

CAPITULO V.

CENTRALIZACION POLÍTICA I DECENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

I.— Centralizacion gubernativa o politica.—Decentralizacion administrativa.—Réjimon de Inglaterra, Estados Unidos i Alemania.—II Opinion de los escritores franceses respecto a los Estados Unidos.—Opinion de Jefferson sobre el réjimon frances.—III Libertades locales i las politicas.—Opinion de Laboulaye.—Capacidad de los pueblos para administrar sus intéreses locales.—IV La lei no habilita a los pueblos para administrar sus intereses.—Influencia de la educacion politica en la vida libre.—V. La centralizacion politica es suficiente para mantener la unidad nacional.—Enervamiento del espíritu público, producido por la centralizacion administrativa.—VI. Opinion de Tocqueville sobre la impotencia del centralismo.—Lentitud de éste para mejorar los asuntos administrativos.—Perjuicios para los intereses locales.—VII. Atenciones i molestias abrumadoras para el Gobierno central.—VIII. Preparacion gradual de los pueblos para el *self government*.—Principio constitucional de Inglaterra respecto al Gobierno local.—Opiniones de Cormenin, Vivien, Say i Batbie sobre la capacidad de los pueblos para administrar sus intereses.—Sistema intermedio establecido en Prusia

I.

Hemos tenido ocasion de manifestar la confusion que ordinariamente suele hacerse entre *gobernar* i *administrar*.

De esta ausencia de un discernimiento claro para distinguir entre gobierno i administracion, se orijina cierta confusion en las ideas, cuando se trata de la centralizacion en los diversos sistemas porque se rijen las naciones.

Mucho se ha escrito sobre esta materia, ya defendiendo la centralización, como Cormenin, en su *Derecho administrativo*; ya condenándola como Dunoyer en su *Libertad del trabajo* i como Stuart Mill en su *Libertad*.

Tocqueville, en su *Democracia en América*, es el que ha deslindado con mas precisión las ideas sobre esta materia. Se espresa en estos términos:

«Ciertos intereses son comunes a todas las partes de la nación, a saber, la formación de las leyes jenerales i las relaciones de la nación con el extranjero. Otros intereses son especiales a ciertas partes de la nación, como por ejemplo, las empresas de los municipios. Concentrar en un mismo lugar, o en una misma mano, la facultad de dirigir lo primero, es fundar lo que yo llamaré *centralización gubernativa*. Concentrar, del mismo modo, lo segundo, es fundar lo que nombraré *centralización administrativa*.»

Como ya ántes hemos visto que los actos administrativos se confunden muchas veces con los del gobierno central, es necesario considerar, en su conjunto, los actos que caen particularmente bajo el dominio de cada uno de estos órdenes, para distinguirlos con facilidad.

La centralización gubernativa, o mas propiamente, política, es necesaria para el gobierno de un país. La administrativa no lo es, sino para los grandes intereses que exigen una dirección central.

Hai ejemplos de varias naciones en que se armoniza perfectamente la centralización política con la descentralización administrativa.

La Inglaterra está bajo el régimen de una enérgica centralización política; mientras tanto, no se conoce allí, en las localidades, la centralización administrativa; i a este consorcio entre ámbos sistemas debe la Gran Bretaña el vigor de su iniciativa local i la estabilidad de sus libertades, no absorvidas por el poder central.

En los Estados Unidos, dice Tocqueville, no existe

centralización administrativa, encontrándose apenas asomos de jerarquía; sin embargo, agrega, la potestad nacional está mas concentrada en aquel país, que lo que nunca ha estado en ninguna de las antiguas monarquías de Europa; porque, sobre no haber mas que un solo cuerpo que haga las leyes, i una sola autoridad que pueda crear la vida política en torno suyo, se ha evitado allí crear numerosas juntas administrativas, con atribuciones que pudieran debilitar la acción central del gobierno.

No hai, pues, incompatibilidad ninguna entre un régimen de centralización política i uno de descentralización administrativa.

La necesidad de la centralización política puede decirse que no tiene adversarios.

La diversidad de pareceres está en las apreciaciones relativas a la centralización i descentralización administrativas.

Vamos a estudiarlas a la lijera.

II

La jeneralidad de los escritores franceses que se han ocupado de estudios administrativos, con escepcion de Tocqueville, Labouleye i Dunoyer, i algunos otros, son partidarios de la centralización; i no pocos de ellos repiten, con frecuencia, que, por falta de centralización, perecerán, algun dia, los Estados Unidos de Norte América

Miéntas tanto, Jefferson, juzgando el sistema de gobierno frances, escribia, desde Paris, a Madisson: «No existe país alguno donde la mania de gobernar sobrado haya echado mas hondas raíces que en Francia, i en donde cause mas mal.»

