

Descentralización político-administrativa.

Henry Solís Bolaños*

Perspectiva Centroamericana

SE CONCEPTUALIZA LA DESCENTRALIZACION POLITICO-ADMINISTRATIVA COMO UNA RESPUESTA A LA CRISIS ECONOMICA, SOCIAL Y POLITICA QUE POSIBILITA EL RELAJAMIENTO DE LOS CENTROS DE PODER Y LA POSIBILIDAD DE LA PARTICIPACION CIUDADANA.

Conceptualización

La descentralización la entendemos como recurso y encuentro entre la necesidad política de democratización y la exigencia técnica de dar servicios básicos; es recurso porque facilita el relajamiento de los centros de poder, y es encuentro porque el sistema administrativo vigente sólo puede cumplir con su cometido evolucionando y multiplicándose mediante la real participación ciudadana: la indispensable relegitimación será entonces posible.

La propuesta de descentralización se puede explicar como una respuesta a la crisis económica, social y política en la que se debate el subcontinente latinoamericano. La rebelión de las masas, parafraseando a Ortega y Gasset, se produce al derrumbarse el

sistema de expectativas socio-económicas generado por casi dos décadas de relativo crecimiento económico, lo que provocó una actitud exigente, explicable por la intersección de necesidades, conciencia y consumismo. Sabemos, además, que esta expansión fue acompañada por un empeoramiento de la distribución de la riqueza y por la existencia de regímenes políticos autoritarios, que impidieron un rol protagónico a la sociedad civil.

Esto es, particularmente cierto para el caso de Centroamérica, en donde el Estado perdió la legitimidad política al no respetarse el juego eleccionario y ni dar respuesta a las demandas sociales más sentidas. Sin duda, la legitimidad es algo más que ideología y bayonetas. La Administración Pública en este entorno requiere caracterizarse por una eficacia-eficiente¹ que no posee, y la crisis teóricamente debiera resultar funcional a sus congénitas limitaciones administrativas -con o sin recursos- Eduardo Galeano² denomina a las burocracias centralistas como "aquellas donde siempre existe para cada

* Consultor del ICAP. Las ideas expresadas en este documento son estrictamente personales y pueden no ser compartidas por la institución para la que trabaja.

1. Vale por "hacer bien".

2. Galeano, Eduardo. "Una obra de este mundo", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 39, No. 1. México, enero de 1989, p. 51.

solución un problema", y esta "gráfica" de validez muy general, adquiere matices especiales en un medio de corte weberiano-patriarcal como el que ha dominado la región durante la posguerra.

El asunto es -finalmente- que el tejido social está lo suficientemente tenso como para evidenciar cualquier falla del aparato administrativo al tratar de dar respuesta a las necesidades sociales, económicas y políticas. La solución a este asunto tiene un paradigma que es el de la Reforma de Estado que contiene y supera cualitativamente a los planteos de Reforma de la Administración Pública. Este macro-modelo supone civilización del poder y fortalecimiento de su virtud negociadora (que es la virtud civilista), así como democratización de la cultura y procedimientos administrativos del sistema institucional. Esta figura en su forma más amplia, se presenta como el otorgamiento de una renovada vitalidad a los tradicionales valores de libertad, iniciativa individual y representatividad social, así como el acotamiento y control ciudadano de las actividades del Estado, adicionándose nuevos valores como la promoción del bienestar social de los derechos humanos, la defensa del individuo ante los grandes aparatos burocráticos públicos y privados, y la preferencia por la descentralización, la regionalización, los gobiernos locales y la participación ciudadana ampliada.³

En resumen, la situación del área requiere de un aparato público preciso, grácil, selectivo y con una capacidad

multiplicadora fundada en aceptar y promover una participación comunitaria que trasciende los roles de "usuario", "beneficiario" o de complemento más o menos entusiastas a la acción pública, por el de contraparte o socio en la dignificante aventura del desarrollo. Aquí los grandes desafíos se ubican precisamente en la selección de los dos actores principales: las instituciones públicas y la ciudadanía; la resolución de la tensión entre la lógica burocrática y la comunitaria. En Centroamérica, por lo menos, ecos de la "ley de bronce" de Michels -enajenación del poder por la élite burocrática- y falsas confianzas emanadas de la burocracia militar hacia la civil por siglos de autocracia, han generado un "miedo a la libertad" comprensible pero inaceptable. La posibilidad de compartir realmente con las comunidades organizadas les crea una paranoia, porque imaginan perder poder; o bien, ser bajados de sus ascépticos altares a un terreno extraño e incómodo que es ese que pisan diariamente los campesinos con sus chanchos y gallinas.

