

la industria por todo el país, se establecerá una comunicación mas directa entre el pueblo y el gobierno. La opinión pública será ya algo, así como posteriormente llegará á ser todo. El príncipe se verá obligado á echar á un lado los toscos instrumentos de gobierno que antes haya empleado. Como ya los hombres no podrán ser conducidos por la fuerza, ocurrirán á la influencia seductora del patrocínio; y esta es indudablemente una gran mejora sobre el sistema antiguo, por cuanto supone que los hombres se hallan dotados de acción libre, y tienen que ser gobernados por alguna especie de persuasión dirigida á las inteligencias, aunque sea por medio de sus intereses.

Este modo de gobernar una comunidad puede denominarse el estado de transición de la monarquía absoluta á la limitada. Su continuación puede ser de duración infinita, porque posee el poder de propia conservación mucho mas que el antiguo sistema. Puede durar tanto, pero en una forma tan mitigada, que lo haga también un estado de transición de la monarquía á las instituciones libres. Puede crear un cuerpo tan numeroso de gente educada, y de pensadores independientes, que forme un contrapeso efectivo al trono y la aristocracia. El gobierno americano empezó en donde todos los otros gobiernos han cesado; y si aquí y allí el gobierno federal ofrece facies de un carácter monárquico, debe atribuirse á la falta de toda experiencia que habia cuando se modeló un gobierno republicano sobre tan vasta escala.

Hay, sin embargo, una circunstancia que ha tendido grandemente á disminuir los males del patrocínio en los Estados Unidos; y es la inmensa desproporción entre el número de empleados y el número de electores. La influencia que ejerce el sistema de patrocínio, depende evidentemente del número de personas que pueden ganarse, y este depende

del número de ciudadanos activos; no entendiendo por esto el número de todos los varones adultos, sino el de aquellos que son admitidos al ejercicio de los derechos políticos. No hablamos de un patrocínio como el que puede aplicarse á la informe y bruta masa de una población turca ó rusa; estos son gobernados fácilmente sin emplear tan delicado pero poderoso instrumento. El rey de Francia nombra para ciento treinta y ocho mil empleos, cuyos salarios reunidos suman cuarenta millones de dolares; y el presidente de los Estados Unidos nombra para quince mil, cuyos salarios ascienden á la suma de cinco millones de dolares. No solo hay una gran disparidad entre el número de puestos lucrativos de que hay que disponer en ambos países, sino, lo que es todavía de mas importancia, hay una inmensa desproporción entre el número de empleos y el de ciudadanos sobre quienes se puede influir de este modo. Ciento treinta y ocho mil empleados públicos, y solamente doscientos mil electores, acusa un patrocínio literalmente gigantesco, cuando se compara con quince mil empleados y tres millones de electores. La ley de reforma de la Gran Bretaña, que ha aumentado el número de electores de trescientos cuarenta mil á ochocientos trece mil, ha disminuido en la misma proporción el poder del monarca inglés. El presidente americano no puede nombrar sino un empleado entre doscientos electores. El rey de Francia puede disponer de tantos empleos que puede dar uno á cada segunda persona en el reino. El efecto de uno de los sistemas es educar un vasto cuerpo de empleados civiles en el servicio del gobierno; el del otro es crear un cuerpo independiente y grandemente mas numeroso, fuera del gobierno. Esto solo basta para probar cuan grandemente equivocados están los que han hecho un paralelo entre los monarcas europeos y el primer magistrado de América.

Hay una circunstancia de un carácter del todo diferente, que aumenta el poder del presidente americano, y que es peculiar al gobierno representativo. El inmenso desarrollo del principio democrático — cosa de ayer — sin entrar como un elemento distinto en la composición del gobierno, estropea incalculablemente en la práctica el poder de los monarcas ingles y frances. La estructura de la sociedad y las instituciones políticas no están en completa armonía una con las otras. En los Estados Unidos sucede á la inversa, y puede decirse que el predominio popular limita y fortifica al mismo tiempo la autoridad del primer magistrado.

