

DESCENTRALIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL: CAUSAS, PROCESOS Y CONSECUENCIAS

Omar Guerrero Orozco

La Centralización: un Fenómeno Inherente al Estado Moderno

El hecho que la administración pública federal vaya a sufrir la más grande transformación en la historia del México independiente, traerá como consecuencia una modificación correspondiente y consecuente en la vida nacional en su conjunto. La administración del Estado nacional es, propiamente hablando, su actividad en la sociedad civil; la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, es el Estado en acción en el seno de la sociedad civil.¹

¹De modo tal la han concebido Marx y Von Stein. Ver: Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública Conmemorativa del 25 Aniversario del INAP*, p. 257; y Stein, Lorenz Von: "La Scienza della Publica Amministrazione", págs. 3-17.

Conforme los dictados de su naturaleza, Bonnin ha dicho que la administración pública organiza a la sociedad, corrige los vicios en los que incurre, mejora sus procesos productivos vitales. Es una potencia que dirige a los seres organizados, una fuerza que ministra y reproduce las condiciones vitales de los hombres.² Transformarla es modificar, en consecuencia, a la vida nacional sobre la cual actúa.

Una reforma en la administración pública es una transformación sensible en el Estado y en la sociedad; pero, cuando tal reforma ocurre en un Estado nacional tradicionalmente centralizado, la transformación en la sociedad es aún más sensible. La historia es un escenario significativo en el que sobran ejem-

²Bonnin, Carlos Juan. "Compendio de los Principios de Administración", p. 37.

plos de ésto. El más grande cambio ocurrió en el vértice histórico que une el paso del siglo XVIII al XIX, cuando el absolutismo cedió su lugar al Estado burgués de derecho, naciendo con ello la modernidad. Como lo ha explicado Marx, la gran renovación fue la unidad civil de la nación, un proceso que sustituyó al muestrario feudalizado de castas, privilegios y estamentos.³

La unidad civil de la nación trajo aparejada la igualdad de los hombres ante las leyes y engendró al concepto de ciudadano. Se creó el espíritu público y se facilitó la comunicación entre los ciudadanos. La unidad civil de la nación entraña la conservación de las relaciones públicas y el mantenimiento de la sociedad. Ella es, sin duda, el elemento característico de la sociedad moderna.

Sin embargo, el Estado moderno no nació "por generación espontánea", sino, por lo contrario, debido a una lenta y gradual formación cuya etapa histórica inmediata es la del absolutismo. El Estado absolutista, por su carácter autocrático, fue una institución política altamente centralizada. La administración absolutista estuvo por tanto organizada con base en la centralización y esta forma de organización fue la herencia del Estado absolutista al Estado burgués de derecho.

Centralización Gubernamental y Centralización Administrativa

El Estado moderno, como Estado nacional,

³ Marx, Carlos. "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte" En: *Obras Escogidas*, Vol. I, p. 339.

está basado en la centralización. Así como la era inmediata al absolutismo fue la sociedad feudal, y la herencia de ésta fue la descentralización medieval, asimismo, la etapa inmediata al Estado moderno es el absolutismo con su legado de centralización. Una vez constituida como nación, una sociedad está estructurada en unidad como un todo. El gobierno del todo, la *res publica*, es naturalmente centralizado.

José Posada de Herrera ha sostenido que la centralización es resolver las cuestiones inherentes a la nación por el gobierno central, radicado en la capital del país.⁴ Gubernamentalmente hablando, el Estado nacional es centralizado. Los poderes nacionales, que en la mayor parte de los países modernos están divididos en legislativo, ejecutivo y judicial, representan propiamente a la nación y radican en la capital del país. Por tanto, la centralización gubernamental —ha dicho Tocqueville— es situar en las mismas manos y en el mismo lugar los intereses inherentes a la nación.⁵

La centralización administrativa es un fenómeno distinto. La nación está civilmente unida, pero a la vez está formada por las diversidades sociales que brotan de las costumbres, las regiones y los hábitos. Estas son, en suma, lo que se expresa en forma de intereses especiales y partes de la nación. Centralización administrativa es situar todos los intereses especiales en las mismas manos y radicarlos en el mismo lugar.⁶

Por cuanto a su organización político-terri-

⁴ Posada de Herrera, José. "Lecciones de Administración", p. 28.