Por otra parte tenemos a las comunidades y en general a los grupos difusos de ciudadanos que responden con desconfianza, desconocimiento, inexperiencia y desorganización, a las ofertas participativas del gobierno de turno. La idea es excelente por justa, y necesaria y creemos, viable; pero como dice el decir mexicano: "la mula no era arisca, la hicieron a palos".

Una reelección del anecdotario del istmo permitirá observar una paliza histórica que va desde la conquista y el despojo, hasta el esclavismo, el racismo

3. La Dirección. Pensamiento Iberoamericano. No. 14, julio - diciembre de 1988, Madrid, p. 7.

y una estructura de clases tan esbelta como una columna dórica. Pero no se trata de destapar alcantarillados históricos para oscurecer el futuro; el sabio español Miguel de Unamuno nos recuerda que "somos más padres de nuestro futuro que hijos de nuestro pasado"; se trata de prevenirnos sistemáticamente para manejar positivamente tanta sensibilización popular hacia la personalidad y conducta histórica y reciente de casi todo el aparato institucional del Estado.

El servidor público debe entender en este contexto que no debe ser cautivo de los procedimientos ni de los fines, sino que una pieza promotora, imaginativa y con iniciativa que se encuentra y autovalora en el proceso de construcción de una sociedad nacional más justa; pero es claro que, en la circunstancia actual ya no operan ni se admiten las coartadas. Asimismo, las comunidades no deben entender la participación como una toma y desmantelamiento por asalto del sistema institucional, sino que se trata de una oportunidad histórica de compartir con generosidad y creatividad en la solución de los propios problemas.

Para los efectos de un tratamiento de la descentralización desde una perspectiva fundamentalmente dada a partir de la Administración Pública, es importante que estemos de acuerdo en la conceptualización de dicho término que, como primera aclaración se diferencia de desconcentración porque el primero opera a nivel de relación entre instituciones de Estado, mientras

que el segundo se refiere al grado de centralismo al interior de las instituciones. Jiménez Nieto⁴ define descentralización asimilándola a autonomía política como: "la (facultad) que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social -la constitución- otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas sus fines últimos". Esta precisión de corte jurídico nos parece aceptable a nuestros intereses con una modificación: donde dice "sus fines últimos", pondremos "su estructura, procedimientos y recursos para el logro de sus fines últimos".

Entendemos que fijar los "fines últimos" es lo que determina la pertenencia a un Estado, de otra forma estaríamos hablando de independencia cuando la idea es marcar una alta autonomía relativa dentro de un sistema institucional (el Estado).

Un concepto complementario que es importante en términos de operativizar la participación (de las propias burocracias) es la desconcentración, la cual es permanente e interna a las instituciones de cualquier naturaleza y consiste, según Jiménez Nieto⁵ en: "la delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o por la disposición geográfica del ámbito institucional". De modo que la caridad empieza por casa, la democracia es una cultura y el fantasma de Michels haría estragos en un proyecto político democratizante si la propia

4. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Op. cit.*; p. 42.

5. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Op. cit.*; p. 42.

burocracia no convierte en una rutina la participación.

Situación general del área centroamericana

a) Aspectos políticos

Hablando de Centroamérica, o más propiamente Nolinpopocayan (del náhuatl: "Tierra de Volcanes"), Thomas L. Karnes sostiene que: "desde hace 135 años estos pequeños estados han tratado de unirse, federarse o confederarse bajo numerosas formas de gobiernos y han fallado incondicionalmente, aún cuando poseen más vínculos de similitud que cualquier otro pequeño grupo de naciones del mundo"⁶ (el subrayado es nuestro). Tomamos lo positivo de esta aseveración en el sentido de que sobre la situación del área, puede intentarse una panorámica de la descentralización a pesar de la presumible heterogeneidad de sus componentes. El esfuerzo consiste en seleccionar un conjunto comprensivo de variables que permitan razonablemente tomar el pulso a las corrientes descentralizadoras, que de manera sostenida se dan actualmente; tal como lo observa Braulia Thillet: "Históricamente, la administración pública en la región, se ha caracterizado por la existencia de

una gestión centralizada. Sin embargo, en los últimos años, encontramos acciones específicas, orientadas a implantar nuevos modelos de descentralización y desconcentración, incluyendo en algunos casos la participación comunitaria como complemento".⁷

