

que los jueces tienen con el gobierno federal : el vínculo que los liga no se rompería ; pero se debilitaría materialmente. La sabiduría y autoridad de los jueces se eclipsaría en cierta manera, no solamente á sus propios ojos, sino á los de todos aquellos que son llamados á ayudar á la ejecución de un juicio. Creo discernir ya síntomas de repugnancia á tocar la cuestión constitucional, si pueden evitarlo, en los tribunales de aquellos estados cuyos jueces son nombrados por un término de años : disposición que es bajo todos aspectos muy recomendable, como que no implica necesariamente que se huye del deber, sino que puede producir mayor cautela que la que de otro modo se observaría. Sobre esta materia hay una regla importante, á saber, que toda ley debe reputarse *prima facie* constitucional, y que las razones para probar lo contrario deben ser muy convincentes. Pero los jueces en América tienen funciones peculiares : pueden tener que decidir entre dos leyes en conflicto, ó dos constituciones en conflicto, cuando la presunción *prima facie* puede no presentarse tan distintamente. El resultado puede ser, sin embargo, el mismo : habrá mas prudencia y cautela para pesar los argumentos por cada lado. La Corte retractará mas pronto un juicio erróneo, cuando sea menos accesible al orgullo de opinión, que hace desear en todas ocasiones dar un ejemplo de consistencia consigo misma, aun á expensas de la inconsistencia con la regla del derecho.

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO

Es mas difícil formar una idea distinta del ejecutivo que de cualquier otro departamento del gobierno. En algunos países comprende casi toda la autoridad del estado, no ciertamente por que prescinde de tener leyes, sino porque usurpa para sí mismo el poder de dictarlas. En las monarquías absolutas, el príncipe es legislador, juez, y magistrado ministerial. La permanencia del ejecutivo es sin duda la razón por que, en la mayor parte de los gobiernos, ha sido la mas imponente autoridad. El alma humana se impresioná mas fuertemente con la noción del gobierno, cuando su imágen está constantemente ante ella, que con el ejercicio periódico de la autoridad por un cuerpo legislativo, cuyos miembros se dispersan durante una gran parte del año. Puede decirse que las instituciones políticas de un estado ejecutan dos oficios distintos : primero, sostener la sociedad unida, mantener la civilización ; y segundo, administrar los intereses de esa sociedad. El último implica una mera agencia, una delegación de poder por los miembros, para conducir los negocios de la comunidad con juicio y discre-

cion. El primero no es incompatible absolutamente con la noción de la autoridad delegada; por el contrario, los varios elementos de que se compone la sociedad, su población diversa, y sus diferentes intereses, jamás se hallan tan firmemente cimentados como en donde el gobierno representa la voluntad del pueblo. Pero raras veces ha adquirido él ese carácter. En todas partes se ha creído necesaria la institución de un príncipe, denominado por vía de eminencia magistrado ejecutivo, para ligar entre sí las diferentes partes de la sociedad, y dar un carácter de unidad á la autoridad del estado. Esta noción de la unidad, revolviéndose perpetuamente en el alma, es, en materias de gobierno como de religión, la que da forma á las instituciones políticas, y hace apto al príncipe para centralizar en sí mismo casi todo el poder. El gradual y desembarazado progreso de la sociedad, pone al fin límites á este estado de cosas, en donde quiera que tiene lugar. A medida que adelanta la civilización, los negocios públicos llegan á ser tan poderosos y complicados, que es físicamente imposible para un individuo presidir á todos ellos, mucho menos administrarlos en persona. El príncipe comunica su autoridad á agentes subordinados, para aliviarse él mismo de la carga; pero haciéndolo así, paso á paso disminuye su influencia, pierde sus prerogativas, y prepara el camino para instituciones más regulares. Nombra jueces y empleados administrativos, para que hagan de una manera completa lo que él no habría podido hacer sino muy imperfectamente. Pronto hace su aparición un cuerpo legislativo, representando al principio solo constructivamente la sociedad en medio de la cual se reúne; y como este cuerpo tendrá necesariamente una conexión estrecha con todos aquellos negocios en que tienen la inmediata superintendencia los ministros de la corona, adquiere últimamente un control considerable sobre la co-

