



La descentralización en “El Federalista” y en Tocqueville

Alvaro Tirado Mejía



Este trabajo forma parte de un libro sobre la descentralización en Colombia que será publicado próximamente.

FEDERAL PAPERS

No es casual que el verdadero debate, en el sentido moderno del término, sobre el problema del centralismo o de la descentralización y sus implicaciones en la teoría política y en la práctica de gobierno, se hubiese dado al momento de estructurarse como entidad independiente los Estados Unidos de Norteamérica.

Durante la guerra de independencia contra Inglaterra, las trece colonias se habían conducido en forma desunida, atendiendo ante todo a su interés particular. Sólo en marzo de 1781 terminaron de ratificar el pacto conocido con el nombre de "Artículos de Confederación", lo que en parte las salvó de la anarquía, aunque en la práctica el Congreso de la Confederación no era respetado ni sus órdenes acatadas. Este congreso convocó una Convención que se reuniría en Filadelfia en 1787 con el objeto de revisar los artículos de la Confederación y presentar un dictamen sobre las adiciones y modificaciones necesarias para adecuar la Constitución Federal "a las exigencias del Gobierno y al mantenimiento de la Unión". La Convención se reunió el 14 de mayo y clausuró sus sesiones el 17 de septiembre. El resultado fue más amplio de lo previsto en la convocatoria puesto que de allí salió un proyecto de constitución firmado por 39 de los 55 delegados asistentes, siendo el caso que habían recibido credenciales para asistir 72 delegados. Para que la Constitución propuesta pudiera entrar a regir debía ser ratificada por el pueblo de nueve estados, por lo cual se inició el debate entre partidarios y adversarios de la Constitución propuesta.

En el estado de Nueva York, el partido del gobernador era opuesto a la ratificación. Para combatir esa posición, Alexander Hamilton, ex-secretario de Washington, se propuso redactar una serie de artículos de prensa en defensa del sistema de gobierno propuesto en la Constitución.

En su empeño polémico fue acompañado por James Madison uno de los delegados a la Asamblea Constituyente de Filadelfia y de John Jay, quien en la época de las deliberaciones de la Convención era Secretario de Relaciones Exteriores. Hamilton y sus compañeros publicaron entre octubre de 1787 y mayo del año siguiente, setenta y siete artículos en tres periódicos de la ciudad de Nueva York, más otros ocho que fueron publicados al recogerse en libro la edición total. Esta obra que es ante todo un comentario de la Constitución norteamericana en todos sus aspectos se conoce con el nombre de *El Federalista* ⁽¹⁾ y en ella, entre otros temas, se tratan a fondo los problemas del centralismo y la descentralización y del primer desarrollo propiamente moderno de un régimen con sistema federal.

Al momento de la discusión sobre la Constitución, la sociedad americana estaba dividida por diferentes fuerzas sociales. Sin contar la población esclava que políticamente no tenía representación alguna, las tensiones se daban fundamentalmente entre los intereses agraristas y las fuerzas capitalistas. Thomas Jefferson fue uno de los ideólogos más sobresalientes de la primera tendencia.

Jefferson, partidario de las tesis del contrato social, sostenía que la Constitución y las leyes sólo tenían fuerza obligatoria para aquéllos que

1. *El Federalista o la Nueva Constitución*, Hamilton, Madison, Jay, Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

habían manifestado su voluntad de someterse a ellas. Decía que ninguna generación podía arrogarse el poder de vincular a estas normas a las generaciones posteriores y por ello postulaba que las leyes fundamentales debían ser sometidas en cada generación al pueblo para que manifestara su voluntad de acatamiento. Jefferson era enemigo de un ejecutivo central fuerte y su doctrina tenía un tono indudablemente igualitario. De él es el siguiente pensamiento: "No quiera Dios que pasemos nunca 20 años sin una rebelión... ¿Qué significa la pérdida de unas pocas vidas en un siglo o dos? El árbol de la libertad tiene que regarse de cuando en cuando con sangre de patriotas y de tiranos". Sin embargo, el igualitarismo predicado por Jefferson se dirigía sólo a una parte de la sociedad: los propietarios blancos, y excluía a las masas de esclavos y a los blancos pobres. "A pesar del tono decididamente igualitario de su doctrina, no se puede considerar a Jefferson como un defensor de la democracia en el sentido moderno de la palabra. Su 'libertad' era la libertad de las clases terratenientes que trataban de impedir la implantación de una burocracia central fuerte. 'Cuanto menos gobierno, mejor' era la consigna de los terratenientes que estaban seguros de poder dirigir sus negocios sin tener que pedir ayuda al gobierno, en tanto que los intereses capitalistas de las ciudades del Este necesitaban el auxilio de la administración. Los intereses de los propietarios de tierras luchaban bajo la bandera de los 'derechos del pueblo'. Hay que recordar, sin embargo, que la 'nación política' de la época incluía únicamente a la minoría propietaria. En todos los Estados de la Unión se exigían para el sufragio, tanto activo como pasivo, cualificaciones basadas en la propiedad" (2).

