

CAPITULO IV

Del movimiento administrativo

1. Qué es movimiento administrativo. 2. Cooperación de los funcionarios superiores a la acción de los inferiores. 3. Resultados funestos de la falta de movimiento administrativo. 4. Resultados ventajosos de la existencia de este movimiento. 5. Influencia que tiene en estos resultados la buena elección de las personas a quienes se encarguen las funciones públicas.

1. La acción administrativa desciende desde el jefe de la nación hasta el último de sus agentes, y produce una especie de reacción, que viene desde aquel último punto de la escala hasta el principio de ella. Esto es lo que yo llamo movimiento administrativo, y lo que me ha parecido digno de ser examinado por la importancia que tiene en mi sistema.

2. Para que haya reacción es necesario que preceda la acción que la motive; y por lo mismo, el funcionario superior que quiera que los inferiores tengan la actividad y cuidado necesarios en la ejecución de las leyes y providencias del gobierno, es preciso que vigile incesantemente, que recuerde sus deberes a los demás funcionarios, que aclare sus dudas, y que exija frecuentes informes sobre la ejecución de dichas leyes y providencias. No basta el que los agentes tengan detalladas sus obligaciones ni que los acompañe siempre el catálogo de ellas. Las palabras escritas no tienen el poder de vencer la pereza, o la indiferencia por los negocios públicos; es preciso que se vea que, además del precepto mudo de la ley, existe la voz viva y poderosa del ejecutor, que no sólo recuerda

el deber, sino que exigirá la responsabilidad al que descuide de cumplirlo.

El movimiento social, el progreso de la nación y las variaciones que naturalmente producirán estas causas en los intereses, exigen también un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz. Sin él las autoridades se quedarán estacionarias y sus providencias serán inútiles o extemporáneas.

No basta, pues, dar una orden; es preciso adoptar todos los medios para asegurar su cumplimiento, o para variarla, en caso de que no pueda tenerlo; y esto no se hace sin hallarse en una constante actividad. Así se observa que, cuando el superior es activo, los son también los inferiores, y se siente el efecto benéfico de las leyes; a la par que se nota que, cuando duerme la cabeza, también se hallan en inacción los miembros.

3. Hay destinos en la administración, que para unos ciudadanos son muy laboriosos y muy ocupados, y para otros son una SINE CURA. Esto depende no de la naturaleza de los destinos, sino del modo como se desempeñan. Un gobernador, por ejemplo, que procrastina los negocios; que se distrae en pasatiempos vituperables, y que se contenta con vegetar en la silla de la magistratura, naturalmente a poco tiempo que haya observado esta conducta, tiene poco que hacer; porque a la par de su descuido y abandono será el de sus agentes inferiores, quienes no haciendo nada tampoco pueden proporcionar al superior en qué ocuparse. No hay reacción, porque no hay acción que la motive; y el resultado necesario es la apatía y la indiferencia, por todo aquello que tenemos en común con los demás. El egoísmo reemplaza entonces al interés público; los hombres se aíslan y lo buscan todo en sí mismos; porque ya solo el individuo o a lo más la familia viene a ser para él interesante y proporcionar pábulo a sus goces. Verdad es que algunos apetecen ese estado, que llaman de quietud y descanso; pero esta quietud y este descanso se parecen mucho al de los sepulcros. En donde lo hay, se ve siempre algo muy parecido a la imagen de la muerte.

4. Por el contrario, en donde hay movimiento administrativo, en donde el funcionario superior y el inferior se hallan en continuo contacto, y se ilustran por sus mutuas y frecuentes comunicaciones, la actividad y la vida se ven por todas partes. El funcionario activo reúne los recursos de los individuos, y con ellos obra aquellos portentos que

espantan al individuo aislado, que, a pesar de haber contribuido a producirlos, no concibe cómo llegaron a ejecutarse. Así es como se ha logrado la construcción de tantas obras públicas en los países en que hay una buena administración. La fuerza y la riqueza de la sociedad han llevado a cima lo que la fuerza y la riqueza del individuo apenas se atreverían a proyectar.

Sabidos son los progresos de la industria, de las luces y de la civilización debidos a las compañías comerciantes, fabricantes y literarias; precisamente porque se ponen en acción los recursos de cada uno de los que las componen; y los talentos, las luces y las fuerzas individuales, cooperando todas juntas a la consecución de un mismo objeto, fácilmente lo logran. La sociedad política y las porciones en que se divide, conseguirán lo mismo, cuando haya quien ponga en acción sus recursos, cuando haya movimiento administrativo, cuando las autoridades que le sirven de lazo de unión concentren los recursos individuales, para vencer reunidos los obstáculos que aislados les son insuperables.

