

## CAPITULO II

### De los medios pasivos para facilitar la administración pública

*1. Necesidad de una buena división del territorio. 2. Extensión de las secciones en que se haga esta división. 3. Variaciones que puede sufrir. 4. Circunstancias que deben tenerse presentes al hacer la división: aspecto físico del territorio; facilidad de comunicaciones; complicación y diversidad de intereses. 5. Cuando esta última circunstancia debe ceder a otras consideraciones. 6. La diversidad de intereses puede consultarse más en las secciones que tengan más bien una importancia municipal que política. 7. Nuevas divisiones para crear nuevos intereses. 8. Carta geográfica y estadística de la nación.*

En vano se darían las mejores disposiciones para un pueblo, si no se facilitasen los medios de que pudieran ponerse en práctica. Las reglas quedarían escritas; pero la sociedad no sentiría su benéfico influjo. Interesa, por tanto, no solo saber qué disposiciones serán las mejores, sino también asegurar su ejecución: esta última parte, es decir, la parte adjetiva, es la que toca a la ciencia administrativa.

1. La buena división del territorio es esencial para facilitar la administración, y es el medio de poner en contacto la autoridad con los intereses que va a manejar. El jefe de la administración no puede, a un tiempo, y por una acción simultánea suya, mover una gran sociedad diseminada en un territorio extenso. Es preciso que su autoridad tenga puntos de apoyo en diferentes partes, y auxiliares que le ayuden a comunicar el

movimiento. Esto ha hecho necesarias las divisiones y las subdivisiones del territorio, y de la población que lo habita.

Dividida la nación en diferentes porciones, en cada una de ellas puede el jefe tener un agente, que lleve a efecto sus órdenes, por sí, en aquellos negocios que están centralizados en el lugar de su residencia, y por medio de otros agentes subalternos, en aquellos en que no puede hallarse presente. Así la acción de la autoridad, que tuvo principio en el centro del Estado, puede ser transmitida a diferentes puntos, que recibiendo un impulso uniforme, aunque por manos diversas, presentarán la nación y sus intereses en un movimiento regular.

2. Las secciones en que se divida este todo que se llama nación, ni deben ser tan extensas, que imposibiliten la acción, el cuidado y vigilancia de las autoridades que deben presidir en ellas; ni tan pequeñas, que, haciendo necesaria la creación de un gran número de administradores, se complique y debilite su acción, y sea también preciso tener a una multitud de ciudadanos en un servicio público permanente. Para facilitar la administración general, parece muy apropiada la división que existe entre nosotros en provincias, cantones y distritos parroquiales. La provincia se forma de un número proporcionado de cantones, que pueden ser vigilados y dirigidos por el agente nacional que la preside; porque de todos los cantones puede recibir prontas comunicaciones y avisos, y porque puede por sí mismo cerciorarse si las disposiciones generales son, o no, ejecutadas. El cantón comprende un número de parroquias, que puede igualmente ser atendido por el jefe cantonal, vigilado y visitado personalmente. La parroquia o distrito parroquial es aquel grupo de la sociedad, en que las familias se hallan más en contacto, porque viven en casas cercanas unas de otras y es la división más importante; pues allí es donde se palpa la sociedad, es donde se ve lo que ella es y en donde el hombre conoce la ventaja de hallarse reunido con sus semejantes. Allí es que él siente el poder y la fuerza, de que carece el hombre aislado, y allí es que se experimentan los bienes o los males de la administración. Las ideas de nación, de provincia, de cantón tienen algo de aéreo, de ideal para él; pero en el distrito parroquial todo es realidad, todo se toca, se ve y se palpa.

