



ENSAYO HISTÓRICO

La descolonización y los efectos archivísticos en el subdesarrollo administrativo y democrático (El caso de Argelia)*

*Omar Guerrero***

I

Una gran parte de las administraciones públicas del planeta son subdesarrolladas; en general, ellas se encuentran en las regiones antiguamente denominadas como del "Tercer Mundo". Tal subdesarrollo administrativo, que es una parte del subdesarrollo generalizado, corresponde con un serio grado deficitario de cultura política y de democratización. Sin embargo, se debe distinguir nítidamente a las administraciones públicas de países independizados desde el siglo XIX, como las naciones iberoamericanas, de aquéllos procedentes de las descolonizaciones generalizadas de mediados de

* Esta ponencia se leyó en la mesa "Los diferendos en materia del patrimonio documental de los pueblos", dentro del IX Congreso Nacional de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales "Hacia una nueva idea de civilización", Universidad Autónoma de Querétaro, 19 de octubre de 1995.

** Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

este siglo. Estos últimos son el objeto de nuestro trabajo, pues no disponen completamente de su memoria histórica ni de su conciencia nacional.

Aquí vamos a ofrecer algunas hipótesis sobre las causas de ese vacío de información vital, el porqué ocurrió y sus efectos en el presente.

En una buena medida, el subdesarrollo administrativo es una secuela de la política metropolitana deliberada de obstruir la formación de un servicio público local competente y organizaciones administrativas con alto desempeño. De este modo, se frustró, desde su seno mismo, el engendro de los rudimentos esenciales de la futura estatalidad autónoma de las entonces colonias.

El modo como se fabricó esta estrategia explica la razón por la cual se evita que los archivos coloniales, depositados en los locales de los antiguos ministerios que administraban los asuntos ultramarinos, se trasladen a los nuevos estados. La descolonización y los efectos archivísticos en el subdesarrollo administrativo y democrático son explicables por el origen mismo de la dominación metropolitana y el *modus operandi* de la administración de las colonias.

Uno de los mejores ejemplos del punto de arranque colonialista lo constituye la administración francesa de Argelia a mediados del siglo XIX, tal como lo ha narrado Alejandro de Tocqueville.¹

Los fundamentos de la administración colonial fueron la centralización y la división funcional del gobierno en dos regímenes, segregando a los "indígenas" y privilegiando a los europeos. La implementación de ambos fundamentos limitaba la participación de funcionarios musulmanes, quienes ejercitaban la administración en nombre de Francia, en tanto que los franceses se ciñeron a una detallada supervisión para que aquellos funcionarios prestaran un buen servicio.

En Argelia, el sistema administrativo reposaba en tres principios: Primero: El impulso político procedía de Francia, impidiendo a los funcionarios árabes toda iniciativa. Segundo: La mayoría de las funciones secundarias eran ejercidas por estos últimos funcionarios. Tercero: El poder político ejercido por Francia se apoyaba en influencias establecidas desde la metrópoli.

1. TOCQUEVILLE, Alexis de, *Rapport fait a la Chambre des Députés, au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux crédits extraordinaires demandés pour l'Algérie*, Paris, Michel Levy Frères y Libraires Éditeurs (1847), 1866.

En Argelia tampoco había vida municipal ni vida departamental, pues los asuntos se manejaban desde París: Argelia sufría "los inconvenientes de la centralización de todos los servicios en una sola administración, sin sus ventajas". Y "además de excesiva centralización de París, el más grande vicio de la organización administrativa de África es la centralización administrativa en Argelia", comentaba también Tocqueville.

Sin embargo, las administraciones públicas metropolitanas introdujeron una modernización muy limitada por convenir así al interés de explotación y dominio colonial. De ella se suscitó que en las antiguas colonias subsistiera el personal, la organización y la tradición del antiguo servicio civil colonial. Dicho servicio constituyó, tras la obtención de la independencia, el punto de partida para la ampliación y desarrollo de la administración pública de los nuevos estados, bajo secuelas que vamos a narrar enseguida.

