

pública se ha dirigido mas constantemente al adelanto del bien de la comunidad, que en cualquier otro país. Las disputas y contiendas de los partidos han sido favorables á esa unidad de propósito que exigen todos los negocios humanos. Cuanto mas frecuentes y variadas son esas disputas, mas propenden á despojar, tanto á los hombres públicos como á las medidas públicas de todo lo que hay de adventicio acerca de ellas. Se observa mas pronto á los primeros, y se hace mas fácil el análisis de las últimas.

No es sorprendente que la eleccion del principal magistrado jamas haya conducido á disturbios políticos en los Estados Unidos. El principio electivo cura los males que se han tenido de las contiendas de los partidos. La suerte nos privaria del medio mas precioso de conservar las instituciones libres : anularia el uso de la experiencia, ó haria imposible su aplicacion. Cortaria el lazo que liga al representante con sus constituyentes, y quitaria el freno que el ejercicio del sufragio pone á los electores mismos. Seria mejor que se emplease la suerte para nombrar cualquier otro empleado, que no al presidente ; porque para este la eleccion es en tan vasta escala, que eleva el espíritu del pueblo sobre las estrechas y contraídas vistas que á veces se inclina á tener sobre los negocios públicos. Lo hace fijarse en grandes objetos, y así refrezca sus sentimientos y da expansion á sus almas.

Hay la mas grande diferencia entre la eleccion de un presidente americano y la de un rey de Polonia. Precisamente porque no habia partidos populares en la Polonia, era que aquel desgraciado país se llenaba de confusion cuando se acercaba la época de la eleccion. Los nobles, que eran dueños de la propiedad territorial, tenian por ella una hipoteca sobre las inteligencias del pueblo. Habia facciones, pero no existian partidos. La Polonia era presa de toda

especie de intriga y violencia, no porque el premio era tan alto, sino porque la eleccion era manejada por un cuerpo reducido. Los partidos son desfavorables á las conmociones civiles, mientras que las facciones las engendran y las apoyan ; una de las razones de esto es, que los partidos son tan grandes en un país de una extension considerable, que para obrar tienen que fraccionarse en partidos todavia menores, pero tan numerosos que hagan la intriga y la intimidacion muy dificiles ; entretanto que las facciones concentran inmenso poder dentro de un solo perimetro. En uno y otro caso es aplicable el principio de la distribucion del poder. Así, el pueblo de los Estados Unidos se reúne en diez ó quince mil lugares para votar por Presidente ; y en Polonia se hacia la eleccion por una banda feroz de nobles todos armados y reunidos en un sitio. El experimento de elegir el primer magistrado ha tenido buen éxito en los Estados Unidos, porque ha obrado de una manera diferente de la que se esperaba. Ha tenido suceso porque la eleccion se ha hecho en realidad por el pueblo, y no por los colegios electorales.

La unidad del poder ejecutivo es considerada como un principio fundamental en la ciencia política. En esto hay una notable distincion entre la antigüedad y nuestros tiempos. Es de observarse que casi todas las reglas capitales de gobierno han sufrido una revolucion en los tiempos modernos. En las antiguas repúblicas, se aplicaba el principio de la representacion al ejecutivo, pero no á la legislatura. La nobleza hereditaria, que despues ha hecho su papel en los estados europeos modernos, era desconocida en los antiguos. La constitucion del ejecutivo nos presenta un tercer ejemplo de la gran diversidad entre el antiguo y el nuevo sistema de gobierno. Los antiguos legisladores consideraban un ejecutivo plural como indispensable para or-

denar rectamente el estado. En la república de Esparta habia dos reyes, en Atenas los arcontes, en Roma dos cónsules. La elevacion de la gran masa del pueblo en los tiempos modernos ha dado origen al principio de la representacion, de la manera que se aplica al cuerpo legislativo. La nobleza hereditaria es hija de las instituciones feudales, y en la decadencia de esas instituciones podemos descubrir el origen de la unidad del poder ejecutivo. El caudillo que centralizó mayor suma de autoridad en sí mismo, que fué capaz de enfrenar la ferocidad de los demas barones, y de imponer con brazo de hierro su voluntad, usurpó la supremacia con el título de rey.