rona misma. Al principio influye en el nombramiento de los ministros; pero al fin es él quien determina ese nombramiento, y su remoción. El príncipe ayuda á la creación de una hueste de empleados en el estado, para aliviarse de los cuidados de los negocios públicos, y para tener más tiempo que consagrar á los placeres ó á satisfacer su ambición; y haciéndolo así, facilita que una proporción mayor del pueblo aprenda á conocer y manejar los negocios públicos, y crea un contrapeso á su propia autoridad, sin haberse propuesto tal cosa. Por la acción de las mismas causas, que dan prontamente origen á una asamblea legislativa, los jueces no son ya los expositores de un código de leyes dictado por la sola autoridad del príncipe. Al principio solo se permite escasamente á la legislatura intervenir en tan altas materias; pero con el trascurso del tiempo es habilitada para hablar audible é inteligiblemente, y entonces los jueces quedan libres de una servil dependencia del magistrado ejecutivo. Este retiene, es verdad, el poder de nombrar; pero tan pronto como se ha hecho el nombramiento, se establece una nueva relación entre la comunidad y los jueces, y se declara á estos inamovibles á voluntad de aquel. La responsabilidad de estos llega á ser más estricta y extensa, y las leyes son administradas de una manera mucho más ilustrada que antes. No se extinguen los poderes que gradualmente se han cercenado al rey, sino que se los deposita en manos en las cuales aun son ampliados y reforzados. La comunidad gana en poder mucho más de lo que pierde el monarca. Para ocurrir á la creciente demanda del estado por los servicios de los ciudadanos, cada cual es solícito de adquirir conocimientos y educación; y así al fin, esa invisible y poderosa autoridad que se llama opinión pública, viene á presidir sobre todos los movimientos del gobierno, y á realizar más completamente que nunca la noción de la

unidad, que continúa florando en el alma, cualesquiera que sean los cambios que sufran las instituciones políticas.

Es, pues, por rodeos que se llega á una separacion gradual del ejecutivo de la autoridad legislativa y judicial, y que se crean tres departamentos distintos. Pero esta separacion con dificultad es nunca completa. La misma dificultad con que tropezamos en toda otra rama de la ciencia, se nos presenta con doble fuerza en filosofia política. Dados los principios, los hechos no estan de acuerdo con ellos, ó dados los hechos, los principios que tenemos á la vista no corresponden exactamente. Sin embargo, los limites que se trazan al rededor del alma humana, aun en materias de esta clase, nunca son tan absolutamente fijos, que podamos escapar algunas veces del dilema. Es con frecuencia posible, por la aplicacion de principios que no corresponden estrictamente á los hechos, producir en estos mismos una alteracion; en otros términos, dar origen á una condicion alterada de la sociedad; y entónces el desacuerdo desaparecerá en gran parte.

La total introduccion del principio electivo en el gobierno, efectuá una separacion entre los diferentes departamentos. Es una consecuencia natural y muy importante del establecimiento del gobierno representativo. En donde los empleados públicos son elegidos por el pueblo, es con el objeto de que desempeñen algun deber prescrito, y para el ejercicio de algun poder preciso y definido. Pero tan luego como se busca un fin práctico y determinado, las funciones de los diferentes empleados pierden toda la vaguedad y ambigüedad que antes los envolvia. El príncipe consultaba materialmente los intereses de la sociedad al desprenderse de algunas de sus prerogativas, aunque no lo haya hecho sino por su conveniencia. Pero el pueblo va derecho al mismo fin, desde que posee la funcion electoral en su plena

extension. Tambien lo impele un sentimiento de conveniencia á reformar las instituciones; pero como esta consideracion de la conveniencia tiene referencia al bien general, á los negocios prácticos de la sociedad, la tarea es desempeñada mas completamente por él.