Lo político es punto de partida y hay interés, preocupación y muchas veces una voluntad manifiesta respecto a la descentralización como imperativo político-administrativo. Lo que sí queda claro es que los desarrollos y coberturas dentro y entre países es muy desigual, por la razón obvia del tiempo que requiere la transformación técnico-cultural del aparato institucional, así como el desarrollo de hábitos y mecanismos organizacionales para una participación comunitaria prácticamente inédita o frecuentemente discontinuada -salvo tal vez, la superviviente institución municipal-.

A los aspectos de conciencia y voluntad política se agregan como es de suponer, la debilidad, invertebramiento y desvinculación con el nivel jurídico-institucional, de las políticas públicas. La falta de información idónea lleva, entre otros factores, a diagnósticos flojos y engañosos, lo que perjudica inevitablemente la génesis y aplicación de la política pública; el contra-argumento espontaneísta "a lo Machado" de que "se hace camino al andar" resulta -a menos que se ande rápido- en una eventual coartada para ciertas burocracias reaccionarias que se empeñan en posponer el futuro amable ese que toda Latinoamérica anhela. El drama político es que el deterioro social, económico y ambiental ya no admite (o

6. Karnes, Thomas L. *Los fracasos de la Unión*. ICAP, San José, Costa Rica, 1982, p. 15.

7. Thillet, Braulia. "La transformación de la Administración Pública Centroamericana: una visión global". Mimeo ICAP, Costa Rica. Setiembre de 1989, p. 19-20.

admitió) dilatorias. Hechas éstas consideraciones de carácter político, bajamos nuestro nivel de análisis para considerar los elementos institucionales

b) Aspectos institucionales

La descentralización y la desconcentración encuentran en los servidores públicos el previsible temor a lo nuevo y su consecuente resistencia al cambio. El porqué se debe a la conocida generación de inseguridad personal y colectiva, que con un carácter puramente psicológico, rompe las confortables rutinas que más allá de su ritualismo no ofrecen mayor desafío innovador. El esfuerzo de re-aprendizaje, la ruptura de tejidos sociales consolidados y la caída normal en la producción de que suele sucederse a la implantación de nuevos métodos (y actitudes) suelen tornar parturiento el cambio organizacional. Este fenómeno es observable por ejemplo en países como Holanda, donde grupos de funcionarios prefirieron acelerar sus jubilaciones a soportar el impacto de la ofimática.⁸ En nuestro medio la posibilidad de participación de las comunidades, y los ciudadanos en general en la solución de los problemas, aumenta las cautelas institucionales ante el "riesgo" de ser señalados y expuestos públicamente cada vez que haya una deficiencia real o aparente.

8. Neologismo compuesto del prefijo "ofi" de oficina, y del sufijo "mática" consecuencia del aféresis de informática. El término lo podemos definir como el campo de la informática que se ocupa de la automatización de las labores burocráticas.

En un sentido más político, el temor a perder conquistas laborales -a veces verdaderos privilegios que irritan a las ciudadanías- que logros, la mayoría de las veces producto de lentas y dolorosas jornadas sindicales, motivan en buena medida a una excesiva sensibilización al cambio. La gran inestabilidad del empleo, que es a su vez consecuencia en buena parte de la resobada práctica del "botín político" (spoil system), esto es: la compra de lealtades mercenarias; fomenta la falta de profesionalización, el sentimiento de temporalidad, un excesivo predominio de la lealtad sobre el desempeño, e incluso la corrupción. Subproducto adicional a la sustitución del Sistema de Servicio Civil es la emergencia de un sindicalismo que con frecuencia se manifiesta muy beligerante.

La descentralización y la desconcentración tienen también otras barreras como la ausencia o exceso de marco jurídico; la inadecuación y desconocimiento de procedimientos y controles; la persistencia de una cultura autocrática; la rigidez de las estructuras vigentes; y la inercia de un feudalismo institucional que se maquilla de autonomía para redundar en una acción concertada (sinergia negativa) deplorable. A los anteriores factores debe agregarse otro fundamental: los recursos humanos, mismos que a pesar de su evidente relevancia denotan irracionalidad en su distribución, falta de incentivos para desplazarse, predominio del incentivo sobre el motivo, impreparación síquica y cognoscitiva respecto a los nuevos papeles a desempeñar; todo ello aunado a la referida ausencia o

inoperancia de un Sistema de Servicio Civil.

