

cargos es una forma de ambicion extraña á los ingleses como colectividad. A excepcion de algunas familias que encuentran naturalmente en su camino los empleos públicos, las ideas de los ingleses sobre el modo de elevarse, toman una direccion enteramente contraria; la del éxito en los negocios ó en una profesion cualquiera. Experimentan el más vivo disgusto por los individuos ó los partidos políticos que se limitan á disputarse los cargos y destinos, y nada les inspira tanta antipatía como la multiplicacion de estas plazas, cosa, por el contrario, siempre popular en las antiguas naciones del continente, que, saturadas del espíritu burocrático, preferirán pagar impuestos más crecidos, á ver disminuidas para cada individuo las probabilidades de participar del poder ó del presupuesto. Las vereis pedir economías, no por la abolicion de los destinos, sino por la reduccion de algunos sueldos demasiado considerables para estar al alcance de todos los ciudadanos.

CAPÍTULO V.

De las funciones propias de los Cuerpos representativos.

Al hablar del Gobierno representativo, interesa ante todo no perde nunca de vista la distincion que es preciso hacer entre su ideal ó esencia, y las formas particulares que ha revestido á impulso de accidentes históricos, ó bajo la influencia de nociones recibidas en una época dada.

Gobierno representativo significa que la nacion, ó al ménos una porcion numerosa de ella, ejerza, por medio de diputados que nombra periódicamente, el poder supremo de inspeccion é intervencion; poder que en toda constitucion debe residir en alguna parte. La nacion debe poseer este poder en el sentido más ab-

soluto de la palabra. Debe ser dueña, cuando lo desee, de todas las operaciones del Gobierno. No es necesario que la ley constitucional le dé este imperio: no lo dá la Constitucion inglesa, pero en la práctica viene á ser lo mismo. El poder de inspeccion final es tan esencialmente único en el Gobierno mixto y ponderado como en la monarquía ó la democracia pura. La idea de los antiguos de que una Constitucion ponderada es imposible, era verdadera en el sentido que acabamos de exponer, y ha sido adoptada de nuevo por grandes autoridades. Existe casi siempre cierta ponderacion; pero nunca los platillos de la balanza están en perfecto equilibrio. No mirando más que la exterioridad de las instituciones políticas, no se sabe quién prepondera. En la Constitucion inglesa, cada uno de los tres miembros está investido de poderes, que si los ejerciese de lleno, podria detener todo el mecanismo. Nominalmente, cada uno posee un poder igual de contrariar y neutralizar la influencia de los demás. Y si cualquiera de ellos apercibiese alguna ventaja en el ejercicio de este poder, la observacion ordinaria de las cosas y los hombres nos permite suponer que no dejaría de ejercerlo. No hay duda que cada uno de los tres miembros emplea-

ría todos sus poderes para defenderse, si se viera atacado por uno de los otros dos, ó los dos á la vez: qué le impide, pues, servirse de ellos agresivamente? Las máximas no escritas de la Constitucion, en otros términos, la moralidad positiva y política del país: debemos atender á esta moralidad, si queremos saber donde reside el poder verdaderamente supremo en nuestra Constitucion.

Por la ley constitucional, la Corona puede rehusar su asentimiento á todos los actos del Parlamento y nombrar ó mantener en su cargo á cualquier ministro, á pesar de las representaciones del Parlamento. Pero la moralidad constitucional del país anula ese poder, impide que jamás se haga uso de él y exige que el Jefe de la administracion sea nombrado virtualmente por la Cámara de los Comunes: con esto hace de este Cuerpo el verdadero Soberano del Estado. Pero las reglas no escritas que circunscriben el ejercicio de los poderes legales, sólo tienen efecto y vida, á condicion de conciliarse con la distribucion actual de la verdadera fuerza política. En toda Constitucion hay un poder más fuerte, un poder que alcanzaria el triunfo, si se suspendiesen los compromisos, mediante los cuales funciona ordinariamente la Constitu-

cion, y se midiesen unas con otras las fuerzas políticas del Estado. Es posible adherirse á las máximas constitucionales y obtener de ellas resultados prácticos, en tanto dan el predominio en la Constitucion al poder que posee en el país mayor influencia activa.

