

Entendemos por teoría administrativa de la centralización estatal, la concepción sistemática fraguada en el seno de la ciencia de la administración y que se constituyó en la espina dorsal de la explicación del proceso formativo del Estado burgués de derecho nacido con la Revolución Francesa. Esta concepción, que forma una especie de doctrina más o menos específica dentro del seno de la ciencia de la administración, entiende a la centralización como un componente estructural del Estado tal y como se formó durante el siglo XIX. Asimismo, considera que la forma que adopta la centralización es cualitativamente administrativa.

El fenómeno de la centralización es analizado aquí en dos perspectivas: primero, la de la ciencia de la administración, que explica y justifica a la centralización como fenómeno inherente al Estado burgués de derecho. Puede decirse que durante el siglo XIX el desarrollo histórico de la centralización y el correspondiente al de la ciencia de la administración, son paralelos, correspondientes y complementarios. Del mismo modo, puede afirmarse que la ciencia de la administración es, *strictu sensu*, la teoría administrativa de la centralización estatal. Por tanto, los científicos de la administración son al mismo tiempo los ideólogos de la centralización.

En segundo lugar, la centralización es observada a través de los estudios comprensivos de su devenir histórico, aquellos que en lo particular analizan su tránsito entre el Estado absolutista y el Estado burgués de derecho. Esta labor fue realizada, en forma destacada, por Marx y Tocqueville, quienes partiendo de concepciones distintas acerca del mundo social, llegaron por vías diferentes a conclusiones idénticas, según veremos más adelante.

### **La centralización como elemento estructural del Estado**

La centralización no nació con el Estado burgués de derecho; más bien, éste la heredó del absolutismo. Sin embargo, pese a que el Estado absolutista tuvo durante su existencia la expresión administrativa intelectual más vigorosa, a saber, las ciencias camerales, no desarrolló una teoría de la centralización. A pesar de ser el creador de la centralización en el mundo occidental que brotó de la Edad Media, tampoco creó a los ideólogos que la justificaran. Los cameralistas, esos profesores universitarios que también ejercitaban cargos de la administración pública, estuvieron más empeñados en promover, desarrollar y consolidar la centralización, que en explicarla y ofrecer razonamientos intelectuales sobre ella. El cameralismo, movimiento político e intelectual por excelencia en el absolutismo alemán, simplemente consideraba a la centralización como algo indispensable para la buena marcha de los negocios estatales. La centralización, pues, era un hecho que no merecía explicación o justificación.

En cambio, los cameralistas se empeñaron en comprender cómo el centralizado Estado absolutista germano, el prusiano o el austriaco, funcionaba con eficacia. Les preocupaba el estudio y aun la enseñanza universitaria de los procedimientos y los métodos mediante los cuales el Estado producía el progreso en la sociedad, progreso que comprendía todas las esferas de la misma: desde lo vital, o sea, la salud, la nutrición, la producción económica, a todo aquello que llenaba de comodidades y placer a las personas: vías de comunica-

ción amplias y bien construidas, agua potable, centros de recreación, paseos, teatros, educación, en fin lo que corresponde a la vida común y el Estado debe procurar, producir o vigilar porque se suministre.<sup>1</sup>

Las ciencias camerales, a saber, la economía, la policía y la cameralística, estudiaban todo esto. En 1727 se implantaron en Halle y Frankfurt del Oder como materia docente, con el sugestivo título de "Profesión en Economía, Policía y Cameralística." Los primeros profesores fueron Simón Pedro Gasser, en Halle, y Cristóbal Justo Dithmar, en Frankfurt. A ellos siguieron los profesores Jorge Zincke en la Universidad de Leipzig, Juan Enrique von Justi y José von Sonnenfels. En Viena la enseñanza cameral se difundió de manera tal, que fue también enseñada en Uppsala, Suecia, por Andrean Berch.

Las ciencias camerales son el antecedente absolutista de la ciencia de la administración surgida y revitalizada con el nacimiento del Estado burgués de derecho. La diferencia en uno y otro caso radica que, en tanto las ciencias camerales son concebidas como la instrumentación intelectual y académica de la formación de los funcionarios públicos, la ciencia de la administración renuncia a promover la fidelidad de los oficiales estatales hacia el gobierno al cual sirven. Por ello, la ciencia de la administración considera a la centralización desde un ángulo frecuentemente crítico, porque la sabe heredera del Estado absolutista. Quizá el hecho de que la centralización fuera la categoría teórica privilegiada por los estudiosos de la administración, obedeció a la necesidad de conciliar un legado del absolutismo con los principios propios del nuevo Estado, es decir, la división de poderes y la proclamación de los derechos del hombre y del ciudadano.

Carlos Juan Bonnin, un combativo político revolucionario, ofrece la primera explicación científica de la administración en el nuevo Estado. Bonnin publica en 1808 sus *Principios de administración pública* en París, no sin antes ofrecer sus manuscritos a la atención de los diputados que formaban la Asamblea Constituyente, donde se leyeron varios pasajes. Esta obra, a la que tuvimos acceso en su tercera edición (1812), refleja en los doce libros en los que está dividido su contenido, su extraordinario parentesco con las ciencias camerales. Refleja, asimismo, lo que era ya la centralizada estructura de la actividad estatal, tal y como existía en el Estado revolucionario. Se había formado un espacio público al cual no escapaba nada, y la administración pública comprendía en sí todo ese espacio. Los dos primeros libros tratan de la definición de la administración pública y la forma en que se encuentra organizada. Los otros diez se refieren a las funciones del Estado en el seno de la sociedad civil, a la cual tiene completamente arropada por medio de las acciones administrativas. Todo está centralizado, la base es lo que Bonnin llama "relaciones administrativas públicas" y "relaciones administrativas civiles". En las primeras comprende a las contribuciones de los ciudadanos hacia el Estado, la conscripción militar y las guardias nacionales permanentes; en las segundas los actos relativos al estado civil, la celebra-

<sup>1</sup> El interesante tema de las ciencias camerales es motivo de una investigación del autor de este artículo. Para una introducción al estudio de estas disciplinas puede consultarse: Albion Small, *The cameralists*, Chicago, The University Chicago Press, 1909; y Pierangelo Schiera, *Il cameralismo e l'assolutismo tedesco*, Milano, Per I Tipi Dell'editore Dott. Antonio Giuffrè, 1968.

