

---

# Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia: piezas para un rompecabezas en muchas dimensiones

FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN\*

## Resumen

El artículo evalúa la relación entre “política tradicional” —esto es, la de los dos partidos históricos, liberal y conservador— y fragmentación electoral en Colombia. Los dos partidos tradicionales, especialmente el más grande, el liberal, tienden mucho al clientelismo. Por esa razón, muchos académicos han interpretado que los partidos dominantes promueven instituciones electorales que favorecen la fragmentación, y por ende el clientelismo. La evidencia empírica presentada aquí sostiene que dicha fragmentación no promueve los intereses de los políticos tradicionales, y apareció antes de que se instauraran las instituciones supuestamente “perversas”. Esto sugiere que el análisis debe ser más cuidadoso al interpretar el significado del clientelismo en el conjunto de las dinámicas sociales, y el papel que puedan tener los problemas de acción colectiva entre los políticos.

## Abstract

This paper assesses the relationship between “traditional politics” —relative to the liberal and the conservative parties—, and electoral fragmentation in Colombia. Both traditional parties, specially the biggest one, the liberal party, are strongly prone to patronage. That is why many scholars have stated that dominant parties promote electoral institutions which favor fragmentation and thus patronage. The empirical evidence presented here shows that such fragmentation does not benefit the interests of traditional politicians, and it started before the allegedly “perverse” institutions were established. This suggests that the analysis must be more careful in interpreting the meaning of patronage as part of social dynamics and the role that the problems of collective action can have among politicians.

*Palabras clave:* fragmentación electoral, clientelismo, partidos, institucionalismo.

*Key words:* electoral fragmentation, clientelism, parties, institutionalism.

---

\* Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

**E**l clientelismo es un término polisémico. ¿Estiramiento conceptual (Sartori, 1999), o resultado natural de usar una categoría que, como muchas otras de las ciencias sociales, es radial y difusa (Collier y Mahon, 1993)? Sea como fuere, los muchos significados que se le pueden atribuir deberían alertarnos lo suficiente como para evaluar sus efectos siempre con una perspectiva (aunque sea implícitamente) comparativa, y hacer mucho más rigurosos los marcos conceptuales y los protocolos analíticos a través de los cuales se intenta entender el fenómeno. Ha habido ya varios esfuerzos valiosos en esa dirección. Más rigor y más claridad parecen indispensables, sobre todo cuando el tema, que ya ha sobrevivido a varias “revoluciones paradigmáticas”, nos acompañará al parecer durante muchos años más. El presente texto<sup>1</sup> pretende dar un paso más hacia el afinamiento de nuestra concepción del problema, aunque por supuesto sin ninguna garantía particular de lograrlo. A la vez, intentará criticar un cierto estilo de análisis neoinstitucionalista que estudia los desenlaces políticos como un resultado de diseños que constituyen sistemas de incentivos para los actores sociales. Como lo ha subrayado acertadamente Ames (1999), en Latinoamérica<sup>2</sup> los neoinstitucionalismos tienen un pie en un mundo analítico —las instituciones constituyen variables independientes— y otro en uno normativo; son la variable específica que se puede manipular adecuadamente para acercarnos a los resultados deseables. La inspiración obvia, y a menudo explícita, de este conjunto de preocupaciones es la “ingeniería institucional” de Sartori (1994). Intentaré mostrar cómo en el caso específico de Colombia los diagnósticos ingenieriles resultan a veces bastante errados, y sugeriré algunas de las razones de tal fracaso. En las conclusiones insistiré en la necesidad de pasar de la ingeniería a perspectivas más centradas en agentes y procesos sociales.

El tema específico del artículo es bastante puntual, pero ha monopolizado la atención de buena parte del debate académico y público colombiano sobre los partidos, lo que ha dado origen a oleadas de discusión periodística y de entusiasmos reformistas: la relación entre política tradicional clientelista y fragmentación partidista, expresada en la dispersión de listas electorales.<sup>3</sup> Si por clientelismo denotamos genéricamente el fenómeno de “intercambio de votos y de otras formas de apoyo político por decisiones

---

<sup>1</sup> Que presenta resultados de una investigación cofinanciada por la London School of Economics (Programa de Crisis de los Estados-DFID) y la Universidad de los Andes. Agradezco los decisivos aportes de Angélica Durán, así como el apoyo de Andrés Dávila, codirector del proyecto. La versión final se benefició de los valiosos comentarios críticos de dos evaluadores anónimos.

<sup>2</sup> La diferencia entre el institucionalismo latinoamericano y su formulación original es un tema que rebasa ampliamente los límites de este ensayo. Una rica y detallada exposición y crítica del neoinstitucionalismo se encuentran en, por ejemplo, Eggertsson, 1990 y en Harris, Hunter y Lewis (comps.), 1995.

<sup>3</sup> En adelante, supondré que las expresiones fragmentación y dispersión son intercambiables.

públicas o beneficios divisibles”<sup>4</sup> (Piattoni, 2001, p. 4), la relación entre clientelismo y dispersión electoral parece rectilínea. Cada político ambicioso crea su propia “microempresa electoral” para tener a su disposición beneficios que ofrecer. En la medida en que no quiere compartir el porqué con los demás, es refractario a cualquier intento de cohesión partidista. Más aún, los dueños de las empresas electorales podrían estar vitalmente interesados en sostener el conjunto de arreglos institucionales que garantizan que la dispersión sea eficaz y rentable (política o económicamente). No creo equivocarme al afirmar que esta relación ha sido el tema más candente de la política intrasistema (es decir, de aquella que no toca con actores armados) desde la Constitución de 1991: varias propuestas de reforma política, un intento auspiciado por el gobierno de cambiar la constitución vía referendo para introducir una nueva cuota electoral e instaurar el voto obligatorio e iniciativas parlamentarias de similar inspiración, son sólo representantes de un diagnóstico similar, que se divide en dos partes. Primero, la dispersión electoral es indeseable. Segundo, hay una continua retroalimentación entre dispersión y clientelismo, sobre todo a través de un conjunto de reglas que dan las señales incorrectas y que son sostenidas por los clientelistas mismos.

¿Qué tan válida es esta convicción casi unánime? A simple vista la fragmentación colombiana es espectacular (véase tabla 1), aunque no constituye una rareza en el mundo andino. Lo que sí es una especificidad de nuestro sistema político es que buena parte de la dispersión de listas se ha producido *dentro* de los dominantes Partido Liberal y Conservador. Es decir, en lugar de un *big bang* del sistema de partidos, con espectaculares destrucciones y creaciones organizacionales como las de Venezuela, Perú y (parcialmente) Ecuador, en Colombia se ha vivido federalización sin quiebra, una suerte de *maquila* política, que en parte al menos es atribuible a una decisión consciente de los operadores políticos (pero esto en realidad es bastante ambiguo; volveré un par de veces sobre el tema).

Éste es el fenómeno que más credibilidad ha dado al diagnóstico que llamaré estándar, simplemente porque es compartido por una amplia gama de académicos y formadores de opinión: la dispersión electoral es producto de una combinación de clientelismo y de disposiciones legales contenidas en la Constitución de 1991. Una tradición de inorganicidad a la que se han sumado las prácticas clientelistas ha traído como efecto la conformación de múltiples grupos electorales y de facciones apo-

<sup>4</sup> Hay otra puerta de entrada, que define al clientelismo no desde sus prácticas sino desde el conjunto de relaciones que lo constituyen (Mair, 1967; Schmidt, Guasti, Landé y Scott, 1977). Sin compartir necesariamente las críticas de Piattoni a esta opción —consistentes en que una definición del clientelismo como relación personalizada implica de entrada suponer una dicotomía entre prácticas modernas y premodernas—, usaré aquí la definición desde las prácticas, simplemente por considerarla más pertinente para la argumentación que sigue.

yadas en solidaridades clientelistas: verdaderas microempresas electorales (Jiménez L., 1997, p. 27). La Constitución de 1991 le echó más leña al fuego, dado que multiplicó el número de actores susceptibles de participar en el financiamiento estatal (partidos, movimientos políticos y sociales y grupos significativos de ciudadanos), también porque expidió normas laxas y perversas que alimentaron el fraccionamiento partidista y finalmente porque abrió el camino para que tanto los partidos, como las listas o los candidatos pudiesen recibir y manejar con total autonomía los fondos electorales, incluidos los de origen público. Esta situación contribuyó de manera decisiva a acrecentar la anarquía partidista que se vive actualmente en Colombia (Pizarro, 1998).