Como el príncipe no es un magistrado electivo, sino hereditario, los poderes de que se halla investido han sido determinados solo por accidente. De esto depende el que sus prerogativas no esten regladas por preceptos distintos, ni se adapten á las exigencias actuales de la sociedad. Su título empezó en algun período remoto, cuando la sociedad era ruido y confusion, cuando el alma humana no estaba suficientemente instruida ni los intereses de la comunidad suficientemente desenvueltos, para dar un carácter determinado á sus funciones. Al principio, por el influjo de la supersticion, ó de la fuerza, despues por medio de la vasta influencia que su posicion le da medios de ejercer, consigue conservar los poderes mas extravagantes y contradictorios, y esto aun mucho despues de que la sociedad se halla preparada para un cambio completo en la estructura del empleo.

Cuando no solamente los empleados públicos que ocupan los varios departamentos son electivos, sino que ademas todo el sistema de gobierno está fundado sobre una constitucion escrita, se aumentan la oportunidad y el poder para efectuar una separacion entre esos departamentos. La experiencia que se ha adquirido previamente, la adaptacion que en la práctica se ha logrado de cada parte del gobierno á un fin apropiado y no á otro, son observadas por los que se reunen en una convencion constitucional, y sugieren ciertas reglas fundamentales para dar fijeza y estabilidad al plan. Una constitucion no es en verdad sino una generalizacion de los varios derechos, deberes y exigencias de los hombres

en la sociedad; y cuando se hace una generalización con reflexión y deliberación, cuando se refiere á materias que han sido objetos de actual experiencia, es necesariamente más distinta y más comprensiva.

Se ha propuesto que se elija el presidente de los Estados Unidos por la suerte. Se ha creído que este modo de elegir es peculiarmente adaptado á una república democrática, que presupone que todos los ciudadanos se hallan sobre un pie de igualdad. Esto es considerar la materia bajo un solo aspecto, procedimiento que siempre es erróneo. El gran principio de la igualdad exige que todos los ciudadanos tengan libertad para elegir las personas capaces de manejar sus negocios. Atribuirles iguales derechos, y en seguida adoptar un arreglo que echa por tierra esos mismos derechos; establecer el principio de libertad, y después introducir un principio que hace que las acciones de cada cual sean controladas por una rígida necesidad, es un procedimiento contradictorio. El principio de igualdad no exige que todos los ciudadanos se sucedan en turno en la presidencia, porque eso es imposible; pero exige que todos sean igualmente elegibles. Ahora bien, el solo modo de conciliar este derecho con el de la elección libre, es estableciendo el principio electivo. Si hubiese alguna incompatibilidad entre los dos, es claro que el primero debía ceder al último, como que es de superior importancia. Pero á la verdad no hay inconsistencia. El derecho á tener empleos sería frívolo y sin significación si no estuviese combinado con el principio electivo. No puede llamarse un derecho aquel cuya existencia depende absolutamente de una irrevocable necesidad. En la sociedad, solo son derechos los que nacen del libre consentimiento de ella. Porque el principio electivo está calculado para llevar á la perfección todos los derechos de la humanidad, es que se le ha hecho la piedra angular de la república; y se

rechaza la suerte, porque ella subvertiría y confundiría esos derechos.