En efecto, la acción demoledora de la gran revolución de 1789 no se limitó a destruir los privilegios i vicios

del antiguo régimen, sino que, dejándose arrastrar por una reacción violenta, destruyó las facultades necesarias del poder político del Ejecutivo, i absorbió, en el poder de la Convencion, la centralización política i la administrativa, ocupando a aquel en verdaderas menudencias de administración.

Vino después el primer imperio, i Napoleón reconcentró en su gobierno militar toda la enorme centralización que la revolución había dado al poder legislativo.

La administración gloriosa i sabia de Napoleón puso en boga el sistema de centralización, i gran número de talentos distinguidos se hicieron sus apolojistas.

Mientras tanto, el ejemplo de los Estados Unidos i de Inglaterra ganaba cada día más adeptos; las ideas nuevas hacían su camino i los economistas abrían una gran brecha a la centralización, sosteniendo con tesor que el Estado solo debe ocuparse de los servicios que racionalmente corresponden a su organización, i de algunos servicios públicos que tengan un interés verdaderamente nacional.

En defensa de la centralización administrativa se ha citado, con frecuencia, el ejemplo de Alemania, que nunca había podido dar unidad a sus fuerzas; pero la razón de esa situación era porque la fuerza nacional nunca había estado concentrada en ese país. El Estado no había podido hacer imperar leyes orgánicas, comunes para todo el país; porque no existía allí la unidad de una sola nación; en una palabra, porque lo que allí faltaba no era la centralización administrativa, sino la política.

Constituido allí el imperio, después de la guerra franco-prusiana, se ha establecido una centralización política que, sin menoscabar la descentralización administrativa, ha dado una organización enérgica a todas las fuerzas de lo que hoy constituye el Imperio alemán.

III

Es muy común la confusión que, a un en la práctica, hacen muchos pueblos respecto de estos dos sistemas.

Hai muchos, en los cuales se cree que todas las libertades del ciudadano se resumen en las libertades políticas.

Bajo esta influencia, hacen barricadas i queman hasta el último cartucho defendiendo los derechos electorales; mientras tanto, abandonan en una completa indolencia el derecho de administrar sus intereses locales.

¿De qué nos sirve la libertad de elegir a nuestros diputados i senadores, si dejamos nuestro bienestar local, es decir, la escuela, la iglesia, el cementerio, la cárcel, los caminos, el hospital, etc., completamente entregados a un tutelaje en que se vive solicitando humildemente los favores del poder central?

En Norte América es máxima corriente que ningun hombre de estado conoce las necesidades de una localidad tan bien como los mismos interesados, i nadie sabe tampoco proveer a ellas con tanto celo e inteligencia.

A este respecto Laboulaye se espresa en estos términos:

«Allí la libertad no está concentrada en una Cámara legislativa i se encuentra en todas partes, como el aire i la luz; es la riqueza del hogar doméstico, el patrimonio del último ciudadano, i hasta del extranjero que llega desde el otro lado del Atlántico. Libre para establecerse en donde mejor le plazca, para vivir como mejor le parezca, para adorar a Dios a su manera i para educar a sus hijos como lo crea conveniente; libre para escribir, hablar, usar armas, reunirse o asociarse con quien quiera; mezclado, desde el primer día, en el gobierno de su iglesia, de su escuela i municipio, apenas se apercibe de la existencia de un gobierno central i de un congreso.

Ese gobierno es una realidad, sin la menor duda; pero sirve para representar en lo exterior la unidad nacional, para mantener la paz interior, mas bien con su presencia que con su autoridad; jamas interviene en los asuntos del ciudadano; el americano jamas se ve obligado a inclinarse ante ningun funcionario para obtener, como favor, lo que le pertenece de derecho. Cada uno es árbitro i soberano, no una vez cada seis años para elejir representantes, sino todos los dias, con solo respetar la independencia de su vecino i las leyes aplicadas por tribunales independientes de la autoridad gubernativa. Hé aquí el oríjen de esa enerjía individual que nos causa tanto asombro, de esa actividad prodijiosa. Cada uno puede pretenderlo todo, pero nadie puede contar con mas apoyo que consigo mismo.»

Todo lo contrario sostienen los partidarios de la centralizacion, para quienes la autoridad administra los intereses locales, mejor que lo que podrian hacerlo los mismos interesados.

Esto es exacto, hasta cierto punto; pero en fuerza de los mismos hábitos creados en el pueblo por un réjimen secular de centralizacion.