En tanto que la concepción agraria de la libertad dominó la vida política posterior a la revolución, los intereses capitalistas del este exigían la creación de un poder federal fuerte. Los intereses agrarios favorecían la autonomía de los Estados puesto que en las administraciones locales los grupos terratenientes podían mantener más fácilmente su supremacía. La defensa de la Constitución Federal estuvo a cargo de los representantes de los intereses capitalistas, entre los que se encontraban los acreedores que pedían la regulación de la emisión del papel moneda, los manufactureros que pedían tarifas proteccionistas, los navieros que defendían las regulaciones comerciales, los poseedores de certificados que estaban interesados en el aumento del valor de las tierras conquistadas en el oeste. La defensa de dichos intereses sólo la podía adelantar eficazmente un gobierno federal y de allí su posición favorable frente a la Constitución que presentaba este sistema de gobierno. Quienes triunfaron fueron los partidarios de la Constitución y del gobierno federal pero los intereses del

elemento agrario fueron lo bastante poderosos como para lograr un amplio grado de autonomía de los Estados. En esas condiciones la Constitución adoptada en 1787 era producto de un compromiso (3).

Hamilton expresaba las ideas del este industrial y capitalista contra las que se alinearon las fuerzas del oeste y del sur: el conservadurismo y el radicalismo agrarios. Al aprobarse la Constitución Federal desapareció la supremacía de las legislaturas de los estados y se ideó un sistema de "frenos y contrapesos" entre las distintas ramas del poder. Quedaban independientes entre sí el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El sistema de impuestos y el aduanero, fueron de competencia federal pero los estados conservaron un carácter semisoberano, sin una línea clara de separación entre la autoridad federal y la de los estados, lo cual dio lugar a fuertes conflictos posteriores, algunos de los cuales tuvieron su expresión durante la guerra de secesión.

Aunque fuera simplemente por el hecho de que las tesis de los partidarios de la Constitución se impusieron, vale la pena recapitular un poco sobre lo escrito por Hamilton y sus compañeros. Ante todo, debe tenerse en cuenta que en *El Federalista* se daba poca importancia a las garantías formales de los derechos personales y que fueron los opositores a la Constitución, aún con las limitaciones que hemos anotado sobre su concepción de la libertad, quienes se ocuparon

3. "La meta que perseguían los Padres era conocida por 'gobierno equilibrado', idea tan vieja como Aristóteles y Polibio por lo menos. Este antiguo concepto había ganado nuevos adeptos en el siglo XVIII, dominado intelectualmente por la labor científica de Newton, y en el que las metáforas mecánicas acudían a la mente de aquellas generaciones de una forma tan natural como lo hacían las metáforas biológicas en la atmósfera darwiniana de finales del siglo diecinueve". Richard Hofstadter. *La tradición política americana*, Seix Barral, Barcelona, 1969, Pg. 19. Este mismo autor señala que la idea de "los padres", es decir los fundadores de la República, era la de un equilibrio que obligara a los diferentes grupos de intereses a refrenarse mutuamente. Según él, la Constitución tenía tres ventajas que la hacían aconsejable para sus autores. La primera consistía "en la facilidad con la que un gobierno federal puede mantener el orden contra los levantamientos populares e incluso contra la fuerza de la mayoría". La segunda consistía en el mecanismo de representación, pues "en una democracia directa, las inestables pasiones del pueblo dominarían la legislación; en cambio un gobierno representativo, según expresión de Madison 'afina y da amplitud a los puntos de vista públicos, al obligarles a pasar por el intermedio de un cuerpo escogido de ciudadanos'. Los representantes escogidos por el pueblo serían sin duda más prudentes y reflexivos que el propio pueblo". La tercera ventaja la habría explicado Adams, quien creía en la necesidad de fomentar una aristocracia y una democracia que se fomentaran mutuamente, "cada uno de estos elementos dispondría de su propia Cámara Legislativa, y por encima de ambas debería situarse un poder ejecutivo capaz, fuerte e imparcial, provisto del poder del veto... Finalmente, todo este esquema estaría rematado por un poder judicial independiente. De esta forma la inevitable tendencia, tanto de ricos como de pobres, a despojarse mutuamente estaría orgánicamente contrarrestada". Pág. 21.