⁵ Tocqueville, Alejandro. "La Democracia en América", p. 97.

⁶ *Ibid.*

torial, el Estado moderno se clasifica en estados unitarios y estados federales. En los primeros existe la doble centralización, la gubernamental y la administrativa; en los segundos está presente sólo la centralización gubernamental. Sin embargo, cuando un Estado nacional proviene de una situación histórica inmediata caracterizada por una tradición centralista, aun estando organizado en forma federal, ambas centralizaciones coexisten.

México tiene un Estado nacional de arraigada tradición centralista. Esto no es ni defecto ni virtud, sino una condición histórica persistente a lo largo de los tiempos. Los intereses especiales de las partes de la nación son manejados mínimamente por los gobiernos de las entidades federativas; más bien se encuentran administrados por el gobierno federal. Ello produce la doble centralización, gubernamental y administrativa, y esta centralización reside, por decirlo así, en la ciudad de México.

Centralización y Descentralización

En todo caso, ya se trate de la centralización gubernamental, ya lo sea de la administrativa, nuestro país está centralizado. La centralización es una condición estructural del Estado moderno, y como lo ha explicado Oliván, es la respuesta a la necesidad de reunir en un punto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los puntos del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores.⁷

⁷Oliván, Alejandro. "De la Administración Pública con Relación a España", p. 46.

Un Estado unitario está doble y naturalmente centralizado. Tal es la condición de su existencia. Sin embargo, un Estado federal no debe estar doblemente centralizado, únicamente debe dar cabida a la centralización gubernamental. El Estado federal, como tal, debe ser administrativamente descentralizado. La tradición centralista heredada por el virreinato, tan fuerte en los primeros años de la vida independiente, tan fortalecida por nosotros mismos en la época presente, debe ser revertida.

Tal como lo explicó Oliván, la descentralización administrativa es esparcir las atribuciones de la autoridad que existen en un punto, distribuyéndolas ampliamente en los demás puntos del territorio nacional. Es, en suma, sacar del centro único o prevaleciente las atribuciones situadas en él y distribuirlas entre los otros centros que se encuentran en el espacio territorial del Estado nacional. La descentralización administrativa, por tanto, sería transferir atribuciones del gobierno federal a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios. ⁸

La centralización y la descentralización son partes del mismo proceso, polos que nunca se unen por más que se aproximan cuando se trata de un Estado federal. La doble centralización es incompatible con el régimen federal, vulnera la vitalidad e iniciativa de las entidades federativas y degrada la vida de la ciudad de México. La doble centralización, sin embargo, no implica meramente una relación paralela y complementaria; es más que una suma cuantitativa de tendencias. Consiste

⁸*Ibid.*

en una hipercentralización potenciada por los recursos que devora, funciona a semejanza de foco único de gravedad que, como "pozo negro" supergravitado, aprieta hacia sí todo lo que le rodea, paralizándolo. La única actividad es la que la hipercentralización desenvuelve o permite que se mueva.

La centralización gubernamental, cuando se suma a la centralización administrativa, tiende a desnaturalizarse porque enerva el espíritu y el sentido de ciudadanía. Tocqueville advirtió que la centralización administrativa produce efectos variados: de un lado, positivamente, reúne las potencias de una nación y consigue éxitos espectaculares; del otro, negativamente, hace su tarea de momento y sin consecuencias trascendentes. La hipercentralización es un proceso que crece por la dinámica que es dictada por la capacidad de su parte, frente a la incapacidad también en ascenso de las partes de la nación para administrarse por sí mismas.