La incapacidad de un pueblo para administrar sus propios intereses es una consecuencia natural de la absorcion producida por la accion centralizadora del gobierno; así como la tendencia del gobierno a desprenderse de atenciones locales va produciendo gradualmente la capacidad i tino de los individuos para administrar su propios intereses.

Hai, pues, una verdadera conveniencia en que las leyes tiendan incesantemente a entregar, en manos del pueblo, el manejo de sus intereses, a medida que aquél vaya habilitándose para tenerlos a su cargo.

IV

Es verdad que la lei, por sí sola, no puede darle esta habilitacion, cuando no está preparado para la vida pública, ni entra en sus hábitos la pasion del bienestar i progreso sociales.

El espíritu público no se forma por medio de las leyes, sino por medio de la educacion política de los ciudadanos destinados a manejar prácticamente sus intereses.

Esa educacion debe tender a arrancar al individuo del círculo egoista en que no llama su atencion, sino aquello que le interesa personalmente i mui de cerca. Debe acostumbrarlo a comprender los intereses colectivos; a manejar i discutir los intereses públicos, o de los que se relacionan con el bienestar o progreso jenerales; a tomar por móvil de sus acciones puntos de mira que lo acerquen i relacionen a sus compatriotas, en lugar de aislarlo.

Sin estos hábitos adquiridos en la práctica de la educacion política de un pueblo libre, no se puede hacer cumplir una constitucion, i aunque se la tenga escrita, no pasará de letra muerta. Así está probado cuan transitorias i espuestas a trastornos son las libertades políticas, en aquellos paises en que no están basadas on las libertades locales, ejercitadas éstas constantemente por la actividad de los ciudadanos.

V

Es necesario afirmarse en el convencimiento de que las libertades locales en nada perjudican o debilitan la fuerza de la unidad del Estado.

Mientras que las funciones de éste se limiten a concentrar las atribuciones jenerales de la autoridad públi-

ca; a la formacion de las leyes i organizacion de los tribunales; al establecimiento de los impuestos jenerales; al mando de la fuerza armada, i a atender al bienestar i progreso sociales en todas las formas que afecten el interes jeneral de la nacion; miéntras que tenga estos límites racionales, el poder central tendrá tambien todo el vigor necesario para mantener con enerjía la unidad del Estado.

La centralizacion política no puede correr ningun peligro allí donde los elementos constitutivos del Estado le han dado la unidad en el poder gubernativo, en la policía, en la administracion de justicia, en la fuerza armada, en la formacion de las leyes, en el sistema de impuestos, en el sistema monetario i de pesos i medidas.

Pero, llevar mas léjos la centralizacion, so pretesto de perseguir la unidad del Estado, es sacrificar las libertades locales i debilitar todas las virtudes cívicas de los pueblos, por el enervamiento en que éstos se sienten postrados, al hacerse la absorcion de toda su vitalidad local, por el poder central.

Si los caminos, ferrocarriles, escuelas, iglesias, cárceles, hospitales, muelles, son ramificaciones del gobierno central; si las municipalidades son meras dependencias de esa administracion central; si todos los empleados de estos ramos son nombrados i pagados por el Gobierno, toda la libertad de la prensa i de la lejislatura mas popular no impediria, dice Stuart Mill, a la Inglaterra i a cualquiera otro pais, ser solo nominalmente libres.

VI

Fuera de los peligros que el centralismo administrativo entraña para las libertades públicas, hai que tomar en cuenta su incapacidad para seguir cumplidamente la marcha progresiva de todos los intereses de la nacion, i

para llevar su acción a todos los puntos del territorio nacional.

Se ha dicho del centralismo que, al mismo tiempo que paraliza la vida en las estremidades, espone al centro a los peligros de la apoplejía.

En efecto, un poder central, por mas culto i docto que se le suponga, dice Tocqueville, no puede abarcar por sí solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande; i no lo puede, porque semejante tarea sobrepaja a las fuerzas humanas. Es verdad que consigue dar cierta uniformidad a los movimientos del cuerpo social, pero matando su vitalidad i aletargándolo en cierta somnolencia administrativa que los centralistas acostumbran llamar buen orden i tranquilidad pública. Si trata de dar un rumbo rápido a la sociedad, vemos cómo toda esta inmensa máquina siente pesados sus resortes, sin que toda su fuerza motriz, empujada desde el centro, tenga energía para hacerlos jugar con actividad.

No ménos graves son los inconvenientes de este sistema, bajo el aspecto económico, por aquel enervamiento que produce en la marcha de los asuntos departamentales.