ción del matrimonio y la naturalización. En ambas formas de relación, públicas y civiles, el vehículo social entre los miembros de la comunidad, no es directo sino por medio de la administración pública que los comunica y autoriza lo que hacen.<sup>2</sup>

Asimismo, la administración pública actúa sobre la sociedad, ya sea sobre los individuos y grupos que la forman, ya sobre aquello que les pertenece. Lo primero Bonnín lo llama acción de la administración sobre las personas. Esta acción lo abarca todo, comprende la vida en general de la sociedad; se refiere a la agricultura, la industria y el comercio. la instrucción pública, los cultos, el combate a los crímenes y la asistencia pública, en la que incluye a los huérfanos, mujeres preñadas, indigentes válidos e inválidos y a la mendicidad. La administración actúa sobre la sociedad para vitalizar su actividad productiva, para dar luz a sus hombres y luchar contra sus males.<sup>3</sup>

La administración pública actúa también sobre las cosas, es decir, sobre la propiedad, que Bonnín divide en propiedad pública y departamental, propiedad comunal e industrial.

<sup>2</sup> Bonnín, *Principes d'administration publique*, pp. 259-362.

<sup>3</sup> *Ibid.*, pp. 363-446.



La primera, examinada a fondo, comprende materias que se relacionan con la vida pública, a saber, los bosques, los caminos y canales, ríos y dominios públicos. La propiedad privada, que es una materia que la administración pública debe cuidar y vigilar, aunque no le sea propia, está formada por objetos tales como los bosques, aguas, fincas, minas y propiedades industriales. Por tanto, las personas y las cosas son motivo, por igual, de la actividad del Estado canalizada a través de la administración pública.<sup>4</sup>

La administración pública actúa sobre un ámbito inmenso, que ha sido creado por efecto de la centralización, y que la centralización conserva en esa condición. Ella ha sido un proceso que, una vez que ha aniquilado los poderes y los privilegios feudales, y con ello las diferencias estamentales y los particularismos territoriales, dio paso a la formación de la unidad civil de la nación. Pues bien, la centralización en el Estado burgués de derecho debe ser observada en sus efectos, produciendo la unidad civil de la nación. Por tanto, ahí donde los intereses parciales de los individuos o las comunidades reclamen una actividad regular, continua y sistemática, ahí está la administración pública que usa como vía un territorio unificado, una sociedad homogeneizada formalmente por la igualdad de derechos, ambas cosas forjadas debido a la centralización.

### *Organización del Estado*

La ciencia administrativa francesa influyó directamente sobre el pensamiento español. Pero fueron los hispanos quienes estudiaron, mejor que nadie, el fenómeno de la centralización. El primer libro español sobre la materia, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración* (1839), escrito por Francisco Agustín Silvela, cita un artículo no fechado que se denomina "Del régimen municipal en España" (publicado en la *Revista de Madrid*, vol I, num. 1), en el que su autor, Alberto Lista, explica el papel de la centralización en el seno de una monarquía constitucional. Dice Lista que del progreso de la ciencia política surgió la ciencia de la administración, que "se supo que la centralización del poder, necesaria en cualquier Estado, como condición indispensable de orden, ni estaba reñida con las garantías de libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales".<sup>5</sup> Agrega que el gobierno con sus potencias moderadoras impediría las resistencias de las fracciones sociales y "que la concentración de los poderes del Estado era la única condición de que se nacionalizasen, por decirlo así, el orden y la libertad, el trono y las garantías individuales".<sup>6</sup>

De acuerdo con la idea de Alberto Lista, la ciencia de la administración nacía con un problema central de su trabajo académico: explicar la viabilidad y convivencia de la centralización y la libertad, asunto vital en la organización de un Estado de derecho. Este problema, propio de España en la primera mitad del siglo XIX, no le es, sin embargo, exclusivo. Es, dicho de otro modo, el problema general del Estado burgués de derecho en sí. Y es que este problema no sólo entraña la organización del régimen conforme a la división de po-

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 447-493.

<sup>5</sup> Citado por Francisco Agustín Silvela, *Estudios prácticos de administración*, p. XX.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. XXI.

deres, sino también con relación a la forma que adoptará la administración territorial. Lista quería determinar las relaciones entre el poder central y los municipios. Esto motivó que los doctrinarios españoles posteriores, al establecer una teoría de la centralización formaran una teoría paralela de la descentralización, según se observa muy claramente en Alejandro Oliván.

Oliván, que escribe en 1843, se plantea si debe estar centralizada la administración o no. Responde que los derechos individuales deben estar subordinados al gobierno, y explica que en el Estado hay intereses generales e intereses parciales. Los primeros afectan a la nación, los segundos a las localidades y a los individuos. Hay que agregar los intereses intermedios, propios de las grandes demarcaciones territoriales. "Los intereses de la parte deben estar subordinados a los del todo; y de consiguiente, para que un sistema administrativo sea admisible, ha de asegurar en este concepto la correspondencia y armonía entre las operaciones de las localidades y las de la sociedad".<sup>7</sup> Pero la centralización, a la cual se inclina Oliván, no debe ahogar la vida municipal y la vida provincial, que agrupa a las circunscripciones municipales; se le debe dejar libertad y suficiencia para obrar y moverse. Hay pues un desarrollo conceptual paralelo de la centralización y la descentralización; no se puede hablar de una sin mencionar a la otra. "Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos... Excentralizar es esparcir los atributos de autoridad que existen en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie".<sup>8</sup> Según Oliván, la proporción habida entre una y otra será fijada por cada país, pero por regla la administración pública se inclinará por la centralización. En palabras de Oliván, "si la administración es en lo personal el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, obligando a la observancia de las leyes, no se concibe cómo pudiera estar excentralizada".<sup>9</sup>

La teoría de la centralización, pues, está a favor del predominio de los intereses nacionales y del carácter naturalmente centralizado de la administración pública, que le es correspondiente.