La centralización es una obra humana y produce efectos, como hemos dicho, positivos. Hace que los hombres se comporten con uniformidad, imprime regularidad a los asuntos colectivos, consigue mover a la sociedad cuando hay parsimonia y tranquilidad. Pero cuando se trata de una situación inesperada y la emergencia abre la puerta, la centralización se muestra incompetente para movilizar aceleradamente a la sociedad, muestra cuán impotente es. No es más apta, tampoco, para reclamar y lograr dirigir, coordinar y armonizar el trabajo de los ciudadanos a los que ha llamado en su auxilio, porque también en épocas extraordinarias quiere dictar el rumbo

hasta de la mínima operación. El terremoto del 19 de septiembre de 1985 es una lección dramática que debe aprender un Estado en el que se suman y combinan la centralización gubernamental y la administrativa, que es víctima de las debilidades que se han mencionado. La fuerza y la vitalidad de una nación ha sido agolpada en un sólo punto, en torno al cual se concentra la vida social, económica y cultural de todo el país. Cuando una catástrofe natural, al dañar el centro, afecta sensiblemente a todo un país, ello quiere decir que la centralización ha dado todo de sí.

Fortalecimiento de un Estado Nacional Multicentrado

La hipercentralización, sin embargo, puede permanecer estacionariamente y, por decirlo de algún modo, resistirse a perecer. Se debe, por tanto, proceder a eliminarla por medio de la descentralización administrativa, que dé nueva vida y fuerzas bastantes a las entidades federativas, haciéndose viable la realización del Estado federal. Se trata, en resumen, de hacer realidad a un Estado multicentrado que ya existe bosquejado en la Constitución escrita y el cual requiere de las energías que le revierta la gran capital del país.

Hacia la hipercentralización concurren fenómenos paralelos. En la ciudad de México hay, asimismo, la convergencia de la concentración física, la aglomeración humana, la congestión de las comunicaciones, la saturación del espacio territorial. En suma, la hipercentralización es la acumulación del tiempo histórico en un punto del espacio. La descentralización de la

vida nacional, por tanto, implica un proceso de reversión que estimulará el desarrollo de fenómenos inherentes a la propia descentralización. Un Estado nacional multicentrado conseguiría un desarrollo regional equilibrado, despertaría energías locales adormecidas, vitalizaría los talentos y las facultades humanas enervadas.

Pero la descentralización de la vida nacional no debe ser parcial, debe comprender del todo al país. La descentralización de la vida nacional debe implicar la reubicación física de las dependencias de la administración pública federal cuando la necesidad lo dicte; en su caso, debe intentarse la desconcentración y en el suyo, como meta principal, la descentralización administrativa. A excepción de la descentralización administrativa, las otras dos modalidades no son medidas suficientes.

La reubicación física y la desconcentración de dependencias federales serían beneficiosas para la capital de la República, porque la descongestionarían y atenuarían su saturación. Pero las entidades federativas y las municipalidades sólo obtienen una ventaja parcial. Por esto, ambas deben plantearse como metas encaminadas a un objetivo pleno: la descentralización administrativa.

Tampoco la reubicación física y la desconcentración fomentarían directamente la formación de centros autónomos de actividad. Serían, en todo caso, delegaciones federales o representaciones organizativas ubicadas en el suelo de las entidades federativas o de las municipalidades, pero sujetas a la autoridad

federal. Pero pueden ser los pasos que lleven a la descentralización administrativa y con ello a la formación del Estado nacional como organización federal multicentrada.

Reubicación Física de Dependencias Federales

La reubicación física lleva de sí el beneficio del descongestionamiento de la ciudad de México. Sin embargo, beneficios alternativos deben ser concebidos al proyectarse la reubicación de alguna dependencia federal. Ciertas ventajas logrables son —explica José Chanes Nieto— que la dependencia en cuestión estuviera situada en el lugar donde preste un servicio superior, donde cumpla sus atribuciones naturales, donde se encuentren sus insumos, donde converjan sus actividades sustantiva y administrativa, donde genere estímulos al desarrollo. Si éstos son los casos, la conveniencia de la reubicación física de una entidad federal está plenamente justificada.⁹

La reubicación física se posibilita más exitosamente cuando se considera a un organismo completo. Naturalmente, las entidades que forman el sector paraestatal son las que representan esta posibilidad. Muchas de ellas, sobre todo las que producen bienes económicos, pueden ser localizables en puntos concretos del territorio nacional. Otras más tienen su campo específico de acción en provincia, lo que es un estímulo más a su reubicación en algún punto de las entidades federativas. Sin embargo, la dependencia reubicada es

⁹Chanes Nieto, José. "La Descentralización en la Administración Pública", Praxis, INAP, p. 138.

federal y responde a los intereses nacionales, por lo que su utilidad debe conciliarse con la satisfacción de los intereses locales.