En Inglaterra, este poder es el pueblo. Si las precauciones legales de la Constitucion británica, lo mismo que las máximas no escritas que regulan de hecho la conducta de las diferentes autoridades políticas, no diesen al elemento popular en la Constitucion esa supremacía verdadera en todas las ramas del Gobierno que corresponde á su supremacía real en el país, la Constitucion no poseería la estabilidad que la caracterizan, ó habria que modificar inmediatamente las reglas y máximas no escritas. Así el Gobierno británico es un Gobierno representativo en el verdadero sentido de la palabra, y los poderes que abandona en manos de los que no son directamente responsables ante el pueblo, deben considerarse como precauciones que el poder dominante permite sean tomadas contra sus propios errores. Estas precauciones han existido siempre en todas las democracias bien constituidas. Las encerraba en gran número la Constitucion ateniense y no

faltan tampoco en la de los Estados-Unidos.

Pero conviniendo en que es esencial al Gobierno representativo que la supremacía práctica en el Estado resida en los representantes del pueblo, es menester, sin embargo, saber qué funciones actuales, qué parte precisa en el mecanismo del Gobierno será personal y directamente desempeñada por el Cuerpo representativo. Bajo este concepto, son compatibles grandes variedades con la esencia de este Gobierno, siempre que se asegure al Cuerpo representativo la inspeccion suprema en todas las cosas.

Es radicalmente distinto intervenir los actos del Gobierno y ejecutarlos realmente. El mismo hombre ó el mismo Cuerpo puede ser apto para inspeccionarlo todo, sin poder hacerlo todo; y en muchos casos, tanto ménos trate de obrar por sí, tanto más eficaz será su vigilancia. El general de un ejército no dirigiria con acierto los movimientos y operaciones de éste, si combatiese en las filas ó subiera al asalto. Hay cosas que sólo por Asambleas pueden ser bien hechas: las hay que las Asambleas no pueden hacer. Por lo tanto, son cuestiones distintas las de saber lo que una Asamblea popular debe intervenir, y lo que debe ejecutar por sí misma.

Como ya dejamos expuesto, debe inspeccionar, vigilar todos los actos del Gobierno. Pero para decidir de qué modo ha de ser ejercida esta mision, y qué parte debe cumplir por sí misma, es necesario examinar qué operaciones es capaz de llevar á cabo un Cuerpo numeroso. Sólo debe encargarse directamente de lo que pueda hacer bien. Redúcese su mision en todo lo restante á procurar que sea convenientemente ejecutado.

Por ejemplo, el deber que se considera como esencial á una Asamblea representativa del pueblo, es el de votar los impuestos. Sin embargo, en ningun pais se encarga la Asamblea representativa de preparar los presupuestos, sea por sí misma, sea por medio de delegados. Aunque el presupuesto de gastos no pueda ser votado sino por la Cámara de los Comunes, y aunque se exija igualmente la sancion de la Corona para la distribucion de las rentas entre los diferentes *item* de las atenciones públicas, es máxima y práctica habitual en la Constitucion, no conceder los fondos, sino á propuesta de la Corona. Compréndese sin duda que no debe esperarse moderacion en cuanto á la suma, cuidado y tino en el detalle de su aplicacion, sino cuando el poder ejecutivo, por cuyas manos debe pasar el dinero, es res-

ponsable del plan y cálculos en que se fundan las reclamaciones de fondos. En consecuencia, no se pide al Parlamento, y ni aún se le permite dirigir en detalle, sea la imposicion de contribuciones, sea su inversion. Todo lo que se le exige es su consentimiento, no poseyendo más poder que el de rehusarlo. Los principios contenidos y reconocidos en esta doctrina constitucional, desarrollados y aplicados en todas sus lógicas consecuencias, son un guia seguro para definir las funciones generales de las Asambleas representativas. Desde luego es doctrina corriente en todos los paises en que el sistema representativo se comprende en la práctica, que las Corporaciones representativas y numerosas no deben administrar. Esta máxima se funda, no sólo en los principios más esenciales de un buen Gobierno, sino en aquellos que hacen esperar un buen resultado en cualquier empresa. Ninguna colectividad, á ménos que posea una organizacion y una gerarquía, es propia para la accion, en el verdadero sentido de la palabra. Hasta los consejos escogidos, compuestos de un pequeño número de individuos familiarizados con la obra que tienen que llenar, son instrumentos inferiores á alguna persona que podria encontrarse entre

