apoyo gubernamental tendiente a mejorar sus condiciones de vida, podrían desarrollarse en paz. Además, se lograba incluir tales organizaciones dentro del régimen político, con lo cual se aseguraba que dependerían de instituciones estatales y cumplirían la normatividad vigente. A través de una forma organizativa homogénea para todo el territorio, se buscaba que lo prometido con el pacto frentenacionalista pudiera llegar directamente a las comunidades y, al mismo tiempo, se evitaba la consolidación de formas organizativas autónomas. Así, se ampliaba la cobertura de un Estado incapaz de acceder a vastos sectores del territorio nacional y, al lograr que la comunidad participara y aportara recursos para ayudar a solucionar sus necesidades, se compensaba la insuficiencia de lo que el Estado podía ofrecer.

---

<sup>2</sup> Véase Luis Fontalvo, *La acción comunal y sus normas*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 1985, pág. 127.

<sup>3</sup> Véase Elisabeth Ungar, “Análisis de las relaciones entre las demandas de la población, las organizaciones comunales y la prestación de servicios por parte del Estado: El caso de las juntas de acción comunal en Bogotá”, Informe final de investigación, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, Bogotá, 1985, pág. 18.

Se consideró, sin embargo, que el desarrollo de la comunidad era un proceso lento que requería educación, preparación y formación de conciencia de la comunidad. Aunque en algunos momentos se reconocía la capacidad de la comunidad para organizarse autónomamente, se aclaró que determinados organismos estatales debían encargarse de promover y supervisar las actividades de tales organizaciones.

La acción comunal representó la creación de una forma de organización que ocupaba un lugar particularmente importante en la relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto explica que, si bien hubo presupuestos claros para su puesta en marcha, predominó inicialmente cierta indefinición que sólo se solucionó a medida que este tipo de organización se insertaba en el funcionamiento del sistema político colombiano. No obstante, desde un comienzo tuvo un carácter especial, pues simultáneamente era organización de la comunidad y dependía de instituciones y normas del régimen. Tal condición ambigua la acompañaría en su posterior evolución.

El desarrollo de la acción comunal y su inserción definitiva en el sistema político se produjo dentro de un proceso que tuvo varias etapas. Ellas se pueden definir al observar los cambios que se produjeron en la legislación comunal, en los organismos encargados de su tutela y en el propio desarrollo de las juntas en todo el país. Esta evolución se dio dentro de un permanente contrapunteo entre exigencias provenientes de la comunidad a medida que se organizaba, búsqueda estatal por controlar y adecuar mecanismos para mantener bajo control tales organizaciones, y descubrimiento por parte de los políticos, de lo útil y eficiente que podía ser este mecanismo para asegurarles control sobre la población y reproducción de su poder político.

Entre 1958 y 1968 esta forma de organización cumplió una primera etapa de carácter embrionario. A pesar de que se crearon las primeras juntas, éstas no tenían todavía un carácter definido como organismos de tipo vecinal, barrial, veredal. Fue común que se crearan a nivel de todo un municipio, conformadas por líderes y representantes de la comunidad, y sin llegar a implicar zonas rurales. Tampoco existía legislación que señalara parámetros que debían seguir en su funcionamiento. Las únicas definiciones concretas se dieron con su adscripción inicial al ministerio de Educación en 1959 y su traslado al ministerio de Gobierno en 1960. Tales actos mostraron la preocupación estatal por impulsar esta nueva forma de organización y, simultáneamente, organizar racional y eficientemente su estructura institucional. La indefinición en cuanto a la naturaleza de las juntas comunales llevó a que oficinas de los ministerios encargados de su control las involucraran en programas relacionadas con la capacitación y la alfabetización.

El traslado de la tutela sobre la acción comunal al ministerio de Gobierno, el de asuntos políticos, fue importante para la caracterización definitiva que asumieron tales organizaciones. A medida que aumentaba el número de juntas creadas, se hizo indispensable precisar las normas que las regían. En el período 1958-1962 se crearon 731 juntas y entre 1962-1966, 3.818<sup>4</sup>. En 1964 llegaron dineros de la Alianza para el Progreso y se vio que potencialmente uno de sus principales destinatarios eran las juntas de acción comunal. Se legisló en términos de asignarles por primera vez el papel de promotoras y ejecutoras de obras.

---

<sup>4</sup> Baquero y Prada, *La acción comunal y el desarrollo*, Bogotá, Editorial Voluntad, págs. 23 y 24.

Esta primera etapa sirvió para probar la respuesta de la comunidad ante la posibilidad que el régimen ofrecía de colaborarle en su conformación y para definir la naturaleza de tales organizaciones. La segunda etapa, que se dio entre 1968 y 1976, fue de consolidación de los organismos comunales y de inserción definitiva en el sistema político al convertirse en mecanismo útil para la intermediación clientelista.

Dentro del afán del gobierno de Carlos Lleras Restrepo por dar un contenido real a los planteamientos sobre planificación y racionalización de la actividad estatal, se llevó a cabo la reforma constitucional de 1968. Era necesario modernizar y reorganizar el aparato institucional para cumplir con lo enunciado desde el inicio del Frente Nacional y para adecuarlo definitivamente a unas condiciones sociales consolidadas. La acción comunal no fue ajena al proyecto promovido por este gobierno. La creación de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad —Digidec—, dentro del ministerio de Gobierno por el decreto 3.159 de 1968<sup>5</sup>, fue expresión del intento de centralizar y ordenar administrativamente el manejo de este programa. El desarrollo de la comunidad quedó en manos de divisiones y oficinas que al estructurarse coherentemente podían disponer de burocracia, compuesta por coordinadores y promotores a nivel local y regional, que hacía llegar la promoción estatal a zonas alejadas en donde se conformaban estas organizaciones. Igualmente, al dar vida al Fondo de Desarrollo de la Comunidad se buscó institucionalizar un ente que generara y canalizara recursos para obras que las juntas ejecutaban eficientemente. Se creó el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad, pero no entró en funcionamiento.

Estas disposiciones respondieron también a un movimiento comunal cuyo número de organizaciones crecía constantemente y cuyo carácter se había definido en la práctica, pero requería la actualización de sus normas. El decreto 2.070<sup>6</sup>, reglamentario del antes citado, desarrolló la primera legislación concreta con respecto a las juntas.

Precisó que eran organizaciones de base de carácter veredal, barrial o de corregimientos, señaló los requisitos para adquirir personería jurídica, determinó principios, fines y objetivos, y delimitó su funcionamiento. La legislación que se desarrolló de allí en adelante se ha encargado de adecuar, redefinir, extender y concretar lo elaborado en ese texto. La resolución 504 de 1970<sup>7</sup>, emanada del ministerio de Gobierno, promulgó los estatutos que debían seguir las juntas. Otra resolución delegó la concesión de personerías jurídicas en autoridades regionales, gobernadores, intendentes y comisarios, y el alcalde mayor de Bogotá.

La respuesta estatal fue exitosa y funcionó sin cambios hasta 1976. Logró que las juntas creadas tuvieran que adaptarse, en su constitución y funcionamiento, a unas normas homogéneas que no tenían en cuenta particularismos. Sin embargo, así como la legislación era rígida en los aspectos señalados, dejaba el campo abierto a las actividades que prioritariamente debían desempeñar estas organizaciones. Lo referente a capacitación, educación y promoción de la comunidad no fue tenido en cuenta y quedó desplazado por el papel de ejecutoras de obras que ya la práctica política les había asignado, incluso

---

<sup>5</sup> Diario Oficial, Bogotá, enero 22 de 1969, año CV, No. 32691, pág. 373.

<sup>6</sup> Diario Oficial, Bogotá, abril 30 de 1969, año CVI, No. 32693, pág. 674.

<sup>7</sup> Para el texto de la resolución, véase Baquero y Prada, *La acción...*, pág. 45 y ss.

desde antes de precisarse esta legislación. Las instituciones estatales consiguieron adecuar el tutelaje sobre estas organizaciones, así como su inclusión dentro de la normatividad predominante en el régimen. De esta forma, se facilitó su inserción en el sistema político. Las juntas se convirtieron en receptoras de recursos y auxilios intermediados por los jefes políticos locales y regionales. Estos dineros, al ser invertidos en obras, satisfacían parcialmente las necesidades de las respectivas comunidades a cambio de la retribución en votos. En este sentido, la legislación no definió normas específicas de control o supervisión, más allá de las existentes para la inversión de dineros oficiales. Esto facilitó que líderes políticos, luego de certificar su utilidad, las utilizaran como mecanismos privilegiados para la tramitación de las prácticas clientelistas. Luego de desarrollada esta legislación, el número de juntas se incrementó aún más. Si en el período entre 1966 y 1970 se crearon 4.546 juntas, en el siguiente período aumentó a 6.859<sup>8</sup>. Más allá de objetivos formales que en principio justificaron su incorporación al régimen político, la acción comunal se consolidó a nivel nacional por su adecuación al clientelismo.

El tercer período se desarrolló entre 1976 y 1987. Su principal característica fue la extensión y crecimiento del movimiento comunal dentro de los parámetros señalados. Este crecimiento estuvo acompañado de un perfeccionamiento de la legislación que, con pequeñas variaciones, intentó actualizar el control normativo sobre la forma de organización comunal más extendida a lo largo del país. También se caracterizó por transformaciones menores en las instituciones encargadas de su supervisión y control.

En 1976 y por medio del decreto 126<sup>9</sup>, se revisó la organización administrativa del ministerio de Gobierno. A la Digidec se le mantuvieron sus funciones, pero se crearon nuevas dependencias como la sección de asistencia legal y la división de programas especiales para un mejor manejo del desarrollo del movimiento comunal. Esta división quedó encargada de trabajar en programas de desarrollo conjuntamente con otras entidades públicas y privadas, y de elaborar investigaciones que permitieran a la comunidad desarrollar unidades económicas de explotación comunitaria que se convirtieran en empresas rentables. Igualmente, se dio una nueva denominación a los funcionarios encargados del desarrollo de la comunidad. Los promotores de acción comunal quedaron convertidos en técnicos administrativos y auxiliares de los técnicos administrativos, dependiendo del nivel en que desarrollaran su labor. La aprobación de personerías jurídicas se asignó a la oficina jurídica y ésta podía delegarla en los técnicos administrativos.

Esta reorganización no obedeció, como las anteriores, a objetivos retóricos de modernización que facilitarían concretar lo proyectado con el Frente Nacional o con la reforma de 1968. Se inscribió, en cambio, dentro de un pragmatismo que buscaba responder desde la estructura institucional a las exigencias provenientes del sistema clientelista y al desarrollo del proceso político. El ministerio de Gobierno, institución clave en el manejo de los asuntos políticos, tenía que contar con la estructura y las herramientas adecuadas para su labor de mediación y manejo de los intereses políticos clientelistas. Además, debía buscar que este papel se articulara con el de toda la compleja estructura institucional en la búsqueda de reproducir las condiciones de dominación política.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, pág. 23-24.

<sup>9</sup> *Diario Oficial*, Bogotá, febrero 17 de 1976, año CXII, No. 34491, pág. 347.

Otros dos aspectos fueron incorporados en las transformaciones institucionales. Se prohibió que cualquier funcionario público cuya actividad tuviera relación con acción comunal participara en calidad de miembro de cualquier junta. Se intentaba limitar la manipulación política y electoral de las juntas pero, de hecho, hubo muchos mecanismos para burlar esta disposición y mantener la vinculación de las juntas a la intermediación clientelista. En otro sentido, se permitió la creación de los Departamentos Administrativos de Acción Comunal, como fórmula descentralizadora de los entes encargados de la tutela de la acción comunal.

Para el funcionamiento de la acción comunal se afinó la legislación, en el sentido de que mecanismos de vigilancia, promoción y capacitación pudieran mantenerlo en el lugar en el que se volvió útil para el sistema. El decreto citado se convirtió desde esa fecha en la norma reguladora para la actividad y constitución de juntas en el país. Las principales precisiones fueron introducidas por el decreto 2.428 de 1976<sup>10</sup>. En él se dispusieron los requisitos legales que, en cuanto a principios, fines, objetivos, debían cumplir las juntas para funcionar adecuadamente. Se señaló con detalle cada paso que debía cumplirse formalmente, y lo referente a impugnaciones, sanciones, elección de miembros de juntas adquirieron la complejidad correspondiente al formulismo jurídico característico del régimen político. A través de ellos se aseguró, aún más, la dependencia de los organismos del Estado y sus funcionarios.

Un cambio que tuvo alguna significación fue la diferenciación entre estatutos y normas que debían seguir las juntas para funcionar legalmente. Hasta aquí estos dos aspectos estaban en un mismo paquete que obligaba a conformar homogéneamente las juntas. Si bien la nueva norma deslindaba los dos aspectos y abría mayor espacio a la organización autónoma, había demasiado camino recorrido en cuanto a encuadrar las organizaciones comunales bajo los mismos parámetros. Otro cambio, que respondió al creciente desarrollo de organizaciones comunales en todo el país, fue una serie de disposiciones sobre asociaciones, federaciones y confederaciones de acción comunal.

En 1979 un nuevo decreto reglamentario, el 1.930<sup>11</sup>, derogó el anterior y se convirtió en el eje normativo de la acción comunal. Su aporte más importante fue definir el carácter esencial de las juntas de acción comunal como corporaciones cívicas. El decreto 2.726 de 1980 lo complementó. De estos decretos se desprendió la resolución 00749 de 1981 que desarrolló en detalle los planteamientos generales incluidos en los decretos. Fue la norma que rigió hasta 1986.

En 1984 el decreto 2.851<sup>12</sup> señaló límites de funcionamiento de asociaciones municipales de juntas de acción comunal. A pesar de que tales asociaciones existían desde la década de los años setenta y representaban mayor capacidad de presión de la comunidad, su institucionalización fue promovida durante el gobierno de Belisario Betancur. Servía para concretar los intentos de democratización de este gobierno, incluidos dentro de la apertura democrática, ayudaba a fortalecer el poder de la comunidad y a prepararla para cambios que se introducirían en el régimen político con los procesos de descentralización

---

<sup>10</sup> *Diario Oficial*, Bogotá, diciembre 7 de 1976, año CXIII, No. 34690, pág.753.

<sup>11</sup> Véase Luis Fontalvo, *La acción comunal...*, págs. 153 y ss.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pág. 221 y ss.

y reforma municipal. No obstante, esta legislación no implicaba cambios sustanciales en cuanto a naturaleza y funcionamiento de la acción comunal.

En ese período se reunió el “Foro Nacional 25 años de acción comunal”. De sus conclusiones se desprendió una nueva resolución que, luego de aprobada y a pesar de no implicar cambios sustanciales, fue suspendida para devolver vigencia a la legislación que venía funcionando desde 1981. En esta forma se respondió a intentos de autonomía de algunos sectores del movimiento comunal, que pretendían asumir la vocería de las juntas y luchar contra la manipulación clientelista de que eran víctimas buena parte de ellas. Ya para esa época superaban las 32.000 juntas en todo el país.

En 1987 el gobierno de Virgilio Barco emitió un nuevo decreto, el número 300<sup>13</sup>, tendiente a ordenar todo lo referente a la acción comunal. En el momento de su sanción se pensó que podía dar lugar a una nueva etapa en la evolución de estas organizaciones. En él se redefinió el contenido del Programa de Desarrollo de la Comunidad, se actualizaron términos y se incorporaron nociones como gestión local, integración y organización comunitaria, y se abrieron posibilidades para adecuarse a procesos de descentralización, reforma municipal y democratización política en el ámbito local. Se consideró, además, que las juntas podían ejecutar actividades de economía social y autogestión, y se dio vía libre a la creación de juntas de acción comunal de vivienda comunitaria, sujetas a un régimen legal especial.

El posterior desarrollo de los acontecimientos mostró un panorama contradictorio. Si bien un sector del movimiento comunal luchaba por autonomía y trataba de apoyarse en espacios políticos abiertos con la reforma municipal y la descentralización, una mayoría de juntas seguían adscritas a redes clientelistas. La oposición de la Digidec al movimiento autonomista fue fuerte y confirmó la preocupación del Estado por tener el control sobre la organización más extendida en el territorio nacional.

Otro tipo de organizaciones como cooperativas, tiendas comunales, movimientos sociales y todas aquellas surgidas de las necesidades e iniciativas de la comunidad han llegado a ocupar lugar de cierta importancia dentro del proceso político y social. No obstante, como organizaciones de base de carácter local, no han alcanzado la extensión, ni la homogeneidad, ni la inserción dentro del sistema político. La acción comunal ha obrado como desarticulador de tales organismos, al captar la atención del Estado y los políticos, legitimarse como forma de organización tutelada y atraer la atención de la comunidad, pues se ha mostrado como fórmula de solución para las necesidades materiales. Las juntas han obrado como deslegitimadoras de otras formas de organización en la medida en que se han convertido en canalizadoras del clientelismo y han tenido cabal aceptación de las instituciones y del régimen político. En muchos casos, han atraído la acción represiva del Estado contra formas organizativas que intentan quitarle el monopolio ejercido sobre la organización de la comunidad y sobre el útil papel que desempeñan para la intermediación clientelista.

La acción comunal ha continuado su papel fundamental de canalizadora del clientelismo. Su existencia se ha llenado de sentido al cumplir un papel mediante el cual facilita a intermediarios políticos desarrollar su labor, asegura éxitos suficientes para reproducir

---

<sup>13</sup> Ministerio de Gobierno, *Decreto 300 del 1 de febrero de 1987*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1987

capitales electorales y permite controlar la comunidad. Para el Estado, la labor de este número de juntas ha significado configurar un interlocutor homogéneo que se atiene a la normatividad propia del régimen. Gracias a él, encuentra sustitutos y complementos eficaces en la dotación de servicios y respuesta a carencias y necesidades de la comunidad. Los insuficientes recursos estatales son complementados con recursos que consigue la comunidad en otras fuentes y con trabajo de sus miembros, quienes aportan gratuitamente su mano de obra. Para el sistema político ha sido, en síntesis, un mecanismo útil para el tipo de relaciones políticas que predominan y un eficiente desarticulador de otras organizaciones diferentes en su forma y en la naturaleza y carácter de su actividad.

## SITUACIÓN DE LA ACCIÓN COMUNAL EN RIONEGRO

Desde la incorporación de la acción comunal al funcionamiento del régimen político colombiano, en el municipio de Rionegro han sido creadas 73 juntas, sin contar las que a raíz de la segregación de El Playón han quedado bajo la jurisdicción de ese municipio. Como puede apreciarse en el Cuadro 1, de 73 juntas incluidas, 57 se renovaron durante 1985 y 1986, y han permanecido en funcionamiento, 5 fueron creadas en el transcurso de 1986 y 1987, y solamente 3 están desactualizadas. La situación de las 9 restantes es difícil de precisar.

El número de juntas muestra que este tipo de organización ha sido importante en la actividad política, social y económica municipal. Rionegro ocupa el séptimo lugar entre los municipios de Santander con mayor número de juntas creadas, después de Bucaramanga, Barrancabermeja, Cimitarra, Floridablanca, Piedecuesta y San Vicente. La existencia y funcionamiento de estas organizaciones obedece en buena parte a la atención prestada por la administración municipal, los funcionarios enviados por la Dirección Departamental de Acción Comunal y los cuadros del grupo político dominante, Insurgencia Liberal. Tal atención se ha reflejado en la consolidación y progresivo desarrollo del movimiento comunal en el municipio.

Las juntas creadas y existentes en Rionegro se han extendido prácticamente a todo el territorio municipal, con excepción de las veredas localizadas en la esquina noroccidental del municipio, que limita con el Cesar. Incluso en algunas de las veredas más alejadas de la cabecera municipal, como San José de los Chorros, Montañitas, La Musanda y Taladro, se encuentra por lo menos una junta de acción comunal. La mayor concentración de estas organizaciones se ha localizado en veredas que circundan la carretera al mar, con cerca de 23 juntas<sup>14</sup>. De éstas, se pueden destacar tres en la cabecera municipal, incluida la Central, dos en la vereda Galanes, cuatro en Villa paz y cinco en La Ceiba.

La importancia de la acción comunal en el municipio se refleja también en el constante proceso de creación de juntas. En la década de los años sesenta se crearon 19 juntas, 17 de carácter rural, las cuales continúan en funcionamiento. Estas llegaron a abarcar las veredas y corregimientos más importantes, cubriendo casi todo su territorio. En la primera

---

<sup>14</sup> No se tiene el número exacto de juntas para cada territorio porque algunas no se pudieron ubicar, pues sus límites no estaban reseñados en las carpetas de control llevadas en el Archivo de la Dirección Departamental de Acción Comunal.

mitad de esta década fueron creadas 10 juntas. Las más antiguas correspondieron a Misiguay, Pro-Cuesta Rica y Honduras, que iniciaron labores en 1960 y 1961. En la década de los años setenta fueron creadas 37 juntas, 22 en la primera mitad. Este crecimiento reflejó el auge producto del impulso que para la acción comunal significó la creación de la Dirección General de Integración y Desarrollo de la Comunidad (Digidec) y la puesta en marcha de la Resolución No. 504 de 1970. En la década de los años ochenta fueron creadas 17 juntas.

**CUADRO 1**  
**JUNTAS DE ACCION COMUNAL DE RIONEGRO, SANTANDER**

**PARTE A: JUNTAS RENOVADAS**

Nombre Jac	Personería Jurídica	Fecha	Emanada	Renovada
Pro Cuesta Rica	24	27-03-61	Gobernación	24-09-85
Misiguay	39	24-04-61	"	12-11-85
Honduras	60	17-06-61	"	05-08-85
Galanes	132	28-06-62	"	09-07-85
Papayal	167	22-08-62	"	02-09-85
Galápagos	223	12-11-62	"	-
San José de				
Arévalo	125	04-09-63	"	25-06-85
San Rafael	095	17-07-64	"	02-09-85
Llano de Palmas	160	02-10-64	"	02-09-85
Quebrada Seca	183	02-11-64	"	02-09-85
Santa Rosa	117	20-06-66	"	25-06-85
Villa Paz	154	23-07-66	"	25-06-85
La Ceiba	189	31-08-66	"	25-06-85
El Bambú	148	07-09-67	"	27-09-85
Alto de la Paja	074	12-03-68	"	26-07-85
San Isidro	013	03-06-68	"	11-06-86
La Plazuela	279	31-12-68	"	26-07-85
Popas	007	23-01-70	"	20-11-85
La Musanda	008	23-01-70	"	29-07-85
Peña Negra	025	03-01-70	"	29-07-85
Berlín	016	29-01-70	"	26-12-85

Nombre Jac	Personería Jurídica	Fecha	Emanada	Renovada
Central	017	29-01-70	"	19-09-85
Montañitas	033	03-02-70	"	03-12-85
Florencia y Caballito	069	13-03-70	"	25-06-85
La Colorada	074	13-03-70	"	26-07-85
La Platanala	003	15-01-71	"	14-06-85
La Unión	081	17-05-71	"	19-06-85
San José de Los Chorros	082	17-05-71	"	17-04-86
Portachuelo	164	03-08-71	"	09-04-86
Alto Bello	280	15-12-72	"	30-08-85
Los Cocos	046	12-03-73	"	14-06-85
El Diviso	047	12-03-73	"	17-06-85
El Diamante	070	16-04-73	"	04-12-85
Tambo Quemado	007	11-01-74	"	29-07-85
La Esperanza	034	22-04-74	"	03-12-85
La Victoria	131	28-11-74	"	30-07-85
Calichana	077	23-07-75	"	05-02-86
Las Vegas	101	23-07-75	"	02-09-85
Santana	128	18-08-75	"	05-02-85
San Juan	002	22-01-76	"	22-04-86
Huchadero	121	20-10-76	"	19-06-85
Guayana	24	06-02-79	Min. Gobierno	26-11-85
El Tambor	299	07-02-79	"	26-07-85
El Porvenir	588	06-03-79	"	02-09-85
La Cristalina	2897	22-10-79	"	25-06-85
Venecia Antigua	969	13-04-81	"	02-09-85
San Jorge	986	13-04-81	"	19-06-85
La Honda	076	27-09-82	Tec. Adtvo.	26-07-85
Maracaibo	001	15-02-84	"	29-07-85
El Boquerón	003	15-02-84	"	05-12-85
La Espuma	005	15-02-84	"	25-06-85
Llaneros	016	17-02-84	"	11-06-86
Altos de la Tigra	022	29-02-84	"	30-07-85
Sucre	046	14-05-84	"	29-06-85
Silgara	024	27-05-85	"	20-06-86
Miraflores	045	12-09-85	"	16-11-85

PARTE B: JUNTAS CREADAS

Nombre Jac	Personería jurídica	fecha	Emanada de
Centro La Tigra	215	29-11-67	Gobernación
Veinte de Julio	009	10-01-68	"
La Vega Carreño	112	06-08-75	Min. Gobierno
Alto de La Tigra	4550	26-12-77	"
Cruces El Tambor	449	09-03-78	"
Las Rocas	671	30-03-78	"
Panamá	4054	26-12-78	"
Santa Bárbara	2560	24-09-79	"
Sardinas	039	28-03-84	Tec. Adtvo.
La Consulta	031	20-05-86	"
Churricas	040	20-06-86	"
El Cairo	074	13-10-86	"
Las Flores	091	19-11-86	"
Simónica	010	12-03-87	"

PARTE C: JUNTAS DESACTUALIZADAS

Nombre Jac	Personería jurídica	Fecha	Emanada de
La Victoria	069	16-06-73	Gobernación
La Suiza	102	11-06-71	"
La Tigra, Sector Norte	023	30-01-70	"

FUENTES:

Informe del Técnico Administrativo de Acción Comunal sobre directivos de las Juntas de Acción Comunal de Rionegro.

Libro de control de Juntas creadas por municipios del Departamento de Santander, tomado del Archivo de la Dirección Departamental de Acción Comunal.

La consolidación y el crecimiento de la acción comunal en Rionegro han sido continuos a lo largo de las tres décadas de su existencia. La década de los años sesenta fue vital. Además de haberle dado un primer impulso al movimiento, ayudó a extenderlo a todo el territorio del municipio y dio lugar al tipo de junta que en ese momento era posible. En un comienzo, las juntas no tenían carácter vecinal, de base propiamente tal, sino carácter de

organización para el corregimiento o el caserío con participación de personas reconocidas (propietarios de tierras y comerciantes), el párroco e inspectores de policía. La década de los años setenta fue la de mayor crecimiento de estas organizaciones. Allí comenzó el proceso de conformación de juntas con carácter vecinal y local. En la década de los años ochenta ha continuado este proceso en comunidades que han visto la necesidad de generar su propio movimiento comunal para tener acceso a la solución de necesidades materiales. El mayor número de juntas se ha concentrado en las veredas cercanas a la carretera y a la cabecera, en lo que se ha denominado la zona alta, que es la más poblada y donde el Comité de Cafeteros, la administración municipal y el grupo político dominante ofrecen con mayor facilidad obras y recursos.

Rionegro ejemplifica el caso de un municipio donde la evolución de la acción comunal ha obedecido a la convergencia de tres factores. De una parte, a políticas generadas al respecto por las instituciones encargadas de su promoción y control, que han encontrado en autoridades y fuerzas políticas locales apoyo e impulso para llevar a cabo una efectiva labor de promoción y supervisión de estas organizaciones. Igualmente, al interés del grupo político liderado por Tiberio Villarreal para consolidar juntas en el mayor número posible de comunidades, en la medida en que a través de ellas puede efectuar la intermediación clientelista que le asegura un capital electoral, control sobre la población y desarticulación de otro tipo de movimientos. Finalmente, a la respuesta de la población, de diversas comunidades, las cuales de manera pragmática han respondido a una forma organizativa que les asegura mínima atención del Estado y parcial satisfacción de necesidades. Por esto, la acción comunal se ha convertido en Rionegro en la principal y casi exclusiva forma de organización de la comunidad. Otras formas de organización, como las de usuarios campesinos, las asociaciones de padres, las cooperativas con carácter de base, las tiendas comunales, los grupos parroquiales o de carácter religioso, existen esporádicamente, con presencia en algunas regiones, pero sin extenderse ni llegar a tener peso real en actividades del municipio. El Club de Leones, organismo surgido en la cabecera municipal, si bien puede considerarse entre las formas de organización de la comunidad, tiene características que no permiten compararlo con las organizaciones mencionadas. Ha sido un organismo creado desde arriba que, además de algunas obras y actividades de beneficio social, ha cumplido un papel particular en la utilización de recursos clientelistas.

### ***La junta central de acción comunal de Rionegro***<sup>15</sup>

Entre las 73 juntas creadas en el municipio de Rionegro se encuentra la Junta Central de Acción Comunal que nació el 8 de septiembre de 1969. Aquel día se eligió a Tiberio Villarreal y otras dos personalidades del municipio para que redactaran los estatutos. El 27 de septiembre se reunió la junta por segunda vez, con la asistencia de cincuenta y tres socios. En esta reunión fueron aprobados los estatutos y elegidos por unanimidad Tiberio Villarreal como presidente ejecutivo, el párroco y el alcalde como presidentes honorarios, y funcionarios y líderes políticos de veredas y corregimientos como vicepresidente, secretario, revisor fiscal y vocales. En 1970 la gobernación del Departamento les adjudicó

---

<sup>15</sup> La información sobre la junta central fue tomada de la carpeta que para control de estas organizaciones se lleva en el Archivo de la Dirección Departamental de Acción Comunal. Se complementó con entrevistas a los promotores y directivos en 1987.

la personería jurídica con base en las facultades que a este respecto le otorgó la Resolución No. 001147 de 1969 emitida por el ministerio de Gobierno. De allí en adelante, la junta central ha funcionado con sus periódicas renovaciones de directivos.

A lo largo de su existencia ha tenido por lo menos cuatro presidentes. Tiberio Villarreal ha desempeñado tal cargo en siete períodos, varios de ellos consecutivos. En los años en que no ha figurado como directivo, ha participado en sesiones de la mesa directiva como socio gestor. En los demás períodos, funcionarios y cuadros del grupo político dominante se han relevado en ese cargo. En 1985 fue elegido para la presidencia de la junta la misma persona que ejercía la presidencia del Comité de Cafeteros de Rionegro. Igualmente, muchos funcionarios municipales o líderes del grupo dominante han sido directivos de ella. Allí han estado alcaldes, personeros y tesoreros del municipio, secretarios del Concejo, de la alcaldía y funcionarios que se han desempeñado en actividades como la Coordinación Municipal de Acción Comunal. También se ha extendido a funcionarios que no se desempeñan directamente en la administración municipal, pero sí en cargos del sector educativo, de salud o de obras públicas. Paradójicamente, aunque la legislación de acción comunal prohíbe desde 1976 que la actividad de las juntas tenga contenidos políticos partidistas y que funcionarios públicos sean socios o directivos de ellas en las regiones sobre las que tienen jurisdicción, tales disposiciones no se han cumplido en Rionegro. Ante el dominio de don Tiberio en el municipio y ante el peso que ha adquirido en el Departamento, ningún funcionario intenta dar cumplimiento a esos requisitos, por las consecuencias que esto puede acarrearle.

La existencia de la junta central adquirió mayor fuerza a partir de 1974, en vista de la proyección de Tiberio Villarreal al ámbito departamental. Esto se reflejó en un progresivo crecimiento de los afiliados que de un número cercano a los cincuenta socios en los primeros años (1970-1972), pasaron a 78 afiliados en 1973, 187 en 1975 y 834 en 1977. A partir de 1980, en que el número de socios se redujo a 722, el número de afiliados siguió su descenso hasta llegar a 199 en 1985. La oscilación en el número de socios se explica porque, a medida que el grupo político de don Tiberio confirmó el papel que podía cumplir esta junta, empezó a fortalecerla. Este proceso coincidió con la necesidad de mostrar el dominio político sobre el municipio. Una posibilidad, entonces, fue hacer partícipe de esta organización a un alto número de habitantes de la cabecera y líderes o dignatarios de algunas de las juntas rurales. De este modo se afirmó el control político de don Tiberio en Rionegro. Sin embargo, logrado esto, un número tan alto de afiliados no era manejable. Tal situación llevó a reducir el número de afiliados a partir de 1981. A esto se sumó la creación de otras juntas urbanas.

La actividad fundamental de la junta central ha sido conseguir recursos del Estado y otras entidades para apoyar la ejecución de obras en Rionegro y otros municipios. Ha sido desarrollada por la mesa directiva que en reuniones periódicas, cada mes aproximadamente, ha decidido la inversión de recursos conseguidos con los que se intenta cumplir las promesas hechas a las diferentes comunidades. Por ello el mayor o menor número de afiliados no ha importado mucho, puesto que sólo son convocados para asambleas generales en que se han renovado las directivas. Tales asambleas antes se realizaban anualmente, desde 1981 cada dos años y de 1987 en adelante cada cuatro años. Como receptora y canalizadora de recursos conseguidos por don Tiberio, desde 1982 esta vía ha servido para manejar auxilios parlamentarios que anualmente ha recibido como representante a la Cámara.

Las mismas personas han conformado normalmente la Mesa Directiva de la junta central, la dirigencia del Club de Leones, la Junta de Deportes, el Concejo Municipal y el Consejo de Gobierno Municipal. Esta ha sido la mejor fórmula para asegurar una distribución precisa y eficiente, en términos clientelistas, de los recursos obtenidos. De este modo se han podido atender múltiples requerimientos de diferentes comunidades, sin que se hayan desarrollado conflictos o se haya perdido la armonía entre estos organismos. Al final han asegurado retribución en votos, adhesión política de las comunidades favorecidas, eliminado la protesta, y canalizado demandas ciudadanas y tensiones sociales.