Si en una comunidad de veinte millones de almas, se eligiese por la suerte el primer magistrado, la legislatura y los jueces, es evidente que la elección en el mayor número de casos sería muy infortunada. El que pueda serlo es una objeción suficiente; pero es una insuperable el que necesariamente habría de serlo. Se crean los empleos porque son necesarios para el manejo de los intereses públicos, para el bienestar de la sociedad. Pero el empleo es una cosa vacía, una mera abstracción, á menos que lo ocupe alguno que sea competente para desempeñar sus funciones; y para esto se necesitan integridad, capacidad y experiencia. Así, pues, un estado fundado sobre principios republicanos, y que trata de proporcionar la mayor suma de felicidad al mayor número, es acreedor á los servicios de aquellos ciudadanos que posean esas cualidades. No es una objeción el que el principio electivo no asegurará esta ventaja invariablemente; pero si es una razón concluyente en su favor la de alcanzar este fin en mucho mayor extensión que cualquier otro sistema que se haya inventado.

Para obviar las dificultades que ofrece la suerte, se ha propuesto combinarla con el principio de libre elección, como en el caso del Dux de Venecia. El plan de Hillhouse, el primero que se presentó al público americano, y el padre de todos los demás, indicaba la elección del presidente por la suerte entre los senadores. Un plan propuesto veinte y cinco años después, quería que fuese elegido del mismo modo de entre los miembros de la cámara de representantes. Esto seguramente trastrocaba el plan veneciano, según el cual el Dux era elegido por cuarenta y un nobles, que habían sido escogidos por la suerte. Sin embargo, ambos planes son los mismos; en uno y en otro hay una combinación de elección

y suerte. Pero no hay arreglo en que entre la suerte, que no esté sujeto á objeciones. La suerte puede caer sobre un senador ó un representante que sea completamente inepto para el empleo. El modo en que el afortunado individuo sucediese en la principal magistratura, estaria expuesto á la misma objecion que existe respecto del gobierno monárquico. El príncipe reina por accidente, y lo mismo sucederia respecto del presidente. La comunidad no podria aprovechar de las lecciones de la experiencia; no tendria, al llegar la oportunidad del cambio, ocasion para enmendar el error que hubiese cometido. La suerte podia recaer sucesivamente sobre los que estuviesen destituidos de las cualidades requeridas.

Las objeciones que se hacen á una eleccion libre, son las mismas que yo emplearia como argumento en favor de ella. Los que proponen la suerte, han fijado su atencion sobre la preponderancia del espíritu de partido. Han presentado ese plan para evitar el eterno alboroto y confusion que él ocasiona. Son sin duda individuos celosos y patriotas, porque su objeto es alcanzar todo el bien que sea posible; pero no conocen suficientemente los medios propios para obtener tal resultado.

Puede ser muy importante que el presidente de los Estados Unidos sea elegido por un partido. Los partidos, sea cual fuere la forma exterior que tomen, casi siempre contienen los elementos de grandes mejoras. Ellos figuran entre los instrumentos que han de emplearse en empujar la humanidad hácia adelante. Las fogosas pasiones y fieras disputas por las cuales se hacen oír algunas veces, son los solos medios de conseguir algun cambio señalado en la política del estado, ó en la condicion del pueblo, en una sociedad que no ha alcanzado un grado de ilustracion superior al que es el lote comun de la humanidad. En un gobierno electivo puede de-

cirse que los hombres públicos son los representantes de las ideas del siglo, así como de los mas graves intereses de que tienen que tratar; y el modo mejor de llamar la atencion pública y estimular el exámen, es dar á esas ideas una forma visible.

Seria una noble empresa, si fuese practicable, la de separar en los partidos las buenas de las malas cualidades que contienen, para retener las unas y suprimir las otras. Pero esto es imposible, estando los hombres constituidos de la manera que ahora lo están. Tratar de libertarnos de las ansiedades y sufrimientos de la vida, seria intentar privar á la sociedad de la mas saludable disciplina á que ahora está sujeta. No puede conseguirse ningun fin importante, tal vez ninguno es digno de alcanzarse, si no es por medio de peligro ó dificultades de alguna suerte. A estos no se les vé solamente como embarazos en el camino, que requieren alguna fuerza para vencerlos, sino como monitores constantes que advierten al hombre sus imperfecciones propias, mientras se ocupa en corregir las de los demas. Las innumerables molestias que ocasiona el espíritu de partido, están plantadas en el camino de la vida para ejercer una influencia semejante. El que nos quejemos de ellas, prueba solo que tienen el efecto deseado. Por tanto, si la suerte contribuyese á desterrar de la comunidad los partidos, esto seria una objecion contra ella, en vez de ser una recomendacion.

