

CAPITULO XI

Varias observaciones relativas a las obras públicas, principalmente a las vías de comunicación

1. Inconvenientes de la falta de medios de comunicación. 2. Ventajas de su existencia. 3. Interés que debe tomar la autoridad en proporcionarlos. 4. Arbitrios para la construcción de las obras públicas; combinación del interés particular con el público; facultades a los encargados de llevarlas a efecto. 5. Resultados prácticos del sistema que se propone. 6. Conveniencia de imitar los sistemas que los han producido. 7. Conveniencia de que las obras públicas sean de competencia mixta.

1. "Uno de los puntos,²⁶ por los cuales nuestras sociedades modernas difieren de las antiguas es sin contradicción la facilidad de viajar. En otro tiempo no era posible viajar sino al patricio. Para viajar entonces, aun como viajan los filósofos, era preciso ser rico. Los comerciantes andaban en caravanas pagando tributo a los Beduinos del desierto, a los Tártaros, a los pequeños príncipes situados en sus castillos construidos en los desfiladeros de las montañas. Entonces, en lugar de la diligencia inglesa o de la silla de posta, que quema el empedrado, había la litera o el

26. Estos extractos son tomados de las cartas de Chevalier sobre los Estados Unidos, cuya lectura me atrevo a recomendar a los que deseen adquirir conocimientos administrativos, y perfeccionar los que tengan.

palanquín de la Asia antigua, conservados todavía por la América española; o el camello, *este navío del desierto*, o los cuatro bueyes uncidos al carro tranquilo y lento; y para el común de los ciudadanos o para los guerreros del cuerpo de hierro, el caballo; entonces en lugar de los suntuosos paquebotes o buques de vapor, verdaderos palacios flotantes, había la barca estrecha y frágil perseguida por los ladrones en los ríos, por los piratas en los mares; entonces los caminos eran sendas estrechas, escarpadas, peligrosas por los malhechores, por los monstruos de los bosques y por los precipicios. Era preciso llevar consigo un numeroso acompañamiento de bagaje, de provisiones, de criados y guardias. De trecho en trecho, el viajero descansaba en casa de los huéspedes, cuya amistad le habían legado sus antecesores; porque entonces no existían esas posadas cómodas en que, por medio de su dinero, puede cada uno rodearse de los goces de la vida y obtener los cuidados solícitos de servidores atentos. Si había alguna mansión pública, era alguna sala reducida a manera de los paradores de oriente, asilos miserables y desnudos, donde no se encuentra sino agua y las cuatro paredes, o a estilo de las hosterías de España y de la América del Sur, lo que es justo medio entre un parador y un establo. Entonces la inmensa mayoría de los hombres, que era esclava de nombre y de derecho, estaba de hecho adherida a la gleba, encadenada al suelo a causa de las dificultades de la locomoción".

2. "Mejorar las comunicaciones, es pues trabajar en favor de la libertad real, positiva y práctica; es hacer participar a todos los miembros de la familia humana de la facultad de recorrer y explotar el globo que se le ha dado en patrimonio; es extender las franquicias del mayor número tanto y también como es posible hacerlo por las leyes electorales. Diré más, es crear la igualdad y la democracia. Los medios de transporte perfeccionados tienen por efecto, no solo reducir las distancias de un punto a otro, sino también de una clase a otra. En aquellos países en que el rico y el hombre poderoso no viajan sino con una pomposa escolta, entre tanto que el pobre que va de su aldea a la vecina se arrastra solitario por entre el lodo, la arena, las rocas y las malezas, la palabra igualdad es una mentira; la aristocracia salta allí a los ojos. En la India y en la China, en los países mahometanos, en la España medio árabe y en su América, poco importa que el país se llame república, imperio o monarquía

templada. El cultivador y el obrero no sienten la tentación de creerse iguales al guerrero, al brahmino, al mandarín, al pacha o noble, cuya comitiva lo salpica de lodo y lo derriba. A pesar suyo, al verla venir se detiene penetrado de un temor respetuoso, y se inclina servilmente cuando pasa. Al contrario, en la Gran Bretaña, a pesar de los privilegios magníficos y de la opulencia de los lores, el artesano y el labrador, que pueden tomar su billete para viajar por el camino de hierro, tienen el derecho de sentarse en el mismo carruaje, en el mismo banco, y al lado del baronete, del duque y del par, y sienten su dignidad de hombres, y comprenden que entre la nobleza y ellos no existe un abismo impasable".