2. Kecskemeti, "El pensamiento político en Norteamérica", en: *Traectoria del pensamiento político*, obra colectiva dirigida por J. P. Meyer, Fondo de Cultura Económica, México, 1961, pág. 267.

más activamente en reclamar estos derechos tan vitales. La libertad religiosa, de expresión y de prensa, los juicios con jurados y la protección contra los "registros y detenciones sin fundamento", fueron omitidos por la Convención y tuvieron que ser añadidos dentro de las diez primeras enmiendas. El argumento dado por *El Federalista* para su no inclusión fue el siguiente: una declaración de derechos es un pacto original entre los reyes y sus súbditos, son derechos que el Rey abandona en favor del súbdito, pero esto no tiene aplicación en el caso de las Constituciones "las cuales se fundan por hipótesis en el poder del pueblo y se cumplen por sus representantes y servidores inmediatos. Estrictamente hablando, el pueblo no abandona nada en este caso, y como lo retiene todo, no necesita reservarse ningún derecho en particular. 'Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el objeto de asegurar los beneficios de la libertad a nosotros mismos y a nuestros descendientes, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América'. Aquí tenemos un reconocimiento de los derechos populares superiores a varios volúmenes de esos aforismos que constituyen la distinción principal de las declaraciones de derechos de varios de nuestros estados, y que sonaría mucho mejor en un tratado de ética que en la Constitución de un gobierno... Una minuciosa enumeración de derechos particulares resulta ciertamente mucho menos oportuna en una Constitución como la que estudiamos, que sólo pretende regular los intereses políticos generales de la nación, que en una Constitución que debe regular toda clase de asuntos privados y personales" (4). Es interesante observar que cuando en el año de 1936 se discutió en Colombia una reforma constitucional, el ministro Darío Echandía, uno de los defensores de la reforma y quien era vocero de los sectores progresistas, se opuso a la inclusión de un texto sobre la asistencia social, con argumentos similares a los de *El Federalista* en contra de la inclusión de un texto expreso de defensa de derechos y garantías individuales (5).

Un primer problema a resolver era el referente a la soberanía. ¿En quién residiría en el caso de adoptarse la forma federal: en el Estado central o en los Estados? Según Hamilton, la Constitución propuesta no significaba la abolición de los gobiernos de los Estados sino que los convertía en partes constituyentes de la soberanía nacional dejándolos en posesión de ciertas partes exclusivas e importantes del poder soberano (6). La distribución de atribuciones entre el poder central y los Estados se regiría por los siguientes criterios según Madison: "Los poderes delegados al gobierno federal por la Constitución propuesta son pocos y definidos. Los que han de quedar en manos de los gobiernos de los

Estados son numerosos e indefinidos. Los primeros se emplearán principalmente con relación a objetivos externos, como la guerra, la paz, las negociaciones y el comercio extranjero; y es con este último con el que el poder tributario se relacionará principalmente. Los poderes reservados a los Estados se extenderán a todos los objetos que en el curso normal de las cosas interesan a las vidas, libertades y propiedades del pueblo, y al orden interno, al progreso y a la prosperidad de los Estados.

"Las funciones del gobierno federal serán más amplias e importantes en épocas de guerra y peligro; las de los gobiernos de los Estados, en tiempo de paz y seguridad. Como los primeros períodos probablemente serán menores que los últimos, los gobiernos de los Estados gozarán aquí de otra ventaja sobre el gobierno federal. De hecho, cuanto más adecuados sean los poderes federales para la defensa nacional, menos se repetirán esas escenas de peligro que podrían ayudar a que predominaran sobre los gobiernos de los Estados particulares" (7).

Madison argumentaba que una separación de los Estados sería perjudicial para la economía, la tranquilidad, el comercio, los ingresos y la libertad de las partes. Que la unión sería un baluarte contra el peligro extranjero, serviría "como elemento conservador de la paz interna", y como custodio del comercio y los intereses comerciales (8).

Uno de los aspectos centrales que era preciso resolver era el relacionado con los impuestos. ¿Cuáles serían del poder federal y cuáles de los Estados? ¿En dónde podría encontrarse el límite divisorio para decidir este asunto entre uno y otros? En esto como en general en la obra, los autores procedieron en forma de polémica a la manera de un abogado que redacta un alegato en favor de una tesis. De allí que vista en esta perspectiva pueda verse una limitación de *El Federalista*. Hamilton plantea el problema de los impuestos y los límites en la forma siguiente:

Es necesario que un gobierno contenga en sí todos los poderes necesarios para la plena realización de sus fines y para desempeñar los encargos que le son propios "sin más restricciones que el acatamiento del bien público y los deseos del pueblo". Como los ingresos del erario son esenciales para satisfacer las exigencias nacionales al mismo tiempo debe existir un poder para corresponder a ellas. Entonces, "el gobierno federal debe forzosamente gozar de facultades ilimitadas para cobrar impuestos con arreglo a los métodos usuales" (9). Sin embargo, los opositores a la ratificación de la Constitución, argumentaban diciendo que el dinero es tan necesario para atender a la administración local como a la de la Unión. Y que la primera es, por

4. *El Federalista*, LXXXIV, pág. 376.