Se deben tomar en cuenta algunas consideraciones, no sólo para garantizar el éxito de la reubicación física, sino también para no llevar a la provincia la ineficiencia y los vicios que existen en el centro. Convendría lo siguiente, según lo expone Chanes Nieto:

1. Que no se implanten dependencias federales en las capitales de las entidades federativas, para no contribuir ni estimular la centralización en el interior de las mismas. Deben elegirse otras ciudades, que puedan ser futuros centros de desarrollo en la entidad.
2. Deben evitarse las zonas conurbadas, que en sí ya tienen la semilla de la macrourbanización.
3. Conviene que se sitúen en ciudades cuyo abastecimiento de agua presente y futuro esté asegurado, para evitar gastos onerosos que implica llevarla al lugar.
4. Las ciudades escogidas deben ser geográfica y climáticamente adecuadas, estar situadas en zonas asísmicas y contar con cierto desarrollo de infraestructura.
5. En caso de posible coincidencia de dos o más grandes dependencias administrativas en un lugar deseable, evitar su reubicación. De no ser así, que los locales en los que se instalen no se compacten en una zona ni se dispersen en toda la

ciudad. Su proximidad favorecerá la organización y las comunicaciones administrativas.

6. Deben preservarse las zonas ecológicas, el patrimonio histórico y la traza urbana de la ciudad. De existir, deben acatarse las disposiciones del plano regulador y las de política urbana; de no existir, elaborarse con antelación a la implantación de las dependencias federales.

Finalmente, se debe hacer énfasis en que una adecuada reubicación física de las dependencias federales, posibilitará que en el futuro inmediato puedan administrativamente desconcentrarse en beneficio de las entidades federativas y las municipalidades.

Desconcentración de la Administración Pública Federal

También la desconcentración es un factor coadyuvante para la descongestión de la República. Esta es, no cabe duda, una ventaja enorme que puede ser aún más gratificante con su impacto positivo en la provincia. José Chanes Nieto ha definido a la desconcentración como la transferencia de órganos, decisiones, acciones, recursos y servicios, ahí donde su presencia es directamente beneficiosa.¹⁰ Como la reubicación física, la desconcentración constituye una ventaja indirecta a favor de la ciudad de México, y puede ser beneficio directo para las entidades federativas. Y, aún

¹⁰ Ibid. Págs. 135-137.

más que la reubicación física, puede ser un paso decisivo hacia la descentralización administrativa.

Chanes Nieto agrega que la desconcentración facilita que el ciudadano reciba mejores servicios, que cumpla con sus obligaciones y ejerza sus derechos; en fin, que reciba un servicio mejor, más rápido y oportuno. Así, la desconcentración puede estimular el fortalecimiento del Estado multicentrado, porque acerca los órganos federales al lugar donde nace su razón de ser.

Las dependencias que forman el sector paraestatal son también susceptibles de ser desconcentradas, porque su carácter y naturaleza lo facilitan. Empero, la administración pública centralizada es la que deberá seguir inicial y preferencialmente esta vía.

La desconcentración es un fenómeno administrativo más complejo que la reubicación física. Implica el distanciamiento territorial de los órganos que forman parte de la misma dependencia y, por tanto, es un factor de reorganización por la alteración de la comunicación entre ellos. La desconcentración supone la radicación de los escalones jerárquicos superiores en la ciudad de México y la ubicación de los escalones medios e inferiores en varios puntos del territorio nacional. Dicho de otro modo, parecería que una secretaría de Estado fuera cortada por el cuello, separando la cabeza y el cuerpo, pero ello no es así o al menos no debe ser así.

Por dictado de la centralización gubernamental el jefe del ejecutivo radica en la capital

de la República: es natural que le acompañen sus colaboradores inmediatos, los secretarios de Estado, y a éstos sus delegados más próximos: los subsecretarios. Obviamente, debe permanecer aquí el titular de los sistemas de apoyo, el oficial mayor, y su equipo de colaboradores: los diferentes directores generales de servicios. En la ciudad de México deben radicar, pues, los poderes de la Unión y la alta administración.