El control sobre la administración municipal ha servido para centralizar esfuerzos, coordinar los diferentes organismos y lograr mayor eficiencia en la intermediación clientelista. A las demás juntas comunales se han enviado comunicados con información acerca de la asesoría y colaboración que presta la junta central, no sólo para organizar la comunidad, sino para conseguir recursos. Esta junta ha obrado a través de convenios con diversas entidades, como el Comité de Cafeteros, para entregar obras a comunidades que las han solicitado. Igualmente, ha obrado como aportante de la parte correspondiente a las comunidades en obras conseguidas con otras entidades. Y ha logrado abaratar el costo del uso de maquinaria para construcción y reparación de vías. Si bien es difícil determinar las principales obras en que la junta central ha participado, ha estado presente como distribuidora de auxilios o a través de los convenios o endeudándose para la consecución de maquinaria. De esta forma ha participado en muchas obras de alcantarillado, electrificación, escuelas, puestos de salud y construcción y reparación de vías. Sus inventarios muestran, sin embargo, que las únicas propiedades de la junta han sido los libros, los sellos, un camión modelo 65, una mezcladora y algunos dineros en bancos.

La junta central de Rionegro ha sido fiel reflejo de una organización que se ha adecuado perfectamente al funcionamiento del sistema político colombiano en su nivel local, sin importar para nada los demás contenidos y propósitos del desarrollo de la comunidad. Ha sido promovida, liderada, moldeada por don Tiberio para cumplir un papel fundamental como canalizadora de recursos conseguidos por él para las comunidades, es decir, como otro mecanismo utilizado por quienes controlan políticamente el municipio para desarrollar y reproducir su dominación. Por su naturaleza, no ha sido una junta de carácter vecinal, sino que se ha acercado al primer concepto de junta donde tienen asiento representantes de la comunidad y gente prestante dentro de la vida municipal y donde la participación se ha reducido a la aprobación de proyectos que tienen un claro contenido político clientelista.

Las características de esta junta en Rionegro explican parcialmente por qué la administración municipal no ha promovido la conformación de la Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal de Rionegro, pues la junta central cumple no sólo la labor de coordinación, sino la de control sobre las demás organizaciones comunales. Además, ha obrado como desarticulador de otras formas de organización. Impide su consolidación, pues concentra la atención del Estado e indica a las comunidades las formas de organización que tienen posibilidades de recibir recursos y atención para sus necesidades.

## TUTELA INSTITUCIONAL DE LA ACCIÓN COMUNAL<sup>16</sup>

El control de las juntas de acción comunal creadas en el municipio ha estado a cargo de una oficina y de varios funcionarios en el período comprendido entre 1970 y 1988. La oficina ha estado localizada en el Palacio Municipal, sede de la administración pública local, y ha hecho parte de esta estructura administrativa, lo que le ha permitido gozar de instalaciones adecuadas para el cumplimiento de sus funciones y de recursos para su desempeño.

Al mando de esta oficina han estado promotores departamentales de acción comunal, actualmente auxiliares de técnico administrativo y, en diversas etapas, han estado acompañados por coordinadores municipales de acción comunal. Los primeros son empleados originalmente dependientes de la estructura jerárquica del ministerio de Gobierno y la Digidec en todo el país. Ella, en su nivel regional, es la encargada de nombrarlos y distribuirlos en el Departamento. En el caso de Santander, la Asamblea Departamental ha aprobado ordenanzas por las cuales se efectúa un convenio entre la Digidec y la gobernación. De acuerdo con ellas se ha creado la dirección departamental de Acción Comunal, a la cual se le han asignado funciones de control y supervisión de estas organizaciones. El técnico administrativo encargado de acción comunal en el departamento ha pasado a ser director departamental y, junto con los funcionarios a cargo, han pasado a depender laboralmente de la Secretaría de Gobierno del Departamento. Para un mejor desempeño han delimitado treinta y nueve sectores en todo el Departamento, en los cuales desarrollan funciones de asesoría, coordinación, supervisión y promoción los más de cincuenta promotores con que cuenta la regional. Fuera de tres promotores asignados a Bucaramanga, los demás se han distribuido para atender los restantes municipios del departamento. A Rionegro estuvo asignado un promotor. Desde 1983, luego de la creación de El Playón y en vista del número de juntas que era necesario atender, han sido asignados al sector que comprende estos dos municipios, dos auxiliares de técnico administrativo.

Los segundos, coordinadores municipales de acción comunal, han sido funcionarios dependientes de la administración municipal, cuyo cargo fue creado por el Concejo. Ellos han sido encargados de complementar y a veces dirigir la labor desempeñada por los promotores departamentales. Este cargo ha existido en los períodos 1971 a 1976 y 1983 a 1986. Ha sido, sin duda, la respuesta de los jefes políticos locales y las autoridades municipales a crecientes exigencias y necesidades de un movimiento comunal en auge. En 1976 el Concejo intentó crear el cargo de promotor municipal de acción comunal. Fue la época en que el conflicto entre las agrupaciones liberales del municipio alcanzó a extenderse al Departamento. Esto implicó que el promotor departamental estuviera de parte de la corriente adversa al grupo de don Tiberio y que éste respondiera con la creación de un cargo inexistente. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo declaró inexecutable tal acuerdo. Superado el conflicto, el Concejo retornó a la vieja práctica de asignarle un sobresueldo que incrementaba los ingresos y aseguraba la lealtad del funcionario departamental.

---

<sup>16</sup> Sobre las actividades y funciones de los promotores de acción comunal se puede consultar Baquero y Cantillo, *Desarrollo de la comunidad*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1983, pág. 68 Y ss. La información sobre Santander y Rionegro se obtuvo con entrevistas a los promotores y al director departamental de Acción Comunal en 1987.

Los promotores departamentales, auxiliares de técnico administrativo, en tanto que funcionarios adscritos a la Digidec y posteriormente a la Dirección Departamental de Acción Comunal, han obedecido a lineamientos predeterminados por las regulaciones que a nivel nacional han ordenado el funcionamiento de la acción comunal. Tales labores han tenido relación fundamentalmente con promoción y control de juntas de acción comunal. Para su desarrollo han contado con capacitación para labores de apoyo en la organización de la comunidad. Ha sido una función eminentemente técnica, caracterizada por convertir al promotor en eslabón indispensable para que la comunidad organizada pueda cumplir con la compleja maraña de normas y requisitos impuestos a sus actividades. Estas funciones las han cumplido desde la oficina situada en la cabecera municipal de Rionegro y con permanentes visitas de campo para las cuales elaboran una detallada planificación.

No obstante, de no ser por el apoyo de la administración municipal, el cual ha traducido el interés de don Tiberio y su grupo político por el buen funcionamiento de las juntas, la labor de los promotores habría encontrado muchos obstáculos. La oficina de acción comunal de Rionegro no ha tenido presupuesto. Ni la Digidec, ni la dirección departamental le han asignado medios necesarios para cumplir sus funciones. La dotación de la oficina y muchos recursos para transporte y viáticos han sido facilitados por el municipio. De lo contrario, tendrían que soportar incomodidades y carencia de recursos existentes en la mayor parte de los municipios. La presencia del coordinador municipal ha servido para concretar esta colaboración, pero también para facilitar el cumplimiento del trabajo en vista del extenso territorio y el número de juntas que se tiene que atender.

La convergencia de los factores mencionados posibilitó la inserción del clientelismo en el funcionamiento de la acción comunal. A medida que se consolidaba el movimiento y se veía su adecuación al sistema político, la intermediación de los partidos en la relación entre Estado y comunidad se convirtió en eje de funcionamiento de estas organizaciones. A ello ayudó la confusa organización institucional. La racionalidad clientelista explica el funcionamiento de una oficina sin recursos y sujeta a tres regímenes administrativos diferentes y simultáneos. La tutela institucional, si bien se justificaba en términos técnicos y de control necesario por parte del Estado, obedecía a una fuerza superior determinada por los intereses políticos grupistas del jefe político del municipio. La labor técnica de promoción y supervisión ha sido posible gracias a que se ha subordinado armónicamente a la utilidad que estas organizaciones representan para reproducir un capital electoral. Esta cuidadosa labor de los promotores para hacer cumplir ciertas normas de funcionamiento, ha permitido que las juntas se adecúen a las regulaciones impuestas por el régimen. Ello contrasta con la poca atención estatal a la inversión y utilización de recursos. Para ello no hay funcionarios designados específicamente. En ese álgido punto, las rígidas normas del régimen y la tutela institucional desaparecen casi por completo. El entrelazamiento entre administración municipal y grupo político ha facilitado la armonía y buena marcha de una oficina que, de lo contrario, estaría sujeta a total inutilidad producto del enredo burocrático y administrativo a que se vería sujeta. La confusión entre lo clientelista y lo institucional ha dado lugar a la consolidación de un movimiento comunal atendido y protegido desde una oficina municipal que ha facilitado su inserción en el sistema político. Igualmente, ha permitido que el mecenazgo ejercido por don Tiberio y su grupo surta los efectos políticos deseados.

La labor de promotores y coordinadores, independientemente de su papel como instrumentos dentro de la trama de articulación y manipulación del clientelismo, ha llegado a convertirlos en punto de contacto entre comunidad y diversas dependencias estatales. El acceso de líderes de acción comunal a oficinas en donde pueden conseguir recursos, requiere “palancas” clientelistas, recomendaciones e incluso la compañía de algún cuadro partidista. Esta labor ha sido desempeñada por los promotores, en la medida en que luego de recibir solicitudes de diferentes juntas, las tramitan directamente y en conjunto ante entidades que pueden ofrecer alguna respuesta. Hasta el momento, tal actividad ha estado dirigida a hacer más eficiente la tramitación clientelista de recursos y obras, y a facilitar desde esta lógica el acceso de la comunidad a instituciones del Estado. Esa cercana relación con comunidades, su relativo fácil acceso a dependencias oficiales y su conocimiento de trámites legales y clientelistas de recursos, los han convertido en funcionarios especializados en esa intermediación, haciendo más importante su papel. Han sido un eslabón más, aunque necesario, dentro de la cadena clientelista. El cargo que desempeñan ha sido obtenido básicamente como recompensa a su labor como miembros de una facción política. Su posición burocrática es un escaño en el largo y difícil camino de ascenso del jerarquizado mundo clientelista. Por ello, es difícil pensar que esa importante, aunque dispendiosa labor, pueda obedecer a otros intereses o a una lógica diferente a la omnipresente del clientelismo.

#### ACTIVIDAD DE LAS JUNTAS

Como se ha visto, la actividad central de las juntas de acción comunal ha sido servir de mecanismos concretos para efectuar el intercambio clientelista. No obstante, para la comunidad también han sido elementos importantes en la obtención de recursos y ejecución de obras tendientes a satisfacer necesidades materiales de la comunidad, principalmente servicios públicos. Al desempeñar esta labor se han insertado en el sistema político del clientelismo. La relación con instituciones estatales, de donde provienen recursos y auxilios invertidos en obras, ha estado intermediada por los partidos, en cabeza de sus facciones regionales y grupos locales que ejercen tal labor para reproducir e incrementar un capital electoral. Los jefes políticos locales aparecen, por tanto, como benefactores e intermediarios requeridos para que las necesidades de la comunidad obtengan alguna respuesta. Si bien la organización de la comunidad genera una dinámica propia en sus actividades, la cual depende de características y condiciones particulares, la forma en que el clientelismo las encuadra limita las posibilidades de desarrollar manifestaciones autónomas.

La consolidación del movimiento comunal en Rionegro ha tenido una estrecha relación con el proceso señalado. Tanto el grupo político dominante como las diferentes comunidades descubrieron la utilidad clara de estas organizaciones dentro del proceso clientelista. Los primeros promovieron la creación de organizaciones prácticamente en todo el territorio municipal, pues a través de ellas conseguían un interlocutor que aseguraba la eficiente distribución de los recursos clientelistas conseguidos por don Tiberio y la indispensable respuesta en votos. Las comunidades, por su parte, encontraron que la fórmula prácticamente exclusiva para acceder a soluciones parciales de necesidades materiales era a través de tales organizaciones y con la aceptación de las reglas impuestas por el sistema. Los aspectos relacionados con la capacitación, con el

desarrollo de actividades participativas y de conciencia comunitaria quedaron relegados a un plano secundario. Las juntas de acción comunal existentes en el municipio se rigieron por la fortalecida racionalidad clientelista.

Para la consecución de recursos, las juntas han podido recurrir a las tres instancias del Estado institucional. En el nivel local, la comunidad ha tenido acceso directo y espontáneo a posibles benefactores como las autoridades municipales. La presencia de autoridades en territorios de las juntas o de líderes comunales en la cabecera ha facilitado este contacto. Sin embargo, por la configuración de las relaciones políticas en el municipio, cualquier solicitud de una comunidad ha sufrido la intermediación de los promotores o del coordinador de acción comunal, de algún cuadro político del grupo de don Tiberio o de un funcionario en calidad de eslabón clientelista. Esta situación se produce antes de que el pedido se formalice como solicitud a la alcaldía, el Concejo o la secretaría de obras públicas. En muchos casos, el intermediario ha sido el propio don Tiberio, lo que ha agilizado el procedimiento, pues convierte la solicitud en una orden que debe ser ejecutada por la oficina designada.

Además de las oficinas institucionales, los líderes de juntas se han podido acercar en Rionegro al Comité de Cafeteros, al Club de Leones, a la Junta de Deportes o a la junta central de acción comunal. El acceso a estas fuentes alternativas de recursos se ha visto inmerso dentro de la intermediación clientelista y, como es claro en las tres últimas entidades mencionadas, han sido parapetos para acceder a recursos de otras instancias. Como se analizó en el Capítulo 2, la presencia del Comité de Cafeteros ha significado un incremento sustancial en los recursos destinados a las juntas de la zona cafetera del municipio.

En el nivel regional, la comunidad ha tenido acceso a recursos en diferentes dependencias de la gobernación, en la Asamblea o en institutos descentralizados de este nivel. Para que estas solicitudes tengan éxito, ha sido necesario algún tipo de recomendación o presión por parte de don Tiberio y en muchos casos él ha sido el protagonista directo en la consecución de auxilios. Lo proveniente de otros diputados se ha regido por procedimientos parecidos, para mantener algunas comunidades bajo dominio. La intermediación en este nivel es necesaria, pues es casi imposible que la comunidad entre en contacto directo con el gobernador, los gerentes de institutos descentralizados o los jefes de alguna dependencia. Si por alguna circunstancia el gobernador u otro funcionario de alto rango visita determinada comunidad, en ello ha tenido que ver algún jefe político de nivel regional, preferentemente don Tiberio. Su presencia en la Asamblea ha sido indispensable para tener mayor capacidad de presión y cuotas burocráticas a través de la cual incrementar el monto de los auxilios por repartir. El funcionamiento de la maquinaria se ha puesto a prueba en trámites definitivos para la consecución de auxilios. En el caso de las juntas, la dependencia de los promotores se incrementa y en ellos queda la posibilidad de agilizar o promover alguna presión que favorezca a la comunidad.

A nivel nacional sucede algo similar a lo expuesto para el Departamento. La capacidad de presión en el ejecutivo, en institutos descentralizados y la consecución de auxilios parlamentarios están sujetas a la presencia del jefe político en la Cámara o el Senado. Sin ella, la comunidad queda sujeta a favores o gestos benéficos sobre los que es difícil presionar. No obstante, esta intermediación impone límites a actividades del Estado tendientes a ofrecer servicios a las comunidades. Muchos programas y políticas de

institutos descentralizados del nivel nacional sólo son puestos en marcha dentro de zonas rurales del municipio si han contado con aprobación explícita de don Tiberio. Esta implica que debe aparecer como benefactor directo de la comunidad. Si esto es aceptado, el municipio ha dado apoyo administrativo y logístico a tales planes y se ha motivado a la comunidad para colaborar con las entidades que ofrecen servicios.

Luego de la consecución de recursos, el siguiente paso es su cobro. Para el cobro de auxilios girados o la ejecución de un contrato, los líderes comunales han acudido en Rionegro a la tesorería, a la Recaudación de Rentas Departamentales, a la Oficina de Impuestos Nacionales, al Comité de Cafeteros, al Club de Leones o a la Junta de Deportes o a la junta central de acción comunal. En Bucaramanga han podido acudir a la Tesorería General del Departamento, a la Pagaduría Habilitada de la Asamblea, a la Dirección Departamental de Acción Comunal o a oficinas regionales y seccionales de institutos descentralizados del nivel nacional.

Si bien han existido varias dependencias a las cuales la comunidad puede acercarse, también han existido innumerables requisitos para lograr que los recursos queden en manos de la comunidad. Estos han aumentado con los años y han tenido un doble propósito. En la medida en que las juntas forman parte del régimen, se han visto abocadas a cumplir sus trámites formales y burocráticos. Las comunidades requieren la asesoría de los promotores para cumplir los trámites, lo cual asegura el tutelaje sobre tales organizaciones. El incremento de requisitos ha servido también para que benefactores e intermediarios estén seguros de que los recursos otorgados lleguen a los destinatarios debidos. El interlocutor válido en la sociedad civil ha sido aquel que ha respondido a los beneficios con votos. La tramitomanía ha servido para asegurar este aspecto.

Para el cobro de un auxilio departamental, por ejemplo, las juntas tienen que presentar fianza de manejo, plan de inversión, cuenta de cobro firmada por los directivos de la junta, constancia de la División de Finanzas, Fenecimientos y Finiquitos de la Contraloría Departamental sobre constitución de la garantía. Esta constancia ha sido entregada luego de presentar a la división mencionada una constancia de no tener cuentas pendientes, constancia de constitución de personería jurídica, datos básicos del auxilio como fotocopia del decreto o resolución que lo otorgó. En este punto, la junta puede cobrar el auxilio, el cual es girado en cheque que se debe consignar en cuentas bancarias de las juntas, autorizadas por la Contraloría Departamental. En otras dependencias o en caso de contratos, cambian los trámites y papeleos, pero se inscriben dentro de esta misma lógica. Por ello, la destinación a entes como la junta central o el Club de Leones implica un sólo trámite y un manejo posterior de la distribución exento de tantos controles y procedimientos.

El último aspecto de este proceso es el uso de los recursos. El control sobre su real utilización supuestamente ha sido definido con los múltiples requisitos que se han debido cumplir para su cobro. Al igual que otras entidades que reciben recursos del fisco, se ha supuesto que la supervisión por parte de las contralorías respectivas o las auditorías correspondientes, según lo dispuesto por las normas, ha debido certificar el correcto uso de partidas o la correcta elaboración de obras contratadas. No obstante, al examinar el ejercicio concreto de esta supervisión se ha encontrado que se pierde la rigurosidad ya señalada en las otras actividades de las juntas. Ni los auditores, ni los promotores han ejercido un control cuidadoso sobre la inversión de recursos. Esta ha dependido, en última instancia, de la comunidad misma y del buen funcionamiento de cada junta.

Tales hechos pueden explicarse si se tiene en cuenta que, en este preciso aspecto, la intermediación clientelista ha cobrado la parte contable de sus dividendos. Es allí donde se han cobrado comisiones de intermediarios y contratistas, donde se ha sobrefacturado cualquier compra y la ejecución de cualquier obra y donde, si bien se han entregado resultados que satisfacen mínimamente necesidades de la comunidad, éstos han sido un subproducto dentro de un proceso en que los máximos beneficiados han sido quienes ejercen la intermediación. Los de por sí insuficientes recursos estatales que han llegado a cuentagotas a las comunidades han sido entregados luego de beneficiar a una cadena creciente de intermediarios.

Como una muestra de la importancia que ha tenido la labor de receptoras de recursos y ejecutoras de obras, en los Cuadros 2 y 3 se analizan datos de algunos auxilios departamentales y nacionales cobrados por las juntas en la Recaudación de Rentas Departamentales y en la Oficina de Impuestos Nacionales, ambas con sede en Rionegro. Tales recursos han sido invertidos principalmente en obras y servicios de infraestructura. Las columnas se dividieron de acuerdo con la utilización concreta de recursos. En la columna "Otros" se incluyeron auxilios destinados a la junta central de acción comunal, la Junta de Deportes, el Club de Leones, los colegios y el ancianato. Los de la junta central no tenían destinación específica. La suma global recibida por esta organización era repartida de acuerdo con los planes de inversión presentados por las juntas de carácter veredal y barrial. Igual ha sucedido con las sumas recibidas por la Junta de Deportes y el Club de Leones.

El Cuadro 2 (Ingresos por Auxilios Nacionales al municipio de Rionegro) tuvo en cuenta principalmente auxilios parlamentarios. Estos dependieron, antes de 1982, de la capacidad de líderes locales, en especial don Tiberio, para comprometer partidas de senadores y representantes a quienes se hubiera apoyado para alcanzar su curul. Esto explica que en años como 1976 y 1977 no figure ninguna partida y que haya oscilaciones permanentes de año a año. El incremento a partir de 1982 se relaciona directamente con la llegada de don Tiberio a la Cámara de Representantes, lo que permitió un acceso directo a recursos y auxilios y a presión necesaria para conseguir que llegaran prontamente a la oficina de impuestos del municipio. La fuerte disminución en 1986 tuvo relación con utilización de nuevos canales para agilizar el cobro de recursos por la comunidad. Una alternativa utilizada fue cobrar auxilios directamente en la Oficina de Impuestos de Bucaramanga, con lo que se eliminaba su traslado a la respectiva oficina en Rionegro, es decir, un trámite engorroso. Otra fue dirigir mayores recursos a través de instituciones estatales como Icetex e ICCE, las cuales administraban directamente los auxilios destinados. En el caso del ICCE, fue utilizado con el fin de "castigar" a comunidades que habían traicionado la causa de don Tiberio.

El peso porcentual de las diferentes columnas es aleatorio. Las columnas "Otros" y "Obras varias" tienen los porcentajes más altos en casi todos los años. Hubo excepciones en 1970, 1971 Y 1985, cuando obras de caminos y electrificación obtuvieron porcentajes superiores al 30%. La primera explicación tiene que ver con el carácter circunstancial como se combinan necesidades concretas de comunidades y acceso a recursos escasos que son distribuidos de acuerdo a la racionalidad de los intereses clientelistas. No obstante, la concentración de recursos en "Obras varias" y "Otros" muestra el propósito por un manejo directo, con menos controles y que permitiera perfeccionar la intermediación del grupo político.

CUADRO 2								
INGRESOS POR AUXILIOS NACIONALES								
AL MUNICIPIO DE RIONEGRO								
1970 - 1986 (pesos de 1975 y porcentajes) (1)								
AÑO	JAC Acueducto	JAC Caminos	JAC Electrifi- cación	JAC Educación	JAC Salud	JAC Obras varias	Otros (2)	Total
1970	0	162,037 40.1	138,889 34.4	56,713 14.0	46,296 11.5	0	0	403,935 100.0
1971	0	251,046 48.0	0	0	0	167,364 32.0	104,603 20.0	523,013 100.0
1972	0	0	37,037 40.0	0	0	55,556 60.0	0	92,593 100.0
1973	0	46,225 9.3	0	107,858 21.6	0	0	345,054 69.1	499,137 100.0
1974	30,713 8.8	141,278 40.7	0	0	0	0	175,350 50.5	347,340 100.0
1975	0	20,000	130,000 26.5	40,000 8.1	0	60,000 12.2	241,000 49.1	491,000 100.0
1976								
1977								
1978	26,357 15.6	0	0	0	0	142,330 84.4	0	168,687 100.0
1979	0	0	0	10,620 16.1	0	33,985 51.6	21,240 32.3	65,845 100.0
1980	0	0	16,650 9.5	0	0	91,575 52.4	66,600 38.1	174,825 100.0
1981	0	8,137 23.1	0	0	0	18,986 53.8	8,137 23.1	35,259 100.0
1982	0	43,478 18.5	0	6,522 2.8	10,870 4.6	43,478 18.5	130,435 55.6	234,783 100.0
1983	18,054 (3) 1.5	84,853 6.8	0	27,081 2.2	0	198,592 16.0	913,522 73.5	1,242,10 100.0
1984	0 (4)	0	0	0	0	44,326 2.1	2,025,857 97.9	2,070,183 100.0
1985	0	623,875 34.9	0	17,996 1.0	0	23,995 1.3	1,123,935 62.8	1,789,802 100.0
1986	0 (5)	0	0	0	0	172,364 97.3	4,788 2.7	177,152 100.0

Fuente:

Relación general de ingresos, Recaudación de Impuestos Nacionales de Rionegro, 1970-1986.

Notas:

- (1) Corresponde a auxilios cobrados por las Juntas de Acción Comunal. Deflactado según índice de precios implícitos del PIB.
- (2) Corresponde a Junta Municipal de Deportes, colegios y Junta Central de Acción Comunal.
- (3) La columna *Otros* incluye un auxilio pagado por la Administración de Impuestos Nacionales de Bucaramanga a la Junta Central de Acción Comunal.
- (4) La columna *Obras varias* incluye auxilios pagados por la Admón. de Impuestos Nales. de Bucaramanga y por el Fondo de Desarrollo Comunal a la Junta Central de Acción Comunal.
- (5) La disminución en los ingresos nacionales se explica porque parte de los recursos se tramitaron a través del ICCE.

En el caso de "Obras varias", se conseguía un cierto margen de manipulación de auxilios. Su utilización final dependía de planes de inversión elaborados por las juntas, en muchos casos luego de diagnosticar y jerarquizar necesidades con ayuda de los promotores, funcionarios municipales o cuadros del grupo de don Tiberio. Los recursos destinados al rubro "Otros" han sido expresión manifiesta del lugar ocupado por las prácticas

clientelistas en el manejo político de don Tiberio en Rionegro. Con excepción de los auxilios dirigidos a colegios y a entidades como el ancianato, en donde se diluía parcialmente el afán cliente lista, los demás destinatarios han sido la versión local de fundaciones y otros subterfugios utilizados para maximizar el uso clientelista de recursos fiscales. La Junta de Deportes y la junta central fueron mecanismos predilectos para ejercer intermediación de recursos provenientes del nivel nacional. En varios años llegaron a estos entes, partidas únicas sin destinación específica. La fórmula utilizada incluyó obras de infraestructura y servicios para veredas y corregimientos de Rionegro y otros municipios, Los posibles beneficiarios fueron juntas de acción comunal de tales lugares, después de presentar planes de inversión para ser estudiados por estos organismos. Los directivos se encargaban de estudiar los planes, definir la distribución de recursos y ejercer alguna supervisión sobre la ejecución de obras y utilización de dineros. En cualquiera de estos trámites cabía la apropiación de una parte de los auxilios y el acuerdo informal que obligara a los beneficiarios a responder con votos por beneficios recibidos. El Estado, como tal, no tenía ninguna injerencia en las decisiones sobre uso de recursos que le pertenecían.

Los recursos del nivel nacional no se han limitado a auxilios que han entrado por las rutas señaladas. Algunos otros llegaban directamente a tesorería, en donde eran cobrados por las juntas. En los últimos años, institutos descentralizados, algunas entidades financieras y bancarias, e instituciones como la Federación Nacional de Cafeteros complementaban en porcentajes importantes, aunque difíciles de determinar globalmente, auxilios entregados para comunidades organizadas del municipio. En estos dineros ha sido fundamental también la capacidad de presión del jefe político del municipio. El ascenso de don Tiberio abrió varias puertas y permitió negociar con gerentes regionales o nacionales de estas dependencias, partidas destinadas a sus feudos electorales.

El Cuadro 3 (Ingresos por Auxilios Departamentales al municipio de Rionegro) fue elaborado con base en auxilios otorgados por los diputados o la administración departamental. En términos generales, éstos se enmarcan dentro de la tendencia a oscilaciones de un año a otro y a la aleatoriedad en la destinación de recursos para cada tipo de obra. No obstante, presenta diferencias importantes respecto al anterior. Se consiguieron auxilios todos los años y las columnas "Otros" y "obras varias" tienen menor peso porcentual. Hay mayor distribución de recursos conseguidos para distintas obras. Estos hechos obedecieron a que una parte de los recursos obtenidos por las juntas provenían de diferentes diputados con intereses electorales en el municipio. Ello ha asegurado la consecución de recursos como respuesta al comportamiento electoral de las comunidades. Pero tales recursos han tenido destinación específica en cuanto a la junta favorecida y a la obra que se iba a ejecutar.

El incremento de auxilios en 1976 y 1977 se explica como respuesta al olvido de que fue objeto Rionegro por parte de representantes y senadores, y al conflicto entre agrupaciones liberales. Se intentó compensar así la ausencia de recursos y ganar comunidades para la causa de cada jefe político y su grupo. La disminución del año 1982 obedeció al uso creciente de vías alternativas como el Club de Leones, el cual cobraba auxilios directamente en Bucaramanga. De 1984 a 1986 la caída en los auxilios se debió parcialmente a la razón anterior, a la creación de mecanismos que servían para agilizar la entrega de dineros a sus destinatarios finales, y a que don Tiberio no alcanzó la curul en la Asamblea para este período.

CUADRO 3 INGRESOS POR AUXILIOS NACIONALES AL MUNICIPIO DE RIONEGRO 1970 - 1986 (pesos de 1975 y porcentajes) (1)								
AÑO	JAC Acueducto	JAC Caminos	JAC Electrifi- cación	JAC Educación	JAC Salud	JAC Obras varias	Otros (2)	Total
1970	0	263,889 60.3	69,444 15.9	69,444 15.9	0	34,722 7.9	0	437,500 100.0
1971	0	62,762 16.2	41,841 10.8	31,381 8.1	0	0	251,046 64.9	387,029 100.0
1972	9,259 1.9	324,074 66.0	27,778 5.7	9,259 1.9	0	18,519 3.8	101,852 20.8	490,741 100.0
1973	12,327 3.8	90,670 27.8	100,154 30.7	15,408 4.7	0	107,858 33.0	0	326,418 100.0
1974	0	122,850 25.0	98,280 20.0	0	0	257,985 52.5	12,285 2.5	491,400 100.0
1975	0	0	0	0	0	0	436,000 100.0	436,000 100.0
1976	15,936 1.5	199,203 18.9	91,633 8.7	232,669 22.1	39,841 3.8	262,948 25.0	211,155 20.0	1,053,386 100.0
1977	30,864 3.0	299,383 29.3	12,346 1.2	406,173 39.7	61,728 6.0	52,469 5.1	160,494 15.7	1,023,457 100.0
1978	21,086 2.7	50,079 6.4	26,357 3.4	171,323 21.9	139,694 17.8	66,948 8.6	307,264 39.3	782,752 100.0
1979	0	48,853 3.8	16,992 1.3	180,312 14.0	95,582 7.4	211,591 16.4	739,167 57.2	1,292,497 100.0
1980	56,610 5.6	83,250 8.2	0	70,063 6.9	208,125 20.5	359,640 35.5	236,430 23.3	1,014,119 100.0
1981	48,820 5.4	437,754 48.6	81,367 9.0	16,273 1.8	54,245 6.0	27,122 3.0	234,879 26.1	900,461 100.0
1982	32,609 13.1	32,609 13.1	0	35,870 14.4	0	28,261 11.4	119,565 48.0	248,913 100.0
1983	5,416 0.5	128,182 11.4	0	69,507 6.2	595,775 52.8	28,886 2.6	301,498 26.7	1,129,265 100.0
1984 (3)	2,955 0.5	57,624 10.6	11,820 2.2	48,759 9.0	243,794 44.8	156,619 28.8	22,163 4.1	543,735 100.0
1985	0	28,794 27.2	11,998 11.3	3,779 3.6	17,996 17.0	31,194 29.5	11,996 11.3	105,757 100.0
1986	40,924 11.7	100,546 28.7	4,788 1.4	32,079 9.1	31,121 8.9	45,330 12.9	95,854 27.3	350,642 100.0

Fuente:

Relación general de ingresos, Recaudación de Rentas Departamentales, 1970-1986

Notas:

(1) Corresponde a auxilios cobrados por las Juntas de Acción Comunal. Deflactado según índice de precios implícitos del PIB.

(2) Corresponde a Junta Municipal de Deportes, colegios, Club de Leones y ancianato.

(3) Incluye auxilios pagados por la Pagaduría Habilitada de la Asamblea Departamental y en la columna JAC-salud dos auxilios para la Junta Central de Acción Comunal que no pasaron por la Recaudación de Rentas Departamentales.

Al igual que con los auxilios nacionales, parte de los recursos no están incluidos en el Cuadro. Existen múltiples mecanismos a través de los cuales se consiguen y se accede a su cobro ágil.

## PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD<sup>17</sup>

La participación de la comunidad en Rionegro ha obedecido a situaciones, necesidades, motivaciones y problemas por los que ha atravesado cada comunidad. Sin embargo, hay características que se han repetido en diferentes casos hasta convertirse en tendencias que han definido la organización y participación de la población en este tipo de actividad comunitaria. Los programas de desarrollo de la comunidad manejaban una retórica acerca de la concientización de la comunidad, la organización autónoma y los mecanismos democráticos de participación dentro de estas organizaciones. Sin embargo, tales contenidos han sido desbordados y marginados por las situaciones concretas que han enfrentado las diferentes juntas.

Es tal la magnitud de necesidades de las comunidades, que la principal motivación para conformar una junta ha estribado en la posibilidad de acceder a recursos en dinero y obras. Las carencias se han visto, sobre todo, en lo que respecta a servicios y obras de infraestructura. A pesar de que la zona alta de Rionegro es cafetera y, por tanto, la ausencia de servicios y falta de infraestructura no ha sido tan grave en comparación con otros municipios, la precariedad en su dotación no ha sido superada.

En respuesta, quienes han sustituido e intermediado esta actividad estatal en Rionegro han optado por entregar partidas y auxilios exclusivamente a comunidades que se encuentren organizadas en juntas. Si bien las juntas que se organizaron a comienzos de la década de los años sesenta lo hicieron para alcanzar soluciones comunitarias, con el paso del tiempo la motivación se ha convertido en un mandato perentorio: o se conforma una junta de acción comunal, o se renuncia a la posibilidad de acceder a recursos.