El artículo se divide en cuatro partes. La primera examina qué dice el diagnóstico estándar sobre las relaciones entre clientelismo (y en general, lo que llamamos en Colombia “política tradicional”), marco institucional y fragmentación partidista. También ofrece algunos datos básicos sobre el sistema político y electoral colombiano. Una vez reunido un conjunto de hipótesis, es posible comprobar si se sostienen en pie. Esto se realiza en la segunda parte, con un estudio cuantitativo de caso: la dispersión de listas del Partido Liberal en la Cámara Baja (de Representantes). El resultado es bastante devastador. Prácticamente ninguno de los supuestos implícitos ni de las aseveraciones explícitas del diagnóstico estándar se sostienen. En particular, el aumento de la fragmentación precede a la Constitución de 1991; los políticos tradicionales en la mayoría de los casos no se han beneficiado, y de hecho podrían haber perdido con ella; los pequeños grupos en los que se ha dispersado el Partido Liberal colombiano no son producto de las solidaridades clientelistas, sino de su relajación. En la tercera parte, se muestra qué han dejado de advertir los partidarios de la hipótesis estándar y a qué tipo de vacíos analíticos puede llevar la ingeniería institucional, desde una perspectiva comparada. En las conclusiones, que constituyen la cuarta y última parte, se ofrece una sencilla —pero creo que bastante importante— moraleja. Dados la extensión del recorrido y los límites de espacio, utilizaré un estilo un poco telegráfico aunque, espero, fácilmente comprensible.

## El problema

El sistema político colombiano está constituido en la actualidad por tres corrientes principales, a saber: liberalismo, conservadurismo e *independientes*. Aunque sólo estos últimos no se llaman partido, en realidad cada corriente es una federación bastante laxa de grupos y estructuras, con distintos grados de cohesión. Ahora bien, en el *sistema electoral* colombiano hay varias instituciones que estimulan la fragmentación.

Por ejemplo, la representación proporcional —en su forma más radical, la cuota Hare— vigente en Colombia facilita la vida a las organizaciones pequeñas. Según ha encontrado Jones (1996), en su estudio estadístico comparativo sobre América Latina, la separación de las elecciones presidencial y parlamentaria también favorece la dispersión, lo mismo que la elección en dos vueltas. ¿Cómo ha evolucionado este conjunto de arreglos institucionales en Colombia? El lector puede observar en la tabla 2 que hay tres subperiodos más o menos bien definidos en la vida contemporánea del país. En el primero de ellos, la cuota Hare, la separación de elecciones y el bloqueo a la com-petencia interpartidista típico del Frente Nacional,<sup>5</sup> alentaron intensamente las luchas faccionales. En 1968 se reformó el calendario electoral uniendo las elecciones, pero en 1977 se volvieron a separar. Por tanto, en el periodo 2 hay un —relativamente pequeño— estímulo pro-fragmentación. A la vez, en 1974 se abrieron las compuertas a la competencia interpartidista, lo que debería moderar las luchas faccionales.<sup>6</sup> Así pues, el periodo 2 es típicamente “ambiguo”, y tendría que haber contemplado menos dispersión que el 1 y el 3. En este último, nos encontramos con el conjunto de innovaciones incorporadas a la Constitución de 1991, como la doble vuelta presidencial, o la libertad total de presentar listas independientemente de las estructuras partidistas, que estimulan la fragmentación.

Conociendo esta evolución institucional, se puede evaluar con mejores elementos la hipótesis estándar, que se apoya en una argumentación de tres eslabones, cada uno de los cuales merece un escrutinio más o menos detallado.

1. Las reglas de juego colombianas —principalmente las electorales— estimulan la dispersión de listas. “Se pudo observar entonces cómo las normas que en la Constitución [de 1991] pretendían superar el bipartidismo, facilitando la aparición de nuevos partidos y movimientos, estimularon el surgimiento de una perversa dispersión caótica de partidos” (Rodríguez, 1998, p. 98). Hay dos candidatos principales para hacer de villano en esta película institucional. El primero es el mecanismo que transforma votos en curules, que en Colombia es la cuota Hare. Se trata, en efecto, de un mecanismo estrictamente proporcional que, de acuerdo con la teoría (véanse por ejemplo Mueller, 1997), favorece a las organizaciones pequeñas a costa de estimular la dispersión. El problema es que la cuota Hare vigente hoy se institucionalizó en Colombia entre 1929 y 1932, y aunque el país tuvo durante largos periodos un nivel de fragmentación moderado-alto, no entró en la vertiginosa escalada de fragmentación sino de manera relativamente tardía (más adelante se discutirá cuándo en particular).

<sup>5</sup> Un arreglo consociacional que duró entre 1958 y 1974. Véase Hartlyn (1993).

<sup>6</sup> Y en 1982 se exigió a los partidos tener personería jurídica, una típica disposición cohesionadora.

El segundo candidato a villano es la Constitución de 1991. Ahora bien, buena parte de las disposiciones de la nueva carta son rutinarias, en el sentido en que elevan a nivel constitucional reglas de juego que ya estaban vigentes.<sup>7</sup> Otra parte está dirigida explícitamente contra la clase política tradicional, ya que uno de los objetivos de los arquitectos de la nueva carta era jubilar el clientelismo.<sup>8</sup> Así que la hipótesis estándar está suponiendo o que los cambios tuvieron efectos laterales no deseados o que fueron provocados para favorecer a los políticos tradicionales y clientelistas, lo que en uno u otro caso implicaría que el aumento de la fragmentación se produce después de 1991.

En síntesis, para que la aseveración “las reglas electorales estimulan la dispersión de listas” tenga un mínimo de verosimilitud, los efectos tendrían que verse después de 1991 (si el villano es la constitución) o hasta 1978 y después de 1991, si la cuota Hare lo es.<sup>9</sup> El “periodo minado” para la hipótesis estándar se encuentra entre aproximadamente el fin del Frente Nacional y 1991: si los cambios en la dispersión se produjeron entonces, la Constitución de 1991 no había empezado a actuar y el Frente Nacional ya había dejado de tener efecto;<sup>10</sup> la dispersión, por tanto, tendrá otras causas, y nuestros dos supuestos villanos, con todo y su mala apariencia, serán o (relativamente) inocentes o cómplices menores.

2. Los políticos tradicionales (que en Colombia es sinónimo de clientelistas) ganan con la dispersión de listas. Si hay un cuasi-consenso en la ciencia política colombiana, éste lo es. Ahora bien, la aseveración se divide en dos partes.

*a.* La primera es una simple correlación estadística. A mayor dispersión, mejor resultado obtienen los clientelistas. Pero interpretar “mejor resultado” presenta

<sup>7</sup> El efecto neto es que se vuelve más difícil cambiarlas.

<sup>8</sup> Para nombrar sólo uno de los cambios importantes, los congresistas, que antes gozaban de inmunidad, ahora sólo tienen fuero parlamentario, lo que implica que son imputables por violaciones de la ley penal. *Detalles* como éste permitieron que literalmente decenas de congresistas fueran encarcelados por sus nexos con el narcotráfico (Gutiérrez y Dávila, 2000).

<sup>9</sup> En este segundo caso, los partidarios de la hipótesis estándar podrían argumentar razonablemente que el efecto negativo de la cuota Hare sólo se hace sentir en Colombia en presencia de *otras* reglas que estimulan la dispersión. En ese caso, los dos periodos críticos serían el 1 y el 3, o sea, Frente Nacional (1958-1974) y el postconstitución de 1991, pues en ambos supuestamente habría una fuerte batería pro dispersión. Algunos autores dan por terminado el Frente sólo en 1986, y aunque este criterio parece demasiado elástico, no afecta el argumento general que expongo aquí, porque el cierre de la competencia interpartidista a nivel parlamentario se produjo mucho antes y porque los puntos críticos de la curva de dispersión parecen encontrarse precisamente entre 1986 y 1991.