5. Sobre este asunto véase: Alvaro Tirado Mejía y Magdala Velásquez, *La reforma constitucional de 1936*, Oveja Negra, Bogotá, 1981, págs. 112 y 298.

6. *El Federalista*, IX, pág. 35.

7. *El Federalista*, XLV, pág. 202.

8. *El Federalista*, XIV, pág. 52.

9. *El Federalista*, XXXI, pág. 126.

lo menos, tan importante como la segunda para la felicidad del pueblo. "Por lo tanto, es tan necesario que los gobiernos de los Estados puedan disponer de los medios de satisfacer sus necesidades, como que el gobierno nacional posea la misma facultad respecto a las exigencias de la Unión" (10). Un poder ilimitado de tributación en manos de la Unión podría privar a las administraciones locales de los medios de proveer a sus propias necesidades.

La refutación que Hamilton intenta de estos argumentos es por la vía indirecta. No procede a una comparación axiológica entre los deberes de uno y otro ente y dice que ese razonamiento parece que girara alrededor de supuestas usurpaciones por parte del gobierno nacional o que en otros momentos se presentara "como una consecuencia de la actuación constitucional de los poderes de que se tiene la intención de dotarlo. Sólo bajo este aspecto es posible reconocerle ciertos motivos de fundamento" (11). Para él no son válidas las conjeturas acerca de las usurpaciones porque "todas las objeciones fundadas en el peligro de una usurpación deben referirse a la composición y estructura del gobierno, no a la naturaleza o amplitud de sus poderes" (12). La seguridad contra las usurpaciones está dada por la forma como los gobiernos están constituidos "y en el hecho de que quienes deben administrarlos dependen del pueblo" (13). Vistas así las cosas, si la estructura del gobierno federal ofrece la misma clase de protección deben descartarse respecto a él las aprensiones por motivo de usurpación.

El debate sobre la Constitución norteamericana no se podía sustraer a la problemática que presenta la relación entre autoridad y libertad, la cual aparece recurrentemente en los pensadores de la teoría política y en las discusiones sobre las limitaciones al poder o las competencias centralizadas o descentralizadas. Sobre el tema, Madison escribió por vía general y también refiriéndose a la línea divisoria entre gobierno general y gobierno de los Estados. Decía Madison que entre las dificultades con que tropezó la Convención, una de las más importantes fue la referente a la forma cómo se debían combinar la estabilidad y la energía en el gobierno con el respeto que se debe a la libertad y al sistema republicano. Para él, la estabilidad en el gobierno es esencial para la reputación del país y para la tranquilidad y la confianza en el ánimo del pueblo, mientras que una legislación irregular y variable es contraproducente y odiosa para el pueblo. Por una parte, la libertad republicana parece exigir, "no sólo que todo el poder proceda del pueblo, sino que aquéllos a los que se encomiende se hallen bajo la dependencia del pue-

blo, mediante la corta duración de los períodos para los que sean nombrados; y que inclusive durante esos breves términos, la confianza del pueblo no descansa en pocas sino en numerosas manos. Por el contrario, la estabilidad hace necesario que las manos que ejercen el poder lo conserven durante cierto tiempo. Las elecciones demasiado frecuentes producen un cambio continuo de hombres, y esta frecuente renovación de hombres trae consigo un constante cambio de disposiciones; mientras que la energía del gobierno requiere no sólo cierta duración del poder, sino que éste sea ejercido por una sola mano" (14). En resumen, las notas características de la exigencia de libertad son: 1) que el poder proceda del pueblo, 2) que quienes lo ejerzan se hallen bajo la dependencia del pueblo, 3) la corta duración de los períodos, 4) que el poder esté repartido entre varias personas. A su turno la exigencia de estabilidad se da con 1) duración de los períodos; 2) que quienes ejerzan el mando no cambien frecuentemente; 3) que el poder sea ejercido "por una sola mano".

El trazo de una línea divisoria entre la autoridad del gobierno general y la de los gobiernos de los Estados proponía otro problema de índole teórico y práctico. La forma cómo se resolvió en el texto constitucional y la manera teórica cómo lo abordaron los tratadistas son una excelente muestra del criterio pragmático que tuvieron para conducirse en los asuntos políticos. Madison escribía que era preciso tener en cuenta "las pretensiones incompatibles de los Estados grandes y de los pequeños". Que los primeros querrían participar en el gobierno en proporción a su mayor riqueza e importancia y los segundos defenderían la igualdad de que disfrutaban. La forma de resolver estos problemas de poder y competencias no fue doctrinaria sino pragmática y lo hizo en estos términos: "Podremos también imaginar que ninguna de las partes cedería totalmente a la otra y, por lo tanto, que la pugna sólo podría terminar mediante una transacción... En la Constitución hay elementos que apoyan cada una de estas suposiciones; y en cuanto a éstas sean fundadas, demuestran que la convención ha debido verse obligada a sacrificar la exactitud de la teoría a la presión de ciertas consideraciones externas" (15).