Cada vez que se ha reunido una junta, bien sea en Asamblea General o en reunión de mesa directiva, el tema central de la misma ha sido la forma de conseguir un auxilio, de cobrarlo o de informar sobre resultados o necesidades para ejecutar una determinada obra. En tales reuniones participan presidente, tesorero, algunas veces coordinadores de los respectivos comités y esporádicamente, a no ser que hayan existido conflictos, los demás miembros de las juntas. Sólo cuando se lleva a cabo el proceso de conseguir y ejecutar cualquier obra se hacen reuniones periódicas. Las comunidades se han encargado de definir prioridades en cuanto a obras a realizar, pero casi siempre éstas han sido adecuadas a ofrecimientos o posibilidades de conseguir auxilios. Acto seguido se ha buscado colaboración de miembros de la junta en diferentes aspectos con que hay que complementar lo conseguido (trabajos colectivos, materiales, dinero, alimentación a obreros, etc.).

Como los miembros de cada comunidad han reducido su participación en la acción comunal a aportar trabajo y dinero para complementar lo que los directivos han conseguido en cuanto a recursos y obras, las demás actividades son difíciles de cumplir. Ha costado trabajo reunir los quórum en asambleas generales, ha habido grandes oscilaciones en el número de asistentes a éstas, lo que ha mostrado el desinterés en participar y hacer oír la voz de cada socio, y se ha vuelto normal que los miembros prefieran dar aportes en

---

<sup>17</sup> Para esta sección, se realizaron en junio de 1987 entrevistas a líderes de acción comunal, líderes de otras organizaciones, promotores y funcionarios municipales relacionados con actividades de acción comunal en Rionegro. Se revisaron libros de juntas en el Archivo Departamental de Acción Comunal y se visitaron algunas comunidades.

dinero y no en trabajo que les quita tiempo. Se ha preferido pagar jornales y dar alimentación y hospedaje, a asumir colectivamente estas labores. En algunas juntas hubo épocas de bastante colaboración y trabajos comunitarios, pero el incumplimiento y la falta de constancia hicieron que algunas obras se quedaran a mitad de camino.

El funcionamiento de cada junta ha dependido y se ha reducido al interés, preocupación y dedicación de las personas elegidas para conformar la mesa directiva en cada período. Alrededor de esta situación se ha desenvuelto prácticamente lo referente a participación de la comunidad. Ha bastado con que uno de los directivos sea activo y se comprometa con la marcha de la junta, para que ésta funcione adecuadamente.

En pocas juntas se han efectuado asambleas generales periódicas. Lo común ha sido que la asamblea se reúna solamente para elegir directivos, para remplazar a alguno de los elegidos o para atender visitas de funcionarios o del jefe político. Ha habido juntas cuyas asambleas se han reunido cada tres meses por períodos específicos. Sin embargo, son casos excepcionales. Lo común es que la actividad de las juntas se reduzca a reuniones semanales, mensuales, trimestrales y a veces anuales de cada mesa directiva.

Ha existido una tendencia a que los directivos se mantengan en esta condición por varios años y períodos, bien sea pasando de presidente a tesorero o secretario o en el desempeño del mismo cargo. Los líderes de la comunidad o algunas personas reconocidas por su prestancia, posición económica o educación, han ocupado estos lugares y han convertido a esas juntas en algo así como empresas propias. Empresas en que se han jugado el reconocimiento y respeto de la comunidad por los beneficios conseguidos, aunque hayan invertido tiempo, dinero y compromisos para un buen desempeño de sus labores. Muchos directivos han aceptado liderar la acción comunal a partir de una preocupación y un deseo por ayudar a sacar adelante su vereda o corregimiento. Sin embargo, esta actitud no está generalizada. Son pocos los miembros que quieren comprometerse. Ello explica la existencia de planchas únicas en la mayoría de las elecciones de directivos. El compromiso de los directivos aumenta si se ha hecho funcionar la acción comunal y se han logrado recursos y obras. Cuando las juntas logran un buen desempeño, los directivos obtienen un reconocimiento que se ha expresado en lograr poder y posición importante dentro de la misma comunidad o incluso a nivel del municipio. Algunos directivos de acción comunal han sido concejales, directivos o miembros de la Junta Central de Acción Comunal, han ascendido como cuadros del grupo dominante en el municipio o han sido incluidos dentro de la administración municipal o como inspectores de policía.

Otros miembros importantes de estas mesas directivas han sido los inspectores que luego de nombrados se han preocupado por la respectiva junta o juntas y los maestros departamentales que, en muchos casos, han sido fundamentales para promoverlas y ponerlas a funcionar. Tanto inspectores como maestros han colaborado por propia iniciativa. En ocasiones se han convertido en obstáculo y motivo de conflicto con la junta o entre la junta y la comunidad.

En procesos de renovación radical de mesas directivas han aparecido conflictos. Según la ley, en las renovaciones de 1985 no se podía reelegir ningún directivo. Por tal razón, algunas de las mesas directivas conformadas en los siguientes años tuvieron que enfrentar la oposición de los antiguos directivos. En tales situaciones han llegado a afectarse

gravemente las relaciones entre vecinos, a generarse conflictos entre, por ejemplo, maestros y padres de familia, y a extenderse con acusaciones y cartas dirigidas a la administración municipal e incluso departamental. La solución de las disputas ha mostrado incapacidad de la comunidad para encontrar salidas. Esta se explica por la falta de capacitación para un desempeño autónomo y por el predominio de intereses particulares. Se ha requerido varias veces la mediación de funcionarios municipales o de los promotores. No obstante, ellos actúan regidos por intereses del grupo político y por preferencias y amistades establecidas dentro de la comunidad. El problema de fondo ha sido la utilización de auxilios conseguidos. La falta de solución al conflicto es grave en la medida en que se pierden recursos cuya obtención no ha sido fácil.

La dependencia de las juntas respecto de jefes y grupos políticos no se ha sentido con rigor por todas las comunidades. Aunque se haya dado la participación electoral, para algunos directivos hay apatía e indiferencia de sus comunidades frente a la política. Para otros ha sido indudable la presencia de estos personajes y movimientos en las actividades de las juntas. Varios directivos hicieron énfasis en que, si bien la injerencia de los políticos no es directa ni permanente, quienes la negaron no se han dado cuenta de esta influencia, puesto que ha provenido de fuera. Indicaron que la proyección política de líderes comunales hace evidente la interrelación entre la actividad de las juntas y el proceso político. Han reconocido también la influencia de las recomendaciones y "palancas" en la consecución de recursos.

Las normas que deben cumplir las juntas han creado prevención por parte de muchos socios que, además de no querer asumir compromisos, han indicado que no se atreven a afrontar un asunto tan misterioso. El cumplimiento de lo formal ha dependido de cada mesa directiva. La forma en que se ha llevado el Libro de Actas y el manejo de los respectivos libros de tesorería ha quedado en manos de la habilidad, cuidado y capacidad de cada secretario o tesorero. Cada período se distingue por la forma de llevar los libros y rara vez se ha logrado cumplir con los innumerables requisitos que la legislación ha dedicado a estos aspectos. Sin embargo, como ha pasado también con asambleas en que se renuevan directivos, los promotores han tenido que hacer flexibles los requisitos, so pena de tener que inhabilitar a la gran mayoría de las juntas.

Si bien las necesidades materiales y de servicios concentran esfuerzos de las comunidades, tanto los directivos entrevistados como algunos formularios llenados por algunas de las juntas para el Registro Nacional de Juntas de Acción Comunal-DANE 1984, hicieron hincapié en las necesidades de capacitación. Entre las múltiples necesidades resaltaron las relacionadas con organizaciones comunitarias y con actividades de recreación. Sobre las primeras, muchos directivos indicaron que a pesar de los cursos recibidos de los promotores de acción comunal, sería deseable intensificar estas actividades y hacerlas llegar a los miembros de las juntas. No sobra señalar que la capacitación se ha reducido a enseñar funciones, deberes y derechos de directivos y socios de las juntas, y a indicar el cumplimiento de requisitos formales que rodean las actuaciones de las juntas. Pero ésta es la capacitación solicitada, en vista de la apatía y temor de muchos de los socios ante tantos formulismos.

Rionegro no se ha caracterizado porque en sus comunidades se desarrollen y consoliden otras formas de organización y participación. Por el contrario, la acción comunal ha desarrollado un carácter hegemónico como forma de organización. Entre las

organizaciones alternativas que han alcanzado algún grado de importancia y de permanencia, sólo podrían mencionarse la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos (AMUC) y las asociaciones de padres de familia.

Otras organizaciones, como tiendas comunales, cooperativas de mercadeo promovidas por el Comité de Cafeteros, juntas patrióticas promovidas por la Unión Patriótica y grupos parroquiales, han tenido existencia efímera o restringida a casos específicos. A pesar de que las tiendas comunales y las cooperativas fueron consideradas en varias comunidades como necesidades sentidas y como programas que se querían implementar a través de la acción comunal, fue evidente que hasta ese momento ello no se había dado.

Otras organizaciones, como el Club de Leones o la Defensa Civil, han tenido un origen de imposición por parte de don Tiberio y su grupo político. No han sido organizaciones de base, surgidas del interés o las necesidades de la comunidad. Aunque han desempeñado labores Cívicas y de servicio a la comunidad, han sido preferentemente mecanismos de canalización del clientelismo.

La Asociación Municipal de Usuarios, a pesar de más de veinte años de existencia y de desarrollar actividades permanentes, es poco conocida en muchas veredas. Fue una de las primeras organizaciones de este tipo que existieron en el país. Comenzó actividades desde 1967, antes de que las asociaciones de usuarios fueran promovidas por el Estado institucional. Su principal labor durante su existencia ha sido la de consolidar y mantener un local para compra y venta de productos a los campesinos. Este local está ubicado en la cabecera municipal y goza de exención del impuesto predial por determinación del Concejo. Es considerado sede de la Asociación y casa de los campesinos en Rionegro. Esta actividad ha logrado sostenerse, a pesar de dos serias crisis que la afectaron, una en 1974 Y otra en 1984, que amenazaron la existencia de la Asociación. En las dos ocasiones, desfalcos y robos por parte de directivos y administradores de la tienda causaron la crisis. Esto ha impedido extender y mejorar los servicios de esta tienda para garantizar mejor mercadeo para productos de los campesinos de Rionegro. En 1987, los afiliados de la Asociación apenas llegaban a 110.

Por decisión de los líderes de la Asociación, no se ha involucrado en conflictos de tierras. Han preferido que su labor sea de asesoría para la conformación de juntas de acción comunal, para cumplir con los requisitos para obtener auxilios y ha ayudado a las comunidades en la solución de conflictos internos.

El presidente en 1987 ocupaba esta posición desde 1984 y también lo fue entre 1976 y 1980. Ha sido, además, miembro de un sindicato agrario, de la Federación Agraria Nacional (FANAL, que pertenece a la Unión de Trabajadores de Colombia), representante de los campesinos ante la Caja Agraria, miembro del Consejo Regional del SENA, creador y líder de un movimiento campesino que aspiró al Concejo de Rionegro en 1980 y 1982, Y concejal por el grupo de don Tiberio desde 1986. Ha sido líder campesino activo que, a pesar de conocer las limitaciones de la participación en las organizaciones existentes, no ha logrado que la Asociación se extienda y adquiera influencia en las diferentes regiones que conforman el municipio. Considera que la labor de la Asociación tiene que ser neutral en política y que sólo debe preocuparse por los intereses del campesino. No obstante, desde que es concejal ha logrado mayor atención de la administración municipal a sus demandas.

Ha habido un número cercano a seiscientos campesinos de Rionegro afiliados al sindicato agrario existente en la región y a FANAL. Sin embargo, ello no se ha reflejado en consolidación de organizaciones autónomas ni en cambios cualitativos en la participación del campesinado de este municipio. Las asociaciones de padres de familia han existido en regiones en que, además de contar con escuela, se ha logrado mantener los cupos de maestros. Su actividad se ha visto reducida a solucionar conflictos o problemas con maestros o a coordinar ayudas para arreglos y mejoras a escuelas o a viviendas de profesores, cuestiones que han ido paralelas con actividades de acción comunal.

En Rionegro han existido formas alternativas de organización pero no han alcanzado siquiera una importancia cercana a la alcanzada por la acción comunal. No han promovido manifestaciones autónomas o surgidas con espontaneidad de las bases y mucho menos han cuestionado o puesto en peligro el control del grupo de don Tiberio sobre las diversas comunidades que conforman el municipio. Igualmente, no han incidido en la característica determinante de que las organizaciones promovidas estén guiadas por la búsqueda inmediata de soluciones a la gran cantidad de necesidades materiales.

La labor de desarticulación sobre estas organizaciones por parte de la acción comunal se ha cumplido en diferentes formas. La más clara ha sido la de convertir en comportamiento común el de organizarse sólo para obtener respuestas materiales a las necesidades. El peso de los hábitos clientelistas en la participación de la comunidad ha sido, al mismo tiempo, un impedimento para procesos de conformación de otras organizaciones. Igualmente, al haberse insertado en el sistema político y al formar parte integral del régimen y sus normas, la acción comunal ha concentrado la atención del Estado. Las formas alternativas de organización no han encontrado respuesta ni de entidades estatales, ni de grupos políticos, ni de organismos que como la Federación Nacional de Cafeteros, entran a suplir estas insuficiencias. En varias ocasiones han sufrido también la actitud represiva de instituciones estatales por considerarlas potencialmente amenazantes para la estabilidad del sistema político. Del común desempeño de sus actividades se han desprendido obstáculos para que otras formas de organización y participación se consoliden y tengan peso en el proceso político.

Las juntas de acción comunal, como mecanismos privilegiados para la canalización del clientelismo se han convertido en la más extendida forma de organización de la comunidad a nivel nacional. Su consolidación ha obedecido a la forma en que conjugan la participación de la comunidad con sus necesidades más sentidas y cotidianas, la permanente tutela institucional y su adecuación a las necesidades del sistema político clientelista. El eficiente papel que cumplen dentro del sistema no ha permitido la consolidación de formas alternativas de organización, al concentrar la participación de la comunidad en aquellos entes que aseguran un beneficio material y al dirigir hacia ellas la atención del Estado y los poderes políticos locales y regionales.

La situación de la acción comunal en Rionegro se inscribe dentro de estos planteamientos. Las juntas creadas en el municipio han tenido un papel importante dentro de la mecánica política que allí ha predominado. Han sido un mecanismo a disposición del grupo que en los últimos veinte años ha ejercido el control político del municipio. El monopolio de don Tiberio e Insurgencia Liberal sobre la administración pública ha facilitado la coordinación, promoción y supervisión institucional de estas organizaciones, para ponerlas al servicio de su intermediación ante el Estado. La proliferación de juntas y

la preocupación permanente por su buena marcha han obedecido a la necesidad de reproducir un capital electoral. La naturaleza de la junta central de acción comunal y el eje de sus actividades así lo confirman: ha sido un parapeto para la intermediación de recursos. Los auxilios nacionales y departamentales cobrados por juntas de acción comunal en Rionegro comprueban el papel desempeñado por las juntas y corroboran que, aunque el proceso de intermediación de recursos ha logrado mejorarse y hacerse eficiente en términos clientelistas, hay un alto margen de aleatoriedad, de incremento en costos, de satisfacción parcial y deficiente de las necesidades. Se responde a los requerimientos inmediatos y urgentes de sectores de la población, pero nunca se atienden los problemas estructurales que caracterizan sus condiciones sociales y económicas. De allí surgen sectores descontentos y marginados de las redes clientelistas de distribución que dejan de confiar en las bondades del sistema.

En este municipio la participación de la comunidad prácticamente se ha reducido a esta lógica. La magnitud de las necesidades y la precariedad de la presencia estatal, han motivado a organizarse comunitariamente para conseguir auxilios, recursos y obras. Sin estos factores, la comunidad difícilmente se preocupa por participar y organizarse. Las otras formas de organización no han alcanzado peso importante dentro de la actividad política o económica, tampoco han logrado extenderse a todo el territorio municipal ni consolidarse como formas de organización alternativa que amenacen el predominio de la juntas de acción comunal.

El clientelismo ha encontrado en la acción comunal un eslabón que le permite recoger directamente las necesidades de la comunidad, entregarle respuestas materiales y exigirle retribuciones electorales. En estas organizaciones se concreta el intercambio clientelista que ha sustentado al sistema político colombiano. No son los únicos eslabones, pero sí uno de los principales por ese lugar particular que ocupa. Allí se manifiesta claramente cómo, en el contacto entre la sociedad civil y el Estado institucional, se vuelve necesaria la intermediación clientelista. El estudio de caso ha permitido precisar las características del proceso. No obstante, también ha mostrado que presenta limitaciones. Su propia lógica utilitarista ha calado de tal modo en la comunidad, que la hace cada vez más exigente mientras el proceso se vuelve más oneroso, sin que los beneficiarios aumenten consecuentemente ni se solucionen carencias profundas. Es la debilidad propia de estas prácticas, su punto de quiebre, la contradicción que potencialmente le genera crisis al funcionamiento del sistema, a la reproducción de las condiciones de dominación política. Las prácticas clientelistas han mostrado ser eficaces para sustituir funciones del Estado en el corto plazo y para desempeñar un papel importante en el sostenimiento de las condiciones de dominación. A pesar de esto, su racionalidad les impide solucionar desigualdades estructurales y lograr una presencia estatal extendida y que abarque a toda la población. Es la realidad y el drama del sistema político del clientelismo que, sin embargo, tiene raíces tan hondas en las prácticas cotidianas de la población, que la posibilidad de sustituirlo aparece como una empresa realmente difícil y para la cual sólo se cuenta, en principio, con las propias debilidades del sistema.

## **5. LEGITIMACIÓN DEL PODER LOCAL**

En Colombia, el fenómeno que podría llamarse juridicismo (o “leguleyismo” según el término popular) es, quizás, mucho más acentuado que en el resto de países de la región latinoamericana. Contrasta ello con la baja capacidad de aplicación de las normas, pues, para citar lo más protuberante, desde hace más de 40 años, casi ininterrumpidamente, el país vive en estado de sitio. No obstante, el fetichismo de la ley y un supuesto estado de derecho hacen que los aspectos formales sean de gran importancia dentro de la política, lo cual obliga a tenerlos en cuenta como factor de primer orden en cualquier análisis. En el problema que nos ocupa, el del clientelismo como fenómeno nacional proyectado a un estudio de caso, el sistema electoral es la manifestación más palpable del formalismo jurídico. Con él se aprovechan su importancia y operatividad en las democracias representativas para utilizarlo como medio principal de legitimación de fundamentales decisiones que, por lo general, confirman la distribución establecida del poder político.

En capítulos anteriores se indicó que el ejercicio del régimen del Frente Nacional logró configurar un sistema político articulado a partir de las relaciones de clientela, con legitimación en última instancia en las elecciones. El antiguo sistema electoral, artesanalmente manejado como correspondía a una sociedad atrasada, se transformó paulatinamente en una sofisticada “maquinaria” que conserva, sin embargo, buena parte de los rudimentos del pasado. Este hecho, junto con la manipulación misma del proceso electoral, facilita que se tenga seguridad previa sobre los resultados en sus tendencias principales. Naturalmente, permanece un margen de maniobra difícilmente influenciable, que tiene que ver con la mayor complejidad adquirida por la sociedad a medida que avanza su proceso histórico. La “maquinaria” dedica gran parte de su tiempo para impedir que se amplíe este factor; por ejemplo, se mantienen obsoletos mecanismos en el sistema electoral, se inventan fórmulas para desconocer el voto de opinión y se amarra legalmente al Estado para que avale la intermediación clientelista.

En virtud del indudable peso que tienen las elecciones en el contexto político colombiano, este capítulo hace un análisis de los resultados electorales que se relacionan con el estudio del caso de Rionegro. Los tópicos del análisis comienzan en 1958, debido a que en ese año se inicia el proceso que alteró las tendencias políticas del país; la disponibilidad de los datos facilita hacer este rastreo. El primer tópico indaga sobre la consistencia en la afiliación partidista tradicional en los municipios de Santander, para compararla con las atípicas elecciones de 1970 que aceleraron la formación y la consolidación del sistema político del clientelismo. El segundo tema aboca el problema de las listas electorales en el mismo departamento, puesto que su proliferación indica el ascenso al plano nacional de los caciques regionales, y el consiguiente ocaso de las jefaturas naturales. El tercer tópico toma las votaciones para corporaciones públicas en el departamento de Santander, ya que estas corporaciones son el principal nivel electoral de legitimación del sistema político. Por igual razón, el cuarto tema presenta los datos electorales para corporaciones públicas en el municipio de Rionegro. El quinto aspecto escudriña los resultados de las elecciones presidenciales, como complemento para la comprensión del problema. Finalmente, se analiza cierta información fiscal de Rionegro, en virtud de que este tema involucra la fuente principal de los recursos económicos empleados para la intermediación clientelista.

## LA COYUNTURA ELECTORAL DE 1970 Y LA FILIACIÓN POLÍTICA MUNICIPAL

El transcurrir político formal de la República no ha experimentado mayores sobresaltos durante su historia. Desde la aparición del bipartidismo, a mediados del siglo pasado, los “grandes” cambios han ocurrido apoyados por una estructura que ha acompañado a todos los regímenes políticos desde esa época: las coaliciones bipartidistas. Con ellas se han solucionado conflictos desde la cúspide del poder con cambios de partido en el gobierno, presiones para provocar la renuncia de mandatarios y hasta golpes de Estado. En contraste, no se ha recurrido a la movilización social como instrumento político sino en un par de ocasiones cuando ha habido plena seguridad de su control. Más bien, las movilizaciones han sido frenadas por las coaliciones. Las movilizaciones han sido consideradas, dentro de la tradicional concepción elitista de la política, como de mal gusto y ante todo peligrosas. El manejo represivo que se dio a la movilización del populismo gaitanista es un ejemplo apropiado para esta aseveración. A su vez, la coalición bipartidista del Frente Civil, que desembocó en la reforma constitucional del Frente Nacional, fue el arma contra el gobierno militar que habían impuesto los partidos como solución a la violencia por medio de otra coalición. El gobierno militar amenazaba con apoyarse en un populismo que, sin embargo, más adelante apareció (la Alianza Nacional Popular, Anapo), desligado, eso sí, de gobierno y militares. El Frente Civil fue la última de las grandes batallas del bipartidismo, con la inclusión de una de las excepcionales movilizaciones.

El monopolio político que desarrolló el bipartidismo, gracias a la férrea coalición del Frente Nacional, hizo perder pronto el sentido de la realidad al establecimiento. En efecto, la disidencia del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, fue percibida como un peligro para el sistema, y el “compañero jefe” Alfonso López Michelsen, encabezó la lista de los “comunistas” de cuidado en los archivos de la inteligencia militar. De igual forma, la Anapo y su líder, el “exdictador” y general Gustavo Rojas Pinilla, se transformaron, a medida que se legitimaban por medio del instrumento electoral, en la encarnación del anti-sistema. Las cifras electorales, a partir de 1962, muestran cómo se instaló la Anapo como cuña del sistema. Luego de participar en las dos elecciones presidenciales anteriores, en 1970 la Anapo se convirtió en el peligro populista al aspirar, con opción de triunfo, a la primera magistratura de la nación.

El general Rojas Pinilla se topó con una particular coyuntura en la cual, tras doce años de ejercicio del nuevo régimen, aparecía al más alto nivel la indisciplina partidista producida por la iniciación del ocaso de los jefes naturales. El turno presidencial del Partido Conservador no pudo ser manejado adecuadamente por el jefe natural de esa colectividad, el expresidente Mariano Ospina Pérez, ni siquiera con el respaldo incondicional de los jefes naturales del Partido Liberal, particularmente del expresidente Alberto Lleras Camargo. Por eso no fue aceptada por los caciques regionales más caracterizados la candidatura del exministro Misael Pastrana Borrero, al que consideraron como político aficionado por no haber participado en política electoral. Evaristo Sourdis entró, así, a representarlos, junto con Belisario Betancur quien aprovechó la oportunidad para iniciar su tesonera carrera hacia la Presidencia. Contra ellos se erigió la candidatura de la oposición, la del conservador por la Anapo, Gustavo Rojas Pinilla.

Los resultados electorales son bien conocidos, así como la historia del discutido triunfo del candidato oficial: Pastrana 40%, Rojas 39%, Betancur 12% y Sourdis 8%. Lo que no se recuerda bien es la distorsionada visión de catástrofe que permeó a todas las figuras del establecimiento desde el inicio mismo del conteo de los votos. El pánico duró hasta algunos días después de que el gobierno del presidente Lleras Restrepo diera las cifras tentativas del estrecho triunfo de su candidato. Este importante episodio político fue una campanada de alerta para que el sistema reemplazara, con un mecanismo alternativo, la menguada autoridad de los prohombres del bipartidismo. A la mano estaba el antiguo y bien usado recurso del clientelismo artesanal, que comenzaba a mostrar nuevas bondades derivadas del auspicio de un Estado con crecientes capacidades económicas y burocráticas. El proceso político que culminó en la reforma constitucional de 1968 proporcionó herramientas para este nuevo modelo y el presidente Pastrana pudo legitimarse ante la clase política al facilitar el ejercicio clientelista en gran escala. Pero, aparte de los resultados de las elecciones presidenciales con el “fantasma” del General, ¿qué fue lo que acentuó el pánico en el establecimiento? La respuesta se ve también en las elecciones, con el resto de sus resultados, ya que alteraron formalmente y por una sola vez el control monopólico del bipartidismo sobre gran número de corporaciones públicas. Un nuevo y curioso sectarismo de los dos partidos, producido por su actitud excluyente, opacaba inclusive el carácter bipartidista de la Anapo con sus alas conservadora y liberal.

En un trabajo inédito hecho hace algunos años, que fue preámbulo de esta investigación, se compararon los resultados municipales de las elecciones de 1970 para corporaciones públicas en el departamento de Santander con las tendencias electorales observadas entre 1958 y 1982. Estas tendencias indican la tradicional consistencia municipal a favor de uno u otro de los dos partidos, y la comparación señala su rompimiento transitorio en 1970.

Para establecer dichas tendencias se tomaron conjuntamente los comicios para Senado y Cámara (Congreso), ya que son bastante similares, y aparte los celebrados para la Asamblea departamental. Para el Congreso fueron diez las elecciones y para la Asamblea trece. Inclusive, para evitar la posible diferencia entre los resultados durante el Frente Nacional (1958-1974) y los obtenidos con posterioridad a éste (1978-1982), se estableció su separación: 8 elecciones para Congreso durante el Frente Nacional y 2 con posterioridad; 9 elecciones para Asamblea en el primer período y 4 en el segundo. Pero en razón de que en las elecciones de 1970 se distorsionó el patrón establecido, por causa del gran caudal de la Anapo, para el período del Frente Nacional se descontó una elección tanto para el Congreso (saldo de 7 comicios) como para la Asamblea (saldo de 8 comicios). Sobre esta base se tomaron 75 municipios de Santander que participaron electoralmente entre el año 1958 y el 1982 (se descontaron los nuevos municipios y se tuvieron en cuenta sus divisiones). Aquellos municipios que mostraron una consistencia electoral de 75% en adelante, dentro de un mismo partido, se clasificaron como “absolutamente” liberales o conservadores según el caso. Por su parte, los municipios que mantuvieron su votación por encima del 50% por uno de los dos partidos (generalmente entre 50 y 75%), con la inclusión eventual de alguna elección por encima del 75%, fueron ubicados como “predominantemente” liberales o conservadores según fuese el partido.

Los resultados, que se aprecian en el Cuadro 1, señalan aspectos bien interesantes. Ante todo, se ve un equilibrio grande en el número de municipios que corresponde a cada partido: 30 liberales y 29 conservadores en las elecciones para Congreso durante el

Frente Nacional, y 34 y 38 respectivamente, después del Frente Nacional. Para la Asamblea ocurre algo similar: 30 liberales y 28 conservadores en el primer período, y 33 y 37, respectivamente, en el segundo. Después del Frente Nacional, el número de municipios consistentemente partidistas aumenta, con más énfasis en el Partido Conservador. En este segundo período, a excepción de 3 municipios en las elecciones para el Congreso y 5 en las efectuadas para la Asamblea (“otros”), la inmensa mayoría son claramente unipartidistas. En ello, seguramente influya el menor número de elecciones consideradas después del Frente Nacional.

CUADRO 1					
CONSISTENCIA EN LA FILIACION POLITICA MUNICIPAL DE SANTANDER SEGUN LAS ELECCIONES PARA CORPORACIONES PUBLICAS					
(1958-1982)					
NUMERO DE MUNICIPIOS					
Grado de consistencia (1)	Corporaciones	Senado y Cámara (10 elecciones)		Asamblea Departamental (13 Elecciones)	
		FRENTE NACIONAL 1958-1974 (8 elecciones)	POST FRENTE NACIONAL 1978-1982 (2 elecciones)	FRENTE NACIONAL 1958-1974 (9 elecciones)	POST FRENTE NACIONAL 1976-1982 (4 elecciones)
		No. Municipios (7 elecciones)	No. Municipios (Total elecciones)	No. Municipios (8 elecciones)	No. Municipios (Total elecciones)
Absolutamente Liberales 75-100%		14	15	15	15
Predominantemente Liberales 50-100% (2)		16	19	15	18
<b>TOTAL LIBERALES</b>		<b>30</b>	<b>34</b>	<b>30</b>	<b>33</b>
Absolutamente Conservadores 75-100%		17	23	17	21
Predominantemen- te Conservadores 50-100% (2)		12	15	11	16
<b>TOTAL CONSERV.</b>		<b>29</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>37</b>
<b>SUBTOTALES</b>		<b>59</b>	<b>72</b>	<b>58</b>	<b>70</b>
<b>OTROS</b>		<b>16</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>5</b>
<b>TOTALES</b>		<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>

Fuente:

Registraduría Nacional del Estado Civil, Estadísticas Electorales, 1958-1982.

Notas:

(1) Indica la adhesión municipal a un mismo partido durante el período considerado con votaciones entre 50 y 100%.

(2) Municipios cuya votación esta por encima del 50%, generalmente entre 50 y 75% y, eventualmente, por encima del ultimo porcentaje.

Es sorprendente la enorme proporción de municipios que mantienen una definida filiación partidista durante y con posterioridad al Frente Nacional. Se corrobora así, al menos para Santander, la tradicional adscripción partidista por municipios y, supuestamente, por regiones y familias. Aparentemente, esta situación contradice el debilitamiento partidista acaecido como consecuencia del advenimiento del régimen frentenacionalista. Sin embargo, el problema debe tomarse a partir de la consideración de que el examen se hace en el nivel regional. El municipio es la instancia más clara de este nivel. Es en él que se realiza la compensación básica a la “desideologización” del bipartidismo y a la crisis de su nivel nacional. La capacidad de reproducción del sistema político se trasladó, a partir del debilitamiento bipartidista, a la política regional. El clientelismo “amarra” con gran eficiencia los votos en las zonas rurales y en las pequeñas áreas urbanas. Sin competencia para el bipartidismo, puesto que el sistema ha eliminado de diversa manera (incluido el exterminio) todas las que han surgido, se hace más fácil la sectoria labor clientelista.

En el Cuadro 1 también se observa otro relativo equilibrio entre los municipios “absolutamente” y los “predominantemente” pertenecientes a cada partido. No obstante, el Partido Conservador tiene más férreamente controlada su clientela puesto que son notoria mayoría los que superan el 75% de la votación. Ello no quiere decir que en el departamento exista una mayor votación para este partido; significa que los municipios de esa afiliación tienen menor población. Bucaramanga y Barrancabermeja son prácticamente los dos únicos municipios que pueden llamarse ciudades, y son predominantemente liberales. En Santander, los municipios con mayor crecimiento urbano tienden a ser liberales.

Para hacer la comparación entre las anteriores tendencias electorales y los resultados de las elecciones de 1970 se hizo también una incursión en cada uno de los mismos 75 municipios. En el Cuadro 2 se presentan los casos de triunfo anapista en ese año, en función de las tendencias expuestas en el cuadro anterior. Se tomaron las elecciones para las mismas corporaciones públicas durante el Frente Nacional con el criterio ya indicado, a fin de confrontarlas con los resultados electorales de 1970 e identificar los municipios donde hubo mayoría de la Anapo. Esta mayoría se dividió en dos categorías: “total”, cuando la votación sobrepasó el 50%, y “parcial”, cuando el porcentaje anapista superaba al de liberales y conservadores tomados separadamente. Los municipios que no sufrieron alteración, con respecto a lo observado en el Cuadro 1, se definieron como de “tendencia constante”.

De los 75 municipios considerados, 41 tuvieron mayoría de la Alianza Nacional Popular; 29 de éstos se repartieron casi por partes iguales entre los municipios tradicionalmente liberales o conservadores, según la consistencia bipartidista observada en las demás elecciones del Frente Nacional (16 entre 30 municipios liberales y 13 entre 29 conservadores obtuvieron mayoría anapista). Esa mayoría fue casi siempre “total”, o sea, mayor del 50% de la votación (13 de 16 municipios entre los liberales y 9 entre los conservadores). Los 12 municipios restantes con mayoría de la Anapo, que figuran en la columna “otros”, no tienen arraigo consistente en ninguno de los partidos tradicionales durante el Frente Nacional.

CUADRO 2					
MAYORIA MUNICIPAL ELECTORAL DE LA ANAPO EN SANTANDER EN LAS ELECCIONES DE 1970 SEGUN CONSISTENCIA EN LA FILIACION BIPARTIDISTA DURANTE EL FRENTE NACIONAL NUMERO DE MUNICIPIOS					
TIPO DE MAYORIA DE ANAPO EN 1970	MAYORIA TOTAL Entre 50 y 100%	MAYORIA PARCIAL Mayor % sobre liberales y conservadores	SUB-TOTAL MAYORIA	TENDENCIA CONSTANTE 1958 - 1974	TOTALES
CONSISTENCIA BIPARTIDISTA 1958 - 1974					
Absolutamente Liberales 75 - 100%	5	2	7	7	14
Predominantemente Liberales 50 - 100%	8	1	9	7	16
SUBTOTAL PARTIDO LIBERAL	13	3	16	14	30
Absolutamente Conservadores 75 - 100%	4	1	5	12	17
Predominantemente Conservadores 50 - 100%	5	3	8	4	12
SUBTOTAL PARTIDO CONSERVADOR	9	4	13	16	29
OTROS	8	4	12	4	16
TOTAL	30	11	41	34	75

FUENTE: Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales, 1958-1974*.

