

**LAS REGIONES DEBEN SER LA ESCUELA MODERNA
DE LA DEMOCRACIA**

JAIME LOPERA GUTIERREZ

**Ex-Jefe del Departamento Administrativo
del Servicio Civil y Consultor en Desa-
rrollo Organizacional.**

"LAS REGIONES DEBEN SER LA ESCUELA MODERNA DE LA DEMOCRACIA". *

El problema del cambio.- Cambios Administrativos para un Estado moderno.- La escuela de la democracia.- La participación ciudadana.- Es necesario un estatuto de personal para departamentos y municipios.- Minorías y provisionales.

Parece ser que el ponerse en contacto con Antioquia hace despertar una gran necesidad de abordar temas esenciales. De repente aquí los economistas aprovecharían para examinar si es verdad o no que en los últimos años el centro del capitalismo industrial antioqueño tal vez se ha desplazado debido a la influencia del capital financiero en otras partes; los sociólogos por su lado, indagarán las causas de la predominancia social de los antioqueños en el desarrollo de otras provincias; en fin, los psicólogos pueden comparar la motivación de logro que tienen los antioqueños con la motivación hacia la amistad y el poder que predomina en diferentes regiones colombianas.

Por mi parte, y reclamando en este momento solo el título de administrador de la cosa pública, considero oportuno registrar dos asuntos que se encuentran a la orden del día por estas calendas: el llamamiento para una reforma constitucional en los departamentos y municipios, y algunas ideas sobre cómo se inscribiría en ella un enfoque de **administración de personal en las regiones.**

* Conferencia pronunciada con ocasión del Seminario sobre "Régimen Jurídico y Administración de Personal" dirigido a los Ejecutivos del Gobierno en Antioquia en Quirama (Rionegro), en mayo de 1976.

El problema del cambio

Con el primer tema el Presidente de la República ha tocado, creo yo, una materia fundamental: **el problema del cambio**, el problema de modernizar la República.

En efecto, en una perspectiva amplia, la rata de cambio en el mundo ha crecido en estos setenta años bastante más allá de nuestra natural capacidad de aceptar y adaptarnos a tan rápido proceso mundial. Por ello mismo, las instituciones colombianas no reflejan todavía muchas de las realidades del mundo exterior.

Las crisis y las discontinuidades que surgen en la manera como estamos luchando o trabajando con los problemas públicos, a menudo provienen de **adoptar soluciones obsoletas o gastadas, a problemas nuevos y diferentes.** Bien se decía hace poco que las cuestiones de Nuñez, Caro y Ospina no eran el desarrollo urbano, la sociedad de consumo, el pelo largo, la delincuencia juvenil, la rebeldía sin causa, los conflictos de autoridad, la subcultura de los drogadictos, la violencia estudiantil, la liberación femenina, el misticismo Zen, ni siquiera la **delincuencia ideológica** que hizo estragos recientemente.

Algunos de estos movimientos sociales o **sistemas emergentes**, han hecho su aparición en la sociedad colombiana al mismo tiempo que muchos otros inventos y descubrimientos materiales que provienen del mundo científico y tecnológico. Para no mostrar una sola prueba de las veloces novedades en el área científica, todos sabemos ya que un ingeniero graduado hace diez años y que no haya actualizado sus conocimientos técnicos en toda esta época, deberá estudiar de nuevo toda su carrera si quiere igualarse con los recién graduados de hoy.

Cambios Administrativos para un Estado Moderno.

¿Qué podemos hacer los colombianos en medio de este raudo proceso de cambio? ¿Elegir la tranquila evolución dentro del **status quo**, o más bien optar por varias alternativas de adecuación más cercanas al modelo de **cambio planeado**?

Al convocarnos para una reforma en el sistema constitucional que rige para los departamentos y los municipios, el Presidente López nos ha puesto en la vía alternativa de la modernización del Estado. Porque el estado-gendarme que inspecciona, que administra justicia, que asegura el orden, que garantiza la defensa, no es obviamente el mismo que necesitan los tiempos modernos. Pero, al mismo tiempo, el nuevo Estado que planifica la vida del país y de sus regiones, reclama una mejor organización y administración en la medida en que se ha ensanchado el alcance del Estado sobre nuevos servicios y se han asumido mayores responsabilidades públicas.