Ninguna resolución se dicta, ni se plantea ningun proyecto, sin que la autoridad central haya recibido las numerosas informaciones de una larga série de oficinas, cuyos dictámenes i estudios forman un voluminoso expediente, de cualquiera negocio sencillo, en que, a fuerza de pedir informes a diversas oficinas, se provocan las opiniones encontradas, en prolongadas polémicas, que, en lugar de facilitar el despacho del asunto, no hacen mas que rodearlo de confusión i de embrollo, de tal suerte que su primitivo aspecto, sencillo para su resolución definitiva, despues de tramitado *administrativamente*, toma las pesadas formas de un expediente abultado con todos los artículos dilatorios, propios de una contención judicial.

Esta lentitud tiene que hacerse todavía mas prolongada, si se toma en cuenta que el Gobierno tiene que ocuparse preferentemente de los asuntos políticos del país; i que, por otra parte, los administrativos del sistema centralista, son tan numerosos, que lo abruman i lo agobian, de tal suerte, que se ve obligado a descuidarlos o echarlos en olvido. Esto produce una languidez jeneral en la marcha administrativa de los departamentos, que concluye por crear un aburrimiento o fastidio de los negocios públicos, cuyo desenlace es la indiferencia.

I en efecto, se explica el fastidio i el perjuicio que ocasiona al país ese cúmulo de asuntos que, durante largos meses i años, esperan una solución en los estantes de las oficinas centrales, i que no pocas veces se extravían ántes de llegar a manos del Ministro.

Esos intereses se dirá que son pequeños; pero, por esta misma razón, no deben absorber la atención del Gobierno, concentrada en la esfera de los grandes intereses jenerales.

Esos negocios pequeños no tienen importancia para el Estado; pero la tienen para la provincia, departamento, distrito o aldea, i no deben encontrar obstáculos para su pronta solución.

Se trata de una contribución local, de la reparación de un puente, camino, hospital o cárcel, de desecar un pantano, de nombrar una junta de beneficencia, de mejorar una escuela, de propagar la vacuna, de reglamentar el mercado de abastos, de dictar reglas hijiénicas para combatir una epidemia, de construir un matadero, de dictar un reglamento de policía local, de reparar un edificio ántes que se destruya.

Es necesario que todo esto se pueda hacer en tiempo útil, oportunamente, ántes que el mal tome mayores proporciones i no se pueda remediar con los recursos consultados primitivamente.

Si se trata de ordenanzas locales, no puede ser mas

funesta la intervencion de corporaciones contrales, que desconocen las necesidades del lugar a que están destinadas, i todo lo amoldan a la capital, donde residen los miembros del Consejo de Estado o del Congreso.

VII

El centralismo es un mal para los departamentos i para el Gobierno central.

Para los primeros, porque, ademas de los obstáculos que acabamos de indicar, se apodera una especie de entorpecimiento del espíritu local, sabiendo que nada puede hacer por sí mismo, porque su iniciativa tiene que enmarañarse entre las mil redes con que lo tiene prendido el centralismo.

Detenido por todas partes con las ligaduras administrativas, se entrega a una desconsoladora inactividad. El resultado es que las municipalidades descuidan sus intereses; no aprovechan sus recursos; no emprenden ningun mejoramiento i se entregan por completo a esperar-lo todo del Gobierno, a cuya cuenta cargan todas las necesidades públicas no satisfechas.

El Gobierno, por su parte, se siente verdaderamente abrumado bajo el enorme peso de todos los asuntos locales de la nacion, de la multitud de detalles, de menudencias lugareñas que lastimosamente tocan a las puertas del hombre de Estado, en los mismos momentos en que grandes intereses nacionales tienen empeñada su atencion.

Obligado a resolver una gran cantidad de asuntos para él desconocidos, de importancia relativamente pequeña; sin tiempo para estudiarlos, siquiera a medias, tiene que confiarlos a auxiliares, a veces poco celosos o sin versacion en la materia, de lo cual se orijinan errores,

incorrecciones, injusticias, faltas de equidad, que gradualmente van rodeando al hombre de Estado, de enemigos empeñados en hacerle difícil su marcha.

Mientras tanto, si la descentralización administrativa lo hubiera mantenido en una situación más elevada, por encima de todas las cuestiones locales, su acción se sentiría más desembarazada y el poder central tendría menos descontentos o desafectos, porque estaría completamente desligado de responsabilidad en los actos de la administración local.