<sup>10</sup> Si los partidarios de la hipótesis estándar argumentan rezago temporal, toda su argumentación se derrumba, porque están suponiendo efectos inmediatos de la legislación sobre el comportamiento de los agentes. Así pues, supondré a lo largo del texto que no hay rezago (hay varios otros argumentos a favor de tal supuesto). Pero incluso si lo hubiera, el comportamiento de tres tiempos tendría que presentarse, sólo que un poco corrido a la derecha.

a su vez dos dificultades. Primero, ¿cuál es la unidad de medida? ¿Los políticos colombianos son maximizadores de votos o de curules (puestos por proveer)? Dadas las peculiaridades tanto del sistema político colombiano como de su cuota electoral, hay una diferencia real entre una unidad de análisis y otra. Aunque volveré al problema en la próxima sección, baste poner un ejemplo: un partido X que va a las elecciones unido (con una sola lista) en la circunscripción electoral Y, puede galvanizar el entusiasmo de sus miembros y ganar votos, pero perder curules porque la cuota Hare es un sistema de mayores residuos. Debido a la naturaleza de la hipótesis estándar, y a que el clientelismo es particularista y presentista (refractario al aplazamiento de la gratificación), parece prácticamente obligado considerar que estamos hablando de maximización de premios tangibles e inmediatos, es decir, de curules.<sup>11</sup> Segundo, ¿hay un límite a la dispersión racional? No es una pregunta sencilla, porque para cada operador político sus resultados (en curules) dependen de los resultados (en votos) de las demás listas. Sin embargo, hay una clara cota superior: si se presentan más listas que cargos por proveer, hay dispersión electoral que por el momento llamaré *irracional*, es decir, obviamente no maximizadora de curules.

- b. La segunda tiene que ver con la unidad de análisis. Políticos-clientelistas constituirían unidades adecuadas. Nótese que se trata de un problema crucial y delicado. La mayoría de los partidarios de la hipótesis estándar no ha reparado en el hecho de que sostienen que los *partidos tradicionales* alentaron las *microempresas electorales*. Ahora bien, si por ejemplo el número de listas rebasa la cota superior de dispersión racional hay un claro componente de inconsistencia en la explicación. Es decir, el supuesto detrás de la hipótesis estándar es que los políticos (o los clientelistas, o los partidos tradicionales) constituyen sectores relativamente homogéneos, no enfrentados a problemas de acción colectiva, que buscan maximizar curules a través de la dispersión.

3. Más aún, los políticos tradicionales han instrumentado el sistema electoral. Hay varias evidencias a favor de esta afirmación, la principal de las cuales es el diseño por el Partido Liberal de una “operación avispa” (consistente en multiplicar el número de

<sup>11</sup> De hecho, así lo hace implícitamente en su interesante artículo pionero Rodríguez (1998), al contabilizar los votos depositados por perdedores como desperdiciados, una noción que no puedo compartir y que va directamente en contravía de la definición que da Przeworski de democracia (“un sistema de perdedores”). Nótese que los políticos en realidad podrían tener funciones de utilidad más complicadas, que les permitan considerar tanto curules como votos, y parece que empíricamente es así. Pero usar esos afinamientos presentaría dificultades técnicas y en cambio no daría nada de gran interés, porque los resultados que presento en la próxima sección se comportan de forma similar tanto en votos como en curules.

listas que presentaría el partido en cada circunscripción) en las primeras elecciones de la década de los noventa con el fin de maximizar curules (*para el partido*). La idea de instrumentación puede adoptar una de dos variantes. La primera, creación consciente, como la de quien diseña una herramienta. La segunda, aprendizaje. Los que no se dispersan obtienen peores resultados, y los operadores políticos van volviéndose cada vez más conscientes de esa situación. Creo que la segunda es bastante más compleja, pero en un punto crucial ambas versiones terminan en lo mismo: a largo plazo, la dispersión, a medida que exhibe sus resultados positivos, ha de ir profundizándose, hasta alcanzar su máximo racional (igual a, o un poco por debajo de, la norma de la cota superior, según la cual el número de listas por circunscripción no ha de sobrepasar el de cargos por proveer).

Ya tenemos pues un conjunto de hipótesis verificables. ¿Pasarán la prueba de la evaluación empírica?

### **Un estudio de caso: el Partido Liberal en la Cámara de Representantes**

Quizá no haya mejor manera de tratar de entender la relación entre clientelismo y dispersión electoral que analizar el comportamiento histórico del Partido Liberal en la Cámara de Representantes. Las razones son varias. Primero, el liberalismo está inverosímilmente fragmentado. Es la más grande vertiente de nuestro sistema político, y lo que ocurra allí tiene una incidencia decisiva sobre todo el sistema. También es la más clientelizada, según varios comentaristas, una percepción que seguramente es correcta. Más aún, fueron los liberales, en cabeza del ex presidente Alfonso López Michelsen, quienes propusieron la llamada “operación avispa” como estrategia *consciente* para maximizar curules a través de la dispersión de listas. Por otra parte, la instancia nacional con más incidencia del clientelismo de nuestro sistema es la Cámara de Representantes. Aunque se puede argumentar que la diferencia con la cámara alta, el Senado de la República, es poca o nula, en cuanto a particularismo si esa diferencia existiera obraría en favor del Senado. El Senado *a veces* ha tomado decisiones que tienen en cuenta intereses nacionales, mientras la Cámara se comportaba de manera estrictamente particularista. Así pues, si la doble relación diseños institucionales nocivos-fragmentación, por un lado, y fragmentación-buen desempeño, por el otro, no se presenta en el caso del liberalismo en la Cámara, es muy improbable que se presente

---

<sup>12</sup> La cláusula de la correlación *licita* es indispensable. Tengo muchas evidencias de que tampoco hay una relación entre desempeño y fragmentación para el Partido Conservador. En cambio, en el caso de los llamados independientes

*licitamente* en algún otro eslabón del sistema.<sup>12</sup> A la vez, la parte tres de la hipótesis estándar —que son los políticos tradicionales quienes instrumentan la dispersión— se refiere tanto a los liberales como a los conservadores. Por mucho son los primeros quienes han obtenido mejores desempeños electorales parlamentarios en las últimas décadas. En fin, se estará analizando la hipótesis estándar en las mejores condiciones posibles para ella.

Remito ahora al lector a la tabla 3. Colombia está dividida en departamentos, cada uno de los cuales representa una circunscripción para la Cámara.<sup>13</sup> En la primera columna, el lector encuentra los nombres de la respectiva circunscripción. En la segunda se ofrece un dato empírico clave: el número de listas que presentó sucesivamente el Partido Liberal en la circunscripción dada en la serie de tiempo que se analizó, a saber: los años 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1991, 1994 y 1998. Por ejemplo, para el Valle la segunda columna es: (2,5,8,6,12,5,24,15), lo que significa que en 1974 los liberales presentaron 2 listas, en 1978 5 listas, en 1982-8, en 1986-6, en 1990-12, en 1991-5, en 1994-24 y en 1998-15. La tercera columna es el estadístico  $r$  cuadrado acerca de la intensidad de la correlación entre fragmentación y desempeño electoral, medido como la fracción del total de curules por circunscripción obtenida por el Partido Liberal.  $R^2$  se puede leer como la cantidad de cambio de la variable dependiente (en este caso, desempeño), que explica la variable independiente (en este caso, fragmentación). Entre mayor sea  $R^2$ , mejor es el ajuste. Las columnas 3 y 4 presentan el estadístico  $F$ , y la posibilidad de rechazar o no la hipótesis nula (que la variable independiente no tiene incidencia sobre la dependiente) a un nivel de significación del 5 por ciento.

