

La mejor Constitucion de una segunda Cámara es la que comprende el mayor número posible de elementos exentos de los intereses de clase y de los prejuicios de la mayoría, pero sin ostentar ninguna tendencia que ofenda el sentimiento democrático. Repito, sin embargo, que no se debe fiar absolutamente en una segunda Cámara, cualquiera que ella sea, para moderar el ascendiente de la mayoría. El carácter de un Gobierno representativo se halla determinado por la Constitucion de la Cámara popular. Comparadas con ésta, todas las demás cuestiones relativas á la forma de Gobierno, son insignificantes.

CAPITULO XIV.

De lo ejecutivo en un Gobierno representativo.

No seria oportuno discutir en este tratado la cuestion de saber en cuántos departamentos ó ramas ha de dividirse con mayor ventaja y utilidad la tarea ejecutiva del Gobierno. Bajo esta relacion, son diferentes los distintos Gobiernos, y es poco probable que se cometan grandes yerros en la clasificacion de los servicios, si se está dispuesto á empezar por los comienzos, y á no considerarse atado por la série de accidentes que, en un Gobierno antiguo como el nuestro, ha producido la division de los negocios públicos.

Basta decir que la clasificacion de los funcionarios debe corresponder á la de las materias, y que no deberia de haber muchos depar-

tamentos, independientes unos de otros, para velar por las diversas partes de un mismo todo; lo que acontecia hasta fecha muy reciente en nuestra administracion militar y todavia sucede, aunque en menor escala. Cuando se trata de un solo objeto (como, por ejemplo, tener una armada poderosa), deberia dejarse este cuidado á una sola autoridad. El conjunto de los medios dirigidos á un fin único, deberia hallarse bajo una sola y misma inspeccion y bajo una sola y misma responsabilidad. Repartidos entre autoridades independientes, los medios llegan á ser fines para cada una de ellas, y no está al alcance de persona alguna, sino al del Jefe del Gobierno, (que probablemente carece de experiencia práctica en el asunto), proseguir el verdadero fin. Las diferentes clases de medios no se combinan y adaptan unas á otras bajo la direccion de una idea capital; y mientras cada departamento se ocupa exclusivamente en sus necesidades, sin curarse de los demás departamentos ni de sus intereses, el conjunto, el fin de la operacion, queda completamente sacrificado á la operacion misma.

En principio, toda funcion ejecutiva, superior ó subalterna, deberia constituir la obligacion permanente de un individuo. Veriase en-

tonces claramente quien ejecutaba cada cosa, á quien correspondia cada falta, cada negligencia: la responsabilidad es nula cuando no se sabe quien es el responsable, y aun cuando sea real, no puede dividirse sin debilitarla. Para ser lo que debe, precisa que haya una sola persona que recoja todo el honor de lo que sea bien ejecutado y soporte todo la censura de lo que se haga mal. Hay, sin embargo, dos modos de dividir la responsabilidad: uno que se limita á debilitarla; otro que la destruye por completo. Se la debilita cuando se exige el concurso de varios funcionarios para el mismo acto. Cada uno de ellos sufre el peso de una verdadera responsabilidad: si el acto ha sido mal ejecutado, nadie puede excusarse, habiendo contribuido á él lo mismo que un cómplice coadyuva á un crimen: si hay crimen legal, todos deben ser igualmente castigados, y su castigo no será menor que si solo hubiera una persona culpable. Pero no sucede lo mismo con las penalidades y recompensas de la opinion, que se disminuyen siempre cuando se reparten entre varios. Cuando no hay crimen legal definido, ni corrupcion, ni malversaciones, sino simplemente error ó imprudencia ó cosa que por esto pueda pasar, todo el que se haya ocupado en el asunto en-

cuentra una excusa á sus propios ojos y á los ojos del mundo en el hecho de que otras personas hayan obrado con él. La falta misma de probidad es justamente una de las cosas de que los hombres se consideran absueltos, cuando los que hubieran debido resistir y dirigirles advertencias, nada han hecho, y con mayor motivo si han dado su consentimiento formal.

