

GESTIÓN DE GOBIERNO, PARTIDOS E INSTITUCIONES

Izquierda y Corrupción

Eliseo Herrera
eliseoh@hotmail.com

PREÁMBULO	2
EL GOBIERNO	5
EL GOBIERNO COMO AGENCIA	5
DISCRECIONALIDAD Y CAPTURA	7
MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS	10
LOS PARTIDOS	13
PARTIDOS COMO INTERFAZ ENTRE FUERZAS EN CONFLICTO	14
JERARQUÍAS Y REGLAS	16
<i>Jerarquías a la Izquierda</i>	16
<i>Jerarquías a la Derecha</i>	18
REGLAS Y ORGANICIDAD	19
INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN COLOMBIA	22
CONTEXTO	22
LA INDEPENDENCIA	23
CONTRA LA INDEPENDENCIA	26
<i>Contraejemplo</i>	27
COLOFÓN	28
SOBRE BIBLIOGRAFÍA	28

Ocetá, Abril de 2005

PREÁMBULO

Las prácticas corruptas al interior del Polo Democrático Independiente en las alcaldías menores de Bogotá deberían ser el tema de discusión central acerca de la organización política de la izquierda en Colombia. No digamos entre los integrantes del Polo, sino entre quienes estamos interesados en un país justo y próspero, y reconocemos que las esperanzas de este proyecto político pasan por la inminente unión de esta agrupación con Alternativa Democrática y las adhesiones venideras con otros sectores democráticos.

Esta discusión debería ser tema central ya que de continuar las cosas por donde van, las ilusiones de una transformación cierta en Colombia naufragarán en el fango de la corrupción como sucedió con el FSLN en Nicaragua. La comparación por supuesto no es del todo exacta: mientras que en Nicaragua la corrupción se fue tomando la administración pública a medida que el sandinismo se consolidaba, en Bogotá entró pisando fuerte, y ni siquiera el temor de un pronto castigo electoral frenó la voracidad de los mañosos. Cualquier ingenuo que aún no se percata de la magnitud del deterioro ético, esperaría que los hechos de corrupción en las alcaldías hubieran originado una crisis de grandes proporciones al interior del Polo, que la indignación profunda de unas juventudes rebeldes de corazón limpio hubieran provocado una catarsis tal, que mucho antes del dictamen de la justicia los tartufos pestilentes hubieran sido despojados de honores y prerrogativas al interior del partido de la esperanza. Nada de esto ha sucedido. Las juventudes están adormiladas, los dirigentes obran con cautela milimétrica. Entre ebrios y calculadores vamos camino del abismo, quizás en razón del embrujo preelectoral, quizás por el copamiento de la agenda por las rencillas internas. El alcalde Garzón tuvo que aguardar que los jueces determinasen si el grado de penalidad ameritaba una suspensión. El PDI, directo responsable del comportamiento de sus miembros, ha guardado silencio sin tomar medidas con la autoridad que se amerita, ni enfrentar las causas de la enfermedad. El Tiempo (30/03/05) apenas logra apuntar que este problema ya se había presentado y que el debate debe girar entorno a un esquema de descentralización que funcione.

En la búsqueda de la causa que explique corrupción, aturdimiento y silencio, debemos poner sobre la mesa todas las piezas del acertijo. Encontramos por una parte la presencia de este hipopótamo de la corruptela –por ponerlo en sus justas dimensiones y no llamarlo elefante ni tampoco gato–, pero también se observa que entre militantes del PDI el tema de la polémica continúa siendo la indisciplina de sus dirigentes, el individualismo, el yo hago lo que se me da la gana. Y junto al paquidermo y a esta coyuntura sin fin de rencillas, el hecho

protuberante de que los altos cargos de administración de Bogotá estén en poder de técnicos o políticos con experiencia acumulada en administración ¡y que no pertenecen al Polo! ¿Cómo entender este rompecabezas? ¿Podremos separar y ordenar este tutti-fruti para tratar las causas y evitar sus efectos?

Porque se hace necesario comprender las causas, entender por qué se reproduce el mal y atacarlo desde sus raíces. Es una exigencia encontrar soluciones. Unos dirán que la corrupción es un mal de todas las sociedades, que la nuestra es particularmente proclive. Pero estas justificaciones son inaceptables para quienes nos proponemos resolver los problemas. Está en juego nuestro futuro, de modo que mal haríamos en lamentarnos, y tampoco podemos conformarnos con recetas curativas a sabiendas que tendremos que pasarnos el tiempo entre la oficina y el médico, el sacerdote y el sicólogo, sin poner el punto final que permita dedicarnos por entero a llevar a cabo el proyecto político que nos aglutina. Aceptemos nuestro sino: o resolvemos este asunto con nuestros recursos o nos hundimos definitivamente hasta que una generación guerrera se proponga solucionar lo que nuestra ineptitud no pueda. Y mientras tanto, ¿cuánta sangre, cuánta frustración y cuánto odio habremos acumulado entorno nuestro? Estamos irremediabilmente condenados a abrir los ojos.

¿Qué hacer? En lugar de lamentar nuestros males congénitos y esperar con resignación que los peritos determinen si el pedazo maloliente debe extirparse o aún funciona, delimitemos el problema, discernamos sus partes y analicemos su funcionamiento. ¿Cuál es nuestro problema? Digámoslo de una vez: nuestra ignorancia sobre cómo gobernar, acerca de la naturaleza del gobierno, sus características y sus restricciones inherentes. Nuestro problema es que no tenemos claro el rol de los partidos y por más que vivamos en medio de ellos, no contamos con un marco de análisis adecuado que nos capacite para saber dónde estamos y hacia dónde debemos ir. Nuestra ignorancia nos ha llevado sin saberlo, a reproducir la corrupción a partir de nuestras prácticas políticas cotidianas. Tenemos un problema de incapacidad y de malas costumbres.

Estudiemos el problema de fondo. Centremos nuestra atención en el objeto, como un problema técnico, sin adjetivos, en lo posible sin nombres propios. Planteemos unas pautas que nos permitan relacionar todos los hechos y luego analicemos al PDI, blanco de preocupaciones y piedra angular de nuestra esperanza. Buscamos que estas pautas de análisis nos habiliten para ver el orden y reconocer hasta dónde opera la coerción de la justicia, desde dónde el partido se hace responsable, y en qué punto entra a jugar la voluntad individual de hacer las cosas de forma limpia; cuál es el entorno de la ley que rige al funcionario y cuál el ámbito del partido a cargo de su militante en funciones de gobierno. En esta crisis de corrupción en las alcaldías de Bogotá, en que el PDI culpa a Garzón y el alcalde culpa a las formas de selección de los funcionarios, los grandes ausentes del sillón de acusados son el partido y la coalición. Debido

a que se continúa buscando el ahogado aguas arriba, las perspectivas de un diagnóstico cierto son nulas y el hipopótamo sigue ahí.

Las pautas que aquí presento son dos: el gobierno y los partidos. Primero estudiaremos la naturaleza de las agencias de gobierno. El análisis de sus características nos permitirá dimensionar los retos y las restricciones a los que se enfrenta un proyecto político que accede al gobierno. Evidenciaremos el desacierto con que la izquierda y los críticos al interior del PDI se refieren a la gestión en la alcaldía de Bogotá. También saldrán a relucir las verdaderas equivocaciones de Garzón, mas no las que le achacan sus críticos.

Para entender la dimensión total del problema, en la segunda pauta nos centramos en el estudio de los partidos políticos. A partir de la comprensión de las fuerzas que les dan origen, reconoceremos el surgimiento y el objetivo funcional de sus estructuras. Podremos comparar diversas manifestaciones partidistas. Veremos que el debate no gira entorno a los esquemas de descentralización como apenas logra sugerirlo la prensa del establecimiento y ocupa a los políticos, sino que el origen de estos problemas está en la desorganización de los partidos. Mostraremos que el PDI y los demás grupos partidistas en Colombia padecen los mismo problemas porque sufren diseños internos similares. En el tercer capítulo analizaremos el problema de las institucionalidad de los grupos de izquierda. Seremos entonces capaces de admitir que la debilidad del gobierno de Garzón junto con las manifestaciones de corrupción en las alcaldías menores, y sobretudo el inminente fracaso de un eventual gobierno de la izquierda, tienen todos origen en el modelo superficial y retrógrado de los partidos de izquierda o de la coalición entre ellos.

Luego de comprender la naturaleza del problema, los culpables del próximo fracaso ya no podrán eludir su parte.

Eliseo Herrera

EL GOBIERNO

Se trata de precisar las características inherentes al gobierno. Al presentar su complejidad, queremos mostrar que los partidos de izquierda, debido a su desorganización, entran a gobernar sin la conocer el toro al que se enfrentan.