Las direcciones generales sustantivas pueden ser desconcentradas. Si recordamos que su vocación natural y su origen era la autonomía de gestión durante el siglo pasado, hay razón para que se les dote nuevamente de la capacidad de decisión y acción, y radiquen en la provincia. El problema del "degüello" de la cabeza de la alta administración, que quedaría separada del cuerpo —las direcciones generales—, se resuelve acudiendo al uso de los programas de la cibernética y la informática, tan útiles para salvar las distancias físicas.

La radicación física de las direcciones generales, como las de otras dependencias desconcentrables, debe tomar en consideración las condiciones geográficas y urbanas que antes mencionamos al referirnos a la reubicación física de las dependencias de la administración pública federal. José Chanes Nieto considera que la desconcentración se debe basar en lo siguiente:

1. Determinación precisa de las facultades y funciones a realizar por las dependencias centralizadas y las dependencias desconcentradas.

2. Respeto a la organización federal del Estado mexicano, y sólo excepcionalmente seguirse el criterio regional.
3. Atribuir capacidad de decisión y acción, no meramente el desahogo de trámites.
4. Mejorar las relaciones entre las dependencias centralizadas y las desconcentradas en lo relativo a planeación, programación, coordinación, normación, formulación de políticas e instrumentación en acciones.
5. Desconcentrar completamente decisiones y servicios, así como a la organización entera, para evitar rompimientos organizativos y quebrantamientos en la comunicación.
6. Unidad de la dependencia desconcentrada, evitando la reproducción organizativa de la administración centralizada; lo primero para no crear varias representaciones, lo segundo para no caer en duplicaciones.
7. Establecimiento efectivo de personas, recursos financieros y materiales, ahí donde se lleve al cabo la desconcentración.
8. Dotación de competencias para la celebración de contratos de arrendamientos, suministros y obras directamente, con lo que coadyuvarán a la activación de la vida económica de la localidad.

9. Las decisiones sobre la desconcentración se deben publicar en el Diario Oficial, para que las dependencias centralizadas no asuman atribuciones de las desconcentradas y viceversa.¹¹

Las direcciones generales representan un ejemplo típico de lo que puede ser una dependencia desconcentrada. Sin embargo, otras unidades administrativas podrían seguir también esta vía. Tal es el caso de las instituciones de estudio e investigación de las secretarías de Estado y dependencias paraestatales, así como las bibliotecas de las mismas, que se podrían reunir en un solo lugar y poder realizar sus actividades, dado el caso, conjuntamente. Ellas se podrían agregar a los centros de documentación y los archivos oficiales, indispensables para los trabajos de investigación.

La desconcentración, en última instancia, sería el paso inmediato a un objetivo superior: la descentralización administrativa.

Descentralización de la Administración Pública Federal

La descentralización administrativa es el paso decisivo y definitivo en pro del fortalecimiento del Estado-nación mexicano, como Estado multicentrado. La centralización gubernamental ya existe: es un componente estructural del Estado. La descentralización administrativa es la tarea que se debe comenzar y al efecto realizarse una redistribución de las atribuciones entre la federación, de un lado, y las enti-

¹¹ Ibid.

dades federativas y las municipales, del otro.

Esta redistribución —señala Chanes Nieto— implica la transferencia de competencias, instituciones y recursos de la federación hacia las entidades federativas y las municipalidades, y el incremento de la participación de éstas dos en las decisiones federales. Agrega que a la República deben corresponder propiamente las siguientes competencias: salvaguarda de la soberanía nacional y la representación de la misma; el impulso del desarrollo nacional, la rectoría de la economía, las áreas estratégicas y la eliminación de posibles desequilibrios regionales; ejecución de obras de gran magnitud para el beneficio de la infraestructura para el desarrollo; prestación de servicios comunes a la República o relativos a bienes de interés nacional; energéticos y normas relativas a la explotación de los recursos nacionales mediante concesión; lo relativo a dos o más entidades federativas cuando no sea posible ni su separación ni su asociación; regulación de los medios de comunicación masiva; la satisfacción de necesidades propias de la administración pública federal. De este modo —continúa— la federación haría lo que es relativo a la República como un todo, efectuando la descentralización administrativa por medio de las siguientes medidas: atribución a los estados y municipios de funciones que legalmente corresponden a la administración pública federal o que ésta ha asumido; leyes federativas cuya aplicación quede a cargo de las entidades federativas o las municipalidades, tales como las relativas a los asentamientos humanos, patrimonio cultural, medio ambiente, capacitación y adiestramiento de trabajadores, seguridad e higiene en el traba-