Pero nadie comprendió mejor el fenómeno histórico de la centralización que José Posada de Herrera, tal como lo explicó en la primera de sus *Lecciones de administración* (1843). Partiendo de un brevísimo, pero sustancioso examen, de la situación administrativa española en el Medioevo, Posada de Herrera declara de principio la necesidad de distinguir entre "unidad" y "centralización", para entender en su justo sentido a las instituciones administrativas. Dice: "la unidad, señores, no es una palabra vana y sin significado. Por unidad entiendo la igualdad de las leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos de un país, es causa y efecto al mismo tiempo"<sup>10</sup>

Es causa, continúa, porque tales leyes y derechos producen relaciones entre los ciudadanos basadas en la confianza mutua y generaliza los mismos hábitos y costumbres en todo

el país, en otras palabras uniforma socialmente a la población. Esto crea una "especie de espíritu público" en el que descansa el sentido del concepto de ciudadanía. Pero es efecto porque la unidad es producto de la mancomunidad de intereses existentes en la sociedad, "de la facilidad de las comunicaciones" y de la satisfacción común de las necesidades. La unidad, pues, "conserva estas relaciones que hay dentro de la sociedad".<sup>11</sup> La unidad, en sentido de Posada de Herrera, es equivalente a la "unidad civil de la nación" de la que posteriormente hablará Marx.

Pero, regresando a Posada de Herrera, hay que decir que la unidad, como causa-efecto, es en sí la homogenización formal de la ciudadanía, el "hecho más importante de las sociedades modernas". La unidad, dicho en nuestras palabras, es una condición de la existencia del Estado burgués de derecho. La España de 1843 estaba ya organizada con base en la unidad y como dice Posada de Herrera, "nunca en la historia observarán ustedes la tendencia a la unidad tan desarrollada, tan clara y tan conspicua como ahora se presenta. En primer lugar nosotros tenemos consignado este hecho en nuestra constitución. La constitución concede a todos igua-

<sup>11</sup> *Ibid*, p. 21-22.



<sup>7</sup> *De la administración pública de España*, pp. 13-14.

<sup>8</sup> *Ibid*, pp. 17, 18.

<sup>9</sup> *Ibid*, p. 16.

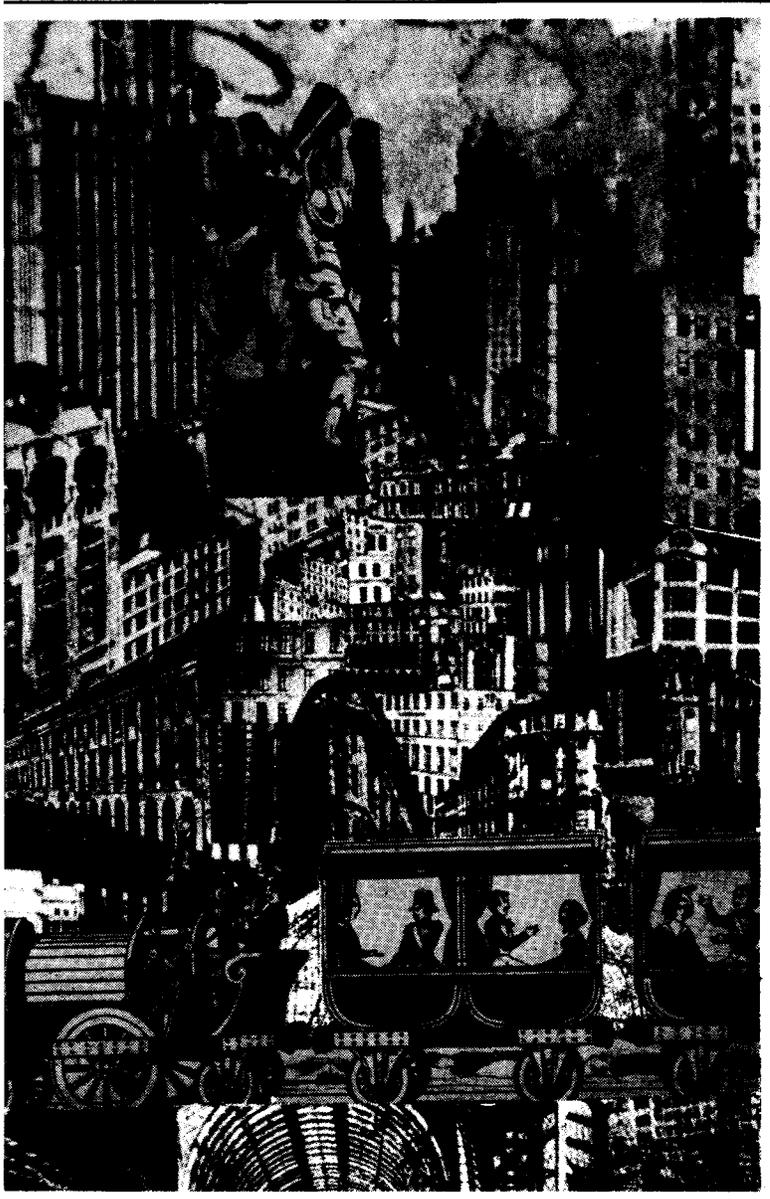
<sup>10</sup> Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, p. 21.

les derechos, establece que todos deben contribuir igualmente a las cargas públicas para atender a las necesidades del Estado".<sup>12</sup> La constitución, pues, es la expresión jurídica de esas nuevas relaciones sociales y lo dicho por Posada de Herrera para España se aplica, *mutatis mutandis*, a todo Estado burgués de derecho de aquella época.

Pero la unidad no es algo formado de la nada; todo lo contrario: hunde sus raíces en la historia y es el producto de su devenir. La unidad española obedece a seis factores, que contribuyeron a su formación. En primer lugar, la monarquía absolutista con su consolidada organización administrativa. En segundo, que la monarquía fuera hereditaria, originando la continuidad intergeneracional de los gobernantes. Tercero, el sentimiento religioso que animó el sentido de comunidad de los españoles. Cuarto, los concilios que reforzaron este último proceso. Quinto, las guerras que unificaron a los españoles frente al enemigo. Sexto, las frecuentes reuniones de las cortes en Castilla y Aragón, que colaboraron a favor del progreso del sentido de nacionalidad hispánica.