Porque la verdadera noción del poder político no consiste en estar en contiendas y obrar contra los intereses generales, sino mas bien en fundarlo sobre la voluntad general, y de esta manera dar al gobierno mayor suma de energía física y moral, que la que de otro modo podría emplear. Pero nada contribuye tanto á dar fuerza é influencia á un empleado público, como la confianza en el apoyo de un pueblo libre. Esta es mas que un equivalente de la obediencia de un grande ejército. Las instituciones libres no disminuyen la autoridad de ningun magistrado público; pero dan una nueva dirección á la ambición, é insensiblemente habitúan al genio mas aspirante á no fundar esperanza de adquirir una reputación duradera y brillante sino sobre su habilidad para adelantar la sólida prosperidad del estado. La ilimitada autoridad que puede ejercerse para llevar á efecto este designio, es un poder tan positivo como el de cualquier potentado sobre la tierra. Esta nueva dirección del poder es uno de los signos característicos del siglo. Aun el emperador Napoleon, que vivía en medio de elementos poco calculados para inspirar estos sentimientos, se vió obligado á refugiarse en un monumento que había construido por el bien público. « Yo iré á la posteridad, exclamó, con el código

de leyes en mi mano; » y aunque ese código no es obra de sus manos, sino que ha sido extraído de los profundos escritos de Pothier, y otros juristas eminentes, sin embargo las circunstancias le proporcionaron darle existencia; y puede fácilmente perdonarse, y aun admirarse, la vanidad que trata de asociarse en algun grado con aquellos que han sido los bienhechores reales de la humanidad.

En ocasión mas reciente, el monarca inglés Guillermo IV se puso á la cabeza del partido que luchaba por la reforma parlamentaria. Isabel favoreció el establecimiento de los diarios; pero pensó poco en que este era el primer paso para crear un nuevo poder en el estado. Y un monarca subsiguiente ratificó la ley sobre motines (*mutiny bill*) sin calcular exactamente las consecuencias que de él habrían de seguirse. Guillermo IV, sin embargo, comprendía el alcance de la ley que introdujo la reforma parlamentaria; y varonilmente saltó á la conclusión de que, aunque limitaba su autoridad, aumentaba grandemente su influencia. Las instituciones de una república democrática hacen que el temperamento habitual de los hombres públicos sea lo que en otras partes es solamente un rasgo ocasional de magnanimidad.

He observado un cambio que tiene lugar muy gradualmente en el gobierno monárquico; y es la sustitución del patrocinio como un instrumento de poder, en lugar de la superstición y del temor. Hay otro igualmente notable, y calculado para llamar la atención de los espíritus investigadores. La autoridad real y la ejecutiva, que originariamente estaban reunidas en una persona, con el trascurso del tiempo han venido á quedar separadas una de otra. Ostensiblemente puede el jefe del estado continuar ejerciéndolas ambas; pero en la práctica, en la administración actual de los negocios públicos, la tendencia es á separarlas enteramente. Este es un acontecimiento que contribuye á quebrantar

la fuerza de la autoridad real, y anular la máxima: « el rey no puede hacer mal, » introduciendo algo parecido á una responsabilidad regular en el manejo de los negocios públicos. Acelera el paso de la monarquía absoluta á la limitada ó constitucional, y últimamente facilita la transición á las instituciones libres.

Dos causas pueden asignarse á este cambio importante. Primera, la disminución de la autoridad personal del rey, que necesariamente tiene efecto en una comunidad que ha alcanzado un alto grado de civilización. Surgen entonces tantos y tan poderosos intereses para oscurecer el lustre del trono, que el empleado deja de ejercer la mágica influencia que antes tenía sobre los hombres. Entre tanto el poder é importancia de los otros departamentos van adelantando gradualmente; adquieren una vasta porción de la influencia y respeto que antes se concedían exclusivamente al monarca. Se vé entonces el dicho de Luis XIV, « el estado soy yo, » como una efusión de vanidad mas bien que como una expresión traidora.

En segundo lugar, las funciones que corresponden al ejecutivo llegan á ser tan intrincadas, como ya he dicho antes, que exigen el ejercicio de mucha capacidad, actividad é instrucción; y su ejercicio es absolutamente imposible para un solo individuo. Entonces, esos pomposos y lujosos funcionarios, que eran meros sirvientes del rey, forman una oficina regular de empleados ejecutivos. Continuará el rey nombrando esos empleados; pero los negocios cuyo manejo se les encarga serán tan complicados y difíciles, que no serán ni aun entendidos por el príncipe. Esto dará á ese cuerpo de empleados un carácter é importancia distintos, que en el trascurso del tiempo, vendrá á pasar en algo parecido á una independencia nominal de él. No siempre la importancia del principal se aumenta por la habilidad de los agentes que

emplea; frecuentemente sucede á la inversa. Últimamente, la relación en que los empleados ejecutivos se ponen respecto de la comunidad, es tan de mayor extensión, que aun obra como un contrapeso de su autoridad.