10. *El Federalista*, XXXI, pág. 126.

11. *El Federalista*, XXXI, pág. 126.

12. *El Federalista*, XXXI, pág. 127.

13. *El Federalista*, XXXI, pág. 127.

14. *El Federalista*, XXXVII, pág. 151.

15. *El Federalista*, XXXVII, pág. 153. El espíritu pragmático en todo momento estuvo presente entre los fundadores de la república Norteamericana así como en el texto de la constitución y en la concepción de sus tratadistas iniciales. En la carta remitida de la Constitución a la Convención, fechada el 17 de septiembre de 1787, Washington escribió: "Es manifiestamente imposible que el gobierno federal de estos Estados asegure a cada uno los derechos de una soberanía independiente y provea, no obstante, a los intereses y seguridad del conjunto. Los individuos que ingresan en una sociedad tienen que renunciar a parte de su libertad para conservar la restante..." *El Federalista*, pág. 395, (Apéndice).

TOCQUEVILLE

A los 26 años de edad, en 1831, llegó a Manhattan Alexis de Tocqueville con el objeto de adelantar un estudio y rendir un informe al Gobierno francés sobre el régimen penitenciario en los EE. UU. El principal producto de su viaje fue una obra cumbre de teoría política: *La Democracia en América* ⁽¹⁶⁾. ⁽¹⁷⁾ Tocqueville inicia la introducción de su obra con estas palabras: "Entre las cosas nuevas que, durante mi permanencia en los Estados Unidos, han llamado mi atención, ninguna me sorprendió más que la igualdad de condiciones". Es este elemento, la igualdad de condiciones, el centro de su preocupación por ser "el hecho generador del que cada hecho particular parecía derivarse" ⁽¹⁸⁾.

El tema de la descentralización ocupa un lugar importante de la obra de Tocqueville, y a ese aspecto nos vamos a referir en razón de los intereses del presente trabajo. *La Democracia en América* fue escrita entre 1832 y 1835. Durante este período su autor realizó un viaje a Inglaterra (1833), y de las observaciones sobre este país fue dejando notas personales sobre temas políticos y sociales conocidas como sus notas inglesas. Tanto en éste, como en el viaje a Norteamérica, la descentralización fue motivo de observaciones agudas sobre lo que encontraba. Tocqueville que era ante todo un observador y un científico y por lo tanto no actuaba como predicador, consignó en sus notas inglesas palabras sobre la descentralización que trascienden, como en el caso norteamericano, la referencia al país observado. "La mayor parte de los que en Francia hablan contra la centralización no quieren, en el fondo, destruirla; unos, porque dete-

tan el poder, y los demás, porque esperan obtenerlo. Les ocurre lo que a los pretorianos, que sufrían de buen grado la tiranía del emperador porque cada uno de ellos podía llegar, algún día, al Imperio... La descentralización, al igual que la libertad, es algo que los jefes del pueblo prometen, pero nunca conceden. Para obtenerla y conservarla el pueblo no debe contar más que con su propio esfuerzo; y si él mismo no tiene la voluntad de tal cosa, el mal carece de remedio" ⁽¹⁹⁾.

El capítulo V de *La Democracia en América*, tiene este nombre: "Necesidad de estudiar lo que sucede en los Estados antes de hablar del gobierno de la Unión". La primera parte del capítulo se denomina: "El sistema comunal en Norteamérica" y lleva como primer enunciado el siguiente: Por qué el autor comienza el examen de las instituciones políticas por la comuna. Tocqueville no procede a analizar la institución política objeto de su estudio, a partir del aspecto macro, pues, aunque éste es más aparente por su dimensión, no le da los elementos necesarios que contienen otras entidades más reducidas como los Estados, o la comuna, en la que encuentra el germen de realización de la democracia. Para él, "examinar la Unión antes de estudiar el Estado, es internarse en un camino erizado de obstáculos. La forma de gobierno federal en los Estados Unidos apareció en último lugar... los grandes principios políticos que rigen hoy día la sociedad norteamericana nacieron y se desarrollan en el Estado; no es posible dudarlos. Es el Estado necesariamente lo que se debe conocer para tener la clave de todo lo demás" ⁽²⁰⁾.