Cada país encontrará por causas de su unidad factores di-

<sup>12</sup> *Ibid.*



ferentes a los relatados por Posada de Herrera, pero los hallará. Lo que importa es recalcar, cómo a partir de causas distintas, en última instancia las naciones se forjaron con base en la unidad.

Como a Alejandro Oliván, a Posada de Herrera le preocupa el estudio de la centralización paralelamente a examen de la descentralización. Al respecto, dice nuestro autor, dos escuelas se disputan cuáles deben ser los principios sobre los que se organice la administración pública: los de la centralización o los de la excentralización. Por lo pronto, comienza por definir a la centralización: "es resolver todas las cuestiones que pueden interesar a un país por el gobierno central, situado en la capital de la monarquía".<sup>13</sup>

Igual que Oliván, Posada de Herrera observa en la centralización un problema territorial. El asunto es cómo organizar el poder del Estado, buscando el equilibrio entre el poder nacional y el que corresponde a los individuos, los municipios y las provincias. Hay en la relación entre la nación y sus partes un problema de eficiencia y a la vez un problema de valor, según lo podemos desprender del examen de Posada de Herrera, que habla de las ventajas y las desventajas de la centralización. Las ventajas: 1) cuando el gobierno nacional decide todas las "cuestiones de administración", lo hace con más igualdad y justicia; 2) la administración nacional centralizada crea un mimetismo, por decirlo así, que fomenta el buen orden en la administración de los "pueblos pequeños". Ahora las desventajas: 1) "El inconveniente mayor de la centralización, es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto";<sup>14</sup> 2) el desconocimiento de las causas de los problemas locales, que van a ser resueltos por el poder nacional; 3) el crecimiento de la burocratización; 4) el incremento desmedido de los aspirantes a ocupar los cargos públicos.

Si bien la centralización aniquila los poderes parroquiales que oprimen a los municipios y pequeños poblados, alienta también la velocidad de las revoluciones, sentencia Posada de Herrera. La excentración, por su parte, refuerza esos poderes. Estas reflexiones de Posada de Herrera parecen ubicar al Estado burgués de derecho decimonónico en una situación similar a la que padeció Ulises, cuando se encontró entre Escila y Caridbis. Sin embargo, la decisión fue tomada: el Estado optó en todas partes por la centralización.

El Estado burgués de derecho, conforme a los argumentos de Posada de Herrera, está organizado centralizadamente en lo que toca a la nación como un todo, si bien las localidades y provincias están arregladas bajo el esquema de la excentración. La centralización, en suma, es un componente estructural del Estado nacional en cuanto tal y no puede ser de modo diferente.

### *La centralización en Marx*

La centralización fue estudiada también al margen de los análisis de los doctrinarios de la ciencia de la administración. Es el objeto esencial de dos obras clásicas de la ciencia política, reclamadas igualmente como trabajos de enorme valor para el estudio científico de la administración pública: *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* de Carlos Marx y *El Es-*

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 31.

tado y la revolución de Alexis de Tocqueville, publicados respectivamente en 1851 y 1856.

Se podría pensar que *La guerra civil en Francia* de Carlos Marx, libro escrito en 1871, es otro aporte al estudio de la centralización. Sin embargo, el examen de Marx hecho aquí veinte años después es fundamentalmente el mismo que el de 1851, o más bien, su confirmación. Por eso lo excluimos.

El examen de la centralización en *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* es un alarde de síntesis de Marx. Su argumento es clarísimo: la centralización es un fenómeno nacido durante la existencia del Estado absolutista, de las cenizas de la sociedad feudal. En el esquema organizativo del Estado burgués de derecho, la centralización radica en el poder ejecutivo bajo la forma de un colosal cuerpo burocrático. Se trata de una "inmensa organización burocrática y militar, con su compleja y artificiosa maquinaria de Estado, un ejército de funcionarios que suma medio millón de hombres, junto a otro ejército de medio millón de hombres, este espantoso organismo parasitario que se ciñe como una red al cuerpo de la sociedad francesa y le taponan todos los poros".<sup>15</sup> En comparación al mundo feudal, la administración pública burocratizada de la que nos habla Marx ha sustituido los privilegios estamentales, por atribuciones gubernamentales; a los dignatarios feudales, por funcionarios asalariados; "el abigarrado mapa-muestrario de las soberanías medievales", por un plan reglamentado del poder estatal, cuyo trabajo está tan bien dividido y organizado como en una fábrica. La organización burocrática, según Marx, está caracterizada por su naturaleza funcional, por sus competencias administrativas formalizadas, por su trabajo planificado, ordenado y sistemático. La organización burocrática, dicho de otro modo, es la forma asumida por la centralización en el seno del poder ejecutivo.

### La Revolución Francesa

La centralización forjada en el crisol histórico del absolutismo, fue una confición que auspició el progreso de la Revolución Francesa. Ésta, cuya misión histórica fue establecer la unidad civil de la nación, aniquiló los resabios feudales que en forma de "poderes particulares locales, territoriales, municipales y provinciales", se alzaban todavía como obstáculo. La Revolución Francesa "...tenía necesariamente que desarrollar lo que la monarquía había iniciado: la centralización; pero al mismo tiempo amplió el volumen, las atribuciones y número de servidores del poder del gobierno".<sup>16</sup> Unidad y centralización, nociones ya explicadas por Posada de Herrera, son tomadas por Marx para explicar dos elementos constitutivos del Estado burgués de derecho. La primera, forma general de organización de la sociedad, corre paralela a la centralización, forma general de la organización del Estado. Ambas se complementan, están articuladas; no se pueden comprender separadas.