Los asientos que los ministros tienen en el cuerpo legislativo, contribuyen á conservar este gran cambio en la constitución del poder real. Originariamente este arreglo se adoptó para apoyar al trono; pero en una comunidad altamente civilizada, la legislatura tiene seguridad de adquirir la supremacía, y de convertir en provecho suyo todos los instrumentos de la corona. Colocando á todos los miembros del ministerio en la rama popular de la legislatura, como usualmente sucede, se les pone en inmediato contacto con los representantes del pueblo, se les sujeta al control directo de la opinión pública, y se hace que tengan la seguridad de que perderán sus puestos, siempre que la mayoría esté decididamente contra ellos. De este modo, por un procedimiento lento, pero irresistible, se llega á separar efectivamente el ejecutivo del poder real. El príncipe es un magistrado hereditario, el pueblo no tiene voto en su nombramiento; pero pierde sus funciones ejecutivas para compensar ese arreglo antinatural para nombrarlo. Las personas que ejercen entonces esas funciones son virtualmente nombradas por los representantes del pueblo. No es sorprendente que un primer ministro inglés prefiera un asiento en la cámara de los comunes á uno en la de los Lores; porque como nada puede librar á los ministros del omnipotente control que ejerce la opinión pública, están ciertos de agregar peso á su autoridad obrando en unión con ella.

Por la ley de establecimiento de los años doce y trece de Guillermo III, se declaró que ninguna persona que ocupase un empleo ó puesto de confianza, sería elegible para el parlamento. Después se alteró esta disposición, excluyendo

de ser elegidas á las personas que tuviesen pensiones, y declarando vacante el asiento en la cámara de los comunes de los que fuesen nombrados para un empleo. Estos eran sin embargo reelegibles inmediatamente. En vez de inhabilitárseles para obtener un asiento en el parlamento, por una disposicion constitucional fija, se defirió al pueblo el determinar si en tales circunstancias debia ser electo nuevamente. Muchos escritores eminentes han desaprobado este cambio; pero es evidente que si la disposicion hubiese subsistido como fué originariamente redactada, en lugar de disminuir el poder de la corona lo habria aumentado. La admision de los miembros del ejecutivo en la cámara legislativa tiene una decidida tendencia democrática. Los pone á una distancia del pueblo en que se pueda oír su palabra, y cuando esto se ha hecho, se disipa en gran parte el misterio y artificio de estado, que de otro modo rodearia los negocios públicos. Ha tenido esto tambien otra ventaja decidida. Ha conducido á la práctica de nombrar ministros de entre los miembros distinguidos de la cámara de los comunes, mas bien que de entre la nobleza. El rey se hace un mérito de su situacion dependiente, haciendo la corte al favor popular, y confiando en él como su principal apoyo.

Compeler á los ministros á aparecer en presencia de los representantes del pueblo, y mostrar sus manos, es, por tanto, una combinacion para quebrantar el poder de la corona. Trayendo á la consideracion de una asamblea legislativa la conducta y vistas del rey mismo, se le hace indirectamente un representante del pueblo. Si supusiesemos que se traia al monarca mismo al recinto de la cámara de los comunes, el efecto para destruir el lustre del empleo seria instantáneo. Se aniquilaria su autoridad personal, y vendria á ser, dentro de un periodo no muy largo, un magistrado electivo, como el presidente de los Estados Unidos. Poniendo

allí á los miembros del gabinete ejecutivo, se conserva hasta cierto grado su autoridad; pero el poder ejecutivo y el poder real quedan distintamente separados. En vez de que el rey gobierne al pueblo por medio del parlamento como un instrumento, el parlamento y el pueblo controlan al rey por medio de sus ministros.