Según muestra la tabla, no hay prácticamente en ninguna circunscripción una correlación entre fragmentación y desempeño electoral. No es conveniente fragmentarse. Tampoco es erróneo hacerlo. Simplemente, no es un factor que cuente. Las únicas posibles excepciones son Sucre y Chocó. En Sucre, donde la correlación es mucho

---

podría aparecer una correlación, pero espuria. El asunto se puede plantear de la siguiente manera: la corriente contra los partidos tradicionales ha ido creciendo, independientemente de las reglas de juego electorales. A medida que hay un aumento de la “demanda” de independientes, aumenta la “oferta” (entran más candidatos con esas características al juego electoral). Por consiguiente, puede haber crecido (todo esto es hipotético) simultáneamente la votación independiente y/o su participación en los cuerpos colegiados, a la vez que su fragmentación también lo hace. Pero incluso si esto tiene lugar (ignoro si ése sea el caso o no), tendría un límite, y estaríamos muy cerca de su límite. Incluso si ingenuamente se aceptara esta co-ocurrencia como una causalidad, una parte importante de la hipótesis estándar quedaría refutada, porque serían los independientes, y no los tradicionales, quienes ganarían con la fragmentación.

<sup>13</sup> El Senado también tuvo circunscripciones departamentales hasta 1991, año en que se le dotó de una circunscripción nacional. Esto constituye una razón técnica adicional, de mucho peso, para hacer el estudio con relación a la Cámara: podemos comparar lo que sucedió antes y después del establecimiento de las nuevas reglas de juego de la Constitución de 1991.

más fuerte, ésta actúa en *dirección contraria* a la supuesta: a medida que aumenta la dispersión, empeoran los resultados electorales.

Así pues, no hay ninguna evidencia que soporte la intuición de que a mayor fragmentación mejor desempeño electoral. ¿Quizás el modelo no está bien especificado? En efecto, cambiando la regresión lineal por una polinomial obtuve resultados algo más aceptables, aunque aun así en la mayoría de las circunscripciones la correlación era inexistente. Pero, ¿cómo puede uno argumentar no linealidades o, por ejemplo, otras posibles variables que mejoren el modelo? La hipótesis estándar, tanto en su variante académica como en la periodística, ha planteado una correlación lineal, que es precisamente la que se evalúa en la tabla 3. Esto, a su vez, resulta razonable, porque para que la hipótesis estándar se sostenga, las relaciones en el mundo real tienen que ser lo suficientemente transparentes como para que los operadores políticos puedan aprehenderlas y manipularlas.<sup>14</sup>

Aunque no haya correlación entre fragmentación y desempeño, puede pensarse que la primera constituye un mal en sí y que las reglas de juego que fomentan la fragmentación son nocivas, independientemente de que puedan ser manipuladas por los políticos o no. Concentrémonos por tanto en el otro eslabón de causalidad. Podemos comparar ahora no circunscripciones, sino años, para establecer cómo ha evolucionado la dispersión, y cuáles son los puntos críticos de tal evolución.

Eso se presenta en la tabla 4. La primera columna son los años. La segunda es el valor del estadístico  $p$  de una sola cola. La tercera y la cuarta, respectivamente, se refieren a la posibilidad de rechazar o no la hipótesis nula (que es “razonable” decir que las medias son iguales) a los niveles de significación del 5 y del 1 por ciento respectivamente.

Nótese que estamos comparando ahora conjuntos de números (la cantidad de listas en las diversas circunscripciones presentadas en cada año de la serie), que pueden ser estudiados desde el punto de vista de si son “significativamente diferentes” entre sí. Esto es lo que hace la prueba de la diferencia de medias. Se tomará como punto de referencia el año 1994, las primeras elecciones posteriores a la Constitución de 1991 para las que tenemos información fidedigna. El resultado es bastante concluyente. *El punto crítico de la evolución de la dispersión en Colombia es 1990*. En ese año el número de listas se dispara hacia arriba. Las diferencias después entre los distintos años NO son significativas, con excepción de 1991 en donde el resultado seguramente es producto de deficiencias de información. Pero hay más. Ya en 1982 existían poderosas fuerzas centrífugas que presionaban la explosión de listas. En 1986 hubo una contracción —creería que debido

---

<sup>14</sup> Quedaría siempre en pie la posibilidad de un proceso evolutivo inconsciente, pero esta alternativa no es verosímil sin periodos largos que vayan descartando a los perdedores, una condición que no se cumple en este caso.

a un esfuerzo consciente de la dirección liberal, pero eso es otro tema—, pero en 1990 el liberalismo se pulverizó para no volverse a recomponer más (hasta hoy, en las elecciones del 2002 es muy probable que la dispersión sea también alta).

Así, lo que dice Pizarro (en prensa) sobre la fragmentación resulta inexacto, por lo menos en lo que concierne a la Cámara de Representantes:<sup>15</sup> “Pero, también es importante subrayar que, tras crecer y crecer en forma persistente a lo largo de los años, la atomización sufrió un salto cualitativo a partir de los años noventa”. Menos válida aún es la aseveración más enfática de que la Constitución de 1991, con sus diseños en pro de la dispersión, “contribuyó de manera decisiva a acrecentar la anarquía partidista que se vive actualmente en Colombia”.

Lo anterior es importante por dos razones. En primer lugar, el aumento estadísticamente significativo de la dispersión de listas se produjo *antes* de las reformas constitucionales de 1991, a las que por tanto no se puede atribuir un valor causal. En segundo lugar —e igualmente valioso aunque algo menos visible— no hay diferencias entre la dispersión de 1994 y la de 1998, lo que muestra que aquí no podemos decir por ahora que exista tendencia alguna. Más adelante, al referirme en forma breve al tema de racionalidad-optimalidad, mostraré por qué precisamente es así.

Todo esto constituye una gran dolor de cabeza para la hipótesis estándar. Tenemos dos periodos que supuestamente deberían presenciar una eclosión de micro-empresas: el Frente Nacional (1958-1978 aprox.) y 1991 hasta hoy. Hay elecciones que constituyen “el periodo minado” porque constituyen el valle inferior de incentivos para la fragmentación en Colombia: 1982, 1986 y 1990. Es justamente allí donde se presenta la explosión irreparable de listas.

La tabla 5 nos muestra, en fin, un problema adicional; por fortuna, también apunta a posibles soluciones. La tabla se centra en los eventos de dispersión ostensiblemente irracional<sup>16</sup> en cada circunscripción en el periodo estudiado, es decir, las veces que el Partido Liberal lanzó más listas que cargos por proveer en cada año/circunscripción. Incluso este análisis grueso arroja resultados bastante interesantes. Primero, los eventos de irracionalidad aparecieron en todo el periodo. Segundo, efectivamente *en este sentido específico* 1991 sí parece haber implicado un cambio cualitativo: en las últimas dos elecciones parlamentarias se produjo una explosión de la “dispersión irracional”.<sup>17</sup> Pero,

<sup>15</sup> El Senado no es fácil de evaluar en este sentido, porque pasó de una circunscripción departamental a otra nacional. No descarto que en los concejos municipales se haya producido una explosión de listas *a partir* de la década de los noventa, pero que yo sepa es un tema que aún no se ha estudiado.

<sup>16</sup> Advértase que se hubiera podido hacer un análisis más fino, trabajando no con la cota superior (número de cargos por proveer), sino manteniendo fija la votación de las otras fuerzas y evaluando si, dada esa repartición de votos, el Partido hubiera podido aumentar el número de curules obtenido lanzando un número distinto de listas. Dejo esta tarea para una próxima ocasión o para algún investigador interesado.

al contrario de lo que supone la hipótesis estándar, lo único que ha sucedido es que ha comenzado a perjudicar ostensiblemente a los tradicionales. Subrayo que si pasamos del Partido a las listas, el panorama del comportamiento racional tampoco mejora. En la medida en que las campañas en Colombia son extremadamente costosas,<sup>18</sup> para no hablar ya de la inversión de tiempo y esfuerzo, y del riesgo que implica hacer política en Colombia, perder tiene una severa penalización. ¿Por qué se postulan personas que no tienen ninguna posibilidad de ganar? Si se habla de sistemas de incentivos, hay que plantear ante todo el problema de la racionalidad.

