

La experiencia de Polonia en las políticas de descentralización¹

Dr. Ryszard Rózga*

En los últimos años Polonia ha pasado por una serie de tensiones en sus políticas de descentralización referidas principalmente a los cambios o transformaciones del sistema socialista tradicional por un sistema más moderno, que es muy difícil de definir en la actualidad. Toda la experiencia de descentralización en nuestro país abarcaba y se desarrollaba en tres campos: el social, el económico y el administrativo.

Entendemos por campo social la capacidad de la propia sociedad para organizarse, crear organizaciones y organismos, de tal manera que sean independientes de la estructura centralizada del país socialista tradicional.

Por campo económico entendemos —a su vez— la estructura de organización de la economía del país: fundamentalmente la de las empresas y su dependencia o independencia de las agencias estatales (o de otros grandes centros económicos), como asimismo el grado de monopolización que muestra la economía, puesto que puede haber monopolio estatal o de las grandes empresas privadas.

Por campo administrativo —por último— entendemos la estructura organizacional de los poderes estatales. Pero es obvio que lo más importante es la amplitud de campo en las decisiones que dichos organismos pueden manejar. En



*Universidad de Varsovia, Catedrático adscrito a la Escuela de Planeación Urbana y Regional UAEM - Toluca, México.

Polonia, creemos que lo más importante es la independencia financiera de dichas unidades organizativas con respecto al poder estatal. En otras palabras, que parte de sus gastos puedan ser cubiertos con sus propios ingresos.

El campo social

Las tendencias para una descentralización social se daban desde hace ya muchos años en Polonia. Primeramente relacionadas con organizaciones vinculadas con la Iglesia que siempre había jugado el papel de centro organizativo de las fuerzas sociales insatisfechas del régimen comunista de nuestro país. Sin embargo, las organizaciones relacionadas con los grupos sociales más amplios (en primer lugar intelectuales; luego parte de la clase obrera; y posteriormente estudiantes), nacieron alrededor de los años setenta. Entonces —bajo el régimen comunista— empezaron a crearse, independientemente del sistema gubernamental, organizaciones sociales de algún modo consideradas ilegales o semilegales.

Algunas de estas organizaciones fueron creadas por gente que no encontró un espacio suficiente para su actividad en las organizaciones oficiales, o tuvieron —incluso— que abandonar estas últimas por razones políticas, entre ellas podemos mencionar al Comité de Defensa de los Obreros, a la Sociedad de Cursos Científicos y al Sindicato de los Estudiantes Independientes, entre otras.

La presencia de estos organismos en Polonia desde hace algún tiempo, es un buen ejemplo para demostrar que en realidad no se puede impedir o limitar mediante mecanismos administrativos la creación de movimientos sociales. En este

contexto vale la pena añadir que, como consecuencia indudable de estos movimientos, nació en 1980 el sindicato *Solidarnosc*, el primero sin influencia del partido comunista dentro de los países del así llamado “socialismo real”.

Podemos considerar a estos movimientos como el punto de partida para romper el monopolio del Estado socialista en el campo de la organización social polaca.

El campo económico

Los fracasos de la doctrina socialista ortodoxa en la organización económica polaca llevaron a la introducción de cambios en esta esfera, dentro de las cuales surgió la idea de descentralizar la economía. Los primeros esbozos en este sentido nacieron en Polonia a fines de los años cincuenta, pero fueron los húngaros quienes empezaron a introducirlos, exactamente en el 1968.

En Polonia, los primeros pasos concretos para la descentralización de la economía se dieron en la primera mitad de los años setenta, con la introducción de las llamadas Grandes Organizaciones Económicas (WOG); dichas acciones debían asumir la responsabilidad de sus propios resultados económicos. Con el empeoramiento de la situación económica por aquellos años, este primer paso fracasó, y por ello se suspendieron las pruebas hasta los años ochenta.

A principios de la década pasada —al comenzar la llamada reforma económica— se inició otra prueba de descentralización económica, aprobada por el del Parlamento Polaco, en 1982. Las empresas estatales recibieron entonces una independencia casi completa de los organismos gubernamentales, pe-

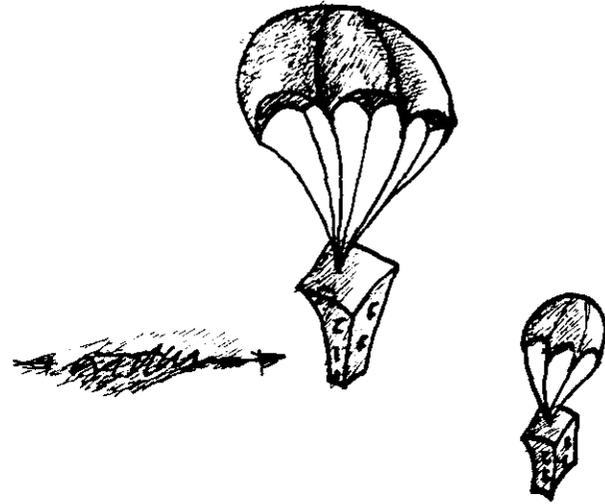
ro esta prueba tampoco podía lograr resultados completamente satisfactorios en razón de la grave situación económica del país. Esto obligó a las agencias estatales a mantener una política de protección hacia dichas empresas, lo cual a su vez significó una limitación seria a su independencia real.