Delolme es el mas vigoroso defensor de la unidad del ejecutivo, y sus vistas son dignas de grande atencion. Esta indivisibilidad de la autoridad ejecutiva, dice, llena dos condiciones muy importantes y aparentemente opuestas. Al poder se le ponen mas fácilmente límites cuando es uno, entretanto que al mismo tiempo se le pone mas completamente fuera del alcance de un asalto. Pero el razonamiento que pueda sugerir la forma de la constitucion inglesa, puede ser muy inaplicable á otras formas de gobierno; mucho menos es digno de que se le coloque entre los principios fundamentales de la ciencia. Si tuviésemos la intencion de establecer un gobierno monárquico, si determinásemos crear un magistrado ejecutivo con vastos poderes y prerogativas, es cierto que él produciria un efecto: el prestigio y lustre que rodearian al empleo, independientemente de la autoridad positiva que se le confriese, harian una impresion poderosa sobre la imaginacion del pueblo. Este seria intimidado para obedecer, tanto á un gobierno malo como á uno bueno. El trono adquiriria grande estabilidad; raras veces se formarían conspiraciones para derribarlo; aunque se hallase libre de la saludable intervencion de la opinion pública, en

todo evento estaria fuera del alcance de los asaltos de los ambiciosos. Pero todas estas son consecuencias del carácter artificial que al principio se haya dado al ejecutivo; y á menos que sus imponentes prerogativas sean una condicion inseparable de su existencia, no estamos obligados á venir á la conclusion, de que el ejecutivo debe por esto ser uno. Porque si, por otra parte, tratamos de establecer un gobierno de forma republicana, el ejecutivo habrá de ser electivo; y la precisa autoridad que se le confiera se hallará determinada en una ordenanza constitucional, y no se dejará basada sobre el terreno debatible de la opinion. El empleo será menos deslumbrador, pero por esa misma razon estará menos espuesto á ataque. No afectará tan fuertemente las imaginaciones de los hombres, pero adquirirá mas firme apoyo sobre sus inteligencias. Será protegido por una fuerza real, en vez de serlo por una agencia invisible, y asegurará la obediencia del pueblo por los beneficios prácticos que dispensa.

En estos dos ejemplos, la estructura del gobierno es del todo diferente, y sin embargo, puede tener resultados en muchos respectos semejantes, pero sin ninguna consideracion á si en el último el ejecutivo es uno ó un cuerpo plural.

La segunda proposicion de Delolme, que es mas fácil poner límites al ejecutivo cuando es uno, es, como tésis general, mas cuestionable todavía que la primera. La condensacion del poder es la principal circunstancia, que hace formidable y difícil restringirlo. Y por esta razon es que los gobiernos libres proceden sobre el plan de distribuir el poder, como el medio mejor de controlarlo. Los espléndidos atributos que se adscriben á un príncipe hereditario abrumen los espíritus de la mayor parte de la humanidad; el pueblo se hace incapaz de resistir al mas alarmante ejerci-

cio de autoridad, ó de corregir los abusos mas inveterados; porque se apodera de él un sentimiento de supersticion, y siente como que fuera gobernado por una fuerza superior á la sociedad. Y cuando á esto se agrega la fuerza fisica que se pone á órdenes de un solo individuo, es obvio que si es refrenado debe ser por medio de alguna combinacion compensatoria, totalmente independiente de la unidad del ejecutivo, y que indica mas bien que la constitucion de ese departamento no es sabia, sino defectiva. Hablo de la unidad del ejecutivo como la entiende Delolme, cuyo razonamiento se halla fundado en la nocion de un monarca hereditario, aunque sus vistas tienden á establecerlo como fundamento de un principio general. Tan dificil es, aun para una muy clara inteligencia, analizar sus mismas ideas, que el argumento es solo una defensa de la unidad del ejecutivo como medio de mantener el principio hereditario, mas bien que una defensa de esa unidad para establecerla como principio de aplicacion universal. Se hace tomar el lugar del fin superior al que no es sino subordinado; error comun cuando el alma se ha fijado en una clase de fenómenos, y se determina á deducir de ellos solamente todos los principios de una ciencia. Fué despues de la usurpacion de Octavio Cesar, cuando la autoridad ejecutiva, que antes se hallaba dividida, vino á centralizarse en las manos de un solo individuo, que se halló imposible ponerle limites. La teoria de casi todos los gobiernos europeos es la misma ahora, que lo que era siglos ha, respecto de la constitucion del ejecutivo. Sin embargo, la historia nos prueba que en Inglaterra fué absolutamente imposible controlarlo en tiempo de los Estuardos, y en Francia bajo el reinado de los Borbones, para no remontarme á tiempos en que absorbió toda otra autoridad.

