

llanos deberes muy á satisfaccion del público, aunque su jurisdiccion en algunos de los estados se extiende á controversias sobre una suma de cien dolares, y que por consiguiente pasa por sus manos una gran suma de dinero. Pero en el reino británico las malas prácticas de esos magistrados, de una clase ú otra, han sido tan flagrantes y notorias, que han llamado la atencion de los principales hombres del parlamento. Lord Brougham, cuando estaba en la cámara de los comunes, habló dilatadamente y con mucha severidad sobre ellos, aunque por su parte habia la mejor disposicion á suavizar la censura que merecian.

Sé que aunque el patrocinio que ejerce el presidente tiene una influencia perturbadora en la política doméstica de los estados, ella es contrapesada en algun grado por otro efecto. Si reforzando y consolidando los dos grandes partidos nacionales, no se sufocan los celos seccionales, las ideas estrechas y contraídas que crearia la mera política de estado, al menos se mitigan y se mantienen mas fuera de la vista. Se evita que las jurisdicciones seccionales se hagan pedazos, colocándolas sobre un campo en donde una simpatía comun, un interes mutuo anima al ciudadano de Georgia como al de Ohio. Estos no son efectos de poco momento, y si no pueden obtenerse de otro modo que invistiendo al presidente del vasto patrocinio de que goza, no puede dudarse que los males incidentes al sistema son ampliamente compensados. Deben, sin embargo, existir partidos nacionales, y tendrán siempre una influencia preponderante, desde que las cuestiones en que deben ocuparse son tan graves y de tan general interes para el país todo.

Aun cuando una considerable porcion de los empleados administrativos del gobierno federal fuesen nombrados por los estados, tengo la persuasion de que una devocion genuina á los intereses nacionales, y un generoso patriotismo,

no serian perdidos para la comunidad. Ambos gobiernos se identificarían mas que ántes en intereses, y acompañaría á la ejecucion de las leyes por un empleado federal la misma autoridad que á la de las del estado. Lo que da eficacia al gobierno confederado es la ejecucion de las leyes sobre los individuos. Las leyes de los Estados son en verdad leyes de los estados; y aunque no haya nunca unanimidad para expedirlas, tampoco la hay sino raras veces para expedir las de los estados. Sin embargo, rara vez hay resistencia á una ley de estado en alguno de los condados cuyos diputados han votado contra ella. El estado es una agregacion de condados, así como la nacion es una agregacion de estados; y aunque en el primero se han hecho las partes del todo, mientras en la última el todo se ha formado de las partes; sin embargo, el pueblo se adhiere tan tenazmente á las divisiones locales de condados y municipios, como á la mas grande division en estados. Dificilmente alguno de ellos se someteria á una autoridad central del estado no fraccionada, mas que á la autoridad de un gobierno nacional consolidado. Así es que la fundacion de estas jurisdicciones menores, es coetánea de la fundacion de los gobiernos de estado. Lógica, si no cronologicamente, seria exacto considerar á los estados como si hubiesen salido originalmente del establecimiento en municipios y condados, mas bien que á la inversa. Esto es tan cierto, que si los estados en que ellos han subsistido desde tiempo inmemorial emprendiesen abolirlos, la opinion pública se hallaria tan contrariada como si el gobierno nacional invadiese los derechos indudables de los estados. Estas jurisdicciones locales contribuyen, pues, á ligar las partes de que se componen los estados. Y la existencia de las mas amplias jurisdicciones de los estados, lejos de debilitar la autoridad del gobierno central, agrega fuerza á ella, por el mismo principio que la division del poder judicial

entre el juez y el jurado aumenta la autoridad efectiva del primero. Se releva al juez del cumplimiento de deberes que, aunque los menos difíciles en sí mismos, son los más aptos para engendrar animosidades en la sociedad. De la misma manera, el gobierno federal es relevado de responsabilidad en tantas materias que excitan la atención y los sentimientos del pueblo, que su autoridad tiene frescura, y en donde obra tiene la ventaja de mayor vigor y ardor. No estoy por lo mismo dispuesto á creer que la elección, al menos de una clase de empleados administrativos del gobierno federal, menguaría en ningún grado su legítima autoridad.