Al examinar la estructura del gobierno no nos referimos a un eventual diseño jerárquico, sino a los rasgos que emergen con estas jerarquías: el gobierno como agencia, la discrecionalidad de los funcionarios y la multiplicidad de objetivos. Estudiaremos las limitaciones naturales del gobierno. Veremos que éstas sólo pueden ser resueltas por la organización política partidista y que en la medida en que dicha agrupación es orgánica, podrá acoplarse al aparato del gobierno sin dejar los intersticios por donde el diablo se mete.

EL GOBIERNO COMO AGENCIA

Introducimos el tema mediante la comparación con la organización privada: la firma. Se dice que la firma es más eficiente. Es verdad. Primero, en virtud de que la firma posee objetivos bien definidos, y dueño y empleado trabajan para el mismo fin. Segundo, porque el empleador tiene en los contratos instrumentos que inducen a su empleado a perseguir los objetivos de la firma. No obstante, ningún contrato es perfecto pues no pueden anticiparse todas las actividades del empleado y si el empleador se propusiera monitorearlo, los costos del control serían eventualmente mayores que los beneficios. En economía, al dueño se le llama *el principal* y al empleado *el agente*.

El gobierno es una *agencia* ejecutora de unas tareas asignadas por un principal muy disperso y con muy baja capacidad de control: el pueblo. Gobierno y pueblo establecen una relación contractual en la que el agente propone sus tareas, el principal no tiene claro lo que quiere y los medios lo moldean fácilmente. Por tanto, el contrato entre el pueblo y el gobierno no está bien definido ni puede definirse con la precisión deseable que daría lugar a la aplicación de un conjunto de incentivos y penalizaciones preestablecidas.

Esta indeterminación justifica la existencia de los partidos políticos como entidades más congruentes encargadas de velar por la ejecución del programa político. Los partidos no son gobierno, sino que éste se conforma por una agencia estatal y un conjunto de funcionarios elegidos por la agrupación política a cargo del proyecto por el cual el pueblo ha apostado. Los partidos se presentan como agentes ante la sociedad, y como principales ante sus funcionarios en el gobierno. El pueblo no cobra factura a los funcionarios del

gobierno, sino al partido que les sustenta. Esto plantea una primera exigencia: la vigencia del proyecto político de un partido pasa por el control estricto de sus militantes en funciones de gobierno. Este control no se dirige a coartar la autonomía del funcionario, sino a garantizar el seguimiento de unos objetivos políticos precisos que el gobierno se propone en los campos de operación del funcionario. ¿Podrá una agrupación dedicada a la política pero conformada por vertientes sin compromisos vinculantes, cumplir las obligaciones de partido frente al gobierno que sustenta?

La agencia tiene reglas. Por ejemplo: por debajo de x millones de pesos, no será obligatorio llamar a licitación pública. Pero estas reglas son incompletas y no son capaces de controlar al funcionario. Creer que las reglas del estado son suficientes para encausar a los militantes en funciones de gobierno, no hacen sino mostrar nuestra ingenuidad política. Si los casos de corrupción se hubiesen presentado en un par de alcaldías o en unos pocos contratos, diríamos que ovejas negras hay en todas partes. Pero las cifras (190 contratos cuestionados en 16 de 20 alcaldías) muestran una actitud sistemática de hacerle el quite a la ley. El alcalde, o quien haya determinado los nombres de estos oscuros funcionarios, no los conocía. ¿Por qué los nombró? ¿Habremos de llamarles el partido de las ovejas negras? ¿En qué andaban los del Polo que no se dieron cuenta de la entrada de este hipopótamo?

El comportamiento de los delincuentes no fue inocente. Frente a la necesidad de una obra o un servicio, los gobernantes locales no procedieron de forma natural: determinar los servicios a contratar, preveer tareas, estimar costos y sólo entonces decidir si la licitación procedía. En su lugar, los alcaldes se hicieron una imagen las medidas, estimaron costos, dividieron por x y encontraron el número de contratos necesarios para asignarle el contrato a sus amigos.

¿Por qué el partido o grupo de colegidos no previeron mecanismos que asegurasen un desempeño sano de sus militantes en funciones de gobierno? Al analizar la unión de los partidos veremos por qué aparecen estas omisiones. Mostraremos que el deseo de los líderes en mantener su statu quo a la hora de la conformación de la unión, tiene como consecuencia directa una puesta en escena de unos partidos inorgánicos incapaces de controlar su proyecto político.

No obstante, ¿de dónde procede esta libertad del funcionario?, ¿en razón de qué peculiaridad de la agencia nos vemos permanentemente confrontados con estos riesgos? El problema es técnico también y tiene que ver con una fatalidad inevitable, segunda característica de las agencias de gobierno.

DISCRECIONALIDAD Y CAPTURA

El gobierno *debe* conceder discrecionalidad a sus funcionarios, al menos por dos razones: debido a la cantidad de frentes de actuación que sobrepasan la capacidad de ejecución de un número limitado de funcionarios confiables, y en virtud de la multiplicidad de objetivos propios del gobierno, que deben ser representados en sus diversas instancias.

A mayor discrecionalidad aumenta el riesgo de *captura* de las agencias del gobierno por parte de grupos con intereses privados. Existe captura de una agencia de gobierno cuando los funcionarios reemplazan las directrices del proyecto político que los ha llevado al poder y actúan siguiendo orientaciones fijadas por unos grupos de interés. A mayor discrecionalidad el control de la captura se hace más difícil. En casos como los de Bogotá, la captura se manifiesta en comportamientos delictuosos que sólo pueden remediarse con medidas *ex post*. Pero no siempre la captura puede castigarse.

No obstante, la captura del gobierno también puede ser impuesta por un determinado grupo con intereses privados, a partir de las asimetrías de información, incluso en contra de la voluntad del funcionario. Si la agencia de gobierno está en posición privilegiada frente a los grupos de interés particular, la posibilidad de captura disminuye, debido a que la capacidad de negociación de la agencia aumenta frente a los grupos. Por el contrario, un grupo con mejor información puede obligar al gobierno a actuar en favor de sus intereses.

La captura del gobierno puede convertirse en un copamiento cuando un reducido número de grupos de interés accede al gobierno con el objetivo de favorecer sus intereses en detrimento del interés general. El ejemplo más evidente de un copamiento se presenta en esta finca llamada Colombia: un presidente del gremio ganadero, un ministro de gobierno del gremio de comerciantes, un ministro de agricultura en representación del gremio agrícola, un ministro de hacienda en representación de los banqueros, y por los medios de comunicación, jefe de debate de la reelección y vicepresidente. El fascismo se caracteriza entre otras cosas, por el copamiento de las instancias de gobierno por parte de los gremios.

La práctica de la captura se ha institucionalizado en Colombia al punto que el pueblo, los políticos tradicionales, la izquierda radical y hemos constatado el PDI y sus socios de coalición en Bogotá, creen que gobernar es hacerlo para unos a costa de los otros. ¡Nada más nocivo! Tan común es esta aberración que no faltará quienes vean con agrado que por fin a los de la izquierda les tocó una.

Además, que en el 80% de las alcaldías se haya incurrido en estas prácticas refleja la ingenuidad del alcalde. Consciente de lo que se estaba jugando, intuyo

que Garzón apenas atinó de pedirles transparencia y a advertirles lo que estaba en juego. ¿Por qué el nuevo jefe de gobierno de un partido o una coalición es incapaz de referirse a unas condiciones que todos deben cumplir y a cambio sólo puede pedirles con el corazón en la mano que se porten bien? Veremos que todo esto, junto con las rencillas internas y el mutismo de los líderes frente al paquidermo que paca y engorda en los recintos del PDI, tiene su origen en la manera como se conforman los partidos y las coaliciones.

Sin embargo, no todo fue ingenuidad. También faltó previsión, quizás falta de capacidad. Existen estrategias para disminuir el riesgo de captura. El estado se provee de un conjunto de restricciones de tipo legal pero como vimos, los avivatos se las arreglan para hacerles el quite. Los mejores instrumentos contra la captura no provienen de las reglas del estado, sino de las organizaciones políticas en el poder, tanto en sus códigos de conducta interna como en las reglas que se determinen en la formación del gobierno.

Las medidas contra la captura son de tres tipos: acceso a la información, instancias de decisión concertada y un estricto código al interior del partido del funcionario.

El libre acceso a la información no disminuye la discrecionalidad del funcionario pero la controla. El riesgo de captura disminuye, pues una actuación indebida del funcionario será revelada con mayor facilidad. En el caso de servicios y obras civiles por ejemplo, la información se refiere a la descripción de las necesidades, pero también al universo de oferentes, a la presentación de sus capacidades técnicas y de capital.