¿Qué ha ocasionado el cambio que ha tenido lugar en tiempos muy modernos? No que se haya reconocido y esta-

blecido la máxima de Delolme, porque ella era la piedra angular del gobierno cuando toda la Europa estaba sometida á la mas espantosa tiranía. A esta revolucion han dado origen causas de muy diferente carácter. Solo puede atribuirse á la aparicion de un nuevo poder en el estado, á saber, el que es representado por la voluntad popular. Y que este nuevo poder adquirirá mayor influencia todavía, y últimamente conseguirá modificar toda la constitucion del ejecutivo, es tan cierto como cualquier acontecimiento que pueda ser materia de la especulacion humana. Antes bastaba estudiar meramente el mecanismo del gobierno para explicar los fenómenos de este; pero ahora se necesita ver mas lejos, y tomar la estructura de la sociedad como un elemento muy importante en el carácter y accion de las instituciones políticas.

Hoy todas las tendencias de la sociedad, todas las nuevas fuerzas que se han creado dentro de ella, son desfavorables á la condensacion del poder en cualquier departamento del gobierno. No sucedia así hasta tiempos muy modernos. Cuando escribió Delolme, la cámara de los comunes inglesa empezaba justamente á adquirir el debido peso en la constitucion; el pueblo iba haciendo lentos pero firmes progresos en la adquisicion de conocimientos y propiedad; y la opinion pública, por la primera vez en la historia de la sociedad, dió señales de llegar á ser un poder de preponderante influencia en el estado. Todas estas agencias han recibido un asombroso aumento de fuerza durante los últimos sesenta años, y empiezan á gravitar con un peso enorme sobre la autoridad ejecutiva. En otras palabras, el poder externo al gobierno contrapesa mas próximamente el poder que reside dentro de él, y produce los dos efectos opuestos de limitar, y sin embargo, dar estabilidad á la autoridad real. Hay que atribuir esto evidentemente á la estructura de la sociedad, no á la unidad del ejecutivo.

Entre la monarquía y la república hay la diferencia, de que en la primera el gobierno es mas simple como un todo, y sin embargo mas complicado en sus partes; mientras que en la última, el todo es excesivamente complicado, y sin embargo muy sencillo en la construcción de sus partes. En una república, el poder no está condensado en una sola institución como en una monarquía. Está dividido entre un gran número de empleados. Por ejemplo, cuando se elige al primer magistrado, es para que dure en el empleo por un período corto, sus poderes están grandemente limitados, y el departamento ejecutivo no será una combinación tan compleja y artificial como lo es en un gobierno hereditario. Puede aun ser materia de poca importancia el que se componga de uno ó de muchos miembros. Su estructura original en otros respectos mucho mas importantes, es tal, que necesariamente lo encierra dentro de una esfera apropiada. Y el mismo poder que lo limita lo protege tambien.

Al organizar el departamento ejecutivo en una república, se sigue un doble plan. Ciertos atributos, que antes se consideraban como inseparables de él, quedan extinguidos: el principio hereditario, el derecho de crear pares, el veto absoluto, el poder de disolver el cuerpo legislativo, quedan aniquilados; no se depositan en ninguna parte. El resto del poder se divide entónces entre el empleado, que todavía conserva el título de ejecutivo, y otros departamentos, ó empleos, algunos de los cuales se han extinguido en cuanto á él, pero quedan todavía en otras partes de la sociedad.