En este caso, sin embargo, aunque la responsabilidad sea debilitada, hay todavía responsabilidad: cada uno de los copartícipes en el asunto ha consentido en el acto y tomado parte en él, según su capacidad individual. Peor es cuando el acto mismo ha sido ejecutado por la mayoría de un Consejo deliberante, á puerta cerrada, sin que nadie tenga probabilidades de saber, excepto en un caso extremo, quien ha votado en pró ó en contra. La responsabilidad en tal caso existe simplemente de nombre. «Los Consejos, ha dicho ingeniosamente Bentham, son *escondites*. (1) Lo que ejecuta el Consejo no es un acto individual y nadie puede ser

(1) Traducimos por esta palabra familiar, la inglesa *screen*, (abrigo, biombo), por creer que con ella se expresa propiamente la idea de Bentham.

(N. del T.)

responsable de él. La reputacion misma del Consejo no sufre más que en su carácter colectivo, y ningun Consejero soporta las consecuencias sino en tanto es impulsado á identificar su propio valor con el del Cuerpo; sentimiento con frecuencia muy fuerte cuando la Corporacion es permanente y el miembro participa de su buena y mala suerte: pero las fluctuaciones de toda carrera oficial moderna no permiten que se forme semejante espíritu de Cuerpo; y si este espíritu existe, sólo es en los rangos oscuros de los subalternos permanentes. Así, pues, los Consejos no son un instrumento conveniente para la tarea administrativa, no debiendo serles confiada más que cuando, por otras razones, seria todavía peor dar á un solo ministro pleno poder y completa libertad de accion.

Por otra parte, hay una máxima hija de la experiencia, según la que la sabiduría se encuentra en la multitud de consejeros, y por la que se cree que un individuo juzga rara vez con acierto de sus propios intereses y mucho ménos de los del público, cuando tiene el hábito de no hacer uso más que de su propio saber ó del de un solo consejero. No hay necesariamente incompatibilidad entre un principio y otro; es fácil que el poder real y la responsabilidad completa sean

asumidos por uno solo, á quien en caso necesario pueden darse consejeros, responsable cada uno de su propia y exclusiva opinion.

Por regla general, el jefe de un departamento ministerial es hombre puramente político. Puede ser buen político y hombre de mérito, y si ordinariamente no es así, el Gobierno es malo. Pero su talento general y el conocimiento que deberá poseer de los intereses generales del país, no van acompañados, á no ser por accidente, de un conocimiento igual, y que podremos llamar profesional, del departamento á cuyo frente se halla. Es necesario, por lo tanto, proporcionarle consejeros profesionales. Cuando la experiencia y los conocimientos suficientes, cuando las cualidades requeridas en un consejero profesional pueden encontrarse en un individuo bien elegido, como, por ejemplo, al tratarse de un jurisconsulto, basta la designacion de dicha persona para las miras y direcciones superiores, con un estado mayor de subalternos para la ciencia de los detalles. Pero la mayor parte de las veces, no es bastante que el ministro consulte á una persona competente, ó, cuando no conoce por sí mismo el asunto, siga implícitamente la opinion de tal persona. Es frecuentemente necesario que escuche, no

accidental, sino habitualmente, varios pareceres y se ilustre con las continuas discusiones de un Cuerpo de consejeros. Esto, por ejemplo, es estrictamente obligatorio en las cuestiones militares y navales. Por consecuencia, los Ministros de Guerra y Marina, y probablemente casi todos, deberán de estar asistidos de un Consejo compuesto de hombres capaces y dotados de gran experiencia profesional. Los Consejos deberán de ser permaneatos para asegurarse del concurso de los hombres más capaces, apesar de todos los cambios de la Administracion.