Así, á medida que el gobierno se acerca á la perfeccion, hay una tendencia constante á una division del poder ejecutivo. Si no hay disposicion fundamental que produzca este resultado, la vasta extension que adquiere toda la armazon de la sociedad, el completo cambio que se efectúa en la organizacion política y social, llega á ser una ley para el gobierno; y aun en un país en donde han existido instituciones monárquicas desde tiempo inmemorial, amolda la autoridad del primer magistrado á una nueva forma. La máxima de que el ejecutivo debe ser uno, es solamente verdadera en el gobierno despótico.

En los Estados Unidos, los empleados ejecutivos no son elegibles para el congreso, y la razon es clara. No hay príncipe hereditario, cuya autoridad se desee limitar dividiéndola en pedazos. El pueblo elige el primer magistrado, este tiene su empleo por corto tiempo, su salario es corto, sus poderes son pocos, y su responsabilidad al pueblo es inmediata. Es, pues, innecesario someterlo á él, ó á los demas miembros del cuerpo ejecutivo á la misma especie de control que en el gobierno británico; porque la autoridad que ejercen está limitada por otros medios mas efectivos. En una monarquía hereditaria, hay que cortar en dos el empleo de magistrado principal, dejando la autoridad real al monarca, y formando de los ministros un cuerpo ejecutivo; y para darles una autoridad sustantiva distinta de la de aquel, se les ha introducido en el recinto del cuerpo legislativo. Pero en una república no hay necesidad de esto;

las leyes fundamentales establecen una distribución del poder más exacta que la que aquella combinación implica. Si en el gobierno monárquico se disminuye la influencia personal del rey, es porque este es el objeto que se busca con la institución. Pero en una república no se trata de disminuir la influencia del presidente, puesto que dejándosele ejercer las funciones de su oficio, según lo establecido desde la primitiva organización del gobierno, no hay lugar después á combinaciones compensatorias.

En Francia, desde que se reconstruyó el gobierno, se ha adoptado el mismo plan que en la Gran Bretaña, y las mismas consecuencias se han seguido de él. Los ministros son nombrados por el rey; pero tienen que obrar de acuerdo con la voluntad de los diputados. El sistema de la administración pública debe tener la sanción de la opinión pública, para que ellos puedan estar seguros en sus puestos. Sin embargo, en Francia tienen derecho á un asiento en el cuerpo legislativo en virtud de su oficio, y tienen libertad para pasar de una cámara á la otra, con el objeto de exponer sus vistas. Difieren en ambos respectos de los ministros ingleses, que para tener un asiento en la cámara necesitan ser elegidos, y solo pueden presentarse en la cámara de que son miembros. Esa parte del plan francés, que permite á los ministros presentarse en cualquiera de las cámaras, es una mejora sobre el plan inglés. Si se nombra á los ministros de entre los pares, es un medio seguro de ponerlos en contacto con los diputados del pueblo.

En la Gran Bretaña y en Francia, los ministros dimiten su empleo en obediencia á la voluntad de la legislatura; en los Estados Unidos en obediencia á la del presidente. Puede entónces suponerse que la fuerza de la opinión pública es mayor en Inglaterra y Francia, que en los Estados Unidos. Sin embargo, sucede á la invers^a. En los dos pri-

meros países, los ministros son nombrados por la corona; se les trae á la legislatura para debilitar la autoridad del rey, que de otro modo se hallaría fuera del alcance de la opinión pública, así como está ya fuera del alcance de las leyes. Pero el presidente es él mismo una criatura de la opinión; y la razón por que sus secretarios no dimiten sus puestos á cada cambio de partidos en la legislatura, es porque la opinión pública es fuerte, en vez de ser débil; tan fuerte, que hace comparativamente nula la permanencia de los secretarios en sus empleos. Pero estas dos prácticas contrarias son ambas indicaciones de debilidad en el poder ejecutivo. Solo que en la monarquía limitada el rey no se somete meramente á ella, sino que es obligado á confesarla. Si sus ministros no tuviesen asiento en el parlamento, no habría motivo para removerlos. Cuando el célebre Sieyès redactó su plan de constitución en 1789, su alma estaba sin duda impresionada por la noción de un doble carácter en la cabeza del gobierno, de esta distinción del poder gobernante y el poder ejecutivo. Y la faz capital de su plan era llevar á efecto esta distinción, mas precisa y completamente que lo que nunca se había hecho antes. El principal magistrado, con el título de grande elector, debía mantenerse con un esplendor de príncipe; á su cargo estaba el nombramiento de todos los empleados administrativos del estado, que se declaraban irremovibles por él en lo sucesivo. Él debía ser elegido por un cuerpo reducido de doscientos miembros, denominado jurado constitucional. Aunque viviendo espléndidamente, como un príncipe hereditario, y rodeado de todo el lustre calculado para cautivar las imaginaciones del pueblo, no podía ejercer por sí mismo ninguna parte del poder ejecutivo. Su autoridad estaba estrictamente confinada al nombramiento de los empleados ejecutivos. Esto era asemejar el sistema de gobierno á esas combinaciones mecánicas hechas por la mano del