Pueden ocurrir casos en que haya colisión entre el gobierno de estado y el federal; y para precaverse de las consecuencias que de esto se sigan, hay una clase de empleados cuyo nombramiento debe seguir haciéndose como hasta hoy. El procurador general, los procuradores de distrito y los marshalls, así como los jueces de los tribunales federales deben seguir siendo nombrados por el presidente y el Senado. La parte de patrocinio que así se adscribe al principal magistrado no sería grande, ni haría daño, aun cuando no estuviese acompañada de una ventaja particular. No es tal vez cierto que las leyes no serían tan enérgica y fielmente ejecutadas, si los procuradores de distrito y los marshalls fuesen elegidos por los estados. Ya han ocurrido casos en que estos empleados han renunciado sus puestos, á consecuencia de algun embarazo temporal para el cumplimiento de sus deberes, y de su falta de voluntad de hacer esfuerzos para vencer la dificultad. Porque el empleado es nada, á menos que se vista con la armadura de la opinión pública. Los ejemplos de resistencia á la ejecución de las leyes de estado, han sido ciertamente más numerosos que los de resistencia á las leyes de la unión. No obstante, los empleados ejecuti-

vos del uno y de la otra han triunfado invariablemente. Pero si hay una incertidumbre cualquiera, esta es razón suficiente para conservar el modo de nombrar que ahora existe. Un experimento con una clase más numerosa de agentes públicos, dará mucha luz sobre la practicabilidad de extenderlo todavía más.

Los administradores de correos son la clase más numerosa de empleados del gobierno federal. Ellos exceden en número á todos los demás tomados juntamente. Sus deberes son de un carácter esencialmente local, esto es, están confinados á ciertas divisiones territoriales dentro de los estados. Por lo mismo, no veo razón por que, si se convocase una convención para formar una constitución de gobierno, no pudiese encomendarse al pueblo el nombramiento de esos empleados, precisamente como el de los miembros de la cámara de representantes. El plan contraría nuestras nociones de conveniencia teórica; pero es lo más que puede decirse de él. Esta noción de conservar un cierto arreglo simétrico, tuvo indudablemente grande influencia en las convenciones que organizaron primero los gobiernos de estado. En aquel tiempo, el poder de nombrar parecía un atributo peculiar del ejecutivo; y todos los estados confirieron al gobernador al menos el poder de designar. Un gran cambio ha tenido lugar en casi todos los antiguos estados; y en los nuevos apenas pueden descubrirse vestigios del sistema. Sin embargo, el manejo de los negocios públicos es, para decir lo menos, tan ordenado, recto é inteligente bajo el nuevo como bajo el antiguo sistema. No hay posibilidad de hacer que las instituciones libres tengan buen éxito, sino educando el espíritu popular en los hábitos del *self government*, y haciéndole sentir y realizar las consecuencias que se siguen de cualquier error en el manejo de los negocios públicos. Aunque admitiésemos que las elecciones fuesen

un provocativo para el espíritu de partido, este no sería un argumento contra ellas. Jamás se ha obtenido un gran bien sino luchando con grandes dificultades.

Sin embargo, parece que la experiencia prueba que las elecciones son en sumo grado convenientes para el orden público. De varios modos puede explicarse este hecho inesperado. Primero : el celo público se temple mucho, cuando los puestos y los emolumentos no están confinados á un cuerpo reducido, sino que están abiertos, en realidad y no meramente en el nombre, á la libre competencia. Segundo : es un principio de la naturaleza humana, casi universal en su acción, que cuando los deseos del hombre pueden ser lealmente satisfechos, pierden su atractivo y no tienen ya poder para mover las pasiones. Tercero : la más igual distribución de poder que las elecciones populares introducen necesariamente, da también origen á una más igual distribución de beneficios. Los hombres no son ya favorecidos por clases y secciones, porque todas las clases y secciones tienen parte en el manejo de los negocios públicos. Cuarto : el espíritu popular llega á educarse mejor infinitamente, que bajo el antiguo sistema. Tengo presente la necia afectación de rebajar perpetuamente el presente, en comparación con el pasado, no importa cual sea la época en que esté colocado ese presente. Pero yo creo no haber sido un observador inatento de la sociedad : al menos he tratado de hacerla el objeto de mis meditaciones ; y creo que puedo discernir muy visibles señales de mejora, tanto moral como intelectual, en toda parte de América. Los dos países que en tiempos recientes han sido más conmovidos por el espíritu de partido, y que han sido presa de todo crimen é inmoralidad, son España y Portugal. Una elección, que en América hace muy poco ruido más allá del distrito ó del condado, y que tan pronto como pasa deja todo tranquilo, hace de

aquellos países un teatro de perpetua lucha y desorden.