El paso siguiente se dio al final de los años ochenta, con la introducción de la nueva política económica, basada en muchos elementos de la política de mercado libre y de apertura hacia el exterior. Sin embargo, esto hacía que las empresas estatales se enfrentaran a las nuevas condiciones de competencia y autogestión con sus propios recursos financieros (muchas veces escasos), lo cual implicó una nueva postergación en este sentido. Por lo mismo, el Estado tuvo que retirar su protección hacia las empresas estatales, hasta que dichas empresas no fueron capaces de emitir sus propias acciones.

Por otra parte, se ofrecieron muchas facilidades para la empresa privada y se apoyó la participación del capital extranjero; tal circunstancia motivó la proliferación de pequeñas y medianas empresas.

El campo administrativo

El recientemente electo gobierno en Polonia —afín al movimiento sindicalista *Solidarnosc*— ha dado incentivos para desarrollar políticas de descentralización también en el campo administrativo. Esta tendencia se lleva muy bien con la llamada “teoría de desarrollo desde abajo hacia arriba y desde las periferias al centro”. Al revés de las teorías ya existentes, que presuponían el flujo de los incentivos desde el centro, se piensa que un desarrollo adecuado debe realizarse con los propios recursos



de cada nivel. En la esfera del desarrollo socioeconómico esto significa, primeramente, el nivel local y con respecto a Polonia, de estas teorías se concluye que lo más conveniente es la que orienta el asunto hacia una autogobernación o autogestión.

Esto nos lleva a la idea de que una descentralización del poder administrativo debe darse desde el Estado hasta el nivel local. Por supuesto, para realizar esta idea se necesita efectuar cambios importantes en la estructura organizacional del poder de todo el país.

En Polonia se comenzó un proceso legislativo para ampliar el poder de las entidades locales, de modo que éstas sean capaces de crear posibilidades para llevar adelante su propia economía local y teniendo al mismo tiempo su propiedad local: la llamada “propiedad comunal” o de las comunidades locales.

También, en el desarrollo regional de Polonia notamos que se están dando pasos importantes tanto en lo que concierne a la descentralización de las

decisiones, como en la adaptación de herramientas diferentes a las que tradicionalmente se usaban. Al contrario de estas herramientas usadas por la economía tradicional —centralmente planificada—, en el último Plan de Desarrollo Regional de Polonia se ha puesto el acento en políticas indirectas, del tipo más bien indicativo y financiero. Dentro de un escenario general de desarrollo regional, se deja un espacio muy amplio para la política propia que pueden desarrollar los potenciales gobiernos en tales circunscripciones.

Los límites de la descentralización

El problema del autogobierno en el nivel regional —relacionado con el autogobierno en el nivel local— provocó en Polonia una gran discusión.

¿Hasta qué punto el Estado puede delegar su responsabilidad, en los niveles regionales o locales? Las opiniones extremas expresan la tendencia a delegar el máximo de responsabilidades en el nivel local y asignar al nivel regional sólo el papel de agente del gobierno central. Opiniones más conciliatorias proponen pasar sólo alguna parte del poder estatal al nivel local y dejar la otra parte en el nivel regional. Bajo la misma óptica tendríamos que considerar a los gobiernos regionales. Este modelo necesita otra organización de la administración estatal, más parecida al sistema español (mediante comunidades autónomas).

Además, al contrario de lo que comúnmente se piensa, tal sistema permitiría un control más amplio y directo por parte del gobierno central: es obvio que es más fácil controlar a unos 30 o 50 gobiernos regionales por ejemplo, que a cientos de gobiernos locales.

En Polonia necesitamos contar con una estructura especial de administración y autogobierno muy

moderna, aunque podemos decir que no hay un modelo ideal.

Es muy probable que vayamos a empezar con un modelo cualquiera para después cambiarlo o modificarlo. Además, Polonia se encuentra actualmente ocupada en resolver un periodo preelectoral bajo el nuevo régimen político (elección de los gobiernos locales), sin la dominación de un partido. También esperamos que esta situación despertará un nuevo dinamismo social que contribuirá al proceso de descentralización del poder administrativo.

Conclusiones

Tomando en cuenta la experiencia de Polonia en las políticas y en el proceso de descentralización podemos marcar los siguientes puntos:

1. Lo primero que apareció en Polonia fue la tendencia a la descentralización económica.
2. Le seguía la tendencia a la descentralización social provocada por la aparición de los movimientos sociales independientes del régimen ya existente.
3. La tercera y ahora más relevante, es la tendencia a la descentralización administrativa, provocada por el cambio del gobierno basado a su vez en un cambio del sistema político.

Notas

- 1 Ponencia presentada en el coloquio: "Objetivos y límites de las políticas de descentralización", Universidad Autónoma Metropolitana, 22-31 de Mayo de 1990, México D.F.