Esto no podrá jamás conseguirse si el genio, las luces y el interés patriótico de los mandatarios superiores no se transmite a los agentes subalternos, por medio de las órdenes que se les comuniquen, y si el superior no obtiene del inferior noticias frecuentes del estado de los negocios que se encargan a su cuidado. La mayor capacidad, que debe suponerse en el superior, es también una razón para que se le imponga el deber de intervenir constantemente en ver que la conducta de sus agentes corresponda a las grandes y benéficas miras de su establecimiento.

5. Las leyes administrativas deberán, pues, cuidar muy especialmente de activar este movimiento, que da vida y animación a la sociedad política, y sin el cual las naciones desfallecen en la ignorancia, la miseria y la pobreza, y se vuelven indiferentes por su suerte. Pero no basta que las leyes tengan buenas disposiciones, es preciso también que haya hombres a propósito para ejecutarlas, en lo cual deben poner sumo cuidado los que proponen y los que nombran para los destinos públicos; alejando al hacer una propuesta o un nombramiento toda otra consideración que la del bien público. Mientras así no se haga, y sólo se piense en dar un sueldo a una persona que lo necesite, o fascinar con el prestigio bien o mal adquirido por un individuo, para facilitar una empresa

transitoria de ambición, a que él puede cooperar en este o aquel puesto público, en vano esperamos adelantos positivos, ni ver siquiera los asomos de la felicidad nacional. Es preciso tener presentes también varias circunstancias en el individuo, además de su capacidad y luces, que influyen decididamente en la conducta que puede tener en un puesto público. El anciano agobiado con el peso de edad quedará mal colocado en un puesto en el que la actividad y las disposiciones emprendedoras de la juventud son las que pueden obrar el beneficio público; así como vienen mal a un joven las ocupaciones sedentarias y quietas. El hombre de una edad avanzada, además, no es ya guiado por la ambición de distinguirse, que es en la juventud el aliciente poderoso que lo hace ocuparse constantemente en el servicio público, y que le sugiere aquellas ideas de mejora que, llamando sobre él la atención de sus compatriotas, le hacen gozar la recompensa pura de su estimación y sus elogios.

Por consiguiente, si se quiere que haya un movimiento administrativo rápido, activo y eficaz es preciso que, no sólo se designen los deberes de los funcionarios, sino que se les escoja de entre los ciudadanos más a propósito para prestar el servicio. Este principio confirma la necesidad de dar al pueblo intervención en los nombramientos; porque siendo el pueblo el interesado en el buen servicio, es, por consiguiente, el que da más garantías de que pondrá cuidado en los nombramientos; pues, si no lo pone, él sufrirá las consecuencias.

Algunos escritores han querido hacer pasar como un axioma la proposición que afirma que siendo las instituciones buenas, aunque los hombres que las pongan en práctica no lo sean, ellas producirán el efecto que están destinadas a causar. Creo que debe aclararse una proposición semejante, porque ella tiene mucha influencia en los cálculos que puedan hacerse sobre el movimiento administrativo. Aquella aserción envuelve en sí misma una contradicción manifiesta: no puede suceder que hombres malos vengan a manejar los intereses y negocios sociales, si la instituciones son buenas; porque no pueden ellas llamarse tales sino cuando adoptan medios que aseguren una buena elección de funcionarios públicos, una elección que no llame a disponer de los intereses de la nación sino a los ciudadanos que hayan manifestado voluntad y aptitud de manejarlos con provecho público. Si no se han adoptado tales medios y se cree que bastan los preceptos de las leyes, este es un engaño,

porque falta el primer móvil del servicio, que es el convencimiento de la conveniencia de obrar bien; y el freno del abuso, que es el temor de la responsabilidad. Desaparece éste, cuando ella ha de ser exigida por hombres a quienes también alcanzará la perversidad del mismo sobre quien debieran descargar el azote de la justicia. No hay, pues, en tal supuesto esperanzas ni temores, y faltan los dos móviles poderosos, que pueden hacer obrar al funcionario público.

Guardémonos mucho de admitir sin examinar esas proposiciones, que difundidas por un partido, rodeadas de ideas halagüeñas, no tienen, sin embargo, otro objeto que fijar los votos del pueblo en el jefe ambicioso o perverso de algún bando político. La que acabo de combatir es tanto más peligrosa cuanto que haciendo descansar al pueblo en una estúpida confianza sobre los preceptos que contengan las leyes lo hacen indiferente por las personas, y lo mismo puede entregarse en manos de un inepto o de un perverso que en los de un buen ciudadano.

Habiendo presentado las consideraciones generales suficientes para dar a conocer las grandes faces de la administración pública y de los medios de ejercer su acción con eficacia y provecho; pasaré a los pormenores del sistema que he concebido como más ventajoso para el manejo de los intereses y negocios sociales.