En el evento de que por una enmienda constitucional se atribuyese el nombramiento de los administradores de correos de los distritos locales á los electores de ellos, hay muchos frenos importantes de su conducta que quedarían en manos del gobierno federal. Primero : ellos serían autorizados para ejercer el cargo, sobre el mismo principio que los empleados del estado, quienes elegidos en las divisiones territoriales de los estados, son autorizados por los gobernadores. Segundo : serían gobernados por las leyes federales, que no solamente demarcarían los distritos electorales, sino que prescribirían las funciones que habrían de ejercerse en ellos. Tercero : tendrían que responder ante los tribunales federales. Y cuarto : sus hechos se referirían al asiento del gobierno federal ; de manera que en el caso de cualquier cargo contra ellos, podrían ser suspendidos por el presidente. Un presidente sería muy cauto en el ejercicio del poder de separar, aun temporalmente, del puesto al empleado, en donde él no debe su puesto directamente á él. El presente sistema da tentaciones que muy pocos magistrados pueden resistir. Él invita al presidente á tratar á todos los empleados administrativos como si fuesen peones sobre un tablero de ajedrez, y á no usar de ellos para otro objeto que para hacer el juego de la política á la moda antigua. El plan propuesto proporcionaría abundantes frenos de la conducta de esos empleados, mientras crearía al mismo tiempo una poderosa y saludable restricción para las acciones del presidente.

Creo que habría pocos presidentes que no prefiriesen ser relevados de la molestia y animosidades que engendran estos nombramientos. Mientras tal autoridad exista, nadie que ocupe el puesto se siente en libertad de prescindir del libre ejercicio de ella. El partido, si no el público en general, es-

pera que se harán cambios por fines políticos. La constitucion y las leyes han lanzado un veto para este efecto, que el principal magistrado no se atreve á declinar; aunque gustosamente se desprenderia de la prerogativa para librarse del eterno clamor y despótico dominio de los círculos ó camarillas (*cliques*). Ahora hace cambios, segun su capricho se las dicta; pero dándole una autoridad tan antinatural, se hace de él un ser caprichoso.

Hay una dificultad con respecto á la remocion de los empleados públicos, que ha pesado sobre el alma de los hombres pensadores. Si un empleado ha sido elegido por el pueblo, y se hace culpable de grave mala conducta, y el periodo de otra eleccion no llega sino pasados uno ó dos años ¿de qué modo debe obrarse respecto de él? El modo de obviar esta dificultad, es obligarlo á dar fianza de su buena conducta. Pero no siempre puede ser esto suficiente: puede cometer mayor daño que el que pueda compensarse con cualquier garantía que dé. Las repúblicas italianas de la edad media intentaron librarse de la dificultad, eligiendo sus empleados por términos excesivamente cortos; unas veces por seis meses, y algunas solamente por uno. Se creia entónces que no habia medio de conciliar los dos principios — el de la responsabilidad y el de la eleccion — sino haciendo la duracion del empleado tan limitada, que este tendria con dificultad tiempo para cometer algun flagrante delito. No exigian fianza; y no solamente nunca removian sus empleados ántes de que espirase el término, sino que se tenia como un principio fundamental, que no podia haber juicio por mala conducta sino cuando ese término hubiese espirado. En los gobiernos de estado de América se evitan fácilmente estas dificultades, y de una manera bien llana y efectiva. En Ohio, los tesoreros de condado son removibles por los comisarios de condado, sin aguardar el

pesado procedimiento de un juicio y condenacion. Tambien, de la misma manera, el gobernador del estado, si es acusado, cesa por el momento de ser gobernador, y el presidente del senado suple su falta. En Nueva York, el tesorero del estado y los demas empleados administrativos, pueden ser suspendidos por el gobernador, siempre que falten á su deber. Estas disposiciones, que jamas ocurrieron á los políticos italianos, son perfectamente familiares á los americanos. El empleado ha sido elegido por el pueblo; por tanto, ningun magistrado puede privarlo de su empleo. Pero es muy propio que se le suspenda por lo pronto: si al fin se le remueve, es por condenacion de un tribunal del pueblo.