Digo con esto que no deberán de cesar como los Lores del Almirantazgo en sus funciones á la vez que el Gobierno que los nombró: pero es conveniente que los elegidos, en atencion á su posicion elevada y á virtud de una promoción gerárquica, desempeñen su cargo por un plazo limitado, á ménos de una segunda eleccion; procedimiento que hoy se observa en los nombramientos del estado mayor de la armada inglesa. De esta suerte, no siendo los nombramientos vitalicios, son objeto de ménos intrigas, á la vez que se tiene un medio de separar decorosamente á los que no merezcan conservar su puesto, reemplazándolos con personas dignas de ello, que por su menor antigüe-

dad, quizás no hubieran ascendido nunca si hubiesen tenido que esperar su turno riguroso.

Los Consejos serian simplemente consultivos en el sentido de que la decision final habria de ser tomada por el Ministro mismo y sólo por el Ministro; pero los consejeros no se considerarian ni á sí mismos, ni por los demás, como ceros ó como susceptibles de ser reducidos á este papel á merced del Ministro. Los consejeros de un hombre poderoso y muy imperioso deberán de estar en condiciones tales, que no les sea posible, honrosamente, dejar de expresar su opinion, siendo á la vez imposible á ese hombre no oír sus recomendaciones; adóptelas ó nó. Hállase precisamente en la Constitucion del Consejo del gobernador general y de los Consejos de las presidencias de las Indias, un modelo de las relaciones que deberán de existir entre un jefe y consejeros de esta clase.

Dichos Consejos están compuestos de personas que tienen conocimientos profesionales de los asuntos de la India, conocimientos que faltan de ordinario á los gobernadores y que no es necesario exigirles. Cada miembro del Consejo debe expresar su opinion, de simple aquiescencia en la mayor parte de los casos. Pero si hay distintos pareceres, todos los miembros tienen

la libertad y el hábito invariable de exponer los motivos del suyo. El gobernador general ó gobernador hace lo mismo. En los casos ordinarios se adopta la decision de la mayoría; de modo que el Consejo toma parte real en el Gobierno. Pero si el gobernador lo estima oportuno, puede prescindir de la opinion, aunque sea unánime, del Consejo, expresando los motivos de su conducta. Resulta de esto que el jefe es individual y realmente responsable de todos los actos del Gobierno. Los miembros del Consejo no tienen más que la responsabilidad de consejeros. Pero consta siempre por documentos susceptibles de ser exhibidos y que lo son cuando el Parlamento ó la opinion pública lo exigen, el consejo de cada uno y los motivos alegados en apoyo de su opinion.

Al mismo tiempo, gracias á su posicion elevada y á su participacion ostensible en todos los actos del Gobierno, los consejeros tienen razones tan poderosas para consagrarse á los asuntos públicos y expresar una opinion debidamente meditada sobre todas las ramas de la Administracion, como si sobre ellos recayese toda la responsabilidad.

Esta manera de dirigir los más importantes asuntos administrativos, es ejemplo afortunado

nado de la asimilacion de los medios al fin; y la historia política, que hasta el presente no ha sido muy fecunda en obras de habilidad y de combinacion, no ofrece muchos otros. Es una de las adquisiciones con que el arte político ha sido enriquecido por la experiencia del Gobierno de la compañía de las Indias; y lo mismo que la mayor parte de las sábias combinaciones que han conservado la India á nuestro país, lo mismo que todo lo que esta compañía ha producido de buen Gobierno,—en circunstancias y con materiales dignos de admirarse,—este progreso se halla sin duda destinado á perecer en el holocausto general que parece esperar á todas las tradiciones del Gobierno indio, desde que han sido puestas á merced de la ignorancia y de la presuntuosa vanidad de los hombres políticos.

Levántase ya un grito para la abolicion de los Consejos que se consideran como rueda superflua y onerosa en el mecanismo del Gobierno, á la vez que se solicita hace ya tiempo y con probabilidades de éxito crecientes, la abrogacion del servicio civil profesional que forma los miembros de esos Consejos, y es lo único que puede garantir su importancia.

