

Centralismo y descentralización: el desarrollo periférico en Colombia

Jaime Lopera Gutiérrez

La complejidad administrativa de los problemas actuales plantea un desafío ineludible al centralismo. En el siguiente ensayo, el autor se refiere al proceso de descentralización — en cuanto a técnica y a sistema de valores— como estrategia para el desarrollo de la periferia.

* * *

¿COMO PUDO SOBREVIVIR EL IMPERIO ROMANO, se preguntaba Antony Jay, disperso en tantas provincias y sin suficientes controles de la autoridad central? El mismo autor se responde: porque no existían ferrocarriles, ni aviones, ni radios, ni autos, y sobre todo porque no existía el teléfono: solo quedaban los generales o los gobernadores provinciales librados a su suerte y tomando todas las decisiones necesarias para mantener la unidad del Imperio.

Naturalmente que los romanos tenían un excelente sistema de comunicaciones: la vía marítima y una magnífica red de carreteras por la cual podían mover los ejércitos, enviar los refuerzos y aprovisionar las tropas para proteger las fronteras, sostener el orden interno y, especialmente, conservar la cohesión del Imperio.

Los funcionarios romanos de ultramar no tenían, pues, la “ilusión de descolgar el teléfono para salvar una gran cantidad de obstáculos por el precio de una llamada troncal” (Jay, 58). (Si el almirante Nelson hubiese tenido un telex, agrega con ironía, quizás nunca hubiese ganado una batalla para los británicos). El mismo San Agustín decía: “amad a Dios y haz lo que quieras”, consigna que le ha servido a los jesuitas para entrar su gente en la sede de la Sociedad antes de enviarla a lejanos confines del mundo para realizar su trabajo evangélico de acuerdo con los standares de la Compañía de Jesús.

Estas originales interpretaciones sobre el poder de dos grandes organizaciones de la historia mundial apuntan hacia el fenómeno de la descentralización y muestran sus posibles alcances. Sin embargo, se habla con tanta familiaridad del tema que parece necesario intentar una comprensión renovada a la luz de los nuevos enfoques sobre el desarrollo de las organizaciones públicas y privadas del mundo contemporáneo. Este es un documento de trabajo que tiene el propósito de asediar los principales conceptos alrededor del tema e intentar algunas hipótesis que ayuden a entenderlo dentro de la administración moderna, formalizando una especie de marco teórico que hemos dado en

II TRIMESTRE 1987

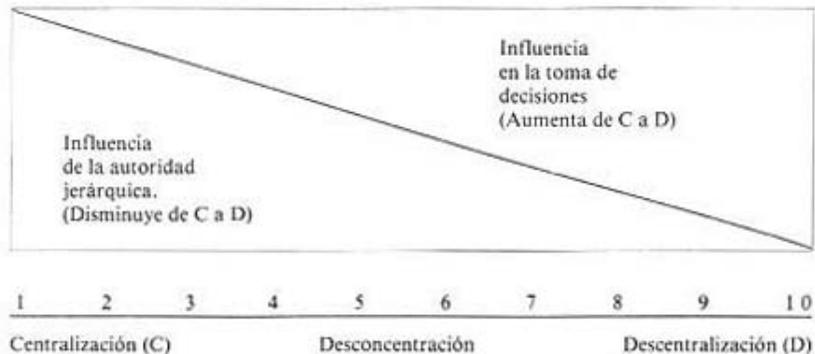
llamar el “desarrollo periférico” en contraste con las apelaciones del centralismo agobiador.

1. El continuum C-D

COMENCEMOS POR REVISAR ALGUNOS CONCEPTOS NUEVOS que procuran aclarar el enfoque sobre centralización (C) y descentralización (D). En primer lugar, aludir a la descentralización (D) implica, al mismo tiempo, referirse a la centralización (C). Lo uno es inseparable de lo otro, y lo que en realidad es la base del debate (la descentralización) debe iniciarse a partir de los factores que hicieron posible la centralización. Más tarde apareció la figura de la desconcentración que, en nuestro entender, tiene una posición intermedia dentro del modelo dinámico que sustenta estos dos conceptos y que estamos tratando de presentar en busca de una comprensión lo más atinada posible.