Desprendido el Poder Ejecutivo del pesado rodaje del centralismo, su acción, desembarazada de la multitud de detalles que afluyen de los departamentos, se haría sentir con más rapidez y energía sobre los resortes que constituyen la verdadera máquina política del Estado, y cuyas ruedas no es necesario que estén en estrecho engranaje con el rodaje de la administración local, la cual puede obrar con una independencia que deje intactas las funciones del poder central, y que le permita a sí misma vivir de sus propias fuerzas, sin menoscabar, ni perturbar las que están organizadas para dar, especialmente, su impulso a los intereses que constituyen la unidad nacional del Estado, en la cohesión estrecha de todos sus intereses colectivos.

VIII

Las razones apuntadas son suficientes para demostrar que la descentralización administrativa es el sistema de gobierno racional; porque el pueblo, al delegar el ejercicio de la soberanía nacional en personas o corporaciones que mantengan la unidad del Estado, no necesita desprenderse, en favor del poder central, de otras facultades que las políticas, reservándose para los delegados o mandatarios de la provincia, departamento, cantón o co-

muna, todo lo que atañe a intereses locales, que no están eslabonados con la marcha jeneral del Estado.

No podríamos, sí, disimularnos que en la práctica, no todos los pueblos se encuentran igualmente preparados para la descentralización, que se ha llamado *self government*.

Fomblanque dice: «Es un principio fundamental de la Constitución inglesa que todas las personas i corporaciones tengan la facultad de dirigir sus propios negocios, mientras lo hagan con regularidad i conforme a la lei.»— (*Inglaterra, su Gobierno i sus Instituciones*.)

En esto último es donde está la discrepancia entre los partidarios de los diversos sistemas.

Cormenin teme que «si se dejaran a la mayor parte de las comunas en la libertad de hacer o no hacer, no habría escuelas, templos, hospitales, reparaciones de caminos.....»

Vivién dice: «La administración de los bienes de las comunas, que los partidarios de la descentralización querían ver completamente entregada a los poderes locales, ha demostrado en todos los tiempos, que las comunas son incapaces de manejar sus bienes.»

I. B. Say considera la intervención del Estado en los servicios locales, necesaria en aquellos países en que, como la Francia, «sus conocimientos industriales son ménos comunes que en Inglaterra; en un país donde los recursos están concentrados en la capital i donde las provincias se dejan todavía arrastrar por la rutina.»

Batbie se espresa en los términos siguientes:

«La intervención del Estado se justifica también según el carácter de los pueblos. En un país el individuo es osadamente emprendedor; no retrocede ante ninguna dificultad i despliega una actividad exuberante, cuyo ardor necesita más bien ser moderado, ántes que escitado. En otros, al contrario, es inerte i vive en una constante indolencia.»

«Entre la fiebre laboriosa del inglés i del americano, i el *far niente* del italiano, o la verbosa inaccion de los españoles, reunidos alrededor de la *Puerta del sol*, hai una diferencia de carácter que explica la de las instituciones.

«Que en los primeros se organice el *self government*; que se limite el rol del Estado; que la administracion ceda el paso a la iniciativa individual, nada puede ser mejor; pero aplicar la misma regla a pueblos perezosos i a individuos sin pujanza, ¿no seria aplicar ciegamente una teoría abstracta?»

Todas estas opiniones no alcanzan a condenar la descentralizacion: al contrario, prueban su necesidad; porque los largos años de servidumbre administrativa es lo que mantiene a los pueblos en esa inaptitud para manejar sus propios intereses.

Es verdad que no en todos los pueblos se puede plantear el sistema de la descentralizacion completa; porque no son suficientes las leyes para habilitar a los hombres con la capacidad e iniciativa que exige el uso práctico de sus libertades; pero la lei debe tender incesantemente a ir poniendo al pueblo en posesion de sus libertades locales, a medida que su educacion democrática lo vaya habilitando para la jestion de todo lo que interesa a su departamento o municipio.

Esta marcha incesante hácia el ideal del verdadero gobierno hará que nos acerquemos constantemente a su realizacion, en el sentido expresado por Goethe: «el mejor gobierno es el que enseña a los hombres a gobernarse por sí mismos.»

Hai naciones, como la Prusia, que han adoptado un sistema intermedio, que se ha llamado misto.

Hillebrand, en su *Prusia contemporánea*, lo define así:

«Hai, en fin, un sistema intermedio, segun el cual la comuna es una entidad moral, una corporacion independiente en su esfera, i, sin embargo, subordinada al Estado, que, en verdad, no la dirige, pero que comprueba su

administración i regla su constitución, no por decretos del Poder ejecutivo, sino por medio de leyes.»

Este sistema intermedio es el que conviene a las naciones que, no estando completamente preparadas para ejercer la plenitud de las libertades locales, atraviesan una especie de transición entre el centralismo i la descentralización.