Pueden, sin embargo, seguirse dos planes en la distribución del poder. Puede conferirse una cierta suma de él á dos ó mas individuos, para que lo ejerzan juntamente; ó puede dividirse el poder mismo, es decir, colocarse en diferentes instituciones, y no distribuirse entre varias personas,

que tengan todas el mismo empleo. En las repúblicas antiguas eran comunes los ejemplos del primero: se confiaba la autoridad ejecutiva á dos ó mas; pero todos componían un cuerpo. El Directorio francés, y despues el Consulado, cuando se componía de tres miembros, y el gobernador y el consejo, en algunos estados americanos, son ejemplos del mismo arreglo; el poder ejecutivo es ejercido por un cuerpo plural. Las confederaciones suiza, alemana y americana son ejemplos del segundo plan. La autoridad ejecutiva no está dividida entre un número de personas que compongan un cuerpo, ó un departamento, sino que está distribuida ente un gran número de instituciones. En las confederaciones germánica y suiza, este poder, en cuanto se refiere á una clase de objetos, como las relaciones exteriores de los miembros de la confederación, está depositado en la dieta general, que en ambas es un cuerpo numeroso; y para lo que respecta á los intereses locales de cada uno de los miembros, unas veces se confia á un ejecutivo plural, otras á uno singular. En el gobierno americano, este poder está distribuido entre el presidente y treinta estados (en 1848). Si los Estados fuesen una monarquía hereditaria y consolidada, toda la autoridad que poseen los ejecutivos de los estados sería ejercida por un solo individuo. Tambien podría suceder esto si fuesen una comunidad consolidada, aunque bajo la forma republicana. Pero este plan distaría mucho de la verdadera noción de una república, que exige absolutamente no solo que la autoridad pública esté dividida entre diferentes personas, sino que esté distribuida entre un número de secciones ó departamentos locales. Y aunque podríamos considerar la confederación americana como compuesta de varios gobiernos distintos, mas bien que como partes de un sistema de gobierno, ni es necesario ni ventajoso hacerlo así: no lo primero, porque el mismo plan, ó uno semejante, se ha-

bria adoptado, si el país no hubiese estado dividido accidentalmente en distintas provincias coloniales; no lo segundo, porque para conservar las instituciones libres se necesita un plan análogo al presente. Viendo las cosas bajo el aspecto á que he aludido, el alma se fija en una circunstancia puramente accidental, y pierde de vista el principal punto á que hay que atender al construir una república democrática, ya se componga de un pueblo homogéneo, ya de varios pueblos distintos: y este punto es, subdividir la autoridad ejecutiva, disponer de ella de tal suerte que no sea el atributo inenagable de un solo hombre, y falsificar así la máxima de Delolme.

Mas para presentar el razonamiento de un modo mas claro todavía, no debemos suponer que el designio principal que se tuvo, al fundar el gobierno americano, fué conservar la identidad de los estados, y hacer un mérito de la necesidad, asignándoles poderes muy extensos. El objeto primario fué establecer un gobierno completamente republicano; y no habia modo de efectuar esto, sino disminuyendo el inmenso poder que de otra manera habrian ejercido los departamentos políticos: no habia modo de hacerlo, sino dividiendo el poder, no solamente entre diferentes personas, sino entre varios cuerpos. Podria el gobierno haber sido una confederacion de monarquías, como en la liga germánica, ó una confederacion de aristocracias; y entónces el principal objeto habria sido unir el todo por motivos de defensa — consultar los intereses externos, mas bien que los internos de las partes. Pero el sistema americano fué mas allá de ese punto; y se conservó los gobiernos de los estados para sustraer poder del gobierno central, y hacer posible la creacion de una república. Y aunque se considera al gobierno americano generalmente como un sistema en que el gobierno general tiene la superintendencia de los intereses externos,

y los estados la de los internos; sin embargo, su verdadero aspecto es el de un todo en que el principal designio es consultar y asegurar la prosperidad interior y el beneficio de todas las partes: y la division en jurisdicciones locales fué un accesorio indispensable para llevar á efecto este designio.

En donde toda la autoridad ejecutiva de la comunidad se halla distribuida entra varios departamentos ó jurisdicciones distintas, pueden adoptarse tres planes. Todos ó la mayor parte de los empleados administrativos de cada una de esas jurisdicciones, pueden ser nombrados por una sola persona, que sea constituido de este modo principal magistrado respecto de una clase de intereses: ó puede conferirse á este el poder de nombrar solamente sugeto á la aprobacion ó rechazo de una ó ambas cámaras legislativas: ó el nombramiento de los empleados puede provenir enteramente de distinta fuente; en cuyo caso todos, desde el mas elevado hasta el mas bajo, serán independientes uno de otro, así como de la cabeza del estado. El primer plan es el del gobierno monárquico, ya sea limitado, ya absoluto. El segundo es la teoría del gobierno federal; y el tercero es el de los gobiernos de estado de América. Segun cualquiera de estos tres planes, es evidente que se disminuye la fuerza de la máxima de que el ejecutivo debe ser uno. Así, si la confederacion germánica fuese ahora presidida por el Emperador, como anteriormente, él haria todos los nombramientos federales, mientras que todos los empleados administrativos en cada uno de los estados dependerian de algun magistrado ó consejo, que se hubiese establecido en cada uno; sin que ninguno de esos magistrados ó consejos tuviese alguna dependencia del jefe de la confederacion. La forma de gobierno confederado es, pues, un plan para fraccionar el poder de los diferentes departamentos, y no un mero arreglo de conveniencia. Puede suceder

que esta, y aun la necesidad, lo hayan determinado al principio; pero el resultado es que con él se introduce mucho mas libertad en el estado; se hace una alteracion en el carácter del gobierno, no en su forma solamente.

Los gobiernos de estado de los Estados Unidos suministran el ejemplo mas notable de una completa prescindencia de la máxima de que el ejecutivo debe ser uno. En muchos de ellos, el gobernador no tiene participacion alguna en el nombramiento de los otros empleados ejecutivos ó administrativos. Y á la verdad no hay medio de construir un gobierno libre, sin hacer violencia á esa máxima. El poder ejecutivo, segun lo entienden todos los escritores sobre gobierno, implica el nombramiento de toda la falange de todos los empleados administrativos por el principal magistrado. Esta es una autoridad demasiado grande, vaga y peligrosa, para que pueda confiarse á un solo individuo quien quiera que sea. Para sostener otro principio de mayor valor é importancia todavía, á saber, la responsabilidad de los agentes públicos para con el pueblo, nos vemos forzados á dividir y subdividir el poder. Los gobiernos europeos proceden sobre el plan de conferir un poder enorme á un ejecutivo singular; y desde luego se presenta el problema; como puede controlarse esta autoridad antinatural? Los gobiernos americanos se han desembarazado de la dificultad desembarazándose del problema. Se distribuye el ejecutivo entre el presidente y treinta gobernadores de los estados: ó se deja en parte al pueblo ó á agentes nombrados por él. Y este arreglo, á tiempo que produce el efecto de que los negocios públicos sean manejados con mayor exactitud y regularidad, impone numerosos y fuertes frenos al ejercicio del poder. Indudablemente el plan mejor construido, es el que sea mas natural y adoptado á la conveniencia de la sociedad. Puede tener el efecto de desmejorar la belleza de la teoría, y hacer que

lo que era un principio cardinal de gobierno, venga á ser un mero arreglo ó materia de detal; pero no por esto es de menos valor.

En el gobierno federal de América, no hay sino una pequeña proporcion de los empleados públicos que sean elegidos por el pueblo. Sin mencionar los oficiales del ejército y armada, así como los embajadores, los empleados de aduana, jefes de departamentos, jueces, el procurador general y los procuradores de distrito, junto con los marshalls, todos son nombrados por el presidente y el senado. Los administradores de correos de alto grado son nombrados de la misma manera; los de grados inferiores son nombrados por el Director general del departamento. Solo el Presidente y los miembros de la cámara de representantes son nombrados por el pueblo, y el senado por las legislaturas de los estados. A primera vista, este parece un arreglo nuevo en una república democrática; pero la forma de gobierno confederado necesariamente conduce á un sistema de centralizacion dentro de él mismo. De aquí el que la importancia de las jurisdicciones locales sea mas manifiesta, para impedir que toda la autoridad del estado sea absorbida por un solo gobierno. Parece que el único medio de impedir que las dos jurisdicciones, la nacional y la doméstica, se confundan últimamente y la una pase á la otra, es centralizar los poderes del gobierno federal. En un gobierno consolidado no existe la misma razon, porque en él todos los empleados públicos pueden ser nombrados por el pueblo. Pero lo que particularmente merece atencion en el gobierno federal americano, es que aquellos empleados cuya administracion es central — el presidente y los miembros del cuerpo legislativo — son elegidos en los distritos locales, entre tanto que aquellos cuya administracion es local son nombrados por una autoridad central. No sucede así