Tocqueville dice que no es por azar por lo que examina primero la comuna. Procede así porque ella es una asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza que en donde quiera que haya hombres reunidos se forma la comuna por sí misma ⁽²¹⁾. Mientras que en la mayor parte de Europa la preocupación por la política se generó en las capas superiores y de allí fue pasando "a las diversas partes del cuerpo social", en Norteamérica, al contrario, se puede decir que la Comuna ha sido organizada antes que el Condado, éste antes que el Estado y a su vez, éste antes que la Unión. La comuna en la Nueva Inglaterra está constituida desde 1650 y "en torno a la individualidad comunal van a agruparse y a unirse fuertemente intereses, pasiones, deberes y derechos. En el seno de la Comuna se ve dominar una política real, activa, enteramente democrática y republicana" ⁽²²⁾. Aunque en la época en que escribió su obra, las Comunas de la Nueva Inglaterra eran súbditas estatales al principio no lo eran, no recibieron sus poderes del

16. *La Democracia en América*, Alexis de Tocqueville, Fondo de Cultura Económica, México, 1957. Las referencias se harán con base en esta edición. (La primera edición francesa se hizo en 1835 y la primera edición en español lo fue en 1836).

17. Sobre su viaje a Norteamérica, Tocqueville dejó consignado lo siguiente: "No solamente para satisfacer una curiosidad, por otra parte muy legítima, he examinado la América; quise encontrar en ella enseñanzas que pudiésemos aprovechar. Se engañarán quienes piensen que pretendí escribir un panegírico; quien quiera que lea este libro quedará convencido de que no fue ese mi propósito. Mi propósito no ha sido tampoco preconizar tal forma de gobierno en general, porque pertenezco al grupo de los que creen que no hay casi nunca bondad absoluta en las leyes. No pretendí siquiera juzgar si la revolución social, cuya marcha me parece inevitable, era ventajosa o funesta para la humanidad. Admito esa revolución como un hecho realizado o a punto de realizarse y, entre los pueblos que la han visto desenvolverse en su seno, busqué aquél donde alcanzó el desarrollo más completo y pacífico, a fin de obtener las consecuencias naturales y conocer, si se puede, los medios de hacerla aprovechable para todos los hombres. Confieso que en Norteamérica he visto algo más que Norteamérica; busqué en ella una imagen de la democracia misma, de sus tendencias, de su carácter, de sus prejuicios y de sus pasiones; he querido conocerla, aunque no fuera más que para saber al menos lo que debíamos esperar o temer de ella". *La Democracia en América*, pág. 11.

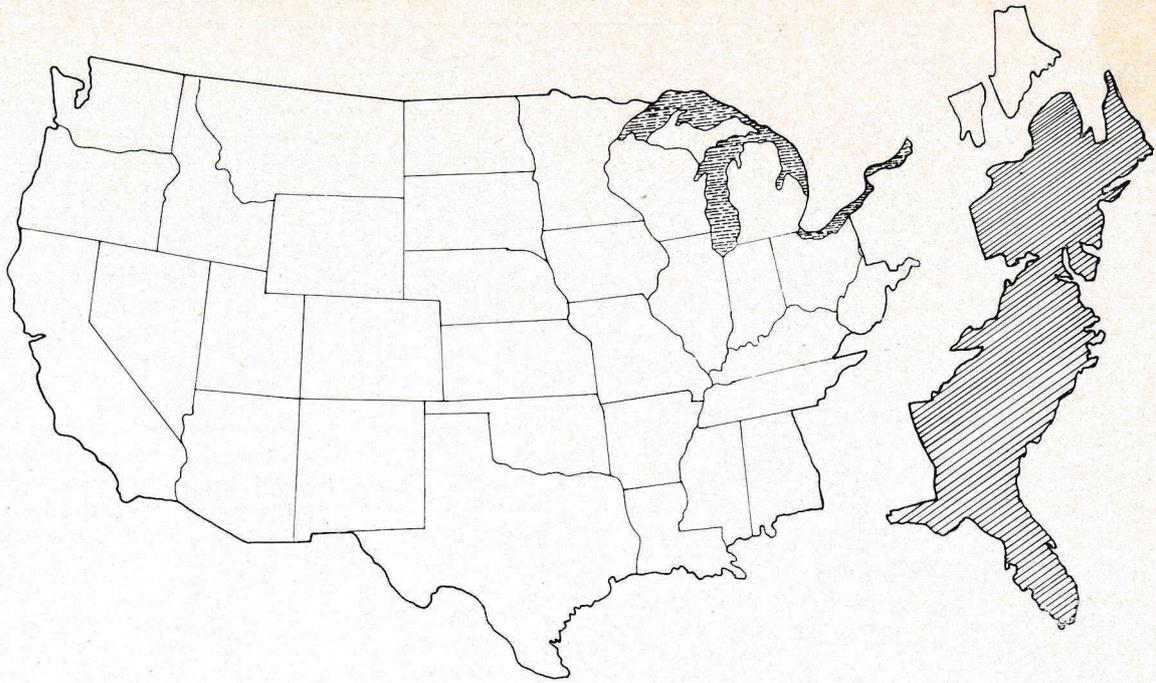
18. *La Democracia en América*, pág. 1.

19. Citado por J. Peter Mayer, en *Alexis de Tocqueville, estudio biográfico de ciencia política*, Editorial Tecnos, Madrid, 1965, pág. 37.