También se observa en el mismo cuadro que hubo más resistencia hacia la votación anapista mayoritaria en los municipios absolutamente conservadores (12 entre 16 de “tendencia constante”), cuestión que no ocurrió entre los liberales (7 entre 14 de “tendencia constante”). Por otra parte, vale la pena hacer tres anotaciones que no se detectan en el Cuadro. Primera, en algunos municipios de “tendencia constante” la Anapo tuvo una significativa votación que, sin embargo, no alcanzó los niveles de mayoría establecidos; segunda, varios de los municipios de la columna “otros” quedaron excluidos de las categorías de liberales o conservadores por la acogida que tuvo la Anapo en la década de 1964 a 1974; tercera, como se constata en otro aparte de este capítulo, el municipio de Rionegro (“predominantemente liberal” para el período frentenacionalista) tuvo en 1970 una mayoría “total” por parte de la Anapo.

El éxito de la Anapo en las elecciones de 1970 podría significar que la región del Departamento de Santander muestra gran disposición para representar favorablemente las disidencias partidistas. Esta afirmación se corrobora más adelante cuando se analizan los resultados electorales de las demás disidencias, como el MRL y el Nuevo liberalismo. En el caso de la Alianza Nacional Popular, lo importante fue su carácter bipartidista. Al cobijar ambos partidos, la disidencia de la Anapo se hizo ambivalente y se proyectó como tercer partido. Fue el intento de mayor importancia por romper el bipartidismo a partir del Frente Nacional.

Los mapas 3 y 4 sirven para identificar geográficamente los municipios y los resultados expuestos en los cuadros analizados anteriormente. En el Mapa 3 se aprecian el Departamento de Santander con su vieja división municipal, la consistencia bipartidista durante el Frente Nacional (con sus dos categorías para cada partido en los municipios) y la localización de la votación mayoritaria de la Anapo en 1970. En el Mapa 4 se ubica la misma información para el período posterior al Frente Nacional, obviamente sin la votación anapista de 1970. La base empírica de ambos mapas fueron las elecciones para Congreso (Senado y Cámara), ya que las de Asamblea muestran un número un poco menor de municipios consistentemente partidistas, como se constató en el Cuadro 1.

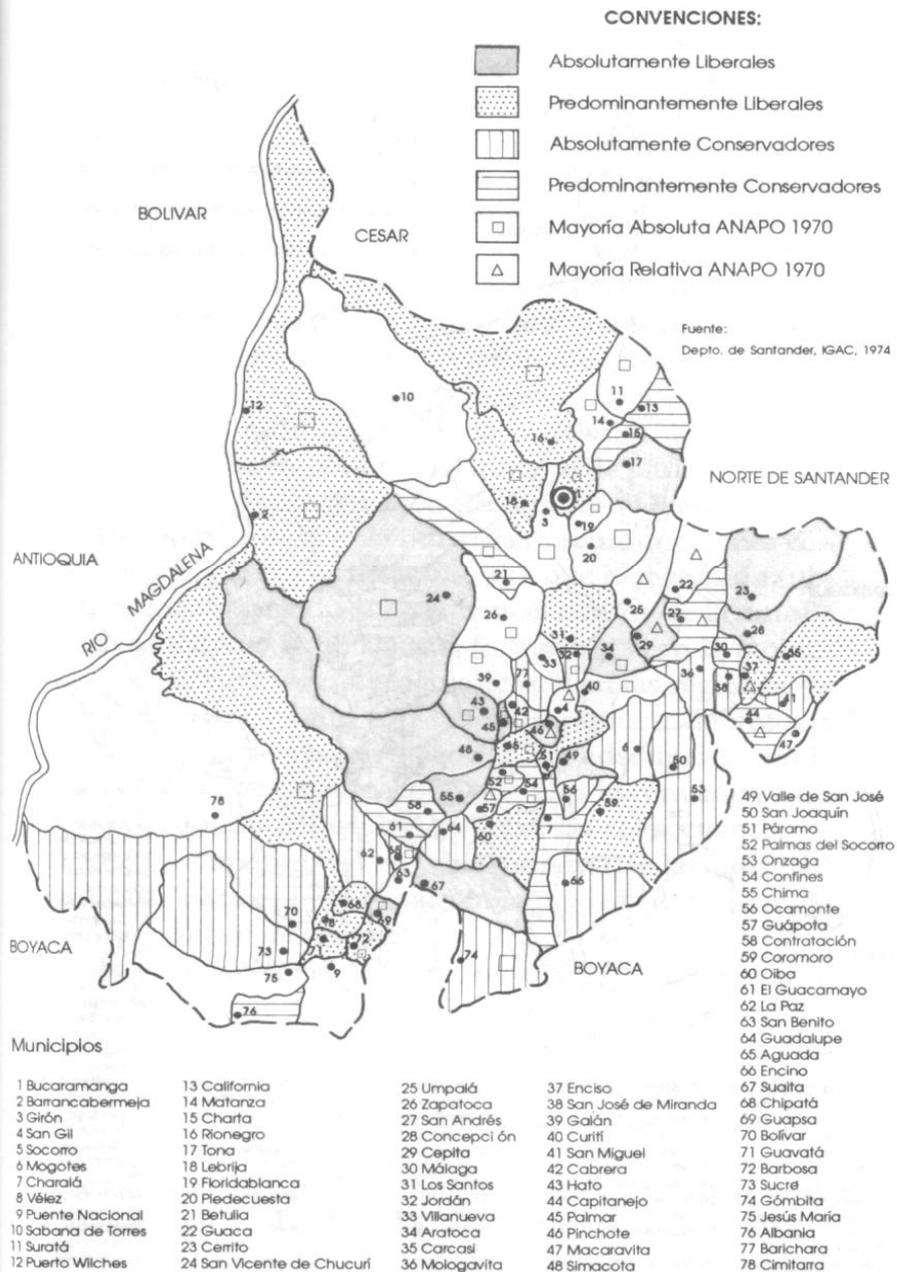
#### LAS LISTAS ELECTORALES Y EL ASCENSO DEL BIPARTIDISMO REGIONAL

Una de las generalizaciones expuestas en el primer capítulo se refiere al poder que tenían a nivel nacional los llamados “jefes naturales” del bipartidismo. De ellos dependía la cadena de candidaturas fijadas para todos los niveles de la administración pública. El partido de gobierno, con el control de sus jefes nacionales, escogía las figuras de la burocracia, nombradas casi todas por decreto del Ejecutivo. Pero ambos partidos, con el mismo tipo de control, candidatizaban a sus aspirantes a las corporaciones públicas de los niveles municipal, departamental y nacional. La confirmación (por medio de las listas electorales) de las candidaturas de provincia requería de la “construcción” previa de un electorado propio, generalmente ligado a mecanismos clientelistas muy artesanales, que había operado con fidelidad a un partido o a una de sus facciones generalmente de dimensión nacional.

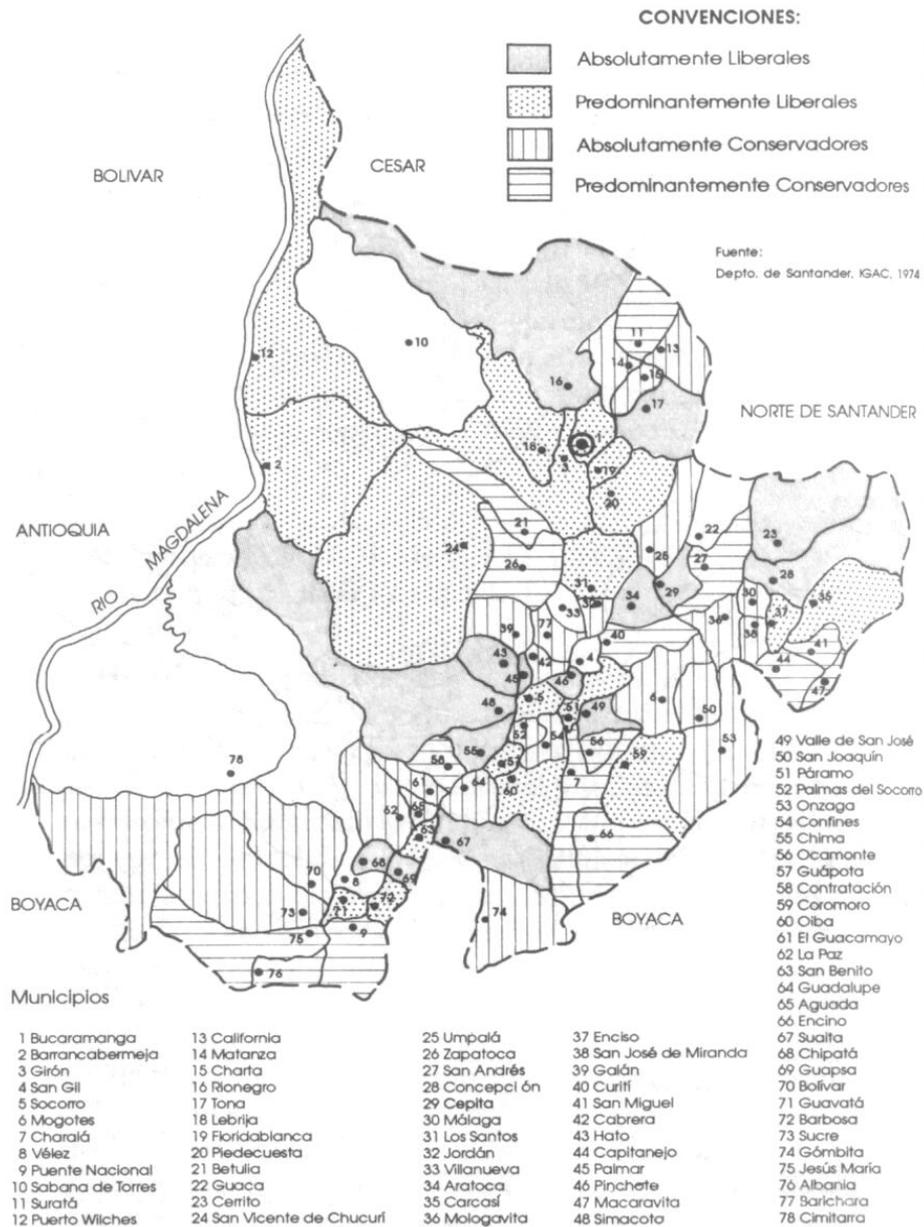
Después de las dictaduras civil y militar, entre 1949 y 1958, se reanudó el juego electoral con el Frente Nacional. El antiguo procedimiento de las listas varió a medida que la autoridad y la legitimidad de las jefaturas naturales del bipartidismo disminuyeron su fuerza. El faccionalismo de cierta importancia, que generalmente se materializaba a nivel nacional y se reflejaba en las regiones en el número de listas electorales, pasó poco a poco a tener carácter local, sin perjuicio de la continuidad de las tradicionales divisiones al más alto nivel. El resultado fue el nacimiento de una tendencia hacia la proliferación de listas en férrea competencia, estimulada por la legislación electoral de cocientes y residuos, de igual número de parlamentarios por cada uno de los dos partidos durante el Frente Nacional y de mayor peso del voto en las circunscripciones con menos población. Las listas oficiales que han logrado subsistir en cada partido son otras más dentro de la amplia gama que ha surgido. De esta forma crecieron la movilidad y la autonomía del juego electoral en las regiones, ya que quien tenga éxito con un buen número de votos a

favor de su lista entra a “negociar” su adscripción con la facción nacional de su partido que más le convenga para la reproducción del capital político. En consecuencia, se produjo así un impulso al debilitamiento de la autoridad partidista nacional y al fortalecimiento de la capacidad de manejo político de las regiones.

MAPA 3  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
CONSISTENCIA BIPARTIDISTA MUNICIPAL 1958 - 1974



MAPA 4  
DEPARTAMENTO DE SANTANDER  
CONSISTENCIA BIPARTIDISTA MUNICIPAL 1976 - 1982



El caso concreto del Departamento de Santander sirve para ilustrar este fenómeno. El Cuadro 3 muestra el número de listas que se presentaron para el Senado, la Cámara de Representantes y la Asamblea en las elecciones efectuadas entre 1958 y 1988. Las listas se discriminan por partidos (liberal, conservador y otros), además de indicar su total por cada corporación y el total general en cada año electoral. Los años 1958, 1962, 1966, 1974,

1978, 1982 y 1986 corresponden a las elecciones para las tres corporaciones mencionadas, y coinciden con los años de elección presidencial. Los demás años, 1960, 1964, 1968, 1972, 1976, 1980, 1984 y 1988, son los llamados de "mitaca", pues no tienen elecciones para presidente de la República tú para Senado. En ellos, a partir de 1972, se eliminaron los comicios para Cámara, pues la Reforma Constitucional de 1968 amplió la elección para esta corporación a cuatro años. La mitaca quedó reducida, entonces, a elecciones regionales para asambleas departamentales, aparte de las de los concejos municipales. Desde 1988, según el Acto Legislativo No.1 de 1986, cada dos años se eligen adicionalmente los alcaldes municipales que anteriormente eran nombrados por los gobernadores.

CUADRO 3 NUMERO DE LISTAS ELECTORALES PARA CORPORACIONES PUBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1958-1988																	
PARTIDOS Y CORPORACIONES		AÑOS ELECTORALES															
		1958	1960	1962	1964	1966	1968	1970	1972	1974	1976	1978	1980	1982	1984	1986	1988
	Senado	1	-	3	-	5	-	9	-	3	-	8	-	5	-	4	-
LIBERAL	Cámara	3	2	4	6	6	6	11	-	4	-	10	-	11	-	18	-
	Asamblea	1	2	4	6	7	10	17	11	6	15	12	19	22	14	12	6
	Senado	3	-	3	-	6	-	5	-	2	-	3	-	5	-	3	-
CONSERV.	Cámara	3	3	3	3	6	5	6	-	3	-	5	-	10	-	7	-
	Asamblea	4	3	3	3	9	5	6	3	8	12	13	17	19	13	15	13
	Senado	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3	-	2	-	2	-
OTROS	Cámara	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	5	-	4	-	7	-
	Asamblea	-	-	-	-	-	-	3	7	7	7	7	7	4	9	10	4
	Senado	4	-	6	-	11	-	14	-	8	-	14	-	12	-	9	-
TOTAL	Cámara	6	5	7	9	12	11	17	-	10	-	20	-	25	-	22	-
	Asamblea	5	5	7	9	16	15	26	21	21	34	32	43	45	36	37	23
TOTAL GENERAL.		15	10	20	18	39	26	57	21	39	34	66	43	82	36	68	23

FUENTE:  
Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1958-1988*.

Es fácil observar en este cuadro la tendencia a la proliferación de listas electorales, no obstante las oscilaciones que se presentan. En general, hay mayor crecimiento hasta 1970 que de ahí en adelante. Asimismo, las oscilaciones son más notorias en los años de mitaca, cuando siempre hay un descenso en el número de listas. En efecto, el año 1958 (elecciones plenas) hubo un total de 15 listas, las cuales se redujeron a 10 en 1960 por ser año de mitaca. En las dos elecciones siguientes, 1962 y 1964, aumentaron a 20 y 18 respectivamente. Ese aumento de dos en dos años continúa sistemáticamente (con la disminución en las mitacas) hasta el año 1984, exceptuando los años 1972 y 1974 cuando disminuyen las listas con respecto a la mitaca y elecciones plenas anteriores respectivamente. La disminución de la mitaca de 1972 se explica, quizás, por haber sido el primer año de exclusión de la elección para Cámara. La reducción del año 1974 con relación a 1970 se explica porque este último año fue la coyuntura electoral donde se manifestó por vez primera la indisciplina partidista de rebelión regional frente al poder nacional, como se expuso anteriormente. Además, la presencia de la Anapo aumentó el número de listas.

A partir de 1984 se observa una estabilización de la tendencia, e inclusive hay un descenso en el año 1988. Esta estabilización podría entenderse como un intento de los partidos, particularmente del liberal, por rescatar un poco la perdida disciplina. No obstante, la explicación que parece tener mayor peso tiene que ver con los malos resultados electorales obtenidos en varias oportunidades, debido a la proliferación de listas. El fracaso en la elección de un cacique, o de un candidato a tal status, generalmente es muy onerosa dada la “inflación” desatada últimamente en los costos de las campañas. Además, el pragmático mecanismo de las listas no puede proyectarlas indefinidamente. Al contrario, debe ajustar su número de acuerdo con las conveniencias. Su metodología empírica busca un nivel de equilibrio según las curules disponibles, los votos potenciales, los recursos económicos y un poco de minucias propias de la especialización del político profesional. Los conservadores han aprendido a manejar mejor esa mecánica. Se llega el caso, inclusive, de presentar varias listas de la misma facción para capitalizar los residuos de las votaciones.

En términos muy generales, el mecanismo colombiano de “cociente modificado”, como se le llama técnicamente, aplicado a las listas y no a los partidos políticos, va en contra de las minorías. Aunque éstas logren elegir algunas cabezas de lista por residuo, las circunscripciones regionales y el peso diferenciado de sus votos, además de la capacidad de juego con las listas, les dan ventaja a las mayorías. Por otra parte y en el mismo sentido, la reglamentación electoral ha buscado adecuar el mecanismo a los cambios producidos en el sistema político, como la separación o unificación de las elecciones presidenciales y de corporaciones según las conveniencias.

Según la norma vigente, en cada circunscripción electoral el total de votos obtenidos se divide por el número de curules que tiene la corporación respectiva por la que se ha sufragado; el resultado constituye el cociente electoral. Tal cociente se confronta con los votos de cada lista en particular: si lo sobrepasan, sacan tantos nombres (renglones) de la lista, en su orden, cuantos cocientes alcancen; el saldo que no complete un cociente constituye el residuo. En caso de que no se llenen las curules con los cocientes completos que tengan las diversas listas, se hace con los residuos disponibles, de mayor a menor hasta completar el cupo legal. De esta manera, no es raro que, a medida que haya un número mayor de listas, tienda a salir elegido solamente el primer renglón de las que tienen mayor votación, o, a lo sumo, dos o tres si se tiene suerte. Por su parte, la posibilidad de eliminación de listas también aumenta con su proliferación. En el mejor de los casos, algunas de las que no han alcanzado el cociente con sus votos, entran a competir con los residuos de las demás en la elección de su primer renglón. Contrariamente, como ocurría en pasados tiempos, a menor número de listas mayor posibilidad de que salgan elegidos varios de sus nombres. Antes del Frente Nacional se presentaba una lista oficial fuerte en cada partido, y las demás (una o muy pocas), si existían, eran consideradas disidencias. Su éxito dependía generalmente de un padrino nacional y excepcionalmente de la decisión regional o local de algún cacique.

Al observar algunos detalles del mismo cuadro se aprecian fluctuaciones con relación a la tendencia general que, sin embargo, no afectan su esencia. En efecto, si se miran los totales del Senado, la tendencia de aumento se debilita a partir del año 1974. Esto tiene que ver con los tremendos costos alcanzados últimamente por las campañas políticas: sin duda, este factor es un freno para lanzarse aventuradamente a una contienda en la que no pueden salir elegidos sino seis senadores por Santander. En cambio, en la Cámara y,

más aún, en la Asamblea, con la excepción visible de la coyuntura de 1974, la tendencia de aumento de listas resiste hasta el año 1982, debido al mayor número de curules disponibles y a su menor costo. Por otra parte, al observar el comportamiento de los partidos políticos, se puede afirmar que ninguno en particular presenta patrón distinto de los ya señalados para explicar sus fluctuaciones. Ellas obedecen a componentes de las tendencias generales antes identificadas.

Sin duda, existen factores adicionales que han contribuido también a conformar la tendencia de proliferación de listas, pero seguramente ninguno de ellos ha tenido la influencia que exhibe el aumento del poder político regional y la decadencia de las jefaturas naturales. Por ejemplo, un factor adicional importante ha sido el ensanche burocrático y presupuestal de las instituciones del Estado. Con él se han aumentado los recursos de poder que detentan quienes penetran en los centros de decisión política. Este hecho ha despertado la ambición de muchos para obtener una curul y disfrutar del poder ampliado. Los beneficios económicos y políticos derivados de una curul deben ser indudablemente grandes, ya que el astronómico costo de las campañas electorales induce a pensar que con ellas se hace una inversión; generalmente, los sueldos y honorarios durante el período de servicios a la patria no alcanzan a cubrir los gastos de las campañas respectivas. Por ello, para facilitar la participación en la contienda se han multiplicado las facciones políticas y se han adaptado a las nuevas circunstancias los mecanismos de organización electoral. La generalización de facciones partidistas ya no da pie siquiera para catalogarlas como disidencias de la línea oficial, pues aun ésta es difícil de identificar.

Vale la pena consignar otro ejemplo sobre las causas adicionales de la proliferación de listas, pues tiene que ver directamente con un recurso reciente del fenómeno clientelista. Se trata de la inscripción oficial de listas sin electorado, que se mantienen disponibles para el caso de que, por conflictos, conveniencias electorales de separación de nombres de la misma facción en varias listas u otras causas, se requieran con posterioridad a la fecha de cierre de las inscripciones. En ocasiones, estas listas se han puesto a la venta para quien las necesite. Se suman, así, al tradicional mercado de votos. En las elecciones de los últimos años han aparecido en diferentes regiones listas sin ninguna votación.

Frente al fenómeno de la proliferación de listas, los políticos profesionales han asumido una actitud pragmática. Se aceptan los hechos y se busca la manera de adecuarlos a las necesidades inmediatas. La legislación electoral se acomoda a las situaciones que surgen, modificación tras modificación. Ahora, ante el hecho irreversible de la multiplicidad de listas, se propugna como un gran avance y modernización del sistema el establecimiento de postulaciones uninominales o unipersonales y la consecuente eliminación de las listas. No obstante, muy pocos cambios adelantados se han orientado a obtener una modernización de los medios usados para definir el ejercicio electoral. No hay duda de que el atraso técnico, operativo y normativo que caracteriza el conjunto electoral en Colombia es funcional al sistema político del clientelismo. La tradición nacional de prácticas fraudulentas está ligada a esta obsolescencia, al menos durante las últimas décadas. Aparte de las escandalosas formas de compra de votos, el sistema mismo facilita los fraudes, como por ejemplo con la autorización del voto a ciudadanos que por alguna razón no lo pueden depositar el día de las elecciones, con el simple visto bueno de un solo funcionario de la Registraduría del Estado Civil, en los lugares de votación y a través de un formulario identificado como E-16. Otro ejemplo conocido es el del cambio de

registros, en buena medida posibilitado por los retrasos en la promulgación de resultados electorales. Al respecto, vale la pena recordar algunos hechos, ya que guardan relación con la crítica coyuntura electoral de 1970.

Hasta 1968, la demora en los escrutinios era compensada en parte por la transmisión radial a medida que surgían datos de las mesas de votación. La coyuntura de 1970 cortó abruptamente la libre transmisión radial para ese y los siguientes años. El 19 de abril de 1970, cuando la información radial mostraba una tendencia de victoria del General, el Ministro de Gobierno, el santandereano Carlos Augusto Noriega, silenció la transmisión y la subordinó a la publicación de los boletines oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Solamente hasta la víspera de iniciación del trabajo parlamentario, el 20 de julio, se conocieron los datos definitivos del 19 de abril. De ahí en adelante, muchos problemas políticos han tratado de solucionarse con la demora de los resultados. En las elecciones parlamentarias de 1982, el dato oficial se publicó dos meses después, cuando ya se iban a celebrar las elecciones presidenciales. Solamente hasta 1990, con la Ley 6a., se recuperó la libertad de información.

La votación rural también ha sido importante factor en la demora de información de resultados y sus consecuencias. La noche de las elecciones presidenciales de 1978, cuando se anunciaba la mayoría electoral de Betancur en Bogotá, el candidato elegido por estrecho margen tranquilizó a sus colaboradores inmediatos al anotar que había que esperar los resultados de la geografía electoral. Pero en las elecciones para corporaciones públicas la demora es especialmente importante, sobre todo si se tiene en cuenta que, en muchos casos, una pequeña diferencia puede decidir una curul. La ampliación del plazo de entrega de los resultados electorales para los lugares rurales apartados se ha prestado para “ajustar” los datos. La ubicación de mesas de votación en sitios alejados se hizo con fines democráticos, para facilitar el sufragio. Pero bien pronto se descubrió la conveniencia de aumentar el número de esas mesas, especialmente porque en las elecciones se nombra como jurados a personas ajenas al sistema electoral, pero que residen cerca del lugar y son con frecuencia clientelas de los caciques del municipio. De esta manera, no es difícil el ajuste de la votación según las necesidades. Estas se saben oportunamente, ya que los plazos para la entrega de resultados de esas mesas generalmente exceden el tiempo necesario para llegar a la cabecera municipal. Estos plazos fluctúan entre las 12 del lunes y las 6 de la tarde del martes siguiente a las elecciones que se celebran un día domingo.

En Santander, la totalidad de los municipios tienen “corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales”, que era la denominación de los lugares donde se fijan las mesas de votación fuera de los centros urbanos. En los años ochenta, según la Registraduría del Estado Civil, para 79 municipios existían 551 de esos sitios. Como ejemplo para ilustrar el dudoso criterio de temporalidad en la entrega de resultados electorales, “según la distancia y los medios de transporte de la respectiva región”, se cita el caso del corregimiento de Guane en el municipio de Barichara, donde se fija un plazo hasta las 12 del lunes siguiente a las elecciones. Los 9 kilómetros de carretera en mal estado requieren 30 minutos de viaje en vehículo automotor. Fuera de este ejemplo, en los municipios santandereanos que se han distinguido por la consolidación de un férreo clientelismo es donde se presentaban, durante el período estudiado, dos de los tres casos con mayor número de lugares rurales de votación: Bolívar en la provincia de Vélez, con 25 de tales sitios, y Rionegro en la provincia de Soto, con 34; San Vicente de Chucurí, el

tercer caso, contabilizaba 27 lugares rurales de votación. La Ley 6a. de 1990 eliminó los sectores rurales, lo que puede incidir en la creación de más inspecciones de policía para remplazar las mesas de votación perdidas con tal medida.

## LAS CORPORACIONES PÚBLICAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Es bien conocida la importancia que tienen las corporaciones públicas elegidas por votación directa en el contexto universal de la democracia representativa. La tradicional calificación democrática de una sociedad está supeditada antes que todo a la existencia de un régimen que contemple la elección popular de corporaciones públicas. Sin embargo, no son pocos los países democráticos en cuyo manejo político priman las formalidades rituales de un sistema electoral, sin importar mucho los medios utilizados para su ejecución o la transparencia ética de los resultados. Interesa, ante todo, la legitimación política de un sistema que reproduce sus características y, tras ello, sus problemas.

Como se ha visto a lo largo de este libro, en Colombia existe una buena dosis de ese interés. Por tal razón, dentro del contexto regional de este trabajo, es importante mostrar la evolución electoral como parte del conocimiento que se requiere para contribuir a crear las condiciones para la necesaria reestructuración democrática del sistema electoral. Los vicios de funcionamiento del sistema se han transformado en aberraciones, al punto que la intransigencia y la criminalidad han invertido el ideal democrático. Pero a pesar de sus vicios, la existencia del sistema ha sido conveniente para el desarrollo político de la sociedad. La permanencia colombiana de los diversos niveles de competencia abierta para elegir las corporaciones públicas es sobresaliente en el contexto universal. Por ello, se hace necesario reconstruirlo para evitar que se derrumben sus presupuestos.

La evolución electoral del nivel departamental que se estudia reúne tres corporaciones públicas: Senado, Cámara de Representantes y Asamblea de Santander. Los datos para cada corporación en el departamento expresan la sumatoria del conjunto de resultados electorales de los municipios. En los cuadros respectivos se subdividió la votación del liberalismo, en virtud de que el departamento tiene siempre mayoría liberal y de que las principales disidencias partidistas se han dado en ese partido. La votación para la primera de las corporaciones se presenta en el Cuadro 4. En este último, que va de 1958 a 1986, salta a la vista que el Departamento de Santander es mayoritariamente liberal frente a los conservadores. En todas las elecciones para Senado prima el Partido Liberal sobre el Partido Conservador. Sin embargo, la diferencia no es muy grande y muestra notorias fluctuaciones. Mientras en los años electorales 1958, 1970 y 1978 las diferencias no exceden el 6%, en 1974 y 1982 sobrepasan el 15% en los totales de los respectivos partidos. Por otra parte, en ningún caso el Partido Liberal ha obtenido más del 57% de la votación total, cifra que se dio en 1982. Pero dentro de su condición mayoritaria, este partido ha tenido divisiones de importancia: el Movimiento Revolucionario Liberal —MRL—, y el Nuevo Liberalismo. En 1962 y 1966 se muestra la división liberal del MRL, aunque en el último año la facción se encontraba en franco descenso, con menos de la mitad de los votos del oficialismo. En cambio, su alta participación en el año 1962 determinó que la de todo el Partido Liberal aumentara; lo mismo puede decirse en el caso del Nuevo Liberalismo en los años 1982 y 1986, lo cual prueba que para un partido no siempre las disidencias son negativas en términos electorales.

CUADRO 4							
VOTACION PARA EL SENADO POR EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1958 - 1986							
(Valores absolutos y porcentajes)							
AÑOS	PARTIDO LIBERAL			PARTIDO CONSERVADOR	ANAPO (2)	IZQUIERDA (3)	TOTAL VOTACION
	OFICIAL Y OTROS	MRL o NUEVO LIB. (1)	SUBTOTAL				
1958	149,504 51.9	0	149,504 51.9	138,729 48.1	0	0	288,233 100.0
1962	48,821 22.3	67,227 30.7	116,048 53.0	93,715 42.8	9,041 4.1	0	218,804 100.0
1966	56,107 32.4	25,799 14.9	81,906 47.2	60,118 34.7	31,079 17.9	0	173,434 100.0
1970	60,564 24.8	0	60,564 24.8	59,010 24.2	123,635 50.7	0	243,778 100.0
1974	162,157 50.2	0	162,157 50.2	110,770 34.3	33,647 10.4	12,419 3.8	323,030 100.0
1978	110,771 48.5	0	110,771 48.5	97,812 42.9	0	15,828 6.9	228,205 100.0
1982	124,151 35.8	74,633 21.6	198,784 57.4	140,167 40.5	0	5,208 1.5	346,324 100.0
1986	187,634 (4) 45.2	32,348 7.8	219,982 53.0	164,453 39.6	0	28,560 6.9	415,291 100.0

FUENTE:

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales 1958-1986*

NOTAS:

(1) Esta columna corresponde al Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, en los años 1962 y 1966, y al Nuevo Liberalismo en 1982 y 1986.

(2) Esta columna corresponde a la Alianza Nacional Popular, Anapo. En los años 1962, 1966 y 1970 sus listas figuraban divididas entre liberales y conservadores por mandato constitucional. La cifra es la suma de ambas.

(3) Esta columna corresponde a la suma de la votación de agrupaciones y coaliciones de izquierda como Unión Nacional de Oposición, UNO, Frente Unidad Popular, FUP, Frente Democrático, FD, Unión Patriótica, UP, etc.

(4) La columna "Izquierda" incluye la votación por una lista de coalición incluida bajo el rubro "otros" en las Estadísticas de la Registraduría.

Una segunda impresión se relaciona con el famoso año electoral de 1970. En él se ve la participación más baja del partido liberal en toda su historia: 24.8%. La razón clara es el aumento de la votación de la Alianza Nacional Popular —Anapo—, con un poco más del 50% del total. Antes, en 1962 y 1966, se observa su tendencia de aumento. Posteriormente a 1970 hay un descenso que culmina con su desaparición luego del año 1974. Aparte de la Anapo, las votaciones fuera del bipartidismo tradicional son exiguas: en el año 1974 menos del 4% por parte de la Unión Nacional de Oposición —UNO—, y en el año 1978 un poco

menos del 7% de la misma coalición de izquierda. En el año 1982 la UNO se reduce a su mínima expresión. En 1986, a pesar de que ya había sido creada, la Unión Patriótica —UP—, no presentó listas para el Senado en el departamento. El 6.9% que aparece es el de una lista de coalición clasificada en la columna “otros” de la Registraduría.

En lo que corresponde al Partido Conservador, hay grandes fluctuaciones. Sin tener en cuenta el especial año de 1970, las fluctuaciones van desde 60.000 votos en 1966, hasta 164.000 en el año 1986. Aunque el liberalismo muestra también fluctuaciones, el conservatismo expresa tal vez mayor debilidad en el contexto político santandereano. En cuanto a 1970, se anota que la participación conservadora se redujo al 24%, también por causa de la expansión anapista. Pero el aumento de la Anapo en ese año se hizo más a costa del Partido Liberal que del Conservador, puesto que las votaciones de ambos partidos fueron básicamente iguales.

Con el fin de tratar el problema de la abstención electoral, se recolectaron los datos oficiales sobre el particular. Sin embargo, sus limitaciones e inconsistencias no permiten adelantar ningún análisis confiable. El Cuadro 5 indica las fluctuaciones relativas de la votación para el Senado con respecto al potencial electoral entre los años 1958 y 1986. Si se observan tan sólo los cambios bruscos del número de votantes potenciales, que es la base sustantiva del análisis, puede deducirse que no vale la pena hacer especulación alguna. La Registraduría del Estado Civil ha cambiado varias veces los criterios de medición del potencial, aparte de que las estadísticas de ingresos y bajas de electores no presentan consistencia. Este fenómeno guarda relación con el atraso tecnológico a que ha estado sometida esa dependencia. En el Cuadro 5, entre las prácticamente inexplicables variaciones, sobresale la casi duplicación de la población electoral entre 1970 y 1982. Sobre esta base, se puede decir que, como el potencial es igual para todas las corporaciones, no se justifica más adelante su presentación en los casos respectivos. Sin embargo, es importante señalar que, a pesar de las limitaciones, hay claridad sobre el alto nivel de abstención que tiende a ser mayor del 50% del potencial electoral, no sólo en Santander sino en todo el país.