"Por este motivo, se me hará creer con dificultad en los proyectos tiránicos de un gobierno que se consagre con empeño a establecer vías de comunicación en su territorio y a disminuir los gastos y la duración de los transportes. ¿No es verdad que a lo largo de los grandes caminos, de los canales y de los ríos, las ideas circulan al mismo tiempo que las mercancías, y que todo viajero es más o menos un misionero? Los hombres dominados por las convicciones retrógradas lo saben bien. Ellos no se cuidan de favorecer las empresas de comunicación: temen más un ingeniero de puentes y calzadas que a un editor de las obras de Voltaire".

3. Si las buenas vías de comunicación son tan útiles para los adelantos materiales e intelectuales de la sociedad, en nada debe la administración poner tanto esmero, como en facilitarlas y mejorarlas. En una nación que carece de capitales hay, por cierto, dificultad grande en que la autoridad halle medios para ello; pero no hay una imposibilidad absoluta, y los obstáculos y embarazos con que se tropieza dependen a veces más de errores de cálculo que de que ellos existan realmente. Asombra a veces un presupuesto muy cuantioso para la apertura de un camino, de un canal, para la construcción de un puente, como si la suma total hubiera de consignarse en un día, como si el gasto hubiera de hacerse de una vez. Mas no es así: no es posible improvisar las obras públicas, ni los fondos con que deben costearse; ellas siguen el curso de las operaciones humanas en que es aplicable el trabajo material, y dan tiempo para buscar los recursos de que se puede hacer uso. Los fondos se van obteniendo a proporción que se van necesitando; y a medida que la obra adelanta y que se puede ir haciendo uso de ella, la riqueza va creciendo,

viene el reembolso de los primeros gastos, y se forma el capital para los que siguen. cuando el Estado de Nueva York emprendió en 1817 la apertura del gran canal del lago Erie, se hicieron mil predicciones siniestras²⁷ de mal resultado: contradijeron la empresa hombres afamados por sus luces y servicios; Jefferson mismo dijo que era necesario esperar un siglo para atreverse a intentar una obra semejante. Madison escribió que era una locura que el Estado de Nueva York intentase con sus solos recursos una empresa que no podría llevarse a cima ni con todos los tesoros de la Unión. Sin embargo este Estado, que no contaba entonces mas que 1'300.000 habitantes, comenzó un canal de 146½ leguas de largo, y lo concluyó en 1825 con un gasto de 45'000.000 de francos; porque tuvo el buen juicio de confiar en los cálculos y en la constancia del ciudadano Witt Clinton, que se puso a la cabeza de la empresa.

4. No siempre la autoridad debe pretender llevar al cabo las obras públicas con las rentas que estén a su disposición: es mejor hacer que los particulares tomen parte en ellas, para aprovechar, no solo sus capitales, sino su pericia en la dirección de la empresa. Así es que para mí el método preferible para la construcción de cualquiera obra pública es la formación de compañías, en que tomen los particulares el mayor número de acciones y los fondos públicos el menor, a fin de que en la dirección de ellas prevalezca el interés de los particulares. Este método es el que se ha seguido en la Unión Norteamericana en el establecimiento de los bancos. En el de los Estados Unidos tenía la Unión las dos quintas partes de las acciones y los particulares el resto; y de esta manera, conservando los medios de que la autoridad pública ejerciese la vigilancia necesaria sobre el establecimiento, se dejaba que el interés de los particulares preponderase en la administración de los negocios.

Otro de los medios eficaces para llevar al cabo la construcción de obras públicas y para su conservación, es dar a los comisionados que intervengan en ellas todas las facultades que sean necesarias para llenar su misión. No debe pretender la autoridad deliberante reglamentarlo y

27. Chevalier, Letra XXII.

regentarlo todo; porque no le es posible hacerlo con acierto: necesidades ocurren en el momento de la ejecución, que no pueden ser previstas y que sólo está en capacidad de consultar los que las sienten y las palpan. Por esto es indispensable el que a los individuos a quienes se comisione para llevar al cabo cualesquiera obras públicas, o para cuidar de la conservación, mejora y perfección de las existentes, se les invista de las facultades bastantes para dar los reglamentos que hayan de observarse, ya por los que trabajen en las obras públicas, ya por los que hayan de hacer uso de ellas.