Las instancias de decisión concertada son medidas que sí limitan la discrecionalidad del funcionario. Allí el gobierno debe mantener su condición de determinador, pero estas instancias también deben ser integradas por los interesados: comunidades afectadas o beneficiadas, oferentes, etc.

La esperanza que nos queda es que la militancia del PDI y de la izquierda en general se ocupe de aprender de los retos que suponen el gobierno y en lugar de los debates tan de gusto de los colombianos precisen códigos para sus militantes y funcionarios, y tengan en cuenta estas leyes naturales del gobierno para concretar las coaliciones no sólo entorno a unos acuerdos programáticos, sino a unos estrictos criterios de gobierno.

Al ponderar el PDI, uno se percata que si el alcalde Garzón se ha excusado con la ciudadanía porque ha fallado el control político del partido, es porque el PDI a su interior no está conformado como tal.

El tema de la discrecionalidad no es ajeno. Las administraciones de Mockus y Peñalosa atacaron estos problemas mediante estructuras de decisión muy centralizadas en manos de funcionarios confiables. Estos diseños de aspecto autoritario fueron desmontados por la administración de Garzón bajo el argumento de la descentralización requerida por la magnitud de la tarea, quizás debido a una concepción ingenua de lo que significa *participación democrática* dentro del gobierno, quizás debido a presiones internas dentro del PDI. Con todo, si una distribución más amplia del poder elevaba los riesgos de malos manejos, ¿por qué no se anticiparon medidas?

Posiblemente el tema de la discrecionalidad no ha sido suficientemente racionalizado, pero esto no evita que las actuaciones hayan sido regidas por sus condicionantes. El problema era conocido a tal punto, que haciendo uso de su discrecionalidad Garzón se rodeó de personal técnico poco representativo del PDI en el equipo de gobierno, que incluyó funcionarios de administraciones pasadas, liberales y conservadores entre otros, pero con experiencia administrativa y que curiosamente representa el mayor motivo de orgullo de la administración.

Lo que parece explicar mejor el fracaso de las designaciones en las alcaldías menores fue la insoportable presión de las demandas burocráticas de coaliciones y del PDI, a las que Garzón debió ceder. Y falló, pues su concepto de participación democrática dentro del gobierno no era aplicable para el grado de organicidad al interior del PDI. Si desde un comienzo se reconoció el problema de la falta de preparación de sus participantes en la administración de los recursos públicos y la ejecución de los proyectos políticos, como lo da a entender el nombramiento de gente ajena al PDI en altos cargos, el reparto en las alcaldías menores no debió proceder. Pero la pregunta que queda es: ¿De dónde procedían estas presiones insoportables? ¿Qué le da origen a esta fiera indómita que al momento del triunfo reclama lo que cree propio?

Asistiremos con interés a las circunstancias en que el alcalde tendrá que verse envuelto en razón de su debilidad política como producto de la desorganización interna del PDI y de la coalición de gobierno. ¿Deberá el alcalde defender a los cuestionados ante la eventualidad del cierre de los procesos? ¿Tendremos que aguardar los fallos judiciales para convencernos que el comportamiento de quienes se mantienen en las alcaldías fue indigno? ¿Es tan escaso el grado de cohesión al interior del PDI, que no puede Garzón proceder con medidas evidentes por riesgo a perder apoyos esenciales? La corrupción en Bogotá no se explica por la proclividad del colombiano hacia lo torcido, sino debido al vergonzoso papel de partido y coaliciones.

No obstante, el rol de las agrupaciones políticas de sustento de un gobierno no se limita al control. El gobierno tiene retos técnicos adicionales para los que un

partido debe estar preparado. La forma como éstos retos se sortéen determina el éxito de la gestión del gobierno. En estos retos no sólo juegan las ganas de hacerlo bien, sino la capacidad y la autonomía del gobierno. Por autonomía entendemos la libertad que tiene un gobierno de trazarse sus propias metas. Por capacidad entendemos la suficiencia con que un gobierno puede llevar a cabo las metas que se propone. La autonomía está delimitada por la capacidad.

Esto no lo comprenden los jovencitos izquierdistas ni los izquierdones seculares, quienes llaman traidor al alcalde por gobernar con técnicos “contaminados” en otras administraciones. Creen que gobernar es asunto de voluntad y no perciben la complejidad de la tarea. No se percatan que falta de madurez e inexperiencia del partido en la gestión de la agencia, son responsables por la baja capacidad del gobierno, origen directo de su debilidad. La tarea no es compleja en proporción con la incapacidad de la tribu nada más, sino que surge de una tercera característica del gobierno.

MULTIPLICIDAD DE OBJETIVOS

Para entender los retos y los conflictos al interior de un gobierno, es necesario valorar la existencia de múltiples objetivos sociales, a menudo contradictorios. Citemos un caso muy simple: a la vez que el gobierno tiene el objetivo de garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, también debe promover la expansión de los servicios y la construcción de obras. Estos son objetivos contrapuestos. Estas contradicciones se presentan en todos los niveles del gobierno: el trabajo vs. las finanzas, la agricultura vs. la conservación del medio ambiente, la calidad de la educación vs. presupuesto, espacio público vs. pobreza ambulante etc.

El manejo de estas situaciones se complica debido a que estos intereses representados al interior del gobierno poseen también interlocutores privados que presionan. Como ejemplo, las instancias a cargo del medio ambiente y del cuidado del sistema ecológico guardan afinidades con las ONGs de grupos ecológicos; mientras que las instancias a cargo de la provisión de servicios y del desarrollo urbano, comparten objetivos en sintonía con quienes ofertan la ejecución de obras civiles. Un proyecto de obra civil puede encontrar fuerte oposición de una secretaria de medio ambiente. Un alcalde verde podrá tener todas las ganas del mundo, pero la obra se debe hacer y no es sólo decir no.

El conflicto entre los múltiples objetivos que debe atender el gobierno, plantea al grupo que alcanza el gobierno un conjunto de retos de carácter conceptual y de carácter político.

Los retos conceptuales son del ámbito técnico y tienen que ver con las diferentes interpretaciones que instancias en conflicto sostienen entorno a conceptos de uso común. El ejemplo más de moda es quizás el concepto de sostenibilidad. Como apuntaba Chucho Bejarano acerca de la sostenibilidad de la agricultura, mientras que para el ministerio de agricultura la sostenibilidad se refiere principalmente al sostenimiento de la producción, para los grupos ecológicos se refiere a la sostenibilidad de los sistemas bióticos y para el ministerio del medio ambiente a la conservación de los recursos naturales, principalmente aire, agua y suelo. Los conflictos son concretos: la sostenibilidad de la producción agrícola demanda su intensificación y la ampliación del área de cultivo. La intensificación supone uso de pesticidas y fertilizantes que contaminan el agua y degradan el suelo, y el aumento del área supone la supresión de hábitats. De manera que una actuación congruente del gobierno exige un equilibrio que tiene como base un concepto unificado de la sostenibilidad, y exige además el diseño de una política que debería ser elaborada con autonomía, basada en la información y en la capacidad para desarrollar medidas. Sólo una interpretación coherente dará lugar a una actuación orquestada y congruente del gobierno.

Sin embargo, la realidad no juega en el terreno conceptual, sino en la economía y la política. El regateo entre las diferentes instancias del concierto se desarrolla a partir de los intereses económicos en juego y se resuelve según el peso relativo de los grupos de interés. Lobby, concertación, captura o copamiento aparecen entonces como los senderos posibles y con ello se hace patente la falta de autonomía del gobierno para trazar con independencia la política y su incapacidad para realizarla. En su buen propósito los funcionarios de diversas instancias, con el ánimo de quedar bien con todos caen en la práctica de proponerse hacer esto y lo otro, pero tal comprensión no hace sino aumentar la magnitud de las tareas y disminuir sus posibilidades de realización.

En resumen, por diferentes razones el gobierno se ve obligado a conceder a sus funcionarios cierta discrecionalidad: debido a la imposibilidad de atender de manera centralizada todos los frentes, debido a la multiplicidad de objetivos asociados a las instancias de decisión y a la necesidad de interlocución entre el gobierno y los grupos de interés. La necesidad de delegar una discrecionalidad a los funcionarios de gobierno crea el riesgo de captura de las instituciones por parte de determinados grupos de interés. Este riesgo de captura se reduce por el control y la calidad de información, por las instancias de decisión concertada pero también por la regulación y el control que el partido en el poder diseñe para las instancias de decisión. Si estas son las características de las agencias de gobierno que debe enfrentar el grupo que accede al poder, ¿qué podemos decir de estas agrupaciones políticas?