sus miembros; y ganarian considerablemente en que esta persona fuera el Jefe y los demás le estuviesen subordinados. Lo que una Asamblea puede hacer mejor que un individuo, es deliberar. Cuando es necesario ó siquiera importante oír y tomar en consideracion muchas opiniones contradictorias, no se puede prescindir de una Asamblea deliberante. Estas Asambleas son, pues, frecuentemente útiles, aun para la administracion, pero á título de consejeras, porque generalmente las funciones administrativas son mejor dirigidas por una sola persona responsable. Hasta en las compañías por acciones hay siempre un gerente: la buena ó mala direccion de la compañía depende esencialmente de las cualidades de un solo individuo, y los demás directores no sirven sino para aconsejar á este individuo, ó para vigilarle y cambiarle en caso de mala gestion. Seria, no una ventaja, sino un obstáculo considerable, el que todos tuvieran una parte igual á la suya en la direccion; debilitariase con ello extraordinariamente en el espíritu del gerente y de los demás el sentido de esa responsabilidad individual que debe pesar sobre él y nada más que sobre él.

Pero una Asamblea popular es aún ménos

apta para administrar ó dar órdenes detalladas á los encargados de la administracion. Toda rama administrativa comprende una porcion de asuntos delicados que tienen sus reglas, sus tradiciones particulares, de las que muchas no son ni aun presentidas sino por aquellos que durante algun tiempo se han familiarizado con ellas; y de las que ninguna es apreciada sino por las personas que prácticamente las conocen. No quiero decir que la resolucion de las cuestiones administrativas encierre misterios *esotéricos*, accesibles sólo á los iniciados. Sus principios son inteligibles para todo hombre de buen sentido que se represente fielmente el conjunto de las circunstancias y condiciones en que se encuentra cada asunto; pero es forzoso conocer estas circunstancias y condiciones, conocimiento que no se adquiere por intuicion. Hay muchas reglas de la mayor importancia en todas las ramas de la administracion pública, cuya razon no puede conocer un individuo nuevo en ella, y cuya existencia quizás ni es sospechada por él mismo, porque han sido establecidas en presencia de peligros ó inconvenientes en que él jamás habrá pensado. He conocido hombres públicos, Ministros de no escasa capacidad natural que han

provocado sonrisas en sus inferiores, al anunciar con aire pretencioso como una verdad hasta entonces ignorada y por ellos descubierta, alguna idea elemental que salta á la vista desde luego y que no se tarda en abandonar, avanzando en el objeto. Ciertamente es que un grande hombre de Estado debe saber cuándo ha de separarse de las tradiciones, lo mismo que cuando ha de adherirse á ellas, pero no envuelve pequeño error la suposición de que ha de obtener resultados más ventajosos por ignorar esas tradiciones. Quien no conoce á fondo los métodos ó procedimientos que la experiencia comun ha sancionado, es incapaz de juzgar cuando las circunstancias exigen otros nuevos. Los intereses que descansan en los actos emanados de una rama de la administracion, las consecuencias que pueden resultar de algun modo especial de dirigirlas, son cosas que requieren ser pesadas y estimadas con una especie de saber y de juicio muy experimentados; y esto no se vé sino en aquellos que han adquirido en la práctica de los negocios, como no se encuentra capacidad para reformar las leyes sino en los que las han estudiado profesionalmente. Todas estas dificultades serán de seguro ignoradas por una Asamblea representativa que acometa la

empresa de fallar sobre medidas especiales de administracion.

Hablando con propiedad, puede decirse que en este caso la inexperiencia juzgaria á la experiencia, la ignorancia al saber; la ignorancia, que nunca sospecha la existencia de lo que no conoce, es tan ligera como orgullosa, y miran con descuido, ya que no con cólera, toda pretension más digna de estima que la suya. Y esto sucede cuando no hay en juego ningun motivo de interés particular, que cuando éste existe, se dá el espectáculo de un ágio más desvergonzado y audaz que la corrupcion más espantosa que sea posible en cualquier servicio público en un Gobierno sometido al régimen de la publicidad. En muchos casos basta que dos ó tres miembros de la Asamblea tengan dicho interés, porque harán por sí solos mayores esfuerzos para extraviar á la Asamblea, que todos sus colegas para llevarla por el camino de la justicia. La generalidad de los representantes serán puros; mas es imposible que ejerzan la vigilancia suficiente, ni obren con el juicio y discernimiento necesarios en materias que no han estudiado: una mayoría indolente, como un individuo perezoso, pertenece al primero que se tome el trabajo de apoderarse de ella.