Esto sugiere por una parte que la unidad de análisis escogida es errónea: no son los políticos tradicionales, ni el Partido, quizás ni siquiera la mayoría de los operadores políticos, quienes se han beneficiado con la dispersión. Por el contrario, muchos han perdido curules con ella.<sup>19</sup> En lugar de “relaciones antidemocráticas” nos encontramos con la dificultad de la jerarquía del partido para controlar a los políticos, y de los escalones intermedios de las redes clientelistas para controlar a los inferiores; la “operación avispa” sería ante todo una respuesta adaptativa de las jerarquías del Partido Liberal para enfrentar problemas de acción colectiva irresueltos. Por otra parte, muestra que las instituciones sí pueden haber tenido impacto, pero a través de una secuencia distinta de la propuesta por la hipótesis estándar. Hubo dispersión y fraccionamiento *moderados*, alentados tanto por la cuota Hare como por el Frente Nacional —que limitaba radicalmente la competencia interpartidista y por tanto estimulaba la faccional—, hasta aproximadamente 1978. Después, el faccionalismo se comenzó a salir de cauce. En 1990 se produjo el punto crítico, en donde, si se me permite la frase efectista, la fragmentación se convirtió en pulverización. Sin embargo, en 1994 hubo otro cambio cualitativo: alentados por el *ethos* de la Constitución de 1991 (simplificando, ideologías antipolíticas y antipartido más diseños institucionales como la descentralización), los operadores políticos salieron totalmente de la órbita de control de las autoridades centrales del partido. No aumentó el promedio de listas en relación con los años anteriores, pero sí hubo un cambio cualitativamente importante: el número de eventos de “irracionalidad ostensible” creció. La dispersión comenzó a

<sup>17</sup> Esto también se puede mostrar fácilmente haciendo la prueba de la diferencia de medias, pero por razones de espacio solicitaré al lector que acepte mi palabra (o que, basándose en los datos de la tabla, lo compruebe por sí mismo).

<sup>18</sup> Muchos mantienen doble contabilidad, pero a partir de entrevistas con varios candidatos calculo que el rango de costos para una campaña a la Cámara podría estar para las elecciones del 2002 entre 250 000 y 500 000 dólares.

<sup>19</sup> El conteo sobre votos es más difícil de establecer. Por razones de espacio no he presentado aquí una tabla análoga a la tabla 2 con las regresiones correspondientes a la suposición de que los políticos son maximizadores de votos, y no de curules. Como ya lo dije atrás, los resultados son un poco menos desoladores para la hipótesis estándar,

*perjudicar abiertamente* a los políticos tradicionales (¡lo que muestra, para completar la paradoja, que la Constitución de 1991, por vías inesperadas, sí estaba cumpliendo su función!)

## Las demás piezas del rompecabezas

**Tabla 1**  
**Evolución de listas presentadas para el congreso**

	1991	1994	1998	Escaños en juego
Senado	143	254	314	102
Cámara	487	674	692	163
Total	630	928	1006	265

Fuente: tomado de Rodríguez (1998).

**Tabla 2**  
**Periodos institucionales en relación con la fragmentación**

Periodo	Diseños institucionales	Estímulos a la fragmentación
1958-1974	Serios límites a la competencia interpartidista	Altos
1978-1991	Apertura gradual de la competencia interpartidista,* separación de las elecciones presidenciales y parlamentarias	La apertura de la competencia favorece la cohesión, la separación de elecciones y la dispersión
Desde 1991	Doble vuelta presidencial, libertad a los movimientos	Altos

\* De hecho empezó desde 1968, pero de manera decidida —eliminando la alternancia de presidentes obligada, la división paritaria de curules y en cuerpos subnacionales, etcétera— sólo tuvo lugar en los años setenta.

**Tabla 3**  
**Dispersión y desempeño electoral del liberalismo en la Cámara\***

<i>Departamento/ Indicador</i>	<i>Listas</i>	<i>r2</i>	<i>F</i>	<i>rechazar H0 al 5% (1 grado de libertad en el numerador, 6 en el denominador)</i>
Antioquia	(2,6,10,4,11,7,21,25)	0.041	0.257	No
Atlántico	(7,9,9,7,9,4,6,5)	0.332	2.986	No
Bolívar	(12,8,12,10,8,3,9,6)	0.0007	0.004	No
Boyacá	(10,8,11,9,10,3,13,8)	0.322	2.85	No
Caldas	(3,5,6,6,5,2,4,3)	0.167	1.201	No
Cauca	(3,5,2,5,7,3,9,7)	0.0199	0.122	No
Cesar	(4,5,6,5,5,1,5,8)	0.223	1.433	No
Córdoba	(6,7,6,5,4,4,7,6)	0.044	0.28	No
Cundinamarca**	(7,8,18,17,34,4,19,19)	0.492	5.819	No
Chocó	(4,3,4,4,5,1,5,5)	0.556	7.501	Sí
Huila	(2,4,4,2,2,2,5,3)	0.003	0.016	No
Guajira	(2,2,2,3,3,1,3,4)	0.002	0.015	No
Magdalena	(6,5,6,5,4,4,10,6)	0.033	0.204	No
Meta	(4,4,3,4,3,1,4,4)	0.191	1.42	No
Nariño	(9,7,6,7,5,3,7,3)	0.09	0.596	No
Norte de Santander	(2,5,4,7,5,3,8,4)	0.013	0.08	No
Quindío	(3,5,5,4,3,2,5,3)	0.037	0.227	No
Risaralda	(2,6,5,6,4,2,3,3)	0.278	2.31	No
Santander	(4,10,12,10,10,3,10,9)	0.209	1.585	No
Sucre	(5,5,5,4,4,2,6,3)	0.909	50.2632	Sí
Tolima	(2,2,3,6,10,4,10,9)	0.015	0.09	No
Valle	(2,5,8,6,12,5,24,15)	0.029	0.179	No
Arauca	(3,4,4,3,4,1,3,4)	0.0035	0.02	No
Caquetá	(2,3,2,3,2,1,2,3)	0.062	0.242	No

\* Datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, menos para 1991 (año en el cual la Registraduría sólo captó los datos de los elegidos). Para 1991 se utilizaron las siguientes fuentes: "Numerados los tarjetones electorales", en *El Espectador*, 31 de agosto de 1991, p. 1; "Nueve candidatos disputan la gobernación de Cundinamarca: numeradas 36 listas de aspirantes", en *El Espectador*, 31 de agosto 1991, p. 11\*; "Numerados tarjetones electorales", en *El Espectador*, 31 de agosto de 1991, p. 10\*; "Lotería de números electorales", en *El Espectador*, 1 de septiembre de 1991, p. 6\*; "Listas Cámara en Antioquia", en *El colombiano*, 5 de septiembre de 1991, p. 5. Las regresiones se hicieron con y sin el año 1991, y arrojaron resultados análogos.

\*\* Hasta 1991 incluía a Bogotá, después de 1991 no la incluye.

**Tabla 4**  
**Evolución de la dispersión en relación con 1994 Prueba de diferencia de medias**

<i>Año</i>	<i>Valor p de una sola cola</i>	<i>Rechazar H0 al 5%</i>	<i>Rechazar H0 al 1%</i>
1974	0.0031	Sí	Sí
1978	0.017	Sí	Sí
1982	0.098	No	No
1986	0.046	Sí	No
1990	0.2496	No	No
1991*	0.0037	Sí	Sí
1998	0.202	No	No

\* 1991 resulta tener significativamente menos listas en casi todas las circunscripciones que 1994, pero esto de seguro es un problema de información.

¿Se puede concluir entonces que la búsqueda de “temas neoinstitucionalistas” para explicar la fragmentación en Colombia y sus relaciones con el clientelismo ha resultado infructuosa? Para responder a tal pregunta, hay que detenerse en al menos tres temas adicionales.