Debería ser claro que las instancias del poder no son dependencias de unos determinados grupos. Eso es precisamente lo que se quiere desmontar. Ese copamiento del estado, objetivo prioritario del régimen, es a lo que se opone un proyecto político de izquierda. El buen gobierno debe preservar la independencia de los grupos de interés. Este es un criterio insostenible para un gobierno que a falta de un partido organizado que lo respalde, padece hordas colegidas tras el botín electoral.

Hemos visto que gobernar no es de ganas nada más. Gobernar no como es administrar una finca! Los retos conceptuales son grandes, y otra atmósfera se respiraría si el gobierno tuviese un respaldo técnico adecuado y si en lugar de delinquentes las vertientes en el gobierno hubiesen presentado líderes capaces para la dirección de las alcaldías. Pero este es un compromiso superior del que pueden llegar a sostener un conjunto de coaliciones no orgánicas.

Hemos visto cómo la izquierda ha replicado los vicios de partidos del régimen. En medio de las rencillas en que deviene el amancebamiento de diferentes vertientes del PDI, somos testigos del poco interés que entre la dirigencia y las bases han merecido estos hechos desoladores. Se ha desnudado nuestra ignorancia acerca de la gestión del gobierno, a pesar de los buenos propósitos del alcalde Garzón. Los enfrentamientos internos lo han dejado solo, acompañado de liberales y godos más reposados y maduros. Sus partidarios y viejos camaradas se han ensañado con críticas huera, que parten del supuesto que ellos están libres de toda culpa. ¡Qué pesar este jefe de familia queriendo sacar adelante un hogar dividido!

Al contemplar el trasegar del PDI por la alcaldía de Bogotá, una gran aprehensión nos inunda al advertir que el PDI representa un punto importante del encuentro entre diversas manifestaciones políticas que ya han expresado su deseo de unión para hacerle frente al proyecto fascista de la élite colombiana. El patrón de acercamiento es similar al acaecido con el PDI hace muy poco. ¿Vamos convergiendo hacia una desilusión similar pero de consecuencias nacionales? ¿Acaso no podremos darnos cuenta que es precisamente este tipo de uniones lo que origina todos nuestros males internos y en la administración del gobierno?

Pero no pretendo convencerlos con razones cuerdas, sin antes presentar los elementos que nos permitan construir juicios fidedignos. Debemos iniciar con el estudio del problema formal: las fuerzas de origen de los partidos, el surgimiento de sus estructuras, su funcionalidad y el origen de sus deficiencias.

LOS PARTIDOS

Los riesgos del proceso de unión entre diversas corrientes democráticas en Colombia obligan a analizar críticamente lo sucedido con el PDI en las alcaldías de Bogotá. No es posible realizar esta tarea dentro de los márgenes de nuestra práctica política viciada y obtusa que apenas alcanza para dimes y diretes o para replicar las orientaciones igual de confundidas de la gran prensa, sino que debemos comenzar por un análisis más amplio acerca de la naturaleza de los partidos y de las uniones entre ellos. ¿Cómo responden las formas organizativas a las fuerzas de origen de los partidos? ¿Cuál es el origen de los conflictos al interior de la organización política? ¿Qué es lo que produce una integración armónica o un apoderamiento atropellado de las agencias del gobierno por parte de los partidos? ¿Qué significa la expresión partidos fuertes? ¿Podemos ponderar el nivel de organicidad de un grupo político y su capacidad para gobernar?

Para dar respuesta a estos interrogantes iniciamos por plantear la naturaleza de los partidos o de sus asociaciones. Veremos que sus estructuras organizativas son el precipitado de *fuerzas* que actúan en sentidos contrarios. Estas estructuras emergen en forma de *jerarquías y reglas*. De la misma manera que la calidad del precipitado depende del balance de la solución, el equilibrio de las fuerzas que determinan las estructuras políticas dan origen a la *organicidad* del partido.

Dotados de un enfoque sistemático sobre los partidos, podremos apreciar la forma como ellos se integran a las agencias estatales. Aquí la labor no consiste en describir cómo las jerarquías del grupo político deberían encajar con precisión en las jerarquías propias del gobierno. Sino que nos interesa ante todo entender cómo el contexto de relaciones que genera la forma organizativa del partido juega frente a la discrecionalidad inherente del burócrata y el riesgo de captura de la agencia. Nos interesa discernir la situación entre la falta de organicidad del grupo y los retos conceptuales y operacionales que supone la multiplicidad de objetivos del gobierno.

Como veremos en el siguiente capítulo, la izquierda colombiana ha heredado sus peores vicios de las prácticas distorsionadas, institucionalizadas por la manguala bipartidista. En consecuencia, jerarquías y reglas que los líderes acuerdan como marco de convergencia, son diseñadas para armonizar las disputas entre las vertientes, es decir, las disputas entre los líderes, pero no para resolver los conflictos surgidos por la falta de organicidad. El consenso tácito de los líderes por mantener su statu quo dentro del grupo, da como resultado

unos partidos y coaliciones bojote, en que sus cabezas procuran sentirse tan independientes de las bases como es usual, y tan cómodos entre ellos como sea posible. Esta es la causa primera de los males de la izquierda, que explica el silencio calculado y la falta de capacidad de reacción de la dirigencia frente a los hechos de corrupción en particular y la perversión de la práctica política de la izquierda en general.

El descalabro del PDI no puede repetirse y hay que prepararse para recibir a los nuevos convidados como corresponde: anunciando compromisos orgánicos que exigen el desmonte de las estructuras individualistas. Si esta transformación no sucede, habremos escogido por destino el fracaso de un proyecto político limpio y democrático y la corrupción como nuestro mal congénito. Iniciemos con el marco conceptual para analizar los partidos.

PARTIDOS COMO INTERFAZ ENTRE FUERZAS EN CONFLICTO

Los partidos de izquierda y sus coaliciones son entes contradictorios: por principio promueven la democracia hacia la sociedad, pero en su interior se disponen en un conjunto de estructuras jerárquicas, donde no todos tienen los mismos derechos, prerrogativas ni grados de injerencia en las decisiones. Los partidos son agrupaciones de vertientes con objetivos estratégicos comunes, pero de visiones dispares en permanente conflicto. Continuidad y evolución de una agrupación política dependen del balance entre fuerzas exógenas que inducen la cohesión alrededor de propósitos comunes, y fuerzas endógenas de dispersión entre las vertientes.

En consecuencia, todos los arreglos organizativos formales e informales que adopta el grupo se presentan a la vez como soluciones a las contradicciones internas y como formas que operacionalizan la gestión política. Es decir, las formas organizativas de las agrupaciones políticas surgen como interfaz de cohesión entre fuerzas opuestas, externas de unión e internas de desunión.

La debilidad de la organización consiste en que las formas institucionales que la agrupación política se provee, tienden a responder con predominio a alguna de estas fuerzas, creando desequilibrios que dan origen al conflicto. Formas institucionales que responden a los influjos de fuerzas externas de unidad son responsables de las consuetudinarias pugnas internas por la exclusión de las bases, y además provocan un apoderamiento atropellado de las agencias de gobierno por parte de las vertientes, una vez el éxito se ha alcanzado. Por el contrario, allí donde las fuerzas de cohesión ceden y cobran importancia las estructuras en el refrenamiento de los influjos de fuerzas internas de dispersión, las agrupaciones o bien sufren las consecuencias de las disputas allí donde no hay un gobierno que administrar, o bien tienden a transformarse en entes

anquilosados burocráticos y corruptos, allí donde el grupo se ha apoderado del gobierno. Donde los partidos poseen el poder sin contendiente de peso, la jerarquía que se institucionaliza dentro del partido es conformada para acoplarse a las estructuras propias del gobierno. Así, no es de extrañar que el secretario general del partido también es jefe del gobierno. El proyecto político es reemplazado por una asociación que reparte el botín según la gradación de sus asociados y en concordancia con la gama de incentivos del gobierno. En este sector están el partido comunista soviético, el Frente Sandinista en Nicaragua y el PRI de México.