La organización primigenia de la administración colonial fue centralizada, rudimentaria, legalista y omnipresente, pues respondió al imperativo metropolitano deliberado de solamente generar recursos económicos y mantener el orden en beneficio de los poderes coloniales. Por consiguiente, las funciones administrativas se limitaban a servicios administrativos básicos, fundados en un elevado grado de centralización y en una firme adhesión a normas y preceptos legales. Una importante característica que poseía era la presencia todopoderosa para abarcar todo. El gobierno hacía todo lo que se podía hacer: era el patrón más importante; administraba las universidades, hospitales, transporte y otros servicios públicos, y empleaba por igual a médicos que a profesores, obreros y artistas.

Una administración pública tal es inconsecuente con la existencia de una sociedad vigorosa y con iniciativa, como las que existían en Europa a mediados del siglo XIX. Pero esto era válido para un país libre e independiente, no para una colonia. Al respecto, Tocqueville decía que "en Francia, una administración compleja, embarazada, impotente como la de África, retardaría la marcha de los negocios y afectaría la prosperidad pública". Pero esto no importaba para Argelia.

II

Como se ha podido apreciar, en las colonias se desechó deliberadamente la posibilidad de desarrollar la administración pública a pesar de las

facilidades derivadas de la simplicidad social; se omitió introducir los principios básicos de cualquier administración, como la unidad y la descentralización; se hizo de los funcionarios nativos meros ejecutores, y se limitó conscientemente la modernización administrativa.

La modernización administrativa está íntimamente relacionada con la modernización política. Juzgando desde las características de los estados modernos, en términos de su éxito, y considerando que tal éxito descansa en su longevidad, es perceptible que la modernización administrativa, aunque dependiente del desarrollo político, no podía esperar siempre su maduración paralela, sino que más bien debía arrancar independientemente, so pena de naufragio, sin los elementos básicos de la estatalidad moderna que aporta la administración pública. El nivel deficitario administrativo dejado por las metrópolis ocupó la mayor parte del tiempo de las sociedades descolonizadas, posponiendo, a veces largamente, las asignaturas políticas, todavía pendientes en muchos países.

Por consiguiente, la mayoría de los estados poscoloniales han heredado sistemas políticos asimétricos en los que la administración pública fue prioritariamente desarrollada. En la mayoría de tales estados, dicha administración ha alcanzado mayor adelanto hoy en día que el proceso legislativo o que las actividades de partidos políticos, y goza de tanto prestigio como el Poder Judicial.

III

En opinión de Tocqueville, la administración francesa de Argelia era "muy imperfecta" porque la formación de los funcionarios franceses que se enviaban era inadecuada y se empleaba a personas que desconocían "el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar". Todavía más, actuaban en nombre de una administración de la que no conocían ni su organización ni su legislación particular, y solamente les interesaba la organización y el suministro de los servicios públicos elementales.

Al mismo tiempo, las administraciones coloniales fueron fiel mímica de las prácticas administrativas metropolitanas, pero solamente en las de índole más rudimentaria. Los objetivos de las administraciones coloniales eran muy restringidos, no tenían responsabilidad ante los grupos políticos ni ante la opinión pública nativa y realiza-

ban solamente funciones secundarias de regulación de la población colonial.

Uno de los propósitos metropolitanos más evidentes de la estrategia colonialista fue desligar a ciertas personas de su medio social incorporándolas al servicio público. Esta medida no se generalizó a todos los servidores públicos nativos que se desempeñaban en la administración, sino que sólo se aplicó a una élite local "occidentalizada" cuya formación funcionarial era pro metrópoli. Estos funcionarios, que participaban en la hechura de las políticas públicas, no solamente estaban aislados de la sociedad local sino también separados dentro del mismo servicio público como totalidad.

El servicio público estaba integrado por diferentes razas y sus miembros detentaban un nivel de destreza lingüística superior por dominar el idioma gubernamental; conocían la tecnología administrativa, percibían salarios altos y disfrutaban de otros beneficios muy generosos. Tal medida sustrajo a los nativos de su medio social, y ello hizo que dejaran de formar parte de la organización familiar, del clan o de la tribu. Paralelamente, las metrópolis expropiaron cabalmente el sentido de pertenencia social a estos funcionarios, haciéndolos servidores públicos de carrera al servicio de un gobierno extranjero, para lo cual obraba la seguridad en el empleo que se les otorgó.