jo, vivienda y protección del consumidor; participación de los estados y los municipios en los programas federales; cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su espacio territorial; incorporación de los estados y los municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos que actúen en su territorio o cuyas ramas de actividad, aun no tocando su espacio territorial, le son de interés y beneficio; transmisión a entidades federativas y municipalidades de acciones de empresas privadas en manos del gobierno federal, que operen o se encuentren domiciliadas en su territorio; establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución federal; definición legal de atribuciones que de hecho asumen autoridades federales, tales como las relativas al deporte, turismo, recreación y aspectos agropecuarios; redistribución de facultades fiscales, de la función social educativa y salud; transferencia de los recursos correspondientes y de las fuentes de ingresos que garanticen su cumplimiento futuro; eliminación de las tendencias hacia la centralización administrativa, ahora en posibilidad de ser revertidas.

Por tanto, las facultades federales que pueden ser descentralizadas abarcan el fomento a la agricultura y la ganadería, así como el estímulo a la silvicultura y la pesca. Comprenden, asimismo, la organización de ejidos y la explotación de bienes comunales, regulación comercial y protección del consumidor, salvaguarda del medio ambiente y manejo de

las aguas subterráneas. Deben incluirse también las facultades federales relativas a la creación de reservas territoriales para vivienda, la materia de reforma agraria, aguas superficiales, el turismo y la conservación del patrimonio cultural. La descentralización administrativa puede realizarse en dos etapas, de las cuales en la primera se establecerían convenios entre la federación y los estados y los municipios, para definir las esferas respectivas de cada cual. La federación conservaría las facultades de planeación, regulación y normación, en tanto que las entidades federativas y las municipalidades asumirían la ejecución y el manejo de los recursos financieros. En la segunda etapa se realizarían las reformas constitucionales respectivas y pertinentes a la descentralización administrativa.

Por tanto, como se puede observar, la descentralización administrativa sería la modificación de fondo de la organización del Estado nacional, con la simple aplicación del federalismo plasmado en la Constitución.

Viabilidad de la Descentralización Administrativa

La descentralización no es tarea nada fácil, sino todo lo contrario. La descentralización administrativa es una vía reformista de la transformación del Estado mexicano; por tanto, no tiene nada de revolucionaria y, sin embargo, puede ser sumamente radical.

La experiencia histórica ha enseñado que los Estados altamente centralizados son susceptibles de profundas reformas, cuando éstas

ocurren a tiempo. También enseña que, aplicadas extemporáneamente o derivadas en el fracaso, las reformas se convierten más bien en caldo de cultivo de movimientos revolucionarios. Alemania y España durante la primera mitad del siglo XIX constituyen testimonios del primer tipo; Francia de finales del siglo XVIII es testimonio de lo segundo.

Ni las revoluciones ni las reformas inspiran adhesiones inmediatas ni unánimes. Es más, las segundas pueden tener tantos enemigos como las primeras. Las reformas habidas en los Estados centralizados heredados por el absolutismo, fueron obstaculizadas encarnizadamente por las aristocracias terratenientes, cuyos intereses eran afectados directamente.

En los modernos Estados capitalistas de la actualidad, en los que priva la idea del Estado burgués de derecho, las reformas administrativas no son tarea fácil, mucho menos en aquellos que son altamente centralizados. Inclusive, en Estados federales la descentralización administrativa puede ser extraordinariamente difícil, cuando persiste una tradición de centralización centenaria, como ocurre en nuestro país. Por tanto, la descentralización debe estar avalada por una firme decisión de llevarla al cabo, teniéndose en la mente la razón de Estado. La descentralización es una decisión trascendental en el tiempo porque afectará a las generaciones futuras; ello obliga a que se conciba al Estado en su dimensión natural de institución que, como hemos dicho, está fincada en la razón de Estado.