El actual proceso de la izquierda en Colombia es representativo de la unidad producida por fuerzas externas. Los mensajes de todos los grupos en proceso de convergencia: Gaviria, Moreno Rojas, los mensajes cifrados de Serpa Uribe que todo el mundo entiende, y los que envían las demás vertientes, todos ellos invocan un diseño institucional para las fuerzas de convergencia. Sólo Carlos Gaviria ha tenido el arrojo de plantear un proceso que supone el diseño de una estructura orgánica: la fusión total. De resto, ninguna propuesta se ocupa del tratamiento de las causas de los conflictos internos. Confederación de partidos o coalición “alrededor de acuerdos programáticos” son expresiones que tipifican arreglos institucionales de cohesión en respuesta a fuerzas exógenas, ... “para hacer frente al proyecto reeleccionista” -dice el presidente actual del PDI. Las vertientes se ocupan del problema de un diseño de la organización “en la que todos nos sintamos cómodos” según palabras de Gaviria. Pero la fusión total implica una incomodidad inevitable que seguramente no ha sido prevista, y que aquí mostramos. Al final de este proceso, veremos si la dirigencia de la izquierda en Colombia es capaz de lograrlo.

¿Cuáles son las fuerzas externas? El proceso de conformación del PDI, la unión con Alternativa Democrática y la previsible llegada de otros sectores democráticos, han sido inducidas desde afuera por el perfil marcadamente reaccionario del gobierno de Uribe, por el desgaste político de la élite que en los últimos cuatro gobiernos ha desarrollado un programa neoliberal inmodificable y con profundas consecuencias sociales, así como por la amenaza de perpetuación de este modelo a través de la reelección. Como respuesta, los grupos trabajan por la unidad entorno a un programa y se disponen medidas como las presidencias rotativas, de manera que todas las vertientes minimicen sus inconformismo con el acceso a la dirección temporal del grupo: la organización externa. Pero no se trata el problema de la organización interna. La gran coalición se prepara para ganar unas elecciones, pero no para gobernar.

Se alcanza el poder y estos acuerdos diseñados para la comodidad de sus vertientes pasan a ser la causa de los dolores de cabeza del nuevo gobierno. Dado que estos arreglos institucionales son lo que conforma al grupo, el reparto de las agencias, los criterios de gobierno y los instrumentos con que el colectivo

se alista para sacar adelante su proyecto político quedan torpemente definidos por las implicaciones del acuerdo pactado para que todos se sientan cómodos. Entonces reaparecen los conflictos internos en toda su dimensión y el gobierno se maneja desde cada vertiente con la independencia con que se pactó la coalición. ¿Por qué habría de sorprendernos la aparición de la corrupción?

En resumen, la debilidad del grupo político radica en que los acuerdos institucionales de respuesta a fuerzas cohesivas, que incluyen acuerdos programáticos, representatividad de las vertientes en el manejo de la coalición y cuotas de participación en el gobierno, no atienden la organicidad al grupo.

Ahora bien, si las fuerzas exógenas y endógenas crean las estructuras de organización del grupo, ¿cuáles formas organizativas cobran las diferentes manifestaciones de estos desbalances? ¿Qué diferencias existen entre las formas organizativas resultantes de las fuerzas externas y de las fuerzas internas?

JERARQUÍAS Y REGLAS

Las reglas de los partidos y en general todo lo formal e informal que se institucionaliza en ellos, tiene como objetivo generar un marco de cohesión por el que transcurre la actividad política interna. Una expresión natural de estos arreglos son las arquitecturas jerárquicas, que tienen por función reglar las relaciones entre líderes de las vertientes en disputa. El grado de jerarquización está directamente relacionado con el grado de apoderamiento del gobierno por parte del grupo y es una medida de la evolución de las disputas internas.

JERARQUÍAS A LA IZQUIERDA

Tracemos un eje que represente los niveles de jerarquización. Los grupos políticos se ubican dentro de un rango en que en un extremo –en la extrema izquierda por acomodar un orden– se sitúan grupos bajo la desorganización total. Allí todos los miembros actúan según su criterio personal, similar a lo que acontece en Argentina donde se anuncia con bombos y platillos una agrupación denominada *izquierda unida*, ¡conformada por cincuenta partidos!

Un caso semejante se presenta en las coaliciones, reunidas entorno a objetivos circunstanciales como las elecciones. El objeto de unión es un programa de gobierno. Los acuerdos inician con la selección de un candidato y a medida que las posibilidades aumentan, asoman las pugnas por los demás cargos. El nivel de jerarquización es muy bajo y efímero: diseñado para acometer la tarea electoral. Existe el consenso tacito para no alterar las estructuras individuales de las agrupaciones asociadas, pues cada partido busca sobrevivir y mantenerse independiente. Las reglas se establecen para armonizar las relaciones entre las

vertientes –entre los líderes–, pero no para promover la organicidad del grupo. La tarea electoral es enorme y las urgencias no dan tiempo para tratar los problemas de la organización interna, sino para posicionarse en la lucha electoral. La discusión es entorno a la representatividad de las vertientes al interior del grupo y la pugna es por un buen lugar en las listas, que aumente las posibilidades de una curul. Entorno a la representatividad de las vertientes, surgen estructuras rotativas, como las del PDI y del Partido Liberal. Hay unidad, pero es aparente. En lo electoral hay unidad de acción y se establecen las respectivas jerarquías: candidato, jefe de campaña, jefe de prensa, jefe de esto, subjefe de lo otro.

Pero al interior cada partido actúa como una isla en que deviene la vida sin influencias. Cada uno recibe los invitados que quiere, habla lo que quiere y decide lo que quiere. La independencia de los líderes es máxima, y la capacidad conjunta es mínima. El programa no incluye control ni autoregulación. Nadie se mete en el rancho de nadie. Debido a que las formas de comunicación interna son débiles, pues apenas se circunscriben al ámbito de los líderes y al trajín de la campaña, la interacción entre las vertientes o bien transcurre por medios formales y pesados (reuniones, asambleas), o bien se realiza a través de la radio y la prensa, que todo lo envenena. La coalición es un monstruo de mil voceros sin comunicación interna. Los canales por donde se procrea y crece la organicidad no existen. Es decir, las fuerzas de unión producen arquitecturas que se ocupan de la interacción entre el grupo y el exterior, y los responsables, a su turno jefes y candidatos, no se ocupan de la organicidad política.

Sin canales de comunicación interna, sin unidad estratégica y copados por la agenda de campaña la autoregulación no existe, no parece necesaria. Su ausencia se siente cuando desaparece al agite, cuando las bases pretenden ser escuchadas y atendidas. Esta autoregulación emerge a partir de un conjunto de reglas de común acuerdo. Pero las coaliciones se caracterizan por un conjunto de reglas muy incompleto y por su desinterés en acordar mecanismos que necesariamente ponen un límite a la independencia de cada vertiente.

Como es previsible, el resultado electoral cambia la agenda, las fuerzas externas cesan su influjo y aparece de nuevo el conflicto interno. En caso de la derrota vienen recriminaciones y propósitos de hacer una oposición conjunta. La falta de organicidad produce la desunión de las facciones. En caso del triunfo electoral la situación es aún más pugnaz. Cada tribu reclama su pedazo según su tamaño y su poder, y administra la agencia acorde con la independencia con que se ha pactado la unión. Existe acuerdo programático, pero máxima independencia entre las partes. La discrecionalidad de los funcionarios es alta, proporcional a la independencia de las vertientes. Una vez las vertientes se han apoderado de algunas instancias del poder, la coalición difícilmente puede comportarse como su principal. Desde la agencia se pretende ejercer libertad de

acción con las ventajas que otorga el principal disperso y falta de mecanismos de control. El grupo enfrenta los retos del gobierno según su torpe parecer, cual si se tratara de la administración de una finca y no existen criterios claros, ni experiencia, ni ciencia. El fracaso está cantado. ¿No es de facto una organización diseñada para que cada uno haga lo que le venga en gana? ¿Por qué habría de extrañarnos la falta de control político? ¿Por qué tendríamos que extrañarnos por la aparición de la corrupción?

JERARQUÍAS A LA DERECHA

A la derecha, en el otro extremo se encuentra la organización militar, completamente jerarquizada, donde no existe debate entorno a una plataforma y los niveles de participación son bajos, donde no se tolera el disenso y en su lugar aparecen las órdenes. Las reglas son estrictas y su arquitectura es rígida. Estas estructuras son altamente eficientes en la obtención de los objetivos trazados por sus conductores, pero así mismo padecen de una vulnerabilidad comparable con la de sus líderes. Un partido jerárquico conducido por un líder benevolente, puede rápidamente transformarse en una máquina de terror y en una mafia, con la llegada de una cúpula pérfida y corrupta.

Las arquitecturas completamente jerárquizadas se relacionan con la estabilidad del grupo en el poder, tal como lo ejemplifican el PRI, el PC soviético y el Frente Sandinista. En todos estos casos, el partido ha copado el gobierno elección tras elección. El presidente del gobierno es el máximo representante del partido y sus competidores en el partido ocupan los cargos de mayor jerarquía en el gobierno. Como en la organización militar, los mensajes de los jefes son órdenes y los de los subalternos son confirmaciones.