Principio muy importante de buen Go-

bierno en una Constitucion popular es el de que ningun funcionario ejecutivo sea nombrado por eleccion popular, sea por el pueblo mismo, sea por medio de los representantes del pueblo. Gobernar es obra por todo extremo delicada: las cualidades requeridas para ejecutarla son cualidades especiales y profesionales de que no pueden juzgar bien sino las personas que las posean en cierta medida ó tengan alguna experiencia práctica.

Elegir las personas más capaces de llenar las funciones públicas, no simplemente escogiendo las mejores entre las que se presenten, sino buscando las mejores en el sentido absoluto de la palabra y tomando nota de todas las capaces, á fin de poder utilizar sus servicios, en caso necesario, es tarea muy penosa y exige un discernimiento tan sutil como concienzudo. Y como, por regla general, no hay deber público que peor se cumpla, es en el que se necesita imponer mayor dosis de responsabilidad individual, haciendo de él una obligacion personal de los más altos funcionarios de los diferentes departamentos. Todos los funcionarios públicos subalternos que no sean nombrados por virtud de examen público, deberán ser designados por el Ministro correspondiente, siendo éste responsable

de su nombramiento. Naturalmente, el primer Ministro ó Presidente del Consejo elegirá á todos los demás, y él mismo, aunque nombrado de hecho por el Parlamento, lo será oficialmente por la Corona, en un Gobierno monárquico.

El funcionario que nombra deberá ser el único con facultad de destituir al empleado subalterno, sugeto á cesantía, cosa que en la mayor parte de los casos no debería tener lugar, á no ser por motivo de mala conducta personal. En efecto, no es posible esperar que las personas á cuyo cargo está todo el detalle de la Administración y cuyas cualidades son mucho más importantes para el público que las del Ministro mismo, se consagrarán á su profesion, y procurarán adquirir el saber y la habilidad en que el Ministro debe poner con frecuencia toda su confianza, si pueden ser destituidas de un momento á otro, sin haber incurrido en falta alguna, únicamente porque el Ministro quiere dar la plaza á otro, sea por cálculo político, sea por razones puramente personales.

¿Deberá de haber una excepcion, bajo un Gobierno republicano, á favor del Jefe de lo ejecutivo, al principio que condena el nombramiento de los funcionarios de la Administración por sufragio popular? ¿Es buena regla la seguida

en los Estados-Unidos, á virtud de la cual el Presidente es nombrado cada cuatro años por el pueblo?

La cuestion no deja de ofrecer dificultades. Sin duda alguna, en un país como América, donde no es posible resucitar la Monarquía, hay cierta ventaja en que el primer magistrado sea constitucionalmente independiente del Cuerpo legislativo, haciendo que las dos grandes funciones del Gobierno (igualmente populares en cuanto al origen y á la responsabilidad) se contrapesen mútuamente. Este plan se halla de acuerdo con el cuidado que tienen los americanos en evitar la concentracion de gran suma de poder en las mismas manos. Pero es esta una ventaja que cuesta infinitamente más de lo que vale. Parece preferible que el primer magistrado en una República, sea nombrado francamente, como el primer ministro lo es virtualmente en una Monarquía constitucional, por el Cuerpo representativo. De esta manera, hay la certeza de que será elegido un hombre más eminente. Si se adoptara dicho procedimiento, el partido que dispusiera de mayoría en el Parlamento designaria en general á su propio Jefe, que es siempre uno de sus hombres políticos más importantes y frecuentemente el primero

de todos, mientras que el Presidente de los Estados-Unidos, desde que el último superviviente de los fundadores de la República desapareció de la escena, es sin excepcion ó un hombre oscuro ó un hombre que ha adquirido su reputacion en otra esfera que en la política. Y esto, como ya he dicho en otra parte, no es un accidente, sino el efecto natural de la situacion. Los hombres eminentes de un partido no son sus candidatos más útiles para una eleccion en que todo el país debe tomar parte. Todos los hombres superiores tienen enemigos personales, ó han hecho algo ó profesado alguna opinion que desagrada á gran parte de la comunidad, y que, probablemente, disminuiriá en mucho el número de votos favorables, mientras que un hombre sin antecedentes, de quien nada se sabe, á no ser que profesa las opiniones del partido, reunirá con facilidad todos los votos de este partido. Otra consideracion importante es el grave peligro de maniobras electorales incesantes. Cuando la más alta dignidad del Estado debe ser conferida una vez cada cuatro años por eleccion popular, el tiempo que trascurre en este intervalo se emplea en lo que propiamente puede llamarse una cábala. El Presidente, los Ministros, los jefes de partido y sus corre-