En primer lugar, como habrá notado el lector, la discusión de la sección anterior se apoya en la separación analítica entre desinstitucionalización partidista y aumento de la competencia. En Colombia, y en muchos países del mundo andino, tal separación es crucial. Por un lado, el aparato de las viejas fuerzas comenzó a deshacerse y fragmentarse. Por otro, aumentó la oferta electoral porque la sociedad ya no cabía en el viejo esquema partidista: movimientos étnicos, territoriales, de protesta contra el cierre del sistema político, etcétera. Metodológicamente, es erróneo agregar el fenómeno de la desinstitucionalización y el de la nueva oferta, porque corresponden a dinámicas diferentes. Como observará el lector en la tabla 6, el número efectivo de partidos *disminuyó* en la década de los ochenta, precisamente cuando la fragmentación liberal estaba aumentando; es decir, hubo disminución de oferta ajena al bipartidismo tradicional y a la vez fragmentación. Solamente en el periodo 3 ambas dinámicas confluyen, aunque por razones distintas. Pero apenas uno separa desinstitucionalización de competencia, se encuentra con la necesidad de hacer evaluaciones mucho más finas en la búsqueda de explicaciones.

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, incluso si se descartan los estímulos directos a la fragmentación, aún se pueden encontrar reformas institucionales que podrían

**Tabla 5**  
**Dispersión liberal perjudicial**

<i>Circunscripción</i>	<i>Eventos de “irracionalidad” (relación listas/cargos por proveer mayor que uno)</i>
Antioquia	2 (1994 y 1998)
Arauca	8 (todos los años de la serie)
Atlántico	5 (1978, 1982, 1990, 1991, 1998)
Bolívar	5 (1974, 1982, 1986, 1994, 1998)
Boyacá	3 (1991, 1994, 1998)
Caldas	0
Caquetá	3 (1978, 1986, 1998)
Cauca	3 (1991, 1994, 1998)
Cesar	5 (1978, 1982, 1990, 1994, 1998)
Chocó	5 (1974, 1982, 1990, 1994, 1998)
Córdoba	3 (1991, 1994, 1998)
Cundinamarca	4 (1990, 1991, 1994, 1998)
Huila	0
Guajira	3 (1990, 1994, 1998)
Magdalena	2 (1994, 1998)
Meta	5 (1974, 1978, 1991, 1994, 1998)
Nariño	2 (1974, 1994)
Norte de Santander	1 (1994)
Putumayo	4 (1986, 1990, 1994, 1998)
Quindío	4 (1978, 1982, 1991, 1994)
Risaralda	2 (1978, 1998)
San Andrés	4 (1974, 1978, 1990, 1998)
Santander	2 (1994, 1998)
Sucre	5 (1974, 1978, 1982, 1994, 1998)
Tolima	3 (1990, 1994, 1998)
Valle	2 (1994, 1998)

**Tabla 6**  
**Evolución del índice de número efectivo de partidos**  
**para las dos Cámaras del Congreso entre 1970 y 1998**

<i>Año</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara</i>
1970	2.94	2.98
1974	2.17	2.28
1978	2.01	2.06
1982	1.97	1.98
1986	2.46	2.45
1990	2.22	2.18
1991	2.91	3.01
1994	2.82	2.71
1998	3.77	3.17

Fuente: Gutiérrez (1998).

haber tenido impactos importantes. Dicho de otra manera, la moraleja del texto no es que “las instituciones no cuentan”, sino que debe verse en cada caso específicamente por qué y cómo cuentan. El ejemplo de la descentralización electoral en Colombia es interesante. Una conjetura razonable sería que la introducción de la elección popular de alcaldes en 1988 estimuló la dispersión, al crear instancias políticas de gran importancia que están por fuera del control de las autoridades centrales del partido. Esto explicaría la explosión de listas liberales en 1990 (aunque no la de 1982). Pero independientemente de lo que resultara de esa evaluación —que en su momento ameritaría un análisis separado—, lo importante es que la descentralización es un resultado de una compleja lucha social en el país, en donde intervinieron tanto dinámicas subnacionales como supranacionales.<sup>20</sup> En este caso, las instituciones son un desenlace o, con mayor exactitud, un síntoma de un síndrome más general, al que no se le pueden atribuir efectos sin precisar de manera empírica cuándo y cómo se produjeron independientemente de las demás fuerzas que actuaban en la misma dirección.

En tercer lugar, el programa neoinstitucionalista tal como se ha aplicado en su abrumadora mayoría a América Latina, carece de mecanismos para evaluar situaciones

<sup>20</sup> Y de pronto habría que invertir la flecha de causalidad: es la “descentralización social” la que produce la institucional.

en las que dos o más instituciones *actúan en direcciones contrarias*. Por ejemplo, en el periodo dos de este estudio, hay apertura política y a la vez separación (relativamente débil) de elecciones parlamentaria y presidencial. ¿Qué pesa más? Intuitivamente, se pensaría que el peso de la apertura a la competencia interpartidista es mucho más importante que la separación electoral. Pero la mayoría de los análisis evaden simplemente el problema. Más complejo aún es el problema de qué instituciones considerar en el análisis. En nuestro caso, ¿qué tan lejos del dominio de lo puramente electoral hay que ir para encontrar las causas y/o explicaciones de los efectos en estudio?

Estos tres vacíos en conjunto producen un alto grado de indeterminación analítica. La situación no hace sino empeorar apenas ingresamos al tema del clientelismo. El término en realidad designa distintos momentos de un fenómeno en constante evolución y sometido a incrementos continuos. El periodo del clientelismo clásico, con sus estructuras verticales y la cuidadosa yuxtaposición entre jerarquías de clase y jerarquías dentro de la red (véase Hoskin y Swanson, 1974) apenas sobrevivió al Frente Nacional. Pero después nos encontramos con la disminución del gradiente de asimetría entre el patrón y los clientes, y el reemplazo paulatino de los notablatos locales en la cúpula de las redes. Distintos analistas han dado nombres y descripciones diferentes del proceso, pero coinciden (véanse entre otros el clásico Leal y Dávila, 1990, además de Archer, 1990 y Gutiérrez, 1998) en que ya a finales de los ochenta había un desencuentro entre la cartografía organizacional y la de clase de las redes clientelistas. Adicionalmente, hubo serios cambios en la naturaleza y estructura de las redes clientelistas en Colombia, que implicaron aplanamiento jerárquico y la consecución de ventajas de los operadores políticos locales a costa de los congresistas, y de éstos a costa del centro. Ello ha contribuido a un aumento radical de la competencia política dentro y fuera de los partidos tradicionales, lo que nos regresa al punto de partida de esta sección: *Cuando se establece una relación entre clientelismo y fragmentación no sólo hay que tener en cuenta la evolución de la fragmentación sino también la del clientelismo*. Olvidar esto conduce a una gran insensibilidad frente al cambio político, al que o se considera inexistente o se identifica automáticamente con deterioro. Al subrayar los elementos de continuidad entre los distintos momentos de evolución del sistema, la hipótesis estándar atribuye a una sola causa —en este caso el clientelismo o la política tradicional— dos efectos bastante distintos, a saber: el cierre político, que impedía que fuerzas distintas al liberalismo y el conservadurismo participaran exitosamente en las contiendas electorales, y la fragmentación. La única manera de mantener en pie el implícito fuerte de esta doble causalidad —política tradicional produce cierre y fragmentación— es suponiendo que la fragmentación y el cierre obedecen a un mismo mecanismo de causalidad. Por eso es por lo que Jiménez (1997, p. 27) denuncia la permanencia de relaciones clientelistas ajenas a la democracia, en el interior de cada empresa electoral. En realidad, lo que

hemos vivido con la dupla clientelismo-fragmentación es la simultaneidad de apertura política y deterioro (legal, moral y de representación), una forma de democratización anómala, pero de ninguna manera irreal o de pura apariencia.