En esta arquitectura la autoregulación no existe. El proyecto del gobierno está centrado en el proyecto de sus líderes. La transformación de los líderes en una cúpula corrupta surte efecto en los militantes del partido. El proyecto político se transforma en un proyecto privado. El político busca poder y fama, pero también dinero. El militante busca un lugar en la agencia.

El PRI por ejemplo, es una organización muy jerarquizada. Un dicho frecuente entre dirigentes priistas era: “el que se mueve no sale en la foto”, con lo cual se daba a entender el castigo del disenso en la repartición del botín del gobierno. En esta pirámide de poder, el funcionario de más bajo rango replica las maneras de sus jefes a la mayor semejanza y procura acometer con la máxima eficiencia los objetivos de su líder. Mientras que los subalternos carecen de discrecionalidad, sus jefes actúan de forma independiente y cada uno “sigue siendo el rey”. Posesionados de la agencia de gobierno, es natural que los conductores de estas estructuras encuentren en la discrecionalidad del funcionario público el mejor activo para una actuación cómoda y privada. El

partido está diseñado para poseer el aparato del gobierno, no para ejecutar un proyecto político. En búsqueda de su parte, el militante se alinea con las demandas y condiciones de sus jefes. Si el líder es déspota, el funcionario será lacayo con su jefe y déspota con el pueblo. Como consecuencia de hacer de estas prácticas una costumbre, más allá de la captura, aparecen, evolucionan y se entronizan corrupción, tiranía y mafia.

REGLAS Y ORGANICIDAD

La discriminación de los partidos según su nivel de jerarquización nos ha permitido observar con claridad cómo estas jerarquías generan un contexto de relaciones entre los líderes y de los líderes con los militantes. Este contexto determina la visión que los integrantes del grupo comparten acerca de qué es y cómo gobernar y por tanto en ello se elaboran los modos de actuación del grupo. Un partido es democrático o autocrático en la medida en que sus jerarquías y sus reglas reproducen la democracia o la autocracia al interior. A su turno, son estas características internas de los partidos las que determinan la afinidad y el potencial de acción conjunta entre grupos políticos, independiente de su ideología. Dime cómo eres por dentro y te diré con quien te vas a juntar. Esta relación fuerte y directa entre la forma organizativa del partido y pensamiento y actuación de sus militantes es lo que nos permite descifrar al grupo a partir de sus jerarquías y el nivel de elaboración de sus reglas.

Mientras que las jerarquías son respuestas de cohesión a las fuerzas exógenas de unión y tienen el propósito de guardar un equilibrio en la representatividad entre las vertientes, es a través de las reglas internas que se define la organicidad del grupo.

El papel de los líderes es decisivo en tanto son los mayores interesados en el diseño de las jerarquías, y deberían ser los promotores de un conjunto de reglas que enmarquen la organicidad del grupo y aseguren la evolución del proyecto político. Pero los líderes han mostrado que no podemos considerarlos a partir de su visión, su benevolencia y su desprendimiento, sino que debemos tratarlos con mayor precisión como agentes dispersores, codiciosos y prestos a mantener sus prebendas y su protagonismo. De modo que sólo podemos apelar a una masa crítica de militantes preparados y activos y a un grupo siempre minoritario de líderes con mayor sentido de justicia, compromiso y equidad, para encomendarles la misión de construir partidos orgánicos.

Ni los partidos bojote, planos y de mil cabezas como la izquierda unida de Argentina o el Polo Democrático de Colombia, ni los partidos completamente jerarquizados como el PRI o el FSLN, son partidos orgánicos.

Un partido es orgánico en la medida en que su proyecto político no dependa de los personajes que actúan a la cabeza de la agrupación. Un partido es orgánico en la medida en que los intereses del grupo estén efectivamente por encima de los intereses de las vertientes. Un partido es orgánico en la medida en que las actuaciones públicas de sus militantes y de aquellos en funciones de gobierno representan las orientaciones y las decisiones del partido. Un partido es orgánico en la medida en que cada actor, a lo largo y ancho de la arquitectura jerárquica, juega su papel, desarrolla sus potenciales y no transgrede sus límites. Un partido asegura su organicidad mediante mecanismos internos que corrijan las desviaciones del proyecto por parte de sus militantes y funcionarios.

Sabemos también que las estructuras orgánicas se encuentran en algún punto intermedio del espectro de jerarquías. Reconocemos el mayor nivel de participación de las estructuras con escasos niveles de jerarquía, pero también la eficiencia y el orden de una estructura bien jerarquizada. Así mismo, advertimos la anarquía de las estructuras planas y el autoritarismo y los peligros de las estructuras jerarquizadas. Como lo han demostrado por un lado el PDI y por el otro el FSLN y el PRI, las arquitecturas de ambos extremos conducen a fenómenos de corrupción en el gobierno.

Por otra parte, la organicidad conlleva la eficiencia del grupo en la ubicación óptima de los recursos intelectuales y organizativos, tanto al interior del partido como en el gobierno. Este proceso de ubicación óptima de los recursos no tiene lugar en los partidos bojote debido a que éstos carecen de una estructura interna de comunicación que permita a las bases militantes expresar y desarrollar sus potenciales, lo cual da como resultado la incapacidad para gobernar. Los partidos completamente jerarquizados tampoco ubican de la mejor manera sus recursos intelectuales y de gestión de gobierno, debido a que el aumento de la jerarquización disminuye el grado de participación de las bases en la conducción del partido. No obstante el inconformismo al interior de estos partidos es menor, por cuanto ellos desarrollan un sistema de promoción basado en los incentivos propios del gobierno. Esto sin embargo sólo es un factor de organicidad aparente por cuanto estos incentivos fluyen por los conductos de la agencia de gobierno y no del partido. Cesa el gobierno y el sistema de incentivos colapsa. Aparecen división y pugnas.

Así pues, el desarrollo de la organicidad del grupo está directamente relacionado con la existencia de un sistema interno que permita de una parte reconocer los potenciales del partido y disponer de los mejores cuadros en las posiciones que les corresponden, y de otra parte generar la autoregulación que requiere el sostenimiento y crecimiento del proyecto político, independiente de sus vertientes.

La codicia e ignorancia de los líderes de la izquierda en Colombia, quienes tienen el sartén por el mango y acuerdan la formas organizativas, se manifiesta en la poca atención que les merece la creación de un sistema orgánico de participación política de las bases. Este comportamiento obtuso se debe a que los políticos de la izquierda replican las formas institucionales que los políticos de la derecha han implementado para su perpetuación. La izquierda y la derecha en Colombia pueden tener propósitos diferentes, pero su práctica es equivalente. Los propósitos loables y bien intencionados son irrealizables debido a que las prácticas semejantes conducen a los mismos resultados que la mangala bipartidista ha reproducido a partir del diseño institucional.

Hemos estudiado los retos del gobierno y la naturaleza de los partidos. Sabemos ahora que debemos transformar las estructuras organizativas de la izquierda colombiana para producir una agrupación orgánica que nos permita cambiar nuestra quimera por una ilusión cierta de un proyecto democrático. Sin embargo, aún debemos explorar las prácticas locales, los estilos que pretendemos erradicar. Sólo entonces los interesados en la política y en la transformación social de Colombia podremos plantearnos las medidas precisas que debemos sacar adelante. El siguiente capítulo trata de estas prácticas institucionalizadas al interior de la izquierda en Colombia.

INSTITUCIONES Y POLÍTICA EN COLOMBIA

CONTEXTO

¿Por qué florece la cizaña en el PDI con la misma naturalidad que lo hace en el partido liberal o en la friolera de grupos que se dicen independientes pero que se comportan como los demás?

Decía el cura Bernardo Hoyos a sus seguidores en Barranquilla en tiempos de campaña, con una mano en el micrófono y la otra sentenciando de arriba a abajo: "... ¡a mí no me vienen a decir lo que tengo que hacer!". Otros menos histriónicos no dan muestras tan elocuentes de los estilos que modelan la práctica política, pero esto no alcanza para ocultar una institución fundamental de las agrupaciones políticas en Colombia y origen primerísimo de nuestras desgracias: *la independencia*.