"En los Estados Unidos,-dice Chevalier²⁸- hay comisionados para los canales, para los bancos, para las escuelas. Su poder es real y extenso. Los comisarios de los canales hacen reglamentos de administración pública que cambian a su gusto y sin aviso previo. Ellos fijan y modifican las tarifas; están rodeados de un numeroso personal, enteramente dependiente de ellos y revocable a su voluntad; disponen de sumas considerables; han pasado hasta 120'000.000 de francos por las manos de los comisarios del Estado de Pensilvania. Ellos están sometidos a menos trabas que las que rodean en Francia la administración de puentes y calzadas o el cuerpo militar de ingenieros. Si ellos hubiesen tenido las leyes financieras, y la contabilidad francesa, habrían gastado diez años más en ejecutar los trabajos confiados a sus cuidados y no los habrían construido, ni mejor, ni con menos gasto."

5. Muchos se alarman con esta especie de dictadura, pero debe considerarse que los comisarios son revocables por el cuerpo que los ha nombrado; que este cuerpo es representativo de los intereses del pueblo; y que no permitiría la continuación de las funciones del que hubiese abusado de la confianza depositada en sus manos. El ejemplo de lo que ha sucedido en aquella república desvanece además cualesquiera objeciones que pudieran hacerse. No ha habido allí abusos notables, y los trabajos públicos han adelantado más que en cualquiera otra nación. Basta comparar las noticias estadísticas de Warden²⁹ con las publicadas

28. Letre XVII.

29. A statistical, and historical account of the United States of North America, etc. 1819.

por Chevalier en 1838, en su obra sobre la América del Norte, para conocer los incalculables adelantos que se han hecho en las obras públicas de aquél país con el sistema que para ello se ha adoptado. Los Estados Unidos tienen más vías de comunicación que la Francia y el poderosísimo imperio británico, y la progresión que siguen las mejoras materiales, a proporción que avanza el siglo, excede a los cálculos más exagerados de los amigos de la prosperidad social. Cuando hay esta lección práctica, y cuando ella nos enseña lo que puede un buen sistema seguido con cuidado y constancia ¿por qué habremos de arredrnarnos de imitarlo? ¿por qué habremos de inventar otros nuevos, que no tienen más garantías de aceptar que los buenos deseos de los que los concibieron?

6. Hago estas preguntas, porque es muy común entre nosotros rechazar los proyectos de mejora, cuando para corroborarlos se citan los resultados que han producido en otros países. Eso será bueno, se dice, en Inglaterra, en los Estados Unidos; pero no en estos países: y si el proyecto de mejora no está sostenido por ejemplos, se rechaza también porque se dice que no ha de comprometerse la suerte del país por experimentar si las ideas de un individuo son exactas. No hay pues medio; sería preciso vivir estacionarios con semejantes principios. Pero todos sentimos que el hombre no ha nacido para vivir estacionario: desea adelantar cada día: se afana por ello, y es preciso que para conseguirlo se arroje a practicar sistemas desconocidos e inventados por él, o que siga por la senda que le han trazado los demás. ¿Qué es más racional? Y tratándose de las obras públicas, que están ligadas con los intereses materiales del hombre, nadie puede dudar que el ejemplo es la mejor lección. El interés es el mismo en todas partes, el trabajo produce por donde quiera los mismos resultados; he aquí, pues, que los dos agentes que contribuyen al buen éxito de las mejoras son en todas partes los mismos; y siendo iguales los métodos para emplearlos, el resultado debe ser igual. La ignorancia nos ofrecerá embarazos, es verdad; pero esto no debe arredrnarnos. Empecemos, vencamos las primeras dificultades y las demás desaparecerán sin trabajo. Los primeros pasos son en todo los difíciles.

La Francia, después de muchos ensayos infructuosos, dejó de atenerse al genio creador de sus habitantes ilustrados, y mandó a estudiar a los

Estados Unidos los medios que les han proporcionado llegar en tan poco tiempo a ese alto grado de prosperidad que tanto admiramos todos hoy día. Aquella nación, sobre cuya existencia se aglomeran los siglos, aquella nación que de cincuenta años a esta parte ha tenido en movimiento al mundo, y de donde han salido las más célebres producciones del ingenio humano; la Francia, la patria de Colbert, de Voltaire, de d'Alembert, de Diderot, de Talleyrand, de Thiers no se ha desdenado de tomar lecciones de los Estados Unidos; ¡y las nuevas repúblicas de la América del Sur, naciones de ayer, y colonias abyectas de siglos, quieren ser creadoras y ensayar extravagantes abstracciones! En mi patria, por fortuna, va ya cesando esa manía antipatriótica; y espero que antes de mucho tiempo sigamos a nuestros únicos maestros, los norteamericanos.