Aparte de la dificultad de aprehender la evolución del fenómeno, la hipótesis estándar define mal las unidades de análisis. El término mismo “clase política” —tomado de la sociología política de Mosca— sugiere una cierta solidaridad de intereses entre los políticos. El concepto de ingeniería institucional invita a imaginar que las decisiones de los actores obedecen (adoptando la terminología de Elster) a una racionalidad paramétrica, no estratégica. Es decir, toma el entorno como dado (como un parámetro) y supone que la manipulación de sistemas de incentivos cambiará los comportamientos en un sentido u otro. El resultado de este supuesto (sumergido y erróneo) es saltar por encima de los problemas estratégicos de los actores y obviar el problema de la naturaleza de su racionalidad.

Si se abandonan tales supuestos, el hecho de que los políticos incurran en conductas subóptimas al responder a diseños que supuestamente los favorecen, como lo hemos visto aquí, ya no constituye una escandalosa anomalía que hay que meter cuidadosamente bajo el tapete. ¿Por qué incurren los operadores políticos en conductas subóptimas? Ésta es una pregunta de gran interés que sistemáticamente se pasa por alto. Pero todas las evidencias muestran (véase acápite anterior) que en efecto la dispersión no sólo no mejora el desempeño de los liberales, sino que en los últimos años ha adquirido modalidades contraproducentes (para ellos). Es obvio que si los operadores políticos no están optimizando sus resultados, no responderán como se espera a los cambios en los incentivos. La pregunta es tanto más candente cuanto que en Colombia la política es una actividad de alto riesgo, no sólo por lo costosa que es la derrota sino por la probabilidad real de ser amenazado, secuestrado o asesinado. Un intento de respuesta debería tener en cuenta dos factores.

Primero, hay problemas de acción colectiva. Cox (1997) ha planteado que las instituciones políticas, sobre todo los partidos, sirven para superarlos. Tal punto de vista es particularmente útil para entender la fragmentación colombiana. Si por choques exógenos (como el narcotráfico, el peso creciente de la televisión, la guerra civil y la tensión creciente entre políticos tradicionales y elites socioeconómicas)<sup>21</sup> los partidos perdieron su capacidad de solucionar los dilemas sociales, entonces el comportamiento que de manera provisional (y en realidad inexacta) he llamado “ostensiblemente irracional” es producto de conductas individuales racionales que conducen a los liberales a un punto colectivamente subóptimo.

<sup>21</sup> No es sorprendente, en vista de lo que se ha venido argumentando, que el efecto de estos factores sobre la fragmentación esté prácticamente sin estudiar. Para un primer acercamiento, véase Gutiérrez (en prensa).

Segundo, la política en general tiene incorporado un elemento de sobreestimación de las propias posibilidades que no puede desechar. Esto es, los errores de cálculo de los políticos no necesariamente obedecen a información imperfecta o racionalidad acotada (en el caso colombiano he podido ver que los intermediarios locales están muy bien informados y son calculadores bastante experimentados), sino a razones intrínsecas. Es una actividad en particular proclive a los errores de cálculo, porque los resultados son parcialmente una función de las expectativas. Dicho de otra manera, los objetivos políticos (como ganar una elección) son profecías que pretenden autocumplirse: los líderes los plantean no sólo para guiarse en el mundo, sino para entusiasmar, movilizar, etcétera. Esto plantea graves problemas de cohesión en un contexto como el colombiano, donde los recursos (financieros, simbólicos) repentinamente se han redistribuido entre muchos actores. Si agregamos que por la guerra en Colombia existen fuertes incentivos para enfocar el comportamiento en el presente —volcado en el día de hoy, sin tomar en cuenta en absoluto lo que se pueda recibir mañana— tenemos fuerzas centrífugas poderosas que impiden el “surgimiento de la cooperación” (Axelrod, 1986), que funciona de manera independiente del entorno institucional. Advuértase que esto nos conduce sorprendentemente a invertir la pregunta: no por qué hay tanta fragmentación, sino por qué, pese a las pulsiones centrífugas, en Colombia no ha explotado en pedazos el sistema de partidos.

La política en Colombia se ha convertido en una actividad altamente personalizada, con un fuerte componente de ascenso social brusco apoyado en recursos que van desde redes familiares hasta simple audacia, pasando por contactos con la criminalidad organizada, etcétera. No veo cómo todo eso pueda explicarse sin entender verbigracia el narcotráfico, la televisión y la familia, es decir, sin recurrir a procesos sociales complejos que se apoyan en redes amplias y que con frecuencia rebasan el marco nacional.

## Conclusiones

Así, la hipótesis estándar no ha pasado el examen. ¿Qué interés, aparte de un conocimiento adicional de la política colombiana, puede tener la falsificación que he realizado aquí? Creo que sólo uno, pero no desdeñable. Paso a ofrecer la moraleja prometida al principio del artículo: hay que reintroducir la sociedad y la agencia en marcos analíticos rigurosos.

Mi razonamiento procede en varios eslabones, todos bastante simples. Comienzo señalando que obviamente el problema no es si las instituciones son o no importantes (la respuesta de cualquier modalidad razonable de ciencia social es que sí), o si podemos prescindir de ellas al construir nuestras explicaciones (la respuesta es un enfático no). Más bien el asunto es la forma en que la perspectiva de la ingeniería institucional

influye sobre la formulación del conjunto de preguntas predilectas que constituyen el programa de investigación sobre un problema dado. Tal y como dimana, por ejemplo, de Ames (1999), la preocupación general de los ingenieros institucionales en América Latina es entender “¿por qué funciona mal?” y “¿cómo arreglarlo?”. Un ejemplo excelente es la hipótesis estándar sobre la dispersión política en Colombia. Sostendría que ese estilo de indagación plantea mal los problemas en muchos sentidos.

Primero, como se vio a lo largo del artículo, especifica erróneamente las unidades de análisis y de medida, porque confunde las categorías vernáculas de mala política en cada país con categorías analíticas, y establece una abrupta dicotomía moderno-atrasado. Ancla la cadena de causalidad de problemas típicamente “grandes” y “largos” en causas “pequeñas” (la letra menuda de la legislación electoral, por ejemplo), sin especificar el tránsito de las unas a los otros.<sup>22</sup> Naturalmente, no quiero sugerir que los eventos “grandes” tengan siempre causas grandes, más bien que todo cambio de escala en la cadena de causalidad debe estar bien especificado. Pero la ingeniería institucional no va de los “micromotivos” a los “macrocomportamientos” (Schelling, 1978), sino de diseños “perversos” a efectos necesarios en la vida real, a través de un proceso deductivo. En el camino pierde de vista los problemas de acción colectiva, uno de los temas más ricos en el análisis de la política latinoamericana actual. Es una mirada hospitalaria, con enfermedades y sin individuos (Gutiérrez y Dávila, 2000), y en general sin agentes.

Segundo, y en relación con lo anterior, la definición de qué funciona mal o bien depende de una teleología casi siempre sumergida y mal resuelta. Hay un patrón moderno y “correcto” al que se llegará después de una laboriosa adaptación, un problema de perspectiva que ya había denunciado O’Donnell (1996) para la “transitología democrática”. Digo mal resuelta no para ensañarme con un árbol caído, sino porque en realidad saber qué es erróneo o adecuado dentro de un sistema no se puede resolver únicamente contrastándolo con otro sistema, sino usando un contrafáctico (¿qué sucedería si reemplazara esta pieza por otra, dado el estado general actual del sistema?). No creo que tenga mucho sentido, por ejemplo, decir que el sistema político colombiano es mejor o peor que el inglés, sino que es mejor o peor que otro posible dada la situación general del país, pero tanto nuestra academia de ingeniería como la abrumadora mayoría de los círculos de iniciados adopta la perspectiva contraria.