Ciertamente, estos funcionarios nativos ingresaban al servicio mediante exámenes de competencia, efectuados por comisiones de servicio civil. No obstante, una vez admitidos, el ascenso a puestos superiores era casi imposible. La carrera administrativa, por consiguiente, era sumamente limitada y era imposible ascender desde empleado hasta ejecutivo. El nativo era admitido en el servicio con base en sus logros, pero su futuro estaba definido de antemano y limitado a puestos siempre inferiores a los ocupados por los colonizadores.

El propósito del distanciamiento social se consumó cuando las cualidades del aislamiento y alejamiento generaron la altivez y arrogancia que el público local resintió severamente luego de la obtención de la independencia. Sin embargo, en la mayoría de los estados poscoloniales tales actitudes han mermado por efecto de la participación en la política y en la democratización.

Otra de las limitaciones de las administraciones coloniales fue la deliberada concepción establecida por los europeos de que una buena administración era un arte y no una ciencia. Sin embargo, una verdad sabida entre los científicos de la administración pública asegura que es

más sencillo crear que reformar, y que los países con sociedades simples son más susceptibles de establecer una buena administración. En este sentido, Tocqueville explicó que "no existen sociedades que no encuentren naturalmente más ventajoso la seguridad, simplicidad y rapidez de los procedimientos administrativos, que aquellas que se fundan en países nuevos".

Asimismo, la descontextuación colonial del mundo circundante propició en la colonia un efecto administrativo de aislamiento y dependencia hacia la metrópoli que la vacunó de los cambios dinámicos que ocurrían en las administraciones públicas de Occidente. Tal periodo de cambio dinámico en materia administrativa ocurrió en otras partes del planeta, precisamente cuando las metrópolis estaban preocupadas por diferir todo movimiento en pro de la independencia.

IV

El problema principal y más urgente al cual se enfrentaron las administraciones públicas poscoloniales, inmediatamente después de lograr la independencia, fue el reemplazo de los funcionarios extranjeros o "expatriados" que habían ocupado los puestos más elevados y tenían a su cargo la hechura de políticas. Se trató de un proceso de "nativización" muy lento por su alta complejidad.

En un trabajo publicado en 1966, se narra que, en el momento inmediatamente previo a la independencia, el 53 por ciento de los funcionarios del servicio civil superior de la India (incluyendo lo que posteriormente sería Pakistán) eran ingleses; en Malaya lo eran el 66 por ciento; en Birmania, el 56 por ciento, y en Ceilán, el 56 por ciento.² El promedio de estos países significaba el 52 por ciento del total. El problema más preocupante fue la celeridad de la expatriación de los funcionarios metropolitanos. Durante los primeros meses posteriores a la independencia, la participación de los expatriados disminuyó a 22 por ciento. La mayoría de ellos se hallaba en Pakistán, donde el problema de reclutamiento de personal fue más agudo. Para 1952, había menos de veinte extranjeros sirviendo en los nuevos estados.

Los problemas no se limitaron a lo señalado, sino que se extendieron y se agravaron con motivo del cambio de noción de la vida

2. *Ibidem*, p. 221.

social ex colonial, antaño administrada con servicios públicos básicos, y ahora gobernada bajo la explosión de un Estado responsable de la soberanía, la prosperidad social, el desarrollo económico y la educación masiva.

Los nuevos estados tuvieron que sustituir con sus propios nacionales cerca de las tres cuartas partes de los antiguos funcionarios expatriados, además de que fueron obligados a aumentar el número de servidores públicos.

La misma fuente citada cuenta que entre 1947 y 1964 el cuadro de funcionarios superiores de India registró un aumento de cerca de 350 y el de Pakistán de aproximadamente 200 por ciento, en tanto que Birmania duplicó el volumen y Ceilán y Malaya aumentaron las filas de altos funcionarios en un 48 y un 14 por ciento, respectivamente. La ampliación promedio para estos cinco países, en el rango de los funcionarios superiores, fue de cerca de 200 por ciento.