Si elegimos un *continuum* entre C y D, y utilizamos las variables de autoridad y toma de decisiones, tenemos ese primer modelo de diseño organizacional (Fig. 1):

Figura 1: Continuum de Centralización - Descentralización



Si observamos la figura 1 en forma dinámica podemos ver que, en el paso gradual de centralización a descentralización (de 1 a 10), la influencia de la autoridad jerárquica va *disminuyendo* en tanto que la influencia en la toma de decisiones va *aumentando*. La desconcentración aparece entonces como una etapa intermedia que puede mantener el equilibrio del sistema en un momento dado.

Este Modelo dinámico C-D nos permite señalar las primeras distinciones.

- Mediante la *descentralización* la administración superior se descarga de facultades otorgando a otros organismos una “autonomía orgánica” en un doble sentido: autonomía en el sentido de que no estarán sujetos a la completa jerarquía de las autoridades centrales; y autonomía en el sentido de que pueden tomar sus propias decisiones y aún dictar disposiciones de carácter general (Fraga, 293). Esta podría ser la etapa final de un proceso hacia el “desarrollo periférico” de un país.

- La *desconcentración*¹ consiste en “entregar facultades” a los organismos de la administración para que tomen aquellas decisiones que usualmente han correspondido a las autoridades superiores de la propia organización, pero sin otorgar ni la autoridad ni las decisiones *totalmente*. El arribo a esta fase intermedia deberá estar precedido de una capacitación y entrenamiento tales que impidan el retroceso del sistema.

- La *delegación de funciones*² es, por lo tanto, una figura común a los dos conceptos, y ella existe tanto para la descentralización como para la desconcentración como parte de un cambio formal y procedimental que sirve a la una como a la otra en forma limitada.

- En la *desconcentración*, la decisión es tomada en nombre del Estado por alguno de sus agentes (se sustituye al jefe de la jerarquía, por ejemplo un director general, por uno de sus agentes locales, por ejemplo, un director regional). En cambio en la *descentralización*, “la decisión no es tomada a nombre y por cuenta del Estado por uno de sus agentes, sino a nombre y por cuenta de una colectividad local, por un órgano que emana de ella. Los dos procedimientos conducen a aproximar la administración al administrado, pero por vías radicalmente diferentes” (Serra, 302). En este último sentido, fácilmente podríamos decir que un paso más adelante de la descentralización (II en la Fig. 1) es el *Federalismo* o autonomía total de los administrados.

En términos de la Figura 1, su análisis dinámico nos permite observar de qué manera el movimiento desde el centralismo (C) hacia la descentralización (D) establece pautas de comportamiento político y jurídico en un país. En Colombia, por ejemplo, el reclamo antioqueño por el federalismo ha sido una lucha casi secular que ha comprometido los esfuerzos de muchos años y ha presentado aspectos de confrontación política frente al centralismo de Bogotá. Varios esfuerzos recientes hacen eco a este reclamo: la propuesta del gobierno de López Michelsen para una Asamblea constituyente encargada de reformar el régimen departamental y municipal, convocatoria precedida por anteproyectos específicos como la idea de los distritos municipales; las normas concretas que se han dado en la Administración Turbay, a través de decretos y directivas presidenciales desde 1978, y la creación del Consejo Nacional de Descentralización que genera nuevas políticas y nuevos métodos en dirección a este objetivo de un gobierno liberal, y finalmente los esfuerzos de los gobiernos Betancur y Barco fraguados, en las leyes 14/83 y 12/86 sobre nuevas perspectivas fiscales para los municipios y luego la elección popular de alcaldes en Colombia.

1/ La figura de la “desconcentración” fue utilizada en 1978 por el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones del artículo 120 de la C.N. para promulgar los decretos 2273, 2274 y 2275 de 1978, principalmente, con los cuales se dio comienzo a la política de descentralización anunciada por este gobierno.

Mediante el decreto 2274 de 1978 (basado en el decreto extraordinario 3130 de 1968), el Gobierno expidió algunas normas que determinan “las funciones que se delegan en las gobernaciones de los departamentos, de las intendencias, comisarías y alcaldías municipales” (art. 1o.) y las que se delegan en “los funcionarios localizados en las entidades territoriales, así como las propias resoluciones de delegación en concreto que deben conferir los referidos representantes legales” (art. 3o.).