La abstención en Colombia ha sido una constante, al menos desde el Frente Nacional. De una participación masiva en el plebiscito de 1957 se pasó relativamente rápido a un nivel que, como se señaló, se ubica alrededor del 50% de la población en capacidad de votar. A partir de allí, ha habido fluctuaciones que se explican en razón de las coyunturas respectivas y de la mecánica electoral, como por ejemplo, si hay separación o no de las elecciones presidenciales y las de corporaciones.

Sobre la abstención no hay ningún análisis que valga la pena. Lo problemático de su medición, de acuerdo con las cifras oficiales, ha contribuido a este vado. No obstante, se puede decir que el fenómeno tiene un componente importante representado por factores como dificultades en el desplazamiento, enfermedad, falta de requisitos o insuficiencia de información. Así mismo, otro componente que quizás tenga gran peso es la desideologización del bipartidismo a raíz del ejercicio frentenacionalista. Aquí cabría dividir en dos sus efectos con respecto a la abstención. El primero refleja la apatía, la falta de interés en el ejercicio del voto, al considerar, por ejemplo, que con el sufragio o sin él todo va a seguir igual, o lo que ha de variar no estaría influenciado por que se vote o no. El segundo se plasma en la abstención-protesta contra el bipartidismo o contra alguno de sus aspectos. Naturalmente, los dos efectos guardan relación.

CUADRO 5								
VOTACION PARA SENADO POR EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1958-1986								
(Porcentajes respecto al potencial electoral)								
AÑOS	PARTIDO LIBERAL			Partido Conservador	Anapo (2)	Izquierda (3)	Total Votación	Potencial de sufragantes (1)
	Oficialis. y otros	MRL o Nuevo Liberalis. (1)	Sub total					
1958	39.5		39.5	36.5			76.0	100 378,672
1962	14.1	19.5	33.6	27.1	2.6		63.3	100 345,431
1966	13.9	6.4	20.3	14.9	7.7		42.9	100 404,026
1970	13.5		13.5	13.2	27.7		54.5	100 446,973
1974	31.5		31.5	21.5	6.5	2.4	62.9	100 513,843
1978	16.5		16.5	14.6		2.3	34.1	100 669,516
1982	14.9	8.9	23.8	16.8		0.6	41.5	100 835,205
1986 (5)	22.0	3.8	25.8	19.3		3.3	48.8	100 851,533

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales*, 1960-1988.

Francisco Rojas S., *El sufragio y la identificación ciudadana en Colombia: 1959 a 1961, Tomo II, Anexo de cuadros y gráficos*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1962, pág. 42.

Francisco Rojas, *3.000.000 de colombianos cedulados*, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, 1958.

Cuadro 4 Votación para el Senado por el departamento de Santander 1958-1986.

NOTAS:

(1) El dato del potencial electoral de Santander en 1958 se calculó con base en el dato de ese año a nivel nacional. Se hizo una comparación con el potencial de 1960 y se efectuó un estimativo para el departamento. Se tuvo en cuenta que, según distintas fuentes, en 1958 el potencial fue mayor pues se pudo votar con documentos diferentes a la cédula.

Dentro de la abstención existe un sector no demasiado grande que podría equipararse hasta cierto punto con lo que se ha denominado “la franja”. Está compuesto por quienes tienen alguna predisposición a votar, principalmente en las zonas urbanas, pero que requieren una motivación particular que no sea la derivada directamente de la estructura clientelista. Esa motivación, que puede ser bastante diversa, inclina al elector en una u otra dirección, hacia uno u otro candidato, muy poco hacia el voto en blanco que no tiene significación política en Colombia. Sin embargo, la franja, llamada también “voto de opinión”, cubre también una parte no extensa de los habituales electores. Es el voto que

es importante trabajar a través de la propaganda o que participa de acuerdo con la disponibilidad de opciones del momento. Este sector se ha ampliado con la urbanización y con la capacidad de identificación de la crisis política, no importa el tipo de definición que se le dé. Como se puede ver con estas breves ideas, la abstención es un problema que tiene muchos interrogantes y poco estudio, pero que, indudablemente, es fundamental para estudiarlo y precisar el análisis electoral.

CUADRO 6 VOTACION PARA LA CAMARA DE REPRESENTANTES POR EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER 1958-1986 (Valores absolutos y porcentajes)							
AÑOS	PARTIDO LIBERAL			PARTIDO CONSER- VADOR	ANAPO (2)	IZQUIER- DA (3)	TOTAL VOTA- CION
	OFICIAL Y OTROS	MRL o NUEVO LIB. (1)	SUBTO- TAL				
1958	151,619 52.1	0	151,619 52.1	139,272 47.9	0	0	290,891 100.0
1960	83,153 40.8	28,906 14.2	112,059 55.0	90,465 44.4	0	0	203,815 100.0
1962	49,373 22.5	66,871 30.5	116,244 53.0	93,933 42.9	8,976 4.1	0	219,153 100.0
1964	34,145 22.5	30,485 20.1	64,630 42.6	58,915 38.8	27,792 18.3	0	151,689 100.0
1966	56,444 32.4	25,670 14.7	82,114 47.2	59,646 34.3	31,844 18.3	0	174,069 100.0
1968	64,002 41.7	3,351 2.2	67,353 43.9	53,147 34.6	32,239 21.0	0	153,511 100.0
1970	66,999 27.2	0	66,999 27.2	59,444 24.1	119,513 48.5	0	246,355 100.0
1974	160,793 50.2	0	160,793 50.2	110,895 34.6	33,842 10.6	13,103 4.1	320,539 100.0
1978	117,169 51.1	0	117,169 51.1	97,914 42.7	0	9,674 4.2	229,470 100.0
1982	122,775 35.3	75,162 21.6	197,937 57.0	141,086 40.6	0 0.0	7,094 2.0	347,403 100.0
1986	184,711 44.0	31,138 7.4	215,849 51.4	161,201 38.4	0	29,603 7.1	419,690 100.0

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1958-1986*.

NOTAS:

(1) Esta columna corresponde al Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, en los años 1962 y 1966, y al Nuevo Liberalismo en 1982 y 1986.

(2) Esta columna corresponde a la Alianza Nacional Popular, Anapo. En los años 1962, 1966 y 1970 sus listas figuraban divididas entre liberales y conservadores por mandato constitucional. La cifra es la suma de ambas.

(3) Esta columna corresponde a la suma de la votación de agrupaciones y coaliciones de izquierda como Unión Nacional de Oposición, UNO, Frente Unidad Popular, FUP, Frente Democrático, FD, Unión Patriótica, UP, etc.

Al continuar con el análisis de las corporaciones públicas se pasa a la Cámara de Representantes. El Cuadro 6 muestra las elecciones para esta institución en Santander durante el mismo período considerado anteriormente. El paralelismo temporal que tiene la elección para esta corporación con la del Senado hace suponer que sus resultados son similares. Sin embargo, hasta la Reforma Constitucional de 1968, las elecciones para representantes a la Cámara se celebraban cada dos años, lo que podría alterar los resultados, al menos hasta esa fecha. Si se toma ese período, los años que coinciden con la elección para Senado (1958, 1962 y 1966) presentan el mismo comportamiento para ambas corporaciones. En cuanto a las elecciones que se intercalan, las de "mitaca" (años 1960, 1964 y 1968), se puede ver una constante fluctuación con disminución respecto a las que son conjuntas con el Senado. En otras palabras, hay menos participación en las elecciones de mitaca con respecto a la tendencia ya observada para el Senado. Aparte de este hecho, tener a disposición el doble de elecciones hasta el año 1968 permite afinar las tendencias electorales partidistas. En el caso del MRL se cuenta con una elección anterior, la de 1960, y una posterior, la de 1968. Con ello se aprecia mejor su ascenso electoral desde un 14% en el año 1960. Luego alcanza su valor máximo en el año 1962, y desciende paulatinamente hasta casi desaparecer en el 1968 con un 2%. En ese momento López Michelsen ya se había integrado por lo alto al oficialismo. En el caso de la Anapo la variación se limita hasta 1974, último año en que participa. Los partidos tradicionales siguen con las mismas tendencias antes indicadas. A partir del año 1970, una vez eliminada la mitaca para la Cámara, su similitud con el Senado es muy grande. Pero cabe anotar que las elecciones de 1986 muestran el proceso de descenso en la votación del Nuevo Liberalismo: viene de casi 11% en el año 1982 para llegar a poco más de 7%. Además, aparece la UP con una significativa votación de 7%, similar a la del Nuevo Liberalismo.

El tercer nivel de las elecciones departamentales para corporaciones públicas son las asambleas. Aunque desde las regiones se eligen los congresistas, las asambleas son las que tienen un auténtico sabor regional. Los congresistas tienen su sede de discusión en Bogotá, con proyección nacional. En cambio los diputados de las asambleas discuten, en principio, los problemas de sus departamentos en la capital regional. Sobre esta base se puede pensar que podría existir una diferencia en el comportamiento electoral entre las dos instituciones. No obstante, al tener en cuenta que la organización electoral está estructurada verticalmente, las posibilidades de variación no son muchas. La única influencia que pudiera alterar el paralelismo sería el carácter bianual de las elecciones para asambleas y la abolición de las de la Cámara en la mitaca desde el año 1972.

El Cuadro 7 muestra las tendencias de las elecciones para la Asamblea de Santander, entre 1958 y 1988. Si se comparan las cifras del Cuadro con las que se observaron en el de la Cámara de Representantes, salvo unas relativamente pequeñas diferencias en los totales por partido y por elecciones, el comportamiento electoral es el mismo hasta 1970 cuando las elecciones eran bianuales. Posteriormente, en los años en que coinciden las elecciones de Asamblea y Cámara (1974, 1978, 1982 y 1986) continúan las similitudes. La diferencia se ubica en las elecciones de mitaca, de 1972 en adelante. La tradicional disminución de esta votación con respecto a las elecciones que pueden llamarse plenas no se cumple cabalmente. Al suprimirse la elección para Cámara en la mitaca, la participación no se redujo sistemáticamente. La votación del año 1972 es mayor que la del 1968, aunque menor que las plenas del 1970 y el 1974. Esto se repite en la mitaca del año

1976, pero no en la del 1980 cuando la votación es más alta que la anterior. En la mitaca del año 1984 ocurre algo similar, puesto que sus cifras son ligeramente mayores que en 1982. En la de 1988 sube significativamente la votación, aunque es menor que en el 1986.

CUADRO 7 VOTACION PARA LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER 1958-1988 (Valores absolutos y porcentajes)							
AÑOS	PARTIDO LIBERAL			PARTIDO CONSERVADOR	ANAPO (2)	IZQUIERDA (3)	TOTAL VOTACION
	OFICIAL Y OTROS	MRL o NUEVO LIB. (1)	SUBTOTAL				
1958	148,354 52.0	0	148,354 52.0	137,146 48.0	0	0	285,500 100.0
1960	81,141 40.5	28,778 14.4	109,919 54.9	89,253 44.5	0	0	200,357 100.0
1962	49,273 22.5	66,854 30.5	116,127 53.0	94,037 42.9	8,937 4.1	0	219,101 100.0
1964	33,985 22.5	30,498 20.2	64,483 42.7	58,434 38.7	27,601 18.3	0	150,897 100.0
1966	56,623 32.6	25,820 14.9	82,443 47.5	59,532 34.3	31,082 17.9	0	173,541 100.0
1968	63,677 41.5	3,813 2.5	67,490 44.0	52,899 34.5	32,327 21.1	0	153,431 100.0
1970	64,426 26.3	0	64,426 26.3	58,813 24.0	118,013 48.2	0	244,950 100.0
1972	80,863 41.3	0	80,863 41.3	61,077 31.2	47,367 24.2	5,153 2.6	195,566 100.0
1974	160,925 50.2	0	160,925 50.2	110,354 34.5	33,675 10.5	13,176 4.1	320,285 100.0
1976	94,740 46.4	0	94,740 46.4	85,835 42.0	8,109 4.0	13,836 6.8	204,396 100.0
1978	116,114 50.6	0	116,114 50.6	97,717 42.6	0	9,885 4.3	229,312 100.0
1980	130,468 49.4	11,605 4.4	142,073 53.8	110,305 41.8	0	9,805 3.7	264,084 100.0
1982	119,347 34.5	76,930 22.2	196,277 56.7	140,336 40.6	0	8,011 2.3	345,986 100.0
1984	144,349 41.6	43,567 12.6	187,916 54.2	143,264 41.3	0	11,376 3.3	346,749 100.0
1986	183,177 44.0	31,985 7.7	215,162 51.7	161,052 38.7	0	29,471 7.1	415,929 100.0
1988	199,275 49.3	20,989 5.2	220,264 54.4	156,403 38.7	0	17,919 4.4	404,544 100.0

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales*, 1958-1988.

NOTAS:

(1) Esta columna corresponde al Movimiento Revolucionario Liberal, MRL, en los años 1962 y 1966, y al Nuevo Liberalismo en 1982 y 1986.

(2) Esta columna corresponde a la Alianza Nacional Popular, Anapo. En los años 1962, 1966 y 1970 sus listas figuraban divididas entre liberales y conservadores por mandato constitucional. La cifra es la suma de ambas.

(3) Esta columna corresponde a la suma de la votación de agrupaciones y coaliciones de izquierda como Unión Nacional de Oposición, UNO, Frente Unidad Popular, FUP, Frente Democrático, FD, Unión Patriótica, UP, etc.

La alta votación del año 1980 muestra que la importante coyuntura del año 1982, cuando la votación presidencial conservadora fue mayoritaria, posiblemente comenzó a gestarse en las elecciones anteriores. Más adelante, en 1984, la repolitización partidista, a raíz de la política de paz de la administración Betancur, indujo el sostenimiento de la participación electoral. Además, se produjo el ascenso del Nuevo Liberalismo a su máximo porcentaje (casi 13% del total), a costa de la disminución liberal oficialista. Para 1986 los porcentajes de los partidos tradicionales se mantuvieron, pero el Nuevo Liberalismo perdió casi una tercera parte de lo logrado en el año 1984 (de casi 13% a menos del 8%). Esta disminución la compensaron en parte el oficialismo liberal y en parte la UP, que hacía su estreno promisorio en la contienda. En 1988, la disminución de mitaca fue proporcionalmente menor a la que se dio en la década anterior. Los damnificados de este descenso fueron la UP y el Nuevo Liberalismo.

A esta altura del análisis se puede formular un interrogante respecto a la racionalidad con que se han explicado muchos de los cambios electorales. Esta racionalidad aparentemente contradice varias de las afirmaciones hechas anteriormente, no sólo en este capítulo sino en los precedentes. Por eso es necesario ofrecer una breve explicación. No hay duda de que existe la llamada maquinaria electoral, que es la materialización del sistema político del clientelismo. La mayor parte de la participación política en las elecciones se circunscribe a esta maquinaria, a través de lo que se ha denominado "votos cautivos". Pero queda un margen de esa participación que corresponde a lo conocido como "franja" o "voto de opinión", ya que la maquinaria no es completamente rígida. El voto de opinión se ubica fundamentalmente en las grandes áreas urbanas y es al que se dirige, en buena medida, la costosa propaganda contemporánea. Esta fracción electoral es la que modula las fluctuaciones en la participación ciudadana y la que permite explicar muchos de los factores que definen las coyunturas. En general, a medida que es más alta la participación ciudadana, mayor es la incidencia del voto de opinión. Entre otras cosas, el costo de las campañas aumentó desproporcionadamente, en razón de la desideologización del bipartidismo y la urbanización del país. Muchos caciques, especialmente en las ciudades, trabajan al final de las campañas por el voto de opinión, que es el que les puede quitar o dar una curul. Cada vez es más grande el temor de la maquinaria clientelista por lo desconocido, es decir, por lo que se ubica por fuera de su engranaje.

Como conclusión del análisis sobre el comportamiento electoral de los santandereanos en las elecciones para corporaciones públicas a partir del Frente Nacional, se pueden precisar algunas ideas. En primer lugar, se aprecia que el Departamento de Santander confirma su tradición como bastión regional del Partido Liberal, por lo menos desde la época del radicalismo. Por ello se ha desagregado la votación liberal. Sin embargo, la mayoría no es demasiado categórica, puesto que el Partido Conservador ha presentado votaciones importantes. En segundo término, vale la pena anotar que el nivel de participación electoral, con relación al potencial oficial de sufragantes, está por debajo del 50%. Esta situación se disimula en las importantes coyunturas de 1970 y 1974, las cuales tienen sus explicaciones particulares. No obstante, un análisis detallado hay que tomarlo con beneficio de inventario, por motivo de las inconsistencias en la información de la Registraduría. En tercer lugar, en 1970 se rompe con todas las tendencias observadas en el período; el ascenso electoral de la Anapo es el fenómeno descollante. Es posible que Santander sea una de las regiones donde se observe mejor la crisis de legitimidad del nivel nacional del bipartidismo; habría que ver como operó la coyuntura del año 1970 en otros departamentos. Por último, los datos de las elecciones indican que este departamento

es tierra fértil para las disidencias partidistas que pudieran llamarse estructurales para diferenciarlas de las meramente electorales. Así lo atestiguan los casos del MRL, la Anapo y el Nuevo Liberalismo con sus altas votaciones. Este fenómeno podría eventualmente constituirse en obstáculo para el soporte que la provincia colombiana representa para la continuidad del régimen bipartidista.

## LAS CORPORACIONES PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO

De la misma manera como se hizo para el Departamento de Santander en el aparte anterior, se toman para el municipio de Rionegro las elecciones para corporaciones públicas durante el período comprendido entre 1958 y 1988. A ellas se agregan los comicios para el concejo del municipio y para la elección popular de alcaldes. A diferencia de la información departamental, se identifica el nombre que encabeza la lista que obtuvo la mayor votación en cada elección, la cual recae en el Partido Liberal, puesto que como se vio en el primer título de este capítulo, Rionegro pertenece a la categoría de municipio predominantemente liberal (más del 50% de la votación por ese partido) entre 1958 y 1974, y en la de absolutamente liberal (más del 75% a favor del mismo partido) entre 1976 y 1982.

El Cuadro 8 muestra los resultados electorales de Rionegro en las elecciones para el Senado. La primera impresión que dejan los resultados es la confirmación de la gran mayoría liberal, junto con las fluctuaciones en la votación total. De una alta participación, producto de la excepcionalidad de un consenso nacional y de la facilidad de identificación para esos comicios, se desciende en el año 1962 y, más aún, en el 1966. Inclusive, en la conocida coyuntura de 1970 la votación es baja. La posterior recuperación en el año 1974 es notoria, para descender de nuevo en las tres elecciones finales. La explicación de estas fluctuaciones depende en gran medida de las coyunturas políticas experimentadas en cada caso; varias de ellas ya han sido mencionadas en diversas ocasiones. El descenso final del período se explica por la división del municipio al separarse el corregimiento de El Playón. No obstante y a pesar de las fluctuaciones, no es difícil deducir la existencia de una significativa abstención, cuestión que sorprende, al menos desde 1974, por ser un municipio de férreo clientelismo y de competencia entre facciones que estimulan la votación. Desafortunadamente para la precisión del análisis, en el caso de Rionegro no existen cifras de potencial electoral.

Al observar en el Cuadro la identidad de las listas mayoritarias para cada elección, todas pertenecientes al Partido Liberal, se aprecia que, a excepción de 1970, las demás votaciones sobrepasan el 60% del total municipal. Naturalmente, en 1970 el efecto anapista dispersó la votación: la lista mayoritaria de la Anapo liberal escasamente sobrepasó el 34%, la lista oficialista liberal copó la mayoría de votos de la columna "otros" (del Partido Liberal) y algo similar ocurrió en la lista de la Anapo conservadora. En 1962 y 1966 las listas mayoritarias fueron de la disidencia liberal del MRL, con igual figura como cabeza de lista. Aunque en 1974 ésta volvió a ser la misma, ya era parte del oficialismo liberal. De ahí en adelante, el faccionalismo estructural, reflejado en la proliferación de listas, desdibuja la importancia que pudieran tener las disidencias. Por otra parte, desde 1978, se ve la alineación política de la mayoría liberal del municipio con las figuras regionales que más tarde constituyeron la facción de la Confederación y el llamado Grupo del Contralor.

CUADRO 8							
VOTACION PARA SENADO EN EL MUNICIPIO							
DE RIONEGRO 1958-1986							
(Valores absolutos y porcentajes)							
AÑO	PARTIDOLIBERAL				PARTIDO CONSERVADOR (1)	ANAPO Y OTROS (2)	TOTAL VOTACION
	CABEZA DE LISTA MAYORITARIA	OTROS	SUB-TOTAL(1)				
1958	ALEJANDRO GALVIS	8,709	0	8,709	2,624	0	11,333
		76.8		76.8	23.2		100.0
1962	JUAN JOSE TURBAY (3)	6,764	716	7,480	685	1,135	9,300
		72.7	7.7	80.4	7.4	12.2	100.0
1966	JUAN JOSE TURBAY (3)	3,356	859	4,215	203	1,107	5,544
		60.5	15.5	76.0	3.7	20.0	100.0
1970	CIRO RIOS N. (4)	2,040	1,920	3,960	380	1,567	5,929
		34.4	32.4	66.8	6.4	26.4	100.0
1974	JUAN JOSE TURBAY	7,949	1,643	9,592	1,340	980	11,935
		66.6	13.8	80.4	11.2	8.2	100.0
1978	NORBERTO MORALES B.	5,714	2,364	8,078	1,310	132	9,541
		59.9	24.8	84.7	13.7	1.4	100.0
1982	EDUARDO MESTRE	6,493	3,134	9,627	101	31	9,806
		66.2	32.0	98.2	1.0	0.3	100.0
1986	EDUARDO MESTRE	5,639	704	6,343	232	2,233	8,862
		63.6	7.9	71.6	2.6	25.2	100.0

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1958-1986*.

NOTAS:

(1) En 1962 y 1966 se excluye la votación de la Anapo.

(2) Se incluye la votación de la Anapo, tanto liberal como conservadora. En 1970 se excluye la votación de la lista mayoritaria, puesto que corresponde a Anapo liberal. En 1974 se incluye la votación de Anapo, grupos y coaliciones de izquierda. En 1978 y 1982 se incluyen los votos por las listas de grupos y coaliciones de izquierda como UNO, FUP, MOIR, Frente Democrático. En 1986 se incluyen los votos del Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, UP.

(3) Listas del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL.

(4) Lista de la Anapo liberal, deducidas de la columna "Anapo y otros". (ver nota 2)

Con relación a aspectos adicionales del mismo cuadro, en el Partido Liberal se observan, desde 1974 en la columna de "otros", las fluctuaciones producto de la lucha del grupo vencido por la eficiencia clientelista en el municipio; después del año 1982 pierde gran parte de su peso. En cuanto a la votación del Partido Conservador, se nota que, en general, refleja la participación del corregimiento de El Playón, tradicionalmente conservador. No obstante, es visible la pérdida de votación de ese partido con el tiempo; la casi desaparición en los dos últimos años electorales se debe a la segregación como

municipio del corregimiento mencionado. Finalmente, vale la pena destacar las únicas votaciones importantes en la columna "otros", en los años 194 y 1986. El primero muestra el rezago que quedaba de la Anapo y el segundo, con un significativo 25%, la alianza de la naciente Unión Patriótica con el Frente Liberal (facción heredera del antiguo liderazgo dominante en el municipio), antes ubicado en la columna "otros" del Partido Liberal.

CUADRO 9 VOTACION PARA CAMARA DE REPRESENTANTES EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO 1958-1986 (Valores absolutos y porcentajes)							
AÑO	PARTIDOLIBERAL			PARTIDO CONSERVADOR (1)	ANAPO Y OTROS (2)	TOTAL VOTACION	
	CABEZA DE LISTA MAYORITARIA	OTROS	SUB-TOTAL (1)				
1958	HERNAN	8,716	2	8,718	2,622	0	11,340
	GOMEZ	76.9	0.0	76.9	23.1		100.0
1960	ABDON	4,818	1,116	5,934	2,363	0	8,311
	ESPINOSA	58.0	13.4	71.4	28.4		100.0
1962	CIRO	6,774	701	7,475	684	1,132	9,291
	RIOS (3)	72.9	7.5	80.5	7.4	12.2	100.0
1964	MARIO	3,160	627	3,787	443	927	5,171
	LATORRE (3)	61.1	12.1	73.2	8.6	17.9	100.0
1966	JOSE MANUEL	3,355	859	4,214	200	1,093	5,529
	ARIAS C. (3)	60.7	15.5	76.2	3.6	19.8	100.0
1968	RAMIRO	2,571	58	2,629	163	1,323	4,175
	BLANCO	61.6	1.4	63.0	3.9	31.7	100.0
1970	CARLOS	2,015	1,903	3,918	386	1,622	5,943
	TOLEDO P. (4)	33.9	32.0	65.9	6.5	27.3	100.0
1974	AUGUSTO	7,891	1,603	9,494	1,349	981	11,840
	ESPINOSA	66.6	13.5	80.2	11.4	8.3	100.0
1978	HUGO	5,721	2,401	8,122	1,306	132	9,577
	SERRANO G.	59.7	25.1	84.8	13.6	1.4	100.0
1982	TIBERIO	6,532	3,095	9,627	102	42	9,771
	VILLARREAL	66.9	31.7	98.5	1.0	0.4	100.0
1986	TIBERIO	5,726	653	6,379	212	2,254	8,900
	VILLARREAL	64.3	7.3	71.7	2.4	25.3	100.0

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1958-1986*.

NOTAS:

(1) En 1962 y 1966 se excluye la votación de la Anapo.

(2) Se incluye la votación de la Anapo, tanto liberal como conservadora. En 1970 se excluye la votación de la lista mayoritaria, puesto que corresponde a Anapo liberal. En 1974 se incluye la votación de Anapo, grupos y coaliciones de izquierda. En 1978 y 1982 se incluyen los votos por las listas de grupos y coaliciones de izquierda como UNO, FUP, MOIR, Frente Democrático. En 1986 se incluyen los votos del Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, UP.

(3) Listas del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL.

(4) Lista de la Anapo liberal, deducidas de la columna "Anapo y otros". (ver nota 2)

El Cuadro 9 indica la votación del municipio de Rionegro para la Cámara de Representantes durante el mismo lapso del cuadro anterior y con la misma metodología. En términos generales, presenta las mismas tendencias electorales observadas para el

Senado; las diferencias en las cifras son mínimas. Esta característica traduce la realidad de lo que se puede llamar el voto “encadenado” de las corporaciones públicas, al menos en las dos cámaras del Congreso. La diferencia entre ellas, hasta 1968, radica en la inclusión, en el Cuadro, de las elecciones de “mitaca” en las que participaba la Cámara. En ellas se nota su menor importancia reflejada en el número de votos, característica detectada ya en el título anterior cuando se vio el contexto departamental.

No obstante la similitud de las tendencias, es posible hacer algunas anotaciones sobre las listas mayoritarias. Primera, la participación exitosa de la disidencia liberal del MRL incluyó también los comicios de “mitaca”. Segunda, en 1982 la lista mayoritaria la encabezó por vez primera don Tiberio, bajo la bandera de la disidencia del Nuevo Liberalismo. Esta cabeza de lista se repite en 1986, pero ya dentro del grupo regional de la Confederación. Tercera, es interesante ver cómo en el año 1974 todavía aparece como cabeza de la lista triunfante una de las figuras regionales más tradicionales del oficialismo. Finalmente, la lista mayoritaria de 1970 la encabezó el anapista Toledo Plata, quien luego fuera uno de los fundadores del M-19; el oscuro manejo de los resultados electorales de ese año fue una de las causas inmediatas de la creación de esa guerrilla. Por lo demás, se confirman las tendencias indicadas para el cuadro anterior.

El Cuadro 10 señala la votación de Rionegro para la Asamblea de Santander. Junto con la votación para el Concejo, esta elección es la más importante para definir el control de la administración del poder institucional del municipio. La información de la Asamblea confirma el “encadenamiento” que existe en las elecciones para corporaciones públicas, en cuanto a la similitud de las tendencias generales. Aunque suene repetitivo, es necesario contemplar empíricamente este hecho que por lo general aparece como supuesto en los análisis. Las tendencias similares son, por ejemplo, los niveles de abstención, el aumento de la participación en coyunturas especiales y la disminución de los votos en las elecciones de “mitaca”. Pero la similitud no se da únicamente en el nivel regional y local de la política, sino que trasciende estos planos para proyectarse nacionalmente. No hay duda del papel de microcosmos que cumple el municipio en la política. Esta importante característica se explica, entre varios factores, por la unidad del sistema político, el comportamiento semejante de los profesionales de la manipulación del voto y, ciertamente, el reflejo de un avance en la configuración de la nacionalidad colombiana. No obstante, es necesario comprender que se presentan ciertas rupturas dentro de las tendencias generales, las cuales deben explicarse dentro del contexto particular de cada localidad.

Al tomar el total de la votación válida en el Cuadro 10, se ve una disminución de la participación entre 1962 y 1970. Luego del entusiasmo que despertó el MRL en 1962, en los dos años electorales siguientes (1964 y 1966) desciende su votación, a pesar de haber conservado al “compañero jefe” como cabeza de lista. Parte del éxito de López en el año 1962 se explica por la reticencia del voto obligatorio de un partido por el otro dentro de la fórmula de alternación presidencial frentenacionalista; este factor operó por la tradición sectaria al menos durante los dos primeros gobiernos del Frente Nacional. La relativa apatía electoral a partir de 1964 se prolonga hasta 1972, cuando disminuye la abstención. Es la época en la que don Tiberio inicia su lucha por conseguir la supremacía del poder en Rionegro.

CUADRO 10 VOTACION PARA LA ASAMBLEA DEPARTAMENTAL EN EL MUNICIPIO DE RIONEGRO 1958-1988 (Valores absolutos y porcentajes)							
AÑO	PARTIDOLIBERAL			PAR- TIDO CONSER- VADOR (1)	ANAPO Y OTROS (2)	TOTAL VOTA- CION	
	CABEZA DE LISTA MAYORITARIA	OTROS	SUB- TOTAL (1)				
1958	RAMIRO	8,722	0	8,722	2,623	0	11,345
	BLANCO	76.9		76.9	23.1		100.0
1960	LUIS F.	4,807	1,097	5,904	2,349	0	8,262
	CORNEJO	58.2	13.3	71.5	28.4		100.0
1962	ALFONSO	6,761	716	7,477	682	1,137	9,296
	LOPEZ M.(3)	72.7	7.7	80.4	7.3	12.2	100.0
1964	ALFONSO	3,165	628	3,793	443	928	5,164
	LOPEZ M.(3)	61.3	12.2	73.5	8.6	18.0	100.0
1966	ALFONSO	3,346	867	4,213	192	1,098	5,527
	LOPEZ M.(3)	60.5	15.7	76.2	3.5	19.9	100.0
1968	ALFONSO	2,572	57	2,629	162	1,319	4,170
	MEJIA G.(3)	61.7	1.4	63.0	3.9	31.6	100.0
1970	VICTOR M.	2,042	1,891	3,933	386	1,618	5,960
	(3) ROA (4)	34.3	31.7	66.0	6.5	27.1	100.0
1972	TIBERIO	4,668	88	4,756	368	1,331	6,466
	VILLARREAL	72.2	1.4	73.6	5.7	20.6	100.0
1974	RODOLFO	7,895	1,619	9,514	1,335	983	11,851
	GONZALEZ G.	66.6	13.7	80.3	11.3	8.3	100.0
1976	TIBERIO	4,798	2,643	7,441	1,027	240	8,718
	VILLARREAL	55.0	30.3	85.4	11.8	2.8	100.0
1978	TIBERIO	5,783	2,314	8,097	1,310	206	9,626
	VILLARREAL	60.1	24.0	84.1	13.6	2.1	100.0
1980	TIBERIO	7,610	1,844	9,454	1,770	196	11,461
	(5) VILLARREAL	66.4	16.1	82.5	15.4	1.7	100.0
1982	TIBERIO	6,503	3,130	9,633	96	41	9,816
	VILLARREAL	66.2	31.9	98.1	1.0	0.4	100.0
1984	SEVERIANO	7,498	1,342	8,840	2,653	70	11,625
	(5) CALA T. (6)	64.5	11.5	76.0	22.8	0.6	100.0
1986	LUIS JOSE	5,349	1,050	6,399	215	2,202	8,877
	ARENAS P. (6)	60.3	11.8	72.1	2.4	24.8	100.0
1988	HUGO	4,954	458	5,412	47	1,103	6,625
	SERRANO G.(6)	74.8	6.9	81.7	0.7	16.6	100.0

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales*, 1958-1988.

NOTAS:

- (1) En 1962 y 1966 se excluye la votación de la Anapo.
- (2) Se incluye la votación de la Anapo, tanto liberal como conservadora. En 1970 se excluye la votación de la lista mayoritaria, puesto que corresponde a Anapo liberal. En 1974 se incluye la votación de Anapo, grupos y coaliciones de izquierda. En 1978 y 1982 se incluyen los votos por las listas de grupos y coaliciones de izquierda como UNO, FUP, MOIR, Frente Democrático. En 1986 se incluyen los votos del Nuevo Liberalismo y la Unión Patriótica, UP.
- (3) Listas del Movimiento Revolucionario Liberal, MRL.
- (4) Lista de la Anapo liberal, deducidas de la columna "Anapo y otros". (ver nota 2)
- (5) Incluye la votación de El Playón
- (6) Listas pertenecientes a la Confederación Liberal de Santander, CLS.