3. Como la división del territorio, y por supuesto de los habitantes, se efectúa para facilitar el modo de atender a los intereses sociales, claro

es que no podrá siempre conservarse la misma que una vez se estableció; porque, no manteniéndose la sociedad estacionaria, no pueden hoy ser los intereses los mismos de ayer. El aumento de la riqueza, los nuevos establecimientos en tierras que antes se hallaban eriales, la navegación de ríos antes descuidados, la apertura de nuevos puertos, el aumento de la población y de la riqueza, complican los intereses, e imposibilitan al magistrado de prestarles su atención. Si se quiere, pues, que la acción de la autoridad siga a los intereses, es necesario que se tenga siempre en mira el crecimiento y progreso que ellos vayan adquiriendo.

El árido desierto, que hoy no necesita de los cuidados de la autoridad, mañana puede estar poblado y cultivado, y representa ya su papel en la sociedad política. Debe, pues, facilitarse su administración, dándole la representación correspondiente en esta misma sociedad; es decir, haciendo de él una nueva sección.

4. No debe consultarse, al hacer la división del territorio, solamente a la extensión de él y al número de habitantes que lo pueblen; pues no siempre en una extensión igual de territorio hay las mismas facilidades para que la autoridad pueda ejercer su acción; ni la población puede estar situada de la misma manera en todas partes; ni la tierra es igualmente rica o estéril, transitable o inaccesible en cualesquiera puntos. La variedad natural, que casi siempre decide de la variedad artificial, que introduce después el hombre, debe tenerse en cuenta para la división de las secciones.

Si se midiese geoméricamente el territorio, y se hiciesen las porciones de un número igual de leguas cuadradas, habría una igualdad numérica, que pudiera contentar a los que se complacen con delirios utópicos; pero una igualdad que para nada sería útil, y antes bien podría ser muy perjudicial; porque tendría por resultado una mala administración. Aquí la administración pública hallaría facilidades para llenar su objeto; porque estaban a su alcance los intereses que se le encomendaran, allá tendría que descuidarlos, por la imposibilidad de consultarlos. He aquí, pues, cuan erradamente procederán los que, al hacer una división territorial, para objetos políticos, atiendan solamente a la extensión.

Los intereses son la guía siempre que se trata de administración pública; porque atendidos los intereses precisamente ha de resultar la

felicidad de los dueños de ellos. Así es que, al facilitar los medios de que se atiendan, debe tenerse presente el mayor o menor círculo de ellos; y no siempre los intereses se hallan en razón de la extensión del territorio y del número de habitantes. Ellos dependen más bien de la posición geográfica y de las modificaciones físicas que afectan el territorio. Estas circunstancias influyen en las ocupaciones de los habitantes, en la mayor o menor riqueza que puedan adquirir y hasta en su moralidad y cultura intelectual. Una ciudad situada en la costa del mar, en donde se haga un gran comercio, a donde concurran los traficantes de todos los pueblos y que sea el centro del movimiento industrial, es preciso que tenga intereses más complicados que otra, aunque sea más poblada, que no se halle rodeada de las mismas circunstancias. Y si en una corta extensión de territorio, hay muchas ciudades de esta especie, y es preciso que sus intereses sean combinados para que no pueda resultar colisión entre ellos, parece claro y sencillo que aquel territorio, aunque pequeño, debe formar una división política para facilitar su administración. Esto debe, con mayor razón verificarse, si los intereses de aquellas poblaciones son de tal manera diversos, que pudieran en muchas ocasiones hallarse encontrados, y que al prevalecer los de una porción de asociados fuesen oprimidos los del resto. Una ciudad fabricante, situada en el interior de un Estado puede procurar que se mejoren las vías de comunicación, que conducen de los lugares cercanos, en que se producen las primeras materias, a aquel en que se han de emplear en sus fábricas. Y por un cálculo económico errado puede influir en que se descuiden aquellos caminos, que pudieran facilitar la exportación de los mismos productos, para aprovecharse así de las ventajas que puede dar el monopolio, que se halla entonces en situación de ejercer. Si estos intereses han de ser comunes a una misma porción política de la sociedad, ellos serán considerados y se adoptará la medida que pueda conciliarlos. En el caso propuesto, por ejemplo, el resultado vendría a ser que se cuidaría tanto de las vías de comunicación, que sirvan para llevar las primeras materias a la fábrica, como de aquellas que pudieran servir para llevarlas a otros puntos.