Una última acotación se refiere a los gobiernos locales: instituciones antiguas y vigentes, bastiones de democracia directa y a escala de los problemas más concretos de la comunidad, que son a su vez los problemas del desarrollo. Pero, hasta hace poco, una institución apenas recordada y peor apoyada; sin embargo, hoy vemos francas y concretas acciones de revalorización que cuentan además con apoyo internacional de países y banca de desarrollo. Mientras tanto, la gran tecnoburocracia central sigue enajenada mayormente en la construcción de proyectos faraónicos o en la renegociación de sus consecuentes deudas.

c) Aspectos comunales

Para Hassen⁹ verdad es la relación de concordancia entre la imagen y el objeto, y la imagen de la imagen pública de la burocracia es por regla general la de un sedentarismo impecable, ineficiente y prepotente. Se trata en realidad de un prejuicio que manipulan los manipuladores de la opinión pública; sin embargo, es una apreciación esencialmente cierta en especial por lo que atañe a eficiencia --sin excepción los altos dirigentes públicos admiten esta situación. En América Central hay además una particularidad, y es de que el Estado no ha

sido en la mayoría de los casos y tiempos, un "estado benefactor" (welfare state) lo que hace que se le figure como un "ogro no filantrópico" esto es, un ogro-ogro --fraseando negativamente a Octavio Paz-- provocándose una sensibilización de la sociedad civil que ronda en la suspicacia. Las comunidades y los ciudadanos están conformando una cultura de la participación, las actitudes y formas organizativas se gestan paulatinamente; la opinión pública empieza a tener un peso específico fundamental.

En el cuadro de "Transformaciones de la Administración Pública Centroamericana. Principales Acciones", (Braulio Thillet¹⁰) resume el estado actual general que exhiben los esfuerzos de transformación de los gobiernos del área.

Recomendaciones específicas y de viabilización

En un reciente simposio sobre la Reforma de la Administración Pública en América Central, realizado en San José, Costa Rica, del 5 al 8 de setiembre de 1989, bajo los auspicios del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Instituto Europeo de Administración Pública (IEAP), los gobiernos del área presentaron un diagnóstico muy actualizado y completo de la problemática de los distintos gobiernos nacionales, a efecto de que se concretara la identificación de proyectos viables y acordes con la filosofía de la Reforma del Estado. Como producto de este trabajo se exponen una serie de acciones de

9. Hassen, Johan. *Teoría del Conocimiento*. Losada, Buenos Aires, 1973, p. 28.

10. *Op. cit.*; p. 34.

carácter regional, cuya realización depende más de una voluntad política de vocación democrática, que de cualquier otro factor técnico o financiero.

Las áreas en que se centraron las propuestas fueron cuatro: a) nuevas formas de organización en la Administración Pública con propuestas como: diagnóstico detallado de la Administración Pública, evaluación de políticas y programas sociales, mejoramiento de la gestión de empresas públicas clave, proyecto de ventanilla única, y formación y capacitación de gerentes públicos; b) Sistemas de Información con acciones como: génesis de políticas, desarrollo de organizaciones *ad hoc*, sistemas estandarizados, red inter-institucional, asesoría para la compra y uso de equipo, intercambio de experiencias, entre otras medidas; c) Recursos Humanos con la afirmación y profesionalización del Sistema de Servicio Civil, y el apoyo a la capacitación para la gestión municipal; y d) Planificación y

Presupuesto que propone unificación del concepto de planificación, vincular los procesos de planificación y presupuesto, capacitación en técnicas presupuestarias y capacitación en gestión financiera. Todas estas acciones tienen que ver de una u otra forma con la democratización y eficacia del Estado pasando por la vía de la dignificación del ciudadano y del funcionario.

Como se puede denotar en suma, los objetivos principales son: la afirmación del poder civil, la estabilización y profesionalización del servidor público, y la implementación de procesos participativos que hagan eficiente y democratizen la función pública. No debe perderse de vista que ante la situación del área, todo proceso de mejora del aparato público debe ir acompañado por un "análisis de base cero", esto es, preguntándonos por la distribución y utilización actual y prevista de los recursos humanos y materiales, cualesquiera que sean ◊