Las tensiones subsecuentes sobre las administraciones públicas de los estados poscoloniales fueron extraordinariamente severas, principalmente debido a que los nuevos empleados estaban recibiendo una formación inadecuada en universidades que, a su vez, habían sido desorganizadas por movimientos en pro de la independencia. Funcionarios inexpertos fueron colocados precipitadamente en puestos de responsabilidad que normalmente se alcanzan en una carrera administrativa cuya longitud cronológica es de diez a veinte años.

Los afanes desnacionalizadores de las metrópolis rindieron frutos todavía por largo tiempo, principalmente cuando los líderes nacionalistas produjeron relaciones de desconfianza hacia el antiguo servicio civil porque lo consideraban una supervivencia de los servicios públicos coloniales. En algunos casos se llegó a la casi total destrucción de este servicio civil, con las mermas de implementación fácilmente comprensibles.

Las nuevas administraciones públicas tuvieron que lidiar en condiciones diferentes a las de la época colonial donde había una acción amortiguadora del gobierno, y los nuevos funcionarios nativos tuvieron que soportar directamente el embate de las esperanzas del pueblo fundadas en la idea de que la independencia daría solución a los problemas del país. Como lo afirmó un autor, "la totalidad del aparato administrativo crujía bajo la presión que era aún más intensa en Pakistán, Ceilán y Birmania, a causa de la situación política inestable"³.

3. *Ibidem*, p. 222.

V

Otro de los efectos negativos del peculiar desarrollo de la administración pública de los estados poscoloniales fue que la tradición europea dejó como herencia el concepto de que el desarrollo es un ejercicio burocrático, porque es a través de la burocracia que se planifica y ejecuta un plan de desarrollo. Así, el concepto colonial de una administración reguladora se mantiene vivo en la práctica administrativa actual.

Quizá la herencia más nefasta y arraigada dejada por la administración colonial sea la pérdida del valor humano como substrato del desempeño de los gobiernos. A pesar de la transformación de la administración pública poscolonial hasta nuestros días, por los problemas narrados todavía no es posible ejercer una administración eficiente del desarrollo con los métodos de administración que han sido diseñados para propósitos que recuerdan a la política metropolitana. Un autor considera que, "de manera general, los funcionarios del Departamento de Forestación piensan que su tarea consiste en proteger a los árboles de las personas"⁴. Recientemente, un estudio realizado en Tanzania confirmó que la administración pública actual todavía se desempeña en forma muy similar a la del régimen colonial. "Esta tendencia a ver a la gente como 'el problema' y a la administración como 'la solución' se nutre de la esencia de la burocracia", explica el autor precitado.

Promover un desarrollo centrado en el pueblo no es la tarea para la cual se crearon las burocracias de los estados poscoloniales, porque el sistema administrativo fue concebido fundamentalmente como un instrumento para mantener el orden, la recaudación de los impuestos y la ejecución de otras funciones gubernamentales mínimas de índole similar, y así se conserva hasta nuestros días.

VI

Hablando de la administración pública, Tocqueville decía que "al visitar sus archivos no solamente se adquiere una visión exactísima de sus

4. MOHAN MATUR, Hari, "Desarrollo centrado en la gente", en KLIKSBURG, Bernardo (comp.), *Pobreza: un tema impostergerable*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 222.

procedimientos, sino que el país entero se revela ante ellos". Si esto es cierto, como lo suscribimos, no cabe duda que los archivos metropolitanos mostrarán una administración colonial segregacionista, racista, enajenante, desmodernizadora, limitante, ritualista e inhibitoria. Probablemente las nuevas naciones puedan ver en esos archivos el modo como los colonizadores las explotaron, cómo implementaron la política de dominio y la forma como, desde el seno mismo de la sociedad nativa, los funcionarios coloniales fraguaron el retardo de la independencia, inhibiendo el nacimiento y desarrollo de los rudimentos administrativos que requiere todo Estado para serlo. Entonces, como Dorian Grey, la administración colonial aparecerá retratada exactamente tal como fue.



Constitución de Argelia de 1963, conservada en los Archivos Nacionales.
Imagen del folleto de los ANA.