Las medidas perniciosas de un ministro y los nombramientos que haga sin tino, pueden ser censurados por el Parlamento; y del interés que los Ministros tienen en defenderse y del de sus rivales en combatirles, resultará probablemente un debate serio y formal. ¿Pero «*quis custodiet custodes?*» ¿quién contendrá al Parlamento? Un Ministro, director en Jefe de un servicio público, siente pesar sobre sí cierta responsabilidad; mas una Asamblea no se reconoce en modo alguno responsable. En efecto, ¿cuándo se ha visto que un miembro del Parlamento pierda su cargo por tal ó cual voto dado á propósito de un detalle administrativo? Á un Ministro le interesa más lo que se pensará de sus actos al cabo de algun tiempo, que el juicio que por el momento recaiga sobre ellos. Mas una Asamblea se considera, y es por todos considerada, como exenta de culpa desde el instante que tiene á su favor la opinion del día, aunque dicha opinion sea irreflexiva ó haya sido artificiosamente ganada, y las consecuencias de su conducta puedan ser desastrosas. Además, una Asamblea no ve nunca los inconvenientes de sus malas medidas hasta que han alcanzado la gravedad de calamidades públicas; pero los Ministros y los administradores ob-

servan cómo se aproximan esos inconvenientes y procuran aplicarles el oportuno remedio.

Los deberes propios de una Asamblea representativa en asuntos de Administracion consisten, no en decidir por su propio voto, sino en atender á que las personas encargadas de ellos sean competentes, lo que no puede conseguir, si tan sólo se reserva el nombramiento de los empleados. No hay acto que más imperiosamente exija ser cumplido bajo el peso de una gran responsabilidad personal, que la provision de los destinos públicos. Pruébanos la experiencia de toda persona conocedora de la práctica generalmente seguida, que hay pocos actos en que la conciencia de un hombre ordinario sea ménos delicada y en que ménos se atienda á las capacidades que en dicha provision se exigen; parte, porque no es fácil apreciar la diferencia que existe entre la capacidad de un hombre y la de otro: parte, porque son pocos los que se ocupan en averiguarlo. Cuando un Ministro hace uno de esos nombramientos que pasan por honrados, es decir, cuando no abusa de esta ocasion en provecho de sus relaciones personales ó de su partido, quizás supondrá algun ignorante que ha provisto la plaza en la persona más capaz de

desempeñarla. Nada es ménos cierto, sin embargo. Considérase á un Ministro ordinario como un prodigio de virtud, si dá el destino á quien tiene algun mérito ó un derecho cualquiera al reconocimiento del público, aunque el derecho ó el mérito sean totalmente opuestos á los que convendria que le asistiesen. *Era necesario un calculador: fué un bailarín quein lo obtuvo.* Esta frase no es hoy simplemente una cuchuffeta, como no lo era en tiempo de Figaro; y cree el ministro sin duda que no tan sólo está exento de reproches, sino hasta que merece elogios, si el bailarín danza bien.

Además, las condiciones de aptitud de ciertos individuos para determinadas funciones no pueden ser apercibidas sino por quienes los conocen ó por aquellos que toman como un deber el examinar y juzgar á las gentes con arreglo á sus obras, ó segun el testimonio de las personas que están en disposicion de apreciarlas. Cuando altos funcionarios, que son responsables de la eleccion que hacen descuidan de tal modo sus deberes en la materia, ¿qué sucederia si la Asamblea ó parte de ella desempeñase esta funcion? Hoy mismo, los peores nombramientos son los que reconocen por causa el deseo de ganarse un apoyo ó el de desarmar

á la oposicion en el Cuerpo representativo: ¿qué podria esperarse si los nombramientos fuesen hechos por el Cuerpo mismo? Los Cuerpos numerosos no se preocupan nunca de las aptitudes especiales. Todo hombre, á ménos que la horca lo esté reclamando, (*unless á man is fit for the gallows*) es considerado tan apto como cualquier otro para ejercer el destino que le agrada solicitar. Cuando los nombramientos hechos por una Asamblea popular no dependen, como sucede casi siempre, de compromisos de partido ó de maniobras privadas, los individuos son nombrados, sea por una reputacion de talento general, que pocas veces es merecida, sea (y este es un caso muy frecuente) por la sólo razon de ser personalmente populares.

Nunca se ha creido conveniente que el Parlamento nombre por sí mismo á los miembros del Gobierno. Basta que decida de hecho sobre quién ha de recaer el cargo de primer Ministro, ó los dos ó tres entre los cuales debe ser éste elegido. Al obrar así, el Parlamento sanciona únicamente el hecho de que tal ó cual persona es el candidato del partido, al cual debe prestarse apoyo, para ir de acuerdo con la corriente de la política general. En realidad el