En la gran mayoría de casos, la fianza exigida por el gobierno federal á sus empleados, seria suficiente para asegurar el fiel cumplimiento de sus deberes, lo mismo que sucede con los empleados de los estados. El mismo sistema que adoptan en todos los gobiernos de estos, podria seguirse, con iguales ventajas, por el gobierno federal. Él obraria como un freno, tanto respecto del presidente, como de los empleados administrativos; entre tanto que nos libramos de la corruptora influencia del patrocinio ejecutivo.

Tengo confianza en el plan de compartir el poder de nombrar con el pueblo, no solamente por su congruencia con el genio de las instituciones libres, sino porque no creo que la irrelegibilidad del presidente alcanzase á evitar los males á que se desea poner remedio. Cuando no exista el deseo de la reeleccion, una nueva pasion tomará su lugar: el primer magistrado llegará á interesarse profundamente en la eleccion de su sucesor. La ambicion de los hombres, de vivir aun despues que han muerto, es uno de los mas poderosos móviles de la conducta humana, y se desenvuelve en toda variedad de formas en el curso de la vida. Antes de

que las instituciones feudales hubiesen plantado firmemente el principio hereditario en el gobierno, los reyes ambicionaban ser instrumentos para la eleccion de sus sucesores, como si fuese asunto de interes personal de ellos mismos. Los emperadores romanos, aunque no hubiese razon de parentesco en el caso, ambicionaban tanto esta reputacion, como extender los limites del imperio. El presidente americano se hallará siempre rodeado de hombres poderosos y aspirantes, que tratarán de captarse su favor, y á quienes puede ser deudor de inestimables obligaciones en la prosecucion de su plan de administracion. Luchará para vivir en la persona de su sucesor.

Hay otra consideracion de grande importancia. Así como las instituciones libres se complacen en elevar al hombre de mas humildes pretensiones al puesto mas alto, de la misma manera enseñan al hombre que ha alcanzado los mas grandes honores, que el lustre de su reputacion no se empaña por aceptar despues una posicion inferior. En dos casos han consentido los ex-presidentes en ocupar puestos de inferior grado. El hombre es quien ennoblece el empleo, y no á la inversa. Apenas se habrá establecido el precedente, que ya será seguido generalmente; sobre todo si el presidente saliente se halla en el vigor de la edad, y en la plena posesion de sus facultades. La experiencia de uno que conoce tanto de los atractivos y ansiedades de la vida pública, puede ser muy instructiva para los que acaban de entrar en la carrera de ella. Este es un poderoso motivo de interes y de ambicion, que empeña al presidente en la eleccion de su sucesor. Puede ser futuro embajador de la nacion, ó aspirar á cualquier otro puesto para el cual le recomiendan su extensa fama y talentos. Puede haberse retirado muy pobre de la presidencia, con mucha honra para él. En vez de una pension que los gobiernos libres nunca dan, querrá ganar una

remuneracion, empleado en alguna cosa útil para su país. Pero le será imposible perder de vista la influencia que las conexiones de partido tendrán en promover la realizacion de sus deseos.

Un arreglo político que tiene en vista promover un fin principal, generalmente tiene el efecto de servir á otros subordinados. La completa centralizacion del poder de nombrar da ilimitada influencia al gobierno de la mayoría. Pero si este poder se distribuye entre los distritos en donde han de colocarse los empleados, se mitiga mucho el extremo rigor de la regla de que la mayoría es la que debe gobernar, sin desmejorar sustancialmente su fuerza. Tambien elegirán los varios empleados administrativos aquellos que tienen mejor oportunidad de juzgar de su capacidad; porque, como antes he observado, las instituciones libres, si no encuentran hombres absolutamente aptos para el *self government*, son admirablemente adaptadas para hacerlos tales.