1974 marca el comienzo de la competencia electoral de don Tiberio con el grupo del antiguo líder del municipio, Carlos Rodríguez Paipa. La casi duplicación de la votación total (de 6.455 a 11.832) se explica en parte por la importancia que adquieren las cifras

de la columna “otros” del Partido Liberal, que son básicamente los votos del grupo en competencia, y por la consiguiente respuesta de la lista mayoritaria; excepto el año 1970, por razones suficientemente recaladas, desde 1960 se había reducido hasta casi extinguirse la división liberal en el municipio. No obstante, es importante mencionar que el factor local no es el único que explica el fenómeno; la votación departamental aumenta en forma similar a Rionegro la participación en el año 1974. En los años posteriores a 1974 el peso electoral de la columna “otros” continúa en el liberalismo. En 1980 se produce un gran incremento en la votación, sorpresivo si se tiene en cuenta que la elección es de “mitaca” y que desciende la participación a favor de la oposición liberal; posiblemente es el repunte de la eficiencia clientelista. El aumento similar que acontece cuatro años más tarde, en 1984, hay que explicarlo por otra causa: la reincorporación temporal de El Playón a Rionegro, motivada por la demanda instaurada a raíz de su elevación a la categoría municipal; la resurrección electoral del Partido Conservador así lo atestigua. El descenso posterior se debe, en parte, a la confirmación de la segregación. Descontando los años de esta segregación en la última década y el fenómeno anapista de 1970 y 1972, cabe aquí resaltar la inestabilidad electoral del Partido Liberal con relación al Conservador.

Toda la contienda dentro del Partido Liberal se resuelve en las dos últimas décadas a favor de don Tiberio. Así lo traducen sus listas absolutamente mayoritarias (entre 55% y 72%), más de la mitad encabezadas con su nombre. De 1984 en adelante, Tiberio Villareal cedió sus votos en Rionegro a otras cabezas de lista. En las dos últimas elecciones tenía su propia lista y pudo llegar a la Asamblea gracias a la votación a su favor en otros municipios. Fue la confirmación de su proyección regional, apoyada en un eficaz manejo de la mecánica del capital electoral. Las demás características importantes del Cuadro 10 ya han sido indicadas en el análisis de los dos cuadros anteriores. Quizás sea necesario añadir que al destacar la columna “otros”, se observan al menos cuatro años con votaciones significativas (1972, 1974, 1986 y 1988): los dos primeros corresponden a la inercia del triunfo anapista de 1970 y los dos últimos reflejan la exitosa pero efímera irrupción de la UP que, en el 1988, arrastra en su descenso a la ya tradicionalmente débil oposición liberal en Rionegro.

La última de las corporaciones públicas es la auténticamente municipal: el Concejo. Curiosamente, las mayores dificultades para obtener información estadística de todo tipo se encuentran en el nivel municipal. Este hecho determinó que la disponibilidad de la información partiera de 1972. Afortunadamente, el proceso político de la investigación se circunscribió en los capítulos anteriores a las dos últimas décadas, lo cual coincide con la información electoral para el Concejo. Con deficiencias e inconsistencias, el Cuadro 11 presenta la votación para el Concejo municipal de Rionegro entre 1972 y 1988.

En términos generales, el Cuadro señala las mismas tendencias de los anteriores. Las diferencias grandes que se observan con respecto a la votación para la Asamblea se deben especialmente a causas relacionadas con deficiencias en el manejo estadístico y menos a problemas políticos locales. Los años críticos de estas diferencias son 1980 y 1984. En el primer año se excluyó la votación de El Playón, la cual se celebró separadamente. Este ya era considerado municipio en ese momento. Sin embargo, para la votación de la Asamblea los votos se contabilizaron para Rionegro; de ahí su mayor número. El problema, naturalmente, afecta al Partido Conservador, puesto que El Playón

es de esa afiliación; su porcentaje es exiguo. La lista mayoritaria también es afectada: tiene cerca de 750 votos menos que la de la Asamblea. La explicación radica en que don Tiberio ha extendido su clientela a ese corregimiento. La situación que se presenta en 1984 se explica también por el problema de la separación municipal. En efecto, nuevamente la votación para el Concejo es menor que la de la Asamblea. La demanda por la creación del nuevo municipio favoreció la corporación departamental pero no la municipal. Aquí hay que tener en cuenta que la situación tiene cierta lógica en términos políticos, puesto que los diputados del departamento se eligen de acuerdo con la suma de sus votos en diferentes municipios; en cambio, los concejales se limitan a su localidad respectiva. Como El Playón es mayoritariamente conservador, la separación de resultados lo favorece tanto como a Rionegro.

CUADRO 11							
VOTACION PARA CONCEJO MUNICIPAL EN							
RIONEGRO 1972 - 1988							
(Valores absolutos y porcentajes)(1)							
AÑO	PARTIDOLIBERAL			PARTIDO CONSERVADOR	OTROS	TOTAL VOTACION	
	CABEZA DE LISTA(2) MAYORITARIA	OTROS	SUB-TOTAL				
1972			4,723	282	1,262	6,278	
			75.2	4.5	20.1	100.0	
1974			9,645	1,282	920	11,893	
			81.1	10.8	7.7	100.0	
1976			7,438	827	36	8,506	
			87.4	9.7	0.4	100.0	
1978			8,047	1,228	200	9,518	
			84.5	12.9	2.1	100.0	
1980	TIBERIO	6,867	1,724	8,591	53	189	8,906
(4)	VILLARREAL	77.1	19.4	96.5	0.6	2.1	100.0
1982	TIBERIO	6,510	3,031	9,541	0	25	9,671
(4)	VILLARREAL	67.3	31.3	98.7	0.3	100.0	
1984	TIBERIO	7,663	3	7,666	0	49	7,816
(4)	VILLARREAL	98.0	0.0	98.1	0.6	100.0	
1986	TIBERIO	5,662	697	6,359	83	2,103	8,761
(4)	VILLARREAL	64.6	8.0	72.6	0.9	24.0	100.0
1988	TIBERIO	4,996	490	5,486	0	1,070	6,623
(4)	VILLARREAL	75.4	7.4	82.8	16.2	100.0	

FUENTES

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1972-1988*.

NOTAS:

(1) La información sólo se pudo conseguir a partir de 1972.

(2) La votación de las listas mayoritarias y los nombres de sus cabezas solamente se obtuvieron desde 1980. Entre 1972 y 1978 la cabeza de lista mayoritaria fue Tiberio Villarreal, pero no se pudo constatar la votación alcanzada.

(3) Incluye la votación de la Anapo, grupos y coaliciones de izquierda.

(4) No incluye la votación de El Playón, convertido en municipio.

Las semejanzas de las tendencias traducen el encadenamiento total de las elecciones para corporaciones públicas. Sobre el particular es importante aclarar que la cadena se origina a partir del nivel municipal y no del nacional, al menos en las dos últimas décadas. Comenzando por el municipio colombiano, dado el predominio adquirido por el nivel regional para la reproducción del bipartidismo desde la década de los años setenta, el sistema político del clientelismo ha construido un universo electoral que le da la razón de ser a la adecuada denominación de “maquinaria”. Es la demostración empírica de lo que aparece como obvio. En virtud de este encadenamiento, se podría pensar que una solución a la ausencia de datos, debida a la desorganización de las fuentes de información para las elecciones del Concejo, sería la colocación en el respectivo cuadro de los valores de las votaciones para la Asamblea en los años que faltan; se podrían deducir hipotéticamente las votaciones de la lista mayoritaria con un mínimo de error. Allí corresponde también el lugar a Tiberio Villarreal, al igual que desde 1980, cuando se pudo separar del resto de resultados la votación de esta lista.

Finalmente, en este título se aboca la elección popular de alcaldes. El año de 1988 inauguró las elecciones de estos funcionarios que antes nombraban los gobernadores. En Rionegro no es mucho lo que se puede señalar sobre el particular. En efecto, de 5.142 votos para esta elección, el único candidato que se postuló obtuvo 5.004 sufragios. Cabe recordar que la votación liberal para Concejo en este año fue de 5.486 votos, un poco más alta que la de la elección para alcalde. El funcionario elegido en el año 1988 fue un liberal adscrito al grupo político dominante en el municipio. En la no postulación de otro candidato, básicamente de la UP o del FILA, influyó el asesinato, durante la campaña y en plena plaza pública, de un miembro de la UP que aspiraba al concejo municipal.

## LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

A pesar de la rigidez del sistema electoral colombiano, para el análisis político es básico acudir a las elecciones puesto que de allí se desprende información que es prácticamente imposible conseguir de otra manera. En apartes anteriores se anotaba que la “maquinaria” electoral derivada del sistema político del clientelismo no podía copar todas las decisiones ciudadanas para este tipo de participación. Siempre queda un sector relativamente libre, que coincide en gran medida con el llamado “voto de opinión”. Este sector, que fluctúa cada vez más frente al abultado abstencionismo nacional que ronda generalmente por el 50% del potencial electoral real, como se dijo anteriormente, es un importante termómetro que mide variados fenómenos políticos de gran peso colectivo. Por ejemplo, proporciona una respuesta social a las inclinaciones de las políticas gubernamentales, calibra la legitimidad de las propuestas políticas alternativas, le da piso a la inserción generacional en la actividad política y pulsa el estado de ánimo nacional frente a los problemas sociales en un momento dado. Pero, quizás, lo más importante de la vigencia de un sistema electoral es la progresiva formación de ciudadanía, que es la materia prima de la sociedad política. Sin su fortaleza, no hay posibilidad de que opere, dentro de la formación y conservación permanentes de una nacionalidad, la fundamental dinámica entre sociedad civil y Estado. En Colombia las ciencias sociales están en mora de aprovechar la veta de recursos analíticos que posee el sistema electoral, máxime si se tiene en cuenta su permanencia histórica, excepcional en América Latina.

La autonomía relativa del voto de opinión se ha acrecentado a medida que el país ha adquirido una fisonomía más moderna, en el sentido de un proceso que conjuga la expansión de la organización social capitalista, de su urbanización, de su complejidad social y de su crisis política, ya que en muy buena medida es producto de su advenimiento. Las dos últimas décadas han sido definitivas en ese proceso, a pesar de que en ellas también se estructuró el clientelismo como sistema, el cual ha sido el factor real más importante para contrarrestar la libertad ciudadana relativa que se expandió con la modernidad. Al respecto de esa expansión, las elecciones presidenciales presentan una diferencia básica con las de corporaciones públicas: van adelante en el proceso de autonomía ciudadana relativa, puesto que el margen de acción del voto de opinión es mayor. El sistema político del clientelismo está concebido para que actúe ante todo en el plano de las corporaciones directamente elegibles del Estado; éstas, a su vez, revierten sus intereses en las precandidaturas que, posteriormente, se definen electoralmente. Claro está que el clientelismo influye hasta el último paso, pero con mucho menos fuerza que al comienzo. Otro factor que incide en la menor dependencia clientelista de las elecciones para jefe del Estado es el peso que ostenta el presidencialismo, el cual lo coloca en el centro de la mira de la sociedad. Todo esto hace pensar que las elecciones presidenciales son un complemento necesario para adelantar análisis en cualquiera de los niveles de la actividad política.

Este aparte del capítulo presenta los dos niveles regionales de las elecciones presidenciales: el departamental y el municipal. El primero de ellos, la votación presidencial en el Departamento de Santander, entre 1958 y 1986, se aprecia en el Cuadro 12. La impresión inicial que deja la información del Cuadro tiene que ver con las grandes fluctuaciones de las votaciones; ellas van desde la más baja votación con 158 mil sufragios, en 1966, cuando se eligió al presidente Lleras Restrepo, hasta las dos que sobrepasan los 420 mil votos, en 1982 y 1986, cuando se eligieron a los presidentes Belisario Betancur y Virgilio Barco, respectivamente. Estas fluctuaciones tienen el mismo patrón que se ve en las elecciones departamentales para Senado, es decir, descienden hasta el año 1966 y se recuperan progresivamente hasta el año 1986. Aunque el potencial de sufragantes crece permanentemente, la tendencia ascendente desde 1966 no obedece sólo a este fenómeno; en la etapa anterior es contrario a él. En todas las fluctuaciones del período, hasta en las elecciones con mayor participación, el fenómeno abstencionista parece relativamente alto.

Uno de los aspectos notorios del Cuadro es la participación electoral que tiene Santander en el total nacional. En todas las elecciones la participación departamental es de 6.0% hacia arriba. Ello quiere decir que Santander ha tenido por más de 30 años una participación más alta que la del promedio nacional, puesto que su población pasó de 5.7% de la del país en 1964 a 5.2% en 1985. Aunque de menor relevancia puesto que depende del número de habitantes de los departamentos, los porcentajes también indican que la participación de Santander es mayor que el promedio departamental, si se tienen en cuenta el número de estas divisiones administrativas en el país y los llamados territorios nacionales.

CUADRO 12								
VOTACION PRESIDENCIAL EN SANTANDER 1958-1986								
(Valores absolutos y porcentajes)								
FECHA	1958			1962				
CANDIDATO (Filiación)	ALBERTO LLERAS (Liberal)	JORGE LEYVA (Conservador)	TOTAL	GUILLERMO L. VALENCIA (Conservador)	JORGE LEYVA (Conservador)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal-MRL)	GUSTAVO ROJAS P. (Conservador)	TOTAL
VOTACION SANTANDER	159,732 62.6	94,964 37.2	255,214 100.0	120,748 57.8	15,626 7.5	71898 34.4		208,765 100.0
VOTACION NACIONAL	2,482,948 79.9	614,861 19.8	3,108,567 100.0	1,636,081 62.1	308,992 11.7	625,630 23.7	54,562 2.1	2,634,840 100.0
PARTICIPAC. SANTANDER EN VOTACION NACIONAL	6.4	15.4	8.2	7.4	5.1		10.6	7.9

FECHA	1966			1970				
CANDIDATO (Filiación)	CARLOS LLERAS (Liberal)	JOSE JARAMILLO (Liber.Anapo)	TOTAL	MISAEI PASTRANA (Conservador)	GUSTAVO ROJAS P. (Cons. Anapo)	BELISARIO BETANCUR (Conservador)	EVARISTO SOURDIS (Conservador)	TOTAL
VOTACION SANTANDER	108,438 68.6	48,737 30.8	158,143 100.0	88,453 36.2	126,563 51.9	25,723 10.5	1,713 0.7	244,061 100.0
VOTACION NACIONAL	1,891,175 71.4	742,133 28.0	2,649,258 100.0	1,625,025 40.3	1,561,468 38.7	471,350 11.7	336,286 8.3	4,036,458 100.0
PARTICIPAC. SANTANDER EN VOTACION NACIONAL	5.7	6.6	6.0	5.4	8.1	5.5	0.5	6.0

FECHA	1974				
CANDIDATO (Filiación)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal)	ALVARO GOMEZ (Conservador)	MARIA EUGENIA ROJAS (Anapo)	HERNANDO ECHEVERRY (U.N.O)	TOTAL
VOTACION SANTANDER	168,262 51.5	110,651 33.9	35,382 10.8	10,647 3.3	326,406 100.0
VOTACION NACIONAL	2,929,719 56.2	1,634,879 31.4	492,166 9.4	137,054 2.6	5,212,133 100.0
PARTICIPAC. SANTANDER EN VOTACION NACIONAL	5.7	6.8	7.2	7.8	6.3

FECHA	1978					
CANDIDATO (Filiación)	JULIO CESAR TURBAY (Liberal)	BELISARIO BETANCUR (Conservador)	JULIO CESAR PERNIA (U.N.O)	JAIME PIEDRAHITA (M.O.I.R)	ALVARO VALENCIA (Liberal)	TOTAL
VOTACION SANTANDER	164,707 51.5	140,788 44.0	6,604 2.1	1,455 0.5	4,229 1.3	319,654 100.0
VOTACION NACIONAL	2,503,681 49.3	2,356,620 46.4	97,234 1.9	27,059 0.5	65,961 1.3	5,075,719 100.0
PARTICIPAC. SANTANDER EN VOTACION NACIONAL	6.6	6.0	6.8	5.4	6.4	6.3

FECHA	1982					1986			
CANDIDATO (Filiación)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal)	BELSARIO BETANCUR (Conservador)	LUIS CARLOS GALAN (Liberal)	GERARDO MOLINA (U.N.O)	TOTAL	VIRGILIO BARCO (Liberal)	ALVARO GOMEZ (Conservador)	JAIME PARDO LEAL (U.P)	TOTAL
VOTACION SANTANDER	173,287 41.2	182,786 43.5	57,654 13.7	4,921 1.2	420,162 100.0	249,800 55.4	166,759 37.0	29,094 6.4	451,210 100.0
VOTACION NACIONAL	2,797,627 40.9	3,189,278 46.6	745,738 10.9	82,858 1.2	6,840,392 100.0	4,214,510 58.3	2,588,050 35.8	323,752 4.5	7,229,937 100.0
PARTICIPAC. SANTANDER EN VOTACION NACIONAL	6.2	5.7	7.7	5.9	6.1	5.9	6.4	8.8	6.2

FUENTE:  
Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales, 1958-1986*.

Un fenómeno interesante del mismo cuadro es la participación local de cada candidato en su votación nacional, confrontada con la participación global del departamento en el total nacional. Al respecto, lo que más llama la atención es la alta participación electoral regional en la votación nacional que tienen los candidatos más fuertes de lo que podrían llamarse disidencias y oposición, frente a los candidatos oficiales de los dos partidos. Son éstos los casos de Jorge Leyva del Partido Conservador en 1958 (15%), López Michelsen del Partido Liberal en 1962 (11%), Rojas Pinilla de la Anapo en 1970 (8%), María Eugenia Rojas de la Anapo y Hernando Echeverry de la UNO en 1974 (7% y 8 %, respectivamente), Julio César Pernía de la UNO en 1978 (7%), Luis Carlos Galán del Partido Liberal en 1982 (8%), y Jaime Pardo Leal de la UP en 1986 (9%). Todos ellos superan el porcentaje de participación electoral de Santander en el país (6% en la mayoría de las elecciones) al que se hizo referencia en el párrafo anterior.

Otro aspecto destacado en el Cuadro es el que surge de la comparación entre la participación de cada candidato en el total de votación del departamento y la que los mismos tienen en el total nacional. Este ejercicio analítico confirma la conclusión anterior por otra vía. Por ejemplo, Jorge Leyva obtuvo el 37% de la votación departamental en 1958, y a nivel nacional tuvo solamente el 20%. En la misma elección, el candidato oficial Lleras Camargo alcanzó 80% en el país y sólo 63% en el departamento. Así mismo, en 1970, Rojas Pinilla tuvo mayoría absoluta en Santander, con 52%; a nivel nacional le contabilizaron 39%; Pastrana Barrero salió elegido con el 40% en el país y solamente llegó a 36 % en el departamento. Si se observan los porcentajes departamentales y nacionales de quienes fueron elegidos presidentes, todos, sin excepción, presentan una participación menor en la región que la que ostentan en el total del país.

El análisis anterior sirve para corroborar una característica ya anotada en un título anterior: el Departamento de Santander ha dado apoyo electoral sistemático a las disidencias políticas de movimientos nacionales surgidos, directa o indirectamente, como resultado de importantes crisis políticas. Consecuentemente, el departamento brinda menos apoyo a los candidatos oficiales y a los triunfadores de los dos partidos que el que se proporciona a los mismos en el nivel nacional. De tal manera, el ascenso del nivel regional al primer plano de importancia en la reproducción del régimen político bipartidista tendría un aspecto contradictorio en el caso de esta región.

Vale la pena hacer una comparación entre las votaciones presidenciales y las efectuadas para corporaciones en el departamento. Tres de las cuatro votaciones para Presidente de la República durante el Frente Nacional son inferiores a las de corporaciones y la última (1970) es igual. Es posible que la obligación, para un partido, de votar por un candidato del partido opuesto haya pesado negativamente al comienzo del proceso, dados los rezagos del sectarismo tradicional. En los años posteriores al Frente Nacional, la votación presidencial es mayor que la de corporaciones; en 1974, primer año de competencia presidencial bipartidista, la votación es ligeramente mayor; de 1978 en adelante esa diferencia aumenta significativamente, lo que coincide con la separación nacional entre los dos tipos de elecciones.

CUADRO 13								
VOTACION PRESIDENCIAL EN RIONEGRO 1958-1986								
(Valores absolutos y porcentajes)								
FECHA	1958			1962				
CANDIDATO (Filiación)	ALBERTO LLERAS (Liberal)	JORGE LEYVA (Conservador)	TOTAL	GUILLERMO L. VALENCIA (Conservador)	JORGE LEYVA (Conservador)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal-MR)	GUSTAVO ROJAS P. (Conservador)	TOTAL
VOTACION RIONEGRO	8,613 77.6	2,483 22.4	11,105 100.0	1,323 14.8	31 0.3	7,535 84.0		8,928 100.0
VOTACION SANTANDER	159,732 62.6	94,964 37.2	255,214 100.0	120,748 57.8	15,626 7.5	71,898 34.0		208,765 100.0
PARTICIPAC. RIONEGRO EN VOTACION DEPTAL.	5.4	2.6	4.4	1.1	0.2	10.0		4.3

FECHA	1966			1970				
CANDIDATO (Filiación)	CARLOS LLERAS (Liberal)	JOSE JARAMILLO (Liber-Anapo)	TOTAL	MISAEAL PASTRANA (Conservador)	GUSTAVO ROJAS P. (Cons. Anapo)	BELISARIO BETANCUR (Conservador)	EVARISTO SOURDIS (Conservador)	TOTAL
VOTACION RIONEGRO	1,312 40.4	1,890 58.2	3,248 100.0	1,588 29.5	3,674 68.4	48 0.9	0	5,374 100.0
VOTACION SANTANDER	108,438 68.6	48,737 30.8	158,143 100.0	88,453 36.2	126,563 51.9	25,723 10.5	1,713 0.7	244,061 100.0
PARTICIPAC. RIONEGRO EN VOTACION DEPTAL.	1.2	3.9	2.1	1.8	2.9	0.2	0.0	2.2

El segundo y último de los temas de este título es la votación presidencial en el municipio de Rionegro. Ella se aprecia en el Cuadro 13. En él se utiliza la misma metodología que en el cuadro anterior. La mejor manera de aprovechar la información de este cuadro es contrastándola con las tendencias observadas en el anterior, con el fin de identificar las variaciones entre el nivel departamental y el municipal.

FECHA	1974				TOTAL
CANDIDATO (Filiación)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal)	ALVARO GOMEZ (Conservador)	MARIA EUGENIA ROJAS (Anapo)	HERNANDO ECHEVERRY (U.N.O)	
VOTACION RIONEGRO	9,671 80.1	1,386 11.5	985 8.2	18 0.1	12,079 100.0
VOTACION SANTANDER	168,262 51.5	110,651 33.9	35,382 10.8	10,647 3.3	326,406 100.0
PARTICIPAC. RIONEGRO EN VOTACION DEPTAL.	5.7	1.3	2.8	0.2	3.7

FECHA	1978					TOTAL
CANDIDATO (Filiación)	JULIO CESAR TURBAY (Liberal)	BELISARIO BETANCUR (Conservador)	JULIO CESAR PERNIA (U.N.O)	JAIME PIEDRAHITA (M.O.I.R)	ALVARO VALENCIA (Liberal)	
VOTACION RIONEGRO	9,691 80.7	2,197 18.3	23 0.2	16 0.1	25 0.2	12,008 100.0
VOTACION SANTANDER	164,707 51.5	140,788 44.0	6,604 2.1	1,455 0.5	4,229 1.3	319,654 100.0
PARTICIPAC. RIONEGRO EN VOTACION DEPTAL.	5.9	1.6	0.3	1.1	0.6	3.8

FECHA	1982					1986			
CANDIDATO (Filiación)	ALFONSO LOPEZ M. (Liberal)	BELISARIO BETANCUR (Conservador)	LUIS CARLOS GALAN (Liberal)	GERARDO MOLINA (U.N.O)	TOTAL	VIRGILIO BARCO (Liberal)	ALVARO GOMEZ (Conservador)	JAIME PARDO LEAL (U.P)	TOTAL
VOTACION RIONEGRO	6,253 63.7	309 3.1	3,211 32.7	22 0.2	9,824 100.0	7,459 76.9	280 2.9	1,876 19.3	9,702 100.0
VOTACION SANTANDER	173,287 41.2	182,786 43.5	57,654 13.7	4,921 1.2	420,162 100.0	249,800 55.4	166,759 37.0	29,094 6.4	451,210 100.0
PARTICIPAC. RIONEGRO EN VOTACION DEPTAL.	3.6	0.2	5.6	0.4	2.3	3.0	0.2	6.4	2.2

FUENTE:  
Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas Electorales*, 1958-1986.

En primer lugar, la participación del municipio en la votación departamental varía más que la del departamento en el país: un poco más de 4% en 1958 y 1962, algo más de 2% en 1966 y 1970, casi 4% en 1974 y 1978, y ligeramente por encima de 2% en 1982 y 1986; es decir, altibajos sucesivos relativamente grandes de dos en dos años electorales. A pesar de estas variaciones y al tener en cuenta que al inicio del Frente Nacional Santander poseía 73 municipios y a mediados de la década de los años ochenta ya tenía 85, la participación electoral de Rionegro ha sido siempre mayor que la que corresponde al promedio municipal; ello se debe obviamente a que su población es superior a la de la mayoría de municipios. Por su parte, las fluctuaciones de la participación municipal en la votación departamental son mayores que las que se observaron en Santander con relación al país. La causa de las fluctuaciones municipales no es clara, pero se puede pensar, por ejemplo, que el aumento de la votación en los años 74 y 78 obedeció a que en esa etapa la lucha por la supremacía del poder político municipal estaba en su momento más álgido.

Al comparar el nivel de participación local de los candidatos en su votación departamental con el aporte electoral municipal al departamento, se aprecian cambios con respecto al análisis similar hecho en el cuadro anterior. En efecto, al tornar los mismos candidatos disidentes se ve que, en 1958, Jorge Leyva sacó un menor porcentaje (2.6) que Lleras Camargo (5.4) y no superó el aporte promedio municipal (4.4). En cambio, en 1962, López Michelsen invirtió el contexto con gran fuerza: 10% frente a 1.1% de Guillermo León Valencia ya 4.3% del aporte municipal. Hasta aquí se puede deducir que en el municipio prima su carácter hegemónico liberal. ¿Pero qué pasa más adelante? En las elecciones siguientes (1966) la disidencia fue de la Anapo liberal; José Jaramillo prácticamente dobló (3.9%) la participación municipal en el Departamento (2.1%) y casi cuadruplica la del candidato liberal Lleras Restrepo (1.2%). De esta manera continúa el patrón de predominio partidista liberal, pero dentro del fenómeno anapista, a costa del candidato triunfante liberal. Este fue un comportamiento distinto al del departamento, donde la Anapo no fue tan fuerte. Se vislumbra el preludio del triunfo municipal de la Anapo en la coyuntura electoral de 1970, cuando Rojas Pinilla supera (2.9%) el aporte municipal (2.2%) y la participación del conservador Pastrana (1.8%). Ocurrió algo similar a lo ya observado para Santander. En 1974, el Municipio retorna al triunfo liberal con López, que duplica la participación de María Eugenia (5.7% y 2.8 %, respectivamente). En cambio, en el departamento, la victoria relativa fue para los candidatos de la UNO y la Anapo. En 1978 se reafirma claramente el patrón liberal municipal con Turbay Ayala (5.9%). En cambio, en Santander, toda la gama de la oposición al candidato triunfante fue muy exitosa. En 1982 el panorama municipal fue similar al departamental, excepto por la clara contundencia liberal en Rionegro. 1986 refleja el éxito municipal relativo de la UP (6.4%), mayor que en el caso departamental.

Las tendencias observadas en el análisis anterior se refuerzan al mirar la participación municipal de cada candidato en su respectiva votación departamental, frente a la que ésta representa en las correspondientes votaciones totales nacionales. Dentro de este panorama, la variación es grande y el predominio liberal municipal indiscutible. Ello significa que es necesario estudiar el factor clientelista a nivel municipal si se quiere tener mayor claridad sobre su comportamiento y características. El hecho de que continúe la tradición de la afiliación local con predominio para uno u otro de los dos partidos en la mayoría de municipios, facilita sobremanera la especificidad del fenómeno clientelista en los casos en donde éste se presenta. El ejemplo de Rionegro extracta del conjunto santandereano un escenario invaluable para contribuir a la comprensión, casi como caso de laboratorio, de un problema que define las directrices del sistema político colombiano y, por tanto, la capacidad o la incapacidad del establecimiento para solucionar la profunda crisis nacional.

## LOS RECURSOS FISCALES DEL CLIENTELISMO

La parte final de este capítulo aparentemente no tiene que ver con el asunto electoral. No obstante, dentro del sistema político colombiano no es posible concebir la formación de un capital electoral y su mantenimiento sin tener en cuenta los recursos económicos utilizados para ese fin. Sin desconocer la existencia de otras fuentes de financiamiento de actividades que son consideradas como privadas por el sistema electoral, como las campañas políticas, la mayor parte de recursos proviene, directa o indirectamente, de las instituciones del Estado. Además, entre las funciones de los miembros de las corporaciones

públicas ha pasado a ser prioritaria, en las dos últimas décadas, la consecución de recursos materiales oficiales para las comunidades, generalmente dispersos y caprichosos en cuantía y distribución geográfica y social. Aunque el monto de la mayor parte de esos recursos no es considerable dentro del presupuesto nacional, si se lo compara con el valor del presupuesto de la gran mayoría de municipios, las cifras pueden ser muy importantes en casi todos los casos. Junto con la financiación de campañas, la función “auxiliadora” de parlamentarios, diputados y concejales conforma la parte más visible de la actividad política cliente lista en el país.

Pero el problema va más allá. La mayor parte de la ejecución presupuestal ordinaria de los municipios pobres, que son la mayoría, tiene como fin primario construir o reproducir los capitales electorales de sus gamonales. Si durante el proceso de ejecución se puede compaginar este fin con las necesidades reales y las prioridades de los municipios, y con la racionalidad que deben tener los gastos o las supuestas inversiones en las localidades, tanto mejor; de lo contrario, estos factores pasan a ser secundarios. La falta de presencia del Estado institucional en esos municipios, al menos directamente, y el consecuente cúmulo de elementales necesidades para su vida comunitaria, constituyen la base del estímulo para el comportamiento señalado. La fortaleza del control social y político que predomina habitualmente en tal ambiente es un importante complemento de esa situación. Por ello, al financiarse de manera deficiente la actividad estatal local se financia, al mismo tiempo, el clientelismo. En la Colombia contemporánea es impensable el clientelismo sin los recursos estatales.

Pero ¿cuáles son los recursos que controlan los políticos profesionales en ese tipo de municipios? Aparte de los auxilios que puedan conseguir, los políticos influyen en el manejo de los recursos provenientes de los presupuestos ordinarios. Esos recursos provienen principalmente de los impuestos predial, de industria y comercio, de los servicios públicos y de la porción que la nación les ceda del Impuesto de Valor Agregado —IVA—. En Santander, más del 80% de los municipios (cerca de 70) sólo recolectan y administran alrededor del 20% de los recursos ordinarios que tienen la totalidad de estas entidades en el departamento; peor aún, la mayoría de ellos escasamente alcanzan a la mitad de ese 20%. Sin embargo, por razón de los intereses de la “clase política”, el número de municipios antes que disminuir, para racionalizar la distribución de sus escasos recursos, han aumentado significativamente en los últimos treinta años. Este hecho ha agravado los desequilibrios resultantes de la integración de la región a la modernidad propia del capitalismo dependiente. De esta manera, los políticos profesionales usufructúan con sus actividades clientelistas las condiciones locales de atraso, lo que, a su vez, propicia la reproducción de la pobreza. La capacidad de intermediación de los políticos se acrecienta dentro de los contextos de mayor atraso<sup>1</sup>.

No obstante lo señalado, la situación varió con la política de descentralización del Estado durante el gobierno del presidente Betancur. Las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 fortalecen los fiscos departamentales y municipales, sobre la base de transferencias progresivas del gobierno central, hasta un tope de 50%, de la importante recaudación del IVA. Anteriormente la situación era dramática. De un poco más del 20% de participación

---

<sup>1</sup> Algunas de estas ideas son discutidas en Mauricio García, “Los fiscos regionales y la reproducción del bipartidismo: El caso de Santander, 1958-1980”, trabajo de grado para optar al título de politólogo, Universidad de los Andes, febrero de 1984, Capítulo VI.

de los municipios en el total de ingresos tributarios del país en 1960, se pasó a menos del 5% en 1978. Aunque la tendencia se revirtió desde el año 1979, su dinámica no fue significativa. Eso ayudó a que se planteara la política descentralizadora que, sin embargo, tiene un trasfondo centralista y paternalista por los condicionamientos y las responsabilidades impuestas a los municipios, aparte de que no se vislumbra que vaya a ser la solución a la situación de los desequilibrios regionales y locales<sup>2</sup>.