Marx considera que la centralización acompañó a las revoluciones burguesas que siguieron a la Revolución de 1789. "Napoléon perfeccionó esta máquina del Estado. La monarquía legítima y la monarquía de Julio no añadieron nada más que una división del trabajo, y por tanto nuevo material

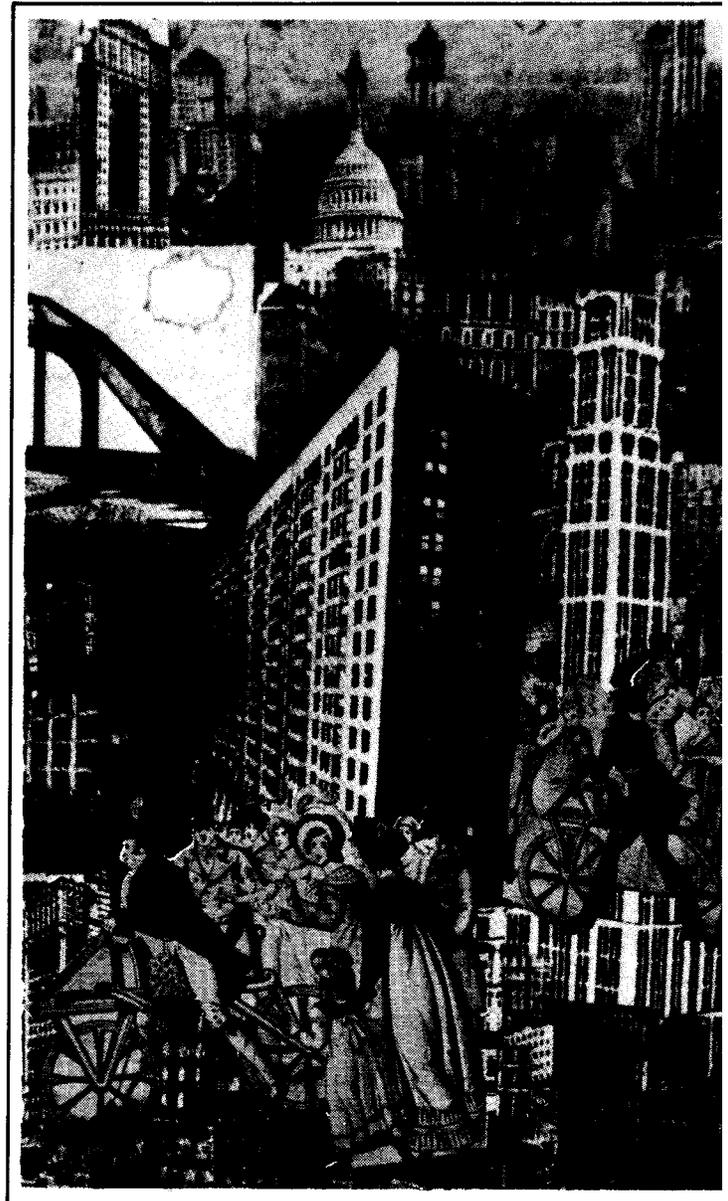
para la administración del Estado. Cada interés común se desglosaba inmediatamente de la sociedad, se contraponía a ésta como interés superior, general, se sustraía a la propia actuación de los individuos de la sociedad y se convertía en objeto de la actividad del gobierno...".<sup>17</sup> Las revoluciones, pues, no se emprendían para aniquilar a la centralización nacida desde el absolutismo, al cual había abolido la primera revolución, sino para hacer uso de ella en su provecho.

Marx explica la caída de la segunda República por la disociación entre el interés político de clase de la burguesía, expresado en el Parlamento, y su interés económico de clase asociado al poder ejecutivo. Pero, en el fondo, la causa última es la centralización, que encumbraba los gobiernos, y los hacía caer. Como bien lo ha dicho Marx, "todas las revoluciones perfeccionaban esta máquina, en vez de destrozarla. Los partidos que luchaban alternativamente por la dominación, consideraban la toma de posesión de este inmenso edificio del Estado como el botín principal del vencedor".<sup>18</sup>

Posada de Herrera había advertido que la centralización lleva consigo el aspirantismo y la empleomanía; centraliza-

<sup>17</sup> *Ibid*, pp. 39-40.

<sup>18</sup> *Ibid*, p. 40.



<sup>15</sup> *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels: Obras Escogidas, tomo I, p. 339.

<sup>16</sup> *Ibid*,

ponderé que si la centralización no pereció en la Revolución es porque ella misma fue el comienzo de esta Revolución y su signo(...) en su seno todos los poderes tienden naturalmente a la unificación, y sólo con mucho arte se puede conseguir que permanezcan separados".<sup>21</sup> La centralización llega incluso a enraizarse de modo tal en los hábitos cotidianos de la población, que la administración pública trata de resolver todo. Tocqueville cuenta que, en sus acuciosas investigaciones documentales con las que preparó su libro, halló casos como el de las hambrunas, durante las cuales la población volvía la cara al intendente para obtener su ayuda; o aquel que se refiere a la culpa encontrada en la administración por la "intemperie de las estaciones". La centralización, pues, funde en uno los procedimientos de trabajo de la administración y los hábitos cotidianos de los paisanos.

Lo anterior explica por qué Tocqueville ve en la revolución política, la causa de la revolución administrativa. Los franceses, acostumbrados durante los tres siglos del absolutismo a estar administrados por sistemas colegiados o por órganos unipersonales, se encontraron en 1787 con la novedad de que se estaba implantando una mixtura de los dos sistemas. Tocqueville narra, con lucidez desusada, las consecuencias ocurridas: la administración pública se detuvo en toda Francia durante dos años, presa de las rivalidades entre la Asamblea Provincial y el intendente. El país entero dependía de la administración, ésta, nulificada, dejó de actuar y la vida productiva se detuvo; pronto otras relaciones sociales se paralizaron y el problema repercutió en el gobierno. Una vez paralizada la administración, la sociedad fue anulada; comenzaron las protestas, se organizaron los partidos, la irritación creció y el descontento por una reforma administrativa fallida, lo que Tocqueville llama la revolución administrativa, se convirtió en una cruenta revolución política.