Todavía más: la misma administración pública no puede ser vista hoy a través de los ojos del Derecho, ni de un conjunto de normas legales: nuevas tecnologías y diversas disciplinas asedian la administración pública, y modernizarla significa aceptar que lleguen a ella ideas y métodos que provienen de la ciencia política, de la economía, de la antropología cultural, de la psicología y aún de la cibernética. Por estas razones, el mismo término "Servicio Civil" debemos pensarlo de nuevo, en forma más amplia, y con ese gran esfuerzo de imaginación que nos reclama el Jefe del Estado.

La Escuela de la Democracia

Lo mismo cabe decir de los departamentos y municipios: estas Instituciones

regionales no pueden ser vistas únicamente a través del Derecho, ni de un conjunto de preceptos jurídicos. En un contexto más vasto, tales instituciones regionales están encajadas también en un marco socio-económico que debe ser analizado de tal modo que, finalmente, las normas legales reflejen la realidad del país.

Sin embargo, quisiera ir más allá de lo antes expuesto: a mi juicio las **regiones deben ser la escuela moderna de la democracia.**

La reforma propuesta puede tener trascendentales alcances si la trabajamos como un verdadero cambio institucional, tal como lo ha enfocado el primer mandatario. Debemos aceptar cambios en las costumbres políticas, cambios que tienen influencia en la misma calidad democrática de la vida. Por ejemplo, aprender que vivir juntos es un proceso político; que el conflicto es una parte inseparable de la condición humana; que no hay soluciones totales a los problemas públicos; que cualquier solución produce una nueva situación la cual, a su turno, crea diferentes conflictos de intereses; que el fundamento central de las decisiones regionales debe ser la prioridad, dado que los recursos son escasos y no alcanzan a satisfacer todos los intereses; y, finalmente, debemos aprender que los grupos de la gente con poder a veces explotan la falta de poder de la comunidad regional y, por lo tanto, a ésta hay que organizarla en Instituciones objetivas y despersonalizadas.

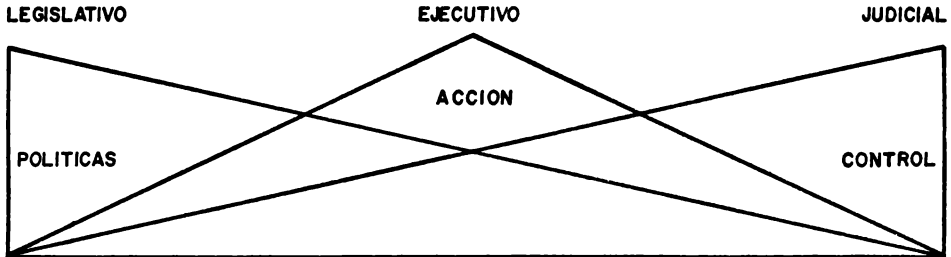
La Participación Ciudadana

Esto nos conduce a pensar que -en este contexto de la Reforma Constitucional- la base del poder debe ser analizada. Si aceptamos la hipótesis de que

los departamentos y municipios pueden ser la escuela moderna de la democracia, debemos entonces insertar en este cuadro el fenómeno de la participación ciudadana. **La participación requiere de**

un proceso político, pero el proceso político requiere poder y el poder requiere organización. La organización ciudadana.

ORGANIZACION DEL ESTADO



BASE DEL PODER

Un ejemplo puede ilustrar estas razones: un plan nacional de desarrollo reclama la participación y la organización ciudadana si se desean consolidar los fundamentos de la unidad nacional. Un plan nacional será actuante si las regiones, con el desarrollo de la participación y el acceso a nuevas responsabilidades, se hacen más abiertas en términos de justicia social y económica.

La participación no es, desde luego, una cosa fácil. Hablar de ella sí parece cómodo y fácil, como que supone solamente conjugar un verbo (olvidando la fina ironía que mostraba un muro parisino durante la revolución de mayo del 68, donde escribieron en letras gruesas este "graffiti": "Yo participo, / Tu participas, / El participa, / Nosotros participamos, / Vosotros participáis, / Ellos deciden"). En un ensayo anterior he señalado que la participación es más que todo una actitud. Una cosa es hablar de ella, repetimos, y otra muy distinta es darla. La participación simulada, la pseudo-participación, constituyen un engaño. Por ello creo que se requiere un larguísimo período de aprendizaje para

que la participación dé los resultados que generalmente necesita un plan de desarrollo enfocado hacia la unidad nacional, si aceptamos la hipótesis de que en ella reside uno de los principales cambios en las costumbres políticas con miras a la reforma regional.

En este gobierno se están ensayando ya algunas formas de participación y de cooperación interregional. Las reuniones de gobernadores del Norte y del Occidente, que se hacen frecuentemente, contribuyen a crear la nueva conciencia de colaboración gubernamental entre las regiones como una antesala práctica y una experiencia previa al debate de la Constituyente convocada por el Presidente López.