CUADRO 14 INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO POR TESORERIA 1960-1986 (pesos de 1975 y porcentajes) (1)							
Año	Impuesto predial (2)	Industria y comercio (3)	Particip. impuesto a las ventas(4)	Por explotación petroleros (5)	Otros ingresos (6)	Auxilios deptales. y nales.(7)	TOTAL
1960	937,544	88,612	0	0	628,578	204,082	1,858,816
(8)	50.4	4.8			33.8	11.0	100.0
1964	764,275	88,443	0	118,127	542,480	534,176	2,047,500
(8)	37.3	4.3		5.8	26.5	26.1	100.0
1968	1,302,439	100,762	0	1,108,304	1,016,550	635,359	4,163,414
(8)	31.3	2.4		26.6	24.4	15.3	100.0
1970	1,272,465	107,021	0	2,034,067	1,068,782	1,104,167	5,586,502
	22.8	1.9		36.4	19.1	19.8	100.0
1971	1,420,027	78,272	121,144	2,192,019	984,184	1,014,644	5,810,291
	24.4	1.3	2.1	37.7	16.9	17.5	100.0
1972	1,710,956	63,326	0	1,752,170	786,913	808,750	5,122,115
	33.4	1.2		34.2	15.4	15.8	100.0
1973	1,155,008	111,672	956,085	1,346,162	1,110,066	569,507	5,248,499
	22.0	2.1	18.2	25.6	21.2	10.9	100.0
1974	1,100,821	106,224	1,609,867	1,176,538	1,219,311	849,294	6,062,054
	18.2	1.8	26.6	19.4	20.1	14.0	100.0
1975	911,912	93,137	2,382,008	1,460,436	1,061,769	1,576,000	7,485,262
	12.2	1.2	31.8	19.5	14.2	21.1	100.0
1976	420,002	51,108	2,420,831	795,394	472,934	0	4,160,269
	10.1	1.2	58.2	19.1	11.4		100.0
1977	913,687	87,788	1,651,991	519,081	1,357,906	0	4,530,452
	20.2	1.9	36.5	11.5	30.0		100.0
1978	1,147,773	151,903	1,733,041	465,978	1,324,908	0	4,823,603
	23.8	3.1	35.9	9.7	27.5		100.0
1979	1,589,419	137,266	1,520,600	277,314	817,382	0	4,341,982
	36.6	3.2	35.0	6.4	18.8		100.0
1980	2,402,451	123,170	2,564,806	109,614	1,393,265	0	6,593,306
	36.4	1.9	38.9	1.7	21.1		100.0
1981	2,859,481	83,392	4,525,347	356,778	2,020,117	0	9,845,115
	29.0	0.8	46.0	3.6	20.5		100.0
1982	2,025,688	168,854	3,441,877	552,820	1,981,050	0	8,170,290
	24.8	2.1	42.1	6.8	24.2		100.0
1983	2,544,874	146,749	2,888,482	1,048,527	1,901,237	463,983	8,993,851
	28.3	1.6	32.1	11.7	21.1	5.2	100.0
1984	2,963,476	182,771	3,512,040	1,536,300	2,683,607	753,546	11,631,740
	25.5	1.6	30.2	13.2	23.1	6.5	100.0
1985	1,838,535	197,829	3,087,111	1,473,025	3,719,354	1,286,251	11,602,104
	15.8	1.7	26.6	12.7	32.1	11.1	100.0
1986	1,336,872	151,019	4,581,760	702,887	3,709,204	190,846	10,672,587
	12.5	1.4	42.9	6.6	34.8	1.8	100.0

FUENTE:

Balance Mensual de Ingresos por Tesorería al Municipio de Rionegro 1960-1986.

NOTAS:

(1) Deflactado según precios implícitos del PIB.

(2) Ingreso tributario cobrado por la Tesorería. Depende del avalúo catastral.

<sup>2</sup> Mayor información al respecto puede verse en Carlos Moreno Ospina, "La reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a abril de 1988.

- (3) Ingreso tributario cobrado por la Tesorería a establecimientos industriales y comerciales del municipio.
- (4) Ingreso tributario transferido por el Estado central.
- (5) Ingreso tributario por concepto de las explotaciones petroleras que se realizan en el departamento de Santander. El traspaso de dólares a pesos se hizo para cada año con base en las tasas de cambio promedio establecidas por el Banco de la República.
- (6) Incluye varias clases de ingresos. Ingresos tributarios menores como avisos, coso, almotacén y sello, deguello de ganado, ventas ambulantes y de pólvora. Ingresos no tributarios como servicios de alumbrado público, aseo y recolección de basuras. Ingresos por uso de la plaza de ferias y rentas ocasionales. La contribución de tránsito o caminos para el mantenimiento de carreteras y caminos. Y rentas compensadas como los cobros por acueducto, del fondo de valorización, del fondo de previsión social y de los depósitos especiales.
- (7) Ingreso por auxilios departamentales y nacionales conseguidos por diputados y representantes. Son cobrados por juntas, colegios, etc. en la Tesorería.
- (8) Estos años se tomaron espaciadamente para establecer la tendencia durante el Frente Nacional.

Sobre la base de las ideas anteriores, se analizan algunos datos relacionados con los ingresos fiscales del municipio de Rionegro. El Cuadro 14 indica los ingresos del municipio por tesorería entre 1960 y 1986. Con anterioridad a 1970, el Cuadro muestra tres años espaciados para apreciar las tendencias desde comienzos del Frente Nacional; a partir de esa fecha, la información va año por año. Las cifras absolutas del Cuadro están en “pesos de 1975” y no en “pesos corrientes”<sup>3</sup>.

El municipio de Rionegro no cae en la categoría de las localidades más pobres del Departamento de Santander. Sus ingresos por tesorería son relativamente satisfactorios y, sobre todo, presentan una buena expansión. En la primera década, entre 1960 y 1970, el total de los ingresos se triplica en términos reales (pasa de \$1.858.816 a \$5.586.502). El aumento se debe principalmente a la aparición de las regalías por la explotación petrolera en el departamento, las cuales se inician modestamente en el Cuadro desde el año 1964, con menos del 6% del total de ingresos y en 1970 sobrepasan el 36%. El aumento de los ingresos también es consecuencia de la expansión del Estado y, en general, de una mejor aplicación de la racionalidad capitalista a partir del Frente Nacional. Sin embargo, la dinámica de los factores señalados se agota en la siguiente década (1970 a 1980), como puede observarse en los ingresos totales de esa etapa: con algunas fluctuaciones positivas en su primera mitad, desde el año 1976 se retraen para culminar en un poco más de 6 millones y medio en 1980. Es importante señalar que en este lapso se reducen a su mínima expresión las regalías del petróleo, con menos del 2% del total de ingresos en el año 1980. La compensación a esta reducción la asumió la participación del llamado en ese entonces impuesto a las ventas. Este impuesto nacional, producto de la racionalidad capitalista, fue creado durante el segundo gobierno frentenacionalista y apareció en Rionegro desde el año 1971 con el 2% del total. Con algunos altibajos, la participación del impuesto a las ventas representaba en 1980 casi el 39% de los ingresos totales por tesorería. En la última década, registrada hasta el año 86, se ve de nuevo una recuperación de los ingresos totales, que se incrementan en 1986 en más del 60% con respecto al año 1980. El aumento del valor de la participación del impuesto a las ventas tuvo gran incidencia en el fenómeno.

<sup>3</sup> Ello significa que los pesos del Cuadro (igualados a lo que valdría en el año de 1975) poseerían la misma capacidad de compra, o que se han eliminado los efectos de la inflación. Para tener una idea de la diferencia entre los dos valores se pueden dar algunos ejemplos. En el Cuadro figura para 1960 un total de ingresos de \$1.858.816 los cuales equivalen a \$273.246 de los que circulaban ese año. Asimismo, para 1970 el total de ingresos del Cuadro es de \$5.586.502 que son equivalentes a \$2.413.369 usados por los colombianos en tal año. Finalmente, en este ejemplo, para 1980 figuran en la misma columna \$6.593.306 equivalentes a \$19.799.699 reales de ese año. Como se puede apreciar, las variaciones de las cifras corrientes darían la impresión de aumentos desmesurados en los ingresos, por lo cual se adoptó presentarlos en términos constantes para que sean comparables.

De las observaciones anteriores se desprende que uno de los factores que tiene mayor peso, no sólo en los ingresos municipales de Rionegro sino en su expansión, son las entradas que provienen de fuentes externas a la localidad, como son las regalías petroleras y la cesión del impuesto a las ventas por parte de la nación. Esta afirmación se corrobora si se toman los auxilios provenientes del departamento y de la nación en los años en que se presentan. En casi todos estos casos, su participación porcentual es relativamente importante. Pero el problema de los auxilios se trata más adelante. ¿Cuál es, entonces, el aporte real de los ingresos originados en el mismo municipio? La respuesta tiene importancia porque, a diferencia de las transferencias externas, los impuestos municipales pueden ser manipulados más allá de una estructura dada de gastos que, de todas maneras, es susceptible de ser afectada por el clientelismo como en Rionegro, donde el “fondo común”, o sea, los gastos de funcionamiento, dejan un margen promedio de más del 30% para otros menesteres. Los impuestos del municipio se prestan fácilmente para una utilización política clientelista, al ser convertidos en elemento de presión. No es difícil aumentarlos, disminuirlos o suprimirlos individualmente, con miras a castigar supuestas deslealtades o a premiar los servicios a la “causa” dominante en una localidad. Así no tengan demasiado peso cuantitativo, los impuestos municipales son los que miden en buena medida la identidad ciudadana. Los propietarios, que son los que pagan impuestos, ejercen gran influencia sobre la colectividad en las áreas atrasadas.

El impuesto predial es, indudablemente, el de mayor peso dentro de la estructura impositiva tradicional de los pequeños municipios. En el caso de Rionegro, al inicio del período este impuesto aportaba la mitad de los ingresos totales. Posteriormente disminuye drásticamente su participación, con años críticos como 1975 y 1976 que bordean sólo el 10%, para situarse en un poco más del 20% en el año 1978. Durante este lapso, los valores reales no tienen grandes modificaciones, excepto en 1976 cuando descienden a menos de la mitad de lo observado en la mayor parte de los años. En 1980 y 1981 se produce un salto positivo en los ingresos del predial; éstos se mantienen en el mismo nivel hasta 1984. Los dos últimos años descienden abruptamente. La mayor participación del predial se produce en los años 79 y 80 cuando sobrepasa el 36%; después se ubica entre 24% y 29% para caer en el año 1986 a un poco más del 12%.

El impuesto de industria y comercio tiene significación en las ciudades grandes e intermedias, pero no en los municipios pequeños, así sean importantes relativamente como es el caso de Rionegro. El mayor peso de este impuesto en el municipio fue al comienzo del período cuando no había ingresos externos. Por lo demás, lo único destacado en materia impositiva de origen municipal son las cifras de la columna “otros ingresos”, la cual suma numerosos pequeños impuestos municipales que logran cierta importancia. Aparte del peso relativo que tienen al comienzo del período, con más del 20% del total, la participación de tales impuestos fluctúa bastante y en algunos años sobrepasa el 10%.

Entre todos los ingresos de un municipio, los que tienen mayor notoriedad en términos del clientelismo son los llamados auxilios. Como es sabido, éstos provienen de partidas que los políticos profesionales tienen asignadas cuando son miembros de corporaciones públicas, especialmente del Congreso y las asambleas, además de los dineros que ellos consiguen en instituciones estatales con fines específicos. Los auxilios pueden ingresar regularmente al municipio por tesorería o a través de mecanismos de intermediación ingeniados por la clase política, como son las sociedades de beneficio para la comunidad.

Si bien es cierto que los dineros que entran por tesorería tienen el control del mismo Estado, ello no es garantía para que su destinación sea adecuada. Pueden tener un uso clientelista similar a los que llegan por medio de sociedades, clubes, colegios u otros organismos.

En el mismo Cuadro 14 se observa la columna de auxilios que engloba las partidas recibidas por la tesorería municipal, provenientes de diversas entidades nacionales o departamentales. Hasta el año 1975 los ingresos figuran regularmente. De ahí en adelante desaparecen hasta el año 1983. La razón de su desaparición se debe a que don Tiberio y su grupo canalizaron los auxilios directamente a través de organismos alternativos. Por ejemplo, los auxilios departamentales por recaudación de rentas departamentales son recibidos por el Club de Leones de Rionegro; los auxilios nacionales los reciben la Junta Central de Acción Comunal de Rionegro, las juntas de acción comunal o la Junta Municipal de Deportes. Debido a las críticas que se presentaron por el manejo clientelista de los auxilios, los que iban al Club de Leones vuelven a aparecer como ingresos de la tesorería municipal desde 1983. El monto de los auxilios es similar durante los años que no figuran en el Cuadro. Si se agregaran al total de ingresos por tesorería del municipio, el crecimiento durante la última década naturalmente sería aún mayor. En el capítulo sobre acción comunal se pudo apreciar el monto y distribución de los auxilios recibidos por fuera de la tesorería municipal durante el período.

En los años que figuran auxilios en el Cuadro su importancia es indudable. Hasta 1975 tienen una participación que sobrepasa el 11%; en varios casos excede el 20%. La menor participación en los años finales del período, cuando aparecen de nuevo, se debe a que solamente constituyen una porción. Al considerar el gran peso relativo y la permanencia que tienen los auxilios, se puede pensar en la importancia de su utilización cuando se destinan a construir y mantener un capital electoral. Sin embargo, debe aclararse que el uso clientelista de recursos no implica necesariamente despilfarro. Es posible que se hagan obras necesarias e importantes, como efectivamente ha ocurrido en Rionegro. El clientelismo exige un mínimo de racionalidad en cuanto a beneficio colectivo, si quiere tener éxito a mediano y largo plazo. Pero ¿hasta dónde esa racionalidad es garantía para la selección de prioridades y la adecuada inversión para el progreso objetivo de la localidad? ¿Cuál es la participación que tiene en esos fondos el enriquecimiento privado y la financiación de las actividades proselitistas permanentes, de las campañas y de los cuadros políticos?

El Estado institucional no es el único ente por medio del cual se financia la actividad que orienta el sistema político. La participación privada también tiene injerencia. El caso más destacado en la política nacional contemporánea son los fondos provenientes del narcotráfico. Indudablemente, son de gran peso. Aparte de ello, la Federación de Cafeteros ha tenido mucha importancia en el país, dada su condición híbrida (privada y oficial). Los comités de cafeteros son los encargados de complementar en las zonas cafeteras la presencia del Estado por medio de donaciones que estimulan la labor comunitaria. Esta institución paraestatal y las juntas de acción comunal han servido para llenar vacíos que dejan las instituciones del Estado. También han servido para que, cuando la organización clientelista es fuerte como en el caso de Rionegro, se articule a ella promoviéndola. El trabajo político del Comité Municipal de Cafeteros y los aportes aprobados por la organización departamental de la Federación se han hecho de acuerdo con las necesidades identificadas por el grupo político dominante. En lo que respecta a los aportes de los cafeteros a las obras de Rionegro, el Cuadro 15 presenta sus cuantías en valores constantes (pesos de 1975) entre 1970 y 1985.

**CUADRO 15**  
**APORTES DEL COMITE DE CAFETEROS AL MUNICIPIO DE RIONEGRO 1970-1985(1)**  
(pesos de 1975 y porcentajes) (2)

Año	Aportes Comité de Cafeteros de Rionegro					Total aportes comité(3)	Otros beneficiarios	Aportes otros (4)	TOTAL
	Puentes y caminos	Acueducto	Electrificación	Escuelas	Salud				
1970	0	165,157 23.3	0	238,968 33.8	0	404,125 57.1	303,852 42.9	0	707,977 100.0
1971	0	0	0	90,226 60.0	0	90,226 60.0	60,151 40.0	0	150,377 100.0
1972	37,339 4.7	70,000 8.9	0	333,707 42.4	0	441,046 56.0	346,596 44.0	0	787,643 100.0
1973	58,296 11.2	174,730 33.6	0	95,532 18.4	0	328,558 63.1	191,988 36.9	0	520,545 100.0
1974	98,280 28.7	0	0	143,866 41.9	0	242,146 70.6	100,812 29.4	0	342,958 100.0
1975	184,004 4.1	258,756 5.8	2,014,314 45.1	311,276 7.0	0	2,768,350 61.9	1,541,042 34.5	161,070 3.6	4,470,462 100.0
1976	491,295 14.9	226,667 6.9	1,582,831 47.9	393,796 11.9	0	2,694,589 81.5	611,366 18.5	0	3,305,955 100.0
1977	456,790 45.1	277,485 27.4	0	155,440 15.4	0	889,714 87.9	122,914 12.1	0	1,012,628 100.0
1978	1,486,558 23.5	357,360 5.6	2,486,965 39.3	421,673 6.7	653,664 10.3	5,406,219 85.4	924,785 14.6	0	6,331,005 100.0
1979	910,823 27.0	173,307 5.1	0	306,732 9.1	1,503,657 44.6	2,894,519 85.8	478,969 14.2	0	3,373,487 100.0

1980	858,760 22.9	11,369 0.3	684,871 18.2	0	934,962 24.9	2,489,962 66.3	749,400 20.0	513,653 13.7	3,753,015 100.0
1981	694,297 32.0	18,986 0.9	425,382 19.6	0	0	1,138,664 52.4	621,901 28.6	411,938 19.0	2,172,504 100.0
1982	273,913 23.4	501,427 42.8	0	76,957 6.6	0	852,297 72.7	194,488 16.6	125,220 10.7	1,172,004 100.0
1983	135,404 6.7	217,931 10.7	496,411 24.5	137,593 6.8	0	987,338 48.7	850,207 41.9	191,290 9.4	2,028,835 100.0
1984	0	177,978 12.7	322,606 23.0	165,503 11.8	0	666,087 47.4	610,556 43.5	127,253 9.1	1,403,896 100.0
1985	406,083 20.2	165,438 8.2	497,009 24.7	66,467 3.3	0	1,134,997 56.4	877,710 43.6	0	2,012,706 100.0
1986									

FUENTE:

FEDERACAFE, Listados obras de infraestructura, Departamento de Sistemas, 1970-1981.

FEDERACAFE, Libros de obras entregadas, Comité de Cafeteros zona de Rionegro, División de Ingeniería, 1981 - 1985

NOTAS:

(1) En 1988, cuando se recolectó la información, no había datos disponibles sino hasta 1985.

(2) Deflactado según índice de precios implícitos del PIB.

(3) En muchos listados estaba determinado el aporte que correspondía al Comité, a los Beneficiarios o al rubro "otros". En los casos en que no se especificaban los aportes se utilizaron los porcentajes de participación más comunes para cada obra.

(4) Este rubro comprende los aportes de diferentes entidades para la ejecución de las obras. Tal el caso de la Electricadora de Santander para las obras de electrificación y la Cooperativa Americana de Recursos al Exterior, CARE (de origen norteamericano) para las obras de acueductos.

La impresión general que deja el Cuadro es la importancia del aporte cafetero al municipio, si se tienen en cuenta las cifras de los ingresos por tesorería del cuadro anterior. Con la excepción de 1971, el año más bajo equivale al 4% del valor total recibido por tesorería. Pero lo sorprendente aparece de 1975 en adelante, cuando aumentan enormemente los aportes. En ese año equivalen al 37% de lo recaudado por tesorería; en el año 1976 asciende a 65% y en 1978 sobrepasa el ingreso total de la tesorería municipal. Claro está que en este año los auxilios no hacen parte de ese total. Esta especie de *boom*

dura hasta 1980. De ahí en adelante, descienden los valores; el año más bajo es 1984 con 6% del total de los ingresos que aparecen en el cuadro anterior. De esta manera, la época dorada de la inversión de la Federación fue la segunda mitad de la década de los años setenta, que se explica por la bonanza de los precios internacionales del café y coincide con la etapa de consolidación de don Tiberio en Rionegro.

Si se observa la destinación de los aportes del Comité, se ve que es para obras públicas, particularmente puentes, caminos y electrificación. También hay aportes significativos para escuelas, acueductos y salud. Es obvio que a la Federación le interesa ampliar y conservar la infraestructura, ya que ello reduce los costos de la producción cafetera; las escuelas y los centros de salud también hacen parte de la infraestructura para tal fin. Todo ello tiene gran significación para la población y, objetivamente, representa un avance en el progreso municipal. Es la parte positiva de la dosis que le corresponde al clientelismo, ya que, como se pudo constatar en el trabajo de campo, la actividad del Comité ha estado en armonía con las directrices del grupo político dominante.

Resta señalar que los requisitos de la Federación para estas inversiones determinan su racionalidad. Al respecto, cabe destacar el condicionamiento que existe para los aportes en cuanto a la necesidad de contrapartidas. Los beneficiarios, generalmente las juntas de acción comunal, tienen que contribuir económicamente en cada proyecto. Es aquí donde aparece la principal articulación con el proyecto clientelista, cuando la acción comunal depende de él, como en el caso de Rionegro. Hay otros aportes que son importantes después de 1980. Corresponden a otras entidades estatales generalmente afines con el tipo de obra que se ejecuta.

\*\*\*\*

El panorama electoral santandereano que se describió y analizó permite constatar una serie de hipótesis planteadas en el capítulo inicial, las cuales, junto con lo visto en los demás capítulos, posibilitan aventurar una serie de generalizaciones. Aunque ellas se refieran al conjunto del sistema político, su eje se circunscribe a lo que en ese sistema representa el problema electoral, tanto a nivel nacional como departamental y municipal. La unidad de los tres niveles es indiscutible, según pudo constatarse a lo largo del capítulo. El concepto de “maquinaria” adquiere su verdadera dimensión cuando se constata empíricamente algo que puede aparecer como obvio y hasta repetitivo: el encadenamiento electoral de los diferentes niveles. Tal situación sirve de apoyo en buena medida a las especulaciones de estas conclusiones.

Desde la configuración del régimen político del Frente Nacional, el sistema electoral colombiano ha jugado un papel fundamental en el funcionamiento de las relaciones de poder en la sociedad. Tras una tradición interrumpida por las dictaduras que bordearon el medio siglo, la democracia representativa resurgió en una sociedad que se transformaba a gran velocidad, en razón de diversas dinámicas que confluían en una racionalidad de organización subordinada a las leyes internacionales del capitalismo. Esas dinámicas cubrían un amplio abanico que iba desde la violencia heredada del inmediato pasado, hasta la paz que reflejaban las instituciones del Estado que se expandían a medida que integraban clases, regiones, partidos e ideologías antes en pugna. Todo esto, incluyendo la violencia, cayó, directa o indirectamente, bajo la sombra protectora de un sistema

electoral que pretendió solucionarlo todo, al erigirse en garante de una constitucionalidad y un estado de derecho a toda prueba, que disimulaba la ebullición derivada de una verdadera transfiguración en todas las estructuras de la sociedad.

La formalidad que irradió el aparataje electoral, avalada por la tradicional juridicidad de los sectores dominantes, desarrolló un fetichismo de legitimidad que avaló como democrático un emergente sistema institucional de poder controlado por una casta de políticos profesionales que actúan a nombre del bipartidismo. El nuevo sistema político democratizó por dentro su manejo, pero lo aisló del entorno problemático de la sociedad con miras a reproducirlo con la menor interferencia posible. De esta manera, se llegó a una situación en la que el sistema permeaba hacia el exterior toda la legitimidad irradiada por la actividad electoral, pero difícilmente aceptaba el ingreso de los conflictos políticos y sociales y de los cambios que se ventilaban en otras dimensiones de la sociedad. Fue, precisamente, con la irrupción de fenómenos que el sistema consideró extraños, como la Anapo y su triunfo en las elecciones de 1970, que se inventaron nuevos muros de contención y mecanismos más estables de manipulación electoral. El sistema electoral se convirtió en un fin en sí mismo, dada su gran capacidad legitimadora y el monopolio que ostenta la "clase política" en la administración del Estado. Así, las instituciones estatales quedaron supeditadas a esta racionalidad, en la medida en que el sistema político lo exigiera.

La contradicción que se generó entre la rigidez del sistema político, sustentado por el formalismo jurídico de los casi continuos procesos electorales, y el entorno social y político en permanente cambio, produjo fisuras en el propio seno legitimador del establecimiento. Aunque en las dos últimas décadas no se han presentado sobresaltos como el del 19 de abril de 1970, el funcionamiento del sistema electoral ha acusado tímidas pero numerosas alteraciones que inducen a pensar que no tiene suficientes defensas como para contener la avalancha que lo rodea. La influencia electoral de lo que se puede denominar disidencias dentro del sistema ha sido notoria en la región santandereana. No obstante parecer más acentuada que en el promedio del país político, su constante presencia en la vida pública regional es indicativa de la amplitud del problema a nivel nacional. Sin duda, es un asunto interno producto de las contradicciones del sistema. La agresividad con que éste rechaza a todo lo que considere externo, así objetivamente no lo sea y se someta a la rígida formalidad electoral establecida, hace pensar que el problema político de fondo puede comenzar su solución internamente; no es posible que el sistema político resista tan alto nivel de conflictos solamente con la amortiguación de la eficiencia legitimadora del sistema electoral. Los amagos de desvío, aun dentro de la lógica del sistema, de las elecciones presidenciales en Santander, son un signo en tal sentido. Aunque débil, el indicador de las elecciones presidenciales posee un peso cualitativo especial dentro del contexto electoral.

La conclusión anterior se sustenta en el papel que representa una larga permanencia del sistema electoral dentro de una sociedad cada vez más compleja y difícil de gobernar caprichosamente. No hay duda de que, incluso con la participación limitada que tiene, la vigencia del sistema electoral ha significado mayor desarrollo político para la nación, en el sentido de formación de ciudadanía. Las mismas contradicciones sirven de base para ampliar los niveles de conciencia política en varios sectores de la sociedad, en los momentos en que surgen las confrontaciones. La sociedad civil se ha ampliado, con más y mejores organizaciones producto de la conciencia ciudadana. Hasta los sectores dominantes han logrado sorprendentemente participar en el Estado para aislar gran parte

de las decisiones macroeconómicas de la lógica que rige el sistema político del clientelismo. La relativa estabilidad económica, en parte así alcanzada, ha sido funcional para la conservación del sistema, así como la permanencia de éste ha contribuido a esa estabilidad. Pero este equilibrio es cada vez más inestable, debido a los crecientes costos políticos y sociales que representa su mutuo apoyo en las actuales condiciones del sistema.

## **CONCLUSIONES**

## CLIENTELISMO, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONSTITUYENTE

El clientelismo forma parte de la historia colombiana. La débil presencia del Estado y la consecuente ineficiencia de las instituciones en que se han apoyado los regímenes políticos han influido en la permanencia de este tipo de relaciones en la política. Sin embargo, solamente hasta hace un par de décadas, como consecuencia de las características del régimen del Frente Nacional, el clientelismo se convirtió en una relación fundamental para el funcionamiento del sistema político. Las causas principales fueron la incapacidad del Estado para dirimir los conflictos en la sociedad de acuerdo con las normas establecidas para tal fin, la continuación del monopolio bipartidista en la administración del Estado una vez disminuida su presencia en la sociedad y la urgencia del mismo bipartidismo por encontrar un mecanismo de articulación con el Estado que reemplazara la apocada autoridad de sus “jefes naturales”.

La década de los años setenta apuntaló las relaciones de clientela en el sistema político. El proceso fue impulsado por la actitud fuertemente defensiva que asumió el bipartidismo en el plano regional, a causa del fugaz ascenso electoral de la Anapo al comienzo de esos años. En la década anterior, el nuevo régimen había creado condiciones favorables para la expansión del clientelismo. En efecto, sus dos primeros gobiernos (Alberto Lleras Camargo, 1958-1962, y Guillermo León Valencia, 1962-1966) divorciaron la política económica del Estado de las decisiones partidistas que copaban hasta ese momento toda la política institucionalizada. La formalización de la planeación en la economía, la creación de la Junta Monetaria y la articulación del Banco de la República con las funciones anteriores representaron la liberación de la política económica respecto del bipartidismo. Más adelante, durante el tercer gobierno del Frente Nacional (Carlos Lleras Restrepo, 1966-1970), el régimen centralizó la administración estatal y dejó como función principal del Legislativo la legalización y legitimación de las decisiones del Ejecutivo. Además, con el llamado “desmonte del Frente Nacional”, proyectó de hecho su continuidad después de 1974 y, con ello, la del monopolio del bipartidismo en la administración del Estado. Estos factores quedaron consignados en el contenido y los efectos de la Reforma Constitucional de 1968, así como también en el proceso político de negociaciones y prebendas que la precedió.

Aunque este proceso permitió al Estado la continuidad de su política económica, trajo consigo tres consecuencias estructurales políticamente perturbadoras. En primer lugar, se produjo un mayor cierre del sistema para contrarrestar la terminación formal de la coalición constitucional. En segundo lugar, adquirió mayor relevancia el uso indiscriminado de los recursos del Estado como medio de negociación política en el Congreso. En tercer lugar, la tarea política principal de la dirigencia bipartidista pasó a ser la manipulación de los recursos estatales en todos sus niveles.

No hay duda de que el sistema se fortaleció con la mayor difusión del clientelismo. Hubo proyección de la tarea “civilizadora” del Frente Nacional, se consolidó la desmilitarización de los conflictos en el bipartidismo, se estabilizaron las relaciones de poder tuteladas por los dos partidos, se continuó con la integración estatal de nuevos grupos sociales y se regularizó el manejo de la política económica. En otras palabras, el sistema adquirió fortaleza por razón de su estabilidad. No obstante, el precio de la estabilidad en la economía y en la política fue muy alto a mediano plazo. El papel protagónico del clientelismo prolongó

innecesariamente la esencia frentenacionalista, arrastrando tras de sí la continuidad de la debilidad política del Estado que era el germen de la crisis, como se pudo apreciar en el diagnóstico que de ella se hizo en la introducción de este libro.

Desde el punto de vista de la política, fueron varias las consecuencias negativas del papel protagónico del clientelismo. Guardan entre sí cierta secuencia y relación. Se destacan cinco de ellas debido a su importancia. En primer lugar, la convivencia permanente de variados intereses en el poder estatal, apoyada solamente por los limitados beneficios de la administración pública, impidió que el Estado se fortaleciera pese a su ensanche institucional. En segundo lugar, la persistencia de la debilidad del Estado y su falta de proyección política alentaron a quienes se sentían excluidos de sus beneficios a confrontarlos dentro y fuera del sistema. En tercer lugar, la identidad entre el clientelismo y la política alejó a los partidos de la preocupación por los problemas de la sociedad. En cuarto lugar, el estímulo del clientelismo al faccionalismo partidista fragmentó los intereses de los partidos, separándolos de los de la política oficial. Finalmente, la debilidad gubernamental derivada de la falta de apoyo partidista se sumó a la del Estado para potenciar la crisis que se incubaba.

A pesar de su estabilidad, la política económica también sufrió las consecuencias adversas del predominio clientelista. Los efectos más sobresalientes fueron cuatro. En primer término, el sistema se acostumbró a mantener altos los costos de su operación, en razón de la garantía de estabilidad institucional que ofrecía la política. En segundo término, los costos de la estabilidad política se incrementaron relativamente cuando sobrevino la crisis, ya que coincidieron con problemas para sostener el equilibrio fiscal. En tercer término, la debilidad política del Estado determinó la continuación de su escasa intervención económica y de los subsecuentes desequilibrios en la distribución del ingreso y la riqueza. Finalmente, los grupos dominantes no se han sentido con responsabilidad alguna por los problemas de la crisis, debido a la continuidad de la relativa libertad económica.

La compleja configuración del sistema político del clientelismo tendió a construirse a partir del nivel regional y local del bipartidismo. En efecto, la pérdida del sectarismo de los partidos, derivada del Frente Nacional, les restó espacio social y trasladó su dinámica del nivel nacional al regional. Por eso, el tradicional manejo oligárquico de la política por medio de los llamados jefes naturales entró en lenta agonía a causa del nuevo papel de lo regional en la política y de la diversificación y movilidad sociales provocadas por la modernización. En su lugar, las relaciones de clientela pasaron a articular la relación entre los dispersos grupos locales de políticos profesionales y el Estado institucional. Los liderazgos políticos regionales adquirieron movilidad y las débiles estructuras locales buscaron adecuarse a la nueva realidad. En los municipios, tal como lo muestra el típico estudio de caso de Rionegro, se inició un lento proceso de autonomía política para la redefinición de la dinámica bipartidista desde la base. El estudio de Rionegro sirvió de pauta para lanzar varias de las generalizaciones de estas conclusiones, en concordancia con el análisis macrosocial expresado al comienzo de la publicación.

Las relaciones de clientela mostraron su funcionalidad en la situación de deficiencia institucional. En las localidades, sirvieron de coordinadoras de los sucedáneos a la débil presencia del Estado. En el caso de Rionegro, se vio cómo el comité de cafeteros y las juntas de acción comunal sirvieron de apoyo al clientelismo. Pero los sustitutos

institucionales del Estado no poseen la capacidad para solucionar los problemas que caracterizan las áreas deprimidas, ni aun con la contribución del proceso de descentralización vigente. Entre otras cosas, el clientelismo les coarta el desarrollo pleno de su potencialidad. El atraso, la pobreza y el marginamiento social son funcionales al clientelismo al hacerlo indefinidamente indispensable. A la vez, la debilidad de las instituciones locales permite que el clientelismo se reproduzca a partir de sus necesidades y se legitime periódicamente por medio del sistema electoral. Toda esta armonía, con el sabor fatalista propio de los círculos viciosos, se proyectaría indefinidamente en el sistema político si no fuera porque sus incongruencias han producido grietas en sus estructuras.

Dentro de lo que implica el sistema político del clientelismo y su microcosmos local, quizás el foco de sus contradicciones se ubique en el plano del mecanismo principal de legitimación. El sistema electoral, como parte del sistema político, ha mantenido su importancia y su capacidad de brindar credibilidad, a pesar de los problemas que le han causado las relaciones de clientela, como son la multiplicación de las prácticas de fraude y el atraso tecnológico en los mecanismos de votación. La crisis que pudiera percibirse en el sistema electoral no le es propia. Proviene del régimen político, el cual ha desarrollado un sistema de funcionamiento cuyo eje clientelista ha ayudado a reproducir y agravar las limitaciones propias de la democracia representativa. En estas circunstancias, las elecciones les han dado apoyo a las decisiones prefijadas por el clientelismo, pero también han acelerado las circunstancias que han sacado a flote las contradicciones de la crisis.

Como se puede deducir de los acontecimientos ocurridos en Europa Oriental, el sistema representativo es el más apto para desarrollar la democracia hasta los límites permitidos por los patrones de organización capitalista que dominan al mundo de hoy día. Aunque este sistema consigna la suma de los individualismos ciudadanos, su proyección electoral directa crea un colectivo con fisonomía propia, que tiende a medir el nivel de desarrollo político permisible dentro del capitalismo dominante. La permanencia, más formal que real, de la democracia representativa en Colombia, ha servido para mostrar que aquí también hace falta mayor apertura del sistema.

En el país se pueden apreciar tres fenómenos destacados y articulados que indican un proceso de maduración política, a pesar de la profundidad alcanzada por la crisis. La repolitización de la sociedad, animada por los altibajos de la crisis, y su reflejo en el campo electoral permiten entrever esos fenómenos. En primer lugar, se observa un mayor desarrollo político, entendido como capacidad de opinión más que como ampliación organizacional en la sociedad civil. La esperanza en la virtud de las instituciones posibles y la desconfianza en las vigentes expresan esa capacidad de opinión. En segundo lugar, se observa una mayor presencia ciudadana, en la medida en que refleja electoralmente la búsqueda de alternativas de beneficio común. En tercer lugar, se ha creado una especie de confrontación de la conciencia ciudadana entre la violencia y la paz, como indicador de participación política complementario al de la vía electoral.