Indudablemente los hombres se empeñan en una difícil tarea, y se envuelven en muchas molestias, cuando emprenden elegir los mas altos empleados del estado. Pero este es el único modo de educar y habituar al pueblo á las prácticas del *self government*. Si los empleados públicos se conducen mal, no puede decir que es el gobierno quien ha hecho el daño, y apelar á la insurreccion para derribar las autori-

dades establecidas; sino que despues de una penosa é instructiva experiencia, es conducido á comprender que él es, él mismo, el autor directo de la desgracia pública, y el único que tiene el poder de remediarla. De este modo, un gran número de pequeños infortunios, tienen el efecto de evitar un mal enorme.

La eleccion popular del presidente americano, no ha producido los males que se habian vaticinado. En vez del extravagante desórden y desgobierno que se temia, ha sido eminentemente favorable á la tranquilidad pública. Esta es una consecuencia necesaria del principio electivo, como se aplica en los Estados Unidos. Distribuyendo libremente la facultad electoral, y al mismo tiempo dividiendo la masa que la ejerce en pequeños fragmentos, se disminuye mucho la capacidad de hacer el mal. El mecanismo que pone en movimiento las elecciones, es como el de un gobierno federal. Obra sobre toda la masa; y sin embargo lo hace por medio de resortes tan numerosos y finos, que combina toda la fuerza de un gobierno consolidado con toda la libertad de uno popular. La parte de poder que cada individuo ejerce es tan pequeña, que le recuerda constantemente su insignificancia, y le impide jactarse de su importancia; entre tanto que el principio de la mayoría es tan imponente y autoritativo en su influencia, que impone pronta y universal obediencia á las leyes. Puede á la verdad establecerse como una máxima en política, que el peligro se disminuye para las instituciones, lejos de aumentarse, á medida que se ensancha el sufragio.

El gobierno representativo impone un freno tanto á los electores como á los elegidos. No se presta sin embargo á ser visto bajo este aspecto. Cuando se establecieron primero las instituciones libres, la atencion pública se dirigió á la responsabilidad del empleado público para con sus consti-

tuyentes, que ántes era una novedad. Es verdad que nadie se aventuraba á negar que tenia obligacion de consultar el bien del pueblo cuyos intereses presidia; pero en medio de los elementos contradictorios de los gobiernos monárquico y aristocrático, jamas pudo hacerse que el principio obrase practicamente, mucho menos que asumiese la suprema autoridad á que es acreedor. Sin embargo, no puede haber en pleno vigor una responsabilidad de los agentes públicos, sin crear un contra-principio de igual fuerza y eficacia. Los numerosos magistrados que se crean, el sistema regular de administracion que se establece, á pesar del carácter popular de las instituciones, imprime en el gobierno un grado de autoridad que gana ó impone la obediencia de todos. No solo se aumenta la responsabilidad de los ciudadanos para con el hombre público, sino, lo que es de mayor consecuencia, que se realza la responsabilidad de cada uno para con la sociedad entera.