A veces la naturaleza del terreno convida a los habitantes a cierta clase de ocupaciones de una misma especie, y aunque él sea muy extenso y muy poblado, los intereses no son muy variados. Allí hay menos

ocupación para la autoridad, aunque el territorio sea mayor y los habitantes en gran número. Por consiguiente, la división política puede allí abrazar un número de leguas cuadradas mayor que el de otra de la misma denominación, y que se halle en diferentes circunstancias. La provincia de Tunja en el interior de la Nueva Granada, con una población doble de la provincia de Cartagena, no tiene intereses tan importantes a que deba atenderse como los de ésta; porque en la primera la posición geográfica, el clima y la naturaleza del terreno llaman a sus habitantes a ocupaciones que, si no son uniformes, se hermanan fácilmente, y no hay probabilidad de que se hallen en colisión. Mas en la última, a distancia de pocas leguas se encuentran lugares, que tienen intereses en colisión y que es preciso combinar, sin que ni se sacrifique derechos adquiridos por unos, ni se anonaden esperanzas concebidas por otros. Cuando hay una parte de la nación que se halla en tal estado, es preciso buscar los medios de que toda la población de ella sea beneficiada, poniendo en movimiento sus naturales recursos para prosperar, y que si, amalgamando en un solo grupo cosas heterogéneas y encontradas, hubiera de resultar que una parte de la población se convertiría en opresora y la otra sería vejada, ya por viejas antipatías, ya por conservar monopolios indebidos, ya por otros motivos; se de una nueva existencia a aquella parte que perecería, si continuase agregada a otra que, lejos de prestarle favor, la arrastra constantemente a su ruina.

5. Pero, al proceder a hacer una división territorial, es preciso también tener en cuenta, que la consideración por la diversidad de intereses no debe dominar de tal suerte que, en todas ocasiones, hubiera de inducirnos a dividir tanto el cuerpo político, que la misma división produjese el efecto contrario del que se desea. Ni sería posible que en la infinita variación de los intereses humanos la mano del poder se sintiese en todos ellos de la misma manera; ni que se preparasen de igual modo para recibir su acción. Algo habrá que sacrificar para conservar y perfeccionar lo que sea más precioso; y esto es cuanto puede conseguirse en la sociedad civil. Por consiguiente, cuando, aunque los intereses aconsejen una división, razones de otro género la repugnen, será preciso doblegarse a las que tengan más fuerza, a las que atendidas producirán resultados más felices, o útiles para la sociedad. Como cada sección necesita un agente de la autoridad para administrarla, la infinita división

crearía la necesidad de establecer infinitos agentes y la dificultad de entenderse con ellos, vigilarlos y estimularlos al cumplimiento de sus deberes.

6. Lo que acabo de decir se refiere principalmente a la administración general; porque, respecto de la administración municipal, la consideración por la diversidad de intereses puede tener una extensión menos limitada, por cuanto dicha administración, sólo tiene en mira los intereses puramente locales. Por lo mismo, a primera vista se conoce, que pocos choques y pocas diferencias puede haber en una misma localidad, y que hasta allí podemos descender en la división: y como ningún riesgo habrá en conceder cierta independencia a esta administración en la esfera de acción que le corresponde, disminuyéndose de esta manera la intervención de la autoridad suprema, desaparece el riesgo que habría de que su acción se hallase embarazada por los muchos subalternos a quienes tuviera que dar órdenes.

De lo que precede podemos deducir: 1º, que al hacer las divisiones territoriales que tienen más importancia política, como las provincias en la Nueva Granada, aunque haya en el territorio y en los habitantes que van a formar la sección, intereses algo diversos, siempre debe esta hacerse, con tal que dichos intereses puedan combinarse aunque sea con algún sacrificio; 2º, que al formar aquellas secciones, que más bien tienen una importancia municipal, puede atenderse más a la diversidad de intereses, y hay menos necesidad de sacrificarlos.