2/ La figura de la “delegación” está consignada en nuestra Carta a través del artículo 135 donde se dice que “las funciones que puedan ser delegadas (por el Presidente de la República) serán señaladas por la ley”. Según dicho texto, el Presidente delega y queda eximido de responsabilidad pero siempre podrá reformar o revocar esta delegación “reasumiendo la responsabilidad consiguiente”.

Estos pasos son los que he dado en llamar la estrategia para el *desarrollo periférico*, considerando que el viejo pleito entre "centroperiferia" comienza a ser considerado en favor de esta última al través de esas diversas normas que, sin embargo, necesitan todavía un mayor empuje para que ellas se vuelvan una *actitud* personal y no un texto muerto de la ley.

II. Ventajas de la descentralización

EN TODA NUESTRA HISTORIA COLOMBIANA ha existido un permanente clamor por el desarrollo de la periferia, especialmente en el marco de las entidades del Estado. Aunque ello ocurre por la necesidad de tener una mayor autonomía en las decisiones, existen otras razones. Por ejemplo: en tanto que una entidad se hace más grande, sus problemas se hacen más complejos, y toma más tiempo que la información se mueva desde los bajos niveles donde ocurren los problemas hasta los altos niveles donde se toman las decisiones, para que ellas regresen a su vez donde deben realizarse las acciones. La descentralización permitiría en primer término que esas decisiones se tomen lo más cerca posible de los problemas, lo cual a menudo produce más apropiadas y rápidas acciones; en segundo lugar, ella facilita la posibilidad de dar mayor autoridad a los gerentes o directores regionales, y a los empleados: hace el trabajo más interesante y retador y, como consecuencia, crecen la motivación y la satisfacción en el trabajo.

Recogemos aquí la descripción que hace L. Fish acerca de las ventajas de la descentralización:

1. La descentralización reparte la carga administrativa. A medida que una empresa aumenta en dimensión y en complejidad, se torna difícil y eventualmente imposible dirigir el conjunto de una manera eficaz desde un cuartel general lejano. "Se vuelve cada vez más necesario estimular las iniciativas, la responsabilidad y la autoridad de los cuadros directivos que se encuentran en el centro logístico, cerca del lugar mismo de la acción".

2. La descentralización multiplica la fuerza y la eficacia de la dirección. "En lugar de tener un único centro de control, aquella estimula e incrementa las iniciativas, los recursos, el sentido de responsabilidad y el deseo de éxito a través de toda la organización".

3. La descentralización "valoriza al máximo" las ventajas que se derivan de decisiones tomadas sobre el terreno y en el momento mismo de la acción.

4. La descentralización "fortalece, simplifica y acelera el proceso administrativo". Minimiza el número de asuntos por los cuales es necesario recurrir al cuartel general. Elimina las formalidades inútiles, los dobles empleos, la sobrecarga de trabajo de los servicios centrales y todos los costos correspondientes.

5. La descentralización permite "el desarrollo de directivos valiosos e independientes". Brinda numerosas ocasiones para su perfeccionamiento. Engendra hombres que dirigen en lugar de apoyarse invariablemente en sus superiores.

6. Por último, la descentralización aumenta la estimulación, la vida, la importancia, el valor de la "dirección sobre el campo mismo de batalla".

No hay nada más estimulante y pleno de interés que estar librado a sus propios medios con plena responsabilidad y "la única obligación de rendir cuenta de los resultados". La descentralización y las responsabilidades más pesadas que ella impone a los cuadros, aumentan de una manera muy real la importancia de las funciones de éstos.

III. Efectos en el proceso decisorio

LA DESCENTRALIZACIÓN ES, AL MISMO TIEMPO, un sistema de valores y una técnica. Como sistema de valores se refiere a la creencia existente en los altos mandos de que sus directivos (y su personal) deben tener la máxima oportunidad de desarrollar y utilizar su talento como gente responsable y, por lo tanto, deben poseer la autoridad, las facilidades y las decisiones necesarias para actuar con autonomía en su propia área. Además, fortalece los valores de la democracia, como lo he presentado en otro documento³.