Ocurrirán, sin embargo, dudas á los espíritus mas inteligentes. Se preguntará ¿cómo es posible acertar en el gobierno de una gran poblacion, si los principales empleos del estado no estan rodeados de algun prestigio de autoridad? Si se prescinde del principio hereditario, y son abolidas las prerogativas del poder real ¿qué plan puede reemplazar la disminucion de autoridad del gobierno, á menos que se centralice todo el poder de nombrar en un magistrado principal? ¿De qué manera podemos mantener viva la nocion de la unidad, como un atributo del gobierno, la cual ha tenido hasta ahora tanta eficacia para gobernar la humanidad? Si estamos obligados á tener en cuenta las buenas cualidades de la naturaleza humana, puede decirse que tambien lo estamos á tener presentes las malas. Y mientras que todos los hombres de estado han estado convencidos,

desde los primeros tiempos, de que el principal objeto del gobierno era refrenar de todos modos el sentimiento popular, ¿ debe el gobierno americano desprenderse del único medio de hacerlo que se le ha dejado, y que es meramente indirecto en su acción? Aun cuando no se hubiesen considerado suficientemente estas reflexiones en diferentes partes de esta obra, estoy tan firmemente persuadido que el sistema de patrocinio no puede sostenerse siempre, que yo haría un mérito de la necesidad, y anticiparía el período en que debe caer en desuso. Hay contra él una fuerte corriente de opinión pública; y generalmente he observado, que siempre que ella ha tenido una tendencia muy general y decidida á producir un gran movimiento en la sociedad, este se ha efectuado con seguridad; y lo que es de igual importancia, ha sido acompañado con salvaguardias y combinaciones compensatorias que se habían desatendido del todo. Puede haber tendencias al cambio particulares ó locales, y estas nunca significan cosa alguna. Pero cualquier suceso, al cual se tiende de una manera tan general y señalada, que imprime un carácter sobre el siglo ó el país, está seguro de realizarse con éxito.

Observo que ha habido un gran cambio en el modo de procurar nombramientos. Antes, uno ó dos individuos en un estado se arrogaban el derecho de dictar al presidente las designaciones que había de hacer. Era un medio de promover sus fines privados. Muy generalmente era con el objeto de reforzar sus conexiones políticas; pero algunas veces los motivos que los dirigían eran puramente personales. He sabido de un caso en que un individuo de alguna influencia procuró un nombramiento á un cercano pariente de su enemigo, para ligar aquel á sus propios intereses, y dar á este un golpe mortal. El nombramiento era absolutamente sin objeción: no podía haberse

hecho otro mejor; pero el ejemplo era de perniciosa influencia.

En veinte y cinco ó treinta años, ha cambiado considerablemente el manejo de esta materia. Un hombre público, sea cual fuere su influencia, se cree obligado á tener una considerable deferencia á la opinión de las gentes entre quienes el nombrado debe residir, y desempeñar sus funciones. Se redactan recomendaciones, y aun cuando las personas que se designan no sean enteramente de su gusto, se cree obligado á secundarlas. Este cambio en el modo de obrar del sistema, es indicio seguro de que el sistema mismo se halla en vísperas de ser cambiado.

El sistema de patrocinio corresponde propiamente al gobierno monárquico; no se adapta al genio de una república. Parece que Cecil fué el primero que se apercibió de su importancia como un instrumento de gobierno; y anunció como una máxima política, que la nación debe ser gobernada por medio del parlamento, y no por el parlamento. Jacobo I. fué el primer rey que obró según esta máxima, seduciendo á un caudillo parlamentario de la causa popular, y haciéndolo primer ministro.

El nacimiento de este sistema en el gobierno monárquico, es una prueba infalible de que va teniendo efecto un gran cambio en el modo de obrar de las instituciones. Denota que el gobierno está pasando, por grados insensibles, de la monarquía absoluta á la limitada. Todos los monarcas absolutos reinan por la fuerza ó la superstición. Como M. Hume observa, pueden verse obligados á trujamanear y regatonear con algunos hombres particulares; pero la gran masa de la comunidad es gobernada por el temor ó la superstición. Si en una sociedad así organizada se pone en movimiento una serie de causas que despierten y pongan en actividad el espíritu público, y difundan los conocimientos y