"Si se considera ahora el inmenso campo que desde hacía mucho tiempo ocupaba en Francia la administración pública, la multitud de intereses cotidianos a los que afectaba, todo cuanto de ella dependía o necesitaba de su concurso; si se piensa que los particulares contaban más con ella que consigo mismos para realizar sus propios negocios, favorecer sus industrias, asegurar su subsistencia, trazar y conservar sus caminos, preservar su tranquilidad y garantizar su bienestar, se tendrá una idea del número infinito de personas que se debieron de encontrar personalmente afectadas por el mal que la administración padecía".<sup>22</sup> Fue una revolución enorme que conmovió del todo la forma de vida de los franceses, que violentó a la vez las reglas y los usos que había implantado la centralización, fue "una de las mayores perturbaciones que nunca se hayan dado en la historia de un gran pueblo". Este gran movimiento que conmovió a Francia a partir de 1787, explica Tocqueville, tuvo como origen el que haya sido socavada la "constitución administrativa"; antes, esta constitución había permanecido de pie en medio de las ruinas de las "constituciones políticas". Dice Tocqueville que "se cambiaba la persona del príncipe o las formas del poder central, pero el curso diario de los asuntos no era interrumpido ni turbado".<sup>23</sup> La centralización había habituado a que cada quien acudiera a cada cual, habían "reglas y

usos" arraigados que relacionaban a los ciudadanos y a los funcionarios en forma igual, de manera cotidiana. La cabeza de la administración podía caer, pero el cuerpo seguía "intacto y vivo", los funcionarios de línea continuaban en su puesto conservando su "mentalidad y experiencia". Tal era la obra de la centralización, que no sólo burocratizó a la administración pública, sino también a la sociedad. Pero, una vez que la errática reforma abortó, ya creado el desconcierto generalizado en la administración y los individuos, la vida social y política de toda Francia fue revolucionada de los pies a la cabeza.

La centralización fue llevada a su perfección. O como lo dice nuestro autor, "se rescató a la centralización en medio de sus ruinas y se le restauró". Ocurrió, de este modo, que la centralización fue adoptada por el Estado burgués de derecho como uno de sus elementos constitutivos.

Quizá muy influido por los progresos de la ciencia de la administración de sus días, Tocqueville argumenta que existe una diferencia conceptual entre el gobierno y la administración, o más bien, entre centralización gubernamental y administrativa. Y, con el ánimo de definir a la categoría "centralización", señala: "ciertos intereses son comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes y las rela-



<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 252.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 257.

ciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales para ciertas partes de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales. Concentrar en el mismo lugar o en la misma mano el poder de dirigir a los primeros, es constituir lo que llamaré centralización gubernamental. Concentrar de la misma manera el poder de dirigir a los segundos, es fundar lo que llamaré centralización administrativa”.<sup>24</sup> He aquí un gran paso, lo que años después Posada de Herrera entenderá como centralización y excentración, respectivamente.

Tocqueville considera que hay ciertos puntos en los cuales ambas formas de centralización se confunden, pero aboga por la conveniencia de que permanezcan distinguidas. Cuando ambas se funden en una, se crea una fuerza mayúscula, como en la época de Luis XIV; y “sin embargo, bajo Luis XIV, había menos centralización administrativa que en nuestros días”.<sup>25</sup> Inglaterra, por su parte, es una potencia cuya fuerza obedece a la centralización gubernamental. La centralización administrativa, argumenta Tocqueville, sólo es útil para someter a los pueblos, disminuir en ellos el espíritu ciudadano; es capaz de unir grandes fuerzas, pero para evitar que se reproduzcan, provocar la grandeza de “un hombre y no la prosperidad durable de un pueblo”.

<sup>24</sup> *La democracia en América*, p. 97.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 98.



La centralización gubernamental ha de ser resaltada y Tocqueville pone todo el empeño en ello. Así, cuando se argumenta que un Estado no está capacitado para actuar, a falta de centralización, hay ausencia de centralización gubernamental. Hay centralización gubernamental en Estados Unidos, más que en ninguna parte, incluyendo a las monarquías absolutistas. “Muy lejos de no estar bastante centralizados, se puede afirmar que los gobiernos americanos lo están demasiado”.<sup>26</sup> La consecuencia contraria, pero paralela que Tocqueville encuentra a la centralización gubernamental, es por tanto la “descentralización administrativa”. Estados Unidos está administrativamente descentralizado y gubernamentalmente centralizado, de modo que muchas empresas y obras que en Europa estarían bajo el cuidado del gobierno nacional, aquí lo están a cargo de los estados y aun de las comunidades.

En Europa, comenta Tocqueville, los partidarios de la centralización sostienen que el gobierno nacional es mejor administrador de las localidades, que ellas mismas; pero, aclara, “esto puede ser cierto cuando el poder central es ilustrado y las localidades no tienen cultura, cuando es activo y ellas inertes, cuando tiene la costumbre de actuar y ellas de obedecer”.<sup>27</sup> Pero, más que el hecho en sí, hay que considerar la consecuencia, es decir, que en opinión de Tocqueville esta situación no es estática, sino que tiende a convertirse en un proceso que él, mejor que nadie, puede explicar: “se comprende, incluso, que mientras la centralización aumenta, más se acrecienta esa doble tendencia, y la capacidad de una parte y la incapacidad de la otra se hacen más patentes”.<sup>28</sup> En *El antiguo régimen y la revolución*, había dicho que, una vez que la aristocracia es anulada, se corre más de prisa hacia la centralización; sin embargo, la centralización se dispara una vez que, iniciado aquel doble proceso, se patentiza la capacidad de una parte y la incapacidad de la otra. Por eso, Tocqueville admira de la centralización en Estados Unidos no sus efectos administrativos, sino sus efectos políticos.

Que Tocqueville conoció el significado de la centralización, no hay duda. Sus contribuciones, junto a los aportes de los pensadores que le precedieron en esta exposición, son válidos y útiles para explicarnos hoy día una centralización cuyas dimensiones colosales le hubieran asombrado.

### Epílogo

La centralización, tal como fue estudiada en el siglo pasado, tiene mucho que enseñarnos en la actualidad. Hoy vivimos lo que antaño aparecía en sus elementos primitivos. Aún más, gozamos las ventajas de la centralización y padecemos sus desventajas. Ahora corroboramos, amplificadamente, lo que a principios del siglo pasado apenas comenzaba. En una época en la cual muchos estados han decidido que es tiempo de buscar formas de convivencia política, basadas en la descentralización, en la revitalización de las instituciones sociales, provinciales y municipales, el tema de la centralización ha vuelto a tomar importancia como objeto de estudio. Estamos a tiempo de evaluar hasta qué punto la centralización produjo los beneficios que de ella se esperaron y hasta qué punto el deshacernos de ella, si fuera posible, produciría beneficios alternativos. ◇

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 99.