Todos estos fenómenos han estado cruzados por la violencia, como expresión por excelencia de la desinstitucionalidad. Sin embargo, el problema se presenta como una dualidad en la que se crean situaciones que permiten abrir espacios disponibles de solución. Ello no quiere decir que necesariamente se aprovechen, entre otras cosas porque las expresiones de masas no siempre son las más adecuadas. No obstante, el ejercicio de la tradición electoral ha servido para mostrar periódicamente una especie de

radiografías de apreciación colectiva de momentos políticos. Sobre esta base, ese ejercicio también ha sido útil para marcar en la conciencia ciudadana muchas de las enseñanzas derivadas del proceso político de confrontación entre la violencia y la búsqueda de paz. Esta confrontación sirve de termómetro o indicador para apreciar la evolución de los tres fenómenos indicados anteriormente, a partir del manejo institucional de las relaciones políticas que constituye su factor articulador.

Cuando muchos de los acontecimientos del proceso político reciente han servido para cuestionar al sistema, políticos y militares han invocado la defensa de las instituciones para justificar las reacciones represivas. Aunque la repetición constante de este recurso ha contribuido a desprestigiar el orden normativo vigente, ha sido útil para fortalecer paulatinamente la concepción institucional como fundamento democrático. Ello ha sido notorio durante la última década que es, precisamente, la que le ha dado realidad a la crisis.

Antes de que fuese reconocida por representantes de la clase política la existencia de una crisis, la poca capacidad política de los gobiernos y la inmovilidad institucional defendida por el sistema proporcionaron legitimidad a las guerrillas y a las expresiones populares de protesta. En contraposición, ya en la década de los años ochenta comenzó un proceso que acabó con las expectativas de triunfo de la subversión. A ello contribuyeron los distintos grupos guerrilleros, a través del predominio y persistencia de sus proyectos militares y de su permanencia prolongada en las fronteras de la delincuencia común. Al mismo tiempo, los pobres resultados políticos de las experiencias de movilización popular, como los paros cívicos, las marchas campesinas y las acciones sindicales, debilitaron las herramientas más agresivas de protesta dentro de las posibilidades legales. En eso tuvo mucho que ver la desarticulación provocada por la represión oficial apoyada en el estado de sitio casi permanente. La declinación de la imagen política de confrontación directa con el sistema se abrió paso a partir de la iniciación, en el año 1982, del llamado proceso de paz, el cual se superpuso con el avance de la crisis que provocaron sus traspiés. Mientras las guerrillas perdían terreno político, la institucionalidad lo ganaba. Ha sido un difícil camino de ensayos y errores políticos por parte de los últimos gobiernos.

En sus comienzos, durante la vigencia del primer experimento de solución a la crisis, identificada en ese entonces como el desborde de la violencia en razón de la agitación y el apoyo de grupos sociales urbanos a la subversión, el gobierno del presidente liberal Turbay Ayala pretendió solucionar el problema con la intensificación y selectividad de la represión. Esta medida reflejó el ejercicio de la autonomía castrense en el manejo del orden público, consecuencia de las erradas políticas militares de los gobiernos frentenacionalistas. Las vicisitudes del modelo, condensado en el denominado "estatuto de seguridad", le abrieron las puertas a la formulación de un segundo experimento gubernamental de solución a la crisis. El modelo del presidente Betancur pudo hacerse realidad gracias a la manera como la ciudadanía descifró un cambio de frente para la pacificación, por medio de los resultados electorales que le dieron el triunfo al candidato del Partido Conservador con un electorado de mayoría liberal. Ya desde las elecciones de 1970 había comenzado el sendero que expresaba el voto de opinión. No obstante, fue con la separación (que por razones de mecánica clientelista se hizo desde 1978) entre las elecciones presidenciales y las de corporaciones públicas que el voto de opinión empezó a decantarse. Las sorpresas políticas causadas por las diferencias de los resultados electorales en un corto lapso de dos meses iniciaron su curso en 1982.

Las elecciones presidenciales de 1986 recogieron la esperanza ciudadana en el candidato liberal para solucionar los problemas de violencia. Su nominación significaba la última de las opciones brindadas por la herencia del manejo oligárquico de la política. La designación del presidente Barco marcó la transición entre la antigua y autoritaria nominación de candidatos surgidos del nivel nacional del bipartidismo y la que emergió de su poder regional después de que éste adquirió la dinámica de reproducción de las dos colectividades. Esa transición fue refrendada por la ciudadanía con un copioso mandato, que respondió a la frustración dejada por el intempestivo final del proceso de paz a causa de la tragedia que provocaron la guerrilla del M-19 y los militares en el Palacio de Justicia. Quedaba únicamente como resultado del experimento Betancur el pequeño partido de la Unión Patriótica —UP—, avalado por el tradicional Partido Comunista.

El año de 1990 vivió otra sorpresa electoral. Por primera vez desde la finalización formal del Frente Nacional en el año 1974, la votación para la Presidencia de la República fue menor que la realizada dos meses antes para el Congreso, las asambleas y los alcaldes. y fue menor de manera significativa. Fue quizás la mayor abstención desde la reiniciación de la democracia representativa luego de las dictaduras de mediados de siglo. La explicación que tiene mayor acogida guarda relación con la consulta popular que se hizo para seleccionar el candidato del Partido Liberal aprovechando las elecciones anteriores. Luego de la consulta, el liberalismo tenía prácticamente la única opción de triunfo, pues su votación fue mayor y el Partido Conservador se presentaba dividido. De hecho, el Presidente ya había sido elegido. Otras explicaciones complementarias hablan de la desidia de los barones electorales, una vez definida su elección para el Congreso, y del temor ciudadano de sufragar a causa del terrorismo urbano. También se menciona la innovación tecnológica del llamado tarjetón, que inhibe la manipulación del voto. Evidentemente, todo ello tiene su asidero en la realidad. Sin embargo, un factor de peso poco mencionado fue, seguramente, la respuesta ciudadana adecuada al proceso político del modelo Barco. Como en las elecciones anteriores, hubo una síntesis, condensada en un solo acto, de la percepción colectiva del manejo político institucional.

Buena parte de la votación puede interpretarse en el sentido de que la ciudadanía no transige con la violencia, sobre todo si tiene el disfraz de una soterrada guerra. El selectivo y reducido, pero importante, voto de opinión buscó un principio de solución al sobresalto causado por la violencia. Sobresalto que se hizo palpable en las ciudades con motivo del terrorismo y el cruce violento de conflictos potenciados por el fenómeno del narcotráfico. Fue una respuesta ciudadana, fundamentalmente urbana, al viejo problema de la violencia que se había expresado principalmente en las zonas rurales. El voto de opinión reflejó quizás una ambigua crítica al establecimiento y al manejo que éste le ha brindado a lo que se percibe como crisis. Quienes pensaron en confrontar ese manejo poco se abstuvieron. Y se orientaron, posiblemente, hacia la imagen de novedad que construyó Navarro e, inclusive, Gómez. Pero, quizás, parte de la abstención provino también de ciudadanos que pertenecen a la franja de opinión y que comulgan asiduamente con el sistema. Participación pasiva, si se quiere, que pudo tener alguna significación, sobre todo si no se sintieron plenamente identificados con quienes representaban al establecimiento: con Gaviria y Lloreda. La llamada franja no sólo se compone de abstencionistas que al ser movilizados son votantes, sino también de votantes que son potenciales abstencionistas. La franja no es sabiduría popular sino capacidad de opinión, desarrollo político, formación de ciudadanía. Es un complejo

problema que no ha sido estudiado en el país. Su conjunto configura el hecho de que la formalidad de la democracia representativa ha arrastrado consigo los contenidos pedagógicos de un corto pero intenso proceso político.

La síntesis electoral de la coyuntura de 1990 es en buena medida la visión ciudadana de evaluación del tercer proyecto de solución a la crisis política. Representa la ambivalencia misma del modelo. Un modelo donde, inicialmente, la concepción de la paz era la supuesta consecuencia indirecta de la redención de las áreas deprimidas y marginales de la sociedad. Esta redención, buscada por medios tecnocráticos de inversión pública selectiva, se combinaba con la continuación de la autonomía militar en el manejo del orden público. Más tarde y por fuerza de las circunstancias, sobre la marcha, el gobierno recuperó, sin reconocimiento explícito, el proceso de paz del modelo precedente, es decir, el diálogo, las conversaciones, los acuerdos, las negociaciones. Se recuperó, y se adelantó, con mucho menos retórica. De esta manera, progresivamente, se le agregaron bases políticas al experimento de solución. Se tendió también a institucionalizarlo, a concretarlo en el corto plazo. La formulación de una propuesta de paz para las guerrillas y su circunstancial éxito con la incorporación del M-19 a la política del régimen, recuperó para la ciudadanía buena parte de la confianza en las instituciones.

La ascendente confianza en la capacidad política institucional se combinó con la esperanza de cambio. A lo largo del período presidencial se vieron intermitentes y tímidos anuncios sobre las posibilidades de un plebiscito para efectuar cambios constitucionales. Estos desembocaron, al fin, en una propuesta que cogió vuelo rápidamente. La tenacidad de sus promotores logró que se incorporara en las elecciones para corporaciones en lo que se llamó “la séptima papeleta”. Sus resultados le proporcionaron una primera concreción formal, con todo y fallo favorable de la Corte Suprema de Justicia que le dio vía libre para iniciar su institucionalización. En un ambiguo pero contundente plebiscito, añadido a las votaciones para Presidente de la República, en el que se invoca la convocatoria de lo que el gobierno llamó una “asamblea constitucional”, se abrieron las puertas de las expectativas ciudadanas. Es un reto tanto para las fuerzas de la reacción como para las de la transformación.

Sin duda, este proceso que muestra la esperanza que tienen muchos sectores sociales de una nueva institucionalidad, no fue sólo el resultado de la tesonera voluntad de un grupo decidido a sacar adelante la idea. Las condiciones favorables para que desembocara en un punto difícilmente reversible se crearon de manera progresiva, como posibilidades variadas de salvación frente a la crisis. Implican mayor desarrollo político en la sociedad, capacidad de opinión institucionalizada. Se apoyan en el peso que ha tenido la tradición de lo normativo, el fetichismo de la ley. Por esta razón, durante el proceso no se habló de qué se iba a reformar en la Constitución, ni cómo, ni para qué. Lo importante era la imagen, el mensaje, de cambio. Sin embargo, todo ello confluyó en un núcleo positivo. Se creó un hecho político de trascendencia. Un hecho que obliga a la nación a confrontarlo, para bien o para mal. Y las condiciones de formación ciudadana permiten prever que puede ser políticamente muy costoso repetir la fórmula del Gatopardo, tan socorrida en las reformas constitucionales mayores y menores que se han producido en el país en este siglo: que todo cambie para que todo siga igual.

Como se ha visto en este libro, las relaciones de clientela han hecho su aporte decisivo a la crisis. La disminuida legitimidad de las reglas del juego político tiene que ver con la forma

como el clientelismo instauró las prácticas de dolo en lo electoral, pero sobre todo en la articulación entre las instituciones del Estado y la clase política. Lo electoral, al fin y al cabo, ha recuperado gran parte de su prestigio por sí mismo a través del voto de opinión y sus sorpresas. Tras la pérdida de credibilidad en las instituciones políticas vigentes, se hizo clara la endeble capacidad política del Estado para manejar las relaciones de poder, especialmente aquellas mediadas por conflictos. El insumo del narcotráfico en la crisis así lo atestigua. Los gobiernos quedaron en la orfandad partidista y se debilitaron con el ejercicio contractual de las prebendas. La indefensión de la administración de justicia se puso al desnudo por la acción del narcoterrorismo, cuya emergencia política facilitaron las condiciones propicias creadas por las relaciones de clientela.

En la Colombia actual, el clientelismo no es un simple factor de la política. Su acción corrosiva se deriva del papel fundamental que cumple como articulador del sistema político. La crítica precedente no es, por tanto, la condena moral de una práctica difundida en casi todos los sistemas políticos. Con la disección adelantada en esta investigación se plantea la necesidad de recuperar la credibilidad ciudadana en las instituciones políticas, como prerrequisito para iniciar el fortalecimiento del sistema partidista y con él el de sus gobiernos. Solamente así es posible reubicar adecuadamente al Estado en su función tutelar de la política. Hay que doblegar la fuerza actual del clientelismo, no como la panacea de solución a la crisis política, sino como prerrequisito para un tratamiento eficiente de los factores que componen el núcleo del problema y, a partir de allí, tener la capacidad para emprender reformas claves como la redistribución del poder económico. Desde ese punto de vista, es factible emprender la vía de reestructuración del sistema político bipartidista.

El punto de partida para esa reestructuración se sitúa en el régimen político, es decir, en la manera como las instituciones del Estado fijan sus pautas sobre el comando de las relaciones de poder. Los efectos funcionales básicos de esas pautas conforman el objeto de cuestionamiento político hoy día. Entre otras cosas, esas pautas involucran los siguientes efectos en el funcionamiento institucional del Estado: (1) la exclusividad del bipartidismo para mediar en las relaciones políticas reglamentadas; (2) la manera como los partidos acceden al poder institucional; (3) la distribución de funciones de los representantes de la ciudadanía en la administración del Estado; (4) las fisuras del sistema electoral que permiten la manipulación del voto; (5) el desequilibrio regional y de partidos y movimientos en su representación política; (6) la intrascendencia y el abigarramiento de las funciones del Congreso; (7) la inoperancia de los mecanismos de control fiscal; (8) la sustitución de la profesionalización de los administradores públicos por la filiación partidista; (9) el exceso funcional de algunas instituciones de las ramas ejecutiva y judicial; (10) la dependencia de la justicia respecto del bipartidismo y la administración en el Ejecutivo, y (11) el predominio de la concepción de defensa nacional en los militares.

Sobre esta base, es necesario recomponer el régimen político en los puntos en que la Constitución define la manera como se "hace política" en Colombia. Parte de ello se dirige a limpiar de bipartidismo y tecnificar algunas funciones administrativas del Estado, como el control fiscal. También se orienta a repolitizar otras funciones que han perdido su contenido original, como la labor legislativa. Si la recomposición encauza las instituciones y las funciones estratégicas del Estado que regulan la vida política del ciudadano, se estará enfrentando el problema por la base. Si se orientan las modificaciones hacia la apertura de las instituciones del Estado a las opciones de poder en la sociedad, a través de variadas formas de ejercicio ciudadano, se habrá alcanzado la meta adecuada.

El problema básico se deriva de las relaciones de clientela. El sentido de maquinaria con que opera el sistema político bipartidista facilita proyectar sus intereses de manera vertical y horizontal para coordinarlos y adecuarlos a sus necesidades. En lo que se refiere a la dirección vertical, ya esta investigación mostró que en las elecciones para corporaciones públicas los resultados electorales de los niveles local, regional y nacional tienen gran concordancia. Sobre esta base y asumiendo que la designación de delegados va a ser electoral, es difícil pensar que el bipartidismo carezca de la capacidad para dominar la representación del tercio político de la composición de la asamblea constitucional. Al respecto, habría que diseñar mecanismos que garanticen la representación adecuada de todas las fuerzas políticas presentes en la vida social colombiana. Circunscripciones nacionales para los tercios político y social son principios adecuados para ese diseño.

En el sentido horizontal, es fácil entender que el aspecto regional en la actual composición de los representantes públicos en el Estado es fundamental. Gracias al clientelismo, su injerencia activa en todas las dimensiones regionales es una realidad. De aquí puede deducirse que la representación del tercio regional podría estar condicionada por la clase política. Realmente es un trabajo de ajedrez planear la forma como puedan estar presentes las fuerzas regionales en una asamblea constitucional, sin que su composición la interfieran los caciques del bipartidismo.

Aunque con menos claridad que en el caso regional, de manera similar se puede ver la capacidad de proyección horizontal del bipartidismo en el tercio de las fuerzas sociales. La fuerte presencia de las relaciones de clientela en la sociedad ha sido el recurso del Estado para tratar de llenar el vacío de su presencia. Por eso, casi cualquier organización de la sociedad civil que tenga cierto peso por su carácter dominante está impregnada de bipartidismo. ¿Hasta dónde es factible que la composición de la asamblea incluya adecuadamente fuerzas sociales que no pertenezcan a las instituciones que reproducen la dominación política?

Naturalmente que la abierta prevención expresada se fundamenta en el análisis que se adelantó en este trabajo. Esta prevención guarda relación con la capacidad que tienen las relaciones de clientela para inmiscuirse en cualquier estructura de la sociedad. Esto no tendría nada de particular si no fuera por los efectos que en materia de reforma constitucional puede provocar. Esos efectos se dirigen a reflexionar sobre el tipo de recomposición del régimen que adelantaría una asamblea constituyente donde los intereses del bipartidismo, directa e indirectamente, fuesen decisivos. En estos términos, decir bipartidismo es decir clase política y clientelismo, pues de lo que se trata es de abocar la continuidad o no de sus actuales patrones de reproducción. No es, pues, una crítica en abstracto al bipartidismo o a la existencia de los dos partidos tradicionales. Lo mejor es que continúen operando, pero no de manera mancomunada como bipartidismo, ni apoyados exclusivamente en la dinámica reproductora del clientelismo. Quizás puedan proyectarse como componentes de un pluripartidismo.

Solucionados los problemas planteados, se puede suponer que la asamblea constituyente tendría una composición adecuada, es decir, que efectivamente representaría el conjunto de fuerzas actuantes en la sociedad colombiana. No puede representar exclusivamente las llamadas fuerzas vivas ni la actual correlación de fuerzas

en la sociedad. Estas dos dimensiones son, ni más ni menos, el establecimiento, o sea, lo que se desea afectar. Resuelto este interrogante, el asunto se dirige a saber cuáles pueden ser los límites de las reformas.

Sobre el particular parece inadecuado establecer limitaciones a esta clase de organismos. En primer término, es difícil que quienes carecen de la calidad de la representatividad para cumplir sus funciones la cuestionen, sobre todo si la composición se adecúa a lo anotado. En segundo lugar, aunque se puedan señalar los aspectos básicos de las reformas, es muy difícil identificar los artículos constitucionales específicos de donde se desprenden las pautas que enmarcan las formas de “hacer política”; las relaciones normativas son múltiples y encadenadas.

En tercer lugar, es conveniente pensar que no vale la pena enmendar más la Constitución. El problema no radica en que sea centenaria. Se apoya en el hecho de que la Carta Fundamental se construyó sobre presupuestos propios para una sociedad agraria y atrasada, con un Estado casi inexistente, en donde la clase “reinante” la formaban terratenientes que habían fracasado como comerciantes y que no conocían experimentalmente la actividad industrial. Es cierto que las reformas ejecutadas la han adecuado a circunstancias de modernización. Pero también es cierto que esas adecuaciones específicas reflejan, de una u otra manera, las bases de la organización política que está en crisis.

La mejor concreción que se puede hacer de lo que se llamó la recuperación de la confianza en las instituciones posibles es mostrando a la ciudadanía que se parte de cero, que se le va a proporcionar un nuevo punto de partida para recomponer la sociedad. Este es un problema de percepciones, de ideología; si se quiere, de bases políticas de relegitimación. Y eso en política cuenta mucho, pues el apoyo colectivo es la base misma del poder. Además, no puede ser sólo una visión de novedad la que se proporcione, sino que, efectivamente, hay que dar “carta blanca” a la constituyente para que piense y desarrolle un marco normativo, formal, que tenga la capacidad de englobar una nueva correlación de fuerzas en la sociedad y que no frustre la difícil recuperación de la confianza en las instituciones del futuro que ha alcanzado la ciudadanía.

La formulación de una nueva Constitución, con todas las de la ley, no significa que se pierda el sentido de la realidad de una sociedad capitalista, clasista, pluralista y compleja como la que más. “Las revoluciones no se hacen por decreto”. Ello implica que no se les van a dar ventajas normativas al capitalismo salvaje y a las clases sociales expoliadoras. Quiere decir que el pluralismo que existe en la sociedad va a expresarse por cualquier medio democrático, sin peligros ni temores. Pretende que se va a partir del reconocimiento de la soberanía de un Estado capitalista. De una soberanía popular apoyada en la ciudadanía. De un Estado que tiene la potencialidad como para regenerarse a sí mismo. Y de una sociedad que posea la capacidad para reconciliarse, pero no con la utopía de acabar con los conflictos que le son propios, sino que sea capaz de dirimirlos por medios institucionales eficientes apoyados en una normatividad democrática. Solamente así, con estas condiciones, es factible emprender, sin “guerras”, modificaciones sustanciales para llegar a una democracia actuante, las cuales deben extenderse, inclusive, hacia un reordenamiento y redistribución de las relaciones del poder económico.

## FUENTES CITADAS

### LIBROS

- Baquero y Prada, *La acción comunal y el desarrollo*, Bogotá, Editorial Voluntad, 1972.
- Baquero y Cantillo, *Desarrollo de la comunidad*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1983.
- Castro, Jaime, *Código de Régimen Municipal*, Bogotá, Editorial La Oveja Negra, 1986.
- Departamento Administrativo del Servicio Civil, *Evolución del Empleo Público en Colombia*, Bogotá, DASC, 1986.
- Díaz Uribe, Eduardo, *El clientelismo en Colombia*, Bogotá, El Ancora Editores, 1986.
- Echeverri, Álvaro, *Elites y proceso político en Colombia, 1950- 1978*, Bogotá, Fondo de Publicaciones FUAC, 1986.
- Echeverry, Bernardo, *Ley 14 de 1983, Apuntes y comentarios*, Bogotá, ESAP, 1985.
- Fontalvo, Luis *La acción comunal y sus normas*, Bogotá, Editorial Gente Nueva, 1985.
- Fals Borda, Orlando y otros, *La insurgencia de las provincias*, Bogotá, Universidad Nacional-Siglo XXI, 1988.
- Gallón, Gustavo (comp.), *Entre movimientos y caudillos, 50 años de bipartidismo, izquierda y alternativas populares en Colombia*, Bogotá, Cinep-Cerec, 1989.
- Guillén Martínez, Fernando, *El Poder Político en Colombia*, Bogotá, Punta de Lanza, 1979.
- Hernández Becerra, Augusto, *Derecho Electoral. La Elección Popular de Alcaldes*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1988.
- Hoskin, Gary y otros, *Estudio del comportamiento legislativo en Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio, 1975.
- Leal Buitrago, Francisco, *Análisis Histórico del Desarrollo Político Nacional, 1930-1970*, Bogotá, Ediciones Tercer Mundo, 1973.
- \_\_\_\_\_, *Estado y política en Colombia*, Bogotá, Cerec- Siglo XXI Editores, 2a. ed., 1989.
- Lorente, Luis y otros, *Distribución de la propiedad rural en Colombia*, Bogotá, CEGA-Ministerio de Agricultura, s.f.
- Losada, Rodrigo, *Clientelismo y elecciones*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1984.
- Medellín, Pedro (comp.), *La reforma del Estado en América Latina*, Bogotá, Fescol, s.f.
- Misión de finanzas intergubernamentales, *Finanzas Intergubernamentales en Colombia*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, 1981.
- Ocampo, José Antonio y Lora, Eduardo, *Colombia y la deuda externa*, Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo, 1988.
- Oquist, Paul, *Violencia, conflicto y política en Colombia*, Bogotá, Instituto de Estudios Colombianos, 1978.
- Ortega Torres, José (comp.), *Código del régimen político y municipal*, Bogotá, Editorial Temis, 1986.
- Palacios, Marco, *El café en Colombia (1850-1970)*, Bogotá, El Ancora Editores y El Colegio de México, 1983.
- Pécaut, Daniel, *Orden y Violencia: Colombia 1930-1954*, Bogotá, Siglo XXI Editores, 1987.

Pinzón de Lewin, Patricia (comp.), *La oposición en Colombia: Algunas bases para su discusión*, Bogotá, Fescol- CEI, 1986.

\_\_\_\_\_, *Pueblos, Regiones y Partidos*, Bogotá, Cider- Ediciones Uniandes- Cerec, 1989.

Reyes Posada, Alejandro, *Latifundio y poder político*, Bogotá, Editorial Cinep, Serie Colombia Agraria 2, 1978.

Valencia Villa, Hernando, *Cartas de batalla, una crítica del constitucionalismo colombiano*, Bogotá, Universidad Nacional- Cerec, 1987.

Valenzuela Ramírez, Jorge, *Producción arrocera y clientelismo*, Bogotá, Editorial Cinep, Serie Colombia Agraria 4, 1978.

Varios Autores, *Mercado electoral, elección de alcaldes*, Bogotá, Programa de Estudios Políticos FEI, Universidad Javeriana, 1988.

Vasco Montoya, Eloísa, *Clientelismo y minifundio*, Bogotá, Editorial Cinep, Serie Colombia Agraria 3, 1978.

Wolf, Eric, *Sons of the shaking earth*, Chicago, University of Chicago Press, 1950.

\_\_\_\_\_, *Peasants*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1966.

## ARTÍCULOS

### *En libros*

Colmenares, Germán, "Ospina y Abadía: la Política en el decenio de los veinte", en *Nueva Historia de Colombia, I: Historia Política 1880-1946*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

Leal Buitrago, Francisco, "Algunas consideraciones acerca de la coyuntura política", en Camacho, Álvaro (comp.), *La Colombia de Hoy*, Bogotá, Cidse-Cerec, 1986.

Melo, Jorge Orlando, "La República Conservadora", en *Colombia Hoy*, Bogotá, Siglo XXI Editores, (varias ediciones).

\_\_\_\_\_, "De Carlos E. Restrepo a Marco Fidel Suárez: Republicanismo y Gobiernos Conservadores", en *Nueva Historia de Colombia, I: Historia Política 1880-1946*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

Tirado Mejía, Álvaro, "López Pumarejo: la Revolución en Marcha" en *Nueva Historia de Colombia, I: Historia Política 1880- 1946*, Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

### *En revistas*

Cardona, Guillermo, "Autonomía Comunal", en *Serie Conferencias Ismac*, No. 26, Bogotá, Librería Sindical, junio de 1986.

Deas, Malcom, "Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia", en *Revista de Occidente*, No. 127, Madrid, octubre de 1973.

Gaitán, Pilar, "La elección popular de alcaldes: un desafío para la democracia", en *Análisis Político*, No.3, Bogotá, enero- abril de 1988.

\_\_\_\_\_, "Primera Elección Popular de Alcaldes: Expectativas y Frustraciones", en *Análisis Político*, No.4, Bogotá, mayo a agosto de 1988.

Gallón, Gustavo, "Concertación simple, concertación ampliada", en *Controversia*, No. 105, Bogotá, Cinep, 1982.

Leal Buitrago, Francisco, "Clase política y desarrollo regional", en *Economía Colombiana*, No. 154, Bogotá, octubre de 1985.

\_\_\_\_\_, "Democracia Oligárquica y Rearticulación de la Sociedad Civil: el caso colombiano", en *Pensamiento Iberoamericano*, No.14, Madrid, julio-diciembre 1988.

Miranda O., Néstor y González, Fernán, "Clientelismo, 'democracia' o poder popular", en *Controversia*, Nos. 41-42, Bogotá, 1976.

Moreno, Carlos, "La reforma municipal: ¿Descentralización o centralismo?", en *Análisis Político*, No.3, Bogotá, enero-abril de 1988.

Ramírez Tobón, William, "Violencia y Democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo a agosto de 1988.

\_\_\_\_\_, "La Liebre Mecánica y el Galgo Corredor", en *Análisis Político*, No. 7, Bogotá, mayo a agosto de 1989.

Restrepo, Luis Alberto, "La guerra como sustitución de la política", en *Análisis Político*, No. 3, Bogotá, enero a mayo de 1988.

Santana, Pedro, "Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia", en *Revista Foro*, No.1, Bogotá, septiembre de 1986.

Casasbuenas, Constantino, "¿Gobierno de partido o nuevo pacto frentenacionalista?", en *Revista Foro*, No.2, Bogotá, febrero de 1987.

Santana Díaz, Germán "En qué consiste la reforma municipal", en *Procomún*, No.1, Bogotá, diciembre de 1987.

Valencia Villa, Hernando, "De las guerras constitucionales en Colombia, capítulo LXVII", en *Análisis Político*, No. 6. Bogotá, enero a abril de 1989.

Varios Autores, "Clientelismo", en *Enfoques Colombianos*, No. 14, Bogotá, Fundación Friedrich Nauman, 1980.

#### *En otros*

Scott, James C, "Patron client politics and political change", 66th Annual Meeting of the American Political Science Association, Los Angeles, 1970.

Thypin, Richard, "Rethinking clientelism in peasant society", Annual Meeting of the International Political Science Association, Rio de Janeiro, 1982.

#### INFORMES

Comité de Cafeteros de Santander, "Estudio exploratorio sobre la familia cafetera santandereana", Bucaramanga, Federación Nacional de Cafeteros, 1980.

González, Jorge I, "La Evolución del Empleo en el Sector Público 1964-1986", Bogotá, Universidad Nacional y Servicio Civil, julio de 1986, informe a la Misión de Empleo.

Jiménez, Víctor, "Municipio de Rionegro, Monografías, Proyecto de monografías municipales", Bogotá, Instituto SER, 1985.

Ungar, Elisabeth, "Análisis de las relaciones entre las demandas de la población, las organizaciones comunales y la prestación de servicios por parte del Estado: El caso de las juntas de acción comunal en Bogotá", Informe final de investigación, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, Universidad de los Andes, 1985.

## DOCUMENTOS

Archivo de la Dirección Departamental de Acción Comunal, "Carpetas de control de juntas de acción comunal", Bucaramanga, varios años.

Archivo de la Dirección Departamental de Acción Comunal, "Libro de control de Juntas creadas por municipios del departamento de Santander", Bucaramanga, varios años.

Archivo del Municipio de Rionegro, "Acuerdos", Rionegro, 1970- 1988.

Archivo del Municipio de Rionegro, "Actas de las sesiones del Concejo municipal", Rionegro, 1970-1988.

Asamblea del Departamento de Santander, *Ordenanzas*, Bucaramanga, Archivo de la Asamblea, varios años.

Caja Agraria, "Inventarios Socioeconómicos de Rionegro", Bucaramanga, varios años.

Caja Agraria, "Actualización anual de inventarios socioeconómicos de los municipios de Santander", Bucaramanga, 1987.

Contraloría General de la República, *Informes Financieros*, Bogotá, varios años.

DANE, "Indicadores de pobreza", Bogotá, 1988, tabulados.

Departamento de Sistemas del Comité de Cafeteros de Santander, "Listados de obras de infraestructura, Comité de Cafeteros zona de Rionegro", Bucaramanga, 1970-1981.

División de Ingeniería del Comité de Cafeteros de Santander, "Libros de obras entregadas", Comité de Cafeteros zona de Rionegro, Bucaramanga, 1981-1985.

Instituto Geográfico Agustín Codazzi, "Estadísticas catastrales", Bogotá, 1960-1988.

Instituto SER-BCH, "Listados de Datos Municipales (diskette)", Sistema de Consulta de Información Municipal, Informun, 1987.

Ministerio de Gobierno, *Decreto 300 del 11 de febrero de 1987*, Bogotá, Ministerio de Gobierno, 1987.

Ministerio de Hacienda, *Leyes de Presupuesto, Sector Central*, Bogotá, varios años.

Oficina de Acción Comunal de Rionegro, "Informe del Técnico Administrativo de Acción Comunal sobre directivos de las Juntas de Acción Comunal de Rionegro", Rionegro, 1987.

Recaudación de Impuestos Nacionales de Rionegro, "Relación general de ingresos", Rionegro, 1970-1986.

Recaudación de Rentas Departamentales de Rionegro, "Relación general de ingresos", Rionegro, 1970-1986.

Registraduría Nacional del Estado Civil, *Estadísticas electorales*, Bogotá, 1958-1988.

SENA, "Características del sector empresarial arrocero de los municipios de Sabana de Torres, Rionegro, San Martín y Cáchira", Bucaramanga, 1981.

Tesorería de Rionegro, "Balance mensual de ingresos por tesorería al municipio de Rionegro", Rionegro, 1960- 1986.

## TESIS DE GRADO

Albarracín Ferreira, María Esperanza y otros, "Economía campesina, municipio de Rionegro, vereda La Unión Rueda", trabajo de grado para optar al título de economista, Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga, 1985.

Bejarano, Ana María, “El Proceso de Paz durante la Administración Betancur (1982-1986): Resultados de un esfuerzo para ampliar el espacio de participación política en Colombia”, trabajo de grado para optar al título de politóloga, Universidad de los Andes, Bogotá, 1987.

Díaz Carreño, Elsa y Hernández, Olaris, “Estudio socioeconómico de los productores de cacao en el municipio de Rionegro”, trabajo de grado para optar al título de economista, Universidad Cooperativa de Colombia, Bucaramanga, 1983.

Dávila, Andrés, “Las juntas de acción comunal: Clientelismo y participación popular en el régimen político colombiano. El caso de Rionegro, Santander, 1970-1987”, trabajo de grado para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1987.

Ferro, Juan Guillermo, “Clientelismo y poder político en las zonas rurales tradicionales: El caso de Simacota (Santander)”, trabajo de grado para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1987.

García, Mauricio “Los fiscos regionales y la reproducción del bipartidismo: El caso de Santander, 1958-1980”, trabajo de grado para optar al título de politólogo, Bogotá, Universidad de los Andes, 1984.

Schmidt, Steffen Walter, “Political Clientelism in Colombia”, Ph.D. Dissertation, Faculty of Political Science, Columbia University, 1972.

#### PERIODICOS Y REVISTAS

*El Espectador, El Tiempo, Vanguardia Liberal, Cien Días, Nueva Frontera, Semana, Diario Oficial, Gaceta de Santander.*

#### ENTREVISTAS

Entrevistas a políticos, funcionarios públicos, líderes de acción comunal y habitantes de Santander, Bucaramanga y Rionegro, entre 1982 y 1988.