La unión de ambos pecados puede conducir a omitir los problemas más importantes y las soluciones más reveladoras. Adicionalmente, la fe en los dictados de la teleología de ingeniería conduce a menudo a cierta laxitud metodológica, consistente en “probar” por ilustración y determinar por simple inspección ocular. Esto no es casual. Si desapareces

---

<sup>22</sup> Un problema que ha notado Eckstein (2000).

de tu horizonte conceptual la agencia, si crees que puedes estimar los efectos de las reglas de juego en el mundo real a través de un proceso deductivo, dejas de preocuparte por lo que *empíricamente* hacen los agentes. Sí, las listas en Colombia se multiplicaron: ¿pero cuándo? ¿Dónde ubicar los puntos críticos de la curva? ¿Concuerda mi hipótesis con los hechos? Sólo la fe en el poder mágico del nuevo flogisto social (“sistemas de incentivos”, en abstracto)<sup>23</sup> puede llevar a considerar una sola explicación posible y necesaria, sin evaluar metódicamente si esa explicación se ajusta a los hechos, y a dejar en la oscuridad variables y procesos alternativos centrales. Mi ejemplo predilecto de esto es la enorme literatura que habla en Colombia sobre personalismo en política y que no nombra *ni una sola vez* la influencia de la televisión.<sup>24</sup>

De manera más divertida, algunas de nuestras esperanzas más queridas podrían generar enormes problemas de llevarse a la práctica, la razón misma por la que Santa Teresa nos pedía que temiéramos a las plegarias atendidas.

Hay muchos casos, pero el que más me gusta es el siguiente. En contraste con nuestros pobres partidos realmente existentes, un norte que ha fascinado a decenas de intelectuales colombianos (incluyendo a quien suscribe) es la constitución de un sistema ordenado de partidos fuertes, razonablemente programáticos. De ahí que parezca muy atractiva la noción de “multipartidismo eficaz” para un país que necesita, en las palabras de Pizarro (1995), tanto democracia como gobernabilidad. Pocos partidos, bien estructurados, digamos 3 o 4, compitiendo entre sí: ¿no es éste el mejor de los mundos posibles, moderno, sin desorden y sin cierres antidemocráticos?<sup>25</sup>

Pues bien, en un reciente estudio comparativo, Przeworski y colaboradores (Przeworski, Álvarez, Cheibub, Limongi, 2000) se encontraron con que el “multipartidismo eficaz”, *asociado con el régimen presidencialista*, era una variable institucional estadísticamente significativa que influía de manera positiva en el derrumbe de las democracias. En esta perspectiva: ¿qué hemos de decir sobre el *perverso caos* de la fragmentación? ¿De verdad quisiéramos tres o cuatro partidos de militantes disputándose las calles? No pretendo darle a esta ilustración más importancia de la que se merece. Quizás en el futuro se aclare que esta relación es espuria, o que está mediada por otras variables que aún desconocemos. Pero subraya nuestra actitud incauta al no advertir que las mejoras locales (en mecanismos específicos) pueden producir catástrofes globales (en el conjunto del sistema). Y revela los enormes límites de la teleología sumergida.

<sup>23</sup> Es decir, separados (hacia arriba) de procesos sociales y (hacia abajo) de la forma real de los cálculos y aprendizajes de los agentes.

<sup>24</sup> Que por supuesto tampoco es EL villano, entre otras cosas porque el personalismo podría tener al menos algunas ventajas.

<sup>25</sup> En Colombia bipartidismo se identifica con bloqueo político.

---

En lugar de convicciones de partida fuertes y análisis laxos, para entender problemas como el de la fragmentación electoral en Colombia se necesita más rigor, más flexibilidad y más apertura a las ironías de la historia.

recibido en febrero de 2002

aceptado en abril de 2002

## Bibliografía

AMES, BARRY, 1999, "Approaches to the Study of Institutions in Latin American Politics", en *Latin American Research Review*, vol. 34, núm. 1.

ARCHER, RONALD, 1990, "The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest", Working Paper Series-Kellogg Institute, Working Paper # 140, University of Notre Dame.

AXELROD, ROBERT, 1986, *La evolución de la cooperación*, Madrid, Alianza.

COLLIER, DAVID y JAMES MAHON, 1993, "Conceptual 'Stretching' Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis", en *The American Political Science Review*, vol. 87, núm. 4, pp. 845-855.

COX, GARY, 1997, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press.

ECKSTEIN, HARRY, 2000, "Unfinished Business", en *Comparative Political Studies* 33(6/7), pp. 505-535.

EGGERTSSON, THRÁINN, 1990, *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge University Press.

GUTIÉRREZ, FRANCISCO, 1996, "Dilemas y paradojas de la transición participativa", en *Análisis Político*, núm. 29, pp. 35-53.

———, 1998, *La ciudad representada. Política y conflicto en Bogotá*, IEPRI-Tercer Mundo, Bogotá.

———, 2001, "¿Se ha abierto el sistema político colombiano? Una evaluación de los procesos de cambio (1970-1998)", en *América Latina Hoy*, núm. 27, pp. 189-215.

- \_\_\_\_\_, en prensa, *Historias de democratización anómala. El Partido Liberal en el sistema político desde el Frente Nacional hasta hoy.*
- GUTIÉRREZ FRANCISCO y ANDRÉS DÁVILA, 2000, "Paleontólogos o politólogos: ¿qué podemos decir hoy sobre los dinosaurios?", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 6, pp. 39-50.
- HARTLYN, JONATHAN, 1993, *La política del régimen de coalición. La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, Bogotá, CEI, Uniandes, Tercer Mundo.
- HARRIS, JOHN, JANET HUNTER y COLIN LEWIS, 1995, *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres y Nueva York, Routledge,.
- HOSKIN, GARY y GERALD SWANSON, 1974, "Political Party Leadership in Colombia – a Spatial Analysis", en *Comparative Politics*, núm. 6, pp. 395-423.
- JIMÉNEZ L., ÓSCAR, 1997, "Democracia electoral: una aproximación a la crisis política", en *Documentos Electorales*, año 1, núm. 2, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil.
- JONES, MARK, 1996, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press.
- LEAL, FRANCISCO y ANDRÉS DÁVILA, 1990, *Clientelismo: el sistema político y su expresión regional*, Bogotá, IEPRI -Tercer Mundo.
- MAIR, LUCY, 1967, *Primitive Government*, EUA, Penguin.
- MUELLER, DENNIS, 1997, "Constitutional Public Choice", en Dennis Mueller (comp.), *Perspectives on public choice*, Cambridge University Press, pp. 124-148.
- O'DONNELL, GUILLERMO, 1996, "Otra institucionalización", en *La Política*, núm. 2, segundo semestre, pp. 5-28.
- PIATTONI, SIMONA, 2001, "Clientelism in Historical and Comparative Perspective", en Simona Piattoni (comp.), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*, Cambridge University Press, pp. 1-30.
- PIZARRO, EDUARDO, 1995, "La Comisión para la Reforma de los Partidos", en *Análisis Político*, núm. 26, septiembre-diciembre, pp. 72-87.

- \_\_\_\_\_, 1998, “El financiamiento de las campañas electorales en Colombia”, en Pizarro et al., *Reforma política y paz*, Bogotá, Corporación Viva la ciudadanía-Foro Nacional por Colombia.
- \_\_\_\_\_, en prensa, *La atomización partidista: el fenómeno de las microempresas electorales en Colombia*.
- PRZEWORSKI, ADAM, MICHAEL ÁLVAREZ, JOSÉ ANTONIO CHEIBUB y FERNANDO LIMONGI, 2000, *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ R., JUAN CARLOS, 1998, “Participación, sistema de partidos y sistema electoral. Posibilidades de ingeniería electoral”, en *Análisis Político*, núm. 33, enero-abril, pp. 94-109.
- SARTORI, GIOVANNI, 1994, *Ingeniería institucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_, 1999, “Comparación y método comparativo”, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (comps.), *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza.
- SHELLING, THOMAS, 1978, *Micromotives and Macrobehavior*, Nueva York-Londres, WW Norton & Company,
- SCHMIDT, STEFFEN, LAURA GUAISTI, CARL LANDÉ, JAMES SCOTT (comps.), 1977, *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, Berkeley-Los Ángeles-Boston, University of California Press.