20. *La Democracia en América*, pág. 54.

21. *La Democracia en América*, pág. 55.

22. *La Democracia en América*, pág. 38.



Estado y por el contrario fueron ellas las que desistieron en favor del Estado de una parte de su independencia, circunstancia que no debía pasar desapercibida ⁽²³⁾. Las libertades de la Comuna son las más expuestas a las invasiones del poder pues a ésta le es muy difícil luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte. Para defender sus libertades necesita que adquiera desarrollo y que la libertad comunal se cristalice en los hábitos y las costumbres nacionales ⁽²⁴⁾. En ninguna otra institución el pueblo ejerce su poder con más intensidad que en la comuna hasta el punto de que por ello en Norteamérica el pueblo es un amo ⁽²⁵⁾. Para Tocqueville, “en la Comuna es donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella” ⁽²⁶⁾.

Estudiando la administración de la Nueva Inglaterra, aparece esbozado un tema recurrente de los pensadores políticos: las relaciones entre autoridad y libertad. Al preguntarse sobre los medios que existen para disminuir la fuerza de la autoridad en una nación, encuentra dos: el primero consiste en debilitar el poder en su principio mismo y quitarle a la sociedad la facultad de defenderse, esto “es en general lo que se llama en Europa fundar la libertad”. El segundo medio no consiste en despojar a la sociedad de algunos de sus derechos o paralizar sus esfuerzos “sino en dividir el uso de sus fuerzas en varias manos; en multiplicar los funcionarios atribuyendo a cada uno de ellos todo el poder que

tienen necesidad de realizar aquello que se encomienda” ⁽²⁷⁾.

Los efectos políticos de la descentralización administrativa:

Según Tocqueville, en los Estados Unidos, el Estado gobierna y no administra ⁽²⁸⁾. Claramente distingue entre la centralización política y la centralización administrativa de las cuales dice que son distintas. La centralización política o gubernamental se refiere al manejo de ciertos intereses comunes a toda la nación como la formulación de leyes generales y las relaciones internacionales. La centralización administrativa se refiere al poder de manejo de intereses “especiales para ciertas partes de la Nación”, como las “empresas comunales” ⁽²⁹⁾. Es interesante observar para el caso colombiano cómo la célebre frase de Núñez, que dio origen a la “Regeneración” y a la reforma de 1886, “Centralización política y descentralización administrativa”, es realmente la fórmula de Tocqueville. Lo anterior no tiene nada de extraño pues el pensador francés era sumamente conocido en América, como que desde el año siguiente a la edición original de su obra se hizo una traducción al español seguida de muchas otras. Además Núñez, quien vivió muchos años en Europa y conocía la literatura política del continente, necesariamente tenía que conocer a Tocqueville ⁽³⁰⁾. Sin embargo, Núñez solamente tomó del pensador francés lo que podría ser la forma, pero precisamente se

23. *La Democracia en América*, pág. 60.

24. *La Democracia en América*, pág. 55.

25. *La Democracia en América*, pág. 57.

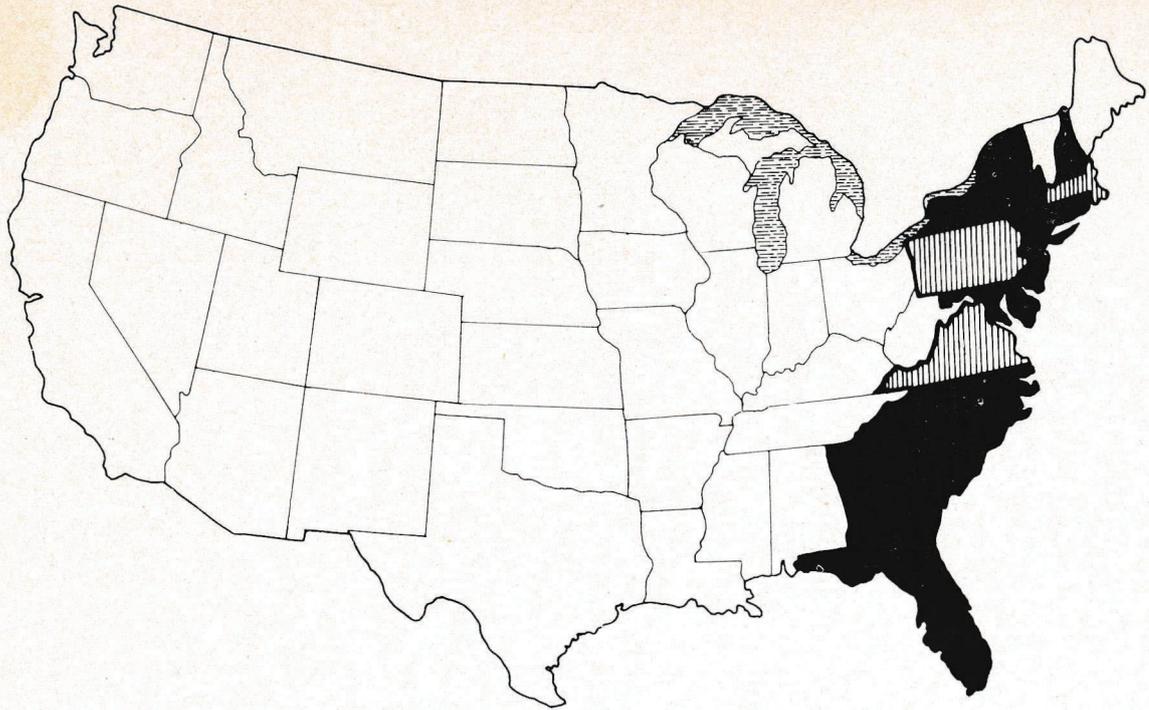
26. *La Democracia en América*, pág. 56.