Al referirnos a las *instituciones* queremos señalar las formas reales que dan curso a la política y no las formas organizativas que se acuerdan en las reuniones y en las grandes coaliciones. Somos dados a creer que las reglas y las jerarquías de los partidos son las que generan las instituciones, lo que se estila. Pero la cuestión primero opera al contrario: son las maneras usuales de desarrollar la política las que fijan el universo de posibilidades de reglas y jerarquías, de modo que aquellas que se pactan en las grandes coaliciones reflejan el marco institucional usual, que nos acompaña antes y después. Por esta miopía en las decisiones nos surge la certeza de que todo cambia para que todo siga igual y el convencimiento de que todos los políticos son iguales. No obstante que jerarquías y reglas son consecuencias de las instituciones, un buen diseño puede operar en la forma deseada para cambiarlas. Pero para esto se necesita mirar el bosque y tener voluntad para cambiar o contar con una masa crítica capaz de revolcar a la dirigencia retrógrada.

Al explorar la organicidad de los partidos hemos presentado unos elementos a tener en cuenta en el diseño de un partido orgánico. Ahora podemos agregar que su creación depende de la transformación de un marco institucional aberrado y deforme por otro mejor. Así pues, jerarquías y reglas dentro de una organización sirven para establecer un marco de cohesión y también para cambiar costumbres.

Según la Nueva Economía Institucional NEI, las instituciones imperfectas se explican por las fallas del mercado. Es decir, las instituciones existentes en mercados completos son más eficientes que las instituciones presentes en

contextos imperfectos. Pero las instituciones imperfectas son las más eficientes en estos mercados incompletos.

La situación que nos ocupa es distinta, pero no al punto que tengamos que desaprovechar las destrezas que nos ofrece esta interpretación. Diferenciamos a los partidos orgánicos, maduros, estables y autoregulados del resto de agrupaciones: los partidos bojote y caudillistas y los partidos jerárquicos, autoritarios y corruptos. Los partidos fuertes y orgánicos los caracterizamos por la existencia de instituciones que propician la autoregulación y preservan la organicidad, que constituyen un apoyo del gobierno. Consideramos que los partidos imperfectos padecen instituciones retrógradas, pero que estas se explican por la falta de otros atributos propios del contexto político. ¿Cuáles son las instituciones de la izquierda en Colombia? ¿Cuáles son las imperfecciones que las explican? ¿De dónde provienen estas imperfecciones? Si en economía estas instituciones son escogidas o elaboradas por los agentes económicos, cuál es el agente en nuestro caso?

Las instituciones de la izquierda en Colombia no tienen como protagonistas los partidos, pues éstos difícilmente pueden aprehenderse. En Colombia la política no la hacen los partidos sino los caudillos. Partidos y coaliciones poseen varias vertientes, pero éstas actúan como asociaciones de caudillos con sendas estelas de áulicos y una gran masa de votantes no militantes. El conflicto al interior de la agrupación surge porque las bases militantes del partido por fuera de los áulicos desean hacer parte efectiva de la asociación y la evolución del grupo, no son quienes otorgan el poder y la independencia al caudillo, sino que éstas provienen del voto del principal disperso y olvidadizo. En consecuencia, ante los reclamos impotentes de la masa, el caudillo reclama su independencia en caso de intromisiones, o simplemente la ejerce: “a mi no me vienen a decir lo que debo hacer”. Esa es la independencia, principal institución de la política en Colombia.

LA INDEPENDENCIA

Colombia es un país de independientes: cada quién procura hacer lo que se le da la gana, incluso en los partidos. Para entender nuestra tesis debemos modificar esta explicación: Colombia es un país de independientes porque los políticos procuran hacer lo que les viene en gana desde los partidos. Debido a que el poder de los partidos reside en los políticos y ellos dentro del partido interpretan a la maravilla el repertorio institucional colombiano, los caudillos resguardan su independencia con celo y carecen de interés en definir mecanismos que apuntalen la participación de los comunes. Donde no hay contrato tampoco hay obligación, ni partido. Esta institución explica los rasgos que caracterizan la práctica política en Colombia.

De esta institución imperfecta se derivan: la proliferación de grupos cuyo máximo valor es la independencia; todos los *ismos* a partir de los que se realiza la política (samperismo, lopismo, pastranismo, navarrismo, pardismo, galanismo, uribismo,...); la permanente crisis interna de los partidos; la pobreza de la organización política interna; y los escandalosos hechos de corrupción de las alcaldías locales en Bogotá. Gracias a nuestra independencia los políticos entran y salen de sus partidos como si nada. Gracias a ella, Noemí Sanín le dice paramilitar a Uribe y luego funge como su embajadora, y Peñalosa reclama su carné como miembro del Partido Liberal luego de actuar como independiente de pura cepa.

Gracias a la independencia de nuestros políticos suceden en Colombia cosas como la siguiente¹: *“La corrupción que ha azotado al populoso municipio de Soacha, al sur de Bogotá, logró lo que parecía un imposible en la política de hoy: unir a tres candidatos presidenciales –los tres defienden tesis diferentes– alrededor de un aspirante a la alcaldía de esa población. En efecto, los senadores Antonio Navarro Wolff, del Polo Democrático Independiente; Germán Vargas Lleras, de Cambio Radical, y Rafael Pardo Rueda, del Nuevo Partido, hicieron un frente común para respaldar al sacerdote Jesús Ochoa, quien pretende romper la hegemonía que desde finales de los años 80 mantiene la familia de los hermanos Jorge y Fernando Ramírez en la administración de esa municipalidad de Cundinamarca.”*

Veamos el caso: Una mafia política llamada el *ramirecismo* ha copado Soacha. Contra ellos no actúa el partido de la reelección de Uribe de donde proceden Lleras y Pardo, pues cada uno es independiente y ha montado su propio partido. Tampoco actúa el Polo Democrático. En su lugar lo hace el máximo representante del navarrismo, independiente por supuesto.

La revista dice que los tres lograron lo que parecía imposible, pero no atina a darse cuenta que la integración fue perfecta, pues los tres actúan siguiendo el mismo patrón. Es la práctica política la que da el perfil y el marco de entendimiento al político. Si la corrupción es un mal que todo el mundo dice querer atacar, ¿de dónde podrían surgir las diferencias entre el vargasllerismo, el navarrismo y el pardismo? A la revista en cambio no le parece un exabrupto que Navarro se salte todas las instancias del Polo para mojar prensa, posar de limpio e interesado por resolver la corrupción. Al fin y al cabo, el Polo es Democrático ¡e Independiente!

Como una consecuencia natural del independentismo, los tres precandidatos presidenciales escapan del pelotón y hacen la típica: apoyan a otro cura, Jesús Ochoa, próximo fundador del *ochoismo*, independiente por supuesto, para competirle al ramirecismo la alcaldía. Cuando suba el cura, le oiremos en la

¹ Tomada de Cambio: <http://www.cambio.com.co/html/pais/articulos/3333/>

tarima gritando “a mi nadie me dice lo que debo hacer” y no podrá ya extrañarnos que al cabo de los años resulte la olla podrida.

Enseguida la revista nos confirma que las diferencias entre izquierda y derecha, bajo el tenor de la gloriosa institución de la independencia, son algo menos que aparentes. Dice: “... *el senador Andrés González, quien a nombre del nuevo Partido está encargado de brindarle el apoyo directo al sacerdote-candidato, advierte que la coalición que se ha armado tiene como único propósito llevarle a Soacha un programa anticorrupción, de buen gobierno y gerencia pública: "Creemos que el padre Ochoa es una buena alternativa que se le opone a la política tradicional y que le dará renovación a la forma como se ha administrado este municipio".*”

¿Cómo va el cura Ochoa a oponerse a la política tradicional si la política tradicional es la de la independencia? ¿Acaso creen ustedes que el ramirecismo surgió con un discurso diferente al de oponerse a la política tradicional?

Dice el congresista González, sin saber lo que dice y transcribe la revista sin saber lo que transcribe, que el programa del cura Ochoa es anticorrupción, de buen gobierno y gerencia pública. Es decir, que el cura se va a dedicar a labores policivas al interior del grupo que el mismo va a dirigir y a hacer las cosas como debería hacerlas cualquiera. Pero parece que ni el cura, ni González, ni Navarro el del navarrismo conocen el programa de gobierno. Ellos no apoyan un programa, sino que apoyan al cura Ochoa, porque es una buena alternativa...

El discurso del cura no se compromete con nada, pues él, al igual que Navarro y González, Pardo y Lleras, actúan bajo el mismo patrón: son independientes. ¿por qué habría de parecernos extraño verlos juntos? ¿Al tenor de estas similitudes de fondo, cuál es pues la diferencia entre la izquierda y la derecha si ambos se comprometen por igual con la anticorrupción, la gerencia pública y el buen gobierno?