Pero hay más: el Decreto 84 de 1976, promulgado en el marco de la reciente reforma administrativa, desarrolla el artículo 181 de la Constitución Nacional y dá facultades a los Gobernadores para convocar y reunir comités sectoriales con los directores de los servicios del orden nacional, como una manera de compartir plenamente, en las regiones,

las políticas y programas que desarrollan los organismos nacionales en cada sección del país.

Es necesario un estatuto de personal para departamentos y municipios. Este largo recorrido anterior me trae a nuevas aguas, todavía en el marco de la Reforma Constitucional. Por ello, impulsado por mis propios intereses y experiencias, quisiera proponer desde ahora la posibilidad de pensar en un **estatuto único de personal local y uniforme a nivel nacional**, que abarque todas las condiciones de empleo y esté adaptado a la realidad departamental y municipal.

Nada sería más útil, dentro del debate de la Constituyente, que no se olvidara el campo de la administración de personal en lo regional. Por vocación y ahora por mis funciones, hace rato me vengo preguntando: ¿Cómo atraer y conservar el personal idóneo que necesitan las administraciones departamentales y municipales? ¿Cómo pueden ellas evitar la fuga de cerebros a las grandes ciudades? ¿Cuál es el costo social que deben pagar las regiones por la carencia de un personal apto para cooperar en el desarrollo regional? ¿Qué clase de recursos humanos debe reclutar y capacitar cada sección o municipalidad para darle desarrollo a los preceptos constitucionales que verán la luz en el futuro? ¿Cómo manejar una política regional de empleo de los servidores públicos?.

El Estado aún no ha dejado de ser el "gran empleador" y ocuparse del reclutamiento y capacitación de sus funcionarios debe ser también una función local, regional. En América Latina por ejemplo el sector de administración de justicia, de seguridad nacional y de personal permanente de defensa, viene absorbiendo (datos de 1960) alrededor del cinco por ciento del incremento to-

tal de la fuerza de trabajo lo cual demuestra la importancia del "gran empleador".

En cuanto al reclutamiento, y teniendo en cuenta la modernización tecnológica que se ha venido sucediendo en los Estados, se hace necesario incorporar personal científico y especializado que maneje las técnicas en función de desarrollo económico. Este ejemplo: en el Reino Unido, el aumento global del personal del **Civil Service** fué de 8.7% de 1950 a 1968, pero el mismo incremento rebasó el 48% en la categoría científica y técnica, y el 30% en la categoría de ejecutivos.

Creo que sobran otros comentarios sobre esta función de empleador que podrían asumir las administraciones regionales, en el marco de una política global de personal que tenga en cuenta el desarrollo de los recursos humanos al servicio del Estado.

Minorías y provisionales

Por aquellas mismas razones de cambio social y tecnológico que acosan ahora a los gobiernos, pienso a menudo que la carrera administrativa debiera hacerse especialmente atractiva para los especialistas, para los técnicos, para los científicos.

Pensando en voz alta, podría hablarse para ellos de un estatuto sin clases y un conjunto unificado de grados, **basándose el grado y la remuneración sobre todo en la evaluación de las tareas y los resultados profesionales.** Pero, en especial, sin las ventajas de la élite privilegiada. Cada vez le temo más a las minorías privilegiadas y pienso frecuentemente en ese personal fijo de funcionarios (el "establishment", como

lo llama el Informe Fulton) que se percibe con matices de conformismo y comodidad, en un "clima de demasiada protección": este tipo de privilegios hace cada día más difícil controlar **esa pequeña minoría que "no rinde lo que cuesta"** a la cual muchos desean acceder sin esfuerzos notables. (Definitivamente, nada hay más contagioso que la injusticia).

Pero, por contraste, con lo anterior, también debemos protegernos de esa nueva categoría de empleados públicos temporales y provisionales, que en mucho contribuyen al aumento despropor-

cionado de los gastos en la nómina. Si, en principio, la contratación temporal o provisional se hace debido a la falta de candidatos calificados, sin embargo en la realidad se tiene que lo provisional se vuelve permanente, definitivo; con lo cual el positivo efecto presupuestal que implica limitar el número de empleados, a la hora de la verdad se vuelve nulo por la abundancia de estos temporales. Un nuevo concepto, el de la **gestión previsional** o planeación anticipada de los recursos humanos, puede contribuir a examinar este problema del cual no están alejadas las administraciones departamentales y municipales.