7. La autoridad no solamente debe atender a los intereses existentes y a la parte poblada de la nación pues no sólo conservar y perfeccionar es lo que contribuye a producir el bien. Es preciso también aumentar lo que se pueda y proporcionar a los habitantes facilidad para llevar su industria a los puntos que aún no ha tocado la mano del hombre, para que allí se críen elementos de fuerza y de vigor, que robustecerán la sociedad entera y contribuirán a hacer el Estado grande y poderoso. Muchas veces será, pues, necesario hacer una sección política de una parte del territorio, que pueda servir para dar salida a la población excedente en las otras, y que por sus riquezas naturales, o por su posición, esté llamada a proporcionar un día grandes recursos a los habitantes y, por supuesto, a la nación y a su gobierno. Por este motivo se han formado en la Nueva Granada dos especies de provincias, una de

las islas de San Andrés y Providencia, y otra de las islas de las Bocas del Toro. Estas creaciones ocasionan gastos y embarazos en sus principios; pero indemnizan con el tiempo las penalidades y molestias que han causado.

8. Desde que se haya reconocido la importancia de una buena división territorial, es preciso admitir también que deben proporcionarse los medios de efectuarla y de que las autoridades conozcan los puntos e intereses sobre que ejercen su acción. Debe, pues, levantarse la carta geográfica del país, y formarse su estadística, para proceder con las noticias que contengan estos documentos a dar las reglas administrativas y a ponerlas en ejecución. La carta y la estadística presentan al legislador un compendio de la sociedad que gobierna, y le facilitan los conocimientos para dividirla con acierto; y ofrecen al magistrado que administra la posibilidad de combinar sus órdenes y de formar sistemas que ofrecer, como resultado de la experiencia y de la meditación, a la consideración del legislador.

Preciso es, pues, que una nación nueva, en que indudablemente todo está mal establecido, empiece por proporcionarse estos conocimientos, para mejorar la condición social, y que se den a las autoridades existentes, tanto nacionales, como municipales, las facultades que necesiten para auxiliar a los que se encarguen de este utilísimo trabajo.

La carta geográfica y la estadística, no sólo sirven para preparar el país a que reciba la acción administrativa, sino que también son la guía que conduce por el buen camino a la administración. Ellas disipan su ignorancia, cuando adolece de este defecto, o aclaran sus dudas, cuando le ocurren. La carta y la estadística son, pues, necesarias si se quiere un buen régimen administrativo.

Seguramente se comprende que no espero yo tantos beneficios de los datos estadísticos que hoy se recogen en la Nueva Granada, ni de los medios que se emplean para proporcionarlos. Yo hablo de una estadística formada por personas inteligentes, que comprenda la realidad y enumeración de todo lo existente; que de una idea de la riqueza y recursos actuales del país, y de las fuentes de donde pueden emanar en lo venidero iguales o mayores. Esta misión podrá llenarla cumplidamente una comisión geográfica debidamente dotada y auxiliada por las autoridades: y cuando, teniendo modelos que lo guíen, los agentes de la

administración puedan proceder ya con luces bastantes, ellos mismos serán los que ayudan a completar y perfeccionar la carta y la estadística.

En las naciones nuevas, y principalmente en aquellas, que han tenido por patrimonio la ignorancia, no puede exigirse de sus habitantes, que ejercen la autoridad pública, lo que es imposible que ellos ejecuten. Es preciso echar las bases sobre que han de fundarse sus procedimientos ulteriores, y encaminarlos por la buena senda con guías seguras para que la sigan.

Si se quiere, pues, plantear un buen sistema administrativo, es preciso que se proporcionen estos medios pasivos, que facilitan su práctica, y sin los cuales se enervará necesariamente la acción de los medios activos.