No obstante todo esto no es más que palabrería. Ni anticorrupción ni gerencia pública ni buen gobierno. La renovación es una simple apariencia. Los funcionarios del ramirecismo serán reemplazados por los del ochoismo, pero todos por igual son independientes. ¿Tenemos referencias de quiénes son estos independientes? Miren ustedes la calaña de independientes que están detrás del cura. Dice la revista: “*Iván Moreno, jefe de debate de la campaña del sacerdote, asegura que "esta vez si no van a robarnos las elecciones como sucedió en octubre de 1.999, cuando el fraude fue gigantesco a favor de Jorge Ramírez".*” ¿Iván Moreno? ¿El exalcalde de Bucaramanga? ¿Aquel independiente que nombró un delincuente en la gerencia de la Empresa de Aseo, que fue despedido cuando la fiscalía mostró la olla podrida en que había convertido la empresa y durante su gestión le importó un comino el drama de

los recicladores que comen y viven entre la basura en el Carrasco? ¿No es este Iván Moreno el que le quitó las zonas azules a los minusválidos para darselas por diez años en concesión a una empresa privada? ¿No es el mismo que apoyado por las mafias del transporte en Bucaramanga se opuso a las zonas peatonales dentro de la ciudad?

¿Cómo es que el precandidato independiente Navarro resultó ligado con el cura Ochoa? ¿Sería que en un acto de desesperación por la corrupción del ramirecismo se deslumbró por las bondades morales que por norma todo cura mantiene? ¿Nunca supo Navarro de la presencia del Iván Moreno como jefe de campaña? ¡Nada de eso! Luego de su paso por el gobierno de Bucaramanga, Iván Moreno ha trasteado para Soacha su séquito, compuesto cómo no, por exmiembros del M-19 conocidos de Navarro, fracasados como candidatos y ahora actuando tras bambalinas, ahora convertidos en políticos profesionales muy bien acomodados en la independencia para sacar provecho del gobierno.

Para refrendarse ante el público, sin percatarse de la imposibilidad de su objetivo dado que él mismo encarna el mal, dice el cura Ochoa: *“Si llego a ser alcalde, la corrupción se tiene que acabar porque si no, me toca pegarme un tiro”*. Si gana Ochoa, el jefe de campaña, será... ¿director de tránsito?, ¿secretario de gobierno?, ¿secretario de obras? Y tras él, los políticos profesionales cercanos al navarrismo en la subdirección de tránsito, en la subsecretaría de gobierno o de obras públicas. Entonces el cura al igual que Garzón en Bogotá, le dirá a su equipo: vamos a jugárnosla, por favor, pórtense bien. Pero nadie se va a portar bien, pues todos son unos independientes consumados. Y si Ochoa el alcalde se pone muy pesado, ellos habrán de recordarle los méritos y la experiencia política y electoral de quiénes le han apuntalado a la alcaldía. La corrupción no se acabará y Ochoa tampoco se va a pegar el prometido tiro. Como si no supiéramos que su carácter de independiente le permite decir esto y mucho más y luego hacer todo lo contrario. ¡De eso se trata la independencia!

CONTRA LA INDEPENDENCIA

Las instituciones cambian cuando aparece con evidencia que una nueva manera de hacer las cosas resulta más eficiente. En economía esta afirmación es consistente, pues cada agente procura maximizar su utilidad individual. Si un nuevo mecanismo funciona mejor, ¿por qué no replicarlo? No obstante, esto no es aplicable para las agrupaciones políticas en Colombia debido a que los intereses dentro del partido son contrapuestos entre el líder y las bases excluidas, y el equilibrio que el grupo alcanza –sus arreglos, jerarquías y arquitecturas, se define en un regateo conflictivo, dominado por el líder.

No obstante, las instituciones no cambian luego de demostrarse la eficiencia de unos arreglos mejores, pues también se ha determinado que los agentes antes que cambiar prefieren mantener el statu quo. Esto se aplica por completo a los políticos. Aún cuando otra institucionalidad puede ser más ventajosa para el grupo, ésta no se adopta si quien tiene el sartén por el mango, ve afectado su statu quo.

Es aquí donde reconocemos al político progresista del reaccionario. No lo diferenciamos por el nombre que él mismo desea ostentar, sino por el perfil que denota a través de sus actuaciones. En los micrófonos muchos políticos de derecha son tanto o más progresistas que nuestros políticos de izquierda. Al reaccionario, tan libre que se ve cuando manotea y dice ¡a mi no me jodan que yo hago lo que se me da la gana!, lo reconocemos porque es *independiente*.

Para transformar esta institución tenemos dos vías complementarias: sacar de la ignorancia a los políticos deseosos de transformar la sociedad y propiciar de manera conjunta un marco orgánico para la organización política, y calentar el sartén hasta que afloje la mano del testarudo. ¿De qué tamaño es la tarea? ¿Cuántos Ivanés Moreno tenemos entre nosotros? ¿Cuáles son las instancias democráticas que nuestros Petros, Garzones, Córdoba y Gavirias son capaces de implementar para transformar estas costumbres? ¿Cómo reaccionarán los mojadores de prensa? Es la práctica política la que da el perfil al político.

CONTRAEJEMPLO

En las pasadas elecciones, llevado por su afinidad, Jesús Enrique Piñacué declaró públicamente su adhesión a la candidatura de Luis Eduardo Garzón. Actuando como isla, Piñacué no utilizó los canales de la organización política, sino que a través de la prensa hizo saber su decisión. Por esta acción inconsulta con la Alianza Social Indígena, a la que Piñacué se debe, recibió de su partido una desautorización. No tanto por la adhesión sin duda, sino porque muy seguramente estos indígenas, tan poco modernos ellos, entienden que Piñacué se debe a ellos y no al contrario. Evidentemente la importancia personal de los caciques de la izquierda en Colombia les harían morir de orgullo si en las actuales circunstancias el grupo político al que se deben ejerciera su derecho de rectificar sus salidas. ¿Quién va a aplicarle qué al doctor Navarro? ¿Qué hacer si ser independiente no es un delito y el Polo independencia grita?

La diferencia con la Alianza Social Indígena es institucional. El Piñacuesismo no existe. El poder de decisión no descansa sobre el joven político, ni lo verán ustedes sacudiendo el brazo desprendiéndose de obligaciones al compás de un rotundo “a mi no me jodan”. El poder de la Alianza descansa en la comunidad y principalmente en los ancianos, libres de toda pretensión electoral, de toda ambición personal. Ninguno de ellos es precandidato presidencial...

Las diferencias con la Alianza Social Indígena también son en las reglas. Como partido orgánico, la comunicación y el entendimiento tiene lugar primero dentro de la organización. Las declaraciones públicas son el resultado de los acuerdos del partido. Esto es un imposible físico para las coaliciones. ¡Todos los precandidatos presidenciales quieren mojar prensa! Nuestra izquierda primitiva desconoce la existencia del partido y por el contrario tiene los mayores incentivos por utilizar los medios de comunicación, que todo lo deforman y no hacen más que reproducir e incentivar nuestra institucionalidad retrógrada.

COLOFÓN

El proceso de unión que se consolidará luego del congreso nacional del PDI y de aquel posterior del Partido Liberal, trae el peligro de reproducir la institucionalidad primitiva culpable de nuestros males cotidianos. Es posible que el temor de nuestros líderes independientes de perder su protagonismo y su status ante unos nuevos arreglos para un nuevo partido, les haga reaccionar en contra de los cambios, pues sólo conocen las reglas de las coaliciones.

Pero aquí se ha mostrado el fondo del problema. El marco sistemático aquí elaborado es capaz de interpretar todos los hechos de manera coherente. Sabemos ahora cuáles son las causas y cómo se reproducen sus consecuencias. ¡Tendrán que advertir que el tiempo corre! ¡Tendrán que incorporar este análisis a la discusión y dejar de lado las falsas discusiones! Hay que dar la discusión de fondo acerca de la organicidad del partido, entorno a la institucionalidad imperante y a los retos propios del gobierno. Este es el marco preciso para la elaboración de un programa cierto de transformaciones.

Ya nadie en la izquierda colombiana, nunca más a partir de hoy, podrá decir que desconocía el origen de nuestros males ni sabía lo que debía hacerse.

SOBRE BIBLIOGRAFÍA

Los interesados en el diseño de agencias de gobierno y Nueva Economía Institucional encontrarán en diversos autores material de interés. Entre ellos están Williamson, Tirole, Hart, Robinson, y también en Stiglitz y Bardham. Los interesados en el tema de autonomía y capacidad del gobierno pueden encontrar literatura de interés en el libro de Leonel Pérez Bareño “Multinacionales, Estado Y Petroleo: El Contrato De Asociacion En Colombia”. Chucho Bejarano hace una exposición magistral del tema de la sostenibilidad de la agricultura en el libro Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en América Latina, publicación del BID.