Tanto se han generalizado en los Estados Unidos los conocimientos necesarios para llevar al último grado de perfección los trabajos públicos, que, según dice Chevalier, muchas de las operaciones que para ello se necesitan no son ya una ciencia, ni un arte, sino un oficio. Al principio faltaban hombres para todo; para dirigir; para trabajar materialmente. Después abundan unos y otros: la concurrencia de operarios hace rebajar cada día los gastos que ocasionan las obras públicas; y la enseñanza práctica recibida proporciona el que los trabajos sean más perfectos y que todo se haga con más solidez. Así sucederá en todas partes; pero es necesario resolverse a empezar, sean cuales fueren los obstáculos que nos contraríen.

Las vías de comunicación, no sólo son útiles por lo que contribuyen al aumento de la riqueza nacional. Lo son aún más porque propenden a la homogeneidad de las relaciones sociales, porque hermanan a los habitantes de una nación poniéndolos en contacto, porque facilitan el que se forme una opinión que pueda verdaderamente llamarse nacional; y por que establecen así vínculos fuertes entre las diferentes partes del Estado. Mientras más se descentralice la administración, más necesarios son estos vínculos, porque es necesario que la influencia de los intereses de unas partes del Estado sobre las otras supla la falta de influencia política de los gobernantes.

Por fortuna la descentralización trae consigo esta ventaja, porque con ella se consigue fomentar los intereses que han de tener esta influencia. Y felizmente esta influencia de los intereses sobre los intere-

ses, es más saludable y provechosa que la influencia política del gobierno. Cuando ella existe, los vínculos sociales se refuerzan más, porque dependen de la utilidad que cada cual reporta de estos vínculos: aunque no se sienta la acción inmediata del gobierno, se sienten los beneficios de la sociedad, y se procura conservarlos.

El gobierno puede entonces dejar en mucha parte el cuidado de las cosas públicas a cargo de los particulares, bien seguro de que serán atendidas.

7. En los últimos tiempos ha prevalecido en los Estados Unidos la opinión de que el gobierno general no debe intervenir en los trabajos públicos, y que ellos son de la competencia exclusiva de cada uno de los miembros de la confederación. En consecuencia, el gobierno de la Unión se ha abstenido de mezclarse en esto; porque el partido demócrata, demasiado preponderante, no ha podido ser contrastado. Mas tal opinión, si tiene algún fundamento³⁰ en una república federativa, carece de él en los países que tienen un gobierno central. Los Estados de una federación tienen más medios de entenderse sobre lo que les interese en común para llevarlos a efecto; más poder y más importancia que la provincia de una nación central. En esta es preciso que el gobierno decida sobre lo que interesa a todas o a muchas de ellas, y que con sus esfuerzos unidos coopere a llevarlo a efecto. Por esta razón, no he vacilado en creer que las obras públicas deben ser de una competencia mixta, y que en esta parte podemos imitar a la Francia en algo. Por la ley de 1836, ella ha dejado a las localidades varias obras públicas; pero su gobierno no se ha desprendido enteramente de intervenir en las que sean de un interés nacional. En éste, como en todos los negocios administrativos, podemos fijar un principio general: "Intervención de las localidades, sin restricciones ni trabas, en todo lo que se refiere a sus intereses generales; intervención del gobierno general en todo lo que él puede conocer mejor que las localidades y para cuyo buen éxito puede contar con más medios que ellas; unión de la acción de ambas autoridades en todos los casos en que sea necesaria para llevar al cabo

30. Véase la obra de Chevalier, Letres XXI y XXII.

cualquiera empresa de utilidad". Este es el programa que he procurado desenvolver en el curso de esta obra, y al cual deben concretarse todas las reflexiones de los que quieran adquirir conocimientos administrativos, o adelantar los que posean. La estadística de las naciones que marchan al frente de la civilización, y que da a conocer los resultados prácticos de la acción administrativa sobre los intereses y negocios públicos, es la que puede proporcionar lecciones más útiles; porque en las ciencias experimentales los ejemplos son los que fundan los principios o los corroboran.