Ya que hablamos de la razón de Estado hay que decir que ella implica el conocimiento objetivo de la naturaleza del propio Estado,

para entender su organización y funcionamiento. La descentralización, como vía reformista, es un cambio en la forma de un tipo general de Estado. No pretende cambiar de Estado, sino cambiar al Estado. La descentralización es, al mismo tiempo, una re-estructuración del juego de fuerzas políticas en un país; es una nueva modalidad de "reglas del juego político", que rigen también nuevas formas del ejercicio del poder. En suma, descentralizar es una tarea desafiante, un reto que debe ser calculado.

La descentralización es viable siempre y cuando el camino seguido —la reforma— sea radical. Una reforma tibia es tan inútil como el no haberla iniciado. Puede ocurrir que la necesidad impela a la decisión, como está pasando en México y, sin embargo, la decisión debe ser capaz de adelantarse y guiar a la necesidad para intentar controlar el proceso de descentralización. El cambio por vía de la descentralización puede ser inducido, siempre y cuando se esté a tiempo; hoy día aún estamos a tiempo, mañana ya no.

La descentralización administrativa sí es posible, la hipercentralización ya no. Quizá convendría atender una idea de aquel gran liberal y federalista mexicano, José María del Castillo Velasco, que fungió como constitu-

yente en 1857: "la centralización completa sólo podría existir bajo el dominio de un monarca absoluto y enervaría a no dudarlo las fuerzas del Estado y del individuo, debilitando al uno y al otro hasta hacerlos incapaces de proveer a su propia defensa. Tal centralización es enteramente inconcebible y verdaderamente impracticable conforme a las instituciones políticas de la República mexicana, formada de estados libres y soberanos en su régimen interior y que no tienen la facultad de ingerirse en la administración federal".¹² Al pasar del tiempo hemos podido constatar la incompatibilidad entre el federalismo y la centralización en México. Por efecto de la centralización administrativa, el régimen federal existe más bien en el papel, que en el mundo de la realidad. Un país no puede pretender dar vida a una forma de régimen, como el federal, cuando la centralización dicta formas de vida distintas. Castillo Velasco no estaba equivocado: al no ser compatibles la centralización administrativa y el federalismo, el segundo se disvirtuó dando paso a una organización política centralizada. En suma, para que el federalismo viva, debe morir la centralización administrativa. El acta de nacimiento del federalismo efectivo, pues, debe ser cambiada por el acta de defunción de la centralización administrativa.

¹² Castillo Velasco, "Derecho Administrativo Mexicano", Volumen I, p. 16.

BIBLIOGRAFIA

- Bonnin, C.J.B. "Compendio de los Principios de Administración". Madrid. Imprenta de José Palacios. 1834
- Castillo Velasco, José María. "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano." México. Taller de la Imprenta de la Escuela de Artes y Oficios para Mujeres. 1874. Dos volúmenes.
- Chanes Nieto, José. "La Descentralización en la Administración Pública". INAP. México. *Praxis* núm. 68. 1985.
- Marx, Carlos. "La Sociedad, el Estado y la Administración Pública". México. Revista de Administración Pública, núm. conmemorativo del 25 aniversario del INAP. 1980.
- "El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte". En: *Marx y Engels, Obras Escogidas*. Moscú. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Sin año. Dos volúmenes.
- Oliván, Alejandro. "De la Administración Pública con Relación a España". Madrid. Roix Editor. 1843.
- Posada de Herrera, José. "Lecciones de Administración". Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. 1978.
- Tocqueville, Alexis de. "La Democracia en América". México. Fondo de Cultura Económica. 1973.
- Stein, Lorenzo. "La Scienza del la Pubblica Amministrazione". Torino. Unione Tipografico-editrice. 1897.

The logo for RNP (Revista de Administración Pública) consists of the letters 'RNP' in a stylized, bold, sans-serif font. The letters are white and set against a dark blue background.

Revista de
**Administración
Pública**
Descentralización

63/64

Julio-Diciembre 1985

The logo for INA (Instituto Nacional de Administración Pública) features the letters 'INA' in a stylized, outlined, sans-serif font. The letters are white and set against a dark blue background.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA