

en los gobiernos de estado, en los cuales casi todos los empleados administrativos son nombrados por el pueblo; porque en los gobiernos domésticos no hay peligro de que nazca alguna rivalidad entre sus empleados públicos y la autoridad del estado.

Así, el gobierno general se adhiere todavía al sistema de patrocinio, entre tanto que casi todos los estados, desde 1789, han introducido gradualmente el principio electivo, para el nombramiento de los empleados civiles. La consecuencia es que la posición relativa de ambos gobiernos, uno respecto del otro, es diferente, y se ha alterado materialmente el equilibrio entre los dos. La política federal es la que crea ahora los solos partidos que existen por el momento, y estos partidos no solo gobiernan en los consejos nacionales, sino que controlan los partidos locales dentro de los estados. Y la sola cuestión es de si, controlando su política local, conseguirán también controlar finalmente sus intereses locales. No puede hacerse objeción á la influencia natural de la política general dentro de los estados, porque contribuye á estrechar mas el vínculo que liga los intereses nacionales con los locales; pero cuando á esta influencia natural se añade la fuerza artificial que nace del patrocinio del gobierno federal, ocurre la duda si las jurisdicciones de estado retendrán la jurisdicción independiente que se les asignó originalmente. Este patrocinio es el que crea el sistema de centralización en el gobierno general, y que no solamente da origen á dos grandes partidos, sino que subordina á ellos los partidos locales de los estados.

Hay, pues, en una república democrática, dos tendencias opuestas aparentemente: la una á la distribución del poder, la otra á la centralización de él. Tan pronto como se ha introducido el principio electivo extensamente, él conduce directamente á la creación de jurisdicciones locales, como

el solo medio de unir firmemente al constituyente con el representante. Las ventajas que estas jurisdicciones procuran no se realizan completamente, hasta que la población comprendida dentro de ellas no ha llegado á habituarse al manejo de sus propios negocios. Entonces la experiencia adquirida inculca la sagacidad y capacidad que se requieren. Pero como habrá un residuo de poder, después que se establecen estas jurisdicciones locales, á saber, el que representa el estado como un todo colectivo, la noción de un gobierno central viene forzosamente al espíritu del pueblo mas democrático; y entonces la cuestión es sobre el modo como podrá lograrse el gran beneficio de un gobierno semejante, sin introducir también un sistema de centralización.

Cuando se estableció la constitución de los Estados Unidos, los gobiernos de estado estaban todos modelados de un modo muy diferente del actual. Los empleados administrativos no eran generalmente elegidos por el pueblo, como lo son ahora. Entonces la constitución de Nueva York daba el poder de nombrar á un consejo; la de Pensilvania lo confería enteramente al gobernador, cuya autoridad en este respecto era parecida á la de un monarca británico. Los demás estados tendían mas ó menos al mismo sistema. Después de aquella época se han hecho importantes cambios en muchos de esos estados; entretanto que en los estados nuevos, que se han formado desde entonces, predomina grandemente el sistema electivo. Así, en la época, en que se estableció la constitución de los Estados Unidos, el patrocinio del gobierno de estado contribuía á contrapesar el patrocinio del gobierno nacional; esto es, creaba partidos locales en una vasta escala, y los armaba de grande influencia. Entonces esos partidos absorbían una gran parte del sentimiento público, y servían para quebrantar la impetuosidad de los partidos nacionales. Si desde 1789 hubiese

existido el sistema que ahora prevalece, tal vez se le habría copiado al formar la constitucion federal, por lo que respecta á algunos de los empleados públicos.

Se define comunmente el poder ejecutivo como la autoridad establecida para poner en ejecucion las leyes. Pero las constituciones de casi todos los estados europeos muestran la mayor divergencia posible de esta idea. Se hace corresponder la institucion al nombre, no que el nombre corresponda á la institucion. El poder de declarar la guerra, y hacer tratados, que se confiere al príncipe, sin participacion de ningun otro departamento, significa mucho mas que la facultad de ejecutar las leyes. Equivalen á una nueva ley para la comunidad, y pertenecen mas propiamente al departamento legislativo. La creacion de un órden de nobleza y el aumento de él, no tienen ni sombra de conexion con el poder ejecutivo. Es no solamente la creacion de una ley nueva y fundamental, sino un modo de influir en la formacion de las leyes que se dicten subsiguientemente. De las observaciones hechas al principio de este capitulo puede deducirse como es que estos atributos, junto con el patrocinio que implica el poder de nombrar, vinieron á asociarse con la nocion del poder ejecutivo. En una sociedad que no ha llegado á un alto grado de civilizacion, los hombres son gobernados mas por medio de su imaginacion que de su razon. Esé misterioso principio de nuestra naturaleza, que en algunos respectos es mas fuerte en el comun de la raza humana, que entre la gente educada, y que le hace figurarse un grado mayor de excelencia que la que puede encontrarse en la vida real, da la explicacion de este fenómeno. Es por esta razon que en las sociedades de forma mas imperfecta existe el poder real en el mayor vigor — mayor en Rusia, Turquía y Persia, que en la Gran Bretaña, Francia, y Bélgica. Cuando las masas son muy ignorantes, y presa

de toda clase de supersticion, por el sentimiento de su propia degradacion, están mas dispuestas á refugiarse en la creacion de un fantasma ideal de soberanía, que impone obediencia porque les causa admiracion. El trono, con sus inmensas é imponentes prerogativas, da á esta brillante imágen forma y existencia visibles. A las imaginaciones del pueblo les parece que cuanto mas lejos de él se halle el origen de todo poder político, mas se acerca á la suprema fuente del derecho y la justicia. Y una institucion que una vez ha adquirido ingenuamente esta autoridad preternatural, se halla en condicion de conservarla largo tiempo despues que la sociedad está preparada para un cambio completo y permanente. El poder ejecutivo retendrá todavia gran número de atributos que propiamente no le pertenecen. Aun en donde el principal magistrado se halla privado de los poderes para hacer la guerra y los tratados, y del derecho de crear una cámara del cuerpo legislativo, hay que interpretar con gran cautela el poder ejecutivo, es decir la autoridad para poner en ejecucion las leyes. Puede ella tener alguna apariencia de verdad en la interpretacion, si tratamos de describir el poder como él existe en algunos paises particulares, en vez de definirlo como debe ser en un gobierno regular y bien constituido. Ni esa interpretacion puede nunca ser rigurosamente verdadera, escepto en teoria; porque en la práctica la ejecucion de las leyes depende de una multitud de empleados esparcidos sobre una vasta extension del país, cuyos actos oficiales no pueden ser entendidos, mucho menos vigilados por un solo individuo. El adelanto hácia un estado de civilizacion, no solamente elevada, sino general, el aumento de los negocios de la sociedad, necesariamente pone límites á la autoridad ejecutiva. Los intereses públicos llegan á ser tan varios y complicados, que requieren la atencion laboriosa de miles de empleados,

en donde ántes bastaba un puñado de ellos. Esto produce dos efectos de grande importancia. Primero separa del principal magistrado á los empleados administrativos; continúa nombrándolos, pero las funciones que desempeñan quedan fuera de su inspeccion. Entónces quita enteramente la conexion de los empleos de estos con el suyo, y altera tanto la teoria como la práctica del gobierno. Innecesario es agregar que este último cambio jamas llega á verificarse sino en una república democrática. Como el principal magistrado ni puede ejecutar las leyes en persona, ni ver que sean ejecutadas por tal multitud de agentes, tarde ó temprano viene la idea de que la gran mayoría de los empleados administrativos no tienen en realidad conexion alguna con él. Por consiguiente se le priva del poder de nombrar, y así se hace que la teoría del gobierno corresponda exactamente á la práctica. Este, sin embargo, es el resultado del tiempo, y solo puede obtenerse en virtud de gran reflexion, y por una minuciosa y extensa experiencia de los negocios públicos.

Observo en la nueva constitucion de Nueva York un arreglo que no se encuentra en ninguna otra de las constituciones de los estados. El departamento administrativo está separado del que es propiamente el ejecutivo, y se halla clasificado bajo dos distintos títulos: « empleados administrativos » y « empleados locales. » El arreglo de las partes de una constitucion puede á veces ser materia de detal; pero en este caso es el resultado de un estricto analisis lógico, é indica que se ha comprendido la verdadera nocion del poder ejecutivo y que ha sido completamente apreciada. El efecto es quitar la conexion de los empleados administrativos con el principal magistrado mas claramente que lo que nunca se habia hecho antes; en otras palabras, producir una division del poder ejecutivo.

En algunas de las constituciones de los estados se usa este language: « el poder ejecutivo principal será investido en un gobernador. » Así sucede en la constitucion de Missisipi, segun la cual todos los empleados ejecutivos son nombrados directamente por el pueblo. Sin embargo, la eleccion está prescripta en el artículo que define el poder ejecutivo. En Nueva York se ha omitido la palabra « principal; » pero la distribucion del poder, que haria muy natural el uso de ella, se ha hecho; y así es que el empleo ú omision de la palabra es aun menos que una materia de detal.

Otras constituciones de estado colocan el nombramiento de algunos de los empleados administrativos bajo el título del poder ejecutivo, mientras que á los demas los ponen aparte bajo algun título cualquiera. Así sucede en la constitucion de Ohio. Se crea el empleo de secretario de estado en el artículo que define el poder ejecutivo, entre tanto que los de tesorero y auditor no están colocados bajo ningun título distinto. De otro lado, en la constitucion de Kentucky, los empleos de secretario de estado, procurador general, procuradores de distrito, y gerifes están mencionados en el título del poder ejecutivo, mientras el tesorero de estado, y el impresor, se hallan en el artículo que confiere el poder judicial. Siendo los dos últimos empleados elegidos por la legislatura, habrian sido colocados mas naturalmente en el título que trata del departamento legislativo. Sin embargo, esta misma confusion, que se encuentra en muchas de las constituciones de estado, es una prueba inequívoca del entero cambio de la estructura del gobierno en América. La convencion de Nueva York ha adoptado el arreglo y la fraseologia de la constitucion á ese cambio; y haciéndolo así, ha dado una claridad que antes no poseia á un principio muy importante de gobierno.

En un tiempo se veía al principal magistrado casi como si fuese el estado mismo. Pero desde que se le desvistió de las prerogativas que no tienen sombra de conexión con el poder ejecutivo, ha dejado de vérselo bajo ese aspecto. Un gran cambio ha tenido lugar en las ideas de los hombres de todas clases. La responsabilidad de los empleados administrativos, que ántes se refería á él como su jefe, se refiere ahora al pueblo. La palabra « subordinado » cuando se aplica á estos empleados, se usa entónces para denotar la relación en que están respecto de la comunidad, no para indicar dependencia del empleado principal. En otras palabras, la responsabilidad para con el pueblo se ha sustituido á la responsabilidad para con un individuo.

Y sin embargo, son ménos fuertes las razones para quitar el poder de nombrar al principal magistrado en una república que en una monarquía. En donde ese magistrado ejerce el poder por derecho propio, parece que hay mas necesidad de hacer el nombramiento de los demas empleados ejecutivos independiente de su control, que en donde él es elegido por el pueblo é inmediatamente responsable á este. Pero aunque la dependencia de los empleados públicos para con la comunidad, sea la mas conveniente á la sociedad, ella es incompatible con el genio de la monarquía. Esta dejaría de serlo desde el momento en que se hubiese efectuado el cambio, y el príncipe mismo caería en una dependencia del nuevo poder nombrante, ya se compusiese este de agentes del pueblo ó del pueblo mismo. El gobierno federal y algunos de los estados, han procurado conciliar ambos planes, siguiendo un tercero, que combina algunas de las faces de uno y otro. Se quita al principal magistrado el poder de nombrar, pero se le deja el de designar. Esto se considera algunas veces como un poder absoluto de nombrar; y esto es exacto solamente por lo

que respecta al partido político de donde se toma al nombrado, pero no mas allá. Puede no alcanzarse á ver siempre el control que ejerce el cuerpo á quien se confiere el poder de nombrar; porque en una gran mayoría de casos obra como freno preventivo, haciendo renunciar al empleado á designaciones de personas á quienes de otro modo habría escogido. Pero hay muchos casos en que se ha visto ejercer una acción directa, distintamente. Ha habido presidentes que en tales ocasiones se han conducido de manera que han persuadido á los imparciales de entre su propio partido, que no creían en la regla de la mayoría tanto como en la regla del que había obtenido la mayoría; y el senado se ha visto obligado á cumplir con el austero, pero patriótico deber de rechazar á personas que eran eminentemente ineptas para el puesto para el cual se les designaba.

Apesar del control del senado, hay, sin embargo, muchos defectos en este sistema. Puede la persona designada ser capaz y honrada, segun la aceptación comun, de modo que no podría ser rechazada con apariencia alguna de razón; y sin embargo, su dependencia del presidente por una nueva designación, ó por su continuación en el empleo por una sola semana, podría ser tal que lo impeliese á guardar una línea de conducta que no tuviese otro objeto que servir á la ambición personal de aquel empleado. Puede ser nombrado, no es mucho decir, será nombrado en vista de ese resultado. Esto daña grandemente el plan sobre que está constituida la autoridad ejecutiva, que procede en el concepto de que como el presidente es él mismo elegido por el pueblo, puede confiarse tanto en él para hacer designaciones, como para el ejercicio de cualquiera otra función. En ambos casos, el objeto sería que obrase como representante del pueblo. Pero hay esta diferencia entre los dos casos, que en el uno el presidente simplemente influye en las

opiniones de los demas, y en el otro obra directamente y determina sus acciones. En algun grado, el efecto es contrapesar su responsabilidad para con el pueblo; porque si puede colocar en puestos lucrativos á una multitud de personas que están ligadas á él por motivos poderosos de intereses, se le da una autoridad completamente extraña á la que contempla el principio electivo. Se ponè en sus manos un instrumento de no poca fuerza para promover su reeleccion. Falla así el designio original del gobierno, porque se le deja adoleciendo en gran parte del gran defecto del régimen monárquico. El príncipe tiene su puesto independientemente de la voluntad del pueblo, y al presidente se le arma con un poder que puede asegurar su reeleccion, á pesar de las bien fundadas objeciones que haya tenido su administracion. Así se vicia por sí mismo el principio de la representacion. Las instituciones políticas se convierten de ese modo en instrumentos para corromper tanto á los empleados públicos como al pueblo.

No hay sino dos planes para remediar este defecto. Uno es hacer que todos ó la mayor parte de los empleados del gobierno federal sean elegidos por el pueblo, en los distritos en donde hayan de ejercer sus oficios, precisamente como en los gobiernos de estado; y el otro declarar que el presidente no puede ser reelegido. El primer plan llevaria la division del ejecutivo mas lejos que al presente; el segundo haria al presidente comparativamente impotente por el patrocinio que hoy se le atribuye.

Si se adoptase el primer plan, puede creerse que el efecto seria confundir la autoridad de los dos gobiernos, borrar los límites que ahora los separan, y hacer que el ciudadano olvidase la doble obediencia que debe al gobierno general y al del estado. Es verdad que el presidente es elegido él mismo por el pueblo de los estados, y no por el pueblo de

los Estados Unidos; y lo mismo son elegidos los miembros del Senado y de la cámara de representantes. Y estas elecciones no solamente se hacen en cada estado separadamente, sino que, en tercer lugar, se efectúan en distritos locales, y sobre el mismo plan que para elegir los miembros de las legislaturas de estado. Tambien algunas veces se ha hecho la eleccion de presidente en distritos locales; y en todo caso se hace siempre en pequeñas subdivisiones, menores que las de los condados. Pero el principal magistrado de la Union se halla estacionado en el asiento del gobierno, en donde están centralizadas todas sus funciones. Solo allí es que tenemos conocimiento familiar de que ejerce autoridad política. El congreso tiene sus sesiones en el mismo lugar; y es á ese sitio que deben referirse todos sus procedimientos. Esto contribuye á mantener estas partes de la máquina del gobierno nacional á la vista del público, y tira una línea de diferencia entre este y las instituciones domésticas de estado. Pero si todo el cuerpo de empleados administrativos fuese elegido de la misma manera, seria de temerse que perdiesen su identidad separada, supuesto que sus funciones serian necesariamente ejercidas en distritos locales dentro de los estados, y no en un punto central. Si se adoptase este plan, puede temerse que la fuerza centripeta del gobierno federal se debilitase mucho; y que se extinguiese el amor de la union y el espíritu de patriotismo que ha penetrado á todo el país. Originalmente pudo haberse conferido el poder de nombrar al presidente, porque se suponía que era un atributo del poder ejecutivo. Puede no ser este su verdadero carácter, y llenar sin embargo un fin de importancia mayor todavía.

El poder que ejerce la imaginacion sobre las opiniones de los hombres, es una cosa que no debe desatenderse absolutamente; y sobre todo cuando viene en auxilio de alguno

de los legítimos objetos del gobierno. Pero jamás se ha encontrado que la menuda división de la autoridad del estado, la creación de jurisdicciones de condado, de municipio, de ciudad, relaje el vínculo que mantiene reunidas todas las partes, y las liga con una autoridad que preside á todas — la del estado. Por el contrario, el vínculo se ha vuelto más firme y fuerte. A la verdad, la completa centralización del poder de nombrar afecta sensiblemente las imaginaciones de los hombres, porque pone en acción un poder que está más allá de ellos; pero la transmisión de este poder al pueblo le da conexión más palpable con sus intereses, y al fin produce una impresión sobre él más duradera, si no más viva. En vez de que la autoridad del estado se refiera á un individuo, se hace que represente el poder unido de toda la sociedad; cosa igualmente misteriosa é invisible en su acción, y que sin embargo apremia las acciones de los hombres con una fuerza casi irresistible. El delincuente en América, sea por crímenes políticos ó privados, se entrega desde el momento en que un empleado le dice, « os arresto en nombre de la autoridad del estado. » Se doblega ante una autoridad que tiene tanta significación, y que sin embargo solo habla por medio de un solo individuo humilde, á quien él mismo ha contribuido á elegir. Siempre se gana más que lo que se pierde en basar clara y directamente el gobierno sobre los intereses del pueblo. La acción práctica del sistema inculcará el saber y experiencia que se requieren; y entretanto que la influencia de la imaginación contará todavía por algo, se aumentarán poderosos motivos para hacer al pueblo prudente y circunspecto en la elección de sus empleados públicos. No creo equivocarme al decir, que es al demasiado ejercicio de la imaginación que deben atribuirse las más grandes faltas, aun en un país de instituciones libres. Como los hijos del rico, que creen que otros tendrán abundante-

mente cuidado de ellos, así el pueblo se halla dispuesto á conceder todo á la ostentosa autoridad que preside á los negocios públicos, cuando el manejo de sus intereses se ha puesto muy lejos de él. Pero cuando tiene que habérselas con sus propios recursos, y se vé obligado á abordar los negocios como una materia de serio interés, aprende á ser más cauteloso y prudente en cada paso que da. La población aumenta con tanta rapidez en América, las generaciones se aglomeran sobre las generaciones tan pronto, que puede decirse que la sociedad se halla todavía en un estado de fermentación. Contra la opinión de todos los escritores europeos, podemos asegurar que es, cuando la población llega á ser numerosa, y que la sociedad tiene apostados continuamente muchos centinelas de la libertad pública, y cuando un hábito largo é inveterado ha hecho el régimen republicano firme y duradero, que pueden apreciarse debidamente las instituciones políticas.

No tenemos motivos de creer que en la Gran Bretaña sean nombrados los empleados públicos con más juicio que en los estados americanos. Tomemos como ejemplo los jueces de paz, que son tan numerosos, que la suma total de negocios despachados por ellos es de inmensa consecuencia para la comunidad. Estos magistrados no ejercen en el primer país la misma jurisdicción civil importante que en el último. Pero poseen algunos poderes de considerable magnitud, y su jurisdicción criminal excede totalmente á cualquier cosa de esa especie conocida en los Estados Unidos; porque pueden sentenciar á prisión casi ilimitada, y aun á deportación por siete hasta catorce años. Esos jueces son nombrados en Inglaterra por el Lord teniente del condado, empleado que es totalmente irresponsable. En los Estados Unidos ellos son casi universalmente elegidos por el pueblo de cada condado ó municipio. Estos empleados desempeñan sus