Se hace responsable al empleado público para con el pueblo, por la muy obvia razon de que los intereses del pueblo se hallan envueltos en cada acto de la vida pública de aquel. Para poner al empleado público en esa relacion, se necesita una percepcion clara de parte del pueblo de lo que es ventajoso para el bien público. Toda la teoria del gobierno representativo viene á tierra, á menos que se admita esta condicion. Ni, para suponer que esta condicion pueda llenarse, se necesita tener nociones caprichosas con respecto á la inteligencia popular. No hay sino un modo de poder adquirir esa percepcion de lo que es útil y conveniente, sino uno de adquirir toda clase de conocimientos prácticos; y este es colocar á aquellos en quienes es de desearse que existan estos conocimientos en una situacion en que ellos tengan seguridad de realizar todas las consecuencias que se seguirán de cursos opuestos. Se supone que si se adoptase

la suerte, nos libraríamos de todo el alboroto y confusión de las elecciones, que todo irá suavemente, que el empleado sentirá mayor orgullo en el desempeño de sus deberes, cuando ocupa una posición independiente, que cuando ha sido un candidato y obligado á modelar de tal manera su conducta que satisfaga toda especie de opiniones contradictorias. Pero he observado constantemente, que esta calma extrema de los negocios públicos es incompatible con mucho progreso en la sociedad, y que invariablemente es seguida después por conmociones y disturbios. Estas conmociones son las compensaciones de un mal sistema de gobierno, y han sido el único medio por el cual se ha impedido que la sociedad europea haya caído en la indolente é inerte condición de una población china. Las elecciones populares no solamente dan empleo á la actividad superabundante del pueblo, sino que crían innumerables frenos á la conducta de los hombres públicos. Por vía de prevención, estos evitan grandes males, en vez de arrostrarlos, cuando han venido por calamidades todavía más formidables. Es un grande error creer que los hombres públicos poseerían mayor integridad, patriotismo y conocimientos, si se les controlase menos. El error sería exactamente tan grande, como si supusiésemos que el pueblo sería más pacífico y ordenado, ó algo inquisitivo y bien informado sobre los asuntos públicos, ó sobre cualesquiera otros, sustituyendo la suerte en vez de las elecciones. Estoy tan persuadido de la utilidad de las últimas, tan bien satisfecho de que las ventajas que proporcionan no podrían obtenerse de otro modo, y de que estas ventajas se obtienen no meramente á pesar de los inconvenientes que se lamentan, sino en consecuencia de ellos, que para conservarlos, todavía expondría á los individuos á privarse de más reposo y comodidades, si fuese necesario. Ningún otro plan conozco que sea propio

para mantener viva la inteligencia de la gran masa de la población adulta; ninguno por el que sea posible dar actividad al espíritu popular, y al mismo tiempo ejercitarlo sobre materias que tengan bastante interés é importancia para elevarlo sobre la estrecha esfera de las ocupaciones ordinarias. No conozco otro plan por el cual sea posible mantener la integridad, industria y actividad de los hombres públicos. Un médico eminente ha dicho que la vida y la salud corporal son estados forzados. Lo mismo sucede con la salud intelectual y moral. Se necesitan muchas cosas penosas y desagradables para conservar la primera, y son necesarias molestias, privaciones é inconvenientes de una ú otra especie para conservar la última. Apenas habrá una persona que pase la vida en un estado de reposo sin cuidados, si se le permitiese. En la juventud, la mano que tiene la superintendencia sobre nosotros para guiarnos, nos obliga á obrar de otro modo, y en la edad viril somos conducidos á trabajos y tareas que tienen por objeto laudables fines, no menos por las constantes necesidades de la vida, que por la constante intervención de otros en todo plan de conducta que podamos seguir. El sistema electivo solamente pone en obra esta parte de la economía de la naturaleza humana; las dificultades y tentaciones con que rodea á los electores y á los candidatos, pueden introducir por fuerza un estado de cultura intelectual y moral; pero después que se obtiene, viene á ser un estado natural. Y entonces todo anda más fácil y quietamente que en cualquiera otra sociedad. Porque yo no hallo que haya menos sistema en los negocios públicos en los Estados Unidos, que ellos hayan sido conducidos de una manera menos ordenada, ó teniendo en vista la consecución de fines de menor magnitud é importancia, que en otros países. Por el contrario, creo que, en consecuencia del conflicto de los partidos, la voluntad