27. *La Democracia en América*, pág. 65.

28. *La Democracia en América*, pág. 74.

29. *La Democracia en América*, pág. 79.

30. Véase: Jaime Jaramillo Uribe, *El Pensamiento colombiano en el siglo XIX*, Editorial Tecnos, Bogotá, 1964, págs. 48 y 291.



separó de él en cuanto al contenido, pues lo que en la práctica se dio entre nosotros con la "Regeneración" fue una centralización política seguida de una centralización administrativa muy rígida, debido fundamentalmente al fuerte régimen presidencialista que se implantó. En una clara distinción entre centralización política y administrativa Tocqueville expresa: "Que se tenga cuidado cuando se dice que un Estado no puede actuar porque no tiene centralización, pues se habla casi siempre, sin saberlo, de la centralización gubernamental. . . hemos visto que en los Estados Unidos no existía centralización administrativa. Apenas se encuentra en ellos la huella de alguna jerarquía . . . pero en los Estados Unidos, la centralización gubernamental existe en el más alto punto" (31).

Tocqueville es un enemigo acérrimo de la centralización administrativa por sus efectos nocivos en la vida social, especialmente en los ámbitos de la eficiencia y de la libertad. La centralización gubernamental adquiere una fuerza inmensa cuando se añade a la centralización administrativa, "acostumbra a los individuos a hacer abstracción completa y continua de su voluntad; a obedecer, no ya una vez y sobre un punto, sino en todo y todos los días. Entonces, no solamente los doma por la fuerza, sino que también los capta por sus costumbres; los aísla y se apodera de ellos uno por uno entre la masa del común" (32). En cuanto a la centralización política o gubernamental,

dice que no puede concebir que una nación acierte a vivir y sobre todo a prosperar sin una fuerte centralización política (33).

En el orden de la centralización administrativa dice que un poder central, por ilustrado y sabio que sea, no puede abarcar por sí solo todos los detalles de la vida de un pueblo porque ese trabajo es superior a las fuerzas humanas. La centralización administrativa lo que logra es someter las acciones de los hombres a una cierta uniformidad, imprimir una marcha a los negocios corrientes, dirigir los pormenores de la política social, reprimir los ligeros desórdenes y los pequeños delitos, conservar a la sociedad en un mediano "statu quo", mantener en el cuerpo social una especie de somnolencia administrativa que los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública. Es excelente, en una palabra, para impedir, no para hacer. Cuando se trata de remover profundamente la sociedad, o de imprimírle una marcha rápida, su fuerza la abandona. Por poco que sus medidas tengan necesidad del concurso de los individuos, se queda uno muy sorprendido entonces de la debilidad de esa inmensa máquina. Se encuentra de repente reducida a la impotencia" (34).

31. *La Democracia en América*, pág. 80. Sobre este mismo asunto, agrega más adelante: "Lo que admiro más en Norteamérica, no son los efectos administrativos de la descentralización, son sus efectos políticos. En los Estados Unidos, la patria se siente en todas partes. Es venerada desde la aldea hasta la Unión entera. El habitante se liga a cada uno de los intereses de su país como a los suyos mismos". Pág. 86.

32. *La Democracia en América*, pág. 79.

33. *La Democracia en América*, pág. 79. Acto seguido a la afirmación sobre la necesidad de la centralización política dice: "Creo que la centralización administrativa no es propia sino para enervar a los pueblos que se someten a ella, porque tiende sin cesar a disminuir entre ellos el espíritu de ciudad. La centralización administrativa logra, es verdad, reunir en una época dada y en cierto lugar, todas las fuerzas disponibles de la nación, pero perjudica a la reproducción de las fuerzas. La hace triunfar el día del combate, y disminuye a la larga su poder. Puede pues concurrir admirablemente a la grandeza pasajera de un hombre y no a la prosperidad durable de un pueblo". Pág. 79.

34. *La Democracia en América*, pág. 83.