ligionarios son todos muñidores de elecciones. En materia de política, todo el país se ocupa en simples personalidades; se discute y se decide toda cuestion pública, en atencion ménos á su importancia que al efecto que producirá sobre la eleccion de Presidente. Si se hubiera buscado un sistema para hacer del espíritu de partido el principio de accion dominante en todos los asuntos públicos, y para crear un motivo, no solo de convertir toda cuestion en cuestion de partido, sino aun de suscitar cuestiones para fundar sobre ellas nuevos partidos.... habria sido difícil hallarlo más adecuado.

No afirmaré que sea siempre y en todas partes conveniente que el Jefe de lo ejecutivo dependa de los votos de una Asamblea representativa, como ocurre al primer Ministro de Inglaterra, sin dificultad alguna. Si se juzgase que es preferible evitar esto, el Ministro podria (aunque nombrado por el Parlamento) conservar sus funciones durante un lapso de tiempo determinado, con independencia de toda votacion parlamentaria, lo que seria el sistema americano, ménos la eleccion popular y sus males. Hay otro sistema para que el Jefe de la Administracion sea independiente respecto de la legislatura, sin que sufran detrimento las condi-

ciones esenciales de un Gobierno libre. No dependería nunca indebidamente de un voto parlamentario, si tuviese el poder que posee de hecho el primer Ministro en Inglaterra, de disolver la Cámara y apelar al pueblo: si en vez de ser destituido de sus funciones por un voto hostil, fuera reducido por él simplemente á la alternativa de presentar su dimision ó disolver la Cámara.

Me parece conveniente que el primer Ministro posea el poder de disolver el Parlamento, aun tratándose de un régimen que le garantice la conservacion de su cargo por un período determinado. No debiera haber en política laberintos posibles, es decir, conflictos entre un Presidente y una Asamblea, que pongan frente á frente durante un espacio de tiempo mayor ó menor (quizás por espacio de muchos años) á los dos poderes citados, sin que ninguno de los dos tenga medios para desembarazarse de su contrario. Para atravesar una de estas crisis, sin que de una parte ni de otra se recurra á un golpe de Estado, es menester que el amor á la libertad y el hábito del imperio sobre sí mismo estén combinados en un pueblo en una medida que muy rara vez se ha encontrado hasta el presente: y aunque se hubieran adoptado pre-

cauciones contra esta extremidad, suponer que ámbas autoridades no se paralizarán mutuamente, es preciso creer que la vida política del país estará siempre gobernada por un espíritu de tolerancia mútua y de compromiso, que nunca serán bastantes á turbar ni las pasiones, ni las excitaciones más vivas de los partidos en lucha. No es imposible que exista ese espíritu, pero siempre sería imprudente someterlo á pruebas demasiado rudas.

Es tambien conveniente por otras razones que uno de los poderes del Estado (y no puede ser otro que el ejecutivo) tenga siempre plena y entera libertad de convocar al Parlamento. Cuando no se sabe á ciencia cierta cuál de dos partidos es más fuerte, es importante que exista un medio constitucional de dirimir la contienda. Mientras no sea conocido su resultado, no hay probabilidades de que ninguna cuestion política sea tratada de un modo conveniente: ese intervalo es por regla general un interregno para todo proyecto de mejoramiento legislativo ó administrativo, por no tener ningún partido confianza bastante en su fuerza para intentar cosas capaces de provocar la oposicion de cualquier individuo ó colectividad que disponga de influencia directa ó indirecta en la lucha pendiente.