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 100.

<sup>28</sup> *Ibid*.

ción y burocratis: no son, en el Estado burgués de derecho, inseparables. Por ello, Marx explica que la burocracia, que era con la monarquía absolutista, durante la primera Revolución y bajo Napoleón, un medio para preparar la dominación de clase de la burguesía, en la Restauración, bajo Luis Felipe y con la república parlamentaria del 48 es un instrumento de la clase dominante, “por mucho que ella aspire a su propio poder absoluto”. La burocracia llega a jugar un papel importante en el establecimiento del dominio de clase, gracias al enorme desarrollo de la centralización fraguado en el seno del Estado burgués de derecho. Y, aunque concibe la burocracia como un instrumento del poder de clase, Marx explica de qué manera la centralización crea un poder relativamente autónomo que puede capitalizar en su favor.

En un pasaje del *Dieciocho brumario*, que se ha hecho célebre, Marx resume magnamente el papel de la centralización cuando llega al tope de su desarrollo: ata, regula, vigila, tutela del todo a la sociedad civil, le impide movimientos independientes, obstruye su auto-organización, paraliza su iniciativa; por lo contrario, el Estado, basado según Marx en una administración pública extraordinariamente centralizada, actúa por ella flexible y aceleradamente, es omnisciente y su ubicuidad, estratégica. La no posesión del ejecutivo, con

su densa burocracia centralizada, significa no tener el dominio del Estado. Por tanto, la burguesía francesa, detentando a la Asamblea Nacional, no tenía en su poder al ejecutivo, y sin embargo su interés material estaba “precisamente entretenido del modo más íntimo con la conservación de aquella extensa y ramificadísima maquinaria del Estado”, sentencia Marx.

En suma, Marx afirma que la centralización, crea tal número de intereses y condiciones materiales, que hace de la burocracia una fuerza que tiende a reproducirse aceleradamente, un factor capaz de restaurarse aunque sufra grandes amputaciones.

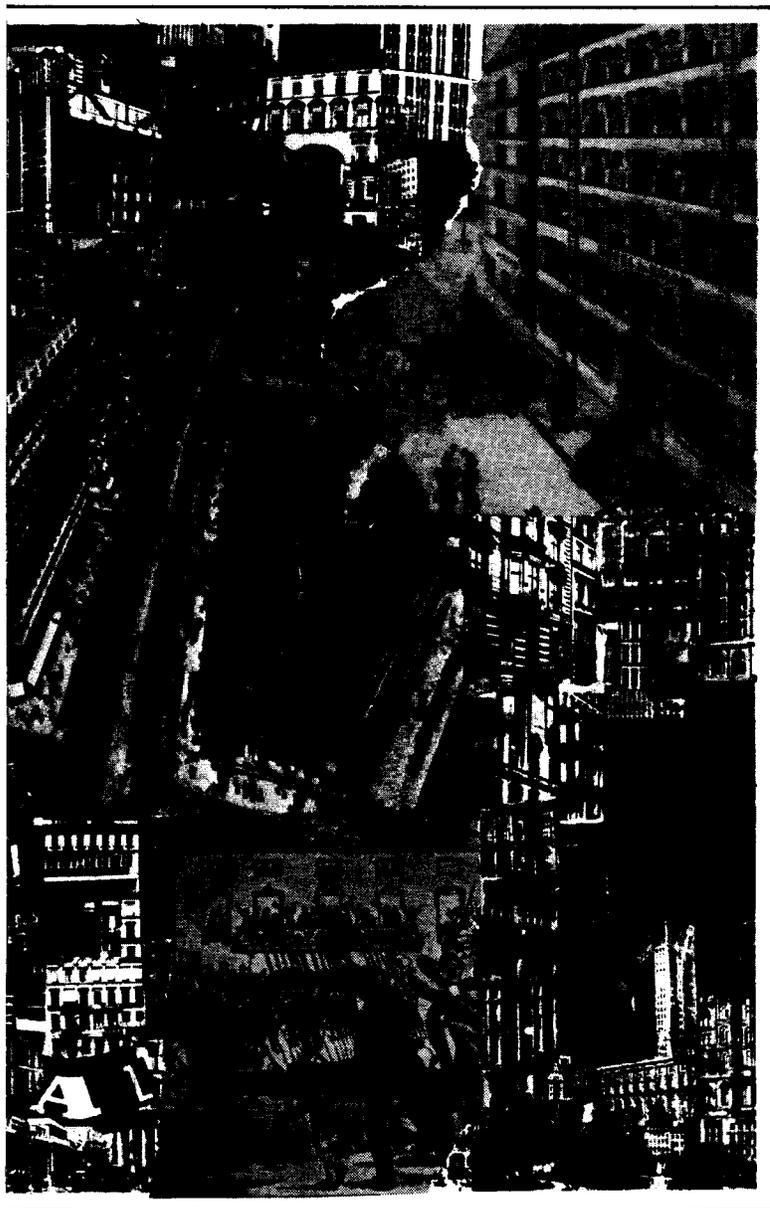
### *La inconformidad de Tocqueville*

Las apreciaciones de Alexis de Tocqueville se tocan, frecuentemente, con las reflexiones de Marx, aunque por lo general sus planteamientos no carecen de originalidad. Es indudable que el pensador político que más y mejor estudió a la centralización, es Tocqueville; ella es la espina dorsal de su célebre *El antiguo régimen y la revolución* y también se encuentra presente en *La democracia en América*, publicada en 1835.

Para Tocqueville la administración pública francesa ya se encontraba “muy centralizada y era poderosa y prodigiosamente activa. Siempre se le veía atareada en ayudar, en prohibir, en permitir”.<sup>19</sup> Era, en suma, centralizada y eficiente. Esta administración, creada por el Estado absolutista, fue conservada a pesar de que la Revolución francesa tenía como propósito la liquidación de la sociedad y el gobierno absolutistas, que barrió por igual todos los poderes que se le oponían. Lo que se conservaba, sin embargo, era la forma organizativa que había adoptado la centralización. La administración pública está centralizada, o dicho de otro modo, la centralización está organizada en forma de administración pública.