hombre, que ejecutan todos sus movimientos, obedeciendo al impulso que originariamente se les comunica. Pero las instituciones políticas poseen más ó menos un poder propio determinante, que perpetuamente choca con cualquiera regla artificial que pueda prescribir el legislador. El gran defecto de este, como de muchos otros planes teóricos de gobierno, era que se proponía refrenar una parte del gobierno por otro, por medio de una serie de combinaciones complicadas y curiosas; y esto en una época en que el poder externo al gobierno había adquirido tal magnitud é importancia, que exigía la principal consideración. En otro tiempo, el mecanismo interno del gobierno era todo; su relación con la organización social era casi nada. Sucede ahora una cosa muy diferente: para que un plan de gobierno tenga algunas probabilidades de suceso, debe estar conexas de un modo ú otro con la voluntad popular. ¡Cuánto más sencillo, y más eficiente es para la Francia su presente arreglo (el que existía antes de 1848), según el cual una cámara de diputados es elegida directamente por el pueblo, y ejerce un control completo en el nombramiento de los ministros! El efecto es establecer no solo teórica sino prácticamente una decisión entre el poder real y el ejecutivo. Cuando se hace muy artificial la estructura del gobierno, sucede que con el trascurso del tiempo viene á ser inadmisible á la condición de la sociedad. Pero por incompleta que sea, si tiene el mérito de la sencillez, adquiere la facultad de acomodarse al cambio progresivo que tenga lugar fuera de ella. Las instituciones políticas se desenvolverán, así como se desenvuelven la fuerza é inteligencia populares. No puede haber dificultad en ensanchar el sufragio gradualmente, de modo que llegue á haber un millón de electores para la cámara de diputados. Pero tan extravagantes y grotescas combinaciones, como las de una cámara de diputados muda, el

grande elector, y el jurado constitucional ¿podrán mejorarse á menos que sea aboliéndolas? La combinación más compleja y artificial que se haya imaginado nunca, se propuso por uno de los espíritus más profundos que la Francia haya producido, en un tiempo en que, sobre todos los demás, la sociedad se hallaba menos preparada para recibirla.

En la Gran Bretaña, la separación del poder real y el ejecutivo ha sido el resultado de la gradual importancia que ha ido adquiriendo la cámara de los comunes. Pero el estamento popular (*tiers état*) francés no es todavía un cuerpo tan poderoso como la clase media en la Gran Bretaña, y por tanto no ejerce tan sensible influencia en el movimiento del gobierno. La constitución del abate Sieyès, al mismo tiempo que privaba al grande elector del poder de gobernar, anulaba la autoridad de la segunda cámara legislativa quitándole el derecho de discutir, y haciendo la base de la representación excesivamente estrecha y limitada. El grande elector se hallaba colocado en el sistema solamente para mantener viva una apariencia ostentosa, que doblegase los hombres á la obediencia por el influjo de la imaginación; y sin embargo, se le privaba de todos los atributos calculados para producir ese efecto. Pero la idea que dictó el plan es muy visible: dividir en dos el poder ejecutivo, y dar la parte mayor de la autoridad á los que tienen el manejo de los negocios reales de la sociedad.

En los gobiernos de estado de América, se ha puesto en acción práctica la idea que flotaba en la cabeza del abate Sieyès. Pero todas las otras instituciones están formadas en armonía con este arreglo. Los gobernadores son elegidos, no para dirigir los movimientos del gobierno, sino simplemente para velar, para ver que todo ande bien, y para, en una emergencia crítica, dar el alerta á la legislatura, que está