Como técnica, la descentralización es una manera de organizar, de distribuir la autoridad y la responsabilidad en unidades autónomas o semi-autónomas de decisión, pero teniendo el cuidado de asegurar al mismo tiempo que existan los controles precisos para lograr que esas unidades separadas de decisión estén trabajando mutuamente hacia objetivos compartidos (hacia la unidad del Imperio, como el caso romano). (Davis, 347).

Como puede observarse, la descentralización o desarrollo periférico es algo más que una herramienta destinada a facilitar la efectividad de las acciones y a promover soluciones a los problemas lo más cerca de sus fuentes de información. La complejidad administrativa de los problemas actuales y la expansión de las organizaciones de hoy (públicas o privadas) constituyen un desafío al centralismo, en especial cuando se desea que esas organizaciones puedan funcionar eficazmente en el contorno o medio que las rodea.

Por otra parte, el ataque al centralismo que proviene de los amigos de la descentralización sirve también para cuestionar el asunto de la dependencia (en los hombres y en las organizaciones) y el subdesarrollo (mental y administrativo) que el mismo centralismo les plantea. Los niños pasan por etapas de dependencia (nutritiva), de contradependencia (rebelión frente a la autoridad), de independencia (matrimonio) y de integración (madurez) antes de hacerse adultos y funcionar autónomamente: el paso del centralismo al descentralismo total comporta pautas similares desde la *dependencia* hasta el *desarrollo* de las organizaciones. Por esta razón, el cambio debe hacerse gradualmente y el paso de C a D constituye toda una estrategia planeada en la cual deben tenerse en cuenta no solo los recursos materiales sino también todos los procedimientos que hagan menos difícil este cambio, sin olvidar la paciencia requerida para capacitar debidamente a quienes deben asumir las nuevas responsabilidades descentralizadas.

El asunto se complica principalmente desde el ángulo de la toma de decisiones, dadas las diferentes perspectivas teóricas y prácticas que hoy existen en este campo. En términos del enfoque clásico sobre la administración,

³ / Jaime Lopera G., "La Ideología de la Descentralización". Carta Administrativa del DASC; mayo 1987.

la cuestión que señala A. Etzioni es la siguiente: cuando existen dos o más unidades en una organización —siendo algunas de ellas superiores a las demás en su autoridad para tomar decisiones—, “¿qué decisiones deben dejarse a la inferior y cuáles deben tomarse por la unidad superior?” (Etzioni, 51). Una de las conclusiones del autor mencionado conduce a esta afirmación: cuanto más autoridad para tomar decisiones detentan los inferiores en la estructura de autoridad (y cuantas mayores sean las decisiones, en número) menos centralizada será la organización. Para desencadenar este proceso, continúa, existen dos caminos:

(a) *limitando* las clases de decisiones que han de permitirse arriba o, al menos, que han de aprobarse en el nivel superior (ejemplo: “usted debe consultar el precio del material que desea comprar, pero es libre de decidir la cantidad que necesita”). Esta clase de limitación contribuye a disminuir u opacar, al mismo tiempo, lo que nosotros hemos denominado en otra parte como la “delegación-hacia arriba”.

(b) *aumentando* el grado de autonomía concedido a la unidad respectiva en cada decisión (ejemplo: “no tiene que consultar con los superiores las compras que asciendan a menos de quinientos mil pesos”).

En términos de la teoría de las decisiones, los estudiosos del fenómeno de la descentralización deben ocuparse del carácter racional que tienen las diferentes etapas decisorias (Fig. 2). Es necesario examinar los alcances de una medida que se va a desconcentrar o a descentralizarse totalmente.

Figura 2:
ETAPAS DEL PROCESO DECISORIO*:

- Paso 1** *DEFINICION DE LA DECISION NECESARIA*
(Análisis del problema; búsqueda de datos e información; proceso de diagnóstico).
- Paso 2** *ANALISIS DE ALTERNATIVAS O CURSOS DE ACCION*
(Proceso creativo; análisis de problemas potenciales: ¿qué resultados se lograrán con esta alternativa? ¿Cuánto puede costar, no solo materialmente sino en cuanto a la gente?).
- Paso 3** *ELECCION DE UNA ALTERNATIVA*
(Juicios humanos; o uso de modelos programados o computadores para hacer la escogencia).
- Paso 4** *TOMAR LA DECISION Y HACERLA EFECTIVA*
(Análisis de medios y fines; generación de sub-decisiones; implementación o ejecución de las decisiones: rutinarias o programadas; y complejas, inestructuradas o no-programadas).
- Paso 5** *CONTROL O EVALUACION DE LAS DECISIONES*

* J.A. Litterer, *An Introduction to Management*; John Wiley & Sons, 1978

En otras palabras: ¿se desconcentra la definición y análisis del problema (paso 1) y se centraliza la decisión (paso 4)? ¿Se centraliza el control (paso 5) y se desconcentran la definición de la decisión necesaria y la misma decisión? ¿Se centraliza el diagnóstico (paso 1) y se descentraliza la decisión y el control? Hay toda una gama de posibilidades que ameritan el análisis de todas las etapas de un proceso decisorio (Fig. 2).

IV. Hipótesis sobre descentralización

TANTO LA DESCONCENTRACION COMO LA descentralización aparecen como una necesidad de las organizaciones cuando concurren algunos factores como los siguientes:

- (a) Necesidad de aumentar los flujos de información efectiva (hacia arriba, hacia abajo y horizontalmente);
- (b) Necesidad de lograr mejores actitudes de los empleados (por mayores responsabilidades y mayor autonomía);
- (c) Necesidad de tener mejores actitudes de los usuarios de un servicio o consumidores de un producto (rapidez en el servicio o la entrega);
- (d) Necesidad de tener mayor control por parte de los usuarios, en el caso de servicios públicos;
- (e) Necesidad de acelerar el proceso de resolver problemas y tomar decisiones.

(Para algunos autores, la descentralización en organismos del sector público, favorecida por la dispersión territorial, permite también la incorporación del usuario y, por consiguiente, crece el poder de gestión de éste frente a los organismos estatales).

Sin embargo, la descentralización y la desconcentración pueden abarcar situaciones relacionadas con las políticas y los procedimientos de una organización dada. Algunas de las hipótesis son las siguientes:

Hipótesis 1:

Se puede desconcentrar una política (una guía general de acción) cuando algunos aspectos de ella se ofrecen a la interpretación de una jerarquía inferior, pero de tal modo que el control total se haga al nivel más bajo u operativo. La política general sigue siendo establecida por el nivel superior, y solo se permiten sub-políticas abajo dentro de un marco específico de controles y de sanciones que incluyen principalmente la recuperación de la facultad desconcentrada cuando las circunstancias así lo obliguen. Esta figura, decimos nosotros, se asemeja a una hipoteca (o un pacto de retroventa) mediante la cual el vendedor queda en posición de reasumir la obligación en un momento de incumplimiento del comprador; igual cosa podría suceder con la desconcentración ya no de una política sino de un procedimiento cualquiera, cuando se rebasen los límites de autorización en este aspecto.

Hipótesis 2:

Se puede descentralizar una política cuando la autoridad se despoja de ella para entregarla a un nivel diferente, nivel nuevo donde se pueden crear

nuevas sub-políticas dentro de un *marco general* que define los límites dentro de los cuales puede operar esa descentralización. Estos límites, constitucionales o legales, están sujetos a la vigilancia del tribunal de lo contencioso, cuando quiera que se sobrepasen al crear, por ejemplo, nuevas políticas o cursos de acción que antagonizan con el principio general de la política autorizada. En el caso ya no de las políticas sino de los procedimientos, la descentralización puede ser total y darse una libertad muy amplia para crear, sostener o modificar solamente los métodos de trabajo en tanto ellos tiendan a ser más efectivos para el servicio o para el usuario.

Hipótesis 3:

Dado que las políticas son “planes permanentes” de una organización pública, ellas no pueden cambiarse al azar y son más o menos sostenidas en un largo plazo. Dado que los procedimientos y los métodos son “planes temporales”, ellos en cambio pueden cambiarse si las necesidades del servicio así lo justifican en un momento en el corto plazo.

Hipótesis 4:

Los procesos para llevar a cabo la descentralización y la desconcentración deben tener en cuenta la necesidad de equilibrio entre la unidad y la diversidad, entre los asuntos nacionales y los locales. Si los centros de poder decisorio han de ser varios para que haya una administración pública honesta y eficaz, debe tenerse en cuenta también que estos procesos se hacen sobre la base de una alta participación ciudadana. Dicho cambio a menudo tiene que ver igualmente con la descentralización económica mediante la creación de nuevos polos de crecimiento en zonas de menor desarrollo relativo para reducir las disparidades en los niveles de vida y ampliar las oportunidades en educación y trabajo.

No está en los alcances de este escrito trabajar en detalle sobre las anteriores hipótesis. Queda allí mucho material conceptual que es preciso conocer antes de acometer las respuestas que exigen aquellas afirmaciones, pero el Modelo dinámico C-D que presentamos en las páginas iniciales puede tal vez servir como un manual de ruta en la continuación del camino.

V. Modalidades técnicas y humanas de la descentralización

INDEPENDIEMENTE DE LAS VENTAJAS TÉCNICAS que trae consigo, el fenómeno de la descentralización es más complejo de lo que parece a simple vista en términos tanto administrativos como humanos. Algunos de los cambios que ella trae tienen que ver con las relaciones de status y de poder entre superiores y subalternos, sobre todo cuando se acepta el enfoque tradicional de que iniciar las tareas es un deber de los superiores y que el papel de los subalternos consiste en responder efectivamente a estas iniciativas de arriba: aquí comienzan a aparecer las orejas de la dependencia cuando los de “arriba” no se detienen para dar consejos o directrices a los de “abajo”.

La descentralización técnica abarca varios campos y cuando toca con las personas y los grupos, abarca muchos otros territorios. No basta, entonces,

con escribir el texto legal que desconcentra o descentraliza alguna política o actividad: es necesario saber que esta medida afecta por igual al sistema organizacional (su estructura, sus funciones, sus recompensas, sus metas, sus recursos), al sistema individual y de grupos, subgrupos o intergrupos que existen dentro (*dintorno*) de una entidad dada, y también al sistema social (*contorno*) que rodea a esa entidad para influirse recíprocamente.

En sus aspectos técnicos (estructurales) la descentralización afecta de algún modo estas áreas principales:

- (1) las formas de departamentalización; es decir, la naturaleza de la estructura u organigrama de una entidad cuando ésta se decide a descentralizar (a) por funciones, (b) por productos o servicios, (c) por territorios y (d) por formas combinadas como la llamada organización “matriz”⁴;
- (2) los conceptos de la autoridad y la responsabilidad;
- (3) el trabajo de *staff* y línea;
- (4) el alcance del control (o sea, cuántos subordinados debe tener un jefe);
- (5) los flujos de información y de comunicaciones en una organización;
- (6) los efectos en el medio ambiente o contorno;
- (7) el concepto de estrategia y estructura; cuando se dice que la organización es una manera de adelantar una estrategia, por lo tanto aquella es estructurada o diseñada para enfrentarla a ciertas contingencias internas o externas (Litterer, 1965).

Cada uno de estos enfoques para comprender la descentralización técnica tiene su respectivo alcance conceptual, y puede ser desarrollado analíticamente en términos de la teoría administrativa y de las prácticas realizadas en diversas organizaciones.

En cuanto a los aspectos humanos de la descentralización, no deben olvidarse estos:

- (1) el sistema de valores y creencias que comporta la descentralización (por ejemplo, en la cultura boyacense colombiana se acepta más el centralismo que en la cultura antioqueña);
- (2) el sistema de comunicaciones informales (ejemplo, el problema de los rumores y su efecto en la conducta individual);
- (3) el trabajo de grupos, inter-grupos, la formación de comités y las relaciones entre ellos;
- (4) las formas de recompensas motivacionales (v.g., ascensos, reconocimiento, posibilidades de progreso, etc.);
- (5) el proceso de las decisiones y la ejecución de las mismas;
- (6) el proceso de evaluación del desempeño individual; y
- (7) el manejo de los conflictos (entre sede y regionales)

El siguiente ejemplo ilustra los aspectos técnicos y los aspectos humanos que se encuentran detrás de una política descentralizadora.

4/ El “diamante matricial” es la forma estructural de la organización matriz que puso en segundo plano la forma tradicional de la pirámide. En la matriz, dos gerentes comparten su poder sobre un mismo subordinado; un gerente puede reportar por dos líneas, igualmente responsables, a dos diferentes superiores dentro de la organización, así como el hijo reporta a dos jefes, el padre y la madre (Cfr: Davis y Lawrence, *Matrix*; Addison-Wesley, 1977).

En un estudio de Allen H. Barton (citado por Etzioni) se muestra cómo las organizaciones centralizadas permiten menos experimentación local y ofrecen menos flexibilidad, aunque por otra parte dan más facilidades económicas que las unidades independientes o locales no pueden afrontar debidamente. El incremento de las formas cooperativas de trabajo, en esa muestra de 16 escuelas en el estudio de Barton, refuerza los aspectos humanos (cooperativos) de la descentralización; el ahorro en el mobiliario usado, los aspectos técnicos de la misma. El cuadro siguiente (Fig. 3) ilustra los resultados del estudio).

Figura 3

Prácticas escolares	Escuelas descentralizadas	Escuelas centralizadas
Total escuelas estudiadas	16	16
1. Mobiliario de clase usado (ahorro)	11	0
2. La experimentación del maestro es estimulada por los supervisores	12	6
3. El curso de estudio se desarrolla en forma cooperativa con maestros locales	14	2
4. Hay provisión adecuada de fondos para la educación vocacional	6	16
5. Hay provisión adecuada de fondos para alumnos con deficiencias mentales	8	16
6. Posesión del cargo y firma del contrato laboral	2	16

Cfr: Allen H. Barton, *Organizational Measurement and Its Bearing on the Study of College Environments* (Princeton, College Entrance Examination Board, 1961). Cit. A. Etzioni, op. cit., p. 52.

El cuadro anterior parece afirmar la idea de que los aspectos humanos de la descentralización (experiencias, colaboración de grupos) son tan apreciables como los aspectos técnicos (presupuesto y pagos, posesión formal de los cargos) en el caso de las 16 escuelas estudiadas por Barton. No existen, desafortunadamente, estudios similares en Colombia que por el momento puedan ofrecerse como testimonio de las ventajas o desventajas del proceso descentralizador.

V. Nivel político de la descentralización

CUANDO, DESDE EL SIGLO PASADO, LOS colombianos hablábamos de una Constitución Nacional que ofrecía la "centralización política y la descentralización administrativa", y cuando en la administración Nixon se aludía

el "Nuevo-Federalismo", nos encontramos frente al mismo fenómeno: las iniciativas por la descentralización o "desarrollo periférico" fomentan las alianzas políticas y empujan nuevos balances de poder, estimándose que cualquier redistribución de las funciones gubernamentales origina respuestas en todo el cuadro político de una Nación. La discusión de si Melgar debe ser un municipio del Tolima o de Cundinamarca desencadena tantas fuerzas políticas como el cambio de sede de un establecimiento descentralizado o la elección popular de los alcaldes mayores.

Si, por otra parte, la descentralización administrativa suele ser ubicada en el marco de la participación popular en las decisiones político-administrativas, ello apunta directamente al tema de la democracia. Esta participación se manifiesta al través de las diversas organizaciones, tales como partidos políticos, sindicatos, gremios, etc. y puede concretarse en especial dentro del campo específico de la administración pública. Hablar de descentralización es hablar de "democracia local" y de participación de los administrados en sus problemas.

En los regímenes totalitarios, donde es alta la centralización del poder político y administrativo con un alto grado de burocratización, es corriente que exista una relativa desvinculación con las necesidades sociales. Por contraste un régimen democrático puede, por efectos de la descentralización, tener un mayor contacto con las aspiraciones populares. Aún más: un régimen altamente centralizado revela "desconfianza" hacia la sociedad, por lo cual allí se enfatizan los controles, las coerciones y las sanciones. El fortalecimiento de un régimen descentralizado revela la posibilidad de lo opuesto. En otras palabras: la mayor centralización económica, política, administrativa y cultural puede ser nociva cuando pone en peligro las opciones con respecto a la libertad, la justicia y la capacidad de la comunidad para resolver sus propios problemas.

Paralelamente, la idea de la descentralización desata las fuerzas del centralismo burocrático y el control político que ellas poseen. El efecto de la difusión del poder (diluirllo del centro a la periferia) es que altera el comportamiento gubernamental pues "la contraparte de la descentralización es el respeto por la unidad nacional" (Lambert, CIDER, 37). Como la descentralización, dentro de un Estado unitario, no debe estimular el federalismo, es apenas obvio que algún tipo de control político y una regulación clara de las competencias es necesaria durante el proceso de cambio.

Hay muchas dificultades al comienzo de este proceso: los organismos centrales de un país, acosados por las razones políticas de la descentralización, tienden a temer la "fragmentación" que lleva a más "fragmentación" en el sector público. Sin embargo, algunas experiencias indican que la descentralización —si bien produce resistencias iniciales en el centro— a la larga facilita la reorganización de las autoridades centrales y produce nuevas alianzas y balances de poder (YIN; ABS; 534). Si ello es así, los niveles políticos que se resisten a abdicar de los poderes que tiene el centralismo, se colocan ahora en posición de identificar estrategias más locales que les permitan permanecer con el control y la iniciativa de la nueva burocracia.

Epilogo

LOS GOBERNANTES DEL IMPERIO ROMANO sabían que, para descentralizarlo, debían depender de lo que hicieran aquellos hombres que ellos seleccionaban para hacer ese trabajo. Por tal razón se tomaba mucho tiempo para elegirlos, pero, más que eso, para asegurarse de que esos mismos hombres conocieran todo lo posible acerca de Roma, de su gobierno, y de su ejército antes de enviarlos a sus provincias. Para ser un gobernador provincial, una persona debía ocupar los puestos de pre-cónsul y de cónsul antes de confiársele la dirección de una comarca. De este modo, los romanos nos legaron el mensaje de que la mejor forma de descentralización consiste en que el hombre mismo (el gobernador provincial o el gerente regional) debe estar "centralizado" en sí mismo antes de viajar a cumplir funciones descentralizadas. (Jay, 63). La lección es clara: subestimar los aspectos humanos de la descentralización sería un error tan grande como imponerla súbitamente sobre culturas regionales tan diferenciadas como las nuestras. En este fundamental proceso descansa la paciencia de nuestros gobernantes para realizar el desarrollo de la periferia en contraste con el imperialismo del centro.

Referencias

- "American Behavioral Scientist" (ABS) Mayo-Junio 1979. Volumen 22, No. 5. Edición dedicada a la Burocracia. Cfr: ROBERT K. YIN, "Decentralization of Government Agencies", (pág. 525-536) SAGE Publications, California.
- BOTERO, CAMILA Editor, "Función Pública y Descentralización", CIDER-UNIANDES-DNP-DASC, Bogotá, 1987 (Ponencia de Maurice Lambert y otros).
- DAVIS, KEITH "Human Relations in Business"; McGraw-Hill, New York, 1957 (pgs. 345-523).
- ETZIONI, AMITAI "Organizaciones Modernas"; UTEHA, México, 1965 (pgs. 55 y ss).
- FISCH, LOUNSBURY S. "Decentralization Reappraised", eb "Management Record", abril 1960. Citado por OLIVIER GISCARD D'ESTAING "La Descentralización en la Empresa". Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1973 (p. 5).
- FRAGA, GABINO "Desconcentración Administrativa"; Secretaría de la Presidencia, Colección Seminarios, No. 1, México, 1974 (pgs. 287 y ss).
- JAY, ANTONY "The Progress of Management". Editores Jerome Schnee, E. Kirby Warren y Harold Lazarus. Prentice-Hall, 1977 (pgs. 58-64).
- LITTERER, JOSEPH A. "An Introduction to Management"; John Wiley & Sons, 1978 (Cap. 9).
- LOPERA G., JAIME "La Ideología de la Descentralización" Carta Administrativa del DASC; mayo 1987.
- ROJAS, A. SERRA "Desconcentración Administrativa"; México 1974.