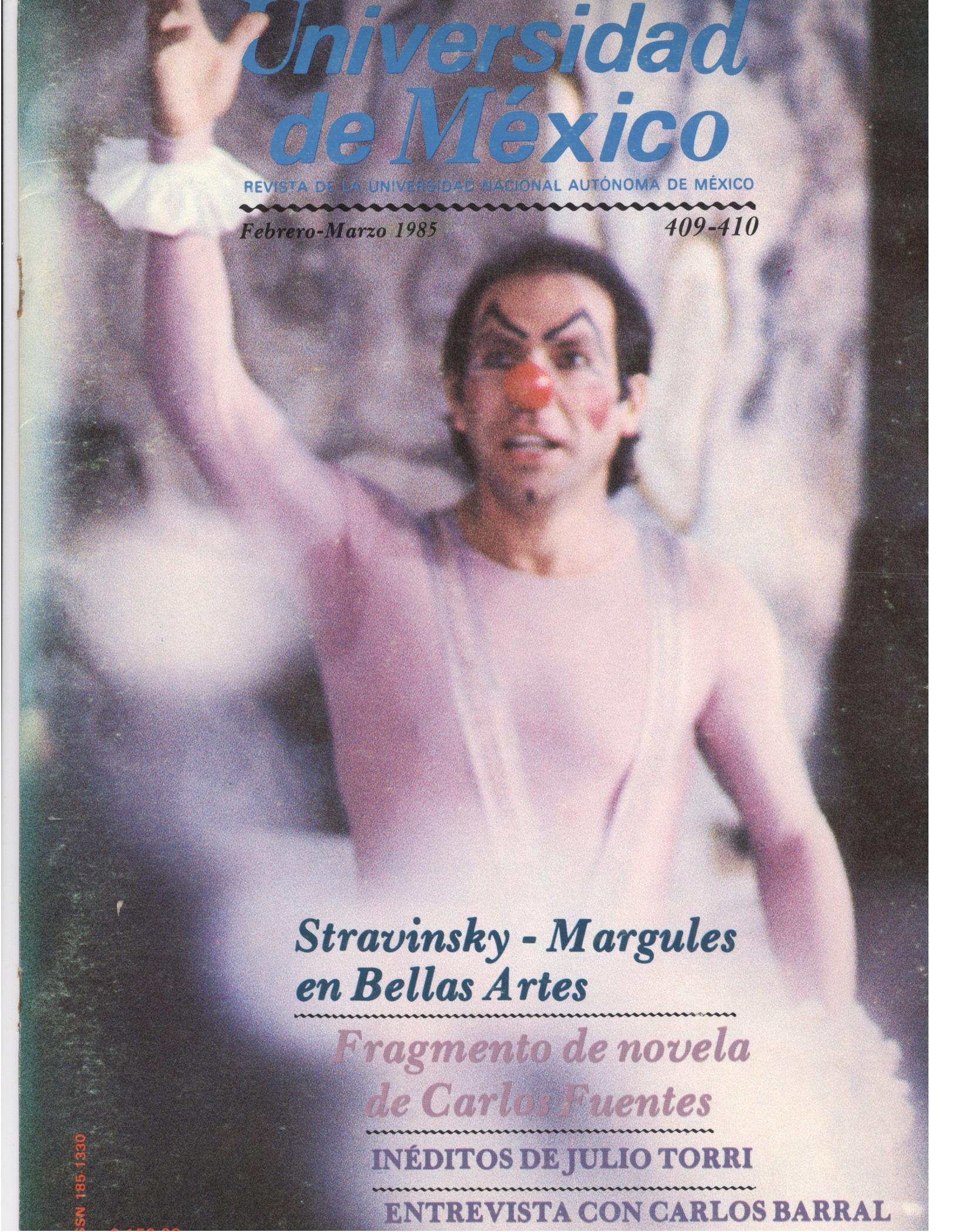
Tocqueville se sentía inconforme con la apreciación que sostiene que la centralización ha sido obra de la Revolución. Tal como lo demostrará a lo largo de su obra, fue más bien un producto del antiguo régimen, del Estado absolutista. En su opinión, la centralización no es sino la “centralización administrativa” plasmada en el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Superior Administrativo, el Consejo de Estado, en los intendentes y los subdelegados. Pero, más que la forma organizativa que adopta, cuenta para Tocqueville la forma en que actúa: “el gobierno central no se limitaba a socorrer a los campesinos en sus miserias; pretendía también enseñarles el arte de enriquecer, ayudándoles e incluso obligándoles a ello, si era necesario”.<sup>20</sup> Cuando los labradores se oponían a la ayuda gubernamental, el Consejo de Estado les imponía el ejercicio de ciertos métodos de cultivo o el producir determinados bienes, y para ello se auxiliaba de intendentes o inspectores especiales. Dicho de otro modo, la centralización era tan extensa e intensa, que obligaba a la administración a intervenir en todo, ya fuera grande o pequeño, en todo lo relativo a la vida de los individuos.

La centralización iniciada por el absolutismo fue, en sí, un factor que propició la Revolución: “si se me pregunta cómo esta parcela del antiguo régimen pudo ser transportada en su totalidad a la sociedad nueva e incorporarse a ésta, res-



<sup>19</sup> *El antiguo régimen y la revolución*, p. 15.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 73.



# Universidad de México

REVISTA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Febrero-Marzo 1985

409-410

***Stravinsky - Margules  
en Bellas Artes***

***Fragmento de novela  
de Carlos Fuentes***

**INÉDITOS DE JULIO TORRI**

**ENTREVISTA CON CARLOS BARRAL**

# LA CENTRALIZACIÓN ESTATAL EN EL SIGLO XIX

Omar Guerrero\*



\* Egresado de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, en donde hizo la licenciatura y posteriormente el doctorado en Administración Pública, Omar Guerrero ha publicado *Teoría administrativa de la ciencia política* (UNAM), *La administración pública del estado capitalista* (Ed. Fontamara, España), *Introducción a la administración pública* (Harper & Row Latinoamericana), etc.